

in copertina: G. de Chirico, *L'Enigme d'une journée* (1914) New York, The Museum of Modern Art.

## OLTRE LA PANDEMIA

SOCIETÀ SALUTE  
ECONOMIA E REGOLE  
NELL'ERA POST  
COVID-19

a cura di  
*Gianmaria Palmieri*

I

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DEL MOLISE  
*Centro di ricerca interdisciplinare  
su Governance e Public Policies*

## OLTRE LA PANDEMIA

Società, salute, economia e regole  
nell'era post Covid-19

a cura di  
*Gianmaria Palmieri*

VOLUME I



ISBN 978-88-9391-846-6



9 788893 918466

SE

EDITORIALE SCIENTIFICA





OLTRE LA PANDEMIA  
Società, salute, economia e regole  
nell'era post Covid-19

a cura di

Gianmaria Palmieri

Volume I

EDITORIALE SCIENTIFICA  
NAPOLI

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2020 Editoriale Scientifica s.r.l.  
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli  
[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com) [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)

ISBN 978-88-9391-846-6

## INDICE

<i>Prefazione</i>	
GIANMARIA PALMIERI	XIII
<i>Interventi introduttivi</i>	
GAETANO MANFREDI	XXI
FRANCESCO BOCCIA	XXIII
LUCA BRUNESE	XXVII

## VOLUME I

### I

#### **Economia Impresa Europa**

GIANMARIA PALMIERI, <i>La crisi del diritto societario e la riscoperta del valore della “nuda” impresa nell’economia post Covid-19 (con uno sguardo all’art. 41 della Costituzione)</i>	3
ERNESTO LORENZO FELLI, <i>Le conseguenze macroeconomiche della pandemia: effetti transitori e più persistenti</i>	25
GIORGIO BARBA NAVARETTI, GIACOMO CALZOLARI, ANDREA DOSSENA, ALESSANDRA LANZA, ALBERTO FRANCO POZZOLO, <i>Dentro e fuori da un lockdown: una proposta per identificare le attività economiche più rilevanti</i>	39
PATRIZIA SBRIGLIA, CLELIA MAZZONI, <i>Whatever it takes. La politica economica nell’epoca del Covid-19</i>	51
ANTONIO SCIALÀ, <i>Politica fiscale e finanza pubblica prima, durante e dopo l’emergenza Covid-19</i>	63
LORENZO FEDERICO PACE, <i>Un inatteso “macigno” sulla strada del processo di integrazione europea ai tempi del Covid-19: la sentenza del BVerfG sul programma PSPP</i>	75
AMEDEO VALZER, <i>Il Meccanismo Europeo di Stabilità e il Pandemic Crisis Support</i>	87
MARIA ROSARIA MAURO, <i>L’Unione Europea alla prova del Covid-19: il Recovery Fund e il rilancio del processo di integrazione</i>	101

ELISA BARONCINI, <i>L'impatto del Covid-19 su commercio e investimenti: l'approccio dell'Unione Europea</i>	137
ANDREINA SCOGNAMIGLIO, <i>Lo Stato stratega (o lo Stato doganiere) affila le armi: le disposizioni emergenziali in materia di controllo sugli investimenti esteri</i>	159
FRANCESCO FIMMANÒ, <i>Gli aiuti di Stato alle imprese in crisi da Coronavirus</i>	179
PAOLO BERTACCINI BONOLI, <i>Quali rapporti pubblico-privato per il sistema-paese nell'ottica di un ciclo di rilancio 2020-2030</i>	205
MAURO SCIARELLI, <i>Il governo dell'impresa per uno sviluppo sostenibile</i>	217
VINCENZO DE STASIO, GIOVANNI FOSTI, <i>Fondazioni di origine bancaria nell'esperienza Covid-19: il caso Fondazione Cariplo</i>	229
ANTONIO CETRA, <i>Impresa sociale vs. impresa socialmente responsabile: prove di avvicinamento tra terzo e secondo settore</i>	243
MICHELE MODINA, <i>Covid-19 e imprese: impatto, prime risposte e lezioni da apprendere per un ritorno alla prossima normalità</i>	259
ENRICO BONETTI, FRANCESCO IZZO, BARBARA MASIELLO, <i>La comunicazione di marketing al tempo della pandemia</i>	271
MARCELLO SANSONE, ROBERTO BRUNI, <i>Retail e consumatori nella discontinuità post-Covid-19: orientamento alla responsabilità di filiera?</i>	291
CARLO MARI, <i>Quale turismo in tempo di pandemia?</i>	310
RENATO SANTAGATA DE CASTRO, <i>Gli effetti dell'emergenza sanitaria sui contratti turistici e di trasporto</i>	309
GIUSEPPE REALE, <i>Pandemia da Covid-19 e trasporti: brevi riflessioni giuridiche ed alcune prospettive future</i>	327
DARIO LATELLA, <i>L'eclissi del capitale sociale ai tempi del Covid-19</i>	357
FEDERICO BRIOLINI, <i>Note minime sulla sospensione del principio della postergazione dei prestiti dei soci e infragruppo (art. 8, D.L. 23/2020)</i>	377
MANLIO LUBRANO DI SCORPANIELLO, <i>La sospensione della postergazione dei finanziamenti soci (art. 8. D.L. Liquidità): un'opportunità da cogliere per una revisione strutturale</i>	393
GIAN PAOLO LA SALA, <i>L'assemblea telematica nelle società di capitali</i>	423
FRANCESCO CAPALBO, MARCO SORRENTINO, MARGHERITA SMARRA, ROBERTO MACCHIONI, <i>Il principio di continuità aziendale nella redazione e nella revisione dei bilanci nell'emergenza Covid-19</i>	433
CAMILLO PATRIARCA, <i>Gestione dell'impresa societaria e pandemie</i>	447
MASSIMO FABIANI, <i>Una riflessione sulla gestione delle crisi da emergenza Covid-19</i>	463

GIACOMO D'ATTORRE, <i>L'ordinamento concorsuale tra legislazione emergenziale ed obiettivi di politica industriale</i>	479
LUCA PISANI, <i>Crisi d'impresa, continuità contrattuale e appalti pubblici: modello Genova, Italia veloce e procedure lente</i>	489
RODOLFO FIORELLA, <i>Profili della garanzia pubblica per i finanziamenti bancari alle imprese al tempo del Covid-19</i>	499
FRANCESCO ACCETTELLA, <i>La nuova liquidazione controllata del sovraindebitato e l'(in)opportunità di un rinvio</i>	513

## II

### Società Storia Cultura

FRANCESCO MIANO, <i>Nuovi profili della responsabilità</i>	529
FABRIZIA ABBATE, <i>Etica della stasi</i>	535
FRANCESCO SERPICO, <i>Corpi infetti. Paura e controllo sociale ai tempi del Covid-19</i>	545
VALENTINO PETRUCCI, <i>Il Saggio e la Peste: Montaigne sindaco di Bordeaux (1581-1585)</i>	555
ELISA NOVI CHAVARRIA, <i>Epidemie, Pandemia e Disaster studies. Note per un'altra narrazione dell'emergenza</i>	565
ELVIRA CAIAZZO, <i>La peste di Giustiniano: vescovi, tasse e altri rimedi</i>	575
CARLO EBANISTA, <i>Isolamento e sepoltura dei contagiati a Napoli fra tardo medioevo ed età moderna: il lazzaretto di S. Gennaro e "l'antico Cimiterio, bor detto de gli appestati"</i>	593
AUGUSTO FERRAIUOLO, <i>Lo spettro dell'untore. Stregoneria ed epidemia nel Salem Village del XVII secolo</i>	617
GIOVANNI CERCHIA, <i>Napoli 1943-1944</i>	627
MASSIMILIANO AMATO, <i>La "Virgola"</i>	637
DAVIDE BARBA, DANIELA GRIGNOLI, <i>Il dissesto emotivo nell'orrore pandemico</i>	647
LOREDANA TULLIO, <i>"Confinati dal contagio" Risvolti nelle relazioni familiari e tutela del minore</i>	659
MICHELA BELLA, <i>Risignificare lo spazio domestico ai tempi del Covid-19: tra convivenza e lavoro femminile</i>	669
MARCELLO APRILE, DEBORA DE FAZIO, EMANUELA PECE, <i>Il trattamento mediatico del coronavirus</i>	679



GIOVANNI MADDALENA, <i>Il controllo della comunicazione: una falsa risposta?</i>	691
ANTONIO MONTINARO, <i>Lockdown, pandemia, smart working: qualche osservazione sulle tendenze lessicali in era Covid-19</i>	701
ROBERTO FREGA, <i>Il ruolo della fiducia nella gestione delle crisi epidemiche</i>	713
MATTEO SANTARELLI, LORENZO COCCOLI, <i>È possibile politicizzare un'epidemia? Alcune riflessioni storico-concettuali</i>	721
GUIDO BAGGIO, <i>Libertà e stato d'eccezione. Contro il dogmatismo di rivalsa</i>	731
PAOLO BECCHI, <i>Primum vivere?</i>	739
LORENZO SCILLITANI, <i>Un secolo "virato"?</i>	747
MICHELE TARTAGLIA, <i>La malattia nella bibbia cristiana: da segno di maledizione ad occasione per servire l'uomo</i>	757
MASSIMO SCIARRETTA, <i>Covid-19, ovvero la vulnerabilità dell'Homo deus</i>	771
FRANCESCA D'ALFONSO, <i>Philip Roth e la fenomenologia della paura: per una lettura del romanzo Nemesi</i>	781
MARCO STANGO, <i>Il dramma della parola. Una lettura de La peste di Camus</i>	791
ALBERTO CARLI, <i>Virus in fabula. Su Anna di Niccolò Ammaniti</i>	803
LORENZO CANOVA, <i>Le piazze inquietanti</i>	815
MARIAGIOVANNA ANTINOLFI, MARIASSUNTA LIBERTUCCI, <i>Le biblioteche universitarie e le sfide della pandemia</i>	833
NÚRIA SARA MIRAS BORONAT, <i>L'insegnamento ai tempi della crisi: una prospettiva intersezionale</i>	851
PAOLO GRAVAGNUOLO, <i>Dall'Hortus conclusus al giardino fiorito della condivisione</i>	861
DOMENICO CERABONA, <i>Il Covid-19 e il mito dell'eccezionalismo britannico</i>	869
ROSARIA LOMBARDO, <i>Le prime misure economico-finanziarie per affrontare la crisi da Covid-19. L'Analisi Multidimensionale dei dati: donne leader vs uomini leader</i>	875

## VOLUME II

### III

#### Stato Diritti Tutele

MARIA AUSILIA SIMONELLI, <i>La potenza dei fatti: la necessità come fonte di diritto</i>	899
ROBERTA PICARDI, <i>Coronavirus, “stato d’eccezione” e “nuda vita”</i>	909
SERGIO ZEULI, <i>Il contrasto del governo al Covid-19 fra responsabilità politica e sistema delle fonti</i>	921
ALESSANDRO CIOFFI, <i>Emergenza e teoria della necessità. Il caso del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri</i>	941
MARIA ANTONELLA GLIATTA, <i>Brevi considerazioni sull’uso dei DPCM nella gestione dell’emergenza sanitaria</i>	959
FRANCESCO RAFFAELLO DE MARTINO, <i>Governo dell’emergenza e revisione costituzionale</i>	965
ILARIA ROBERTI, <i>L’informativa parlamentare al tempo del Covid-19</i>	983
ANTONINO ILACQUA, <i>Il potere derogatorio delle recenti ordinanze di protezione civile, del Commissario Straordinario per l’Emergenza Covid-19 e la vigilanza collaborativa dell’ANAC</i>	999
MICHELE BARONE, <i>Ordinanze sindacali e valore della ‘necessità’: prima, durante (e dopo?) la pandemia</i>	1015
RUGGIERO DIPACE, <i>Situazioni di emergenza e attività negoziale delle pubbliche amministrazioni</i>	1027
ANDREA RALLO, <i>Comparazione di interessi nel processo amministrativo dell’emergenza ed il ruolo della discussione in sede cautelare</i>	1037
MICHELE DELLA MORTE, <i>La Pandemia, l’Europa e la crisi economica: la necessità di attuare il Pilastro dei diritti sociali</i>	1049
LAURA RONCHETTI, <i>Il genere e la pandemia costituzionale</i>	1057
MARIA ANTONIA CIOCIA, <i>Geolocalizzazione e norme a tutela della privacy per il contenimento del rischio da Covid-19</i>	1069
MARCO PARISI, <i>Le garanzie costituzionali di libertà religiosa nell’epoca del Covid-19</i>	1087
ALFREDO MARIA DURANTE MANGONI, <i>Multilateralismo e compliance al tempo del Covid-19</i>	1099
STEFANO FIORE, <i>Sbagliando si impara? Le lezioni ignorate dell’emergenza e la diabolica perseveranza del legislatore penale</i>	1113

AGOSTINO DE CARO, <i>I (vistos) limiti dell'azione legislativa nell'emergenza Covid-19: la tutela della libertà personale dell'imputato e il diritto alla salute</i>	1127
ALBERTO DI MARTINO, <i>Carcere, Covid-19: tutto è chiaro quel che non va cosa si può fare, visto quel che non si vuole fare?</i>	1147
MICHELE FIORELLA, <i>Epidemia da coronavirus ed attività di impresa: modelli penali di prevenzione del rischio</i>	1175
FABRIZIO DI MARZIO, <i>Il diritto patrimoniale nell'emergenza</i>	1185
ANTONIO PALMIERI, <i>Emergenza epidemica e locazioni commerciali</i>	1211
MASSIMO NUZZO, <i>Affitto d'azienda, factum principis e consumazione del tempo utile del contratto</i>	1229
DIOMEDE FALCONIO, <i>Covid-19 e impatto sulle libere professioni. Il caso notariato</i>	1251
CARLOALBERTO GIUSTI, <i>Tutela e rinegoziazione contrattuale ai tempi del Coronavirus</i>	1263
GIOVANNA CAPILLI, <i>Giustizia civile al tempo del Covid-19 e utilizzo degli strumenti telematici</i>	1273
MARIA BEATRICE DELI, <i>L'emergenza Covid-19 e i suoi effetti sull'arbitrato interno e internazionale</i>	1283
GIANFRANCO LIACE, <i>La forma del contratto bancario ai tempi del Coronavirus</i>	1291
MASSIMO RUBINO DE RITIS, <i>Gli effetti della pandemia sulla finanza digitale: uso e "abuso" di moneta complementare, da quella privata a quella virtuale</i>	1299
LUISA CORAZZA, <i>Lavoro, salute e conflitto nell'emergenza Corona-virus</i>	1317
GIUSEPPE IANNIRUBERTO, <i>Il difficile equilibrio tra iniziativa economica dell'imprenditore e tutela dei lavoratori</i>	1327
PAOLO PIZZUTI, <i>Emergenza Covid-19 e sospensione dei licenziamenti</i>	1345
GIANNI DI CORRADO, <i>Cassa integrazione in deroga: da strumento di emergenza a strumento di sostegno stabile</i>	1355
GIUSEPPE MELIS, FEDERICO RASI, <i>Crisi e fiscalità</i>	1371
BRUNO BISES, <i>Un sistema tributario più equo ed efficiente in risposta alla crisi economica da Covid-19</i>	1383
CARLA LOLLIO, <i>Lockdown e crisi di liquidità: quale migliore occasione per un revirement giurisprudenziale?</i>	1395

## IV Ambiente Territorio Salute

GIUSEPPE PETER VANOLI, FABRIZIO ASCIONE, ROSA FRANCESCA DE MASI, MARGHERITA MASTELLONE, <i>Oltre il risparmio energetico ed il comfort: la progettazione termotecnica per la sicurezza. Analisi energetiche e termofluidodinamiche presso l'Università degli Studi del Molise</i>	1417
CLAUDIO COLOMBO, RICCARDO SCALENGHE, FRANCO AJMONE MARSAN, <i>Sostenibilità e resilienza dell'agricoltura dopo la pandemia Covid-19</i>	1435
MARIANITA GIOIA, LORENZA PAOLONI, <i>Terra e lavoro nell'emergenza sanitaria. Cronaca di un conflitto annunciato</i>	1457
MARCO MARCHETTI, ROBERTO TOGNETTI, FABIO SALBITANO, <i>Alberi e Foreste, Città (intelligenti) e salute</i>	1473
LUCIANO DE BONIS, <i>La liberazione dell'abitare dalle reclusioni pandemiche e insediative</i>	1497
STEFANO PANUNZI, <i>La bonifica della crosta urbana: esoscheletri edilizi multifunzionali e reti ecologiche urbane</i>	1515
MARIA ROSARIA NAPOLEONE, <i>La biblioteca nella fase 2</i>	1529
FAUSTO CAVALLARO, <i>Covid-19 e ambiente. Effetti del lockdown sul Climate-Change e sulla qualità dell'aria</i>	1541
LUCA MUSCARÀ, <i>Pandemic Borders</i>	1559
LUCA DI SALVATORE, <i>L'impatto del Covid-19 sulla strategia nazionale per le aree interne</i>	1571
GINO FORNACIARI, <i>L'influenza Spagnola e la pandemia da Covid-19</i>	1581
GIOVANNI VILLONE, <i>Paradigmi antichi per patocenosi nuove</i>	1601
GENNARO LAUDATO, ROCCO OLIVETO, REMO PARESCHI, SIMONE SCALABRINO, <i>Intelligenza artificiale e Big Data: l'arma in più contro il Covid-19?</i>	1617
ANTONELLA SANTONE, LUCA BRUNESE, <i>Intelligenza artificiale e imaging al tempo del Covid-19</i>	1633
ANDREA BIANCO, FABIAN PATAUNER, BERARDO SARUBBI, EMANUELE DURANTE MANGONI, <i>La polmonite da Covid-19</i>	1641
EMANUELE DURANTE MANGONI, CLAUDIO RUSSO, <i>Farmaci e SARS-COV2: intersezione tra terapie ed infettività</i>	1653
ENNIO LUBRANO DI SCORPANIELLO, <i>Immunoterapie utilizzate durante la pandemia Covid-19</i>	1665

HILDE CAROLI CASAVOLA, <i>Il sistema di gestione delle epidemie al test del Covid-19</i>	1679
CLAUDIA SALVATORE, <i>La sostenibilità economica e la sua comunicazione nel sistema pubblico della sanità in tempi di un'emergenza pandemica</i>	1697
FRANCESCO SAVERIO MENNINI, MARCO TRABUCCO AURILIO, <i>Post Covid-19: nuovi approcci organizzativi per la sanità italiana</i>	1713
DAVIDE BARBA, DANIELA GRIGNOLI, <i>Ripensare l'operatività socio-sanitaria e assistenziale della cura nella pandemia</i>	1719
STEFANIA GIOVA, <i>La responsabilità della struttura sanitaria nella pandemia da Covid-19</i>	1729
GIOVANNI VARANESE, <i>L'impatto del Coronavirus sulla responsabilità civile dei professionisti sanitari</i>	1739
DOMENICO PITTELLA, <i>La responsabilità civile sanitaria ai tempi dell'emergenza</i>	1755
CRISTIANO CUPELLI, <i>La responsabilità penale degli operatori sanitari alla prova dell'emergenza Covid-19</i>	1775
NICOLA DE LUCA, <i>Covid-19, rischio sanitario e assicurazioni. Prime riflessioni</i>	1785
FRANCESCO PAOLO TRAISCI, <i>Lo sport ai tempi del coronavirus: riflessioni libere per uscire tutti insieme dalla crisi</i>	1797
VINCENZO MARIANO RUSSO, <i>Il ruolo delle emozioni nei comportamenti in quarantena: il vissuto in quarantena e il ritorno ad una nuova normalità</i>	1829
<i>Indice degli autori</i>	1837

## Prefazione

Sono ormai trascorsi otto mesi da quando lo tsunami della pandemia da Covid-19 ha investito il mondo, volendo fissare convenzionalmente la sua data di esordio al 17 novembre del 2019, giorno in cui si registrò a *Wuhan* il primo caso accertato; un po' meno da quando noi italiani abbiamo drammaticamente preso coscienza che il *coronavirus*, con il suo carico di dolore e di morte, aveva raggiunto le nostre città e i nostri borghi, le nostre strade, le nostre vite. L'illusione che il nemico invisibile potesse restare confinato nella (per noi) remota provincia cinese dello *Hubei* è durata lo spazio di poche settimane, così come l'ingenuo convincimento che il contagio non avrebbe mai potuto alterare le nostre piccole e grandi routine, individuali, familiari e collettive, come se l'appartenenza ad una comunità opulenta e socialmente avanzata, come quella in cui viviamo, potesse conferirci quella che tutti ora sappiamo chiamarsi *immunità di gregge*. Travolto ogni confine, dissolta ogni illusione, la minaccia del contagio ha bussato alle porte delle nostre case trovandoci impreparati e impotenti, ma ancora sufficientemente lucidi per fare appello, almeno nell'immediato, al più innato e prezioso tra gli istinti: quello di sopravvivenza. E così, con la consapevolezza di non poterne fare a meno, ci siamo rifugiati negli stessi brutali, ma affidabili, rimedi utilizzati dai nostri avi durante la peste dell'epoca giustiniana o durante le altre pandemie che nel corso dei secoli hanno piagato l'Europa e il mondo: isolamento, distanziamento, maschere, abluzioni, indumenti protettivi, lazzaretti. Rimedi adattati alla modernità attraverso l'uso di termini anglosassoni, entrati a far parte del nostro vocabolario quotidiano (*lockdown, social distancing, covid hospital*), che edulcorano un po' la percezione del loro autentico e ruvido significato. Come, d'altra parte, vale per il nome stesso della malattia, costituito da un acronimo anodino e dall'indicazione dell'anno della sua insorgenza (*Corona Virus Disease - 2019*), quasi si trattasse di un oggetto di interesse per l'astronomia. Un nome piuttosto neutrale rispetto a quelli sinistri, di etimo latino o greco, con i quali per secoli si sono individuate le diverse pandemie di peste, vaiolo, colera, che nulla tuttavia dice in ordine alla provenienza geografica – come nel caso dell'influenza spagnola e asiatica o dell'ebola o della MERS (*Middle East Respiratory Syndrome*) – ovvero animale – si pensi alla influenza aviaria e suina – dell'infezione o alle

specifiche caratteristiche della patologia scatenata, come nel caso dell'AIDS (*Acquired Immune Deficiency Syndrome*) e della stessa SARS (*Severe Acute Respiratory Syndrome*), di cui il Covid-19 costituisce, peraltro, la più recente manifestazione. Il che mette in rilievo, anche dal punto di vista semantico, il mistero di un'infezione ancora inspiegata.

Sei mesi di pandemia sono bastati per spazzare via, come granelli di polvere, certezze acquisite, punti di riferimento individuali e collettivi, equilibri economici e assetti internazionali; per distruggere miti e credenze cui ci ha fatto comodo per decenni affidarci; per mettere in forse l'ordine delle priorità; per sovvertire il rapporto tra quanto fino a ieri reputato utile e quanto inutile; per verificare la tenuta dei nostri principi alla prova dei fatti.

La contabilità delle vittime aggiornata in tempo reale dal *dashboard* della *John Hopkins University*, malgrado sia da considerare largamente sottostimata, racconta già oggi, in una fase in cui la luce dell'uscita dall'incubo appare ben lungi dall'apparire all'orizzonte, di un'estensione geografica del fenomeno senza precedenti e di numeri da ecatombe, quantunque, allo stato, ancora inferiori a precedenti pandemie. Impossibile scorgere nel globo un lembo di terra abitato neanche sfiorato dalla minaccia.

L'enormità dell'impatto del Covid-19 è impietosamente riflessa nei freddi numeri dell'economia, che lasciano presagire scenari da grande depressione. Gli indicatori sono tutti verticalmente collassati, dal prezzo del petrolio al valore dei listini azionari e del BDI (*Baltic Dry Index*), dai dati sul PIL, a quelli sulla produzione, sulla disoccupazione, sulla fiducia dei consumatori e sul mercato immobiliare; il prezzo dell'oro e dei beni rifugio è ai massimi. D'altra parte, nulla di diverso poteva attendersi in una fase in cui la domanda di beni e servizi è circoscritta a quelli essenziali e i traffici limitati da rigorose, quanto indispensabili, restrizioni comunali, regionali e nazionali, talvolta alleggerite, e non senza azzardo, da precarie e controverse misure di segno contrario, ai primi segnali di rallentamento dell'epidemia. Misure comunque non in grado di restituire fiducia agli operatori e ai consumatori, ben consapevoli dell'includibilità dei rischi connessi ad ogni sia pur timida riapertura.

In siffatto contesto, dominato dalla paura, dall'insicurezza, dalla confusione, dalla frustrazione, si staglia una preziosa certezza, di cui oggi nessuno può più osare dubitare: quella del valore fondamentale della cultura e della ricerca, cui oggi l'umanità intera si aggrappa, sia per capire quanto sta accadendo e come fronteggiarlo, sia per poter sperare di sconfiggere il virus e tornare ad una vita "normale". Il Covid-19 ha in

altri termini certificato che la conoscenza non costituisce un sovrappiù di cui si può fare a meno, bensì il pilastro fondamentale da cui continua a dipendere il benessere individuale e collettivo. Una constatazione non banale, se si considera a quale ruolo marginale la nostra società, in tempi relativamente recenti, abbia scelto di confinare una componente così vitale per il mantenimento dei nostri standard di vita.

A siffatta certezza, tuttavia, se ne deve accompagnare anche un'altra, più nascosta ma non per questo meno importante: la riscoperta del valore unitario del sapere.

Al cospetto di un fenomeno di tale entità, si è resa evidente la necessità che le diverse branche della ricerca, di base e applicata, scientifica e sociale, concorrano tutte allo sforzo collettivo in corso, con la consapevolezza che soltanto un approccio fondato sulla contaminazione delle conoscenze, anziché sulla loro parcellizzazione, è in grado di conseguire i risultati auspicati. Ciò sia sotto il profilo della risoluzione dei tanti interrogativi, talvolta veri e propri enigmi, posti dal Covid-19, con riguardo alla sua insorgenza ed alla sua diffusione, così come alle strategie di prevenzione e terapeutiche; sia sotto il versante delle nuove sfide che la pandemia ha aperto sul piano della convivenza civile, dell'economia, della sicurezza, delle relazioni internazionali, delle regole e delle tutele, con implicazioni anche di carattere filosofico e metafisico. Sfide che, è facile prevedere, impegneranno tutti a lungo nei prossimi anni, anche se, come auspichiamo fortemente, l'infezione fosse presto debellata.

Da siffatta consapevolezza è nata l'idea di questa Opera – che rappresenta essa stessa una sfida – dedicata ad una prima analisi, non del tutto estemporanea, di quanto sta accadendo e degli scenari che, una volta terminata la fase più acuta dell'emergenza, potrebbero prospettarsi, anche allo scopo di avanzare delle proposte sul piano delle “*public policies*” da mettere a disposizione delle istituzioni e dei soggetti cui sono affidati poteri e responsabilità di regolazione e di governo. Mai come in questo momento il contributo che l'accademia può offrire alla collettività appare di fondamentale importanza. E di certo non può sottrarsi a tale impegno la comunità scientifica di un Paese, come l'Italia, primo in Europa ad essere investito dalla violenta onda d'urto del Covid-19.

Non è casuale che l'iniziativa, cui hanno collaborato 161 autori di diversa provenienza accademica e/o professionale, sia partita dal *Centro Interdisciplinare di Ricerca Governance e Public Policies* dell'Università degli Studi del Molise. Si tratta, infatti, di un'istituzione statutariamente vocata ad aprirsi ad apporti eterogenei sul piano delle discipline scientifiche che, per di più, ha il vantaggio di operare in un ateneo statale ita-



liano che per ragioni legate alla sua storia, alla sua collocazione geografica, alla sua composizione accademica, lo rende, dal punto di vista scientifico, particolarmente dinamico e, soprattutto, libero da condizionamenti esterni. Il che rappresenta un indubbio valore aggiunto in considerazione dell'obiettivo che l'opera si propone di conseguire.

Il titolo prescelto, *Oltre la pandemia*, indica che l'orizzonte d'indagine non è circoscritto all'attualità, né limitato all'immediata evidenza dei fatti, ma intende aprirsi a prospettive di più ampio e lungo respiro, sul presupposto che le vicende di oggi lasceranno un segno profondissimo su tutte le coordinate intorno alle quali, a partire dal secondo dopoguerra, è stato organizzato il nostro vivere civile; e con la consapevolezza che è urgente l'elaborazione di nuovi modelli di organizzazione delle relazioni economiche e sociali. L'ambizione è di guardare, appunto, a questo nuovo orizzonte con gli strumenti propri del metodo scientifico, fatto di rigore, analisi obiettiva delle fonti e dei dati, capacità speculativa, approccio critico, dubbio, inestinguibile curiosità; e con una riflessione necessariamente rapida, ma non per questo frettolosa e superficiale, che non ceda alla facile ed effimera retorica della pandemia, così presente nei tantissimi interventi partoriti di getto in questi convulsi mesi. Non a caso, tutti gli autori sono stati chiamati a cimentarsi su temi già oggetto, e da molti anni, della propria attività scientifica e/o professionale allo scopo di prevenire il rischio di riflessioni improvvisate, in considerazione del tempo - assai contenuto - stabilito per la redazione e consegna dei contributi.

Ed è proprio sul versante del metodo che l'opera presenta forti caratteri di atipicità rispetto a prassi e costumi accademici tanto consolidati, quanto discutibili e, di certo, non più adeguati alle esigenze del tempo presente.

Si è già detto di come la pandemia ha reso evidente il valore irrinunciabile della prospettiva unitaria del sapere. Si tratta di una prospettiva che impone di superare l'ostinata abitudine a guardare con sufficienza e diffidenza le occasioni di confronto tra i diversi settori della ricerca, da troppi ancora concepiti alla stregua - per usare le parole che intitolano il contributo di Paolo Gravagnuolo qui ospitato - degli *horti conclusi* tipici della civiltà medievale, splendenti ma circondati da mura alte ed impenetrabili, erette a protezione delle esigenze di appagamento individuale, di stampo marcatamente dominicale, cui gli stessi rispondevano. Il contrario dell'*ager publicus* di Roma.

In questo contesto, non può pertanto sfuggire che concepire e realizzare, in ambito universitario, una pubblicazione in cui il *paper* medico si affianchi a quello giuridico, quello storico o sociologico si armonizzi con quello economico, quello tecnico conviva con quello letterario o filosofico, rappresenti una sfida e un segnale. Una sfida, perché intende proprio contrapporsi all'inveterato costume del *distanziamento accademico*, che sconsiglia, e scoraggia, i più piccoli sconfinamenti di materia, visti come una minaccia ad equilibri ed assetti, anche di potere, precostituiti. Un segnale, perché, pur non disconoscendo la funzione imprescindibile del sapere specialistico e l'utilità di un'organizzazione di gruppo delle tantissime comunità scientifiche di settore, vuole dimostrare che la multidisciplinarietà e la contaminazione delle conoscenze – funzionali anche allo stesso progresso del sapere specialistico – rappresentano oggi la via maestra, da salvaguardare e promuovere, affinché la scienza possa assolvere alla sua fondamentale funzione di sviluppo e di protezione delle comunità.

Peraltro, la prospettiva unitaria, che valorizza l'approccio multidisciplinare, aiuta ad orientarsi anche nei casi, fisiologicamente assai frequenti, in cui dal sapere specialistico emergano divergenze, talvolta radicali, sull'interpretazione dei fatti e sui rimedi da adottare; situazioni che consigliano di allargare il campo di osservazione, giacché, come noto, è dai mutamenti di prospettiva che spesso emergono elementi di valutazione di fondamentale importanza, sfuggiti all'analisi di dettaglio. Basti pensare all'importanza dell'inquadramento storico o della statistica ai fini della comprensione delle vicende del presente o all'utilità che può derivare dalla conoscenza dei comportamenti umani, individuali e collettivi, ai fini della selezione delle migliori strategie per orientare le politiche sociali, economiche e sanitarie del futuro. Anzi, proprio il convincimento dell'utilità di un approccio diversificato e flessibile, in ragione delle singole esperienze intellettuali e di approfondimento dei singoli autori, ha indotto a non disdegnare la compresenza nell'opera di contributi dedicati ad un medesimo argomento, caratterizzati da impostazione e risultati non coincidenti. Compresenza che, in questa prospettiva, può solo arricchire il pregio della stessa.

Mette conto, inoltre, avvertire i lettori che la ricerca non intende assumere il significato di manifesto programmatico funzionale a qualsivoglia disegno di parte di natura politica o economica e che, di conseguenza, le valutazioni espresse nei diversi contributi sono esclusivamente riferibili ai singoli autori.

\* \* \*

L'Opera, fruibile sia in modalità *open access* che in formato cartaceo, si articola in due volumi, suddivisi in due sezioni ciascuno. Il *primo volume* raccoglie, nella *prima sezione*, i contributi che analizzano le ricadute della pandemia sul piano economico-finanziario, sugli assetti organizzativi e gestionali delle imprese, anche nella prospettiva della crisi, senza tralasciare riflessioni prospettiche sulle strategie da impiegare per fronteggiare le sfide che attendono il Paese, nell'ottica di un'auspicabile quanto pronta ripresa. Particolare attenzione è stata poi dedicata agli strumenti di assistenza e di stimolo – tra cui il *Recovery Fund* ed il *MES* – forniti ai Paesi membri dalle istituzioni dell'UE e ai riflessi della pandemia sulla concorrenza ed il mercato, con uno sguardo anche al nuovo ruolo delle fondazioni bancarie e del cd. terzo settore. La *seconda sezione* contiene, invece, saggi volti ad indagare approfonditamente i comportamenti individuali e sociali indotti dalle misure di *lockdown* e dalle strategie di comunicazione impiegate in questi mesi da istituzioni e *mass media* nazionali ed internazionali, ed altri dedicati all'analisi, in chiave storico-filosofica, come pure religiosa, dei molteplici possibili significati ascrivibili ai fenomeni pandemici sul piano personale e collettivo. Al riguardo è inoltre parso utile attingere, attraverso appositi contributi, alla sensibilità di scrittori ed artisti che dagli stessi hanno tratto ispirazione.

Nella *prima sezione* del *secondo volume*, invece, la riflessione ha investito, in chiave prevalentemente giuridica, il tema del rapporto tra la normativa emergenziale ed i principi costituzionali, sia sotto il profilo della sua legittimazione, che dall'angolo visuale del contenuto, con specifica attenzione, fra gli altri, ai profili della parità di genere, della riservatezza, della libertà religiosa, del rapporto Stato-Regioni. Si è poi passati a trattare dei nuovi strumenti di tutela, processuale e sostanziale, introdotti nell'ordinamento in questo breve ma intenso scorcio, non solo sul piano dell'azione della Pubblica Amministrazione, ma anche su quello della repressione dei reati, in un'ottica non solo nazionale; la riflessione si è concentrata, infine, sull'impatto del Covid-19 sul piano delle relazioni tra privati, con specifica attenzione ai profili patrimoniali, lavoristici e tributari. La *seconda sezione* ha, invece, investito le tematiche di carattere ambientale e medico-sanitario. I primi contributi hanno analizzato i temi dell'adeguamento delle strutture, sul piano tecnico-ingegneristico ed architettonico, alle nuove esigenze di sicurezza e di prevenzione dei rischi emerse all'esito della pandemia, altri hanno affrontato le implicazioni legate alle già precarie condizioni dell'ambiente, dell'agricoltura e delle risorse forestali, con uno sguardo ri-

volto anche alle cd. aree interne del Paese, cui l'ateneo molisano da anni dedica preziose energie di ricerca. L'Opera raccoglie poi la serie di *papers* dedicati alle questioni di interesse medico – sanitario, anch'esse affrontate in chiave multidisciplinare e precedute da uno studio sulle differenze tra la pandemia da *coronavirus* e quella *spagnola* del 1918 e da una ricerca, di taglio informatico, sull'importanza dei cd. *big data* nell'ambito delle strategie di prevenzione e di cura; in particolare, alle indagini di carattere medico-diagnostico sull'eziologia dell'infezione e sulle sue caratteristiche manifestazioni, sulle terapie più efficaci, condotte con dati tratti dalla prassi clinico-ospedaliera di questi mesi, oltre che dalla letteratura scientifica prodotta a livello internazionale, si sono affiancati contributi di taglio aziendalistico e giuridico sull'organizzazione delle strutture sanitarie e sui profili della responsabilità medica (civile e penale), incluse le implicazioni di carattere assicurativo. Infine, si è rivolto uno sguardo anche ai riflessi della pandemia in ambito sportivo, sia con riferimento agli aspetti organizzativi, sia con riguardo a quelli di tipo psicologico dei tanti praticanti.

\*\*\*

Sia consentito, a nome di tutti gli Autori, esprimere profonda gratitudine alla *governance* dell'Università degli Studi del Molise, a partire dal Magnifico Rettore Prof. Luca Brunese e dal Direttore Generale Dott. Valerio Barbieri, per l'entusiasmo con cui è stata accompagnata e sostenuta la realizzazione della presente ricerca, nonché al comitato di redazione, coordinato da Anna Maria Visaggi e composto dai Dott.ri Michele Barone, Rodolfo Fiorella, Marica Perone e Ilaria Roberti, per l'impegno profuso in questi mesi con passione, competenza e senza risparmio di energie; e con loro, all'Editoriale Scientifica per lo spirito collaborativo, l'efficienza e la cortesia dimostrati.

Un sincero e personale ringraziamento va ai Proff. Gaetano Manfredi, Ministro dell'Università e della Ricerca, e Francesco Boccia, Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, per aver raccolto, con immediata disponibilità, l'invito ad introdurre alla lettura dei volumi.

L'Opera è dedicata alle vite spezzate dal Covid-19 ed agli eroi silenziosi.

*Università degli Studi del Molise - Campobasso, 31 luglio 2020*

GIANMARIA PALMIERI



## *Presentazione*

In questi mesi tanto complessi siamo stati tutti chiamati a fronteggiare e governare un'emergenza che con la sua forza ha rischiato e rischia di mettere in crisi la coesione sociale, gli equilibri della nostra economia, le regolamentazioni delle dialettiche pubbliche e, non ultime, le strutture che garantiscono la formazione e la ricerca umanistica e scientifica. Sappiamo che non possiamo avere a disposizione bacchette magiche che invertano il corso degli eventi: la tenuta, la ripresa e la riqualificazione sono nelle mani delle nostre competenze e del nostro impegno, della capacità di analisi dei dati e della ricerca delle soluzioni opportune.

L'Università ha mostrato di essere una infrastruttura strategica del Paese. Abbiamo cercato di mettere in campo fin dall'inizio tutte le risorse che avevamo a disposizione e di assicurare la massima continuità didattica e di tutte le funzioni, per fare in modo che gli studenti potessero soffrire il meno possibile. Torneremo quindi in aula in sicurezza, nei laboratori, nelle biblioteche, ma senza vanificare i buoni risultati dello sforzo telematico fatto in emergenza, anzi potenziandoli per il futuro prossimo.

La crisi ci ha insegnato che abbiamo bisogno di più competenza, ricerca, scienza. Questa importante pubblicazione, curata da Gianmaria Palmieri e dal *Centro Interdisciplinare di Ricerca Governance e Public Policies* dell'Università degli Studi del Molise, va proprio in questa direzione. Ha saputo raccogliere le competenze di molti degli Atenei nazionali (centosessantuno autori da sedi sparse su tutto il territorio del Paese) per costruire un bagaglio di analisi, ricerche e stimoli di cui la società tutta può beneficiare. Ha il pregio di aver coinvolto una varietà significativa di settori disciplinari, da quello giuridico ed economico-amministrativo a quello storico-filosofico e sociologico, da quello medico-sanitario all'ingegneristico infrastrutturale. Infine, e non meno importante, ha un'anima fatta di passione per il sapere e di convinzione nel mettersi in discussione per raggiungere il fine migliore: caratteristiche che, da sempre, devono definire la missione accademica. Il titolo stesso – *Oltre la pandemia* – rappresenta una sfida e, come si legge nella Prefazione al testo «non è circoscritto all'attualità, né limitato all'immediata evidenza dei fatti, ma intende aprirsi a prospettive di più ampio e lungo respiro, sul presupposto che le vicende di oggi lasceranno un segno profon-

dissimo su tutte le coordinate intorno alle quali, a partire dal secondo dopoguerra, è stato organizzato il nostro vivere civile»: una sfida di cui l'Università italiana deve e può farsi carico, trasformando la responsabilità nella risorsa più preziosa per il futuro.

GAETANO MANFREDI  
Ministro dell'Università e della Ricerca

## *Intervento introduttivo*

*Oltre la Pandemia* è un volume che ci consente di fare il punto sui numerosi temi emersi a seguito dell'evolversi dell'epidemia da Coronavirus (Covid-19). Dalla sua insorgenza, moltissime sono state le misure messe in campo dal governo con l'obiettivo di contrastare la diffusione del virus, potenziare la capacità di risposta del nostro sistema sanitario e sostenere i cittadini e le imprese per ridurre, nel tempo, l'impatto economico e sociale dell'epidemia.

Dalla dichiarazione da parte dell'Organizzazione mondiale della sanità dello stato di emergenza internazionale di salute pubblica (30 gennaio 2020), seguita dalla dichiarazione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei Ministri (31 gennaio 2020) fino alla dichiarazione ancora dell'OMS di pandemia (11 marzo 2020), ci siamo trovati di fronte ad un panorama del tutto nuovo e impreveduto, che ha modificato profondamente la vita e le abitudini dei cittadini di tutto il mondo e ha imposto limitazioni impensabili in Paesi democratici con un profondo impatto sull'economia mondiale e, nello specifico, su quella del nostro Paese. Limitazioni necessarie per la tutela della vita delle persone.

Da qui la decisione del Governo italiano di un *lockdown*, doloroso ma opportuno e fondamentale per contenere il Covid-19. Il Governo ha dovuto spegnere quasi tutti gli interruttori delle attività economiche del Paese, interrompendo tutte le attività sociali, consentendo a decine di migliaia di operatori sanitari di fare un lavoro unico e straordinario nella storia della sanità italiana. E insieme a loro sono stati tenuti attivi solo i comparti necessari a sostenere direttamente e indirettamente la condizione forzata in cui era il Paese. Hanno proseguito le loro attività seppur con molte limitazioni, i settori dell'energia, dei carburanti, dei trasporti, della logistica e l'intera filiera agroalimentare, necessaria a garantire l'arrivo di beni alimentari nelle case degli italiani. Mentre il Paese restava a casa, il Governo, le Regioni e gli Enti locali, in un clima di leale collaborazione istituzionale, hanno sempre lavorato fianco a fianco per riorganizzare in emergenza la rete sanitaria territoriale e programmare la cosiddetta ripartenza.

La fase 2, dal punto di vista normativo, è iniziata con il Dpcm del 17 maggio 2020 con cui sono state adottate le nuove misure di contenimento del contagio da Covid-19 sull'intero territorio nazionale. Prima di



quella data c'era stata la lenta e graduale ripartenza di una parte dell'industria, del commercio all'ingrosso, dei trasporti locali, dei servizi e del terziario nel rispetto di protocolli di sicurezza sempre condivisi da imprese e enti territoriali con il governo e le parti sociali. Dal 18 maggio si è consentito, rispettando sempre linee guida sanitarie e protocolli nazionali con linee guida della Conferenza delle regioni e delle province autonome, la ripresa delle attività commerciali di dettaglio, i servizi alla persona, le funzioni religiose fino alla riapertura al pubblico di musei e luoghi della cultura, delle attività degli stabilimenti balneari e delle strutture ricettive. Con la ripresa delle attività sportive presso le palestre, piscine, centri e circoli sportivi pubblici e privati e la riapertura di teatri, sale cinematografiche e concerti si è passati alla convivenza finale con il Covid-19. Non un ritorno al passato ma una cosiddetta nuova normalità.

L'Italia aprendo anche i confini regionali ha iniziato a vivere al tempo del Covid-19. Uno per uno, si sono riaccesi tutti gli interruttori della vita economica e sociale del Paese.

La parola chiave che ha caratterizzato l'emergenza, la ripartenza e, in generale, tutto il periodo del coronavirus è stata "semplificazione". Dall'emergenza sanitaria in poi si è dovuto e si dovrà tener conto di poche direttrici chiare e definite in maniera condivise tra Stato e Regioni. Semplificare, proprio come si è fatto durante l'emergenza sanitaria. E questo vuol dire: ridurre i tempi dei procedimenti, assicurare un miglior coordinamento tra amministrazioni ma anche evitare ipertrofie normative, ambiguità, contenziosi, oneri ulteriori a carico degli operatori non previsti dalle direttive europee; rafforzare la capacità amministrativa mediante l'accrescimento delle competenze giuridico-informatico degli operatori; ridurre la disomogeneità presente nel territorio nazionale; rendere i sistemi informativi esistenti interoperabili; avere continuità nella destinazione delle risorse; rendere disponibili alle imprese, in tempo reale, tutte le informazioni utili; semplificare i controlli sulle imprese, più semplici e trasparenti; definire una modulistica standardizzata e semplificata.

Il ruolo di tutte le Regioni e delle Province autonome, titolari del servizio sanitario locale, in raccordo con la regia dello Stato, è stato indispensabile e prezioso. E il lavoro fatto dimostra l'importanza di una visione di insieme, che aiuta a superare anche le visioni contrapposte.

Ora, con il *Recovery fund* dell'Unione europea abbiamo una grande opportunità per investire risorse importanti nel rafforzamento sempre maggiore della rete sanitaria territoriale che deve essere pubblica e sempre più capillare. Se c'è una lezione che ci ha lasciato la pandemia è che

ci sono diritti universali come il diritto alla salute, garantito dalla nostra Costituzione, che vengono prima dei vincoli di bilancio: il diritto alla cura e alla salute per il nostro Paese non sarà mai più un diritto negoziabile.

FRANCESCO BOCCIA  
Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie



## Saluto

*Oltre la pandemia* nasce da una felice intuizione del Prof. Gianmaria Palmieri, Direttore del *Centro Interdisciplinare di Ricerca Governance e Public Policies* dell'Università degli Studi del Molise, che ha saputo dar vita, nell'arco di poche settimane, a una nuova e riuscita iniziativa editoriale.

L'Opera, alla quale hanno partecipato centosessantuno autori, raccoglie le numerose e proficue riflessioni che tanti studiosi, appartenenti a branche del sapere così diverse ed eterogenee – ciascuno con le proprie sensibilità e metodologia di ricerca – hanno voluto mettere a disposizione della collettività, e anche di chi ricopre ruoli di responsabilità politica e gestionale, per prospettare possibili soluzioni alle tante, e spesso irrisolte e sospese, questioni sorte con la pandemia.

La diffusione di un virus sconosciuto, che ha stravolto in poche settimane tutti i principali modelli relazionali sui quali si fonda la nostra società, ha imposto anche alle istituzioni universitarie di modificare radicalmente i propri consolidati assetti organizzativi: le misure di distanziamento, che hanno limitato, per un periodo anche in maniera drammatica, ogni libertà di movimento ci hanno imposto di ricorrere repentinamente alla didattica a distanza, impedito di organizzare o di partecipare a convegni e seminari “in presenza”, obbligato a ridimensionare le nostre attività di ricerca, costretto a sospendere viaggi di istruzione e accordi Erasmus, che sono i pilastri sui quali si fondano le relazioni didattiche e scientifiche tra studenti e docenti di diversi Paesi, sostituendo completamente l'attività lavorativa abituale con quella, solo apparentemente più semplice e scontata, “da remoto”.

*Oltre la pandemia* è un titolo che vuole proiettarci di là dal momento dell'emergenza, indicando priorità e programmi di lungo periodo che, negli scenari necessariamente nuovi che andranno a disegnarsi, possano fungere da modello generale di riorganizzazione, anche inaugurando una stagione coraggiosa di riforme istituzionali, nel segno della valorizzazione delle competenze, della priorità della scuola e della ricerca scientifica, della formazione rispetto all'informazione. L'ambizione è quella di prospettare soluzioni con gli strumenti propri del metodo scientifico: rigore, analisi delle fonti e dei dati, capacità speculativa, approccio critico, dubbio, curiosità.

Ricordando che, come saggiamente ammoniva Rita Levi Montalcini, non bisogna temere i momenti difficili, perché il meglio viene da lì, auspico di poter presentare presto il libro nell'Aula Magna della nostra Università e invio il mio più sincero ringraziamento al Curatore e a tutti gli Autori.

LUCA BRUNESE  
Magnifico Rettore  
dell'Università degli Studi del Molise

**VOLUME PRIMO**

**I**

**Economia Impresa Europa**



**LA CRISI DEL DIRITTO SOCIETARIO  
E LA RISCOPERTA DEL VALORE DELLA “NUDA” IMPRESA  
NELL’ECONOMIA POST COVID-19  
(CON UNO SGUARDO ALL’ART. 41 DELLA COSTITUZIONE)**

GIANMARIA PALMIERI

SOMMARIO: 1. Il Covid-19 e l'impossibile ritorno alla normalità. – 2. La crisi del diritto societario. – 3. L'oscillazione del pendolo dell'economia e il valore della *nuda* impresa. – 4. Il rischio di una deriva neo-istituzionalistica. – 5. La sostenibilità ambientale come priorità e l'uso strumentale della *Corporate Social Responsibility*. – 6. Autonomia organizzativo-gestionale e salvaguardia della funzione sociale dell'impresa.

1. È singolare, ma anche triste, constatare come nel drammatico tempo presente sia diventata aspirazione di ogni individuo, a qualunque latitudine, quella che fino a otto mesi fa non sarebbe mai potuta essere considerata una prospettiva ambiziosa e allettante: il ritorno alla normalità, il *back to normal*. La pandemia in atto sembra aver ribaltato lo schema valoriale individuale e collettivo tipico delle civiltà occidentali che valorizza la logica dell'avanti e deprèca quella dell'andare indietro; che sprona a non accontentarsi dell'ordinario, ma di tendere sempre al suo superamento, al *plus ultra*<sup>1</sup>, tanto da associare il concetto di eccellenza a quello di straordinarietà, dimensione che è appunto virtuosa proprio perché *extra-ordinem*, cioè estranea alla normalità.

Questa tensione a riportare indietro le lancette del tempo, a riavvolgere il nastro, ancorché espressa a ogni livello, appare del tutto velleitaria, anche a prescindere da quello che sarà il decorso dell'infezione, al momento imprevedibile. Gli è, infatti, che se pure il virus dovesse essere velocemente debellato o sparire dall'oggi al domani, senza nuove ondate, come tutti ci auguriamo, gli effetti duraturi della devastazione prodottasi in questi mesi renderebbero impossibile il ripristino dello *status quo ante*. L'enormità del fenomeno, che per estensione geografica e rapidità di diffusione non sembra avere precedenti a memoria d'uomo, lascia in ogni caso presagire scenari a tinte fosche sul piano economico e sociale, sia a livello globale che con riguardo al nostro sistema Paese,

<sup>1</sup> Descrive la tendenza culturale al superamento del limite come cifra della modernità, R. BODEI, *Limite*, Bologna, 2016.



come impietosamente attestato nelle *Considerazioni finali della Relazione* sul 2019 del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco<sup>2</sup>. D'altra parte, se basta una variazione di un'ora nel ritmo di vita quotidiano, come accade nel semplice passaggio dall'ora solare all'ora legale, a determinare effetti misurabili in termini macroeconomici, si può intuire quale sia, in scala, l'ordine di grandezza dei riflessi prodotti dall'interruzione, al momento più che semestrale, della gran parte dei traffici commerciali planetari, se si eccettuano quelli riguardanti i beni e i servizi essenziali<sup>3</sup>.

Senza trascurare poi l'impatto dei mutamenti imposti dalla pandemia alle abitudini quotidiane dei cittadini, che hanno sperimentato con successo nuovi modelli di comunicazione, di lavoro, di socialità, di fruizione di beni e servizi, rivelatisi spesso non solo più sicuri, ma anche più efficienti rispetto a quelli tradizionali. Modelli che è facile prevedere non verranno accantonati al cessare dell'emergenza, ma resteranno, almeno in parte, in uso, richiedendo un conseguente impegnativo e radicale processo di adeguamento delle infrastrutture, delle imprese, della pubblica amministrazione, del mercato, delle organizzazioni di culto, del terzo settore, dello sport, del tempo libero.

Per questa ragione la pandemia non può considerarsi una parentesi ma un momento di svolta, che non può essere affrontato nella prospettiva di un impossibile ritorno a ciò che non è più, ma con la consapevolezza della complessità dell'oltre che ci attende, in cui l'incipiente depressione economica scatenerà nuovi e più virulenti conflitti sociali, già esplosi in molte parti del mondo, e darà la stura a vecchi ma mai tramontati egoismi nazionali, come la recente decisione del *BundesVerfassungsgericht* tedesco del 5 maggio 2020 sul programma PSPP – resa in piena pandemia – inequivocabilmente indica<sup>4</sup>; ed in cui l'unico strumento di difesa possibile, individuale e collettivo, a salvaguardia dei valori fondamentali della Costituzione repubblicana e di quelli alla base dell'Unione Europea (cd. *Carta di Nizza*) sarà costituito dalla capacità di organizzarsi in tempo per prevenirli o contrastarli, con il coraggio di ab-

<sup>2</sup> V., in particolare, *Considerazioni finali del Governatore, Relazione annuale*, Roma, 2019, 4 ss.

<sup>3</sup> Per un puntuale quadro, anche in chiave previsionale, delle ricadute della pandemia sul terreno economico, in luogo di tanti, FELLI, *Le conseguenze macroeconomiche della pandemia: Effetti transitori e più persistenti*, in questa *Opera*, 25 ss.; A. LEPORE, *Rischio e incertezza in una dimensione storica. Le dinamiche dell'economia di fronte agli scenari della nuova pandemia*, in *Riv. Corte Conti*, 2020, 11, ss.

<sup>4</sup> Al riguardo cfr. le meditate riflessioni di L.F. PACE, *Un inatteso "macigno" sulla strada del processo d'integrazione europea ai tempi del Covid-19: la sentenza del BVerfG sul programma PSPP*, in questa *Opera*, 75 ss.

bandonare, rapidamente e senza esitazioni, molti schemi non più adeguati allo scopo.

Peraltro, questa esigenza di rapidità e risolutezza nell’adeguare gli assetti preesistenti alle nuove sfide che il Covid-19 ha aperto, emerge con particolare evidenza nel nostro Paese, chiamato ad affrontare una crisi di cotanta entità in condizioni di conclamata debolezza, fiaccato da anni di sostanziale stagnazione, con una crescita del PIL del 4% negli ultimi 18 anni a fronte del 25,2 % della Francia, del 26,5% della Germania e del 34,7% della Spagna<sup>5</sup>. Un Paese che non riesce a liberarsi dalla morsa del debito pubblico (pari al 134,8% del PIL a fine 2019) ed in cui l’attività produttiva sconta il gravissimo svantaggio competitivo risultante dalla sommatoria di endemiche carenze infrastrutturali, di un’insostenibile pressione fiscale, di un eccesso di burocrazia, di un mercato del credito rigido ed asfittico.

Con riguardo al nostro Paese, appare chiaro che la svolta imposta dalla pandemia non sarà costituita da una brusca inversione “ad u” del trend economico, ma dalla drammatica accelerazione di quello già in atto da molti anni, le cui tracce emergono con evidenza anche nella recente evoluzione del diritto dell’impresa, già espressiva di una spirale inequivocabilmente recessiva dell’economia italiana. Il riferimento è, in particolare, al diritto societario, cardine del diritto dell’impresa, il cui assetto attuale denuncia una profonda e assai evidente crisi di identità e di indirizzo, frutto di scelte legislative estemporanee e contraddittorie, indotte dall’urgenza di dimostrare all’opinione pubblica, con misure *slogan* fisiologicamente destinate all’insuccesso, l’esistenza di uno sforzo volto a rilanciare la produzione di beni e servizi, indipendentemente da ogni seria valutazione sull’effettiva incidenza delle stesse. Un approccio che, se reiterato, costituisce già una resa alle soverchianti difficoltà di questa epoca.

2. La generazione dei giuscommercialisti cui appartengo si è formata nella più assoluta fedeltà ad una lunga e nobile tradizione, ferma nel concepire il paradigma societario alla stregua di quanto delineato nell’ancora vigente art. 2247 del codice civile del 1942: un contratto associativo, in cui rilevano come elementi essenziali della fattispecie, i conferimenti, che formano il capitale di rischio, e l’esercizio in comune di un’attività, elettivamente d’impresa, finalizzata al conseguimento di uno

<sup>5</sup> <http://www.cgiamestre.com/wp-content/uploads/2019/01/CRISI-1960-70-80-90-00-2018.pdf>.

scopo comune di tipo egoistico (lucrativo, mutualistico o consortile). Fedeli a questa tradizione, non abbiamo mai seriamente dubitato che lo schema societario fosse dominato dal principio di tipicità sancito dall'art. 2249 c.c., che impone ai soggetti che intendono intraprendere in comune un'attività economica al fine di dividerne gli utili, di scegliere uno tra i cinque modelli di società lucrativa previsti dal codice civile, senza poter dar luogo a strutture atipiche. E abbiamo da sempre, un po' pigramente, creduto che la *summa divisio* tra società di capitali e società di persone si fonda sulla diversità di regole, in tema di costituzione, soggettività giuridica e autonomia patrimoniale, organizzazione dell'attività di gruppo nei rapporti interni ed esterni, struttura finanziaria, gestione dell'impresa e controlli, responsabilità per le obbligazioni sociali e per i danni da *mala gestio*. Abbiamo insegnato e continuiamo ad insegnare ai nostri studenti e allievi che il potere d'impresa è legato al capitale investito, e quindi al rischio corso, e che l'esercizio del potere di impresa è sempre collegato ad una responsabilità (*keine Herrschaft ohne Haftung*).

È bene riconoscere con franchezza che siffatta geometria del diritto societario, che ha proficuamente accompagnato per oltre mezzo secolo il Paese aiutandolo a ricostruirsi e a rilanciarsi, dopo l'ecatombe della seconda guerra mondiale, appare ormai del tutto superata, se la si rapporta al presente quadro normativo. Gli enunciati che ho appena menzionato, che tuttora, anche nella migliore manualistica, introducono allo studio del diritto delle società, appaiono postulati vuoti e indimostrabili, neanche attraverso il ricorso alle categorie dell'eccezione o della deroga, oggi davvero improponibile. Non a caso, è divenuto consueto, il riferimento al famoso discorso di Julius von Kirchmann sulla scienza giuridica, che deve fare i conti col legislatore, in grado di mandare al macero intere biblioteche con un tratto di penna<sup>6</sup>. Non voglio indugiare con un lunghissimo elenco degli interventi legislativi che si sono susseguiti nel tempo, ancor prima della riforma del diritto societario del 2003, e che hanno determinato siffatta progressiva corrosione del nostro ordinamento societario. Gli è che quest'ultimo è divenuto ormai un enorme contenitore di regole organizzative frammentarie, contraddittorie, prive di coerenza, di reciproco collegamento e, spesso, di *ratio*<sup>7</sup>. Un quadro non

<sup>6</sup> V., ad esempio, G. B. PORTALE, *La parabola del capitale sociale nella s.r.l. (dall'«importanza quasi-sacramental» al ruolo di «ferro vecchio»?)*, in *Riv. soc.*, 2015, 81.

<sup>7</sup> Per considerazioni non dissimili v. fra gli altri, G. MARASÀ, *Lucro, mutualità e solidarietà nelle imprese. (Riflessioni sul pensiero di Giorgio Oppo)*, in *Giur. Comm.*, 2012, II, 217; M. CAMPOBASSO, *La società a responsabilità limitata. Un modello senza qualità?*, in *La società*

tranquillizzante in una fase storica, che è quella appena iniziata, in cui appare fondamentale disporre di regole del gioco coerenti ed efficaci.

Dobbiamo prendere atto che, novella dopo novella, l'ordinamento è arrivato, limitandosi solo ad alcuni esempi: *a*) a consentire che vengano ad esistenza società di capitali senza la stipula di un atto costitutivo per atto pubblico (le *start up* innovative); *b*) a riconoscere che società di capitali come le s.r.l. possano costituirsi con un euro di capitale sociale; *c*) ad ammettere la costituzione per atto unilaterale di s.r.l. prive di capitale di rischio, con il potere di gestione attribuito al socio unico; *d*) a concepire la possibilità che possano operare s.r.l. (le PMI s.r.l.) con quote di partecipazione standardizzate, dematerializzate e organizzate in categorie, trasferibili con meccanismi informatici di tipo para-cartolare (una sorta di s.r.l. per azioni), oppure s.p.a. in cui taluni significativi diritti sociali, basti pensare a quello di voto, vengano collegati alla condizione soggettiva dell'azionista e non al valore della sua partecipazione; *e*) a non escludere che possano costituirsi imprese collettive non societarie con causa lucrativa e responsabilità limitata dei membri, come nel caso delle reti di impresa *ex*. L. 2010/122; *f*) a concepire che lo scopo istituzionale di una società lucrativa possa essere legittimamente affiancato da una o più finalità di beneficio comune, secondo il modello della società *benefit* (art. 1, commi da 376 a 384, L. 2015/208).

Si tratta di innovazioni talmente dirompenti, sul piano del sistema, da poter essere paragonate a quelle che nell'astronomia si determinarono col passaggio dal modello tolemaico a quello copernicano.

L'iperproduzione di modelli organizzativi, l'incremento esponenziale del tasso di derogabilità delle regole legali ad opera dell'autonomia statutaria, la riduzione dei costi e dei tempi per la costituzione di una società di capitali, l'azzeramento del valore del capitale di rischio necessario per erigere, almeno sulla carta, l'impresa collettiva, lo svuotamento dell'identità causale del modello societario ridotto a schema ibrido *bonne à tout faire*, esprimono bene la gravità e profondità della crisi economica che imperversa nel nostro Paese da quasi vent'anni. Crisi che, ben prima del Covid-19, ha desertificato il tessuto produttivo di molti territori, impoverito le famiglie, spinto centinaia di migliaia di giovani a lasciare, come i loro bisnonni, le terre di origine per trasferirsi all'estero.

Per tentare di contrastare la recessione economica, da un lato, ci si è illusi (o si è finto) che potesse essere utile introdurre regole legislative

che consentano alle società di nascere più agevolmente, di censirsi alle camere di commercio e di organizzarsi nei modi più stravaganti. Tutto ed il suo contrario è perciò stato ammesso, in una sorta di bolla, purché venissero ad esistenza enti societari e nuove partite IVA; come se a creare sviluppo bastasse una politica che incrementasse i numeri all'anagrafe, anziché il ripristino delle condizioni economiche ed infrastrutturali necessarie al proficuo esercizio dell'impresa. Dall'altro, si è tentato di scaricare su strutture privatistiche, come le società, le funzioni, le responsabilità e, soprattutto, i costi relativi ad attività, di carattere assistenziale e/o benefico, per loro natura estranee a modelli associativi connotati da uno scopo egoistico<sup>8</sup>.

Al fine di fronteggiare la recessione, occorreva agire sul terreno dell'impresa, che è quasi esclusivamente un terreno economico, non sul piano delle regole societarie, che hanno un grandissimo rilievo, ma su piani completamente diversi: organizzazione dell'attività, prevenzione e gestione dei conflitti, selezione degli interessi rilevanti e loro tutela, salvaguardia della legalità e dell'efficienza dei traffici. Invece, purtroppo, le cose sono andate proprio così. Si è imposto al legislatore societario, con una *deregulation* sempre più spinta, di farsi da parte e di rinunciare al suo ruolo fondamentale sul presupposto, illusorio, che ciò non avrebbe determinato costi per la collettività. Costi che, invece, si sono ben presto manifestati, sia sul piano sociale che economico, imponendo una brusca ed eccessiva inversione di rotta di cui chiara traccia vi è nelle norme societarie del Codice della Crisi di Impresa (d.lgs. 14/2019), alcune delle quali, non senza motivo, sono state giudicate "sconvolgenti"<sup>9</sup>. Basti pensare al secondo comma del nuovo art. 2086 c.c. (già in vigore) che impone a tutti gli imprenditori che operino in forma societaria o collettiva, il dovere di istituire un «assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa, anche in funzione della rilevazione tempestiva della crisi dell'impresa e della perdita della continuità aziendale, nonché di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il supe-

<sup>8</sup> Esclude che in conseguenza della pandemia «(al di là dei proclami dettati, più che altro, da fattori emozionali) un siffatto passaggio potrà essere fermato o, addirittura, retrocesso alla pubblica amministrazione, dati i noti, cronici problemi di natura finanziaria, che impediscono a quest'ultima un efficace e duraturo intervento» in tali settori, A. CETRA, *Impresa sociale vs. impresa socialmente responsabile: prove di avvicinamento tra terzo e secondo settore*, in questa Opera, 244.

<sup>9</sup> M. STELLA RICHTER JR., *La società a responsabilità limitata dalle codificazioni dell'Ottocento al Codice della crisi d'impresa*, in *Riv. soc.*, 2019, 669.

ramento della crisi e il recupero della continuità aziendale». Si tratta di una norma che in effetti recupera la distinzione dei piani tra impresa e società al dichiarato scopo di proteggere i valori produttivi che la prima esprime<sup>10</sup>, ma sembra destinata a non conseguire l’obiettivo, in quanto continua a muoversi, questa volta nel segno della compressione dell’autonomia statutaria, sull’errato presupposto che a tal fine basti agire sulle regole di struttura, con l’aggravante che, in questo caso, si tratta di una “cautela” destinata ad appesantire, e a rendere più onerosa, l’organizzazione dell’impresa<sup>11</sup>. Un risultato, quindi, non certo di stimolo all’iniziativa economica, ma al contrario espressiva di come, già prima della pandemia, lo stato di crisi, nella prospettiva del legislatore, fosse considerato ormai parte della dimensione fisiologica, e non più patologica, dell’impresa.

3. Tuttavia, ora che il sistema Paese si è trovato a fronteggiare la terribile onda d’urto della pandemia, questa bolla pare destinata fatalmente a scoppiare, mostrando la sostanziale vacuità di una stagione di riforme caratterizzata da una vera e propria mistificazione, fondata sulla sovrapposizione strumentale tra la fattispecie societaria e quella d’impresa<sup>12</sup>.

Si ha infatti la sensazione, già esaminando il contenuto dei provvedimenti emergenziali emanati nel corso del primo semestre del 2020, che il Covid-19 abbia finalmente rotto un incantesimo, costringendo il legislatore interno, anche grazie all’allentamento del divieto di aiuti di Stato da parte delle Commissione UE<sup>13</sup>, a tornare ad occuparsi di impresa piuttosto che della sua forma organizzativa. Sembra, in altri termini, che improvvisamente si sia riscoperto che è l’impresa – cioè l’attività economica – ad essere motore dello sviluppo e dell’occupazione, mezzo attraverso cui si crea la ricchezza ed il benessere per una collettività; non la società che è forma organizzativa dell’impresa e strumento di imputazione dei relativi rapporti giuridici. Il tutto con effetti molto rilevanti,

<sup>10</sup> DI MARZIO, *Il fallimento. Storia di un’idea*, Milano, 2018, 201.

<sup>11</sup> Per delle valutazioni in senso critico su tale disposizione, fra gli altri, P. BENAZZO, *Il codice della crisi d’impresa e l’organizzazione dell’imprenditore ai fini dell’allerta, diritto societario della crisi o crisi del diritto societario?*, in *Riv. soc.*, 2019, 275; L. CALVOSA, *Gestione dell’impresa e della società alla luce dei nuovi artt. 2086 e 2475 c.c.*, in *Società*, 2019, 799.

<sup>12</sup> L’esigenza di tenere ben distinti i due piani è richiamata con forza da C. ANGELICI, *La società per azioni. I. Principi e problemi*, Milano 2012, 387 ss., ID., “Potere” ed “interessi” nella grande impresa azionaria a proposito di un recente libro di Umberto U. Tombari, in *Riv. soc.*, 2020, 16, anche per i riferimenti.

<sup>13</sup> Al riguardo cfr. l’accurata indagine di F. FIMMANÒ, *Gli aiuti di Stato alle imprese in crisi da Coronavirus*, in questa *Opera*, 179 ss.

che lasciano presagire l'avvio di una stagione, senz'altro auspicabile, di riforme orientate in una direzione ben diversa rispetto a quelle che hanno caratterizzato questo ultimo ventennio. In una direzione, cioè, ben consapevole del fondamentale rilievo che per la collettività assume l'attività economica svolta da compagini organizzate a scopo lucrativo secondo il modello dell'art. 2247 c.c., attività che per sua natura è qualificabile sociale, a prescindere dalla sua ovvia non riconducibilità alla fattispecie "impresa sociale" di cui al d. lgs. 155/2006. Una riscoperta, insomma, del valore di quella che si potrebbe definire, mutuando il concetto dalla celeberrima categoria della "nuda vita" elaborata da Giorgio Agamben<sup>14</sup>, "nuda impresa", alludendo al fenomeno produttivo nella sua essenza, depurato dalle sovrastrutture che nel tempo hanno finito col celarne l'insostituibile centralità ai fini dello sviluppo economico; *in primis* quella finanziaria che proprio in questo drammatico frangente storico si dimostra del tutto inadeguata a sostituire, sotto il profilo della salvaguardia delle istanze sociali, quella produttiva, rispetto alla quale deve tornare a rivestire la sua originaria e preziosa funzione servente.

Particolarmente significativi, al riguardo, sono i tre pacchetti di misure introdotte dal cd. Decreto Liquidità (D.L. 23/2020) riguardanti, rispettivamente, (i) l'accesso al credito bancario, mediante intervento dello Stato nella veste di garante (Garanzia Italia e Fondo di Garanzia PMI), (ii) l'improcedibilità dei ricorsi di fallimento, (iii) il congelamento delle disposizioni societarie in tema di riduzione del capitale (iv) ed in materia di postergazione dei finanziamenti soci. Si tratta di misure, oggetto di analisi specifiche nell'ambito della presente Opera, che attestano con chiarezza siffatto radicale mutamento di approccio, in quanto volte ad incidere direttamente sul profilo dell'attività, e non della mera organizzazione; in particolare, favorendo, la prima e la quarta, la disponibilità di nuova finanza alle imprese, indipendentemente dalla loro dimensione; la seconda e la terza, salvaguardando la continuità aziendale mediante la temporanea sterilizzazione di procedure idonee ad interromperla. Nel medesimo solco si collocano, peraltro, anche alcune delle proposte del cd. *Piano Colao*<sup>15</sup> predisposte proprio al dichiarato scopo di favorire la capitalizzazione delle imprese (proposte *sub* 4) e di disincentivare il ricorso alle procedure concorsuali (proposta *sub* 3i).

<sup>14</sup> G. AGAMBEN, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Torino, 2005.

<sup>15</sup> Si tratta delle schede di lavoro elaborate dalla *Commissione di esperti in materia economica e sociale*, istituita con DPCM del 10 aprile 2020, raccolte nel Rapporto per il Presidente del Consiglio dei Ministri intitolato *Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022"*.

Non vi è dubbio che, in una prospettiva più generale, tra le suddette misure quella che investe con maggiore intensità il rapporto pubblico/privato nel campo dell’iniziativa economica, tanto da indurre ad una rinnovata riflessione sull’art. 41 Cost., è la prima. La circostanza che si sia giunti a consentire opportunamente a supporto delle imprese l’intervento dello Stato, addirittura con l’assunzione di una garanzia di tipo fideiussorio da parte di quest’ultimo, secondo un modello adottato anche in altri Paesi, potrebbe costituire un significativo indizio che il sistema di mercato abbia raggiunto i propri limiti di espansione ed il pendolo dell’economia, per il periodo a venire, si sia ormai orientato nella direzione opposta, ovvero quella dell’intervento pubblico, secondo la dinamica efficacemente descritta dall’economista belga Paul De Grauwe<sup>16</sup>. Sensazione avvalorata anche dal proliferare in Europa di misure protezionistiche, variamente articolate<sup>17</sup>, dirette a mantenere sotto il controllo nazionale aziende di rilievo strategico o, comunque, significative per grandezza, essendo indiscutibile che l’incipiente depressione offrirà terreno fertile ad iniziative predatorie da parte di soggetti - fondi sovrani, investitori istituzionali, stati, grandi *corporations* – muniti di adeguate risorse finanziarie da investire a fini di espansione economica e/o geopolitica.

4. La teoria di De Grauwe sui limiti del mercato, muove dall’assunto, del tutto condivisibile, secondo cui l’inveterato dibattito *stato vs. mercato* deve considerarsi sorpassato essendo ambedue strumenti necessari per promuovere la prosperità delle persone. In questa prospettiva, il vero nodo da sciogliere attiene al modo in cui la *divisione del lavoro* tra mercato e stato possa essere organizzata al meglio<sup>18</sup>, posto che senza un efficace intervento del secondo a limitare i costi esterni del primo, questo ultimo, esaurito il suo periodo di espansione, generatore di sviluppo e ricchezza, andrà inevitabilmente a sbattere contro i suoi limiti (interni ed esterni), lasciando che il pendolo dell’economia ripren-

<sup>16</sup> P. DE GRAUWE, *De limiten van de markt*, Lanoo Publishers, 2014 (traduzione italiana edita da Il Mulino, 2018). Nella letteratura giuridica italiana, in luogo di tanti, L. MENGONI, *Autonomia privata e Costituzione*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 1997, 8; M. LIBERTINI, *Limiti e ruolo dell’iniziativa economica pubblica alla luce del Testo Unico sulla società a partecipazione pubblica*, in *Iniziativa economica pubblica e società partecipate*, a cura di V. Cerulli Irelli e M. Libertini, Milano, 2019, 295 ss.

<sup>17</sup> Cfr. sul punto la puntuale e meditata analisi a effettuata da A. SCOGNAMIGLIO, *Lo Stato stratega (o lo Stato doganiere) affila le armi: le disposizioni emergenziali in materia di controllo sugli investimenti esteri*, in questa *Opera*, 159 ss.

<sup>18</sup> P. DE GRAUWE, *op. cit.*, 119



da o oscillare nel senso dell'intervento pubblico. Il tutto in un'ineluttabile alternanza che riporta alla mente il mito greco di Sisifo.

La prospettiva indicata da Paul De Grauwe suggerisce di soffermarsi su come, nella fase post Covid-19, dovrà auspicabilmente atteggiarsi il rapporto pubblico/privato in relazione all'attività di impresa, sul presupposto del conclamato avvio di una stagione all'insegna di una robusta ingerenza del potere pubblico. Il rischio che si pone nel nostro Paese è che, dopo una stagione contrassegnata dalla prevalente tendenza a limitare la presenza dello Stato nell'impresa, testimoniata di recente dall'impianto del Testo Unico delle Partecipazioni T.U.S.P. del 2016<sup>19</sup>, non solo si ritorni all'impostazione dirigistica che ha caratterizzato l'esperienza italiana fino alla metà degli anni '80 del secolo scorso, per la quale, secondo la descrizione datane da Luigi Mengoni, il *nucleo essenziale e qualificante* della Costituzione economica sarebbe rappresentato dall'intervento pubblico nell'economia, non per imporre regole e correttivi al mercato (...), ma per investire lo Stato di funzioni attive di indirizzo e di mediazione propulsiva delle forze economiche verso fini prestabiliti dal potere politico<sup>20</sup>, ma si vada anche oltre. Ci si spinga cioè fino ad imporre alle imprese private regole di gestione, sotto il decisivo profilo della funzionalizzazione del potere degli amministratori, strumentali ad istanze di carattere generale o, comunque, estranee agli interessi dei soci, in un'ottica neo-istituzionalistica della quale, alcuni segnali, già da tempo ed a prescindere della pandemia, si intravedono<sup>21</sup>, come dimostrato dalla rinnovata attenzione per la *vexata quaestio* della definizione dell'*interesse sociale*, emersa sia in correlazione al dibattito sulla *Corporate Social Responsibility* (d'ora in poi *CRS*)<sup>22</sup>, sia, più di recente, in conseguenza

<sup>19</sup> Al riguardo v. per tutti, M. LIBERTINI, *op. cit.*, 277 ss.

<sup>20</sup> Così L. MENGONI, *Autonomia privata*, cit., 3.

<sup>21</sup> Il riferimento è, non solo, alla posizione di M. LIBERTINI, *Ancora in tema di contratto, impresa e società. Un commento a Francesco Denozza, in difesa dell'istituzionalismo debole*, in *Giur. comm.*, 2014, I, 692 ss. secondo cui non ci sono «ragioni di principio ostative ad una proposta sistematica che costruisca la disciplina della s.p.a. nella chiave del potere funzionale e degli interessi legittimi», ma anche alla tendenza favorevole a giustificare, nell'ambito della definizione del criterio della corretta gestione *imprenditoriale* di cui all'art. 2497 c.c., il richiamo alla *coscienza sociale* in un dato momento storico o contesto, che imporrebbe l'adozione di determinati comportamenti a livello di singole società che di gruppo: e v., in particolare, G. SCOGNAMIGLIO, «Clausole generali», *principi di diritto e disciplina dei gruppi di società*, in *Riv. dir. priv.*, 2011, 532; ed ora, M. V. ZAMMITTI, *La responsabilità della capogruppo per la condotta socialmente irresponsabile delle società subordinate*, Milano, 48 ss.

<sup>22</sup> La letteratura «societaria» sull'argomento è ormai vastissima. Senza alcuna pretesa di completezza, oltre ai classici contributi di C. ANGELICI, *La società per azioni e gli «altri»*, in *L'interesse sociale tra valorizzazione del capitale e protezione degli stakeholders. In ricordo di*

dell'introduzione nel nostro ordinamento delle imprese sociali e delle società *benefit*, come pure delle disciplina della *disclosure non finanziaria* di cui al d.lgs. 30 dicembre 2016, n. 254, attuativo della Direttiva CEE 2014/95 del 22 ottobre 2014<sup>23</sup>. E come anche attestato dal nuovo Codice di Autodisciplina delle società quotate approvato il 9 dicembre 2019 - in vigore a decorrere dal primo esercizio del 2021 – il cui art. 1, comma 1, prevede che “L’organo di amministrazione guida la società perseguendone il *successo sostenibile*”, concetto, per la verità, di dubbia conclusione.

Il tutto in un contesto comparatistico che, almeno in apparenza, offre più di uno spunto in tal senso: basti pensare alla recente *Loi Pacte* (Loi n° 019-486 du 22 mai 2019) che ha introdotto in Francia *une notion élargie de l'intérêt social* espressa nel nuovo art. 1833 alinéa 2 *Code civil* («La société est gérée dans son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité»<sup>24</sup>). Oppure, volgendo lo sguardo ad atti di *soft law*, al notissimo *statement* prodotto nell'agosto del 2019 dai CEOs di 181 *corporations*, per lo più nordamericane (cd. *Business Roundtable*<sup>25</sup>), alla lettera inviata nel mese di gen-

Jaeger, Milano, 2010, 45; Id., *Divagazioni sulla “responsabilità sociale” dell’impresa*, in *Riv. soc.*, 2018, 3; F. DENOZZA, *L’interesse sociale tra «coordinamento» e «cooperazione»*, in *L’interesse sociale tra valorizzazione del capitale e protezione degli stakeholders. In ricordo di Jaeger*, Milano, 2010, 9; Id., *Le aporie della concezione volontaristica delle CSR*, in *La responsabilità sociale dell’impresa. In ricordo di Auletta*, a cura di Di Cataldo e Sanfilippo, Torino, 2013, 49; M. LIBERTINI, *Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla teoria della responsabilità sociale dell’impresa*, in *Riv. soc.*, 2009, 1; Id., *Economia sociale di mercato e responsabilità sociale dell’impresa*, in *La responsabilità sociale dell’impresa. In ricordo di Auletta*, a cura di V. Di Cataldo e P. Sanfilippo, Torino, 2013, 9; ed ora di U. TOMBARI (“Potere” e “interessi” nella grande impresa azionaria, Milano, 2019, si possono vedere i contributi raccolti in ODC, 2019, 497 ss. e in *La responsabilità d’impresa tra diritto societario e diritto internazionale* a cura di M. Castellaneta e F. Vessia, Napoli, 2019. In prospettiva più ampia, cfr. AA. VV., *La disciplina dell’attività d’impresa tra diritto, etica ed economia*, in *La responsabilità sociale d’impresa*, a cura di G. Conte, Bari, 2008, (di quest’ultimo Autore v. il recente volume *L’impresa responsabile*, Milano 2018); AA. VV., *Impresa e diritti fondamentali nella prospettiva transnazionale*, a cura di Deli ed al., Napoli, 2012.

<sup>23</sup> Al riguardo, diffusamente, M. MAUGERI, *Informazione non finanziaria e interesse sociale*, in *Riv. soc.*, 2019, 992 ss.

<sup>24</sup> La riforma transalpina, d’indubbia portata sul piano sistematico ed ideologico, ha suscitato una vasta eco, non solo nella letteratura francese, anche in considerazione della contestuale modifica dell’art. 1835 cod. civ. «*Les statuts peuvent préciser une raison d’être, constituée des principes dont la société se dote et pour le respect desquels elle entend affecter des moyens dans la réalisation de son activité*». Preziosi in argomento sono i commenti di P. H. DONAC, S. SCHILLER, I. URBAIN-PARLEANI contenuti in ODC, 2019, 497 ss.

<sup>25</sup> Pubblicato anche in *Riv. soc.*, 2019, 1311 s.

naio del 2020 agli amministratori delle controllate del gruppo *Blackrock* dal CEO Larry Flynt<sup>26</sup> o, ancora, al *Report* presentato nel novembre 2019 dalla *British Academy (Principles for Purposeful Business)*<sup>27</sup>. Documenti tutti volti a favorire lo sviluppo di un capitalismo attento ai temi della tutela dell'ambiente e della sostenibilità e non solo al profitto.

Si tratta peraltro di un rischio accentuato dal riemergere di letture volte dell'art. 41 Cost. che richiamano alla memoria quelle assai diffuse nell'Italia degli anni '50 del secolo scorso<sup>28</sup> al fine di argomentare la necessaria finalizzazione dell'impresa ad istanze di interesse generale, superate, poi, dall'orientamento prevalente, incline a considerare l'*utilità sociale*, cui fa riferimento il secondo comma della predetta disposizione, esclusivamente come limite al libero dispiegarsi dell'iniziativa economica privata, escludendo recisamente che dalla stessa previsione, come da quella del comma 3 ("*La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali*"), possano trarsi elementi a sostegno dell'esistenza di vincoli funzionali di matrice pubblicistica incidenti sull'attività svolta da società di diritto comune<sup>29</sup>. Orientamento vigorosamente sostenuto – è opportuno ricordarlo – anche da autori di ispirazione socialista<sup>30</sup>.

In realtà, nella fase storica apertasi con l'irrompere della pandemia sembra emergere il paradosso, per la verità soltanto apparente, di un ribaltamento nel rapporto tra le contrapposte impostazioni in ordine all'esistenza di un vincolo funzionale incidente sull'attività di impresa: ad essere maggiormente strumentale ad obiettivi di carattere generale di sviluppo e di benessere della collettività risulta oggi l'indirizzo che rivendica la dimensione essenzialmente privatistica dell'agire societario, che non può tollerare di essere infirmata, sul piano endosocietario, da condizionamenti funzionali ad interessi "esterni", anche là dove questi ultimi apparissero collegati, appunto, ad istanze di tutela di carattere generale. Condizionamenti che finiscono gioco forza con l'appesantire l'azione d'impresa gravandola di oneri burocratici e finanziari aggiuntivi

<sup>26</sup> Sulla quale v. le considerazioni pienamente adesive di BAZOLI, *Intesa Sanpaolo. Motore per lo sviluppo sostenibile ed inclusivo*, in *Riv. soc.*, 2020, 2.

<sup>27</sup> <https://www.thebritishacademy.ac.uk/documents/224/future-of-the-corporation-principles-purposeful-business.pdf>.

<sup>28</sup> Sulle quali, in senso critico, G. MINERVINI, *Contro la "funzionalizzazione dell'impresa privata"*, in *Riv. dir. civ.*, 1958, I, 618 ss.

<sup>29</sup> Per una puntuale analisi del dibattito sull'argomento, per tutti, v. M. LIBERTINI, *Impresa e finalità sociali*, cit., 13 ss.

<sup>30</sup> G. MINERVINI, *op. loc. cit.*

e caricando i suoi *managers* di ulteriori profili di responsabilità, in un contesto economico che già di per sé non favorisce la produzione e lo scambio di beni e servizi. E ciò soprattutto in un Paese come il nostro in cui il paradigma societario è per tradizione unitario e non distingue le poche grandi *corporations* azionarie dalle tantissime imprese di dimensioni medio-piccole, per lo più organizzate secondo il modello della s.r.l., che rappresentano la parte preponderante, in termini di occupati e di fatturato, del tessuto produttivo nazionale. Circostanza, quest'ultima, di cui spesso non si tiene conto sia a livello legislativo, ma anche di riflessioni dottrinarie, per lo più incentrate su esperienze, *in primis* quella statunitense, che poco hanno in comune con quella italiana.

5. L'assunto appena formulato merita di essere opportunamente chiarito, al fine di evitare di essere interpretato in una prospettiva opposta rispetto a quella da cui è ispirata. Non si intende, infatti, riproporre i postulati di Adam Smith e dei tanti epigoni del liberismo, fino a Milton Friedman e George Stiegler, fondati sull'esistenza, nell'economia di mercato, di una mano invisibile capace di garantire che gli sforzi degli imprenditori nel promuovere i propri interessi portino a promuovere sempre il benessere generale, come la notissima metafora del fornaio insegnerebbe. Postulati sottoposti nel tempo a convincenti riflessioni critiche che hanno dimostrato la fallacia sia dell'idea di un mercato capace di autoregolamentarsi, garantendo una sufficiente distribuzione della ricchezza e una riduzione delle disuguaglianze secondo il teorema di Simon Kuznets, sia quella di un mercato in grado di far fronte autonomamente ai costi delle cd. esternalità, come sostenuto dalla teoria di Roland H. Coase<sup>31</sup>. L'intendimento è ben altro, e attiene proprio alla ricerca di una più efficace tutela delle molteplici e relevantissime istanze sociali legate alle dinamiche d'impresa.

Non vi è dubbio che la pandemia in corso, indipendentemente dalla sua enigmatica eziologia che parte della comunità scientifica ascrive alla distruzione degli habitat naturali della fauna<sup>32</sup>, ha reso ancor più evidente l'urgenza di favorire a livello globale una svolta radicale diretta a ripristinare le condizioni ambientali indispensabili ad uno sviluppo armonico

<sup>31</sup> Senza pretesa di poter neanche sfiorare siffatto dibattito, ci si limita a rinviare, per una stimolante riflessione sulle virtù ed i limiti del mercato alla luce dei contributi della dottrina economica del XX secolo europea e nordamericana, a P. DE GRAUWE, *I limiti del mercato*, cit., 21 ss.

<sup>32</sup> Al riguardo, anche per riferimenti, v. F. CAVALLARO, *Effetti del lockdown sul Climate-Change e sulla qualità dell'aria*, in questa *Opera*, 1527 ss.

delle comunità. Condizioni drammaticamente alterate da un dissennato quanto protratto abuso delle risorse naturali, da politiche di inurbamento e di industrializzazione squilibrate e miopi, dall'assenza di volontà progettuale e di senso della responsabilità verso le nuove generazioni, da comportamenti individuali e collettivi del tutto incompatibili con i canoni della sostenibilità, da una cultura d'impresa e finanziaria autoreferenziale e indifferente ai bisogni delle persone. Così come ha certificato l'insufficienza degli strumenti giuridici fin qui utilizzati – è il caso di ricordare che la dichiarazione di Stoccolma risale al 1972 ed il protocollo di Kyoto al 1997 – al fine di arrestare o attenuare il progressivo deterioramento degli ecosistemi e dei fattori climatici provocato dalle attività umane.

Il carattere prioritario che oggi assume la questione della sostenibilità sociale ed ambientale dell'impresa appare dunque fuori discussione. Si tratta di una vera e propria emergenza che non è più possibile eludere, in quanto rappresenta la componente più rilevante del problema globale. Non è casuale che lo stesso *Coronavirus*, non solo nel nostro Paese, ha dimostrato maggiore capacità di contagio in territori o distretti a forte concentrazione industriale e che molteplici focolai, anche nelle fasi di apparente regressione dell'infezione, continuano a manifestarsi in plessi produttivi.

Il Covid-19 ha, tuttavia, reso più problematica la sua soluzione che deve ora conciliarsi con un'altra emergenza, altrettanto prioritaria: quella legata alla riorganizzazione e alla ripresa delle attività produttive nel nuovo e, per certi versi ancora sconosciuto, contesto. Il che obbliga a valutare con maggiore attenzione, rispetto al passato, l'impatto delle soluzioni proposte nell'ottica della tutela delle istanze sociali ed ambientali con le esigenze tipicamente imprenditoriali, legate all'efficienza ed alla produttività aziendale.

Il problema è, dunque, di individuare *policies* idonee a rispondere adeguatamente e contestualmente ad ambedue le emergenze, in modo da superare lo scoglio, anche ideologico, della loro reciproca incompatibilità.

Ed è, appunto, da quest'angolo visuale, che l'idea di includere nella sfera degli interessi che dovrebbero ispirare la *governance* dell'impresa privata quelli, spesso tra loro confliggenti, che fanno capo agli *stakeholders* diversi dai soci (lavoratori, fornitori, consumatori, comunità locali, società civile) e che rimandano ad istanze di tutela dell'ambiente e della sostenibilità, in un'ottica che imporrebbe di perseguire un'*Interessenpluralität* (in contrapposizione al cd. *Interessenmonismus*), risulta

presentare forti controindicazioni. Ciò in quanto siffatta inclusione verrebbe gioco forza ad incidere, per i suoi inevitabili riflessi sul piano organizzativo e gestionale<sup>33</sup>, sui valori produttivi, di indiscutibile rilievo sociale, che l’impresa esprime, in una sorta di singolare eterogenesi dei fini. Ora che la pandemia ha di fatto bloccato, o limitato, gran parte delle attività produttive, determinando prospetticamente un aumento esponenziale della disoccupazione, dell’indebitamento delle aziende e delle famiglie, delle disuguaglianze, della povertà, balza agli occhi, come indefettibile necessità, quella di consentire alle imprese di produrre al massimo dell’efficienza e della profittabilità, senza che i propri organi di gestione (e di controllo) siano condizionati dall’obbligo di “funzionalizzare” e giustificare le proprie scelte in rapporto a molteplici e variegati interessi “esterni”.

Il che non esclude affatto che gli stessi possano essere salvaguardati nella diversa ottica dell’*Interessenmonismus*, facendo leva sull’interesse egoistico dei soci a preservare il valore prospettico dell’investimento, in modo da determinare la tendenziale convergenza tra siffatto interesse e quello generale al rispetto di canoni della CSR. Si tratterebbe, anzi, di una tutela che si prospetta più efficace rispetto a quella assicurata nell’ottica *stakeholder-oriented*.

Ed invero, l’esclusione di ogni “funzionalizzazione” dell’impresa privata, da un lato, non pregiudica la possibilità che siano le imprese ad adeguare, su base volontaria, le linee di indirizzo dell’attività produttiva e della struttura organizzativa alle esigenze sociali. Adeguamento che, in un contesto di aumentata sensibilità dei vari *stakeholders* – consumatori compresi – e di taluni finanziatori e/o investitori istituzionali per i temi dell’ESG (*Environmental, Social, Governance*)<sup>34</sup>, potrebbe costituire fat-

<sup>33</sup> V., nel medesimo ordine di idee, V. CALANDRA BUONAURA, in *ODC*, 2019, 597, secondo cui «qualificare l’interesse degli stakeholders come principio organizzativo dell’impresa è l’impostazione che potrebbe risultare più aderente agli obiettivi di CSR. Dal punto di vista organizzativo, occorre, però, verificare che la soluzione della rappresentanza degli stakeholders sia realisticamente praticabile al di fuori dell’esperienza della partecipazione dei lavoratori e con riguardo ad interessi “esterni” all’impresa e non presenti il rischio di produrre situazioni talmente conflittuali da costringere gli amministratori a continue mediazioni e rendere difficile la gestione delle imprese. Da ultimo, tale scelta non potrebbe che essere presa a livello globale: in mancanza, ci troveremmo ad avere imprese meno competitive a causa dei conflitti interni che possono pregiudicarne l’efficienza».

<sup>34</sup> V., ad esempio, il recente *warning* inviato dal fondo norvegese *Storebrand Asset Management* al governo brasiliano, in rappresentanza di 30 fondi di investimento provenienti da 9 paesi diversi e che gestiscono complessivamente 3.700 miliardi di dollari, nel quale si minaccia di rivedere le strategie di investimento in Brasile nel caso il governo non adotti misure più efficaci per ridurre il di-

tore decisivo per incrementare i margini ricavabili dall'attività o la contendibilità del controllo, se è vero che il mercato, soprattutto dopo l'esperienza del Covid-19, dovrebbe mostrare *crescente interesse verso i prodotti e servizi delle imprese orientate alla sostenibilità*<sup>35</sup>. Dall'altro, e soprattutto, richiama lo Stato alle proprie ineludibili responsabilità sul piano della concreta attuazione delle istanze della *sostenibilità*, stimolandolo ad esercitare, senza opportunistiche "deleghe" a strutture privatistiche di tipo societario, il proprio potere di indirizzo e di intervento *ab externo*<sup>36</sup>, con misure fiscali, incentivi di diverso tipo, vincoli e sanzioni, volti ad imporre alle imprese l'adattamento ai canoni della CSR, a meno di non pregiudicare la produzione del risultato economico da *autodestinare* ai soci. D'altra parte, è opportuno ricordare, come si è efficacemente osservato, che l'art. 41 Cost. ha sì «connesso un apprezzamento positivo al modo di produzione capitalistico (ché, altrimenti, non lo avrebbe recepito), eppure la sua funzionalità alla costruzione del vincolo politico fra i cittadini non è stata affidata ai soli automatismi del suo andamento, ma anche all'esercizio della funzione pubblica di coordinamento e di indirizzo»<sup>37</sup>.

sboscamento della foresta pluviale amazzonica (<https://www.bnnbloomberg.ca/funds-with-3-7-trillion-warn-brazil-of-deforestation-backlash-1.1454637>).

<sup>35</sup> M. SCIARELLI, *Il governo dell'impresa per uno sviluppo sostenibile*, in questa *Opera*, par. 1 ss.; G. STRAMPELLI, *Gli investitori istituzionali salveranno il mondo? Note a margine dell'ultima lettera annuale di BlackRock*, in *Riv. soc.*, 2020, 53 che ricorda opportunamente come lo stesso Milton Friedman nel famosissimo articolo in cui delineava i tratti della *shareholder value theory* (M. FRIEDMAN, *The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits*, in *The New York Times Magazine*, 13 settembre 1970) osservava che iniziative considerate espressione di una condotta *stakeholder-oriented* sono, in realtà, perfettamente in linea con l'obiettivo di massimizzare il profitto per gli azionisti.

<sup>36</sup> Appare utile al riguardo richiamare – come sottolinea R. COSTI, *Le nuove frontiere del diritto commerciale di Vincenzo Buonocore*, in *Banca borsa, tit. cred.*, I, 2009, 367 ss. – gli incisivi rilievi di V. BUONOCORE, *L'impresa tra responsabilità e vincoli*, in AA. VV. *La responsabilità dell'impresa*, Milano 2006, 42 ss., secondo cui «*quel che proprio non sembra possibile postulare è un'interpretazione dell'art. 41 cost. che veda contrapporsi l'interesse individuale dell'imprenditore all'interesse alla sicurezza, alla dignità e alla libertà della persona umana. Ciò che la norma costituzionale ha ritenuto non giustificata è – si ripete per la terza volta – una conduzione dell'impresa orientata esclusivamente alla massimizzazione del profitto in spregio degli interessi coinvolti e dei valori che tali interessi rappresentano. E non potendo imporre tout court una gestione lucrativa, ha affidato alla legislazione speciale l'interpretazione dei valori affermati nel secondo e nel terzo comma della norma costituzionale attraverso una serie di statuizioni che, senza concessioni funzionalizzatrici, fanno carico a questa, quale potenziale fonte di danno, degli obblighi connessi alla fruizione piena e corretta di quei valori che un modo dissennato di esercitare l'impresa potrebbe ledere*».

<sup>37</sup> M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione*

Ed è, pertanto, proprio nell’ottica di una più effettiva salvaguardia delle esigenze sociali che l’attività d’impresa solleva, che si ritiene di dover rimarcare, in questa sede, il rischio che la fase post Covid-19 possa offrire lo spunto per interventi normativi od interpretativi volti ad alterare l’identità dello strumento societario proprio sotto il profilo della sua funzione che deve restare saldamente ancorata alla matrice contrattuale, *in primis*, sotto il profilo dell’interesse da perseguire; posto che le critiche cui sono state sottoposte le teorie di impronta liberistica non sembrano aver travolto la fondamentale intuizione del nesso tra gestione efficiente ed interesse egoistico dell’imprenditore.

D’altra parte, se si considera il dibattito ormai da molti anni in corso nel nostro Paese, non si può fare a meno di notare la sostanziale freddezza con la quale la dottrina specialistica accoglie le più penetranti implicazioni della CSR, al di là di scontate adesioni agli obiettivi di tutela dell’ambiente e della salute da cui la stessa, almeno in apparenza, sembra ispirata; così come non si può trascurare l’analoga ritrosia ad attribuire rilievo sistematico alla dilatazione dell’interesse sociale operata dal legislatore in relazione alle società *benefit*, come pure alle disposizioni sulla *disclosure* non finanziaria introdotte dal d.lgs. 2016/254<sup>38</sup>. Basta rilevare al riguardo che anche gli autori più aperti alle tematiche in questione ed inclini a prestare attenzione alla prospettiva dello *stakeholder value* in contrapposizione allo *shareholder value*, non vanno oltre l’affermazione secondo cui gli interessi di categorie diverse dai soci e non legate alla società da vincoli contrattuali possono essere perseguiti dagli amministratori *soltanto in via subordinata* rispetto agli interessi lucrativi dei soci ed *in modo strumentale* allo scopo di lucro delle società, senza che sia possibile operare alcun bilanciamento tra i primi ed i secondi<sup>39</sup>; ovvero, po-

repubblicana, *Relazione* al Convegno AIC, Torino, 27-29 ottobre 2011, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 47.

<sup>38</sup> Significativi, al riguardo, i recisi quanto condivisibili rilievi di G.B. PORTALE, *Diritto societario tedesco e diritto societario italiano in dialogo*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2018, I, 607 secondo cui «L’analisi (...) della normativa italiana sulla CSR e delle società benefit porta a condividere la conclusione della letteratura giuridica che da essa non è possibile argomentare che, per le società di capitali di diritto comune (...), si sia verificato il passaggio da un monistisches ad un pluralistisches Unternehmeninteresse: la norma base del diritto societario resta, pertanto, espressa dall’art. 2247 c.c.». Orientata in senso diverso appare la posizione di U. TOMBARI, “Potere”, cit., 102 s., che, reputando ormai superate le radici storiche ed ideologiche dell’art. 2247 c.c., «una sorta di “fossile” del nostro ordinamento», propone per la società per azioni, *de iure condendo*, la creazione di un paradigma organizzativo “funzionalmente orientabile”.

<sup>39</sup> U. TOMBARI, *L’organo amministrativo di s.p.a. tra “interessi dei soci” ed “altri interessi”*, in *Riv. soc.*, 2018, 26; PORTALE, *Diritto societario*, cit., 607.



stulando una reciproca convergenza degli stessi in una prospettiva di crescita sostenibile nel medio-lungo periodo<sup>40</sup>. Ed anzi, non si manca di mettere in rilievo come allo sviluppo del dibattito sulla CSR, in realtà, non sia estraneo l'intento dei *managers* delle grandi *corporations* di giungere al risultato di assumere il ruolo di arbitri assoluti ed insindacabili<sup>41</sup> nella selezione degli interessi da perseguire a mezzo dell'attività di impresa, affrancandosi da ogni influenza degli azionisti istituzionali (e non)<sup>42</sup>. Un intento di potere o, addirittura, politico-ideologico<sup>43</sup> di *élites* contro altre *élites*, rispetto al quale, dunque, le istanze solidaristiche e di salvaguardia dell'ambiente e della sostenibilità, assumerebbero il mortificante ruolo di mero pretesto. Tutt'altro quindi che una svolta etica.

Peraltro, neanche l'interpretazione forse più spinta tra quelle emerse in dottrina, secondo cui deve ritenersi già pienamente compatibile con l'attuale assetto dell'ordinamento societario una lettura dell'art. 2247 c.c. tale da consentire all'autonomia statutaria di *precisare* lo scopo della società in senso (anche solo potenzialmente) non lucrativo o misto, lasciando poi agli organi della società stessa di determinare le strategie sociali senza i vincoli stabiliti dalle norme sulle imprese sociali o sulle società *benefit*, oppure da permettere, anche in mancanza di siffatta precisazione statutaria, agli amministratori il compimento discrezionale di scelte *socialmente* responsabili, purché *compatibili con lo scopo lucrativo*

<sup>40</sup> V., in quest'ordine di idee, fra i molti, R. SACCHI, *L'interesse sociale nelle operazioni straordinarie*, in *L'interesse sociale tra valorizzazione del capitale e protezione degli stakeholders*, in ricordo di Pier Giusto Jaeger, Milano, 2010, 135 ss; M. CAMPOBASSO, *Il futuro delle società di capitali*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2019, I, 150; d'altra parte, considerare la CSR criterio operativo per rendere sostenibile il perseguimento dell'interesse lucrativo *in the long term* è l'impostazione adottata dalla sec. 172 del *Companies Act* inglese (V. CALANDRA BUONAUURA, in *ODC*, 2019, 506). In senso diverso, C. ANGELICI, *Divagazioni*, cit., 12 ss. perplesso circa la possibilità di caratterizzare la funzione della s.p.a. sul piano del «lungo termine».

<sup>41</sup> Su tale rischio v., R. SACCHI, in *ODC*, 2019, 591 secondo cui «l'attribuzione agli amministratori della società del compito di mediare nei conflitti fra gli azionisti e i vari altri stakeholder determina la sostanziale insindacabilità delle loro scelte, dato che non è chiaro come – e sulla base di quali parametri, in assenza di una gerarchia di interessi stabilita dalla legge – i giudici possano sindacarle a posteriori».

<sup>42</sup> Convergenti al riguardo sono i rilievi di V. CALANDRA BUONAUURA, F. DENOZZA e G. MARASÀ, in *ODC*, 2019, 590.

<sup>43</sup> Prospetta una valorizzazione del movimento della CSR in chiave di *misura difensiva (preventiva) del sistema delle imprese nel suo complesso*, nei confronti di iniziative dirigistiche estemporanee che possono provenire da governi populistici poco prevedibili e controllabili nelle loro iniziative, M. LIBERTINI, *Un commento al manifesto sulla responsabilità sociale d'impresa della Business Roundtable*, in *ODC*, 2019, 635.

*finale*<sup>44</sup>, appare, a ben vedere, espressiva di un’effettiva funzionalizzazione dello strumento societario alle tipiche istanze della responsabilità sociale d’impresa. Al di là delle obiezioni cui tale impostazione si presta sul piano del diritto vigente, l’esigenza che l’*enforcement* di siffatte istanze avvenga *per via statutaria*, vale a dire per libera scelta dei soci, o sia comunque sottoposta al vaglio della *compatibilità* con lo scopo lucrativo finale, ne ridimensiona sensibilmente la portata, sia sul piano operativo che su quello ideologico, in quanto finisce col riconoscere la supremazia del profilo individuale-privatistico su quello, collettivo-pubblicistico, su cui insistono i temi della responsabilità sociale d’impresa. Né può poi essere del tutto trascurata l’esistenza, emersa nel cuore dell’Europa proprio durante la pandemia in corso, di significativi casi, si pensi al settore della macellazione, in cui sotto il manto di una gestione d’impresa improntata alla *ecological and social responsibility*, sbandierata al pubblico con finalità di *marketing*, si celino realtà produttive aduse alle peggiori pratiche di sfruttamento della manodopera e, nei fatti, orientate in direzione opposta rispetto a quella che sarebbe coerente con i commendevoli obiettivi da cui è ispirato il movimento *ESG*<sup>45</sup>. Il che induce a valutare come ben attendibili le perplessità di quanti hanno evidenziato come fra le motivazioni della *CSR* vi sia anche la ricerca di un *greenwashing* da parte di ambienti la cui coscienza non è sempre immacolata<sup>46</sup>.

6. Le considerazioni sin qui svolte consigliano, pertanto, di assumere una posizione cauta circa gli sviluppi cui in questa fase potrebbero condurre, in ambito societario, le suggestioni della *CSR*. La stagione appena avviata all’insegna di un massivo ritorno dell’intervento pubblico nell’economia potrebbe incoraggiare, infatti, l’adozione di misure normative volte, non solo, ad appesantire ulteriormente gli assetti organizzativi interni delle strutture societarie comprimendo la *Getstaltungsfreiheit* ma, soprattutto, ad intaccare il significato e la portata della *business judgement rule*, regola cardine a presidio di una gestione efficiente e profittevole dell’attività economica<sup>47</sup>. In altre parole, non è da escludere che

<sup>44</sup> M. LIBERTINI, *Un commento*, cit., 633; ma v. anche M. PORZIO, “...allo scopo di dividerne gli utili”, in *Giur comm.*, 2014, I, 665.

<sup>45</sup> D’altra parte, come osserva G. STRAMPELLI, *Gli investitori istituzionali salveranno il mondo?*, cit., 52 (richiamando l’articolo di RAGHUNANDAN e RAJGOPAL pubblicato dal *Wall Street Journal* del 2 dicembre 2019), si è rilevato che le società amministrare dai CEO aderenti allo *statement* della *Business Roundtable* del 2019 hanno tenuto condotte in materia di sostenibilità meno virtuose di quelle osservate dal *corporations* non aderenti.

<sup>46</sup> Così C. ANGELICI, *Divagazioni*, cit., 6

<sup>47</sup> Per una meditata rivisitazione della *business judgement rule* v., di recente, F. BRIZZI,

esigenze di indirizzo e/o controllo politico possano indurre a utilizzare la CSR come pretesto per limitare la discrezionalità degli amministratori, attraverso l'introduzione di un *dovere* di orientare le scelte gestionali verso finalità di carattere sociale. Quanto sarebbe oggi comunque rimesso alla discrezionalità del *management* – non essendo affatto da escludere, come si è già detto<sup>48</sup>, che una gestione socialmente responsabile possa risultare suggerita proprio dalla *business judgement rule*<sup>49</sup> – verrebbe così trasformato in obbligo di comportamento<sup>50</sup>.

Si tratta di un'eventualità da non considerare del tutto remota se si valuta con quanta disinvoltura il legislatore italiano nel recente passato, come si è avuto modo di illustrare, ha piegato lo strumento societario alle più disparate esigenze, finendo con indebolirne gli elementi identitari, di assetto e di scopo, fino a renderli pressoché evanescenti, salvo poi imporre, con interventi *ad hoc* privi di coordinamento, sovrastrutture organizzative e cautele procedimentali, in funzione preventiva di rischi che le stesse, per lo più, non si sono dimostrate in grado di neutralizzare.

Proprio per questa ragione occorre qui prospettare il pericolo che siffatto approccio possa pregiudicare lo sforzo in corso, volto a determinare le condizioni affinché la produzione di beni e servizi possa riprendere o continuare con il massimo grado di intensità ed efficacia consentite dal quadro epidemiologico. E ciò anche in considerazione delle opportunità che, malgrado tutto, si apriranno nel prossimo futuro in un mercato che, in conseguenza della pandemia, vedrà ridursi drasticamente il numero dei competitori, sia a livello nazionale che globale, e che prevedibilmente premierà quanti avranno avuto possibilità e capacità di affrontare e superare l'emergenza, dando prova di rapidità di azione, intuito, spirito innovativo e, *last but not least*, autentica attenzione alle istanze ambientali e sociali; come punirà comportamenti, estranei ad una vera cultura d'impresa, improntati all'immobilismo ed all'arrocco, ancorché incoraggiati da un ordinamento societario sempre più attento ai profili burocratici che a quelli produttivi.

*Doveri degli amministratori e tutela dei creditori nel diritto societario della crisi*, Torino, 2015, 354 ss.

<sup>48</sup> V. *supra* in nota 36.

<sup>49</sup> Sul punto v., gli incisivi rilievi di M. STELLA RICHTER JR., *Società benefit e società non benefit*, in *Riv. dir. comm.*, 2017, I, 272 s. secondo cui la scelta di bilanciare l'attività economica con il perseguimento di interessi esterni, nella convinzione che questa scelta gestionale possa portare vantaggi (reputazionali o di altro genere) idonei a tradursi anche in vantaggi di natura economica per l'impresa, attiene alla competenza degli organi cui è affidata la funzione gestoria e, quindi, coinvolge la *business judgement rule*

<sup>50</sup> V., ancora. C. ANGELICI, "Potere" ed "interessi", 17-18.

A tal fine, risulta perciò imprescindibile recuperare la consapevolezza che è il potere garantito all'imprenditore (individuale e collettivo) di organizzare e indirizzare la propria attività in conformità ai propri interessi a costituire la premessa affinché l'impresa possa continuare ad assolvere alla sua funzione sociale, in un contesto gravido di difficoltà ed incognite. Potere che nelle società di capitali, anche quotate, prende forma e si esprime nelle decisioni discrezionalmente assunte degli organi sociali nel rispetto della legge e dello statuto.

In altri termini, per rispondere adeguatamente alle nuove ed impegnative sfide che attendono il sistema produttivo del Paese, urge riappropriarsi di quanto insegnato dai nostri Maestri circa il rapporto tra impresa e benessere collettivo, tra libertà di iniziativa economica e utilità sociale (art. 41 Cost.): ovvero, per riprendere il pensiero di Gian Franco Campobasso, che la realizzazione del benessere collettivo cui funzionalmente si collega la libertà d'iniziativa economica non può prescindere dalla libertà dell'imprenditore di modellare secondo scelte ispirate dalla logica del vantaggio economico il proprio comportamento sul mercato<sup>51</sup>. Mentre è compito della legislazione economica – cioè dello Stato – di creare un ambiente propizio allo sviluppo delle imprese e di assicurare un ordinato, razionale e, dovremmo oggi aggiungere, *sostenibile* funzionamento delle stesse<sup>52</sup>.

Insomma, più che tendere ad un impossibile *back to normal*, la prospettiva da recuperare, nell'orizzonte che attende il diritto dell'impresa e delle società oltre la pandemia, è di un ritorno ai fondamentali, con un sano quanto indispensabile *back to basics*. Ritorno che costituisce la premessa per lo sviluppo di modelli di organizzazione e di esercizio dell'impresa adeguati al difficile e assai prossimo contesto economico-sociale.

<sup>51</sup> Al riguardo è utile richiamare gli efficaci rilievi di M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit., 46, secondo cui «l'art. 41 Cost. dà per scontata l'esistenza di un modo di produzione di tipo capitalistico e – conseguentemente – ha valutato la garanzia di tale modo di produzione come parte costitutiva del patto repubblicano».

<sup>52</sup> G. F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale, 1. Diritto dell'impresa*<sup>7</sup>, a cura di M. Campobasso, Torino, 2013, 1 s.



# LE CONSEGUENZE MACROECONOMICHE DELLA PANDEMIA: EFFETTI TRANSITORI E PIÙ PERSISTENTI

ERNESTO LORENZO FELLI

SOMMARIO: 1. Incertezza. – 2. Effetti macroeconomici. – 3. Conclusioni.

*Benché un flagello sia...un accadimento frequente,  
tutti stentiamo a credere ai flagelli quando ci piombano addosso.  
Nel mondo ci sono state tante epidemie di peste quante guerre.  
Eppure la peste e la guerra colgono sempre tutti di sorpresa.*  
Albert Camus (1947)

1. Un unico fattore può riassumere la crisi provocata dalla pandemia Covid-19: l'esplosione dell'incertezza. La pandemia ha causato uno “*shock-da-incertezza*” senza precedenti nella storia recente. E ci ha colti tutti di sorpresa, benché, come notava Camus, eventi del genere non siano certo sconosciuti a livello globale e locale nella lunga storia dell'umanità. Nassim Taleb ha compilato un elenco di 72 epidemie di varia scala (in termini di morti) a cominciare dalla Peste di Atene, 429-426 AC, centomila morti (Cirillo and Taleb (2020)). Le pandemie di larga scala sono eventi più rari. Quelli che hanno colpito maggiormente l'Europa (più di 100.000 morti), sono una quindicina, come si evince dalla Tabella 1.

La pandemia di Covid-19, che nel momento in cui scrivo ha causato nel mondo oltre 450 mila morti, è l'episodio più serio dalla Influenza Spagnola del 1918 (Barro et Al. (2020), Baker et Al. (2020)).

Tabella 1. Quindici Grandi Pandemie con almeno 100.000 morti

Eventi	Inizio	Fine	Morti
•Black Death	1347	1352	75,000,000
•Italian Plague	1623	1632	280,000
•Great Plague of Sevilla	1647	1652	2,000,000
•Great Plague of London	1665	1666	100,000
•Great Plague of Marseille	1720	1722	100,000
•First Asia Europe Cholera Pandemic	1816	1826	100,000
•Second Asia Europe Cholera Pandemic	1829	1851	100,000
•Russia Cholera Pandemic	1852	1860	1,000,000
•Global Flu Pandemic	1889	1890	1,000,000
•Sixth Cholera Pandemic	1899	1923	800,000
•Encephalitis Lethargica Pandemic	1915	1926	1,500,000
•Spanish Flu	1918	1920	100,000,000
•Asian Flu	1957	1958	2,000,000
•Hong Kong Flu	1968	1969	1,000,000
•H1N1 Pandemic	2009	2009	203,000

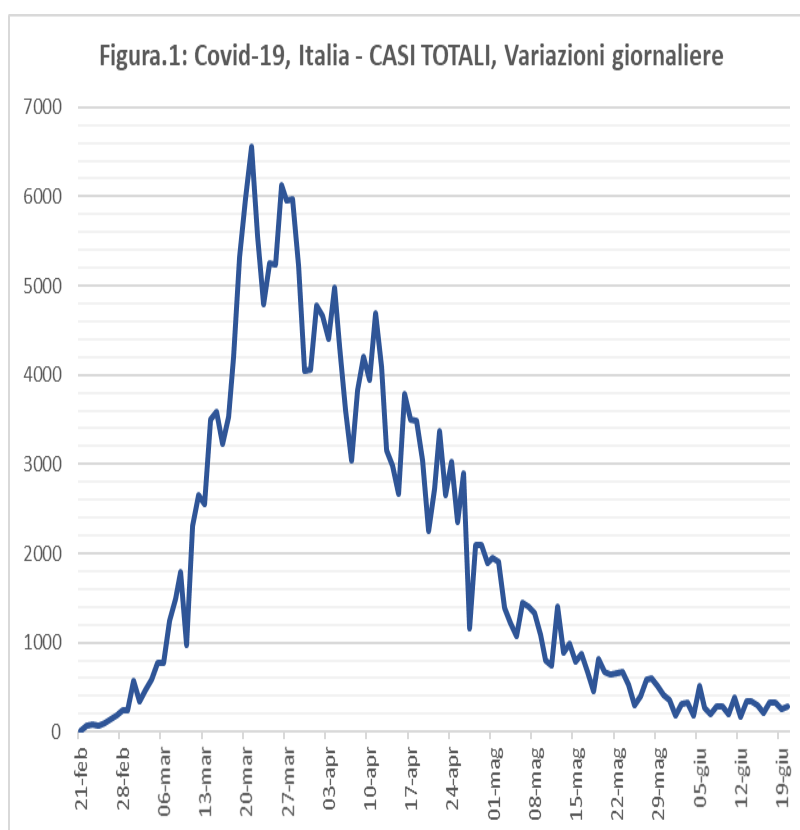
• Fonte: Jordà et Al. (2020)

L'incertezza è una caratteristica pervasiva della attuale pandemia. Riguarda quasi ogni aspetto: dai fattori epidemiologici-sanitari (infettività, diffusione, letalità del *virus* e a-sintomaticità della malattia, durata dell'epidemia, disponibilità di terapie ed efficacia delle protezioni non farmaceutiche – mascherine – capacità di risposta dei sistemi sanitari, disponibilità di vaccini), alle misure di contrasto non farmacologico (durata ed efficacia del distanziamento sociale e della chiusura delle attività produttive e dei mercati, efficacia delle strategie di contenimento alternative tipo “*testing-tracing-treatment*”); dagli effetti macroeconomici transitori e persistenti (di breve e lungo periodo) a quelli settoriali, sociali, psicologici, etc.; dalle politiche economiche da adottare in condizioni d'emergenza sotto il vincolo del *trade-off* “sanità-economia”, a quelle rivolte a incidere sulla velocità e l'intensità della ripresa e sui fattori alla base della crescita economica.

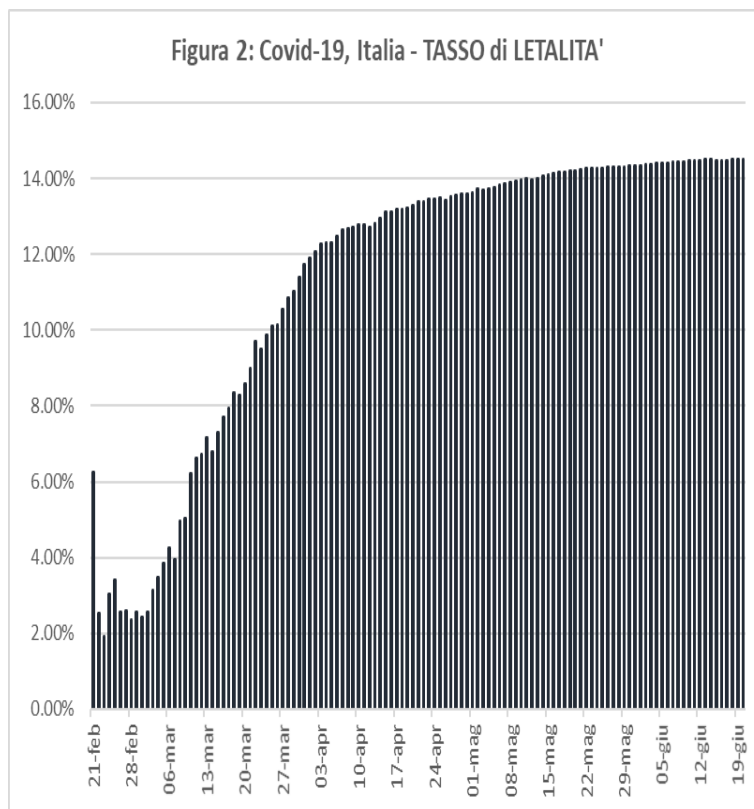
L'incertezza su alcuni parametri chiave dell'epidemia, come il tasso di mortalità (CFR, *Case Fatality Rate*), o il “numero di riproduzione di base” (il famigerato  $R_0$  e il suo correlato dinamico  $R_t$ ), o l'effettiva quantità di contagi, hanno reso il modello epidemiologico canonico (SIR) uno strumento più descrittivo che realmente predittivo, posto che tali modelli matematici e l'approccio scientifico in genere forniscono probabilità (stimate con un margine d'errore) piuttosto che certezze assolute. Ad esempio, in Italia secondo le statistiche ufficiali il numero di casi positivi osservati dall'inizio dell'epidemia (21 Febbraio 2020) era pari a circa 238 mila contagiati (19 Giugno). Ossia, dopo 120 giorni di diffusione del *virus* gli infetti rappresentavano circa lo 0,4 per cento della popolazione italiana. E molto probabile che tale percentuale sia sottostimata. Secondo uno studio dell'Imperial College (2020) realizzato dal *Covid-19 Response Team* coordinato da Neil Ferguson, gli infetti sono stimati nel 9,8% della popolazione italiana, cioè quasi 6 milioni di persone. Inoltre, e sempre per restare all'Italia, è l'andamento stesso dell'epidemia a rappresentare un fattore d'incertezza, giacché l'epidemia esibisce una certa persistenza. La curva delle variazioni giornaliere dei casi positivi dall'inizio dell'epidemia mostra infatti una coda piuttosto lunga, che indica il perdurare dei contagi, Figura 1. Il picco viene raggiunto dopo 1 mese (6557 nuovi casi il 20 marzo), ma dopo la discesa costante nei due mesi successivi, la curva si appiattisce – nel mese di giugno l'incremento si “stabilizza” poco sotto i 300 nuovi casi al giorno. A sua volta, un altro parametro chiave, il tasso di letalità del *virus* (morti/casi totali), si “stabilizza” dalla metà di maggio intorno al 14.0-14.5%, Figura 2. Senza contare che se si prendono i dati Istat sulla mortalità nei mesi di marzo e

aprile 2020 si nota un incremento rispetto alla media del periodo 2015-19 che non è “spiegata” dai dati sui morti da covid-19 forniti da Protezione Civile e Ministero della Salute.

È proprio in condizioni del genere che le analisi della crisi e le prescrizioni per contrastarla diventano un esercizio complesso. In situazioni inusuali e poco frequenti, «saltare alle conclusioni» sulla base di prove limitate diventa molto rischioso giacché non è detto, anzi è molto improbabile che «quello che si vede è l'unica cosa che c'è». Si tratta di quel *bias* cognitivo che Daniel Kahneman ha denominato WYSIATI (“What You See Is All There Is”). In altri termini, in situazioni di grande incertezza il “pensiero veloce” andrebbe usato con cautela mentre una certa dose di “pensiero lento” non guasterebbe, per usare di nuovo la nomenclatura di Kahneman (2011).







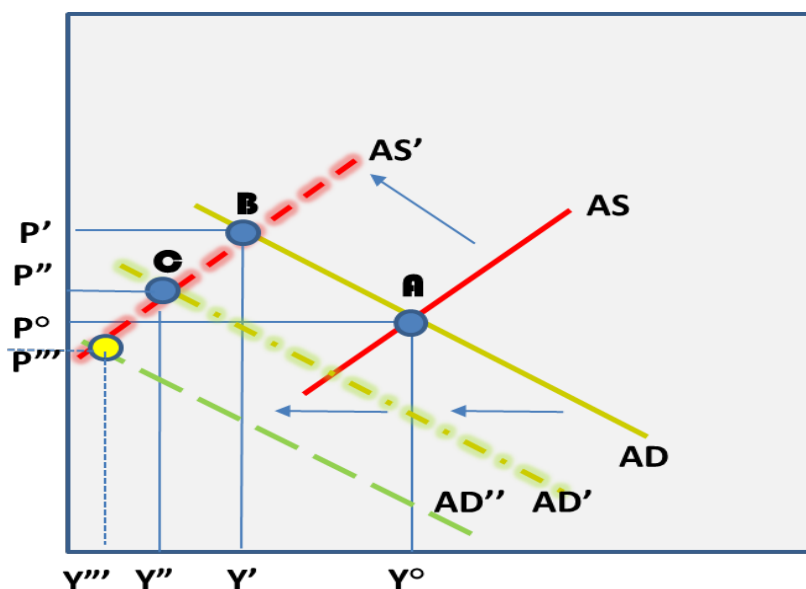
Da questo punto di vista, la discussa iniziativa del governo italiano di convocare gli “Stati Generali” del paese per ragionare sulla risposta nel post-emergenza andrebbe considerata con minore severità, essendo dopo tutto una manifestazione di pensiero riflessivo. Al contrario, la proposta di una riduzione temporanea delle aliquote IVA appare come una tipica distorsione WYSIATI, essendo necessari, semmai, sia un contrasto delle potenziali spinte deflazionistiche, sia un cambiamento strutturale del fisco con lo scopo di ridurre in primo luogo il peso tributario gravante sui fattori produttivi (su questi due aspetti si veda più avanti). Dunque, in un contesto del genere dominato dall’incertezza, quello che onestamente un economista può fare è di analizzare l’evidenza disponibile, di per sé incompleta e soggetta a varie distorsioni (in primo luogo di misurazione), attraverso uno schema interpretativo passabilmente adeguato, al fine di mettere a fuoco la natura dello *shock* – i suoi effetti transitori e quelli più persistenti – e dal quale ricavare ovviamente le eventuali implicazioni di *policy*.

Le osservazioni che seguono sviluppano alcuni ragionamenti affrontati (in *smart working*) nel mio corso di Politica Economica a Roma<sup>3</sup> e in un articolo pubblicato sul Foglio (Felli (2020)). Nell' articolo citato ho fatto io stesso una concessione al "pensiero veloce", proponendo una misura di stimolo del settore turistico, uno dei più colpiti dalla crisi, consistente nella defiscalizzazione integrale (e temporanea) di tutte le spese sostenute dai residenti italiani per questo tipo di consumi. Nell'articolo si argomenta perché un intervento del genere sarebbe sostenibile dal punto di vista finanziario, essendo potenzialmente neutrale sul bilancio pubblico.

2. L'Italia affronta questo *shock* da pandemia quando già la sua economia si stava piegando ad una curvatura recessiva. In verità, il dinamismo del nostro sistema aveva cominciato a declinare da tempo (a partire dalla metà degli anni novanta del secolo scorso) ed era stato ulteriormente frenato dalla crisi finanziaria e da quella dei debiti sovrani (2008-13). Uno scenario che ben si può definire di stagnazione.

In queste condizioni, il flagello coronavirus potrebbe innescare una reazione "*last resort*", nel senso di un'inversione di paradigma, un cambiamento dirompente del tipo di quelli che nella storia si sono già verificati all'indomani di altre epidemie o di guerre, rivoluzioni etc. Ma non è detto che tale cambiamento si realizzi. Questa crisi è una collezione di effetti di domanda e di offerta, che s'intrecciano tra di loro. Semplificando, la si può modellare come uno *shock* di offerta sul quale si "attorciglia" uno *shock* di domanda che ne amplifica gli effetti negativi. Se si usa il modello macroeconomico canonico (neo-keynesiano) dell'offerta e della domanda aggregate (il Modello AS-AD), questi effetti di offerta sono rappresentati da una pressione sui prezzi, oltre che da una riduzione del reddito e dell'occupazione. La caduta della domanda aggregata mitiga l'effetto sui prezzi ma aggrava quello sul reddito. Ne può scaturire un circolo vizioso come mostrato nella Figura 3.

Figura 3

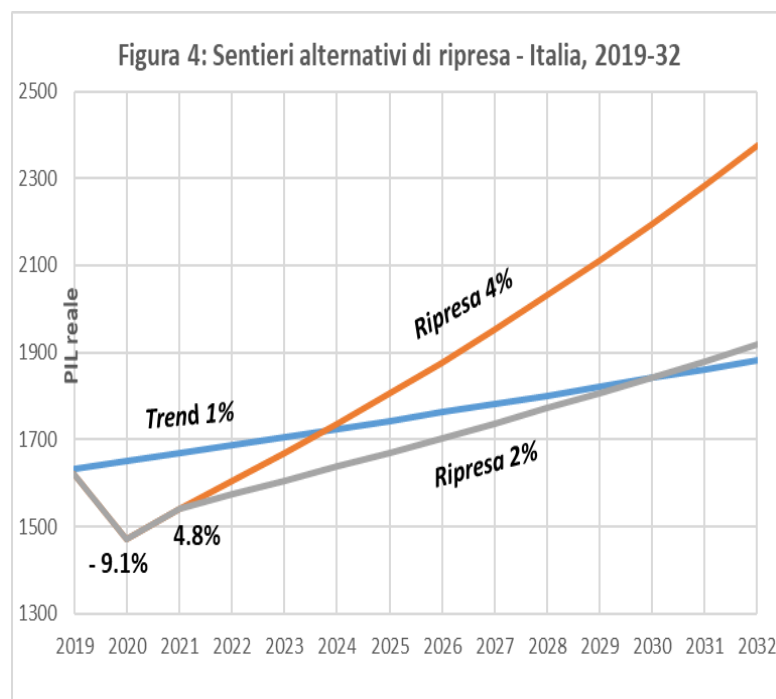


Nella figura 3, l'equilibrio iniziale è nel punto A. Lo *shock* di offerta negativo sposta l'equilibrio nel punto B: i prezzi (P) aumentano e l'*output* (Y) si riduce. Se lo *shock* di offerta è accompagnato da una carenza di domanda, l'impatto sull'*output* è più largo (Y si muove da Y' a Y''), ma la pressione inflazionistica è mitigata – P scende da P' a P''. Tuttavia, se un livello dei prezzi declinante genera aspettative di un ulteriore peggioramento della situazione produttiva, la domanda aggregata può ridursi ulteriormente (la gente è spinta a tagliare la spesa) – la curva AD si sposta nuovamente, da AD' a AD'', e si sprigiona un impulso deflazionistico. L'intero processo può trasformarsi in un circolo vizioso che si autorealizza, nel quale sia l'*output* sia i prezzi continuano a cadere. Estendendo il ragionamento, si può immaginare un aumento del risparmio precauzionale, sia per ripristinare le risorse intaccate dalla crisi, sia per fronteggiare l'incertezza sul futuro.

Ma ciò che è più importante da capire è se lo *shock* covid-19 sia di tipo transitorio o se abbia effetti più persistenti. Il modello AS-AD è molto semplice e ha non poche limitazioni, ma pur essendo concepito per interpretare le fluttuazioni di breve periodo (cioè deviazioni transitorie dall'equilibrio), può dar conto di *shock* di offerta più persistenti. In questo caso, la produttività marginale dei singoli *input* produttivi viene intaccata: cambia la pendenza della funzione di produzione aggregata e

quindi della curva AS. In caso di uno *shock* permanente negativo è lo stesso prodotto potenziale che si riduce (e la curva AS di lungo periodo che è verticale in corrispondenza di esso si sposta a sua volta verso l'interno). Per un approfondimento si vedano Baqaee and Fahri (2020), Guerrieri et Al. (2020), Baldwin and di Mauro (2020).

Nel caso di uno *shock* transitorio, esaurita la fase critica e superati gli effetti immediati dello *shutdown*, lo *shock* sarebbe riassorbito, senza lasciare tracce importanti, da una fase di ripresa che riporterebbe l'economia sul suo sentiero di crescita pre-crisi (che nel caso dell'Italia era già assai insoddisfacente). In questo caso più favorevole, diventano decisive la rapidità, l'intensità e la solidità della ripresa. Secondo le proiezioni di Aprile del IMF (2020), dopo un crollo del Pil del 9.1% quest'anno, l'economia italiana dovrebbe crescere ad un tasso del 4.8% nel 2021 (una velocità senza precedenti nella storia degli ultimi 40 anni), in ogni caso insufficiente a recuperare il terreno perduto.



Anche se per ipotesi la nostra economia mantenesse un ritmo così veloce negli anni successivi, diciamo un tasso di crescita del 4% annuo, impiegherebbe altri 3 anni per riportarsi sul suo *trend* di lungo periodo

dell'1%, Figura.4. E se più ragionevolmente la velocità fosse la metà (e anche una crescita del 2% non è assicurata), ci impiegherebbe molto di più (sino al 2030).

Ma c'è l'altra possibilità e cioè che lo *shock* abbia effetti più persistenti, coinvolgendo la capacità produttiva, la produttività e lo stesso prodotto potenziale (ossia quel livello di *output* che si raggiunge in equilibrio, quando l'economia procede "normalmente", senza oscillazioni e frizioni, il *trend* insomma). In tal caso, le conseguenze sarebbero ancora più devastanti.

Ora, non è facile capire verso dove ci stiamo muovendo e quali delle due possibilità enunciate sia più probabile e quindi quali politiche di ampio respiro dovrebbero essere escogitate per contrastare gli effetti dello *shock* Covid-19. Dato che anche i soli *shock* di domanda possono avere effetti persistenti e ridurre il potenziale, figuriamoci quando vi si associa come nella crisi corrente uno *shock* di offerta che può modificare la geometria della funzione di produzione aggregata (nel caso che si riduca il prodotto marginale degli *input* produttivi a cominciare dal lavoro).

In attesa di evidenze più accurate, mi limito ad esporre alcuni argomenti per illuminare un po' gli scenari e le connesse probabilità.

È sempre più chiaro che questa crisi determinerà un ampio processo di riallocazione delle persone e delle risorse, che essendo causato da una pandemia avrà un impatto globale (e sulla globalizzazione). Questi processi di solito riguardano la distribuzione del reddito e le interrelazioni tra le imprese e gli occupati di un singolo settore e quelle tra settori produttivi diversi e incidono sulla produttività (di Mauro and Syverson (2020); Brinca et Al. (2020)). La selezione darwiniana che determinerebbe l'emersione delle imprese e dei lavoratori più efficienti e la scomparsa di quelle/i marginali e quindi un aumento della produttività, del prodotto potenziale e della crescita economica di lungo periodo (la famigerata distruzione creatrice shumpeteriana), non sono un esito assicurato di questi processi. Insomma un "gioco a somma positiva" non è garantito. Perché a comprimere e a deviare le spinte positive si presentano sempre le resistenze e le reazioni degli *incumbent*, dei detentori di potere di mercato, dei cercatori di rendite monopolistiche, di tutti i legittimi "stakeholder" coinvolti, e della stessa interferenza delle politiche pubbliche. Nel caso italiano, c'è poi la questione della distribuzione granulare della dimensione delle imprese, squilibrata verso il micro e il piccolo, che non è chiaro quale ruolo possa giocare nel contesto dello *shock* Covid-19. In tale ambito, un ruolo attivo della politica e dello stato sarebbe

opportuno per contrastare i comportamenti predatori e “*rent seeking*” e per consentire l’aumento della produttività, rendendo compatibili gli interventi di mitigazione degli effetti redistributivi immediati (disoccupazione, fallimenti, diseguaglianza) e i processi spontanei di riallocazione delle risorse.

La questione cruciale riguarda la produttività. Senza una forte ripresa della produttività, già declinante prima di questa crisi, non ci sono prospettive. E allora bisogna capire prima di tutto come saranno influenzati dallo *shock* Covid-19 i fattori che ne sono alla base. E qui appunto le cose si fanno complesse e non è il caso di conclusioni affrettate. Gli economisti hanno da tempo messo in luce quali sono questi fattori, i “*driver*” principali della crescita economica. Senza farla lunga, quello che al riguardo onestamente si può dire è che alcuni di questi fattori non dovrebbero essere colpiti troppo negativamente. Non il lavoro e neanche lo *stock* di capitale, i due fattori di base della produzione. Questa pandemia ha un impatto tragico sulla vita di molte persone, ma non dovrebbe intaccare in modo significativo la dimensione della forza lavoro (potenziale). Quindi, al di là dei non trascurabili effetti di breve periodo, che determineranno la frazione effettivamente occupata della forza lavoro potenziale, non verrà da qui un effetto negativo permanente. Anche lo *stock* di capitale fisico non dovrebbe essere colpito in modo particolare da questa crisi, come avviene invece nel caso di una guerra, e ad eccezione di alcuni specifici settori (come il turismo, soprattutto a lunga distanza, il trasporto, e tutti i settori che alimentano la mobilità e il “consumo sociale”). Pertanto, le aggiunte a questo *input* produttivo che ci si possono aspettare come conseguenza della risposta al *coronavirus* e indipendentemente dalle politiche messe in campo, non riguarderanno tanto le attrezzature convenzionali, quanto quelle, private e pubbliche, connesse alla sanità, e in genere alle tecnologie che riducono il rischio e accrescono la resilienza in ogni settore produttivo.

Più ambiguo è il caso del capitale umano, un altro fondamentale fattore di crescita. Non credo che l’effetto del distanziamento sociale sulla produttività del lavoro e sull’apprendimento scolastico lascerà una traccia duratura sull’accumulazione di capitale umano, cioè sulle abilità acquisite dagli attuali lavoratori e studenti. Anzi, lo *smart working* dovrebbe affinare certe capacità (senza contare che c’è una certa evidenza empirica sul fatto che lo *schooling* sia anticiclico, di modo che la crisi potrebbe addirittura migliorare anche se marginalmente i risultati educativi). Tuttavia, qui sono in agguato i possibili effetti di isteresi legati alla perdita di efficienza degli individui dovuta ad una prolungata inattività,

ma anche quelli legati alla disoccupazione ciclica che storicamente ha determinato conseguenze negative durature sulle abilità dei lavoratori presenti e futuri. Sono questi rischi che dovrebbero orientare le politiche pubbliche e fissarne le priorità se si guarda alla crescita.

Ci sono infine due altri *driver* fondamentali della crescita economica: le istituzioni e la produttività totale dei fattori (TFP), collegata al progresso tecnologico.

Per la TFP le implicazioni di questa crisi sono complesse e non è semplice decifrarle. Qui mi manca lo spazio per approfondire e mi limito a menzionare un aspetto: un aumento ulteriore del debito pubblico potrebbe avere effetti negativi (Felli et Al. (2020)), a meno che non sia vincolato ad una espansione del capitale pubblico produttivo e della promozione della ricerca e della innovazione.

Per quanto riguarda le istituzioni, la crisi ha rivelato, se ce n'era bisogno, la profonda inadeguatezza di quelle italiane. Qui c'è veramente poco da aggiungere: una riforma radicale e multidimensionale è inderogabile, a cominciare dall'abbattimento del *red tape*, del carico burocratico che soffoca il dinamismo persino nel caso delle più elementari iniziative del fare affari. Non offre questa crisi una straordinaria opportunità per cominciare a lavorarci e da subito? La strada da percorrere è tracciata da tempo. Personalmente, mi piacerebbe che si partisse dall'origine dell'inefficienza che è rappresentata dalle distorsioni della iperproduzione legislativa. Qui potrebbe soccorrere la *Fist-Rule*, cioè la regola/incentivo lanciata da chi scrive insieme all'avvocato Michele Fiorini dalle colonne del Foglio nel luglio 2008, che enunciava un principio generale di stabilizzazione della produzione normativa basato sulla modificabilità vincolata delle leggi approvate dalle Camere (Felli (2008)).

Alla luce di tutto ciò, quali sarebbero le *policy* per favorire il cambio di paradigma, per sfruttare l'occasione allo scopo di rilanciare la crescita del paese? Qui sto parlando della politica fiscale a livello nazionale (quello europeo è un'altra storia). Come si è capito, a me in questo momento sta a cuore un principio generale: gli interventi devono essere focalizzati sulle politiche fiscali pro-crescita. Questo si può fare tagliando il carico fiscale che grava sugli *input* produttivi, lavoro e capitale. Non si tratta di aumentare il reddito disponibile per favorire i consumi (il che non è disprezzabile, s'intende), ma di determinare l'incentivo a produrre e investire di più, a lavorare di più e in più. Cominciando col ridurre il costo degli investimenti, attraverso il credito d'imposta, e delle assunzioni, attraverso il taglio del cuneo fiscale. Il finanziamento di queste misure non può venire solo dai possibili effetti "mundelliani" (prodotti ipoteti-

camente dall'aumento netto di gettito generato dalla riduzione delle aliquote marginali) e dal *deficit*, ma soprattutto dalla rimodulazione delle aliquote delle imposte indirette. In questo modo se ne assicura, almeno parzialmente, la sostenibilità.

Il finanziamento delle politiche fiscali è un problema che qui non ho lo spazio per affrontare. Mi limito ad osservare che tanto le proposte radicali tipo *helicopter money* e varianti connesse (Galí (2020)) quanto le argomentazioni di Blanchard (2019) sulla irrilevanza di un costo fiscale significativo nell'incremento del debito pubblico incontrano obiezioni di non poco conto (Boskin(2019)).

3. La prospettiva di una dilatazione smisurata dello stato per far fronte all'emergenza non è inevitabile. Posto che sia ragionevole in una situazione come la nostra, in cui l'inefficienza e le distorsioni delle politiche e delle istituzioni pubbliche (ai vari livelli giurisdizionali, centrali e locali) sono una delle cause sia dell'eccesso di debito sia del difetto di crescita (le due cose sono peraltro correlate). Una delle conseguenze spiacevoli è rappresentato dal restringimento dello "spazio fiscale", che limita l'uso delle politiche anticicliche quando e quanto più ce n'è bisogno. Il margine discrezionale del bilancio pubblico dovrebbe essere usato senza restrizioni e ricorrendo al *deficit* se necessario per politiche che promuovono la produttività. Gli investimenti pubblici "produttivi" (non soltanto in infrastrutture di base) accrescono lo *stock* di capitale pubblico, il quale è un *input* complementare nel processo produttivo, entra nella funzione di produzione delle imprese private e ne accresce la produttività (Felli and Tria (2002)). Politiche di bilancio miopi e regole fiscali distorsive hanno pesantemente ridotto negli anni gli investimenti pubblici in Italia. Il loro rilancio è uno dei fattori che può stimolare la ripresa della produttività e della crescita in una prospettiva di medio periodo, in quanto gli investimenti pubblici possono funzionare da catalizzatore. E sarebbe da sfruttare l'opportunità fornita da questa crisi senza precedenti per rivedere radicalmente le regole fiscali che causano distorsioni nelle decisioni dei *policy-makers* (miopi), spinti dall'ottemperanza alla disciplina fiscale ad incidere pesantemente sulle spese del bilancio pubblico più facili da tagliare. Ma questa è un'altra storia che richiede una narrazione separata. Aggiungo solo, per concludere, che il colossale attivismo monetario e fiscale in risposta alla crisi-*coronavirus* implicherà, una volta effettivamente realizzato, più inflazione (il che entro certi limiti non è un male) e più tasse (che invece lo sono ai livelli italiani) e, se non sarà guidato da un indirizzo "amichevole" verso la crescita, deprimerà la



remunerazione e l'accumulazione degli *input* produttivi, tanto il lavoro quanto il capitale, e quindi la crescita della stessa produttività.

*Riferimenti:*

BALDWIN ROBERT AND BEATRICE WEDER DI MAURO (Eds) (2020): *Economics in the time of Covid-19*, VoxEU.org.

BAKER SCOTT R., NICHOLAS BLOOM, STEVEN J. DAVIS, AND STEPHEN J. TERRY (2020): "COVID-Induced Economic Uncertainty", NBER Working Paper No. 26983, April.

BAQAEI DAVID AND EMMANUEL FARHI (2020): "Nonlinear Production Networks with an Application to the Covid-19 Crisis", NBER Working Paper No. 2728, May.

BARRO ROBERT J., JOSÉ F. URSÚA, AND JOANNA WENG (2020): "The Coronavirus and the Great Influenza Pandemic: Lessons from the "Spanish Flu" for the Coronavirus's Potential Effects on Mortality and Economic Activity", NBER Working Paper No. 26866, March.

BLANCHARD, OLIVIER (2019): "Public Debt and Low Interest Rates." *American Economic Review* 109 (4), pp. 1197–229.

BOSKIN, MICHAEL. 2020. "Are Large Deficits and Debt Dangerous?" NBER Working Paper 26727.

BRINCA PEDRO, JOAO B. DUARTE AND MIGUEL FARIA E CASTRO (2020): "Measuring Sectoral Supply and Demand Shocks during COVID-19", Federal Reserve Bank of St. Louis Working Paper 2020-011B, May.

CAMUS ALBERT (1947): *La peste*, edizione italiana Bompiani 1948-2019.

CIRILLO PASQUALE AND NASSIM N. TALEB (2020): "Tail Risk of Contagious Diseases" <https://arxiv.org/pdf/2004.08658.pdf>, forthcoming, *Nature Physics*.

DI MAURO FILIPPO AND CHAD SYVERSON (2020): "The Covid crisis and productivity growth", VoxEu.org, April.

FELLI ERNESTO L. (2020): "Solo un grande piano di defiscalizzazione può salvare l'Italia", *Il Foglio* 15 Maggio, p. VI.

FELLI E. L. (2008): "Fist Rule", *Il Foglio* 20 Luglio, p. III. <https://sofiaeconomics.wordpress.com/2008/07/20/post-5/>

FELLI E. L. AND GIOVANNI TRIA (2001): "Assessing the Public Capital Contribution to Growth. An Application to Italy", *Rivista di Politica Economica*, XCI-III-VI, Giugno, pp. 83-136.

FELLI E. L., ALBERTO PETRUCCI AND ALBERTO POZZOLO (2020): "Does Public Debt Hamper TFP Growth? Evidence From a Large Cross-Country Panel Analysis", work in progress.

GALI' JORDI (2020): "Helicopter money: The time is now", VoxEu.org, March.

GUERRIERI VERONICA, GUIDO LORENZONI, LUDWIG STRAUB, AND IVÁN WERNING (2020): “Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?”, NBER Working Paper No. 26918, April.

IMPERIAL COLLEGE COVID-19 RESPONSE TEAM (2020): “Estimating the number of infections and the impact of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 in 11 European countries”, 30 March.

IMF (2020): *World Economic Outlook*, April.

JORDÀ OSCAR, SANJAY R. SINGH AND ALAN M. TAYLOR (2020): “Longer-Run Economic Consequences of Pandemics”, NBER Working Paper 26934, April.

KAHNEMAN DANIEL (2011): *Thinking, Fast and Slow*, edizione italiana Mondadori 2012.



# DENTRO E FUORI DA UN *LOCKDOWN*: UNA PROPOSTA PER IDENTIFICARE LE ATTIVITÀ ECONOMICHE PIÙ RILEVANTI<sup>1</sup>

GIORGIO BARBA NAVARETTI\*, GIACOMO CALZOLARI\*\*,  
ANDREA DOSSENA\*\*\*, ALESSANDRA LANZA\*\*\*  
ALBERTO FRANCO POZZOLO\*\*\*\*<sup>2</sup>

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I dati: le Tavole input-output e le filiere produttive. – 3. Conclusioni.

## 1. Introduzione.

La diffusione del virus Covid-19 ha avuto un effetto dirompente sull'economia mondiale. Le proiezioni del Fondo monetario internazionale e dei principali istituti di ricerca prevedono una riduzione del PIL mondiale nel 2020 vicina al 5%, causata da due fattori principali. Da un lato, uno *shock* negativo dell'offerta aggregata, a causa delle politiche di controllo e contenimento dei contatti sociali imposte dai governi e adottate da molte imprese per limitare i rischi di contagio. Dall'altro lato, uno *shock* negativo della domanda aggregata, innescato dall'incertezza sul futuro e dal calo dei redditi e dei ricavi che riducono sia i consumi sia gli investimenti.

In Italia, gli effetti delle politiche di controllo hanno determinato una riduzione complessiva del 44% del valore della produzione potenziale, con un picco del 69% nel settore dell'edilizia e del 63% nel settore della meccanica. Secondo le più recenti previsioni, il PIL dovrebbe registrare una contrazione superiore al 10% nel 2020, che sarebbe ancora maggiore se un nuovo *lockdown* si rendesse necessario nei prossimi mesi.

Fasi di chiusura e riapertura delle attività economiche richiedono un'azione attenta e misurata, volta a ridurre al minimo i rischi per la salute di coloro che ritornano al lavoro e per il Paese in generale. Ma, allo stesso tempo, dovendo scegliere quali attività consentire, dovrebbe essere data priorità a quelle che danno un maggiore contributo all'economia nazionale. Come è possibile identificarle?

<sup>1</sup> Il lavoro è una versione sintetica e aggiornata di Barba Navaretti et al. (2020).

<sup>2</sup> \* Università di Milano, Centro Studi Luca d'Agliano e CEPR; \*\* European University Institute, Centro Studi Luca d'Agliano e CEPR; \*\*\*Prometeia; \*\*\*\* Università di Roma Tre, Centro Studi Luca d'Agliano

In questo studio, proponiamo una metodologia per identificare le attività produttive per le quali chiusure totali o parziali hanno il maggiore impatto negativo sul PIL, sulla produzione e sull'occupazione del Paese. In un'ottica di minimizzazione dell'impatto sull'attività economica, queste sono le ultime attività che dovrebbero essere chiuse, e le prime che dovrebbero essere riaperte. Il nostro approccio mira a fornire uno strumento per guidare la discussione su come trovare un equilibrio tra operare in sicurezza e consentire all'economia di lavorare il più possibile.

Comprendere come ridurre al minimo l'impatto di un blocco delle attività sull'economia è ovviamente cruciale per essere pronti ad affrontare un'eventuale ripresa della pandemia di Covid-19 nei prossimi mesi, oppure la diffusione di una nuova pandemia nei prossimi anni. Anche se tutti noi speriamo che questi eventi non si verificheranno mai, non possiamo rischiare di essere nuovamente impreparati ad affrontarli.

Individuare i settori chiave di un sistema economico non è facile, perché la dimensione non è l'unica questione rilevante. Data la forte integrazione all'interno delle catene del valore, esistono attività che pesano poco da un punto di vista quantitativo ma rappresentano legami fondamentali in numerose fasi della produzione e hanno quindi un impatto indiretto assai rilevante sulla capacità di produzione complessiva.

L'analisi dell'impatto delle interconnessioni tra i diversi settori di attività ha una lunga tradizione nella letteratura economica, a partire almeno dal contributo fondamentale di Vassily Leontief (1936) sulle tavole Input-Output (IO)<sup>3</sup>. Un filone parallelo di analisi, più vicino alla letteratura di economia aziendale, si è sviluppato dal concetto di catena del valore, basandosi sul contributo fondamentale di Porter (1985). Il nostro approccio si propone di unire questi due filoni di letteratura, integrando le informazioni delle matrici IO dell'economia italiana (prodotte dall'Istat) con quelle della struttura delle catene del valore, le filiere produttive costruite da Prometeia. A tal fine, sfruttiamo e combiniamo due classi di strumenti analitici che sono stati sviluppati negli ultimi anni: la metodologia per estrarre alcuni settori economici dalle matrici IO proposte da Dietzenbacher et al. (2013) e le tecniche utilizzate dall'analisi dei *social network* per identificare i principali attori all'interno di un sistema (Jackson, 2010; Newman, 2018).

Applicando a titolo di esempio la nostra analisi al caso dell'Italia, dove prima del 4 maggio 2020 soltanto le attività essenziali erano esentate dal blocco, mostriamo come un'azione mirata di riapertura di un nu-

<sup>3</sup> Per una ricca e precisa descrizione si veda Miller e Blair (2009).

mero limitato di settori avrebbe avuto un impatto molto significativo sul valore della produzione aggregata. L'attivazione di 20 settori centrali nel sistema produttivo nazionale identificati utilizzando il nostro approccio avrebbe consentito di accrescere il valore della produzione delle imprese italiane dal 56% al 76% dei livelli prevalenti prima che la pandemia imponesse il *lockdown*, con un impatto particolarmente forte su alcune specifiche filiere produttive. Ad esempio, la produzione nel settore della meccanica sarebbe aumentata dal 37% all'84% dei livelli pre-Covid e quella delle costruzioni dal 31% al 77%. A titolo esemplificativo, se il *lockdown* prevalente prima del 4 maggio fosse stato mantenuto per un intero anno, le nostre stime indicano che si sarebbe registrato un calo del PIL del 52%. La riapertura dei pochi settori identificati con la metodologia che proponiamo in questo lavoro avrebbe contenuto la contrazione al 16%.

La nostra analisi identifica tre principali classi di attività. In primo luogo, i settori trasversali, generalmente situati a monte dei processi di produzione. Si tratta di settori che forniscono prodotti e servizi cruciali per molte attività produttive, come il commercio all'ingrosso di prodotti industriali e le macchine per l'imballaggio e il confezionamento. In secondo luogo, identifichiamo le attività con un impatto contenuto in una singola catena di produzione, ma che sono centrali in alcune filiere molto grandi come quelle dell'automobile o del tessile e dell'abbigliamento. Infine, individuiamo alcune attività quantitativamente meno significative, ma la cui attivazione è necessaria per il funzionamento di un'intera filiera, come ad esempio il settore dei prodotti chimici per l'industria alimentare.

La nostra analisi si concentra su un aspetto specifico tra i molti che devono essere considerati nell'attuare politiche di *lockdown* e riapertura. È quindi importante chiarire alcuni aspetti cruciali.

In primo luogo, nella nostra analisi ci asteniamo da qualsiasi valutazione epidemiologica, del grado di sicurezza delle diverse attività produttive e di come queste possono essere riorganizzate per ridurre il rischio di contagio tra i lavoratori. Questo tema è al di fuori delle nostre aree di competenza. Tuttavia, è chiaro che i problemi di sicurezza sono un fattore cruciale nelle decisioni di chiusura e riapertura. Riteniamo però che, operativamente, ogni valutazione sulle chiusure necessarie per limitare il rischio di contagio debba essere confrontata con una valutazione dell'impatto economico delle scelte che vengono effettuate. Molti degli articoli che sono stati scritti in questi ultimi mesi si concentrano principalmente sull'epidemiologia dell'ormai famoso modello SIR e sulle

sue varianti, ma spesso trattano l'economia come un singolo settore monolitico. Riteniamo che il nostro lavoro possa fornire un utile complemento a queste analisi.

In secondo luogo, l'impatto economico delle attività produttive ha una dimensione fondamentale a livello regionale e provinciale, legata alla diffusione eterogenea delle attività economiche e, dal punto di vista epidemiologico, dei contagi. Nonostante in questo lavoro non consideriamo la dimensione geografica, la metodologia che proponiamo può essere facilmente estesa in questa direzione.

Infine, c'è una dimensione internazionale da considerare, data la natura globale delle catene del valore. Le chiusure nazionali possono bloccare interi mercati internazionali, impedendo l'approvvigionamento di componenti e semilavorati e limitando o bloccando la vendita di prodotti all'estero. Questo pone anche un problema di concorrenza strategica. Durante la prima fase del *lockdown* in Italia, molte imprese concorrenti straniere sono rimaste aperte. Ad esempio, in Francia e in Germania la maggior parte delle attività produttive ha subito blocchi più limitati. Ciò pone il rischio che i periodi di *lockdown* favoriscano lo spostamento della produzione verso paesi concorrenti. Anche questo aspetto può essere analizzato estendendo il quadro analitico che proponiamo in questo lavoro.

## 2. I dati: le Tavole input-output e le filiere produttive.

### a. *Le Tavole input-output.*

Per analizzare la complessa struttura produttiva dell'economia italiana, tenendo conto di tutte le interrelazioni tra i diversi settori, procediamo in tre fasi. In primo luogo, utilizziamo le tavole IO. Adottando la metodologia proposta da Dietzenbacher e Lahr (2013) e partendo dai 63 settori delle tavole IO prodotte dall'Istat per descrivere l'economia italiana, abbiamo identificato quei settori la cui chiusura ha provocato un maggiore calo del PIL. A questo fine, abbiamo ipotizzato che ciascun settore venisse chiuso in modo totale o parziale in base alle indicazioni governative. La tabella 1 elenca i settori la cui chiusura totale o parziale, secondo quanto previsto dai Decreti del Presidente del Consiglio italiano del 22 marzo e del 10 aprile 2020, avrebbero determinato un calo del PIL superiore al 3%.

Tabella 1 - Impatto della chiusura di alcuni settori sul PIL

Settore ATECO	Descrizione	Impatto sul PIL (%)
V28	Fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.	-11,1
VF	Costruzioni	-10,7
V46	Commercio all'ingrosso, escluso quello di autoveicoli e di motocicli	-9,2
VI	Servizi di alloggio; attività di servizi di ristorazione	-8,7
V29	Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	-8,3
V13_15	Industrie tessili, confezione di articoli di abb. e di articoli in pelle e simili	-7,6
V25	Fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature	-7,5
V24	Attività metallurgiche	-6,4
V31_32	Fabbricazione di mobili; altre industrie manifatturiere	-3,4
V22	Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	-3,2
V27	Fabbricazione di apparecchiature elettriche	-3,2
V47	Commercio al dettaglio, escluso quello di autoveicoli e di motocicli	-3,1

La contrazione complessiva del PIL stimata con questa metodologia dipende da tre fattori. In primo luogo, la dimensione del settore; in secondo luogo, il grado di interconnessione tra il settore e gli altri settori di attività economica con cui è collegato a monte e a valle dei processi produttivi; infine, le decisioni governative, che hanno consentito l'apertura di alcune specifiche attività produttive, incidendo così in modo differenziato sull'attività complessiva di alcuni settori.

La classificazione ATECO a 2 cifre, l'unica per la quale sono disponibili le tavole IO dell'economia italiana, è piuttosto ampia, e ciascun settore include attività produttive a volte piuttosto eterogenee. Allo stesso tempo, attività che sono relativamente piccole e hanno un peso contenuto nelle tavole IO possono fornire alcuni prodotti cruciali in una o più filiere. La chiusura delle imprese coinvolte in queste attività potreb-



be quindi mettere in pericolo una grande parte della produzione nazionale, indipendentemente dal ridotto valore aggiunto sul prodotto finale. Purtroppo, utilizzando le tavole IO non è possibile individuare queste specifiche attività.

Per questo motivo, il nostro secondo passo ci ha portati a considerare informazioni sulle relazioni produttive a un livello di disaggregazione più fine di quello della classificazione ATECO a 2 cifre, focalizzando l'attenzione sulle filiere produttive.

*b. Le filiere produttive.*

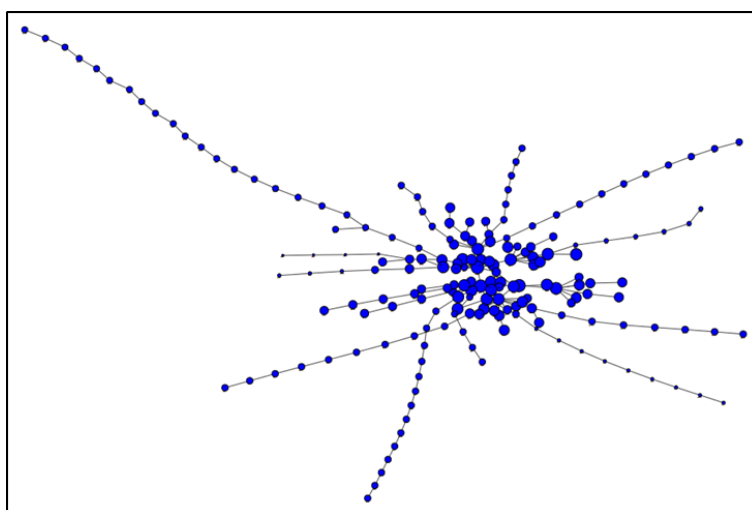
L'unità di analisi che abbiamo utilizzato nella seconda fase dell'analisi sono i 192 micro-settori inclusi nelle 12 filiere con le quali Prometeia descrive l'intero sistema produttivo italiano. In linea di principio, avremmo potuto concentrarci su tutti i collegamenti esistenti tra i 192 micro-settori. Tuttavia, la rete di relazioni che avremmo individuato sarebbe stata eccessivamente densa e i risultati difficili da interpretare. Per questo motivo, ci siamo concentrati sui soli collegamenti tra i micro-settori che appartengono ai 12 settori elencati in precedenza nella Tabella 1 e abbiamo utilizzato la metodologia analitica della *social network analysis* per identificare quelli più centrali all'interno delle filiere produttive censite da Prometeia.

Più precisamente, abbiamo ipotizzato che due micro-settori siano tra loro collegati se appartengono ad almeno una filiera comune, e abbiamo contato il numero di filiere che ogni coppia di micro-settori ha in comune. In pratica, se il micro-settore A appartiene alle filiere 1, 2, 3 e 4 e il micro-settore B appartiene alle filiere 2, 3, 4, 5, 6 e 7, A e B sono collegati con un peso di 3 (poiché sono collegati nelle filiere 2, 3 e 4). Usando questa metodologia e ipotizzando che le relazioni nel *network* non siano direzionali, abbiamo costruito una matrice di adiacenza simmetrica 192x192 con 12.838 potenziali collegamenti, 9.392 dei quali all'interno di una singola filiera, in cui ciascuna cella  $i, j$  rappresenta il peso del legame tra il micro-settore  $i$  e il micro-settore  $j$  (con un valore pari a zero se non è presente alcun collegamento).

Avendo caratterizzato la rete di relazioni produttive, occorre identificare i micro-settori più rilevanti. La letteratura sui *social network* ha proposto diverse misure per caratterizzare la rilevanza di ciascun nodo, nel nostro caso ciascun micro-settore, all'interno di una rete. Tra queste, abbiamo deciso di utilizzare la misura di *eigenvector centrality*, che permette di individuare i micro-settori più rilevanti all'interno di ciascuna filiera e presenti in un numero maggiore di filiere.

La Figura 1 visualizza la nostra rete. Ogni punto rappresenta un micro-settore e la sua dimensione è proporzionale al valore dell'*eigenvector centrality*. Le "code" rappresentano filiere produttive e i loro punti corrispondono a micro-settori che appartengono a una sola filiera, quindi con valori di centralità più bassi. I punti al centro rappresentano i micro-settori con alti valori di centralità, perché interagiscono con molti micro-settori attraverso diverse filiere (ad esempio, grossisti di beni industriali intermedi).

Figure 1 – il network dei micro-settori nelle filiere produttive



Abbiamo così identificato 3 gruppi di micro-settori. Un primo gruppo comprende i 20 micro-settori più centrali, che quando sono completamente aperti hanno un valore complessivo della produzione superiore al 23% della produzione totale dell'economia italiana (oltre a 820 miliardi di euro). A titolo di esempio, prima della riapertura del 4 maggio questi micro-settori avevano un livello di produzione pari al 13% del loro potenziale. Se a questi 20 micro-settori fosse stato permesso di operare a pieno regime, il valore totale della produzione dell'economia italiana sarebbe aumentato dal 56% del suo potenziale fino al 76%.

Tuttavia, ispezionando le filiere produttive, ci si rende immediatamente conto che in alcune di esse molte attività fondamentali sarebbero rimaste chiuse, rendendo inefficace l'apertura dei micro-settori identificati dalla *social network analysis*. Ad esempio, nella filiera della moda, l'abbigliamento e le calzature sarebbero rimaste comunque chiuse. Per

questo motivo, abbiamo considerato l'impatto della possibile riapertura di un secondo gruppo di ulteriori 20 micro-settori, con un livello inferiore di *eigenvector centrality* rispetto ai 20 iniziali, ma comunque sufficientemente grandi e con un ruolo importante nelle principali filiere produttive.

Infine, sulla base di valutazioni qualitative sull'articolazione delle singole filiere, abbiamo identificato altri 10 micro-settori – che sono piuttosto piccoli, rappresentando soltanto il 3,9% della produzione totale, e quindi non vengono identificati dalla metodologia della *social network analysis* – ma hanno un ruolo cruciale per il funzionamento di intere filiere: ad esempio, la carta da imballaggio per l'industria alimentare o le attività di finitura nell'industria tessile e della moda.

La tabella 2 riporta la capacità di produzione per ciascuna filiera in 4 scenari: il blocco amministrativo in essere fino al 4 maggio 2020, quando erano consentite le sole attività definite essenziali (colonna 1); l'apertura di ulteriori 20 micro-settori, individuati con la nostra analisi (colonna 2); l'apertura di ulteriori 40 micro-settori (colonna 3); e l'apertura di 50 micro-settori (colonna 4).

Con soli 50 micro-settori che operano a piena capacità oltre a quelli già definiti essenziali, su un numero totale di 192, sarebbero quasi interamente attive (raggiungendo una capacità produttiva tra il 93% e il 100% di quella potenziale) filiere come l'alimentare, i media e le telecomunicazioni, i trasporti e la logistica, l'energia e i servizi pubblici, la salute, la meccanica. Tutte le altre industrie opererebbero oltre l'80% della capacità.

**Tabella 2 - Micro-settori centrali e capacità di produzione complessiva in diverse ipotesi di chiusura**

	Attività essenziali 1	Includendo 20 micro-settori 2	Includendo 40 micro-settori 3	Includendo 50 micro-settori 4
Agroalimentare	81.4	94.2	94.2	95.8
Automotive	46.2	82.3	91.0	91.9
Home: arredo e design	45.3	86.1	90.3	91.7
Cantieristica e aerospazio	40.6	86.9	92.7	93.9
Edilizia e real estate	31.0	76.8	80.5	81.6
Energia e utility	85.5	94.1	97.8	99.2
Meccanica	36.8	83.9	90.4	92.2
Fashion & beauty	48.5	75.2	88.9	90.8
Salute	56.9	87.0	89.8	91.6
Media e TLC	96.6	96.6	96.6	100.0
Trasporti terrestri e logistica	100.0	100.0	100.0	100.0
Turismo e attività ricreative	53.4	79.9	81.8	81.8

*c. Micro-settori centrali e PIL.*

La terza e ultima fase della nostra metodologia è stimare l'impatto sul PIL dei micro-settori centrali identificati nella seconda fase. A questo fine, siamo ritornati a utilizzare le tavole IO e abbiamo ipotizzato che il blocco delle attività produttive implicasse una riduzione delle attività di ciascun settore pari alla riduzione percentuale collegata con la chiusura dei micro-settori prevista dalle quattro ipotesi descritte in precedenza: apertura delle sole attività essenziali e apertura dei 20, 40 o 50 micro-settori individuati in precedenza.

La tabella 3 mostra che l'impatto sul PIL della riapertura di un numero limitato di micro-settori centrali consente di ridurre in modo significativo l'impatto negativo del *lockdown* sul PIL. Nel caso delle costruzioni, l'impatto negativo sul PIL verrebbe annullato. Altrettanto rilevante sarebbe l'impatto sul commercio all'ingrosso, escluso quello di auto e moto, che comporterebbe una riduzione del PIL dell'1,7% invece che del 9,2%, e dei servizi di alloggio e ristorazione (1,4% anziché 8,7%). L'apertura del secondo gruppo di 20 micro-settori avrebbe a sua volta

un impatto considerevole per la fabbricazione di veicoli, rimorchi e semirimorchi, limitando la riduzione del PIL dall'8,3% all'1,4%, e per la fabbricazione di prodotti in metallo e tessili.

**Tabella 3 – Micro-settori centrali e PIL**

Codice ATECO	Descrizione	Impatto sul PIL (%)		
		1 Attività essenziali	2 +20 micro- settori	3 + 40 micro- settori
V28	Fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.	-11,1	-5,7	-4,4
VF	Costruzioni	-10,7	-0,0	-0,0
V46	Commercio all'ingrosso, escluso quello di autoveicoli e di motocicli	-9,2	-1,7	-0,3
VI	Servizi di alloggio; attività di servizi di ristorazione	-8,7	-1,4	-0,0
V29	Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	-8,3	-8,3	-1,4
V13_15	Industrie tessili, confezione di articoli di abb. e di articoli in pelle e simili	-7,6	-7,2	-5,2
V25	Fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature	-7,5	-2,7	-0,4
V24	Attività metallurgiche	-6,4	-2,4	-0,0
V31_32	Fabbricazione di mobili; altre industrie manifatturiere	-3,4	-3,4	-2,3
V22	Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	-3,2	-1,1	-0,6
V27	Fabbricazione di apparecchiature elettriche	-3,2	-2,2	-1,1
V47	Commercio al dettaglio, escluso quello di autoveicoli e di motocicli	-3,1	-2,6	-1,6

### 3. Conclusioni.

Mentre scriviamo, molte economie sono uscite o stanno uscendo dal blocco delle attività produttive imposto dalla pandemia di Covid-19. A maggio, il governo italiano ha revocato il blocco amministrativo per gran parte delle imprese. La maggior parte dei governi ha pianificato la riapertura delle attività secondo criteri sanitari ed economici, pur mantenendo misure di allontanamento sociale e linee guida sulla sicurezza sanitaria. Quasi tutti i paesi erano però impreparati a fronteggiare gli effetti sanitari ed economici della pandemia: spesso, i blocchi delle attività produttive e le successive revoche non si sono basati su un'attenta analisi dell'impatto economico di attività specifiche, che non erano disponibili. È stato necessario agire tempestivamente, e soltanto quando tutto sarà passato sarà forse possibile valutare serenamente se e quando sarebbe stato possibile fare meglio.

Uno dei fondamenti del progresso è la capacità di apprendere dalle esperienze passate, e sarebbe oggi un grave errore se non cercassimo di fare tesoro di quanto è avvenuto per limitare il rischio che si ripeta in futuro. In questo lavoro abbiamo cercato di indicare un metodo che potrebbe essere facilmente e utilmente adottato per limitare gli effetti economici del *lockdown*. Un'azione mirata che, focalizzandosi soltanto sui settori chiave dell'attività economica, potrebbe avere un impatto economico assai limitato contenendo tuttavia i rischi per la salute.

### Riferimenti bibliografici

BARBA NAVARETTI, G., CALZOLARI, G., DOSSENA, A., LANZA, A. E POZZOLO, A.F. (2020). In and out lockdowns: Identifying the centrality of economic activities. Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers 17.

DIETZENBACHER, E., LAHR, M. L. (2013). Expanding extractions. Economic Systems Research, 25(3), 341-360.

JACKSON, M. O. (2010). Social and economic networks. Princeton University Press.

LEONTIEF, W. (1936). Quantitative Input-Output Relations in the Economic System of the United States. Review of Economics and Statistics, 18, 105-125.

MILLER, R. E., BLAIR, P. D. (2009). Input-output analysis: foundations and extensions. Cambridge University Press.

NEWMAN, M. (2018). Networks. Oxford University Press.

PORTER, M. (1985), Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance. The Free Press.



**WHATEVER IT TAKES**  
**LA POLITICA ECONOMICA NELL'EPOCA DEL COVID-19**

PATRIZIA SBRIGLIA - CLELIA MAZZONI

SOMMARIO. Introduzione. – 1. I fatti stilizzati della crisi economica COVID-19. – 2. Le caratteristiche della crisi economica. – 3. Global Value Chains: effetti del COVID-19 sul commercio internazionale. – 4. La politica economica selettiva: protezione dell'ambiente e nuove tecnologie.

Sin dall'emergenza del virus COVID-19 (gennaio-febbraio 2020) è apparso chiaro a tutti che la pandemia conseguente alla diffusione del virus aveva effetti devastanti soprattutto su due livelli dei sistemi nazionali: quello sanitario e quello economico.

Infatti, le misure contenitive della diffusione del virus hanno previsto una riduzione sostanziale degli scambi economici e della produzione, con effetti sui consumi e sugli investimenti.

In alcuni paesi, tra i quali l'Italia, le previsioni sono molto negative. Stando a quanto attestato dall'Istat (2020), per l'Italia è prevista una marcata contrazione del Pil nel 2020 (-8,3%). La riduzione del Pil sarà determinata in particolar modo dalla domanda interna al netto delle scorte (-7,2%) a sua volta condizionata dalla caduta dei consumi delle famiglie (-8,7%) e dal crollo degli investimenti (-12,5%), mentre è prevista una crescita dell'1,6% della spesa delle Amministrazioni pubbliche.

Il quadro che emerge è che il COVID-19 ha originato un doppio effetto negativo sull'economia italiana ed europea. Da un lato, la pandemia ha generato una crisi della domanda aggregata; dall'altro, ha generato una crisi dell'offerta aggregata. Gli scenari in cui sia la domanda che l'offerta si contraggono in modo così rilevante sono assimilabili solo a momenti storici straordinari, quali le condizioni economiche successive alla prima e alla seconda guerra mondiale e crisi mondiali di grande rilevanza come quella del 1929-1931. Per questa ragione, si è immediatamente diffusa la convinzione secondo cui interventi cospicui di politica economica fossero l'unica efficace risposta alla pandemia.

Per mettere in evidenza la peculiarità del momento storico e l'emergenza, Mario Draghi (ex governatore della BCE), in un articolo sul Financial Times (Draghi, 2020) sottolinea: "In some respects, Europe is well equipped to deal with this extraordinary shock. It has a granular financial structure able to channel funds to every part of the economy



that needs it. It has a strong public sector able to co-ordinate a rapid policy response. Speed is absolutely essential for effectiveness”. Non si tratta di una semplice ripresa del suo celebre monito “whatever it takes” (qualunque azione sia necessaria), ma bisogna piuttosto interpretarlo come un rilancio dell’espressione stessa. Prendendo spunto dalle parole di Draghi due, a nostro avviso, appaiono gli elementi essenziali: il primo è che gli interventi devono essere immediati e consistenti; il secondo è che deve riaprirsi il campo all’uso della politica fiscale nell’ambito della zona euro.

Restringendo la nostra attenzione al caso italiano, l’uso della politica fiscale è di importanza fondamentale, sia perché la sua efficacia è maggiore e si realizza nel breve periodo, sia perché – rispetto agli strumenti della politica monetaria – gli strumenti fiscali possono avere minore impatto sul debito pubblico.

In termini teorici, le ricette di politica economica post-pandemia sono tutte ascrivibili al pensiero keynesiano, che non ha trovato sempre seguaci e simpatizzanti nei paesi dell’Unione.

In questo saggio, sosteniamo che la politica fiscale può avere un ruolo determinante per uscire dalla crisi. Proveremo inoltre a suggerire, anche se per grandi linee, la tipologia di politica fiscale che può essere maggiormente efficace nel quadro italiano.

Il lavoro si articolerà in quattro parti distinte: nella prima parte, ripercorreremo brevemente i fatti che hanno portato a proporre interventi fiscali e monetari a favore dei Paesi UE; nella seconda parte, procederemo ad un’analisi più dettagliata della crisi post-pandemica, che ha di per sé tratti contraddittori; nella terza parte, esamineremo lo scenario internazionale, profondamente mutato, che può avere un ruolo rilevante non solo nel determinare le direzioni della spesa, ma anche per suggerire la possibile efficacia di interventi alternativi; la quarta parte, infine, propone indirizzi di politica economica e fiscale, indicando la strada di una *politica fiscale selettiva*, che, a nostro avviso, può essere un valido schema teorico e di intervento.

**1.** Una volta accettata l’ipotesi secondo cui la crisi economica collegata al COVID sia una crisi di domanda e di offerta aggregata, ogni strumento di intervento di politica economica è stato ampiamente discusso sia a livello italiano che europeo.

Come detto nell’introduzione, la gravità del danno è talmente ampia da incoraggiare anche i più conservatori a prendere in considerazione lo sviluppo di una vera e propria politica fiscale all’interno dell’UE.

Infatti, la politica economica accettata e condivisa all'interno dell'Unione ha sempre avuto come caposaldo l'uso degli strumenti monetari e l'esclusione (quasi totale) degli strumenti fiscali.

Esiste una ragione per cui la diffidenza verso gli strumenti fiscali è tanto diffusa ed è legata sia alla diversa capacità nazionale di utilizzare efficacemente la politica di spesa, sia al diverso grado di indebitamento dei paesi componenti l'Unione. Tuttavia, se la produzione è ferma, i consumi e gli investimenti ristagnano ed il volume degli scambi è crollato (a causa del lockdown), in quale modo l'uso degli strumenti monetari, quali emissioni di Corona-bonds e agevolazioni finanziarie alle imprese, possono garantire una ripresa in tempi brevi e duratura nonostante prevedano un maggiore indebitamento a carico di imprese e famiglie?

Il dibattito pubblico sia in Italia che nell'Unione si è concentrato per diversi mesi proprio su questi punti.

Nelle prime settimane della crisi, gli interventi di politica economica proposti in grado di attenuare la crisi e rilanciare l'economia erano interamente limitati al campo monetario, con la possibile emissione da parte della BCE di nuovi titoli (i Corona-bonds) e le agevolazioni alle imprese per la concessione di credito.

In più, la politica monetaria della BCE non sta rispettando la condizione di acquistare titoli pubblici dei paesi dell'Eurozona in proporzione alla rispettiva quota del capitale della banca ma in relazione alla necessità di fare fronte alle spese sanitarie e di sostegno dei redditi (infatti il maggiore quantitativo di titoli pubblici acquistato dalla BCE è rappresentato da BOT e BTP italiani).

L'obiettivo finale di questi interventi è di aumentare la liquidità all'interno dei sistemi nazionali e ridare la possibilità alle imprese di riprendere la produzione.

Il tipo e le modalità di costruzione di questi nuovi strumenti sono stati a lungo discussi, perché l'aumento della liquidità può avere effetti sia sui rendimenti dei titoli alternativi, sia sui prezzi.

Sin dal principio di questo dibattito è emerso chiaramente che in Europa esistevano due posizioni contrapposte. Da una parte, i Paesi più colpiti dal COVID e con una struttura economica indebolita da un pesante carico del debito pubblico (tra cui l'Italia) e dall'altra, i Paesi nordeuropei che hanno avuto minori danni dal COVID e che hanno strutture economiche più forti.

La posta in gioco è importante perché i Paesi come l'Italia hanno sostenuto da subito che gli strumenti monetari gestiti dalla BCE e dal sistema bancario fossero insufficienti e la loro efficacia incerta e hanno

premutato per ottenere misure alternative tra cui interventi di politica fiscale che sono storicamente osteggiati dai Paesi del Nord-Europa.

Paesi come la Germania, l'Austria, la Finlandia e la Svezia hanno sostenuto a lungo che anche i soli strumenti monetari andavano controllati e esaminati con cura, per evitare che la crisi si propagasse all'interno dello spazio UE.

Per quanto riguarda poi la possibilità di utilizzo degli strumenti fiscali, la chiusura di tali Paesi nel periodo febbraio-aprile è stata più o meno totale.

La situazione è cambiata solo all'inizio di aprile 2020, quando un dibattito serio sull'uso degli strumenti fiscali è iniziato nel Parlamento Europeo. Tale cambiamento è stato determinato da due fattori principali.

Il primo fattore riguarda l'incertezza rispetto alla lunghezza della crisi economica. Non è infatti chiaro quando i sistemi economici nazionali potranno riprendere al ritmo precedente.

Il secondo fattore riguarda l'aggravarsi delle condizioni economiche dei Paesi sud europei (Italia e Spagna tra gli altri), a cui si affiancano condizioni rallentate di sviluppo anche per i Paesi più ricchi.

Questo secondo elemento ha fatto propendere la bilancia verso la creazione di strumenti fiscali adeguati a combattere la crisi economica collegata al COVID-19.

Accettare e condividere la decisione di realizzare un mix di politica economica che comprenda strumenti monetari e fiscali ha segnato una data storica per la UE.

Numerosi osservatori hanno infatti sottolineato che questa decisione era necessaria per garantire il futuro stesso dell'Unione Europea, evidenziando i vincoli di solidarietà che erano alla base del Trattato di Roma (che sono stati spesso dimenticati).

Esiste un motivo non del tutto irrazionale che può spiegare la riluttanza dei Paesi forti della UE all'uso estensivo della politica fiscale. Tale ragione si basa sui **meccanismi di trasmissione** delle politiche fiscali.

Le politiche di spesa, infatti, tendono a creare ripercussioni sui livelli di domanda aggregata dei *partners* commerciali.

Tali ripercussioni agiscono attraverso le variazioni di indici di competitività quali il tasso di cambio reali e sui differenziali dei prezzi, e, in ultimo, sui differenziali dei tassi di interesse (*spreads*).

Per questa ragione, i Trattati Europei e lo stesso bilancio europeo prevedono interventi fiscali di importo moderato e circoscritti al MES (Meccanismo europeo di stabilità, detto Fondo salva-stati). L'uso del MES, da più parti auspicato, è entrato nel dibattito di politica economi-

ca europea solo negli ultimi due mesi. Parlare del MES ha significato rompere una barriera ideologica, quella appunto della scarsa propensione all'uso di strumenti fiscali, ma sicuramente non può essere una ricetta definitiva. Infatti, il MES ha un'entità relativamente modesta e una struttura di spesa che vede al primo posto la spesa, diretta e indiretta, per il settore sanitario.

Quello che è emerso immediatamente è che, superata la resistenza etica all'uso della politica fiscale, il nuovo piano debba centrarsi su tre capisaldi fondamentali:

1. gli interventi devono essere sostanziosi;
2. gli interventi devono essere *non condizionali* o almeno contenere un'ampia quota di contributi a fondo perduto e di incentivi che non aumentino il grado di indebitamento del paese stesso;
3. una quota consistente dei contributi deve essere allocata ai Paesi che maggiormente hanno sofferto della crisi economica collegata alla pandemia.

L'articolazione di questo dibattito ha portato verso la fine di maggio ad una decisione storica della UE, ovvero alla proposta del *recovery fund*, costituito da contributi (*grants*) e da prestiti (*loans*), sostenuto dal bilancio dell'Unione Europea. Nella tabella 1 si riportano le quote proposte dalla Commissione UE per la ripartizione del *recovery fund* tra i diversi Paesi. Essa mostra che l'Italia potrebbe ottenere una quota sostanziosa (oltre 80 miliardi di stanziamenti e oltre 90 miliardi di prestiti).

La sfida che ora interessa gli italiani è quella di realizzare in tempi brevi politiche efficaci e rilanciare l'economia senza perdere un'occasione storica<sup>1</sup>, che potrebbe spingere un profondo rinnovamento del nostro paese da molteplici punti di vista.

<sup>1</sup> Sebbene il *recovery fund* preveda una quota elevata di contributi, la concessione di tali contributi è comunque sottoposta al controllo dell'Unione Europea sull'efficienza della spesa e sulle sue tempistiche.

Tabella 1

**Il Recovery Fund proposto dalla Commissione Ue.**

La ripartizione delle risorse tra stanziamenti (Grants) e prestiti (Loans) in miliardi di euro:

<b>Paese</b>	<b>Stanziamenti (Grants)</b>	<b>Prestiti (Loans)</b>
Belgio	<b>5,5</b>	<b>0</b>
Bulgaria	<b>9,2</b>	<b>3,1</b>
Repubblica Ceca	<b>8,6</b>	<b>10,6</b>
Danimarca	<b>1,2</b>	<b>0</b>
Germania	<b>28,8</b>	<b>0</b>
Estonia	<b>1,9</b>	<b>1,4</b>
Irlanda	<b>1,9</b>	<b>0</b>
Grecia	<b>22,6</b>	<b>9,4</b>
Spagna	<b>77,3</b>	<b>63,1</b>
Francia	<b>38,8</b>	<b>0</b>
Croazia	<b>7,4</b>	<b>2,7</b>
Italia	<b>81,8</b>	<b>90,9</b>
Cipro	<b>1,4</b>	<b>1,9</b>
Lettonia	<b>2,9</b>	<b>1,6</b>
Lituania	<b>3,9</b>	<b>2,4</b>
Lussemburgo	<b>0,2</b>	<b>0</b>
Ungheria	<b>8,1</b>	<b>7</b>
Malta	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>
Olanda	<b>6,8</b>	<b>0</b>
Austria	<b>4,0</b>	<b>0</b>
Polonia	<b>37,7</b>	<b>26,1</b>
Portogallo	<b>15,6</b>	<b>10,9</b>
Romania	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>
Slovacchia	<b>7,9</b>	<b>4,9</b>
Finlandia	<b>3,5</b>	<b>0</b>

fonte: Redazione Economia, Corriere della Sera (2020)

2. L'obiettivo ora è identificare politiche fiscali e monetarie in grado di utilizzare al meglio le risorse ottenute. A nostro avviso, tuttavia, per iniziare questo percorso, dobbiamo analizzare in dettaglio quali aspetti abbia la crisi economica che stiamo vivendo.

Nell'introduzione ci siamo riferite alla crisi economica post-pandemica associandola a crisi economiche quali quella del primo e secondo dopo-guerra e quella del 1929.

Ciò nonostante, il paragone è impreciso. Infatti, le crisi del dopo-guerra e la crisi del '29 erano caratterizzate da uno stato di recessione generale, che implica la caduta dei prezzi e la contrazione della domanda e dell'offerta.

La crisi economica collegata alla pandemia presenta, al contrario, numerosi elementi divergenti da un quadro di completa recessione. Gli elementi che creano dissonanza tra la crisi presente e le crisi storiche sopra citate, sono sintetizzabili in due aspetti fondamentali:

1. a differenza di una crisi recessiva, si osserva che esiste una dicotomia sostanziale tra le contrazioni dei mercati dei beni e degli investimenti e la tenuta (se non la crescita in alcuni paesi) dei mercati finanziari;

2. anche all'interno dei mercati dei beni abbiamo osservato uno spostamento del volume degli scambi dai mercati tradizionali ai mercati digitali; soltanto i primi si sono contratti mentre i secondi hanno, al contrario, conosciuto un certo sviluppo.

Il fatto che la crisi economica collegata al COVID abbia caratteristiche originali, che la differenziano dalle altre crisi storiche, pone vincoli importanti all'uso della politica economica. La circostanza che la crisi abbia avuto effetti differenziati a seconda dei mercati e che i mercati finanziari reggano (o addirittura prosperino) in questo contesto pone un vincolo all'uso indifferenziato della politica fiscale.

In altre parole, se la domanda aggregata diminuisce in modo non selettivo e tutti i settori, reali e finanziari, sono oggetto della crisi, interventi generalizzati di sostegno hanno una ragione di essere.

Al contrario, se la crisi si concentra in alcune aree del sistema economico e lascia indenni altri settori, allora, gli interventi devono essere selettivi e mirati.

Per questa ragione, la politica Keynesiana *tout court* non è più un'opzione possibile.

Un effetto non ancora completamente analizzabile è rappresentato dalle conseguenze della crisi economica sulla dinamica dei prezzi.

La recessione ha infatti determinato una caduta dei prezzi; tuttavia, in alcuni settori i prezzi sono aumentati, a seguito del forte aumento della domanda.

In una recente ricerca, Cavallo (2020) ha studiato i processi inflattivi in 16 Paesi, durante i primi mesi del 2020, soprattutto in relazione agli indici dei prezzi dei beni di consumo.

La ricerca di Cavallo evidenzia che la struttura dei beni di consumo è profondamente cambiata durante la pandemia rispetto ai periodi precedenti.

Infatti, come effetto del *lockdown* e del *social distancing* sono crollati i prezzi di alberghi, trasporti e altri beni di consumo che tradizionalmente compongono il paniere che viene considerato per calcolare l'indice

dei prezzi al consumo con le relative variazioni indicanti la presenza di un processo inflazionistico. Per converso, sono aumentati i consumi di generi alimentari e di prodotti elettronici.

Come dimostrato, durante la pandemia, in molti Paesi, vi è stata una **caduta della domanda** relativa al consumo dei beni che sono stati sacrificati dal social distancing e dal lockdown e **un aumento della domanda** relativa ai beni che al contrario sono stati ampiamente consumati durante il periodo del lockdown. La dinamica dei prezzi dipende dunque dalla quota relativa dei beni di consumo sacrificati dal lockdown o, al contrario, dalla quota dei beni la cui domanda è aumentata durante lo stesso periodo.

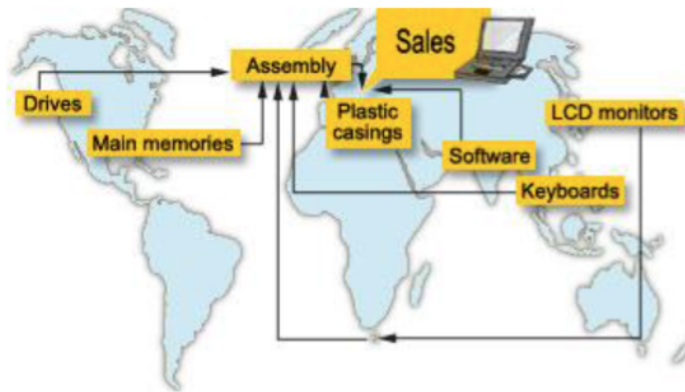
Questo fenomeno dicotomico ha due effetti fondamentali per la politica della spesa. In primo luogo, è difficile misurare la stabilità dei prezzi utilizzando gli indicatori diffusi fino alla fine del 2019 e questo implica che è difficile misurare l'efficacia della politica fiscale sulle variazioni della domanda. In secondo luogo, anche nel caso in cui si costruiscano indici dei prezzi al consumo corretti dall'effetto pandemico, è possibile che tali indici determinino una distorsione nella misurazione del processo inflattivo, sia in aumento che in diminuzione. Le distorsioni danno risultati poco attendibili sull'efficacia delle politiche di spesa perché forniscono stime distorte dell'effettivo potere d'acquisto delle famiglie durante e dopo il periodo del lockdown. Un ulteriore effetto sui prezzi può risultare anche dall'aumento di liquidità: l'aumento della quantità di moneta può infatti avere effetti su prezzi, rendimenti e speculazione.

**3.** Già da un decennio, ovvero da quando il processo di integrazione e di globalizzazione si è sviluppato sui mercati internazionali, il volume degli scambi commerciali è cresciuto in modo esponenziale. Molti dei Paesi leader, sia in via di sviluppo che in condizioni di sviluppo avanzato, hanno visto aumentare la quota di scambi sui mercati esteri.

L'integrazione tra i mercati nazionali ha posto in essere quelle che vengono definite Global Value Chains (GVC). Una GVC è costituita, per determinate filiere produttive, da quei Paesi che hanno una maggiore quota nella produzione, nel consumo e nella distribuzione di specifici beni commerciali.

La Figura 1 sintetizza la GVC relativa al settore dei computer.

Figura 1. Un esempio di catena di produzione globale: la filiera dei computer



fonte: Magnani (2018)

Secondo alcune ricerche (Baldwin, Weder di Mauro, 2020; Baldwin, Tomiura, 2020) l'effetto del COVID-19 sulle GVC è stato devastante. Molte filiere tecnologiche e di produzione avevano come punti focali paesi in cui il calo della produzione è stato molto marcato. Inoltre, gli elementi più importanti da sottolineare sono le flessioni della produzione e dei prezzi in due paesi che costituiscono da sempre il fulcro centrale delle GVC, ovvero la Cina e gli Stati Uniti. Due dati possono sintetizzare l'andamento di questi due Paesi durante il periodo del lockdown. In Cina, si stima che - dopo 10 anni di crescita ininterrotta del Pil - il calo della produzione industriale supererà i 10 punti percentuali. Negli Stati Uniti, ad un aumento vertiginoso della disoccupazione si è associato un processo deflattivo molto esteso che ha portato al calo sostanzioso dei prezzi di alcune materie prime (tra cui il petrolio).

È difficile comprendere o prevedere quali saranno gli effetti di queste trasformazioni su un paese come l'Italia, che ha una dimensione ridotta, ma che, tuttavia, ha un forte grado di apertura agli scambi internazionali.

Ciò nonostante, per costruire una politica economica efficace, e che abbia effetti anche nel lungo periodo, occorre integrare nei piani di sviluppo anche una simulazione delle opportunità e dei costi che il nuovo scenario internazionale implicherà.



4. Abbiamo ora un quadro per indicare possibili linee di intervento delle politiche pubbliche.

Riassumendo:

1. la recessione non è un fenomeno omogeneo e generalizzabile; importanti business innovativi, come il digitale, hanno aumentato la loro quota di mercato;

2. esiste incertezza nella misurazione della struttura dei consumi e dell'andamento dei prezzi durante e dopo il lockdown;

3. vi sarà un cambiamento strutturale nella composizione e nei flussi del commercio internazionale.

Questi tre elementi sono sufficienti a delimitare il campo dei modelli realizzabili.

Come detto in precedenza, le politiche Keynesiane *tout court* non sono applicabili e risultano preferibili linee di intervento che abbiano obiettivi intermedi e finali chiaramente definiti e disegnati.

Gli elementi fondamentali che dovrebbero sostenere tali modelli di politica economica devono essere costituiti da due componenti principali. In primo luogo, occorre tenere conto dell'alto grado di incertezza che il COVID-19 ha determinato sulla struttura dei mercati e sulle preferenze dei consumatori e degli imprenditori. Seguendo questa linea interpretativa, Barnes e Casey (2020) consigliano l'uso di politiche pubbliche state-dependent, ovvero di politiche pubbliche che suddividano gli interventi in fasi successive articolandoli secondo un numero elevato di obiettivi intermedi. In secondo luogo – ed è questo il punto centrale – occorre tenere conto delle debolezze sistemiche e delle potenzialità che il COVID-19 ha messo in luce.

Riferendoci in particolare all'Italia, il COVID-19 ha mostrato l'estrema esiguità dello sviluppo di politiche economiche relative all'ambiente, la debolezza della capacità di risposta ad eventi straordinari e non previsti<sup>2</sup> e la forte eterogeneità nel grado di efficienza delle strutture sanitarie e nelle organizzazioni territoriali. D'altro canto il lockdown ha chiaramente indicato la strada per (almeno) due enormi opportunità, per alcuni versi correlate positivamente: 1) l'indifferibilità di politiche industriali compatibili con la salvaguardia ambientale e 2) le potenzialità per i nostri territori, le nostre città, i nostri cittadini, i nostri studenti di vivere in un mondo che sfrutta a pieno le tecnologie digitali.

<sup>2</sup> In verità, l'emergenza di una pandemia è stata un evento impreveduto e non calcolato dalla quasi totalità dei paesi nel mondo, nonostante che nell'ultimo decennio siano stati frequenti fenomeni pandemici virali collegabili direttamente o indirettamente al COVID e alla SARS.

Tenendo conto dell'insieme di questi fattori, la politica economica post-Covid dovrebbe, a nostro avviso, procedere per fasi sequenziali.

Superata la prima fase di interventi puramente distributivi a sostegno della domanda aggregata e dei consumi (cassa integrazione, sussidi a famiglie ed imprese), la seconda fase dovrebbe concentrarsi sul sostegno agli investimenti e ai settori produttivi. La selezione in questo senso dovrebbe porre al primo piano politiche che siano in grado di avere un impatto immediato in risposta alla crisi economica generata dal COVID, ma, allo stesso tempo, privilegiare settori e mercati che hanno mostrato chiari segni di debolezza durante il periodo di lockdown e, che devono essere radicalmente convertiti. Ci riferiamo, in particolare, allo sviluppo di nuove politiche economiche ambientali, che siano in grado anche di contenere le emissioni di CO<sub>2</sub><sup>3</sup>, che hanno peggiorato le condizioni di diffusione del virus. Inoltre, investimenti nella ricerca e nella diffusione di nuove tecnologie possono avere un duplice impatto positivo, sia per quanto riguarda la futura prevenzione degli eventi pandemici, sia per il futuro sviluppo del commercio internazionale.

Questa seconda fase, tuttavia, non può prescindere da una politica complessa che affianchi agli interventi economici significativi interventi normativi di riforma della Pubblica Amministrazione e della Giustizia. Solo in questo modo, la politica fiscale espansiva potrà avere un impatto positivo sia sui mercati che sullo sviluppo successivo dell'economia italiana.

### *Bibliografia*

BALDWIN R, TOMIURA E. (2020), *Thinking ahead about the trade impact of COVID-19*, in "Economics in the Time of COVID-19", VoxEU.org Book, CEPR Press.

BALDWIN R., WEDER DI MAURO B. (2020), *Introduction* in "Economics in the Time of COVID-19", VoxEU.org Book, CEPR Press.

BARNES S., E. CASEY (2020), *Insights into post-COVID-19 fiscal policies*, Working Paper, VOX CEPR Policy Portal.

CAVALLO A (2020), *Inflation with Covid Consumption Baskets*, Working Paper 20-124, Harvard University.

DRAGHI M. (2020) *We face a war against coronavirus and must mobilise ac-*

<sup>3</sup> Un ruolo particolare su questo tema riveste il mercato dell'e-mobility (mobilità elettrica). Per un approfondimento delle public policy in Europa e nel mondo sulla possibile diminuzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> attraverso l'e-mobility e per un bilancio ambientale dell'elettrico (ci sono anche alcuni punti di criticità) vedi Mazzoni, Cerchiello, Castaldi (2020).

*cordingly*, Financial Times, 25 marzo 2020.

ISTAT, (2020) *Le prospettive per l'economia italiana nel 2020-2021*, comunicato stampa 8 giugno 2020.

MAGNANI E. (2018), *Globalizzazione, lavoro e disuguaglianza: il ruolo delle catene globali del valore* in "Eticaeconomia.it", 16 maggio 2018.

MAZZONI C., CERCHIELLO T., CASTALDI L. (2020), *E-mobility e sostenibilità: il mercato dell'auto elettrica*, in "Contributi in onore di Gaetano Maria Golinelli", Rogiosi editore.

REDAZIONE ECONOMIA (2020), *Recovery fund: a Italia la quota più alta. La ripartizione degli aiuti per Paese*, Corriere della Sera del 27 maggio 2020.

## **POLITICA FISCALE E FINANZA PUBBLICA PRIMA, DURANTE E DOPO L'EMERGENZA COVID-19**

ANTONIO SCIALÀ

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Un quadro della finanza pubblica italiana e dell'Eurozona alla vigilia dell'emergenza Covid-19. – 3. L'impatto economico dell'emergenza sanitaria e i canali di trasmissione. – 4. Le strategie d'intervento dei governi e lo svantaggio competitivo dell'Europa. – 5. Conclusioni.

**1.** Dopo un primissimo periodo in cui l'attenzione dei media e degli osservatori si è concentrata sugli aspetti epidemiologici e sanitari legati all'emergenza Covid-19, il dibattito si è successivamente spostato sulle conseguenze economiche delle misure di contenimento.

È apparso da subito chiaro che la pandemia avrebbe generato una crisi economica epocale, con effetti recessivi superiori a quelli osservati in occasione della Grande recessione del 2008-2013. Per avere un'idea della portata della crisi in atto si può guardare alle previsioni di crescita economica relative alle tre principali economie mondiali: Cina, Stati Uniti ed Eurozona.

Il Fondo Monetario Internazionale (FMI)<sup>1</sup> prevede che il tasso di crescita del PIL cinese nel 2020 sarà pari all'1%: negli ultimi quaranta anni non era mai sceso sotto il 3,9% del 1989, l'anno delle proteste di piazza Tienanmen.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti, è al momento prevista una caduta dell'8%: anche in questo caso si tratta di una flessione che non ha precedenti nell'ultimo quarantennio, nel corso del quale il dato peggiore è proprio quello associato alla grande recessione, dove tuttavia il PIL si ridusse in due anni (2008-2009) di meno della metà di quanto previsto in questa occasione.

Infine, per l'Eurozona è prevista una contrazione del 10,2%. In occasione della Grande recessione la flessione fu del 4,5% rispettivamente. All'interno dell'Eurozona, al momento Italia, Francia e Spagna pagano il dazio più alto con previsioni di caduta del PIL superiori al 12%.

A livello globale si prevede una flessione di quasi il 5% del PIL mondiale: se si prescinde dal dato del 2009, quando ci fu una lievissima

<sup>1</sup> Le previsioni del FMI riportate sono aggiornate al giugno 2020. Cfr. FMI (2020).

flessione dello 0,07%, nell'ultimo quarantennio il tasso di crescita del PIL mondiale non ha fatto mai registrare il segno meno.

Il quadro non cambierebbe molto se si estendesse all'indietro l'orizzonte temporale di dieci, venti o trent'anni, pertanto si può affermare che ci si trova di fronte alla recessione mondiale più importante dal secondo dopoguerra.

Questo contributo si concentrerà sulle problematiche inerenti l'intervento pubblico necessario al contrasto della crisi, e più specificamente alla politica fiscale e alle problematiche di finanza pubblica, con particolare riferimento all'Italia e agli altri paesi dell'Eurozona.

L'obiettivo del prossimo paragrafo è quello di fornire al lettore un quadro della finanza pubblica italiana e dei principali paesi europei alla vigilia dell'esplosione dell'emergenza. Ciò consentirà di apprezzare le diverse condizioni in cui versavano i vari paesi prima dell'emergenza. Nel paragrafo successivo si presenteranno le principali evidenze relative all'impatto economico dell'emergenza Covid-19 sulle varie economie e ai canali di trasmissione tra crisi sanitaria e crisi economica. Nel quinto paragrafo si discuteranno alcune implicazioni in termini di politica fiscale e di finanza pubblica. Nell'ultimo paragrafo si trarranno alcune brevi conclusioni.

**2.** Per ricostruire il quadro della finanza pubblica italiana e delle sue prospettive alla vigilia dell'emergenza si può guadagnare un buon punto di osservazione guardando ai contenuti dei documenti ufficiali di fonte governativa: il Documento di Economia e Finanza (DEF) presentato ad aprile 2019 dal governo Conte I; la Nota di aggiornamento al DEF (NADEF) presentata nel settembre dello stesso anno dal governo Conte II; la Legge di Bilancio per il 2020 approvata alla fine di dicembre 2019 dall'attuale maggioranza parlamentare.

È utile guardare a questi documenti per almeno tre ordini di ragioni. In primo luogo, essi forniscono delle stime, validate dall'Ufficio Parlamentare del Bilancio (UPB), sull'andamento dell'economia per l'anno seguente. In secondo luogo, è possibile comprendere quale fosse prima della crisi lo spazio fiscale a disposizione del governo: se tale spazio fiscale si presentava sufficientemente ampio, si sarebbe potuto (o si potrà) utilizzarlo per contrastare gli effetti economici negativi della crisi; in caso contrario, si porrà il problema di valutare un ampliamento dello spazio fiscale e attraverso quali strumenti. Infine, poiché DEF e NADEF sono alla base del Documento Programmatico di Bilancio (DPB), che tutti gli stati membri dell'UE sono tenuti a presentare e su cui le istituzioni eu-

ropee formulano delle osservazioni, attraverso l'esame di questi documenti è possibile individuare i differenti punti di partenza dei vari stati membri per comprendere meglio le diverse esigenze indotte dalla crisi.<sup>2</sup>

Cominciamo dalle prospettive di crescita. Nel corso del 2019 queste sono state rivedute al ribasso rispetto a quelle formulate nel 2018, sia nelle previsioni dalle principali istituzioni economiche nazionali e internazionali sia nei documenti presentati dal Governo. Nello scenario tendenziale del DEF e della NADEF si prevedeva un tasso di crescita del PIL di appena lo 0,1% nel 2019, dello 0,4% nel 2020, e di non oltre l'1% per il biennio seguente.<sup>3</sup>

Da questi primi elementi si desume che, alla vigilia dell'emergenza, le prospettive di crescita si presentavano tutt'altro che rosee. Questo quadro, seppure con alcune differenze, caratterizzava sostanzialmente tutte le principali economie dell'Eurozona.

Un secondo elemento di riflessione può essere tratto dal confronto tra il quadro tendenziale e il quadro programmatico, che permette di capire come i governi hanno reagito a previsioni di crescita stagnante. Ebbene, il DPB prevedeva un impatto positivo dei provvedimenti previsti nella legge di bilancio per il 2020 pari a 0,2 punti di PIL. Ciò suggerisce che la manovra economica si caratterizzava per un moderato impatto espansivo. Confrontando i DPB presentati dagli stati membri dell'Eurozona, si può trarre la stessa conclusione con riferimento alla gran parte dei paesi dell'area.<sup>4</sup>

La ragione di questa reazione timida della politica fiscale ad una prospettiva di bassissima crescita è legata ai ridotti margini di azione che il rispetto degli impegni assunti in sede europea imponeva. Eppure, da questo punto di vista la situazione non si presentava particolarmente critica rispetto a quanto si era assistito nel recente passato. In primo luogo, nell'autunno scorso per la prima volta dal 2002 – anno di introduzione della moneta unica – nessun paese dell'Eurozona rientrava nel braccio correttivo del Patto di Stabilità e Crescita (PSC). In secondo luogo, per nessun paese era previsto un livello di indebitamento netto superiore alla soglia del 3% del PIL. Infine, a nessun paese è stato richiesto di ripre-

<sup>2</sup> Per una comparazione approfondita dei DPB si veda EPB (2019) e UPB (2019).

<sup>3</sup> Va segnalato che l'UPB nel suo documento di validazione delle stime evidenziava rischi di revisione al ribasso di tali stime per l'ultimo biennio.

<sup>4</sup> Le determinanti delle basse prospettive di crescita sono state identificate con un rallentamento della crescita mondiale, sul quale ha inciso molto l'incertezza indotta dalla guerra commerciale tra Stati Uniti e Cina.

sentare il proprio DPB per recepire le osservazioni della Commissione Europea.

Tuttavia, le condizioni appena richiamate non sono sufficienti a consentire agli stati membri dell'UE lo sfruttamento di apprezzabili gradi di libertà nella conduzione della propria politica di bilancio. Alla luce delle riforme della *governance* economica europea introdotte dopo la Grande recessione,<sup>5</sup> è come se gli stati membri fossero divisi in due gruppi: il gruppo dei paesi che hanno raggiunto il proprio Obiettivo di Medio Termine (OMT) negli anni passati e il gruppo dei paesi che non hanno raggiunto l'OMT. Oltre a questo, si prende a riferimento anche un altro parametro per distinguere i cosiddetti paesi "virtuosi" da quelli "non virtuosi"; tale criterio aggiuntivo è rappresentato dalla cosiddetta "regola del debito", in base alla quale i paesi che esibiscono un rapporto tra debito pubblico e PIL superiore al 60% devono impegnarsi ad intraprendere un percorso di riduzione del debito che porti verso una convergenza al *benchmark*.

Sostanzialmente, i paesi che hanno raggiunto l'OMT e rispettano la regola del debito hanno significativi gradi di libertà nelle proprie politiche di bilancio, mentre i paesi che non hanno raggiunto l'OMT e non rispettano la regola del debito hanno spazio fiscale molto limitato a propria disposizione. Quindi, il primo gruppo di paesi ha – rispetto al secondo – maggiori margini di reazione a prospettive negative di crescita.

Ora, sempre nell'autunno del 2019, nel primo gruppo rientravano paesi come la Germania, l'Olanda, l'Austria e la Finlandia, mentre nel secondo gruppo rientravano la Francia, la Spagna, il Portogallo e l'Italia. Questo spiega perché, a fronte di prospettive di stagnazione dell'economia, Italia, Francia, Spagna e Portogallo hanno reagito in maniera a dir poco timida.

Va peraltro aggiunta un'ulteriore considerazione, che riguarda il comportamento dei cosiddetti paesi virtuosi: nonostante gli insistenti inviti rivolti a Germania ed Olanda da parte della Commissione Europea e della BCE a sfruttare appieno lo spazio fiscale a loro disposizione, questo è avvenuto in misura estremamente limitata. Ciò suggerirebbe forse una maggior cautela nell'aggettivare tali economie come "virtuose", in quanto nella gestione delle finanze pubbliche – a maggior ragione nel contesto di un'unione economica e monetaria – il mancato sfruttamento

<sup>5</sup> Per un'analisi critica delle riforme della *governance* economica europea si veda CARET-TA (2018). Per una descrizione dettagliata del Patto di Stabilità e Crescita si veda Commissione Europea (2019).

nelle fasi di rallentamento dell'economia dello spazio fiscale disponibile non è certo una virtù.<sup>6</sup>

Ai fini della nostra analisi è importante sottolineare, quindi, che i governi dei paesi dell'Eurozona si presentavano in condizioni significativamente diverse alla prova dell'emergenza: alcuni con ampio spazio fiscale disponibile, altri con limitato spazio fiscale a disposizione. Pertanto, una volta esplosa la crisi conseguente la pandemia è emerso il problema di aumentare lo spazio fiscale a disposizione dei paesi che alla vigilia non ne avevano. Prima di accennare alle modalità con cui sia possibile aumentare lo spazio fiscale dei paesi UE, è opportuno analizzare attraverso quali canali la crisi sanitaria si è trasformata in una crisi economica.

**3.** La crisi economica in corso è stata generata da uno shock dal lato dell'offerta: la necessità di periodi più o meno prolungati di limitazione – se non di blocco totale – della gran parte delle attività economiche nelle aree colpite dai contagi ha indotto una riduzione forzata della capacità produttiva utilizzata, nonché alcune fratture nelle catene globali del valore.

Non è certo la prima volta che, in epoca contemporanea, i sistemi economici vanno incontro a shock dal lato dell'offerta. Un esempio da libro di testo è rappresentato dagli shock petroliferi che si verificarono nel 1973 e nel 1979, causati da un improvviso aumento del prezzo del petrolio. Tuttavia, come è stato evidenziato da molti macroeconomisti,<sup>7</sup> l'attuale shock ha mostrato una caratteristica alquanto peculiare. Vediamo perché. Gli shock osservati in passato causavano una contrazione dell'offerta in tutti i settori produttivi e quindi una diminuzione delle remunerazioni dei fattori produttivi. In un modello economico standard dove si assume che la propensione marginale al consumo sia minore di uno, ciò ha come immediata conseguenza la creazione di un eccesso di domanda: a livello macro una riduzione del reddito nazionale pari, ad esempio, al 10% implica una riduzione del consumo aggregato inferiore al 10%. L'eccesso di domanda indurrà a sua volta una pressione al rialzo sui prezzi e quindi fenomeni inflazionistici. In un secondo momento,

<sup>6</sup> Sarebbe interessante costruire uno scenario controfattuale che permetta di capire come sarebbe cambiato il quadro appena descritto se i paesi con spazio fiscale disponibile lo avessero sfruttato più a fondo, quanto meno nei due anni precedenti l'emergenza sanitaria. Non è così improbabile prevedere che il tasso di crescita di tutta l'Eurozona ne avrebbe beneficiato, così come lo spazio di manovra di alcuni governi nazionali.

<sup>7</sup> Si veda in particolare GUERRIERI et al. (2020).



l'aumento dei prezzi potrà causare una contrazione della domanda che, tuttavia, sarà tipicamente di entità inferiore rispetto alla contrazione iniziale dell'offerta; ciò induce un rallentamento dell'inflazione che tuttavia non muterà mai in deflazione.

Le cose sono andate in maniera diversa in questi mesi. La riduzione dell'offerta che ha generato la crisi è stata causata dai provvedimenti di *lockdown* che, tuttavia, hanno colpito in maniera integrale molti, ma non tutti i settori. Questo significa che per alcune settimane (in Italia, di fatto, per due mesi) una parte dei beni presenti nei panieri di consumo delle famiglie, semplicemente non potevano più essere acquistati: durante il *lockdown* non siamo potuti andare da parrucchieri ed estetisti; non è stato possibile pranzare o cenare in un ristorante, né trascorrere un week end in un albergo; non abbiamo potuto frequentare musei, cinema, teatri, palestre e piscine; non abbiamo potuto acquistare – se non online – abbigliamento, elettrodomestici, arredamento, ecc.

Come ha efficacemente affermato Nick Rowe in un suo post pubblicato su un popolare blog canadese, “A temporary 100% output cut in 50% of the sectors (what the Coronavirus does) is very different from a 50% output cut in 100% of the sectors”.

Per comprenderne la differenza, si ipotizzi il caso in cui il livello del reddito fosse rimasto invariato per l'operare di un efficientissimo sistema di ammortizzatori sociali. In questo ipotetico scenario il minor consumo dei beni e servizi inacquistabili durante il *lockdown* non avrebbe potuto verosimilmente essere compensato da un aumento del consumo di beni e servizi ancora acquistabili: è impensabile che le famiglie avrebbero speso in generi alimentari e medicinali tutto il reddito che non potevano spendere in quel momento nell'acquisto di altri beni e servizi. A maggior ragione, in presenza di una contrazione del reddito e di razionamento del credito la flessione della domanda sarà stata ancora più pronunciata. Sotto condizioni molto plausibili, la contrazione della domanda risulterà di entità superiore a quella dell'offerta e ciò può generare addirittura spirali deflazionistiche.

Abbiamo quindi una crisi da offerta che si è trasformata in una crisi da domanda, la quale potrebbe configurare un rischio di spirali deflazionistiche: i prezzi cominciano a scendere, i consumatori per i quali il potere d'acquisto non è diminuito si aspettano ulteriori riduzioni dei prezzi e decidono così di differire ulteriormente i propri acquisti.

Quali indicazioni di politica economica si possono trarre, dato tale contesto piuttosto inedito? Considerando il livello già basso dei tassi d'interesse, per contrastare la recessione l'unico strumento efficace è

l'attuazione di politiche fiscali espansive. In particolare, si rende necessario un rilevante aumento della spesa pubblica per la gran parte finanziato in deficit.

Un primo modo, attuato da subito dalle istituzioni economiche europee, di aumentare lo spazio fiscale è consentire di derogare al PSC, al raggiungimento dell'OMT e alla regola del debito. Ciò ha permesso agli stati membri che si trovavano in tale situazione di aumentare il proprio indebitamento senza rischiare di incorrere in una procedura per disavanzo eccessivo. Tuttavia, l'incremento dello spazio fiscale per questa via ha delle conseguenze rilevanti sotto due aspetti. In primo luogo, tali paesi dovranno via via indebitarsi a tassi più elevati, mano a mano che la loro posizione finanziaria peggiora. In secondo luogo, una volta rientrata la crisi tali paesi si troverebbero a lungo sotto braccio preventivo del PSC e con spazi fiscali inesistenti per far fronte a successive fasi negative del ciclo economico. È appena il caso di ricordare che in base alle ultime previsioni del FMI, Italia, Francia e Spagna chiuderanno il 2020 con un rapporto tra debito pubblico e PIL ampiamente al di sopra del 100% (166%, 126% e 124% rispettivamente).

Un secondo modo per aumentare lo spazio fiscale a disposizione dei paesi in oggetto, è attraverso un suo aumento "esogeno", ossia con trasferimenti o prestiti provenienti dalle istituzioni finanziarie dell'Unione Europea. Portato alle estreme conseguenze, l'utilizzo esclusivo di questa modalità di incremento dello spazio fiscale di fatto sterilizzerebbe gli effetti della crisi discendente dall'emergenza sui saldi di bilancio e, di fatto, sul soddisfacimento dei vincoli europei. Questa modalità, in generale, solleva il problema del reperimento delle risorse necessarie al finanziamento di tali trasferimenti o prestiti, stante la dimensione molto limitata del bilancio UE.

**4.** Una volta presa coscienza dell'imminente recessione, la discussione si è concentrata su quali fossero gli interventi di politica economica più appropriati per contrastare la crisi. Tali interventi dovrebbero essere funzionali a tre obiettivi. In primo luogo, reperire le risorse per finanziare l'incremento di spesa sanitaria indotto dalla crescita sostenuta del numero dei contagi e la conseguente pressione sui sistemi sanitari dei paesi colpiti. In secondo luogo, adottare provvedimenti di spesa indirizzati al contenimento dell'entità della crisi, con particolare riferimento alla caduta del reddito delle famiglie e della liquidità delle imprese. Infine, la creazione delle condizioni per una rapida ripresa.

Come anticipato in chiusura del precedente paragrafo, gli interventi

necessari per perseguire tali obiettivi richiedono tutti un rilevante incremento diretto o indiretto della spesa pubblica,<sup>8</sup> che solleva immediatamente il problema relativo al suo finanziamento.

Un punto che è bene sottolineare è che – soprattutto per quanto riguarda i primi due obiettivi, e in particolar modo per i paesi dotati di sistemi sanitari universali e di adeguati ammortizzatori sociali – non ci si trova di fronte alla necessità di un incremento permanente della spesa pubblica, bensì di un incremento limitato alla durata dell'emergenza. In queste circostanze l'indicazione più opportuna è quella di finanziare in deficit l'incremento di spesa pubblica.<sup>9</sup>

Il dibattito che ne è seguito ha messo in evidenza ancora una volta, qualora ce ne fosse stato bisogno, l'enorme difficoltà in cui versano i paesi dell'area dell'Euro in queste circostanze.<sup>10</sup> Mentre Cina, Giappone, Regno Unito e Stati Uniti hanno tutti imboccato con decisione la strada di un aumento massiccio della spesa pubblica finanziata in deficit e di un forte coordinamento tra le decisioni di politica fiscale dei singoli governi e l'azione delle rispettive banche centrali, per i paesi dell'eurozona questo coordinamento è – come noto – molto più complicato da realizzare.

Va peraltro precisato che dopo il “whatever it takes” pronunciato da Mario Draghi nel luglio del 2012, la BCE non ha fatto mai mancare il suo sostegno all'acquisto di titoli di stato dei paesi membri e ciò si è verificato anche in questa circostanza. Tuttavia, è abbastanza evidente a tutti che alcuni stati membri mal digeriscono questa linea di condotta della banca centrale e ciò crea di per sé tensioni sui mercati e pressioni al rialzo sui

<sup>8</sup> In questa sede per aumento diretto intendiamo quella parte di incremento della spesa pubblica necessario per il finanziamento dei servizi pubblici e dei trasferimenti. Per aumento indiretto, si intende quello che potrebbe derivare dalle obbligazioni assunte nei confronti delle banche a garanzia dei prestiti erogati al sistema delle imprese.

<sup>9</sup> Peraltro, a costo di esporsi ad una certa impopolarità, andrebbe anche sottolineato che – perlomeno durante la fase di *lockdown* – le misure di sostegno ai redditi delle famiglie più in difficoltà avrebbero potuto in parte essere finanziate attraverso un'imposizione straordinaria sui redditi più elevati o, meglio ancora, sui patrimoni mobiliari e immobiliari dei contribuenti, ciò soprattutto alla luce della natura peculiare di questa crisi che è stata descritta nel paragrafo precedente: in una fase in cui le possibilità di consumo erano oggettivamente ed esogenamente vincolate, da un punto di vista della logica della finanza pubblica ricorrere ad operazioni di finanza straordinaria non sarebbe stata una scelta assurda. Ovviamente, in questa sede si prescinde dalle conseguenze di natura politica di tale scelta. È il caso di ricordare che interventi di finanza straordinaria vennero attuati dal governo Amato I nell'estate del 1992, in occasione dell'attacco speculativo alla Lira.

<sup>10</sup> Cfr. la raccolta di contributi in BALDWIN and DI MAURO (2020), tra i quali oltre all'introduzione dei curatori, si vedano in particolar modo i contributi di ALESINA e GIAVAZZI, WYPLOSZ, GAURINCHAS, GALI, BÉNASSY-QUÉRÉ et al.

rendimenti dei titoli di stato dei paesi più indebitati.<sup>11</sup> Questa situazione denota una volta di più lo svantaggio competitivo che caratterizza le economie europee, in particolare quelle caratterizzate da un elevato livello di indebitamento, come l'Italia, ma in generale tutti i paesi con spazio fiscale ridotto, e infatti all'Italia si sono aggiunte Francia e Spagna.

Da questo punto di vista, può essere istruttivo un confronto tra la situazione del Regno Unito e quella della Francia. I due paesi sono paragonabili in quanto a dimensioni demografiche (entrambi hanno una popolazione di circa 67 milioni di abitanti) e PIL pro-capite; hanno registrato tassi medi di crescita del PIL non così distanti nell'ultimo quinquennio (1,78% per il Regno Unito, 1,56% per la Francia); il livello di indebitamento netto medio degli ultimi 5 anni si aggira per entrambi i paesi intorno al 3% del PIL; considerando che il peso del settore pubblico è molto più elevato in Francia, anche le differenze relative al rapporto Debito pubblico/PIL non risultano essere particolarmente significative (una decina di punti percentuali, se si guarda alla media degli ultimi 5 anni). Eppure, il governo di Boris Johnson ha potuto contare sul pieno sostegno della Banca d'Inghilterra, la quale ha acquistato titoli di stato per 200 miliardi di sterline e ha concesso al Tesoro britannico di attingere senza limiti alla linea di credito detenuta presso la banca centrale.<sup>12</sup> In questo caso ci troviamo di fronte ad una vera e propria monetizzazione del deficit pubblico e ciò non deve sorprendere nel mezzo di una crisi in cui il rischio di spirali inflazionistiche è pressoché nullo.

Lo svantaggio competitivo dell'Europa trae origine da due cause. In primo luogo c'è un problema di disallineamento degli incentivi tra i diversi attori e un'incapacità di superare questo problema attraverso opportuni meccanismi di coordinamento. Il mancato sfruttamento negli anni passati da parte di Germania ed Olanda dello spazio fiscale a loro

<sup>11</sup> Peralto, è il caso di segnalare come il malcontento non è manifestato solo a livello politico ma anche a livello istituzionale, come testimonia la posizione espressa dalla Corte Costituzionale tedesca sul programma di acquisto di titoli di stato degli stati membri da parte della BCE.

<sup>12</sup> È significativo sottolineare come nella comunicazione ufficiale con la quale la Banca d'Inghilterra annuncia il cospicuo acquisto di titoli del debito pubblico, si sottolinea che "Il *Monetary Policy Committee* continuerà a riesaminare l'opportunità di acquistare direttamente sul mercato primario". Un secondo aspetto degno di nota è la constatazione che, quanto meno nel breve periodo, non sembra essersi registrata alcuna reazione dei mercati a questi provvedimenti: il rendimento dei BTP britannici a 10 anni è rimasto invariato, così come non sembrano esserci state tensioni sulla sterlina nel mercato dei cambi. Peralto, va notato che anche qualora ci fosse stata una reazione, l'atteggiamento della banca centrale britannica sembra assicurare una adeguata rete di protezione.

disposizione ne è un classico esempio: i due paesi continuano a perseguire politiche di bilancio ottimali in un'ottica nazionale, ma assolutamente sub-ottimali in una prospettiva europea. In secondo luogo, c'è un'enfasi eccessiva (quasi un'ossessione) sul *moral hazard* di alcuni paesi, tra cui l'Italia: si solleva il problema del *moral hazard* anche in situazioni in cui tale problema è assente, o è di secondo ordine rispetto ai possibili costi derivanti da una limitazione dell'estensione dell'intervento di politica fiscale per contrastare il *moral hazard* stesso.

5. Molti commentatori hanno definito l'emergenza Covid-19 come uno shock simmetrico, intendendo con ciò uno shock che ha colpito allo stesso modo i sistemi economici di tutti i paesi. È difficile tuttavia pensare nell'attuale contesto globalizzato a shock che non possano integrare questa definizione di simmetria. Se si prescinde dagli effetti, non vi è molta differenza tra lo shock generato dalla crisi dei mutui *subprime* del 2007 e l'attuale situazione.

Questi episodi non sono ovviamente paragonabili da un punto di vista degli effetti quantitativi e per numerosi aspetti qualitativi che sono stati messi in evidenza in questo contributo, tuttavia hanno in comune il fatto che la gran parte delle economie nazionali siano state colpite contemporaneamente dagli effetti della crisi che si generavano inizialmente in un solo paese: gli Stati Uniti nella crisi dei mutui *subprime*, la Cina nel caso dell'emergenza Covid-19.

Un altro elemento comune alle due crisi è che il superamento di entrambe ha richiesto rilevanti interventi di politica fiscale, con ampio ricorso al finanziamento della spesa pubblica in deficit.

Infine, in entrambi gli episodi di crisi è emersa una evidente divaricazione tra la capacità di reazione di paesi come Stati Uniti, Giappone e Regno Unito da un lato, e paesi aderenti all'UE dall'altro. I primi hanno immediatamente fatto affidamento sui meccanismi di coordinamento tra l'azione delle proprie banche centrali e quella delle autorità di politica fiscale. In Europa tale coordinamento rappresenta ormai un tallone d'Achille: ogni qualvolta si deve far fronte ad una crisi che richiede questa forma di risposta emergono i conflitti. L'introduzione dello strumento del *Recovery Fund*, ridenominato dalla Commissione Europea *Next Generation Fund*, sembra andare nella giusta direzione per superare questa situazione.

È auspicabile che l'Europa colga questa occasione per dotarsi degli strumenti necessari a fronteggiare questa e le future crisi, in modo da rilanciare la sua leadership nell'economia globalizzata.

*Bibliografia*

BALDWIN, R., WEDER DI MAURO, B. (edited by), 2020. *Economics in the Time of COVID-19*, VoxEU CEPR Press, 2020.

CARETTA A., 2018. *Il processo di riforma della governance UE: alcune considerazioni*, Note tematiche n.2, Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro.

Commissione Europea, 2019. *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, *Institutional paper n. 101*.

European Fiscal Board (EFB), 2019. *Assessment of the prospective fiscal stance appropriate for the euro area*, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019\\_06\\_25\\_june\\_report\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019_06_25_june_report_final.pdf)

Fondo Monetario Internazionale (FMI), 2020. *World Economic Outlook Update*, June 2020. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>

GUERRIERI, V., LORENZONI, G., STRAUB, L., WERNING, I., 2020. *Macroeconomic implications of COVID-19: can negative supply shocks cause demand shortages?*, *NBER Working Papers*, n. 26918.

ROWE, N., 2020. *Blog Post: Relative supply shocks, Unobtainium, Walras' Law, and the Coronavirus*, *Worthwhile Canadian Initiative A mainly Canadian economics blog*, March.

Ufficio Parlamentare del Bilancio (UPB), 2019. *Una panoramica delle strategie di finanza pubblica nei Documenti programmatici di bilancio 2020 dei paesi dell'area dell'euro*, *Focus tematico n. 8*.



## UN INATTESO “MACIGNO” SULLA STRADA DEL PROCESSO D’INTEGRAZIONE EUROPEA AI TEMPI DEL COVID-19: LA SENTENZA DEL *BVERFG* SUL PROGRAMMA PSPP

LORENZO FEDERICO PACE

SOMMARIO: 1. Introduzione: il contenuto della sentenza (provvisoria) del 5 maggio del *BVerfG*. – 2. La Germania ha già posto in essere una violazione del diritto dell’Unione? Gli effetti del “*transitional period*” di 90 giorni disposto nella sentenza del 5 maggio. – 3. Gli istituti a tutela della legalità dell’Unione ed esperibili, in ipotesi, nel caso in cui il *BVerfG* confermasse l’illegittimità del programma PSPP. – 4. Il controllo di legittimità *ultra vires* e la sua incompatibilità con l’ordinamento dell’Unione europea. Il problema del rispetto dell’art. 11 Cost. – 5. La “contraddizione logica” inserita dal *BVerfG* nella sentenza del 5 maggio al fine di poter, a tempo utile, disinnescare la “bomba nucleare” della dichiarazione d’illegittimità del programma PSPP. – 6. Conclusioni.

### 1. La sentenza del *BVerfG* del 5 maggio 2020<sup>1</sup> sul programma

<sup>1</sup> *BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020, 2 BvR 859/15, Rn. (1-237)*. Sui primi commenti alla sentenza da un punto di vista giuridico, v. S. CAFARO, *Quale quantitative easing e quale Unione dopo la sentenza del 5 maggio?*, in *SIDIBlog*, 8 maggio 2020; B. CARAVITA, *L’arroganza della Corte tedesca che fa la sovranista*, in *Il dubbio*, 8 maggio 2020, 14; B. CARAVITA, M. CONDINANZI, A. MORRONE, A. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meritato maggiore ponderazione*, in *Federalismi*, editoriale, n. 14/2020, IV; D.U. GALETTA, *Karlsruhe über alles? Il ragionamento sul principio di proporzionalità nella pronuncia del 5 maggio 2020 del BVerfG tedesco e le sue conseguenze*, in *Federalismi*, n. 14/20, 166; S. LOMBARDO, *Quantitative Easing: la sentenza della Corte costituzionale tedesca*, in *diritto bancario on-line*, 6 maggio 2020; F. MARTUCCI, *La BCE et la Cour constitutionnelle allemande: comprendre l’arrêt du 5 mai de la Cour constitutionnelle allemande*, [www.leclubdesjuristes.com](http://www.leclubdesjuristes.com), 11 maggio 2020; M. POIARES MADURO, *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, in *Verfassungsblog.de*, 6 maggio 2020; M. RUFFERT, *Seul un contrôle crédible et approfondi des faits fondant la politique de la BCE peut engendrer la confiance*, *Le Monde*, 13 maggio 2020; A. SOMMA, *Democrazia e mercato ai tempi del coronavirus. La Corte di Karlsruhe e la difesa a senso unico dell’ortodossia neoliberale*, in *DPCE online*, anticipazione online 2-2020; G. TESAURO – P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *dirittounioneuropea.eu*, 12 maggio 2020; J. ZILLER, *L’insopportabile pesantezza della Corte costituzionale tedesca. Sulla sentenza della Seconda Sezione della Corte costituzionale federale tedesca del 5 maggio 2020 relativa al programma PSPP della Banca centrale europea*, in *AISDUE*, 2020, [www.aisdue.eu](http://www.aisdue.eu). Per commenti della sentenza dal punto di vista economico, v. L. BINI SMAGHI, *The Judgment of the German Constitutional Court is incomprehensible*, LUISS School of



PSPP<sup>2</sup> della Banca centrale europea pone in primo luogo il problema della compatibilità del controllo *ultra vires* nell'UE. L'oggetto della sentenza del *BVerfG* del 5 maggio 2020 è strettamente collegato alla sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del caso OMT<sup>3</sup>, come ricordato dal già Presidente del secondo Senato del *BVerfG* – Andreas Voßkuhle –, durante la presentazione della sentenza il 5 maggio. La sentenza del 5 maggio è stata emanata dopo la sentenza *Weiss*<sup>4</sup> della Corte di giustizia, richiesta dal Tribunale costituzionale tramite rinvio pregiudiziale. In essa la Corte di giustizia ha concluso per la piena legittimità del programma PSPP. Con la sentenza del 5 maggio il *BVerfG* ha dichiarato l'illegittimità tanto della decisione della BCE (para. 232) che di parte della sentenza della Corte di giustizia *Weiss* (in particolare la parte relativa ai profili relativi agli artt. 119 e 127 TFUE – para. 119)<sup>5</sup> in quanto *ultra vires* e come tali entrambe – sentenza (para. 119) e decisione (para. 234) - non vincolante per l'ordinamento tedesco. Il *BVerfG* ha però dichiarato legittimo il programma PSPP sotto il differente profilo dell'art. 123 TFUE; sotto tale aspetto la sentenza della Corte di giustizia mantiene la sua vincolatività nell'ordinamento giuridico tedesco (para. 180).

Oltre a questo il *BVerfG* ha dichiarato incostituzionale il comportamento del Parlamento e del Governo tedesco per non aver posto in essere comportamenti adatti ad impedire l'emanazione ed esecuzione del programma PSPP (para. 229 ss.). Inoltre il *BVerfG* ha ordinato alla *Bundesbank* di interrompere la sua partecipazione al programma PSPP oltre ad obbligarla a vendere circa 500 miliardi di euro di titoli di debito pubblici acquistati in esecuzione di tale programma (para. 229 - 235).

European Political Economy, Policy Brief 25/2020. V. anche l'intervista del Presidente della Corte di giustizia, Koen Lenaerts, *Europese Hof komt meer center stage*, nrc.nl, 17 maggio 2020.

<sup>2</sup> Decisione 2015/774 della Banca centrale europea del 4 marzo 2015 che istituisce un programma di acquisto di attività del settore pubblico sui mercati secondari (BCE/2015/10) GUUE L 121, 14 maggio 2015, p. 20 e successive modifiche.

<sup>3</sup> Con riferimento al caso OMT, ci permettiamo di rinviare a L.F. PACE, *The OMT case: Institution Building in the Union and a (failed) nullification crisis in the process of European integration*, in L. DANIELE – P. SIMONE – R. CISOTTA (a cura di), *The Democratic Principle and the Economic and Monetary Union*, Edward Elger, 2017, 371. V. anche L.F. PACE, *The OMT case, the "intergovernmental drift" of the Eurozone crisis and the (inevitable) rectification of the BVerfG jurisprudence in the light of the ECJ's Gauweiler judgment*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2017, 153

<sup>4</sup> Sentenza della Corte dell'11 dicembre 2018, *Weiss*, Causa C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000.

<sup>5</sup> Per semplicità si richiamano i numeri dei paragrafi della versione della sentenza del *BVerfG* in inglese.

L'efficacia della dichiarazione d'illegittimità della decisione del *BVerfG* è al momento sospesa per 90 giorni in forza di un “*transitional period*” (para. 235). Entro tale termine il *BVerfG* ha chiesto al Consiglio direttivo della BCE di emanare una decisione in cui sia effettuata una valutazione di proporzionalità relativa al programma PSPP tra gli obiettivi di politica monetaria (cioè, riportare il tasso d'inflazione al 2%) e gli effetti incidentali sulla politica economica (individuando anche i relativi criteri di bilanciamento). Se entro 90 giorni – cioè il 5 agosto – il *BVerfG* riceverà tale decisione, esso potrà valutare concretamente tale “bilanciamento” ed, eventualmente, decidere se il programma PSPP sia pienamente legittimo anche ai sensi del mandato monetario della BCE (art. 119 e 127 TUFUE).

2. I primi commenti della decisione sono tutti più o meno critici (a volte violentemente) nei confronti della sentenza del *BVerfG*. Questo in quanto il Tribunale tedesco avrebbe violato i principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione europea (tra gli altri, la vincolatività delle sentenze pregiudiziali della Corte di giustizia; la diretta applicabilità delle decisioni; l'indipendenza della BCE).

Visto che l'effetto della sentenza del 5 maggio con riferimento all'illegittimità del programma PSPP è sospesa in forza del “*transitional period*” fino 5 agosto pv., è possibile correttamente sostenere che la Germania abbia già violato il diritto dell'Unione? A mio avviso la risposta è negativa, e questo fino alla scadenza dei tre mesi di tale periodo.

Ma se entro tre mesi il *BVerfG* ricevesse una risposta alla sua richiesta e, a fronte di questa, esso concludesse che il programma PSPP è legittimo anche ai sensi degli artt. 119 e 127 TFUE, si porrebbe ancora il problema della violazione del diritto dell'Unione per il tramite della sentenza del 5 maggio? Anche in questo caso mi pare che la risposta debba essere negativa. Infatti la successiva sentenza del Tribunale costituzionale sul programma PSPP ne escluderebbe l'illegittimità anche con riferimento agli artt. 119 e 127 TFUE. Rimarrebbe (sebbene virtuale) la dichiarazione di illegittimità *ultra vires* di parte della sentenza *Weiss* della Corte di giustizia della sentenza del 5 maggio. Ma il *BVerfG* con la seconda (e definitiva) sentenza perverrebbe alle medesime conclusioni della Corte nella sentenza *Weiss*: cioè il programma PSPP è legittimo e pienamente vincolante anche per l'ordinamento tedesco. Non vi sarebbe quindi nessun contrasto tra le conclusioni della sentenza *Weiss* e della sentenza del *BVerfG*.

Anche la Corte di giustizia considera questa soluzione come legitti-

ma ai sensi dell'ordinamento dell'Unione. La Corte nel suo comunicato stampa dell'8 maggio ha sottolineato che l'unità dell'ordinamento giuridico dell'Unione è messa in pericolo da “*divergences between courts of the Member States as to the validity of such acts*” rispetto alle sentenze della Corte. Questa divergenza sarebbe esclusa nel caso in cui il *BVerfG* pervenisse alla stessa conclusione della sent. *Weiss*, cioè che il programma PSPP è pienamente legittimo.

Quindi la sentenza del 5 maggio perde totalmente di rilevanza? No, rimarrebbe ben chiara per il futuro la “minaccia” formulata dal Tribunale costituzionale relativa alla “bomba nucleare” della violazione dei principi fondanti dell'Unione nel caso in cui la BCE non “limiterà” l'esercizio della sua politica monetaria nei modi indicati dal *BVerfG*. Forse la minaccia potrebbe inoltre “spingere” la Corte di giustizia a rivedere le modalità di sindacato di legittimità degli atti della BCE in un modo più in linea con le indicazioni fornite dal *BVerfG*. Questo fermo restando un probabile *vulnus* che si è creato nei rapporti tra la Corte di giustizia e il *BVerfG*.

3. Iniziamo però dall'ipotesi secondo cui allo scadere del 5 agosto la dichiarazione d'illegittimità del programma PSPP divenisse efficace. In questo caso, l'Unione dispone di istituti al fine di tutelare la legalità del proprio ordinamento? La risposta non può che essere positiva. Infatti l'Unione è riuscita con il tempo a sviluppare - grazie alla giurisprudenza della Corte ed a nuovi istituti inseriti tramite le modifiche dei Trattati - un ordinamento con un suo preciso “quadro costituzionale” e che presenta efficaci strumenti a tutela della propria legalità. Questa conclusione è per altro importante dal punto di vista teorico. Infatti parte della dottrina italiana più risalente negava che le Comunità avessero istituito un ordinamento giuridico, non disponendo di propri poteri di coercizione<sup>6</sup>.

Tra i vari istituti finalizzati a tutelare la legalità dell'Unione, e che potrebbero essere esercitati nel caso di specie, il primo per importanza è il procedimento di infrazione. Come noto, al termine del quale, dopo l'intervento della Corte di giustizia, in caso di accertamento della violazione di obblighi dell'Unione può essere comminato allo Stato inadempiente il pagamento di sanzioni pecuniarie.

Il secondo istituto è costituito, secondo il principio del “*dual vigilan-*

<sup>6</sup> R. QUADRI, in *Diritto internazionale*, Milano, 1959, 365 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *Le Comunità europee e gli ordinamenti interni degli Stati membri*, in *Dir. internazionale*, 1962, 4.

ce”, dalla possibilità dei singoli di far valere dinanzi ai giudici nazionali i diritti riconosciuti dai Trattati; azioni che possono essere dirette – come potrebbe essere il caso di specie - anche ad ottenere il risarcimento danni nei confronti degli Stati membri che abbiano violato il diritto dell’Unione<sup>7</sup>.

Il terzo istituto è relativo allo speciale procedimento d’infrazione dell’art. 35 par. 6 Protocollo SEBC e BCE. Questo potrebbe essere attivato dalla BCE nei confronti della *Bundesbank* nel caso questa ultima interrompesse, in violazione del diritto dell’Unione, la partecipazione al programma PSPP come ordinato dal *BVerfG* nella sentenza del 5 maggio<sup>8</sup>.

4. È necessario ora valutare se il controllo di legittimità *ultra vires* - esercitato dalla *BVerfG* nel caso di specie - sia compatibile con l’ordinamento dell’Unione europea.

Ma in primo luogo è necessario chiedersi quale sia l’obiettivo del controllo svolto dal *BVerfG* nella sentenza qui in commento. L’obiettivo è quello di verificare, tra l’altro, che l’ordinamento dell’Unione non estenda le proprie competenze al di là di quanto stabilito nei Trattati. Secondo il *BVerfG* il controllo di legittimità esercitato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Weiss* per il tramite del principio di proporzionalità non sarebbe stato sufficientemente incisivo; cioè non avrebbe permesso di accertare se la BCE avesse esteso la propria competenza – oltre alla politica monetaria – anche alla politica economica senza una preventiva modifica dei Trattati. Inoltre il *BVerfG* sostiene che in questo modo la BCE sarebbe di fatto libera dal sindacato giurisdizionale dei propri atti. In buona sostanza, la sentenza del 5 maggio ha la funzione di evitare

<sup>7</sup> Nel caso di specie si potrebbe ipotizzare che i singoli possano presentare cause di risarcimento danni nei confronti della Repubblica tedesca a causa del pregiudizio economico subito come investitori derivante dalla perdita di redditività dei propri investimenti (magari proprio con riferimento ai titoli di debito pubblico eventualmente acquistati). La violazione del diritto dell’Unione da parte dello Stato tedesco sarebbe conseguenza, tra l’altro dell’illecita interruzione della partecipazione della *Bundesbank* al programma PSPP.

<sup>8</sup> Sul punto v. l’intervista alla Presidentessa Lagarde in cui, non a caso, richiama gli obblighi di diritto dell’Unione in capo alla *Bundesbank* dicendo: “Secondo i Trattati, tutte le banche centrali nazionali devono partecipare in pieno alle decisioni e all’applicazione della politica monetaria dell’area euro”, F. FUBINI, *Lagarde: il patto di stabilità va rivisto prima che torni in vigore*, in *Il Corriere della sera*, 19 maggio 2020 12.

l'acquiescenza della Germania nei confronti di atti dell'Unione valutati come potenzialmente non conformi ai Trattati<sup>9</sup>.

A tal fine il *BVerfG* compie una distinzione tra ruolo della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 19 TCE (interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione e garanzia dell'uniformità e coerenza del diritto dell'Unione – para. 111), e quello del *BVerfG* (controllo *ultra vires* degli atti dell'Unione – para. 109). Il Tribunale riconosce però che i casi di concreto conflitto tra l'azione della Corte e quella del *BVerfG* siano eccezionali. Essi devono essere risolti in forma cooperativa tramite il rispetto e la comprensione reciproca (para. 111).

Da qui la domanda di carattere teorico: il controllo di legittimità *ultra vires* è compatibile con l'Unione europea?

La risalente dottrina italiana sostiene che tale forma di controllo degli Stati nei confronti delle “ordinarie” organizzazioni internazionali è legittimo. Gli Stati possono quindi dichiarare l'illegittimità di un atto dell'ente che sia – ad avviso dello Stato partecipante all'organizzazione – in contrasto con il Trattato istitutivo<sup>10</sup>.

Ma l'Unione è una “ordinaria” organizzazione internazionale? No, in quanto – in estrema sintesi – l'Unione è dotata di un “ordinamento giuridico di nuovo genere” con numerose particolarità essenziali per la sua stessa “sopravvivenza”. Una di queste “caratteristiche” è proprio l'autonomia del diritto dell'Unione rispetto agli Stati membri. Tale autonomia è garantita, in ultima istanza, dalla Corte di giustizia e dalla sua competenza ad interpretare il diritto dell'Unione in modo centralizzato e vincolante per tutte le giurisdizioni degli Stati membri.

Quindi, in ipotesi, il *BVerfG* potrebbe legittimamente esercitare la forma di controllo *ultra vires* (come ha concretamente compiuto nella sentenza qui in commento e già prima nella sentenza OMT<sup>11</sup>). Ma tramite esso il *BVerfG* non può pervenire alle conclusioni ultime, cioè accertare l'illegittimità di un atto dell'Unione, soprattutto se la Corte di giustizia si è in precedenza espressa in termini contrari a seguito di un rinvio pregiudiziale (come nel caso di specie). L'accertamento da parte del *BVerfG* dell'illegittimità dell'atto dell'Unione – sebbene nella disponibi-

<sup>9</sup> Anche la *Maastricht Urteil* del Tribunale costituzionale tedesco, come noto, è stata interpretata dalla dottrina, tra l'altro, come mezzo per evitare l'acquiescenza da parte della Germania nei confronti della ricostruzione effettuata dalla Corte di giustizia nella sentenza *Les Verts*; sul punto v. G. DE VERGOTTINI, voce *Costituzione europea*, in *Enc. dir., Annali* 1, Milano, 2007, 449.

<sup>10</sup> Per tutti A. SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, Milano, 1958, 116.

<sup>11</sup> V. L.F. PACE, *The OMT case: Institution Building*, cit., 371.

lità dello Stato in quanto sovrano – metterebbe “in pericolo le basi stesse della Comunità”<sup>12</sup>, violando la principale garanzia di stabilità giuridica dell’Unione, cioè la sua autonomia e l’autonomia del suo diritto rispetto agli Stati membri.

In altri termini, pervenire a conclusioni divergenti da parte del *BVerfG* rispetto ad una sentenza di interpretazione pregiudiziale della Corte di giustizia avrebbe questa conseguenza: non significherebbe solo violare un obbligo in capo agli Stati membri dell’Unione, ma anche far “scoppiare” una “bomba nucleare” a seguito della quale vi sarebbero solo sconfitte e il (probabile) lento sfaldamento del quadro legale dell’Unione. Ed infatti, la violazione di un principio così centrale per l’esistenza stessa dell’Unione da parte di uno Stato membro così importante, come la Germania, farebbe sollevare dubbi sul futuro dell’esperienza del processo d’integrazione europea. L’esercizio degli istituti a tutela della legalità dell’Unione per contrastare tale “sensazione” potrebbero fare ben poco.

Come sottolineato dalla Corte di giustizia nel già citato comunicato stampa, questo avrebbe come primo effetto la violazione del principio di uguaglianza tra Stati creato dall’ordinamento dell’Unione. Non bisogna dimenticare che il rispetto di tale principio è condizione essenziale ai sensi dell’art. 11 Cost. affinché l’Italia possa partecipare ad “un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia” e che preveda “limitazioni di sovranità” (“L’Italia (...) consente, *in condizioni di parità con gli altri Stati*”).

Tale “minaccia” del *BVerfG* di far scoppiare la “bomba nucleare” contenuta nella sentenza (provvisoria) qui in commento fa ricordare il film “Wargames”. In particolare quando il *supercomputer* al centro della storia, dopo aver valutato tutti i possibili scenari di una guerra nucleare ed avendo accertato che da un simile conflitto non vi sono vincitori ma solo vinti, pronuncia la famosa frase: “*A strange game. The only winning move is not to play*”. Questo si potrebbe dire anche con riferimento al controllo *ultra vires* nel contesto dell’ordinamento dell’Unione.

Ma vi è forse un’alternativa al far scoppiare la “bomba nucleare”, ed è quella che sembra aver individuato il *BVerfG* con la sentenza del 5 maggio; cioè iniziare il conto alla rovescia per poi, prima dell’esplosione, interrompere il *timer* facendo rientrare la minacciata “crisi istituzionale”. Fuor di metafora, è prevedibile che la sentenza (provvisoria) del 5 mag-

<sup>12</sup> Sentenza della Corte del 9 marzo 1978, *Simmmenthal*, causa 106/77, in *Racc.* 1978, 629, para. 17.

gio – la quale ha accertato l’illegittimità del programma PSPP per i profili relativi agli artt. 119 e 127 TFUE – sarà poi modificata da una successiva sentenza (definitiva) in cui il *BVerfG* accerterà la piena legittimità di tale programma. In questo modo facendo rientrare la “crisi istituzionale” minacciata ma non ancora concretamente realizzata.

5. Al fine di poter far rientrare tempestivamente la crisi istituzionale “minacciata”, il *BVerfG* ha inserito una “contraddizione logica” nella sentenza del 5 maggio. Che sostiene che il programma PSPP è illegittimo in quanto è assente un bilanciamento di proporzionalità da parte della BCE. Il *BVerfG* sostiene però che esso stesso non può escludere che tale bilanciamento sia stato concretamente compiuto dalla BCE. Ma allora, diciamo noi, il programma PSPP non è illegittimo, semplicemente non è noto se tale bilanciamento sia stato compiuto, che è cosa ben differente. Una simile “contraddizione logica” – cioè la dichiarazione di illegittimità di un atto, per altro dell’Unione, su di un profilo di cui si nega di conoscere l’esistenza o il risultato ma che se conosciuto potrebbe chiarire la piena legittimità dell’atto stesso – dimostra l’esistenza di finalità nascosta in questa. Tale “contraddizione logica” è lo strumento con cui il *BVerfG* da una parte obbliga la BCE – o chi per lei – a fornire una risposta prima del termine del “*transitional period*” di 90 giorni; dall’altra è un modo per inviare una “minaccia” di far scoppiare la “bomba nucleare” della propria decisione di illegittimità potendo però, cioè nel tempo utile dei 90 giorni, far rientrare la “crisi istituzionale” minacciata. Il carattere di “pretesto” di tale “contraddizione giuridica” è ulteriormente chiarita da questo. Già nella relazione scritta della riunione del Consiglio direttivo del febbraio 2015, disponibile sul sito *internet* della BCE, è espressamente chiarito quello di cui la *BVerfG* sostiene di non sapere se sia stato compiuto, cioè il bilanciamento tra obiettivi di politica monetaria del programma PSPP ed effetti incidentali sulla competenza di politica economica.

La finalità di questa “contraddizione logica” è quella di permettere al *BVerfG* di poter fare la “voce grossa” – in modo non dissimile da quanto già compiuto nel rinvio pregiudiziale del caso OMT<sup>13</sup> – al fine di

<sup>13</sup> D’altro canto questa è stata la strategia (quella del fare la “voce grossa”) che il *BVerfG* aveva già utilizzato nel caso OMT. In quel caso il *BVerfG*, al fine di decidere dei ricorsi sulla legittimità del programma OMT, aveva effettuato un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. In quel caso il *BVerfG* aveva richiesto alla Corte di giustizia con tono “perentorio” di modificare in via interpretativa il programma OMT pena la successiva dichiarazione d’illegittimità del programma in sede di sentenza finale. La Corte di giustizia rispondeva con la sen-

convincere – con quella che è formalmente una “minaccia” – la BCE a modificare l’esercizio della sua politica monetaria in modo più “restrittivo”; salvo poi, successivamente e in tempo utile, far rientrare le “crisi istituzionale” minacciata.

D’altro canto il *BVerfG* sa bene che la “bomba nucleare” non può scoppiare. Il risultato di questo determinerebbe solo sconfitti ed anche l’inizio del lento “crollo” dell’ordinamento giuridico dell’Unione. Il *BVerfG* sa bene che la Germania non può permettersi una simile evenienza. Nelle sagge parole di Helmut Schmidt, se la Germania uscisse dall’Unione – o anche solo dall’eurozona – questo significherebbe, per essa, tornare alla dinamica di politica unilaterale che ha caratterizzato la storia dell’Impero tedesco nella prima parte del XX secolo<sup>14</sup>.

A ben vedere, che la “crisi istituzionale” possa concretamente “rientrare” è provato dai chiarimenti forniti dagli organi costituzionali tedeschi interessati al caso. Ed infatti, sia la Cancelliera, Merkel, che il Presidente del *Bundestag*, Schauble, che anche il Presidente della *Bundesbank*, Weidmann, si sono tutti dichiarati disponibili a trovare una soluzione al problema, riaffermando però tutti – e positivamente – l’importanza della sentenza del *BVerfG*. Tale problema, in particolare, è stato definito dalla Cancelliera Merkel come “risolvibile”<sup>15</sup>.

6. Il tema centrale della sentenza del *BVerfG* sul programma PSPP, ad avviso di chi scrive, è il problema della compatibilità con l’ordinamento dell’Unione del controllo di legittimità *ultra vires*. La nostra conclusione è che, sebbene questo sia un controllo legittimo nelle classiche organizzazioni internazionali, esso non può essere esercitato in un ordinamento come quello dell’Unione. In particolare, la dichiarazione d’illegittimità da parte del *BVerfG* di un atto dell’Unione, in termini opposti a quelli forniti dalla Corte di giustizia, eliminerebbe – tra l’altro

tenza *Gauweiler* nella quale perveniva a conclusioni esattamente opposte a quelle richieste dal *BVerfG*. Il Tribunale in sede di sentenza finale, valutando come fondati i rilievi della Corte di giustizia, si trovava a dover motivare tale decisione pervenendo a delle conclusioni opposte a quelle sostenute nel rinvio pregiudiziale. Per tale motivo il *BVerfG* “dissimulava”, tra il contenuto della sentenza in tedesco e l’estratto della sentenza tradotto in inglese, che la Corte di giustizia fosse addivenuta alla richiesta del *BVerfG*. Cosa che, ad una più attenta analisi, non è corretto. Su questo aspetto, v. L. F. PACE, *The OMT case, the “intergovernmental drift” of the Eurozone crisis*, cit., 153.

<sup>14</sup> Su questo aspetto ed in genere in tema di euro e Unione economica e monetaria ci permettiamo di rinviare a L.F. PACE, *Il regime giuridico dell’euro*, Bari, 11.

<sup>15</sup> M. ARNOLD – G. CHAZAN – S. FLEMING, *How can Europe solve the crisis created by Germany’s highest court?*, in *Financial Times*, 12 maggio 2020.



– la “chiave di volta” sulla quale si è sviluppata la costruzione dell’Unione: cioè l’autonomia del diritto dell’Unione rispetto agli ordinamenti degli Stati membri. Una simile violazione avrebbe quale effetto il lento ma certo “collasso” dell’intera struttura giuridica dell’Unione oltre a porre dei dubbi sulla legittimità costituzionale, *ex art. 11 Cost.*, della partecipazione dell’Italia al processo d’integrazione europea.

Nella sentenza qui in commento il *BVerfG* sembra ben cosciente di simili conseguenze pregiudizievoli per la stabilità dell’Unione. Per questo essa inserisce nella decisione la “contraddizione logica” sopra individuata e che le permetterà, in tempo utile, di “far rientrare” la crisi istituzionale lì annunciata. Cioè il *BVerfG*, con ogni probabilità, in una prossima (definitiva) sentenza riconoscerà come legittimo il programma PSPP anche sotto il profilo *ex art. 119 e 127 TFUE*, come già compiuto dalla Corte di giustizia nel caso *Weiss*. Questo sarà possibile tramite l’intervento della BCE o di altro organo che le fornirà entro il 5 agosto le informazioni da essa richieste. In questo modo la “crisi istituzionale” minacciata sarà fatta “rientrare” mantenendosi però l’effetto di “avvertimento” contenuto nella sentenza nei confronti della BCE e, potenzialmente, della Corte di giustizia.

È certo che questa costante attività di “pressione” da parte del *BVerfG* nei confronti delle istituzioni dell’Unione crea delle “sollecitazioni” che mettono in crisi la stabilità dell’Unione economica e monetaria ma anche della stessa costruzione europea (e cioè, “pressione” nei confronti della BCE per il tramite della Corte di giustizia nel caso OMT; “pressione” direttamente nei confronti della BCE nella sentenza qui in commento dopo aver “annichilito” il ruolo della Corte di giustizia previsto dai Trattati). Forse proprio per questo motivo la BCE, al fine di evitare nuove ipotesi di “crisi istituzionali” con il *BVerfG*, eserciterà in futuro la propria competenza di politica monetaria in modo più “restrittivo” e in linea con le richieste del Tribunale costituzionale. E forse, sempre con lo stesso obiettivo, anche la stessa Corte di giustizia modificherà il suo sindacato nei confronti delle misure di politica monetaria della BCE in senso più penetrante. In questo modo il *BVerfG* otterrà – tramite tali attività di “pressione” – sostanzialmente lo stesso risultato del controllo di legittimità *ultra vires*, cioè la modifica dell’azione delle istituzioni dell’Unione secondo criteri da essa valutate come più aderenti al testo del Trattato; nel contempo salvaguardando – almeno formalmente – i principi fondamentali dell’ordinamento dell’Unione.

Ma per far questo il *BVerfG* dovrà innanzitutto interrompere – in tempo utile, cioè prima del 5 agosto – il “conto alla rovescia” relativo al-

la minacciata “esplosione” contenuta nella sentenza del 5 maggio, che sennò determinerà, concretamente, la crisi istituzionale irreversibile dell’ordinamento giuridico dell’Unione.



## IL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ E IL PANDEMIC CRISIS SUPPORT

AMEDEO VALZER

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva. – 2. L'Unione europea e la crisi: la triplice rete di protezione a favore dei lavoratori, delle imprese e degli Stati. – 3. L'assistenza finanziaria precauzionale approntata dal MES. Le due linee di credito previste dal Trattato MES. – 3.1 (*Segue*). L'accesso alla linea di credito. – 3.2 (*Segue*). La vigilanza rafforzata e il rapporto tra MES, Commissione, BCE e Stato affidato. – 4. Il *Pandemic Crisis Support*. – 5. Osservazioni conclusive.

1. La prima metà del 2020 è stata indubbiamente dominata da due termini: pandemia e crisi. Sul piano sociale ed economico, la pandemia ha introdotto nel lessico corrente il termine *lockdown*, quasi che l'uso di un vocabolo inglese ci potesse far sentire più vicini alla situazione di tanti altri Paesi, allontanando sul piano linguistico l'ossimoro dell'isolamento sociale. La crisi socio-economica e sanitaria di cui abbiamo fatto e facciamo oggi drammatica esperienza viene in parte percepita come un effetto diretto della pandemia, in parte quale conseguenza del già menzionato *lockdown*.

Per la verità, non è mancato chi ha con acume ricordato come il sapere scientifico avesse già più volte – ma, evidentemente, in maniera vana – avvertito che quel mondo che fino a ieri sembrava non potersi mai fermare, avrebbe prima o poi potuto innestare lo *shock* conosciuto nella prima parte del 2020: «ogni grande cambiamento nella società, nella popolazione, nello sfruttamento della terra, nel clima, nella nutrizione, o nelle migrazioni, è al contempo un evento sanitario con il suo quadro epidemiologico sempre potenzialmente minaccioso»<sup>1</sup>.

L'essere stati investiti da una pandemia dagli effetti sistemici ha messo a nudo la fragilità della nostra società e revocato in dubbio la bontà di scelte allocative delle risorse che sino a ieri erano da accettarsi come postulati del corretto funzionamento della nostra economia e forse anche di moralità economica, quasi il *fio* da pagare per un benessere (additato come) opportunisticamente costruito sulle spalle delle generazioni future, in una situazione di frustrante lontananza dai dati di bilancio dei Pae-

<sup>1</sup> SAPELLI, *Pandemia e resurrezione*, Milano - Firenze, 2020, 83.

si “virtuosi”, brutalmente contrapposti dalla stampa europea ai c.d. *PIGS* (acronimo dispregiativo per identificare Portogallo, Italia, Grecia e Spagna: gli Stati, cioè, dell’area mediterranea, a bassa crescita e a più elevato indebitamento).

Il lungo, impietoso spettacolo di una classe politica che per anni ha evitato di assumersi la responsabilità di avanzare proposte e di adottare scelte strutturali di politica economica, rimettendole, in maniera ora necessitata ora opportunistica, ai *desiderata* comunitari, ha di colpo presentato il conto: quanto più urgente è stata la necessità di una presenza rassicurante e risolutiva dello Stato, tanto più frustrante è apparsa l’incapacità di quest’ultimo di reagire in tempi brevi, o per problemi finanziari, o per le pluri-stigmatizzate criticità della burocrazia, o ancora per la preoccupante litigiosità dei preposti all’adozione delle decisioni, divisi tra rimpalli di competenze e ricorsi alle c.d. *task-force* chiamate a supplire a quanto avrebbe dovuto essere elaborato dai vertici delle P.A. interessate. Il che – detto incidentalmente – pone il serissimo problema di intendere se l’apparato statale sia permeato da un preoccupante *deficit* di professionalità o se il potere politico non sia più in grado di confrontarsi e di dirigere i ranghi delle alte amministrazioni.

È apparsa innegabile la sussistenza di una diffusa (e tante volte non riscontrata) domanda di buon governo: perché dalle difficoltà non si esce solo con l’emanazione di nuove norme, ma con l’adozione di scelte ponderate ed efficienti<sup>2</sup>. Così come, proprio per quanto ad ora rilevato, la crisi di un dato assetto di poteri rappresenta sempre un’opportunità per costruire un nuovo equilibrio.

Con questo spirito, l’attenzione è stata orientata anche alle istituzioni comunitarie ed europee. Con un’insolita convergenza tra *europeisti convinti*, che spesso vedono nell’Unione quello che essa ancora non è, ed *euroscettici*, che considerano l’Unione un vincolo esterno che, precludendo le politiche monetarie, soffoca l’economia del Paese, è stata insistentemente attesa una “risposta europea” al problema: un naturale passaggio, diremmo, da un’Europa che chiede a un’Europa che offre.

Di seguito illustreremo (in sintesi) la prima risposta europea alla crisi. Preliminarmente, tuttavia, va ribadito un assunto fondamentale.

<sup>2</sup> È innegabile, infatti, che di fronte a una situazione critica o problematica, una reazione che investa in maniera prioritaria il piano normativo possa alimentare la convinzione che quella stessa situazione sia da ascrivere, prima che a un determinato comportamento del quale valutare la legittimità, a un difetto di regolamentazione. Ciò comporta lo spostamento dell’attenzione dall’indagine in merito ad eventuali responsabilità soggettive, all’analisi della dimensione oggettiva e impersonale della struttura organizzativa.

L'Unione europea non è quanto *voluto* o *temuto* dai blocchi ideologici in cui si contrappongono oggi europeisti e sovranisti: essa è, obiettivamente, quanto *dettato dai trattati* che ne sono alla base. Le regole, in questo senso, sono un dato da cui non è possibile prescindere, specialmente quando – come nel nostro caso – le istanze di giuridificazione che muovono da nuove esigenze e da nuovi bisogni mostrino i limiti dell'ordinamento vigente o quando nella loro stessa applicazione si percepisca un mutamento dei poteri situazionali che tramite le stesse possano trasformarsi in autorità. Nel primo caso il giurista è chiamato a verificare come il sistema venga modificato dall'introduzione di nuove regole, nel secondo egli deve appurare entro quali termini lo stesso sistema possa tollerare il mutamento di una data prospettiva applicativa: ma senza i riferimenti, per l'appunto, normativi di sistema, il potere viene ad affermarsi in quanto tale e non quale espressione legittima di un'autorità riconosciuta. Da quest'angolo visuale, anzi, la prospettiva della (a volte invocata) "rottura di sistema" comporta il rischio della deriva verso nuovi stati di eccezione: con il pericolo di vedere definitivamente compromessi gli assetti (anche) di tutela dei diritti riconosciuti nello stesso sistema.

2. Ad oggi, le ricadute di quanto sopra illustrato sui reciproci rapporti tra gli Stati europei e tra gli stessi Stati e l'Unione europea non sono state di "rottura". La diffusa convinzione che la pandemia da Covid-19 necessiti di una risposta forte e comune non ha stravolto l'assetto dei rapporti esistenti, ma ha spinto gli stessi Stati e le istituzioni comunitarie a intervenire sull'assetto vigente, per tentare di adattare i mezzi a disposizione alle necessità di sostenere, di fronte agli *shock* economici indotti dalla pandemia, i protagonisti del mercato comune: gli Stati, i lavoratori e le imprese.

È stata così approntata un'ideale *rete di protezione*, capace – in linea teorica – di movimentare fino a 540 miliardi di euro, grazie all'intervento sui tre distinti piani di seguito illustrati.

a) Un primo piano riguarda la *protezione dei lavoratori*. La Commissione Europea si è mossa sul fronte del sostegno ai meccanismi statali di previdenza varando il c.d. programma SURE [acronimo di *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*], dettagliato nel Regolamento n. 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 (in G.U.C.E. 20 maggio 2020), che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza determinato dall'epidemia di Covid-19.

L'intervento in questa direzione si muove sul piano dell'inde-

bitamento. Sotto l'egida dell'art. 122 TFUE, il Consiglio UE, su proposta della Commissione, ha stabilito di rendere disponibile per gli Stati membri finanzia sino a 100 miliardi di euro utilizzabili «*per consentire il finanziamento, in primo luogo, di regimi di riduzione dell'orario lavorativo o di misure analoghe che mirano a proteggere i lavoratori dipendenti e autonomi e pertanto a ridurre l'incidenza della disoccupazione e della perdita di reddito, nonché per finanziare determinate misure di carattere sanitario, in particolare nel luogo di lavoro*» (art. 1.2, Reg. 672/2020).

Naturalmente, poiché l'UE non è dotata di un tale *plafond* di fondi propri da prestare e poiché resta fermo, *ex art.* 123 TFUE, il divieto per la Banca centrale europea (BCE) di monetizzare il debito pubblico degli Stati mediante sottoscrizione diretta dei titoli sul mercato primario, tutta l'operatività si staglia sul fronte delle relazioni creditizie. La Commissione dovrebbe reperire la finanzia sui mercati a condizioni favorevoli, dato il proprio *rating* creditizio, per poi girare la provvista agli Stati membri che ne facciano richiesta, previa definizione delle condizioni del prestito.

*b)* Un secondo intervento di protezione riguarda il fronte del *sostegno alle imprese* e passa attraverso la Banca europea degli investimenti (BEI). Il 26 maggio 2020, il Consiglio di amministrazione della BEI ha definito i contorni di un nuovo Fondo di garanzia paneuropeo finalizzato a fronteggiare le conseguenze economiche della pandemia.

I 27 Stati dell'Unione sono stati invitati a contribuire alla dotazione iniziale di garanzia del Fondo per complessivi 25 miliardi di euro, in proporzione alle rispettive quote di partecipazione al capitale della Banca. Detto *plafond* di garanzia – alimentato da versamenti in danaro e da assunzioni di garanzie – consentirà alla BEI di potenziare il margine di finanziamento alle imprese europee con l'erogazione di ulteriori linee di credito sino a 200 miliardi di euro.

Secondo quanto illustrato dalla stessa BEI<sup>3</sup>, il nuovo Fondo di garanzia sarà destinato alle imprese che pur essendo economicamente solide si ritrovino in difficoltà finanziarie per gli effetti della pandemia. Potenziali destinatarie saranno prevalentemente le P.M.I., alle quali è destinato il 65% dei finanziamenti erogabili; una quota massima del 23% potrà essere erogata alle imprese con più di 250 dipendenti; il 5% alle società del settore pubblico e ad enti attivi nel campo della salute o della ricerca sanitaria o che forniscano servizi essenziali legati alla crisi sanitaria; e, infine, finanziamenti sino al 7% potranno essere canalizzati su

<sup>3</sup> Uno schema di sintesi in <https://www.eib.org/attachments/press/covid19-paneuropean-guarantee-fund-factsheet-en.pdf>.

fronti più rischiosi (capitale di rischio, prestiti per operazioni di acquisizione con indebitamento, *etc.*).

c) Il terzo piano della “rete di protezione” è approntato a tutela degli Stati e si basa sull’utilizzo del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)<sup>4</sup>, che è stato chiamato a mettere a disposizione dei Paesi membri una specifica linea di credito, denominata *Pandemic Crisis Support (PCS)*. L’ammontare di detta linea di credito è pari al 2% del prodotto interno lordo degli stessi Stati calcolato alla fine del 2019, per un totale teorico di 240 miliardi di euro.

I caratteri di massima della linea di intervento sono stati precisati dai ministri delle finanze dei Paesi dell’Unione nella riunione del c.d. Eurogruppo dell’8 maggio 2020. Il successivo 15 maggio 2020, il Consiglio dei Governatori del MES, composto sempre dai ministri delle finanze dei 19 Paesi la cui moneta è l’euro, ha formalmente recepito le indicazioni all’interno del MES<sup>5</sup>.

In Italia, il dibattito massmediatico in merito alla possibilità di accedere al PCS ha assunto – anche in questo caso – una connotazione esclusivamente ideologica, che vede ampiamente divisi gli interlocutori della classe politica. Le posizioni si sono polarizzate tra l’accedere al MES, dimostrando di essere *europeisti*, o rifiutarlo, pretendendo di essere *sorranisti* o venendo indicati come tali. In questo scenario si è innestato altresì un ulteriore luogo comune, per il quale se il MES prima dell’accordo PCS era da considerarsi inadeguato e inefficiente, il nuovo MES rappresenterebbe un’opportunità per poter effettuare investimenti in un settore strategico come la sanità, fruendo di capitali a basso costo.

Onestamente, l’unica certezza sottesa a prese di posizione (*rectius*: slogan propagandistici) di questo tenore è che essi denunciano un pacifico e innegabile errore di metodo. L’adozione della scelta tra accedere o meno a una linea di credito precauzionale messa a disposizione dal MES dovrebbe muovere anzitutto dall’analisi delle caratteristiche proprie dello strumento di assistenza e della relativa disciplina, per arrivare quindi alla valutazione dell’opportunità della scelta stessa in relazione al suo

<sup>4</sup> Sulla istituzione del MES, sul suo rapporto con il diritto dell’Unione e degli Stati nazionali e sulla disciplina degli strumenti di assistenza a tutela della stabilità dell’Eurozona e dei Paesi membri, cfr. MANGIA (a cura di), *Il MES. L’Europa e il Trattato impossibile*, Brescia, 2020, *passim*; VALZER, *Il Meccanismo europeo di stabilità oggi. Appunti*, in *Banca, borsa, tit. credito*, 2020, 2, 212 ss.

<sup>5</sup> Sulla *governance* del MES cfr., VALZER, *cit.*, 237 ss.; GITTI, *Il MES alla prova del diritto privato del mercato*, in MANGIA (a cura di) *Il MES. L’Europa e il Trattato impossibile*, *cit.*, 72 ss.



contesto di riferimento: in sostanza, una volta acquisita consapevolezza di cosa comporti l'accesso all'assistenza finanziaria precauzionale, occorrerebbe ponderarne l'impatto attuale e prospettico sul rapporto tra il Paese e il mercato del debito pubblico.

Di seguito, coerentemente con il paradigma ora richiamato, al fine di valutare le ragioni e le finalità della scelta dell'Eurogruppo e il contesto in cui essa va inquadrata, nonché di appurare quali possano essere le conseguenze di un accesso al PCS, procederemo, in primo luogo, all'analisi delle regole che disciplinano in generale l'assistenza finanziaria precauzionale prevista dal Trattato MES (§ 3); quindi illustreremo come è stato dettagliato il PCS (§ 4) e, infine, indugeremo su alcuni profili rilevanti e particolarmente delicati che dovrebbero essere vagliati in sede di valutazione dei "costi" del ricorso al MES (§ 5).

**3.** In linea di principio, l'obiettivo dell'assistenza finanziaria precauzionale è di prevenire le situazioni di crisi: essa è pensata per i Paesi membri le cui condizioni economiche siano ancora solide, perché questi, rafforzando proprio in tal modo la loro credibilità sul piano macroeconomico e della solvibilità creditizia, possano mantenere un fisiologico accesso al mercato.

A tal fine, le linee di credito precauzionale previste dal Trattato MES sono di due tipi: la linea di credito condizionale precauzionale e la linea di credito a condizioni rafforzate. Le differenze non riguardano il tipo di strumento o le tecniche di erogazione: in entrambi i casi si tratta di un affidamento, disponibile per un anno e rinnovabile per altri due semestri, che può essere utilizzato (o meno) sia tramite l'erogazione di un prestito in più *tranches* sia mediante l'acquisto da parte del MES di titoli sul mercato primario. La distinzione tra le due linee di credito investe, invece, i presupposti e la direzione del sostegno, giacché le condizioni rafforzate richiamano espressamente le condizionalità di cui all'art. 12.1 del Trattato MES, per il quale «*ove indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri, il MES può fornire a un proprio membro un sostegno alla stabilità, sulla base di condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto. Tali condizioni possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite*».

Nella specie, il crinale di distinzione tra le due linee di credito è stato dettagliato dallo stesso MES all'art. 2 della *Guideline on Precautionary*

*Financial Assistance*<sup>6</sup> (*Linee guida*). Dette *Linee guida*, nell'ambito dei principi fissati dall'art. 13 del Trattato MES, hanno disciplinato anche la procedura di accesso all'assistenza finanziaria (art. 3), i termini di concreto utilizzo delle linee di credito (art. 4), nonché la sorveglianza rafforzata, i sistemi di allerta e i poteri di riesame dello strumento di assistenza concesso (artt. 5 - 7).

La *prima linea di credito* è teoricamente rivolta ai Paesi che rispettano i parametri del Patto di stabilità e crescita, accedono a condizioni ragionevoli ai mercati finanziari e non presentano problemi di solvibilità bancaria. Le *Linee guida* precisano che un Paese membro che sia sotto procedura per eccessivo *deficit* o per squilibri macroeconomici possa ancora accedere alla linea di credito in questione, purché rispetti con costanza le decisioni e le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione finalizzate a rientrare dalle situazioni di eccessivo *deficit* o squilibrio.

Viceversa, la *linea di credito a condizioni rafforzate* è riservata a quei Paesi che, pur avendo fondamentali economici e di bilancio solidi, non soddisfino i criteri di accesso alla linea di credito precauzionale ora riportati: in questo caso il Paese richiedente dovrà adottare misure correttive immediate volte a rientrare nei parametri comunitari, onde evitare difficoltà future nell'accesso ai mercati.

**3.1** L'accesso alla linea di credito precauzionale è l'esito di un procedimento avviato da un Paese membro con una richiesta indirizzata al Presidente del Consiglio dei Governatori.

Si apre, così, una fase istruttoria, condotta dalla Commissione europea e dalla BCE, finalizzata a stimare anzitutto l'esistenza di un rischio per la stabilità finanziaria dell'area dell'euro – che rappresenta il presupposto basilare per l'attivazione del MES – nonché, nello specifico, la sostenibilità del debito pubblico e le concrete esigenze di finanziamento del Paese richiedente. In ragione delle informazioni acquisite, la Commissione e la BCE sono, inoltre, chiamate a valutare se il Paese richiedente abbia i requisiti per accedere alla linea di credito condizionale precauzionale o alla linea a condizionalità rafforzate.

Sulla base delle informazioni così raccolte, il Direttore generale del MES avanza una proposta preliminare di assistenza, che deve essere approvata dal Consiglio dei Governatori, con la quale vengono definiti an-

<sup>6</sup> Reperibili sul sito istituzionale del MES, all'indirizzo *web*: [https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/esm\\_guideline\\_on\\_precautionary\\_financial\\_assistance.pdf](https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/esm_guideline_on_precautionary_financial_assistance.pdf).

che i termini temporali e di dettaglio della finanza erogabile, in ragione delle capacità del MES.

Assodata questa disponibilità, si apre la fase di contrattazione tra la Commissione, la BCE e lo Stato richiedente, di un *Memorandum of Understanding (MoU)* che fissi le *policies* collegate allo strumento di assistenza; a sua volta, il Direttore generale del MES ha il compito di definire con il Paese membro i termini e le condizioni economiche dell'accordo finanziario di assistenza.

All'esito, lo Stato membro sottoscriverà il *MoU* con la Commissione, la quale firmerà in rappresentanza del MES, e il dispositivo di assistenza finanziaria con il Direttore generale, previa approvazione del Consiglio di Amministrazione del MES.

**3.2** La semplice concessione di una linea di credito a condizionalità rafforzate (dunque, a prescindere dall'effettivo utilizzo dell'affidamento) e la concreta fruizione dei fondi resi disponibili con l'apertura di una linea di credito precauzionale, comportano l'apertura della c.d. sorveglianza rafforzata sul Paese affidato/finanziato ad opera della Commissione, della BCE e, per quanto di competenza, delle altre Autorità di vigilanza europee e del CERS (nonché del FMI, se del caso), tesa a monitorare costantemente che lo Stato membro adotti le misure indicate nel *MoU*, quali condizionalità necessarie per ridurre i rischi di crisi.

In particolare, in ragione di quanto previsto dal Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 (sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria), il Paese affidato deve trasmettere mensilmente al MES le informazioni finanziarie e di bilancio richieste, perché quest'ultimo possa svolgere la propria attività e monitorare la situazione, nonché assoggettarsi ad un'intensa attività di vigilanza informativa e ispettiva da parte della Commissione, della BCE e delle Autorità europee coinvolte. Ciò si traduce nell'alimentazione di flussi informativi costanti in merito ai dati di bilancio del Paese debitore, nella realizzazione di specifici *stress test* per valutare la resilienza degli intermediari finanziari nell'ipotesi di scenari economici avversi, nella sottoposizione a revisione contabile dei conti pubblici al fine di valutarne «l'affidabilità, la completezza e l'accuratezza».

Sotto il profilo ispettivo, le Autorità conducono missioni periodiche per verificare i progressi compiuti nell'attuazione delle misure adottate. Ogni trimestre, inoltre, la Commissione comunica al Consiglio di ammi-

nistrazione del MES gli esiti dei propri accertamenti e valuta se sono necessarie ulteriori misure.

Lo stesso MES, dal canto suo, è autorizzato dall'art. 13.6 del relativo Trattato ad adottare propri meccanismi di allerta, onde assicurarsi il puntuale rimborso del prestito effettuato. Sulla base delle informazioni ricevute, esso può inoltre procedere in ogni momento alla revisione delle condizioni del rapporto in essere. Ad esempio, dietro proposta del Direttore generale, il Consiglio di amministrazione può revocare la linea di credito; o, ancora, laddove il Paese affidato non rispetti gli impegni assunti o, comunque, qualora questi ultimi si rivelino inadeguati rispetto alla situazione progressivamente evolutasi, il Consiglio dei Governatori può revocare la linea di credito e il membro del MES che abbia utilizzato i fondi messi a sua disposizione dovrà accedere ad un programma di aggiustamento macroeconomico completo, secondo la procedura ad esso applicabile<sup>7</sup>. Infine, l'ultimo capoverso dell'art. 7 delle *Linee guida* sembra prevedere in capo al MES una sorta di *ius variandi* unilaterale del rapporto in essere: «*After the beneficiary ESM Member has drawn funds for the first time via a loan or a primary market purchase, the Board of Directors shall decide on a proposal from the Managing Director and based on an assessment conducted by the European Commission, in liaison with the ECB, whether the credit line continues to be adequate or whether another form of financial assistance is needed*». Non a caso in letteratura il ricorso al MES è icasticamente ricondotto alla conclusione di un patto faustiano<sup>8</sup>.

4. Come già riportato, i lineamenti di fattispecie del PCS sono stati tracciati dall'Eurogruppo dell'8 maggio 2020<sup>9</sup> e poi recepiti dal Consiglio dei Governatori del MES il 15 maggio 2020.

Il PCS non rappresenta un nuovo strumento di assistenza approntato dal MES, ma si concreta in una linea di credito a condizioni rafforzate, teoricamente aperta a tutti gli Stati membri: anzi, proprio per evidenziare la continuità con l'operatività ordinaria del Meccanismo, l'Eurogruppo ha espressamente dichiarato che le disposizioni del Trattato MES e delle *Linee guida* sopra illustrate siano pienamente applicabili<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> In tema ancora VALZER, *op. cit.*, 227 ss.

<sup>8</sup> Sul punto, cfr. DANI - MENENDEZ, *Le condizionalità all'incrocio tra MES e Two-Pack*, in MANGIA (a cura di) *Il MES. L'Europa e il Trattato impossibile*, cit., 56.

<sup>9</sup> Il documento è reperibile all'indirizzo web: <https://www.consilium.europa.eu/media/44011/20200508-pcs-term-sheet-final.pdf>

<sup>10</sup> «*The relevant procedures envisaged by the ESM Treaty and the Guideline on Precautio-*

Mentre, tuttavia, l'accesso a una linea di credito a condizionalità rafforzate richiede uno *screening* preliminare delle necessità finanziarie dello Stato richiedente, per adeguare la linea alle esigenze concrete del richiedente e, potenzialmente, l'adozione di una serie di misure utili a evitare che lo stesso Stato membro che chiede la cintura di protezione possa poi effettivamente ritrovarsi in una situazione di difficoltà sui mercati; nel caso del PCS, l'unica condizione posta è la finalizzazione della provvista finanziaria fornita alle spese sanitarie, di cura e di prevenzione del Covid-19.

I termini temporali dell'apertura di credito restano quelli ordinari di un anno più, eventualmente, due semestri; i prestiti erogabili in forza della linea di credito possono avere scadenza al massimo decennale; sono stati formalizzati anche i parametri di remunerazione dell'assistenza finanziaria<sup>11</sup>. Il MES ha, peraltro, precisato che i prestiti a valere sulla linea di credito non potranno superare il limite mensile del 15% dell'accordato, salva eventuale maggiore disponibilità da parte dello stesso MES.

Per il resto, vengono confermati tutti i poteri di monitoraggio previsti sia dal Trattato MES<sup>12</sup>, seppur – come di seguito illustrato – specificamente declinati dalla Commissione in ragione della peculiarità della fattispecie, sia dalle *Linee Guida*, che, anzi, sono espressamente richiamate<sup>13</sup>.

Il PCS così articolato sarà disponibile per gli Stati fino alla fine del 2022, salvo successivi adeguamenti legati all'evoluzione della crisi.

*nary Financial Assistance will be followed for each request for Pandemic Crisis Support».*

<sup>11</sup> Il costo complessivo sarà dato dalla somma dal costo sopportato dal MES per il finanziamento e da un margine di 10 punti base (0,1%) ogni anno, una commissione di servizio una tantum di 25 punti base (0,25%) e un servizio annuale commissione di 0,5 punti base (0,005%). Sul proprio sito *web* istituzionale, il MES ha precisato che si tratta di un importo inferiore ai prezzi indicati per le consuete linee di credito (cfr. <https://www.esm.europa.eu/content/europe-response-corona-crisis>).

<sup>12</sup> Sempre il *Term sheet* sull'*ESM Pandemic Crisis Support* dell'8 maggio 2020, nella sezione *Monitoring*, riporta: «*The relevant provisions of the ESM guideline will be followed. The Commission has provided clarification on monitoring and surveillance, which should be commensurate with the nature of the symmetric shock caused by COVID-19 and proportionate with the features and use of the Pandemic Crisis Support, in accordance with the two-pack (EU Regulation No 472/2013). The ESM will implement its Early Warning System to ensure timely repayment of the Pandemic Crisis Support*».

<sup>13</sup> Nella sezione *Legal Basis* si legge: «*The current ESM legal framework, notably Article 14 of the ESM Treaty, the ESM Guideline on Precautionary Financial Assistance and the ESM lending documents (General Terms and Facility Specific Terms, as such Terms may be adapted to the extent necessary to give effect to the specific features of the Pandemic Crisis Support)*».

Allo stato, la linea di credito è immediatamente fruibile, perché la Commissione ha già compiuto un'istruttoria preliminare in merito ai rischi di stabilità finanziaria, solvibilità bancaria, sostenibilità del debito dei Paesi membri, concludendo che, ad oggi, tutti gli Stati membri possono accedere al PCS e, così, assicurare *ex ante* e in ogni caso la generale tenuta della spesa sanitaria, di prevenzione e di cura legata al Covid-19.

Come poc'anzi riportato, siffatta destinazione specifica dei fondi è l'unica condizione di accesso alla linea di credito. I termini del discorso trovano una loro esemplificazione nel modello generale di MoU predisposto dalla Commissione<sup>14</sup>, dove, dopo aver ribadito che «*the only requirement to access the credit line will be that euro area Member States requesting support would commit to use that credit line to support domestic financing of direct and indirect costs regarding healthcare, cure and prevention related to the COVID-19 crisis*» e che «*the provisions of the ESM Treaty will be followed*», la Commissione ha precisato che i costi diretti e indiretti in materia sanitaria possono riguardare: «*healthcare, cure and prevention costs aimed at helping the healthcare sector respond effectively to the COVID-19 pandemic, these may include the part of overall public healthcare spending estimated to be directly or indirectly attributed to addressing the impact of COVID-19 on the healthcare system, in 2020 and 2021; other indirect costs related to healthcare, cure and prevention due to the COVID-19 crisis*». L'accordo quadro dovrà, inoltre, indicare in dettaglio i piani di intervento e i tipi di spesa, distinguendo le spese sanitarie, di cura e di prevenzione direttamente correlate alla pandemia di Covid-19, dalla spesa pubblica generale legata all'impatto del Covid-19 sul sistema sanitario [es.: spesa per gli ospedali; cure riabilitative, ambulatoriali, diagnostica, prodotti farmaceutici, cure preventive, amministrazioni sanitarie e cure a lungo termine relative alla salute].

La stessa Commissione ha, sul punto, precisato che gli Stati membri che beneficiano dell'assistenza finanziaria precauzionale del MES saranno assoggettati a specifico monitoraggio quanto all'uso effettivo dei fondi.

Viceversa, stando alla lettera del 7 maggio 2020 inviata dai Commissari Dombrovkis e Gentiloni al Presidente dell'Eurogruppo e del Consiglio dei Governatori del MES, Mario Centeno<sup>15</sup>, «*there is no scope for activating Articles 3(3) and (3)(4) of Regulation (EU) no 472/2013*» e

<sup>14</sup> Reperibile online all'indirizzo web [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2020-05-08\\_draft\\_response\\_plan\\_for\\_eg12b50.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2020-05-08_draft_response_plan_for_eg12b50.pdf).

<sup>15</sup> Leggibile all'indirizzo web <https://www.consilium.europa.eu/media/43823/letter-to-peg.pdf>.

«*the Commission sees no scope for a possible activation of Article 3(7) of Regulation (EU) n 472/2013, which is designed for dealing with internal structural difficulties*». Ancora, è intenzione della Commissione procedere alla sorveglianza post programma, senza applicare i punti 2 e 4 dell'art. 14 del Reg. 472, connessi all'«*additional reporting on the financial system and the necessity to adopt corrective measures respectively*».

Com'è evidente, si tratta, tuttavia, di meri intendimenti di tipo politico, che non risulta abbiano, ad oggi, trovato una traduzione normativa capace di conferire loro una stabilità prospettica<sup>16</sup>. Il disegno normativo, come visto, è ben diverso; e tra le intenzioni della Commissione, da un lato, e il diritto dei Paesi membri di vedere applicate le disposizioni normative vigenti, dall'altro, ben può porsi un problema di compatibilità, con esiti non scontati nel senso oggi diffusamente divulgato.

Sicuramente, infine, non vi è un allentamento dell'attività di informazione della Commissione nei confronti del Consiglio di Amministrazione del MES. A sua volta, quest'ultimo analizzerà costantemente la capacità di rimborso dei prestiti da parte degli Stati affidati, secondo i termini già illustrati; e, sul punto, lo stesso MES ha già precisato che esso stesso compirà una valutazione della liquidità e dell'accesso al mercato dei Paesi, integrando l'analisi economica e fiscale effettuata dalla Commissione europea.

5. È abbastanza chiaro che il quadro normativo e le intenzioni comunicate agli Stati dalla Commissione e dal MES evidenzino un panorama sensibilmente diverso da quanto tratteggiato dai nostri *mass media* e genericamente proclamato dalla classe politica.

Anzitutto, non esistono affatto un vecchio e un nuovo MES: il MES è rimasto quello di sempre, così come immutati sono i suoi poteri. D'altronde, si tratta di rilievo ovvio, perché una reale modifica comporterebbe la modifica del Trattato istitutivo. Più semplicemente, invece, posti di fronte all'emergenza sistemica di tipo sociale, sanitario ed economico, i ministri delle finanze degli Stati membri hanno indicato la possibilità che, onde evitare che la menzionata crisi economica possa portare a un'ulteriore crisi dei sistemi sanitari nazionali, i Paesi dell'area euro usufruiscano di una linea di credito specifica.

Il PCS, a sua volta, è, dal punto di vista normativo, una normale linea

<sup>16</sup> MARCO DANI E AGUSTÍN JOSÉ MENÉNDEZ *Soft-conditionality through soft-law: le insidie nascoste del Pandemic Crisis Support*, in <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/05/10/soft-conditionality-through-soft-law-le-insidie-nascoste-del-pandemic-crisis-support/>.

di credito a condizionalità rafforzata: una linea, cioè, finalizzata ad evitare una situazione di crisi (nel nostro caso: una crisi sanitaria), il cui accesso comporta per lo Stato membro affidato la soggezione ad una vigilanza rafforzata.

Naturalmente, poiché l'unico obiettivo della linea di credito è quella di evitare un *default* del sistema sanitario, la "condizionalità" rilevante ai sensi dell'art. 136 TFUE è che la finanza erogata venga impiegata nei termini sopra riportati. Quindi, è esatto dire che il PCS non contempla altre condizionalità, ma questo semplicemente perché esso, quale finanziamento di scopo legato a specifiche contingenze, non avrebbe potuto prevederle.

Non trova fondamento, né nel tenore dispositivo delle previsioni riguardate né nella loro *ratio*, l'eventualità che il PCS possa essere utilizzato per tentare di rilanciare e di sviluppare il settore sanitario con interventi di ampio respiro, ipotizzando di garantire, suo tramite, più che la prevenzione, l'assistenza e le cure anti-Covid-19, una massiccia politica di investimenti nel settore della sanità, inteso quale primaria industria di servizi nazionale. Allo stato attuale, infatti, e in assenza di decisioni politiche comuni e inequivoche in tal senso, non è possibile pensare che Paesi in concorrenza su un mercato unico possano recuperare provvista finanziaria a prezzi più bassi di quelli di mercato (o fuori mercato) per rilanciare le proprie economie e, così, acquisire posizioni sul mercato. Le linee di credito precauzionali sono pensate, infatti, come strumenti di "assicurazione" della solvibilità dello Stato (giusta l'attività di profondo e continuo monitoraggio del prestatore) e rappresentano l'ombrello di protezione finanziaria cui ricorrere per aggiustamenti macroeconomici utili a fuggire *ex ante* il rischio di una crisi del debito: non sono, dunque, uno strumento di finanza agevolata per rilanciare gli investimenti; e comunque non potrebbe esserlo il PCS, in ragione della sua specifica destinazione, che è pre-definita e, in ogni caso, da dettagliare all'atto dell'accesso al MES.

Il fatto che non sia richiesto un aggiustamento macroeconomico per accedere ai fondi e che, in linea di massima, la Commissione abbia dichiarato di voler applicare la sorveglianza rafforzata al solo profilo della spesa nel settore sanitario, non esclude né che le prescrizioni del Regolamento n. 472/2013 possano (ri)trovare piena applicazione laddove lo scenario macroeconomico del Paese affidato e finanziato dovesse prospettare particolari criticità, né l'attività di monitoraggio ad ampio spettro del MES fondata sull'art. 13.6 del Trattato e analiticamente ripresa dalle menzionate *Linee guida* (anzi – come riportato – lo stesso MES ha



ribadito il suo impegno in questa direzione): ed erogati anche in parte i fondi, il MES può sempre valutare se la linea di credito continui ad essere adeguata o se sia necessaria un'altra forma di assistenza finanziaria, con piena applicazione delle norme (e delle condizionalità) del Trattato.

Un'ultima battuta.

Sembra da considerarsi con attenzione che, in realtà, un pregiudizio per la posizione sul mercato del debito sovrano potrebbe essere una conseguenza dello stesso accesso al MES: per un verso, infatti, i prestiti del MES sono crediti privilegiati e, di riflesso, ciò comporta l'iscrizione di un rango deteriore agli altri titoli di debito, che si ritrovano postergati alle linee di credito del MES; per altro verso, il fatto stesso di fare ricorso ad un finanziamento "fuori mercato" per il sostegno di uno dei settori strategici della nostra economia (non v'è dubbio che la sanità sia, oltre che una delle principali voci di spesa pubblica, una delle prime industrie del Paese) potrebbe essere interpretato come un segnale di sofferenza finanziaria resa dallo stesso debitore al mercato. Questo potrebbe, a sua volta, comportare un aumento del premio richiesto dai risparmiatori sui titoli di stato di nuova emissione, con conseguente avvio di una situazione di repentino peggioramento delle condizioni di accesso al credito. Praticamente scontata, allora, sarebbe la necessità di metter mano ad aggiustamenti macroeconomici sotto l'egida del MES, della Commissione, della BCE e, date le dimensioni dell'economia italiana, anche del FMI.

In definitiva – e, se si vuole, anche a prescindere dal PCS – il tempo delle riforme strutturali che possano incoraggiare la spesa per investimenti e, così, risanare i conti pubblici del Paese, non è più procrastinabile: la scelta è, dunque, tra procedervi con una classe dirigente che abbia le capacità di fare delle proposte concrete e assumersi le proprie responsabilità o abbandonarsi alle logiche di una ristrutturazione finanziaria guidata dai creditori/concorrenti; le logiche – come è stato detto<sup>17</sup> – della regolazione della crisi d'impresa applicata agli Stati.

<sup>17</sup> A. MANGIA, *Introduzione*, in MANGIA (a cura di) *Il MES. L'Europa e il Trattato impossibile*, cit., VI.

## L'UNIONE EUROPEA ALLA PROVA DEL COVID-19: IL *RECOVERY FUND* E IL RILANCIO DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE

MARIA ROSARIA MAURO

SOMMARIO: 1. Il COVID-19 e il futuro dell'UE: crisi del multilateralismo o rilancio del processo di integrazione? – 2. Il principio di solidarietà nell'ordinamento giuridico dell'UE e le prime misure adottate per contrastare la pandemia. – 3. Le proposte dell'aprile 2020. – 4. Dal Consiglio europeo dell'aprile 2020 alla proposta Merkel-Macron. – 5. La proposta della Commissione: il Piano *Next Generation EU*. – 6. Considerazioni conclusive: il COVID-19 quale opportunità per l'affermazione di una nuova Europa solidale.

1. La grave e inaspettata condizione di emergenza sanitaria ed economica, che si è determinata a seguito della pandemia di COVID-19, ha destabilizzato la maggior parte degli Stati della comunità internazionale, inducendoli ad adottare misure urgenti di natura straordinaria<sup>1</sup>.

Tale situazione ha toccato molto da vicino gli Stati dell'Unione europea (UE), alcuni dei quali sono tra i più colpiti dalla pandemia a livello internazionale.

La crisi che ne è emersa potrebbe intaccare le fondamenta dell'UE, la quale si trova, per la terza volta nel corso di poco più di un decennio, ad affrontare una nuova inaspettata prova dell'affermazione della sua coesione interna e del suo possibile ruolo internazionale. Dopo la crisi economico-finanziaria scoppiata nel 2008 e la crisi migratoria del 2015, infatti, all'inizio del 2020 l'Unione ha dovuto fare fronte all'improvvisa emergenza sanitaria legata al COVID-19 e ora (e nei prossimi mesi) dovrà contrastare le drastiche conseguenze economiche della pandemia.

Poiché l'Italia è stata il primo Paese dell'UE a essere interessato dalla pandemia e il più colpito in termini di perdita di vite umane, gli Italiani, forse più degli altri cittadini dell'UE, si sono interrogati in questi mesi sull'esistenza di una effettiva «solidarietà europea», soprattutto a causa delle iniziali incertezze da parte dei partner europei nel rispondere alle

<sup>1</sup> V. al riguardo il documento *COVID-19 Government Measures Guide*, aggiornato al 1° giugno 2020, reperibile nel sito [https://www.thomsonhine.com/uploads/1345/doc/Country-by-Country\\_Guide\\_-\\_Government\\_Measures\\_Taken\\_in\\_Response\\_to\\_COVID-19.pdf](https://www.thomsonhine.com/uploads/1345/doc/Country-by-Country_Guide_-_Government_Measures_Taken_in_Response_to_COVID-19.pdf).

richieste di aiuto provenienti dal nostro Paese. In nome della tutela dell'«interesse nazionale», infatti, alcuni Membri hanno adottato, in via unilaterale, misure con un grave impatto sull'idea di coesione dell'Unione, quali i divieti all'esportazione intra-UE di mascherine e le sospensioni arbitrarie dell'Accordo di Schengen prima della chiusura delle frontiere decisa dall'Unione il 17 marzo 2020<sup>2</sup>.

Gli atteggiamenti di chiusura nei confronti dell'Italia<sup>3</sup>, che invero sono stati limitati alle settimane iniziali dell'emergenza, hanno suscitato forti critiche da parte degli Italiani nei confronti dell'UE e il diffondersi di un euroscetticismo confermato anche da recenti sondaggi<sup>4</sup>.

In realtà, dopo l'iniziale atteggiamento di chiusura, si è assistito a diverse iniziative a favore dell'Italia, anche da parte degli Stati più piccoli dell'UE<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Il 17 marzo 2020, in occasione di un vertice straordinario del Consiglio europeo, si è decisa la sospensione per 30 giorni dei viaggi non essenziali nell'area Schengen, con l'impegno di mantenere la libera circolazione delle merci. Già prima di tale decisione alcuni Stati membri avevano reintrodotta i controlli alle frontiere interne in via unilaterale, tra cui Austria, Francia, Germania, Danimarca, Polonia, Repubblica Ceca, Spagna e Ungheria. V. al riguardo S. MONTALDO, *The COVID-19 Emergency and the Reintroduction of Internal Border Controls in the Schengen Area: Never Let a Serious Crisis Go to Waste*, in *European Papers*, 25 aprile 2020, reperibile nel sito [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu).

<sup>3</sup> Ad esempio, nessuno Stato membro ha dato seguito, inizialmente, alla richiesta avanzata dall'Italia alla Commissione europea, nel mese di febbraio 2020, di attivazione del Meccanismo di protezione civile dell'UE per ottenere equipaggiamento di protezione personale. Mentre, solo dopo l'intervento della Commissione europea, attraverso il Commissario per il mercato interno Thierry Breton, la Francia e la Germania hanno autorizzato l'esportazione di mascherine, camici e altri strumenti di protezione verso l'Italia, nonostante le misure di controllo decise a livello nazionale.

<sup>4</sup> Cfr. il Rapporto di ricerca a cura di DISPOC/LAPS (Laboratorio Analisi Politiche e Sociali del Dipartimento di Scienze Sociali Politiche e Cognitive dell'Università di Siena) e IAI (Istituto Affari Internazionali), *Emergenza coronavirus e politica estera. L'opinione degli italiani sul governo, l'Europa e la cooperazione internazionale*, reperibile nel sito [https://www.affarinternazionali.it/wp-content/uploads/2020/05/LAPS-IAI\\_2020\\_covid.pdf](https://www.affarinternazionali.it/wp-content/uploads/2020/05/LAPS-IAI_2020_covid.pdf). Secondo tale inchiesta, vi sono una crescente disaffezione e maggiore sfiducia nei confronti dell'Europa: quasi otto italiani su dieci ritengono che le misure prese dall'UE a sostegno dell'Italia per contrastare la crisi siano state poco o per nulla adeguate (pp. 14-18). V. anche R. D'ALIMONTE, *Ecco cosa pensano oggi gli Italiani di Europa ed economia (e attenzione al prossimo autunno)*, in *Luiss Open*, 8 giugno 2020, reperibile nel sito [open.luiss.it/2020/06/08/ecco-cosa-pensano-oggi-gli-italiani-di-europa-ed-economia-e-attenzione-al-prossimo-autunno-parla-dalimonte/](http://open.luiss.it/2020/06/08/ecco-cosa-pensano-oggi-gli-italiani-di-europa-ed-economia-e-attenzione-al-prossimo-autunno-parla-dalimonte/).

<sup>5</sup> Ad esempio, la Danimarca ha messo a disposizione 1 milione di euro per la Croce Rossa italiana, l'Estonia ha donato all'Italia 100.000 euro e 30.000 mascherine, la Repubblica Ceca ha inviato 110.000 mascherine e 10.000 tute protettive, la Polonia ha fornito all'Italia 21.000 litri di disinfettante. Inoltre, gli ospedali austriaci hanno curato diversi pazienti italiani in te-

La questione principale riguarda ora la «solidarietà economica» ovvero la possibilità che i Membri dell'UE raggiungano un accordo sui meccanismi per fare fronte alla grave contrazione del PIL che si registrerà nel 2020 in Europa<sup>6</sup> e rilanciare il processo di integrazione europea.

Il COVID-19 potrebbe mettere a serio rischio l'identità e la coesione interna dell'UE o, al contrario, agire da catalizzatore per accelerarne l'integrazione, rappresentando nel contempo un'opportunità per un nuovo ruolo geopolitico dell'Europa a livello mondiale.

rapia intensiva e il personale medico polacco si è unito ai medici italiani a Brescia e a Roma (cfr. al riguardo European Council on Foreign Relations, *European Solidarity Tracker: the Solidarity That Always Was There*, 10 giugno 2020, reperibile nel sito [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_european\\_solidarity\\_tracker\\_the\\_solidarity\\_that\\_always\\_was\\_there](https://www.ecfr.eu/article/commentary_european_solidarity_tracker_the_solidarity_that_always_was_there)). Tra gli Stati maggiori che hanno sostenuto l'Italia vi sono la Francia, che ha inviato 1 milione di mascherine, e la Germania, che ha mandato 7 tonnellate di forniture mediche (tra cui ventilatori e maschere anestetiche) e ha, inoltre, accolto 100 pazienti italiani in terapia intensiva (cfr. al riguardo *Coronavirus: solidarietà europea in azione*, reperibile nel sito [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action\\_it](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_it)).

<sup>6</sup> Il Fondo monetario internazionale (FMI) stima che la pandemia determinerà sull'economia globale, nel 2020, una contrazione pari al - 3%, con una situazione di gran lunga peggiore rispetto a quella emersa a seguito della crisi finanziaria del 2008-2009. Per le economie avanzate il decremento dovrebbe essere pari addirittura a - 6,1%, mentre per i mercati emergenti e le economie in via di sviluppo tale diminuzione dovrebbe equivalere a - 1%. In particolare, secondo le previsioni del FMI l'area euro sarà fortemente colpita dalla crisi, con una riduzione del PIL del 7,5%; invece, per gli Stati Uniti è prevista una contrazione del 5,9%. Al contrario, il PIL cinese dovrebbe crescere, ma solo dell'1%. Nel mese di aprile, le stime fatte per gli Stati Uniti e l'area euro sono, rispettivamente, di 8,8 e 7,9 punti percentuali al di sotto delle previsioni fatte dal FMI nel mese di gennaio 2020. A livello globale, la crescita del PIL dovrebbe essere pari a - 3%, ovvero 6,3 punti percentuali in meno rispetto alle previsioni del FMI pre-COVID-19. IN uno scenario di base, che presuppone che la pandemia svanisca nella seconda metà del 2020, l'economia globale dovrebbe registrare, nel 2021, una crescita del 5,8% (per le economie avanzate l'aumento dovrebbe essere pari al 4,5%, mentre per i mercati emergenti e le economie in via di sviluppo equivarrebbe al 6,6%). Si veda al riguardo IMF, *World Economic Outlook, April 2020: the Great Lockdown*, aprile 2020, reperibile nel sito <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>. Inoltre, secondo le previsioni dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), nel 2020 il commercio mondiale di merci potrebbe diminuire tra il 13% e il 32%, a seconda della durata e della gravità della crisi legata al COVID-19. In particolare, le esportazioni dell'UE potrebbero avere un calo tra il 12% e il 33%, mentre le importazioni tra il 10% e il 25% (cfr. WTO, *Trade Set to Plunge as Covid-19 Pandemic Upends Global Economy*, reperibile nel sito [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres20\\_e/pr855\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm)).

2. Le conseguenze determinate dal COVID-19 impongono una riflessione sul significato del principio di solidarietà nell'ambito del diritto dell'UE<sup>7</sup>.

La solidarietà raramente è richiamata come principio nel diritto internazionale<sup>8</sup>. Invece, nell'ordinamento giuridico dell'UE la solidarietà è un principio fondamentale, che è alla base dell'intero sistema dell'Unione e a cui gli Stati devono uniformare i propri comportamenti<sup>9</sup>. Tale principio è espressamente indicato nell'art. 2 del Trattato sull'UE (TUE), venendo quindi legato ai valori fondamentali dell'Unione<sup>10</sup>. Il Trattato di Lisbona del 2007, inoltre, ha introdotto nel Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) la c.d. «clausola di solidarietà», relativa alle situazioni di emergenza<sup>11</sup>, che finora non è mai stata invocata. La Carta

<sup>7</sup> Cfr. sul tema della solidarietà nell'ordinamento dell'UE P. HILPOLD, *Understanding Solidarity Within EU Law: an Analysis of the 'Islands of Solidarity' with Particular Regard to Monetary Union*, in *Yearbook of European Law*, 2015, 257 ss.; A. BIONDI, E. DAGILYTE, E. KÜCÜK, *Solidarity in EU Law, Legal Principle in the Making*, Cheltenham, 2018; S. SCIARRA, *Solidarity and Conflict, European Social Law in Crisis*, Cambridge, 2018.

<sup>8</sup> Cfr. sul tema R. ST. J. MACDONALD, *Solidarity in the Practice and Discourse of Public International Law*, in *Pace International Law Review*, 1996, 259 ss.; R. WOLFRUM, *Solidarity amongst States: an Emerging Structural Principle of International Law*, in P.-M. DUPUY et al. (eds.), *Common Values in International Law: Essays in Honour of Christian Tomuschat*, Kehl, 2006, 1087 ss.; R. WOLFRUM, C. KOJIMA (eds.), *Solidarity: a Structural Principle of International Law*, Berlin, 2010; H. HESTERMEYER et al. (eds.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, Brill, 2012; T. TZIMAS, *Solidarity as a Principle of International Law: Its Application in Consensual Intervention*, in *Groningen Journal of International Law*, 2018, 333 ss.

<sup>9</sup> Un primo riferimento all'importanza del principio di solidarietà nella giurisprudenza della Corte di giustizia si trova già nella sentenza del 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, EU:C:1969:68, punti 16/17, in cui si afferma: «La solidarietà, che sta alla base di questi obblighi come pure del sistema comunitario nel suo complesso, conformemente all'impegno di cui all'articolo 5 del trattato, trova un corollario, a vantaggio degli Stati, nella procedura di mutua assistenza di cui all'articolo 108, prevista per il caso di grave minaccia di squilibri nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro. L'esercizio dei poteri che gli Stati si sono riservati non può quindi giustificare l'adozione unilaterale di misure vietate dal trattato».

<sup>10</sup> Secondo tale articolo: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

<sup>11</sup> Cfr. l'art. 222 TFUE, secondo cui: «1. L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. L'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati mem-

di Nizza, infine, dedica alla solidarietà l'intero Titolo IV<sup>12</sup>.

Tuttavia, manca una definizione specifica di «solidarietà» a livello europeo, né i Trattati contengono indicazioni sulla tipologia delle misure da adottare o sull'origine delle eventuali risorse per attuarle. Perciò, è fondamentale il ruolo della Commissione, tradizionalmente considerata il «motore» dell'UE, per rendere operativo il principio coordinando l'azione degli Stati membri. La centralità della Commissione è apparsa evidente anche in occasione della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze.

Analogamente a quanto accaduto in relazione alle due precedenti crisi, quella economica del 2008 e quella migratoria del 2015, si è assistito pure in occasione dell'emergenza per il COVID-19 a una divisione tra i Membri, schierati su posizioni contrapposte. Tuttavia, dopo un momento iniziale di inazione, l'UE, soprattutto attraverso la Commissione e la Banca centrale europea (BCE), contrariamente a quanto è successo nelle due precedenti occasioni, si è attivata in modo rapido e concreto.

In tale contesto, la pandemia ha rappresentato, e continuerà a rappresentare nei prossimi mesi, un test per dimostrare l'efficacia del principio di solidarietà previsto dal diritto dell'UE<sup>13</sup>.

bri, per: a) – prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli Stati membri; – proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terroristico; — prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco terroristico; b) prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo. 2. Se uno Stato membro subisce un attacco terroristico o è vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, gli altri Stati membri, su richiesta delle sue autorità politiche, gli prestano assistenza. A tal fine gli Stati membri si coordinano in sede di Consiglio. 3. Le modalità di attuazione della presente clausola di solidarietà da parte dell'Unione sono definite da una decisione adottata dal Consiglio, su proposta congiunta della Commissione e dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Quando tale decisione ha implicazioni nel settore della difesa, il Consiglio delibera conformemente all'articolo 31, paragrafo 1 del trattato sull'Unione europea. Il Parlamento europeo è informato».

<sup>12</sup> Cfr. gli articoli 27-38 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. La Carta è stata elaborata da una convenzione composta da un rappresentante di ogni Stato membro, da un rappresentante della Commissione europea, da membri del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali. È stata proclamata ufficialmente a Nizza il 7 dicembre 2000 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione e, poi, modificata e proclamata una seconda volta il 12 dicembre 2007. A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è stato riconosciuto alla Carta lo stesso valore giuridico dei Trattati (cfr. l'art. 6, par. 1, TUE).

<sup>13</sup> Cfr. al riguardo la Dichiarazione comune dei membri del Consiglio europeo, 26 marzo 2020, par. 12, in cui si afferma espressamente: «Siamo pienamente consapevoli della gravità delle conseguenze socioeconomiche della crisi causata dalla Covid-19 e faremo tutto il necessario per essere all'altezza di questa sfida in uno spirito di solidarietà». Al contrario, in occa-

Inizialmente, la questione dell'effettiva applicazione di tale principio si è posta in relazione agli aspetti sanitari della crisi, mentre, nei prossimi mesi la solidarietà andrà valutata, principalmente, riguardo la soluzione dei problemi economici causati dalla pandemia.

La crisi sanitaria ha fortemente destabilizzato l'UE, la quale, peraltro, non ha competenze specifiche in materia<sup>14</sup>. La tutela della salute pubblica, infatti, è uno dei settori in cui gli Stati membri hanno sempre respinto l'idea di una cessione di sovranità. In particolare, in virtù dell'art. 6, lett. a), TFUE, l'Unione ha una competenza di sostegno nell'ambito della tutela e del miglioramento della salute umana. Di conseguenza, in questo campo, essa può solo «svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri». Inoltre, l'art. 2, par. 5, TFUE chiarisce che gli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione adottati sulla base di competenze di sostegno «non possono comportare l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri». Va aggiunto, peraltro, che l'art. 168, par. 1, TFUE, collocato all'inizio del Titolo XIV del Trattato dedicato alla «Sanità pubblica», afferma in modo esplicito che «Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e attività dell'Unione deve essere garantito un livello elevato di protezione della salute». La tutela della salute pubblica, quindi, rappresenta un presupposto essenziale in ogni azione dell'UE. Va, altresì, ricordato che, secondo l'art. 4, par. 2, lett. k), TFUE, l'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri in relazione ai problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica. Perciò, pur mancando un sistema sanitario coordinato a livello di UE, vi è comunque la possibilità di un suo intervento trasversale e indiretto, attraverso altri meccanismi e competenze.

Invero, dopo le incertezze iniziali, l'UE ha agito in vari modi per fare fronte all'emergenza sanitaria, anche attraverso l'istituzione di una *task force* di 5 Commissari per affrontare in maniera coordinata le questioni

sione della crisi economico-finanziaria scoppiata nel 2008, solo con grande ritardo si è avuto un impegno analogo di solidarietà da parte dei Capi di Stato e di Governo. V. sul tema C. BEAUCILLON, *International and European Emergency Assistance to EU Member States in the COVID-19 Crisis: Why European Solidarity Is Not Dead and What We Need to Make It both Happen and Last*, in *European Papers*, 25 aprile 2020, reperibile nel sito [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu).

<sup>14</sup> Cfr. al riguardo A. DE RUIJTER, *EU Health Law & Policy. The Expansion of EU Power in Public Health and Health Care*, Oxford, 2019.

principali emerse ovvero: la gestione della crisi, le questioni sanitarie, il controllo delle frontiere, la mobilità e gli aspetti macroeconomici<sup>15</sup>.

In primo luogo, il 13 marzo 2020, la Commissione ha proposto di utilizzare il Fondo di solidarietà, istituito nel 2002 per le gravi inondazioni che avevano colpito l'Austria, la Francia, la Germania e la Repubblica Ceca, anche in caso di urgenza per gravi ragioni sanitarie, sebbene tale eventualità non fosse originariamente prevista<sup>16</sup>. Quindi, il 30 marzo 2020 è stato approvato il regolamento (UE) 2020/461, tramite cui si è introdotto un nuovo art. 2, secondo cui «Su richiesta di uno Stato membro o di un Paese con cui sono in corso i negoziati di adesione all'Unione, di seguito denominato "Stato ammissibile", il Fondo può essere mobilitato qualora si producano serie ripercussioni sulle condizioni di vita dei cittadini, sulla salute umana, sull'ambiente naturale o sull'economia di una o più regioni di tale Stato ammissibile a seguito del verificarsi di: a) una catastrofe naturale grave o regionale sul territorio dello stesso Stato ammissibile o di uno Stato limitrofo ammissibile; o b) di una grave emergenza di sanità pubblica sul territorio dello stesso Stato ammissibile»<sup>17</sup>.

Sulla base del Meccanismo europeo di protezione civile<sup>18</sup>, poi, il 19 marzo 2020 la Commissione europea ha proposto l'istituzione di una scorta strategica (la c.d. «riserva rescEU»), come riserva europea comune, di attrezzature mediche di emergenza quali ventilatori, mascherine di protezione, vaccini, farmaci e forniture per laboratori per i Membri dell'UE che ne hanno bisogno, finanziata al 90% dalla Commissione europea e gestita dall'*Emergency Response Coordination Centre* (ERCC)<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Cfr. Commissione europea, *European Commission's Coronavirus Response Team*, reperibile nel sito: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/european-commissions-action-coronavirus\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/european-commissions-action-coronavirus_en).

<sup>16</sup> Infatti, la competenza del Fondo era limitata, inizialmente, alle situazioni catastrofiche legate a fenomeni naturali quali inondazioni, tempeste, sismi, eruzioni vulcaniche, incendi di foreste o siccità. Cfr. al riguardo E. BROSSET, *Quand l'urgence de santé publique fait son entrée parmi les catastrophes en droit de l'UE*, in *European Papers*, 25 aprile 2020, reperibile nel sito [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu).

<sup>17</sup> Cfr. il regolamento (UE) 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 recante modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio al fine di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri e ai paesi che stanno negoziando la loro adesione all'Unione colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica.

<sup>18</sup> Il Meccanismo è stato istituito con la decisione 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 su un meccanismo unionale di protezione civile.

<sup>19</sup> Proprio sulla base di tale meccanismo, il 27 aprile 2020 l'Italia ha beneficiato di circa 90.000 mascherine di protezione provenienti dal centro strategico di distribuzione di rescEU in Romania.



Inoltre, per agevolare l'acquisto delle attrezzature sanitarie necessarie anche al di fuori dell'UE, la Commissione ha avviato gare di appalto volontarie congiunte tramite il c.d. «Accordo volontario di aggiudicazione congiunta», che consente l'acquisto in comune di attrezzature mediche e forniture.

La Commissione è intervenuta, poi, contro le misure protezionistiche decise da alcuni Stati membri in violazione della libertà di circolazione delle merci<sup>20</sup>. Le restrizioni alle esportazioni di mascherine, respiratori e altri dispositivi di protezione individuale introdotte da tali Stati violavano, apertamente, il divieto di restrizioni quantitative all'esportazione e di misure di effetto equivalente stabilito all'art. 35 TFUE. Infatti, sebbene l'art. 36 TFUE consenta agli Stati membri di adottare divieti o restrizioni per motivi legati alla tutela della salute e della vita delle persone, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia, la deroga in questione va interpretata in modo restrittivo, nel senso che eventuali misure devono in ogni caso rispettare i principi di necessità, adeguatezza e proporzionalità per essere considerate legittime<sup>21</sup>. La Commissione ha ritenuto i divieti alle esportazioni ingiustificati<sup>22</sup>, minacciando procedure di infrazione e ottenendo la revoca del divieto di esportazione di forniture mediche. Essa ha, altresì, approvato le linee guida per l'adozione da parte degli Stati membri di misure di controllo delle frontiere per proteggere la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali<sup>23</sup>.

Misure straordinarie, e non immaginabili fino a qualche mese fa, sono state adottate anche in materia di concorrenza e nel settore delle finanze pubbliche.

Come è noto, gli aiuti di Stato sono vietati dall'art. 107, par. 1, TFUE. Tuttavia, il par. 2, lett. *b*) di tale articolo riconosce la compatibilità con il mercato interno degli «aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali», consentendo

<sup>20</sup> Per un'analisi di tali misure restrittive cfr. B. PIRKER, *Rethinking Solidarity in View of the Wanting Internal and External. EU Law Framework Concerning Trade Measures in the Context of the COVID-19 Crisis*, in *European Papers*, 25 aprile 2020, reperibile nel sito [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu).

<sup>21</sup> Cfr. al riguardo, ad esempio, la sentenza del 15 luglio 1982, causa C-40/82, *Commissione europea c. Regno Unito*, EU:C:1982:285; e la sentenza dell'8 febbraio 1983, C-124/81, *Commissione c. Regno Unito*, EU:C:1983:30.

<sup>22</sup> Cfr. la comunicazione Risposta economica coordinata alla pandemia di Covid-19, COM(2020) 112 final, 13 marzo 2020.

<sup>23</sup> Cfr. la comunicazione Orientamenti per le misure di gestione delle frontiere per proteggere la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali, C(2020) 1753 final, 16 marzo 2020.

agli Stati membri di supportare le imprese nazionali per eventuali perdite determinate da eventi straordinari. Inoltre, secondo il par. 3, lett. e) dello stesso articolo possono considerarsi compatibili con il mercato interno «le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione europea», disposizione invocata finora solo in occasione della crisi finanziaria scoppiata nel 2008<sup>24</sup>. Infine, l'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE, consente «gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro». Sulla base di tale ultima disposizione, il 19 marzo 2020, la Commissione ha adottato il *temporary framework* in materia di aiuti di Stato, regole di natura temporanea per permettere agli Stati membri di sostenere l'economia nazionale e, in tal modo, quella europea, garantendo alle imprese la liquidità sufficiente per la continuazione della propria attività<sup>25</sup>. Peraltro, ogni aiuto va previamente notificato alla Commissione, che lo deve approvare<sup>26</sup>. Il 3 aprile successivo, la Commissione ha modificato il *temporary framework*, introducendo nuove misure di aiuto ed estendendo il novero dei tipi di sostegno che possono essere accordati dagli Stati Membri alle imprese in difficoltà<sup>27</sup>.

Un altro provvedimento di importanza fondamentale è stata l'attivazione da parte della Commissione europea il 20 marzo 2020, per la prima volta in assoluto, della c.d. «clausola di salvaguardia generale» per la sospensione dell'applicazione del Patto di stabilità e di crescita<sup>28</sup>. In virtù di tale decisione, ogni Membro può deviare dai vincoli di bilan-

<sup>24</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione, Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica, 2009/C 83/01, 7 aprile 2009.

<sup>25</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, C (2020)1863, 19 marzo 2020.

<sup>26</sup> Ad esempio, la Commissione europea ha recentemente approvato un regime italiano di aiuti del valore di 50 milioni di euro per sostenere la produzione e la fornitura di dispositivi medici, come i ventilatori, e di dispositivi di protezione individuale, quali mascherine, occhiali, camici e tute di sicurezza (cfr. [https://ec.europa.eu/italy/news/20200322\\_Covid19\\_commissione\\_Ue\\_approva\\_regime\\_italiano\\_da\\_50milioni\\_per\\_produzione\\_dispositivi\\_medici\\_it](https://ec.europa.eu/italy/news/20200322_Covid19_commissione_Ue_approva_regime_italiano_da_50milioni_per_produzione_dispositivi_medici_it)).

<sup>27</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, COM(2020) 2215 final, 3 aprile 2020.

<sup>28</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, COM(2020) 123 final, del 20 marzo 2020.

cio imposti dal Patto e, quindi, indebitarsi ulteriormente, accrescendo autonomamente il deficit di bilancio di quanto necessario per contrastare la crisi e reperendo le risorse per sostenere il maggiore indebitamento secondo decisioni fiscali e di spesa pubblica interne.

Il Patto di stabilità e di crescita, fondato originariamente su una risoluzione del Consiglio europeo<sup>29</sup> e due regolamenti del Consiglio del 1997 per regolare gli aspetti tecnici<sup>30</sup>, a seguito della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 è stato integrato con altri atti derivati<sup>31</sup> e, nel 2012, con il cosiddetto «*Fiscal Compact*», un trattato internazionale volto a rafforzare la stabilità finanziaria dell'Eurozona attraverso un maggiore coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli

<sup>29</sup> Cfr. la risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità e di crescita (Amsterdam, 17 giugno 1997).

<sup>30</sup> Cfr. il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, e il regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

<sup>31</sup> Cfr. il regolamento (UE) n. 1173/2011, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; il regolamento (UE) n. 1174/2011, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; il regolamento (UE) n. 1175/2011, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; il regolamento (UE) n. 1176/2011, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; il regolamento (UE) n. 1177/2011, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; e la direttiva 2011/85/UE, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. Si tratta del c.d. «*Six-pack*», che prevede una serie di misure volte a rafforzare il rispetto del Patto di stabilità e di crescita, con la possibilità di sanzioni nei confronti dei Paesi che violano le regole stabilite. In particolare, esso ha introdotto una serie di limiti sul piano preventivo e repressivo-sanzionatorio, attraverso un'interpretazione restrittiva delle regole sul Patto di stabilità e un meccanismo di sorveglianza sui bilanci pubblici. Cfr., inoltre, il c.d. «*Two-pack*», costituito dal regolamento (UE) n. 472/2013, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria; e dal regolamento (UE) n. 473/2013 del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro. Il *Two-pack* contempla una procedura di vigilanza rafforzata, nell'ambito della quale gli Stati sono chiamati a sottoporre al controllo della Commissione il progetto di bilancio. In particolare, la Commissione europea può esprimere ai parlamenti nazionali un parere negativo sul documento programmatico di bilancio, in caso di allontanamento dagli obiettivi assunti.

Stati membri, che ha confermato il regime giuridico espresso negli atti derivati precedentemente adottati in materia<sup>32</sup>. Il Patto di stabilità prevede un sistema di sorveglianza multilaterale delle politiche di bilancio degli Stati membri e una procedura per la correzione dei disavanzi eccessivi<sup>33</sup>.

Nell'ambito della riforma del Patto determinata dalla crisi finanziaria del 2008, nel 2011 è stata introdotta una «clausola di salvaguardia generale»<sup>34</sup>, per consentire uno scostamento temporaneo coordinato e ordinato dai normali requisiti per tutti gli Stati membri, in presenza di una situazione di crisi generalizzata causata da una grave recessione economica della zona euro o dell'Unione nel suo complesso. In virtù di tale clausola, finora mai applicata, gli Stati membri possono seguire regole più flessibili in materia di bilancio che facilitino l'adozione delle misure necessarie per affrontare la crisi. È altresì prevista la possibilità, in caso

<sup>32</sup> Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'UEM, noto come *Fiscal Compact*, è stato sottoscritto il 2 marzo 2012 da 25 degli allora 27 Stati dell'UE ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2013. Tale Trattato ha introdotto due regole fondamentali: il principio del pareggio di bilancio, ovvero la determinazione della soglia del deficit strutturale consentito; e la previsione della riduzione del debito pubblico rispetto al PIL. Gli Stati parti dell'accordo si sono impegnati, altresì, a recepire le regole in questione con norme preferibilmente costituzionali.

<sup>33</sup> Il Patto di stabilità e di crescita prevede, in particolare, il rispetto dei seguenti parametri: rapporto deficit/PIL al di sotto del 3% e debito pubblico al di sotto del 60% del PIL.

<sup>34</sup> Cfr. al riguardo la clausola di cui all'art. 5, par. 1, all'art. 6, par. 3, all'art. 9, par. 1, e all'art. 10, par. 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 e all'art. 3, par. 5, e all'art. 5, par. 2, del regolamento (CE) n. 1467/97, che facilita il coordinamento delle politiche di bilancio in tempi di grave recessione economica. V. inoltre il considerando (22) del regolamento 1175/2011, secondo cui: «La deviazione temporanea dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine dovrebbe essere consentita qualora sia determinata da un evento inconsueto che non sia soggetto al controllo dello Stato membro interessato, che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa al fine di facilitare la ripresa economica. Nel consentire una deviazione temporanea dall'obiettivo di bilancio a medio termine o dal percorso appropriato di avvicinamento a tale obiettivo, purché sia mantenuto un margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento per il disavanzo, è opportuno tener conto altresì dell'attuazione di riforme strutturali di una certa importanza. È opportuno prestare un'attenzione particolare, in questo contesto, alle riforme sistemiche delle pensioni, per cui la deviazione dovrebbe rispecchiare il costo aggiuntivo diretto del trasferimento dei contributi dal pilastro a gestione pubblica a quello finanziato mediante un sistema a capitalizzazione. Le misure volte a ritrasferire le attività dal pilastro finanziato mediante un sistema a capitalizzazione a quello a gestione pubblica dovrebbero essere considerate temporanee e una tantum ed essere quindi escluse dal saldo strutturale cui si fa riferimento per valutare i progressi verso l'obiettivo di bilancio a medio termine».

di circostanze eccezionali, di invocare la clausola relativa agli «eventi inconsueti» per derogare alle regole generali, qualora un evento straordinario e fuori dal controllo di uno o più Stati membri abbia un forte impatto sulla situazione finanziaria pubblica di tale o tali Stati.

A causa delle conseguenze della pandemia, la Commissione europea ha proposto l'applicazione di entrambe le clausole<sup>35</sup>. Il ricorso alla clausola di salvaguardia generale, in particolare, consente ora a tutti gli Stati membri di effettuare la spesa pubblica necessaria per rispondere alle conseguenze del COVID-19. Una previsione di tal genere rappresenta, pertanto, una misura di portata eccezionale, essenziale per il sostegno e il rilancio dell'economia europea. Peraltro, una tale decisione si ispira a una logica diametralmente opposta a quella solidaristica prevista dai Trattati, poiché, invero, si basa sull'azione autonoma e individuale di ogni Stato membro per contrastare la pandemia e la crisi da essa generata. Va aggiunto che non si può confidare esclusivamente nella sospensione delle regole del Patto di stabilità e nell'assunzione da parte dei singoli Stati membri della responsabilità di gestire in via autonoma le conseguenze economico-sociali della crisi. Ciò non solo priverebbe di contenuto il principio di solidarietà, ma anche determinerebbe una crescita significativa dei debiti nazionali in un contesto di grave e diffusa recessione (e quindi con maggiori rapporti debito pubblico/PIL), con il rischio di intaccare le fondamenta dell'unione economica e monetaria (UEM).

Accanto alla Commissione, pure la BCE ha svolto, nelle prime settimane della crisi, un ruolo centrale, approvando una serie di misure significative e straordinarie, tra cui un *Quantitative Easing* (QE) aggiuntivo, con una dotazione addizionale di 120 miliardi di euro, e l'adozione del *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP)<sup>36</sup>.

Il QE è un programma di allentamento monetario che rientra tra le misure non convenzionali della BCE, lanciato il 22 gennaio 2015 dall'allora Presidente della BCE Mario Draghi, in occasione del *World Economic Forum*. Lo strumento consiste nell'acquisto, da parte della BCE, di titoli di debito pubblici o privati<sup>37</sup>. Come è noto, di recente vi è

<sup>35</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, COM(2020) 123 finale, 20 marzo 2020.

<sup>36</sup> Cfr. la decisione (UE) 2020/440 della Banca centrale europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17).

<sup>37</sup> Cfr. al riguardo la decisione (UE) 2015/774 della Banca centrale europea del 4 marzo 2015 su un programma di acquisto di attività del settore pubblico sui mercati secondari (BCE/2015/10). Sui meccanismi di assistenza non convenzionali della BCE e sulle perplessità

stata una controversa sentenza della Corte costituzionale tedesca sul programma di QE, che ha giudicato il piano di acquisto di titoli pubblici a opera della BCE in violazione del principio di proporzionalità, mettendo in discussione la credibilità delle Banche e quella della stessa Corte di giustizia europea<sup>38</sup>.

circa la loro legittimità v. S. CAFARO, *L'azione della BCE nella crisi dell'area dell'euro alla luce del diritto dell'Unione europea*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Torino, 2013, 49 ss.

<sup>38</sup> Cfr. BVerfG, sentenza del 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15, reperibile nel sito [https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20200505\\_2bvr085915en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html). La sentenza della Corte costituzionale riguarda la decisione della Corte di giustizia dell'11 dicembre 2018 (causa C-493/17, *Weiss*, EU:C:2018:1000), pronunciata sulla base di un rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale tedesca concernente la legittimità dell'operato della BCE. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Corte tedesca, la Corte di giustizia ha ritenuto il programma di QE uno strumento di politica monetaria e non di politica economica, riconoscendo pertanto la sussistenza della competenza della BCE. Inoltre, secondo la Corte di Lussemburgo, non vi sarebbe stata neanche una violazione della clausola di divieto di *bail-out* da parte dell'BCE. Invece, secondo il *Bundesverfassungsgericht*, contrariamente a quanto affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Weiss*, con l'adozione del *Public Sector Purchase Programme* (PSPP) la BCE avrebbe agito oltre la propria competenza per assicurare l'obiettivo di politica monetaria di mantenere la stabilità dei prezzi e di sostenere le politiche economiche generali dell'Unione, sconfinando nel settore della politica economica, di competenza degli Stati membri. Inoltre, la Corte di giustizia dell'UE sarebbe incorsa in errori gravissimi e manifesti nel condurre la sua analisi in tema di proporzionalità, considerando in modo incompleto e poco analitico gli strumenti utilizzati dalla BCE, offuscando la distinzione tra politica monetaria e politica economica e, quindi, la ripartizione di competenze tra UE e Stati membri. Nella sua decisione del maggio 2020, la Corte costituzionale ha considerato *ultra vires* gli atti di entrambe le istituzioni, che di conseguenza non avrebbero effetti nell'ordinamento tedesco. Per quanto riguarda la Corte di giustizia, in particolare, la Corte costituzionale ha ritenuto che essa abbia agito al di fuori del mandato che le viene assegnato dall'art.19, par. 2, TUE, ovvero assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e applicazione dei Trattati. Con tale sentenza, la Corte costituzionale tedesca ha messo in discussione il principio di preminenza del diritto dell'UE. Cfr. al riguardo S. CAFARO, *Quale quantitative easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*, in *SIDIBlog*, 8 maggio 2020, reperibile nel sito <http://www.sidiblog.org/2020/05/08/quale-quantitative-easing-e-quale-unione-europea-dopo-la-sentenza-del-5-maggio/>; P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *La Corte di Karlsruhe, il mito della "neutralità" della politica monetaria e i nodi del processo di integrazione europea*, ivi, 14 maggio 2020, reperibile nel sito <http://www.sidiblog.org/2020/05/14/la-corte-di-karlsruhe-il-mito-della-neutralita-della-politica-monetaria-e-i-nodi-del-processo-di-integrazione-europea/>; G. ROSSOLILLO, *Il monito della corte costituzionale tedesca sul futuro del processo di integrazione europea*, ivi, 19 maggio 2020, reperibile nel sito <http://www.sidiblog.org/2020/05/19/il-monito-della-corte-costituzionale-tedesca-sul-futuro-del-processo-di-integrazione-europea/>; A. VITERBO, *The PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court: Throwing Sand in the Wheels of the European Central Bank*, in *European Papers*, 26 giugno 2020, reperibile nel sito [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu).

Il Programma di acquisto per l'emergenza pandemica, che affianca il QE, è stato approvato dal Consiglio direttivo della BCE per un valore di 750 miliardi di euro e senza limiti quantitativi ad acquisti di titoli di singoli emittenti. Perciò, i tradizionali limiti previsti per i Programmi di acquisto di titoli (*Asset Purchase Programmes*) non verranno applicati alle quote in relazione al PEPP<sup>39</sup>. Gli acquisti sulla base del PEPP verranno effettuati dalla BCE fino alla fine del 2020, potendo, tuttavia, continuare anche successivamente e riguarderanno titoli sia pubblici sia privati secondo specifici criteri di ammissibilità.

Sebbene il PEPP risulti essere un programma ancora più esteso rispetto al QE, la sua legittimità non sembra essere messa in discussione: la decisione 2020/440 della BCE non viola il divieto di facilitazione creditizia e il principio di proporzionalità sembra essere stato rispettato. Non sembra, altresì, esservi il rischio di azzardo morale o di politiche di bilancio scorrette da parte degli Stati membri<sup>40</sup>. Grazie a tali interventi straordinari della BCE, gli Stati membri e le imprese nazionali possono piazzare i loro strumenti di debito in condizioni più favorevoli rispetto a quelle di mercato.

I provvedimenti considerati finora, sebbene importanti quale prima forma di reazione da parte dell'UE alla crisi sanitaria e a quella economica determinate dal COVID-19, tuttavia, non sono sufficienti a garantire il rilancio economico e sociale dell'Unione e la ripresa del percorso di integrazione, per i quali servono, invece, ulteriori risorse e strumenti innovativi, ispirati a una reale logica di solidarietà, nella consapevolezza che la condizione di precarietà anche solo di un Membro può danneggiare l'Unione nel suo complesso. Occorrono, quindi, misure ancora più significative sul piano economico, ma soprattutto la volontà politica di consentire all'Unione un salto qualitativo nel suo percorso di crescita.

**3.** È in un tale contesto che è maturata l'idea di un nuovo *Piano Marshall*<sup>41</sup> per l'UE, con l'avvio di un negoziato tra i Paesi membri nell'aprile 2020 nell'ambito prima dell'Eurogruppo e poi del Consiglio europeo.

In occasione della riunione del Consiglio europeo del 26 marzo 2020, che avrebbe dovuto fornire le prime risposte alla pandemia, si è

<sup>39</sup> Cfr. l'art. 4 della decisione (UE) 2020/440.

<sup>40</sup> Cfr. al riguardo in particolare i considerando 3, 4, 8-10 della decisione 2020/440.

<sup>41</sup> Cfr. *Così ripartirà la nostra Europa*, editoriale della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, 4 aprile 2020, reperibile nel sito [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/AC\\_20\\_602](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/AC_20_602).

assistito alla contrapposizione tra gli Stati membri del Sud, che hanno invocato l'introduzione di strumenti di debito comune nuovi per contrastare gli effetti di una crisi generale e simmetrica (e, soprattutto, di origine esogena), e quelli del Nord, che hanno proposto l'utilizzo del Meccanismo europeo di stabilità (MES), pur accettando l'ipotesi di una condizionalità minore per l'attivazione delle linee di credito.

Nella riunione del 9 aprile 2020, l'Eurogruppo ha raggiunto una prima intesa sul pacchetto di misure economiche da adottare per affrontare il grave impatto del COVID-19 sulle economie nazionali<sup>42</sup>.

Alla fine dell'incontro, tuttavia, due questioni di grande rilevanza restavano irrisolte, riguardo alle quali avrebbe dovuto esprimersi il Consiglio europeo del 23 aprile successivo: la proposta di introduzione dei cosiddetti «eurobond» (o «coronabond») e quella di istituzione del *Recovery Fund*, sponsorizzata inizialmente dalla Francia.

L'Eurogruppo ha individuato diversi strumenti cui poter ricorrere per fare fronte alle conseguenze economiche della pandemia, alcuni dei quali pensati come reti di salvataggio da attuare in tempi stretti a protezione dei lavoratori, delle imprese e dello Stato stesso. Il nuovo strumento di assistenza finanziaria europea denominato *Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE), ad esempio, rappresenta un meccanismo di tutela dei lavoratori finalizzato a contrastare la crisi occupazionale legata al COVID-19, che dovrebbe funzionare in modo analogo alla Cassa integrazione nazionale. Tale strumento dovrebbe consentire una riduzione dei costi a carico del datore di lavoro in difficoltà, tutelando contestualmente i posti di lavoro. Il SURE, pensato come meccanismo di carattere temporaneo<sup>43</sup>, permetterebbe all'UE di concedere assistenza finanziaria per un importo fino a 100 miliardi di euro in forma di prestiti agli Stati membri, integrando, sul piano finanziario, le misure nazionali e le sovvenzioni normalmente erogate per scopi di tal genere nel quadro del Fondo sociale europeo<sup>44</sup>.

L'Eurogruppo ha raggiunto un accordo anche in relazione alla pos-

<sup>42</sup> Cfr. *Report on the Comprehensive Economic Policy Response to the Covid-19 Pandemic*, comunicato stampa del 9 aprile 2020, reperibile nel sito <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>.

<sup>43</sup> Cfr. la proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19, COM/2020/139 final, 2 aprile 2020.

<sup>44</sup> In particolare, il SURE dovrebbe finanziare i regimi di riduzione dell'orario lavorativo e altre misure analoghe decise a livello nazionale, aiutando in tal modo gli Stati membri a mantenere i posti di lavoro e tutelando, contestualmente, i lavoratori.



sibile introduzione di uno strumento di finanziamento degli aiuti emergenziali dedicato, principalmente, ai sistemi sanitari nazionali<sup>45</sup>.

È stata, altresì, prevista l'istituzione di un fondo di garanzia pan-europeo del valore di 25 miliardi di euro a supporto dell'attività della Banca europea per gli investimenti (BEI), che potrebbe consentire finanziamenti per 200 miliardi di euro a favore delle imprese europee e, in particolare, delle PMI.

In occasione della riunione del 9 aprile, infine, si è proposto il c.d. «*Pandemic Crisis Support*», attraverso l'intervento del MES, per assicurare assistenza finanziaria a tutti gli Stati membri della zona euro a condizioni standardizzate e concordate in anticipo dagli organi direttivi del MES. La peculiarità, rispetto all'assistenza normalmente concessa da tale Organizzazione, risiederebbe nella finalità dell'utilizzo della linea di credito, che potrebbe essere adoperata esclusivamente per sostenere il finanziamento interno dell'assistenza sanitaria diretta e indiretta, nonché i costi relativi alla cura e alla prevenzione del COVID-19. Tale linea di credito dovrebbe essere disponibile fino alla fine della crisi pandemica. Secondo quanto concordato, l'importo del finanziamento a beneficio dello Stato Membro non può superare il 2% del PIL del rispettivo bilancio a fine 2019. Per l'Italia, in particolare, il prestito equivarrebbe a circa 38 miliardi di euro. La proposta di ricorso al MES è stata, tuttavia, molto criticata da parte del mondo politico italiano. Il Meccanismo, istituito nel 2012 per prestare denaro agli Stati membri dell'area euro in difficoltà finanziaria<sup>46</sup>, opera tradizionalmente seguendo il principio di

<sup>45</sup> Al riguardo, l'Eurogruppo si è espresso a favore della riattivazione, nel contesto dell'emergenza legata al COVID-19, dell'*Emergency Support Instrument*, così come proposto dalla Commissione europea (cfr. Commissione europea, proposta di regolamento del Consiglio che attiva il sostegno di emergenza a norma del regolamento (UE) 2016/369 del Consiglio, del 15 marzo 2016, e che ne modifica disposizioni in relazione alla pandemia di Covid-19, COM/2020/175 final, 2 aprile 2020). Tale strumento potrebbe garantire un supporto di 2,7 miliardi di euro dal bilancio dell'UE, che potranno essere aumentati attraverso il contributo volontario degli Stati membri.

<sup>46</sup> Il MES è stato istituito dal Trattato firmato il 2 febbraio 2012, in sostituzione del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) e del Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), come strumento permanente di sostegno finanziario, al fine di garantire la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso. Sul tema cfr. C. CARUSO, M. MORVILLO, *Economic Governance and Budgetary Rules in the European Context: a Call for a New European Constitutionalism*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2014, 699 ss.; G. RIVOCCHINI, *Il Meccanismo europeo di stabilità e il Fiscal Compact tra Karlsruhe e Lussemburgo*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, n. 2, 425 ss.

condizionalità<sup>47</sup>, imponendo allo Stato beneficiario, quale condizione appunto per l'assistenza finanziaria, l'attuazione di riforme strutturali e misure fiscali<sup>48</sup>. L'accesso ai fondi del MES è generalmente subordinato, dunque, alla sottoscrizione di un memorandum in cui il Paese beneficiario si impegna a realizzare varie misure di politica economica per migliorare i propri conti pubblici.

Nel caso della particolare linea di credito prevista, tuttavia, come si è osservato la condizionalità dovrebbe essere limitata alla sua finalità, dovendo essere utilizzata esclusivamente per coprire le spese sanitarie legate alla pandemia.

I denigratori di tale proposta fanno appello a diversi elementi. In primo luogo, si osserva che il MES, al pari della clausola di salvaguardia generale, consente a ciascuno Stato membro di deviare dai parametri di bilancio imposti dal Patto di stabilità e di crescita e, quindi, di indebitarsi ulteriormente. Di conseguenza, l'utilizzo del Meccanismo comporterebbe un impegno sempre a carico del singolo Stato membro, che dovrebbe rimborsare il debito contratto secondo le proprie strategie fiscali e di spesa pubblica, così come accade grazie alla sospensione del Patto di stabilità; tuttavia, a differenza di quanto previsto in caso di applicazione della *general escape clause*, il tasso di interesse dell'ulteriore indebitamento dello Stato membro coinvolto non sarebbe, in tale seconda circostanza, stabilito dal mercato ma da un'organizzazione internazionale, il MES appunto, che finirebbe, sostanzialmente, per imporlo a un soggetto di per sé in crisi. Si fa altresì notare che, sebbene limitata nel contenuto (in quanto si impone *solo* la finalità del credito e non anche le riforme necessarie per ottenerlo), la condizionalità, peculiarità e principale criticità del MES, persisterebbe ugualmente in questa nuova modalità di intervento del Meccanismo. Inoltre, il singolo Stato membro, attraverso la propria legge di bilancio e, quindi, mediante scelte di politica economica assunte a livello nazionale, dovrebbe poi reperire al suo interno le risorse per rimborsare il prestito e fronteggiare autonomamente la crisi, ancora una volta in contrasto con lo spirito solidaristico promosso dai Trattati. Infine, molti ritengono che l'ipotesi di un monitoraggio e di una sorve-

<sup>47</sup> Cfr. al riguardo l'art. 136, par. 3, TFUE. Nel Trattato istitutivo del MES è ripetutamente ribadito che l'assistenza finanziaria è subordinata a una rigorosa condizionalità.

<sup>48</sup> Il MES è intervenuto, finora, nei confronti di Spagna, Cipro, Grecia, Irlanda e Portogallo.

gianza da parte delle Istituzioni europee non possa escludersi in maniera definitiva<sup>49</sup>.

C'è da chiedersi, peraltro, se l'Italia, nell'attuale crisi economica in cui versa, possa davvero permettersi il lusso di rifiutare tali fondi che, tra l'altro, andrebbero a contrastare i gravi tagli subiti dalla sanità nel Paese negli ultimi anni.

Come si è osservato, l'Eurogruppo ha rinviato la decisione in relazione agli eurobond e al *Recovery Fund* al Consiglio europeo.

Gli eurobond (in tale circostanza definiti anche «coronabond»), proposti da Mario Draghi all'epoca della crisi del 2008 e finora mai emessi, costituiscono un'obbligazione analoga, sia nella forma sia nel funzionamento, a quelle emesse ordinariamente dagli Stati per reperire le risorse attraverso le quali è finanziata parte della loro spesa pubblica. In questo caso, tuttavia, l'emittente dell'eurobond non sarebbe un singolo Stato membro, ma tutti quelli dell'UE considerata nel suo insieme. Di conseguenza, gli Stati membri dell'Unione metterebbero in comune parte del loro debito pubblico.

Lo strumento suscita, invero, numerose perplessità, che riguardano, ad esempio, l'individuazione del soggetto concretamente idoneo a emettere tali obbligazioni. L'emittente non potrebbe essere la BCE, perché, a norma dei Trattati, essa non può concedere prestiti o facilitazioni creditizie ai singoli Stati membri per la c.d. «clausola di esclusione dal *bail-out*» (o clausola di «non salvataggio»)<sup>50</sup>. Pertanto, si è ipotizzato un tale ruolo per la BEI, istituita nel 1958 proprio per finanziare gli investimenti negli Stati membri. Un'altra alternativa potrebbe essere l'emissione da parte di un singolo Stato membro con la garanzia dell'Unione o della BEI stessa. Al di là delle questioni tecniche, vi è in realtà il timore di comportamenti di azzardo morale da parte dei Paesi maggiormente a ri-

<sup>49</sup> Alcuni Stati membri hanno espressamente richiesto l'applicazione di condizioni particolarmente rigide anche in caso della nuova linea di credito. I Paesi Bassi, ad esempio, hanno chiesto la firma di un memorandum d'intesa da parte dei Paesi beneficiari, in cui si assume l'impegno a utilizzare la linea di credito per sostenere il finanziamento interno dell'assistenza sanitaria diretta e indiretta, la cura e i costi relativi alla prevenzione. Inoltre, la linea di credito dovrebbe essere disponibile solo per la durata della crisi legata al COVID-19 e le normali procedure previste per la concessione dell'assistenza finanziaria da parte del MES dovrebbero essere seguite in modo adeguato, con la realizzazione di analisi preventive sui rischi per la stabilità finanziaria, sulla sostenibilità del debito e sulle esigenze di finanziamento. Infine, i prestiti dovrebbero avere una durata inferiore rispetto ai precedenti programmi di aggiustamento macro-economico del MES (cfr. la lettera del Ministro delle finanze olandese Wopke Hoekstra al Parlamento olandese del 4 maggio 2020).

<sup>50</sup> Cfr. l'art. 125 TFUE.

schio di inadempienza, a scapito di quelli considerati più affidabili. Dietro tale preoccupazione si cela un nodo politico difficile da sciogliere: l'emissione di eurobond rappresenterebbe una svolta definitiva nel processo di integrazione europea, poiché significherebbe la mutualizzazione, anche parziale, del debito degli Stati membri, pure di quelli che hanno bilanci nazionali solidi e sono poco propensi, quindi, a contrarre nuovo debito in comune agli Stati membri maggiormente esposti. Invero, la messa in comune del debito richiederebbe una maggiore centralizzazione del controllo preventivo e consuntivo delle politiche fiscali dei singoli Membri. In altri termini, un tale sviluppo presuppone l'esistenza di un'unione fiscale e, quindi, un cambiamento netto nell'atteggiamento al riguardo della maggior parte degli Stati Membri.

La questione, attualmente, al centro del dibattito politico europeo riguarda, però, l'istituzione del c.d. «*Recovery Fund*», per la quale, al momento in cui si scrive, il negoziato è ancora in corso. Proposto inizialmente dalla Francia per superare lo stallo sui coronabond, il Fondo avrebbe lo scopo di favorire la «ricostruzione» dei Paesi europei in modo analogo a quanto previsto, nell'immediato secondo dopoguerra, dallo *European Recovery Program*<sup>51</sup>, da cui appunto riprende il nome.

Sin da subito si è concordato sul fatto che tale strumento dovrebbe finanziare l'assistenza a favore dei Paesi membri più colpiti dalla pandemia (*in primis* Italia e Spagna); tuttavia, vi sono numerosi aspetti sui quali gli Stati membri si sono dimostrati immediatamente in contrasto, in particolare per quanto riguarda le modalità di funzionamento del Fondo. Infatti, mentre alcuni Membri vorrebbero un'assistenza finanziaria a fondo perduto ovvero come aiuti, altri invocano l'utilizzo di prestiti. L'Eurogruppo si è impegnato a sviluppare il dibattito sugli aspetti giuridici e pratici della proposta, inclusi la sua relazione con il bilancio dell'UE, le possibili fonti di finanziamento e l'individuazione degli strumenti finanziari innovativi, in attesa di una decisione da parte del Consiglio europeo.

In occasione del Consiglio europeo del 23 aprile, i Governi degli Stati membri hanno ribadito la rilevanza dei principi di solidarietà, coesione e convergenza e individuato quattro principali ambiti di azione per il rilancio dell'economia europea, che sono un mercato unico pienamente

<sup>51</sup> Lo *European Recovery Program* (ERP), predisposto dall'allora Segretario di Stato statunitense George Marshall, prevedeva un finanziamento di 12 miliardi di dollari per la ricostruzione economica dei Paesi europei. Il Piano fu annunciato all'Università di Harvard il 5 giugno 1947 e approvato come *Economic Cooperation Act* dal Congresso statunitense il 3 aprile 1948.

funzionante, uno sforzo di investimento senza precedenti, un'azione a livello mondiale e un sistema di *governance* funzionante<sup>52</sup>. Tuttavia, il Consiglio europeo non ha trovato l'accordo definitivo circa il *Recovery Fund*, dando alla Commissione il mandato di predisporre una proposta concernente l'istituzione del Fondo.

4. Numerose questioni concernenti gli aspetti giuridici, tecnici e operativi del Fondo di ripresa sono emerse immediatamente nelle trattative tra i Membri e, nel momento in cui si scrive, sono ancora in fase di negoziazione.

Sul piano quantitativo, ad esempio, si è dibattuto sul volume complessivo delle risorse a disposizione del Fondo.

Per quanto concerne gli aspetti più propriamente giuridici<sup>53</sup> poi, si pone, in primo luogo, la questione della base giuridica di tale meccanismo. Al riguardo, si è concordato sul fatto che il Fondo non debba essere istituito attraverso un trattato internazionale, come avvenuto nel caso del MES, ma nell'ambito del diritto dell'UE. Peraltro, data l'urgenza dell'intervento, l'atto di istituzione deve essere compatibile con i Trattati UE senza che si proceda a una loro revisione. Di conseguenza, *rebus sic stantibus*, il nuovo strumento potrebbe essere istituito sulla base dell'art. 122, par. 2, TFUE o dell'art. 352 TFUE. L'art. 122, par. 2, TFUE consente all'UE di concedere assistenza finanziaria agli Stati membri che si trovano in gravi difficoltà a causa di catastrofi naturali o circostanze eccezionali al di fuori del loro controllo. L'art. 352, invece, contenente la c.d. «clausola di flessibilità», autorizza l'UE ad agire, quando è necessario, per realizzare gli obiettivi stabiliti nei Trattati, qualora non siano stati espressamente previsti i poteri di azione richiesti a tal fine<sup>54</sup>. Sulla base dell'art. 122, par. 2, è stato istituito, nel 2010, anche il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), per contrastare la crisi economico-finanziaria. Mentre, l'art. 352 non è mai stato utilizzato, finora,

<sup>52</sup> Cfr. Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 23 aprile 2020, reperibile nel sito <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>

<sup>53</sup> Cfr. al riguardo G.L. TOSATO, *The Recovery Fund: Legal Issues*, in *Policy Brief* 23/2020, 1 maggio 2020, reperibile nel sito <https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/The%20Recovery%20Fund.%20Legal%20Issues.pdf>

<sup>54</sup> V. al riguardo U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 6° edizione rivodata e aggiornata, Bari, 2020, 81 ss.

per scopi di tal genere, sebbene, nella prassi anteriore al Trattato di Lisbona, i corrispondenti articoli 235 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea (TCEE) e 308 del Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE) siano stati invocati come base per fornire aiuto finanziario agli Stati Membri colpiti dalla crisi petrolifera nel 1975 o a quelli con difficoltà nella bilancia dei pagamenti nel 1988 e nel 2002<sup>55</sup>. Peraltro, all'epoca, non vi era nel Trattato alcun'altra base giuridica che potesse essere invocata per l'assistenza finanziaria da parte della Comunità a un membro in difficoltà al di fuori del citato art. 235 e del corrispondente art. 308. Perciò, la presenza ora dell'art. 122, par. 2, TUE lascia supporre che questa potrebbe essere la base giuridica dell'atto di istituzione del Fondo, non essendo necessario ricorrere alla clausola di flessibilità contenuta nell'art. 352. Ciò non di meno, il ricorso all'art. 122, par. 2, potrebbe implicare che l'assistenza finanziaria dell'UE debba essere erogata sotto forma di prestiti e non di sovvenzioni, che richiederebbero invece nuovamente l'applicazione dell'art. 352.

Invero, numerose incertezze sono emerse anche riguardo agli strumenti di intervento del Fondo. Infatti, i Paesi cosiddetti «frugali» (Austria, Danimarca, Paesi Bassi e Svezia) si sono opposti inizialmente in maniera decisa alla concessione di doni, dichiarandosi favorevoli solo a un aiuto finanziario erogato sotto forma di prestiti. Tale posizione, in realtà, può essere compresa alla luce di alcune considerazioni. In primo luogo, la base giuridica del nuovo strumento dovrebbe essere appunto l'art. 122, par. 2, TFUE, secondo cui il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni assistenza finanziaria allo Stato membro che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo. Il testo dell'articolo, in effetti, sembra alludere allo strumento del credito e non a quello del dono. Inoltre, anche il MESF<sup>56</sup>, che è stato appunto istituito sulla base dell'art. 122, par. 2, TFUE per fare fronte alla crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008, ha funzionato secondo il modello del credito agevolato. Pure per il SURE, infine, la cui istituzione anche si fonderebbe sull'art. 122, la

<sup>55</sup> Cfr. il regolamento (CEE) n. 1969/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988, che istituisce un meccanismo unico di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri e il regolamento (CE) n. 332/2002 del Consiglio, del 18 febbraio 2002, che istituisce un meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri

<sup>56</sup> Cfr. il regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria.

Commissione ha previsto l'uso di crediti. Va aggiunto, altresì, che spesso alcuni Stati membri, tra cui la stessa Italia, hanno adoperato in maniera del tutto inadeguata i fondi strutturali, che costituiscono l'esempio tipico di erogazioni a fondo perduto concesse dall'UE. Tuttavia, la gravità e l'eccezionalità della situazione, nonché l'esigenza di non aggravare la condizione debitoria dello Stato beneficiario, giustificerebbero la richiesta di altri Membri di un intervento finanziario qualificabile come «dono», che sia cioè un'elargizione a fondo perduto.

Un'altra questione controversa interessa la possibilità di collegare l'assistenza finanziaria a programmi e progetti comuni, elaborati e anche monitorati a livello europeo, o invece a interventi a sostegno di programmi nazionali predisposti dai singoli Stati membri. In questa seconda ipotesi, occorrerebbe definire i criteri di distribuzione delle risorse del Fondo tra i singoli Stati membri. In ogni caso, pure qualora le risorse dovessero finanziare interventi decisi su base nazionale, potrebbe essere richiesto un collegamento con una strategia più ampia predisposta a livello europeo e, soprattutto, potrebbe essere previsto un controllo sull'utilizzo delle risorse del Fondo.

È poi fondamentale stabilire come il Fondo per la ripresa verrà finanziato, dal momento che l'attuale bilancio annuale dell'UE risulta essere inadeguato rispetto alla portata della proposta, ammontando a circa l'1% del PIL totale dell'Unione, mentre il bilancio annuale nazionale della maggioranza degli Stati membri oscilla tra il 40 e il 50% del loro PIL<sup>57</sup>.

Di conseguenza, occorrono risorse aggiuntive che, in via di principio, potrebbero essere reperite in tre diversi modi: mediante contributi degli Stati membri; attraverso l'introduzione di imposte europee; ricorrendo a prestiti sul mercato.

I contributi nazionali, che rappresentano l'1% del PIL, sono attualmente le entrate principali dell'UE. Peraltro, sarebbe necessario un aumento dall'1% al 2% del PIL aggregato dell'UE. Ciò sarebbe possibile attraverso l'applicazione dall'art. 311, che prevede una procedura legi-

<sup>57</sup> Attualmente il bilancio dell'UE è costituito, per una quota minore, dalle cosiddette «risorse proprie tradizionali» (che equivalgono circa al 12% del bilancio), rappresentate dai dazi doganali e da un'imposta sullo zucchero ovvero da diritti prelevati sulle importazioni di prodotti provenienti dai Paesi terzi e da prelievi sulle esportazioni di zucchero. La maggior parte delle risorse deriva dai contributi degli Stati membri, in particolare: la risorsa basata sull'IVA (circa l'11% delle entrate del bilancio), che rappresenta una parte dell'IVA raccolta dagli Stati; e il contributo annuale diretto di ogni Stato membro, in proporzione al reddito di ciascuno (circa l'1% del reddito nazionale lordo di ogni Paese), che è la voce principale.

slativa «speciale», secondo cui il Consiglio delibera all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo. È richiesta, inoltre, la previa approvazione degli Stati membri perché la decisione possa entrare in vigore.

La stessa procedura andrebbe seguita al fine di istituire possibili tasse proprie dell'Unione. Finora, i prelievi diretti dell'UE sono rappresentati, essenzialmente, dai dazi doganali sulle importazioni provenienti da Paesi terzi, che rappresentano una percentuale marginale delle entrate dell'UE. L'introduzione di tasse europee, quali la *web tax*, la *carbon tax* e la *financial transaction tax*, di cui si sta discutendo, consentirebbero di potenziare il bilancio dell'Unione.

Infine, sarebbe possibile per l'UE il ricorso a prestiti sul mercato, anche attraverso l'emissione di strumenti di debito nella forma di obbligazioni. In realtà, tale soluzione è stata già sperimentata in passato. Ad esempio, si è fatto ricorso a obbligazioni europee nel 1975, in occasione della crisi petrolifera, quando è stato istituito il meccanismo di prestito comunitario (*Community Loan Mechanism - CLM*)<sup>58</sup>. Tale strumento è stato utilizzato anche successivamente a sostegno di Stati membri con difficoltà nella bilancia dei pagamenti. Infine, nel 2010, l'UE è ricorsa a prestiti sui mercati per finanziare le operazioni del MESF. Sia il CLM iniziale sia il più recente MESF sono stati istituiti attraverso regolamenti adottati a maggioranza qualificata dal Consiglio. Qualora la base giuridica del provvedimento dovesse essere l'art. 122, par. 2, TFUE, verrebbe seguita la stessa strada. Invece, se l'emissione di obbligazioni dell'UE dovesse avvenire sulla base dell'art. 352 TFUE, occorrerebbe allora una decisione all'unanimità del Consiglio; non sarebbe, invece, necessaria la previa approvazione della decisione da parte degli Stati membri come imposto dall'art. 311 TFUE.

Va aggiunto che il buon esito dei prestiti sui mercati dipende, come sempre, dalla fiducia riposta dai creditori nella capacità del debitore, in questo caso l'UE, di onorare il debito. In una tale ottica assumono rilevanza sia il bilancio dell'Unione sia, eventualmente, l'esistenza di una garanzia, congiunta o individuale, da parte degli Stati membri. All'epoca dell'istituzione del CLM, gli Stati membri avevano prestato una garanzia *pro quota* in proporzione alla ricchezza nazionale. Mentre, non è stata prevista alcuna garanzia in relazione al MESF. Attualmente, non sembra

<sup>58</sup> Cfr. al riguardo S. HORN, J. MEYER, C. TREBESH, *European Community Bonds since the Oil Crisis: Lessons for Today*, in *Kiel Policy Brief*, aprile 2020, n. 136, reperibile nel sito [https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel\\_Policy\\_Brief/kiel\\_policy\\_brief\\_136\\_en.pdf](https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel_Policy_Brief/kiel_policy_brief_136_en.pdf).



che gli Stati membri intendano assumere impegni riguardo al rimborso di strumenti di debito emessi dall'UE. Perciò, appare ancora più importante un aumento delle risorse proprie dell'Unione.

Un aspetto particolarmente delicato, dunque, è rappresentato dal legame tra il Fondo e il bilancio dell'UE. La Commissione ha espresso da subito la necessità di collegare il Fondo al bilancio dell'Unione per l'anno 2020 e al futuro quadro finanziario pluriennale. Ciò implicherebbe un incremento significativo, sebbene temporaneo, del livello di spesa del bilancio dell'UE. Va ricordato che una tale decisione deve essere approvata all'unanimità e, quindi, richiede che vengano superate le eventuali obiezioni dei cosiddetti «contribuenti netti», il cui saldo netto si aggraverebbe.

Un'altra questione fondamentale riguarda le modalità tramite cui le risorse del Fondo verranno erogate agli Stati membri. In particolare, gli esborsi potrebbero avvenire sotto forma di prestiti, garanzie o sovvenzioni. L'Unione e gli altri organismi a essa legati (come il MES e la BEI), di norma, concedono assistenza finanziaria agli Stati membri attraverso prestiti e/o garanzie. Peraltro, le risorse potrebbero essere utilizzate anche direttamente dall'UE per finanziare progetti di investimento di rilevanza europea.

In caso di sovvenzioni, si potrebbe porre il problema di utilizzare quale base giuridica del provvedimento l'art. 122, par. 2, TFUE che, come si è osservato, sembra fare riferimento esclusivamente all'uso di prestiti per l'assistenza finanziaria contemplata. Tuttavia, si potrebbe aggirare tale ostacolo ricorrendo all'applicazione dell'art. 352 TFUE quale base giuridica. Va, però, ricordato che quest'ultimo articolo, a differenza del precedente, richiede una decisione all'unanimità da parte del Consiglio. L'erogazione delle risorse mediante sovvenzioni, inoltre, potrebbe incontrare un limite nel divieto di *bail-out* previsto dall'art. 125 TFUE<sup>59</sup>. Al di là di tali aspetti, occorre tenere presente che prestiti e garanzie, contrariamente alle sovvenzioni, comportano un aumento del debito nazionale. Di conseguenza, i Paesi già fortemente indebitati chiedono un intervento dell'UE sotto forma di sovvenzioni.

<sup>59</sup> Va precisato che, in teoria, anche i prestiti potrebbero incontrare un tale limite. In realtà, prestiti e, soprattutto, sovvenzioni sarebbero vietati alla luce di un'interpretazione rigida dell'art. 125. Peraltro, secondo la Corte di giustizia, non si ha una violazione dell'art. 125 se lo Stato beneficiario mantiene la responsabilità esclusiva del proprio debito e non è indotto dall'assistenza concessa a ignorare una politica di bilancio corretta. Cfr. al riguardo la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Thomas Pringle c. Government of Ireland e altri*, EU:C:2012:756.

A prescindere da come verranno risolte le questioni sopra evidenziate e dalle modalità di intervento che verranno scelte, è evidente che l'attività di tale Fondo comporterà un allargamento delle competenze dell'UE e un suo maggiore controllo sull'utilizzo da parte degli Stati membri delle risorse ottenute dal Fondo<sup>60</sup>.

Infine, vi è il problema dei tempi necessari per il concreto funzionamento del Fondo: sebbene gli Stati più colpiti, in particolare l'Italia, continuino a richiedere un intervento rapido ed entro il 2020, le numerose questioni irrisolte lasciano supporre che il Fondo possa cominciare a funzionare non prima dell'inizio del 2021. Invero, indipendentemente dai mezzi scelti per finanziare l'attività del Fondo, in ogni caso i tempi non sono rapidi. Le procedure previste dagli articoli 311 e 352 prevedono un *iter* complesso e lungo. Anche la collocazione degli strumenti di debito europeo sul mercato richiede del tempo.

Sulla base del negoziato avviato tra gli Stati, il 18 maggio 2020 il Cancelliere tedesco Angela Merkel e il Presidente francese Emmanuel Macron hanno presentato un'innovativa proposta congiunta relativa allo *European Recovery Fund*.

Secondo tale proposta, il Fondo dovrebbe comportare uno stanziamento di 500 miliardi di euro, destinati alla solidarietà e alla crescita e gestiti dalla Commissione europea. Gli interventi finanziari dovrebbero assumere la forma di doni a beneficio degli Stati membri e dei settori più duramente colpiti dalla pandemia di COVID-19 e gravare sul bilancio complessivo dell'UE. I trasferimenti monetari dovrebbero, poi, essere rimborsati a livello europeo sulla base del tradizionale meccanismo di ripartizione. La Commissione europea dovrebbe finanziare la ripresa economica raccogliendo fondi sui mercati dei capitali per conto dell'UE. Il Piano ipotizza una deroga complementare, ancorata alla decisione sulle risorse proprie dell'UE, con una portata e un limite temporale chiaramente definiti e collegata a un programma di rimborso vincolante oltre l'attuale Quadro finanziario pluriennale, tramite il bilancio dell'UE. I 500 miliardi di euro andrebbero integrati nel bilancio dell'UE per il periodo 2021-2027, che raggiungerebbe complessivamente circa mille miliardi di euro.

La proposta franco-tedesca ha, però, incontrato nuovamente

<sup>60</sup> Tale controllo potrebbe, ad esempio, rispecchiare quanto previsto dal regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria.

l'opposizione di Austria, Danimarca, Paesi Bassi e Svezia, contrari ad aumentare il contributo al bilancio dell'Unione e a misure di mutualizzazione del debito, che hanno presentato, il 23 maggio 2020, un piano alternativo<sup>61</sup>. In particolare, i Paesi «frugali», pur ammettendo la necessità di istituire un fondo legato al prossimo bilancio europeo settennale, vogliono che si tratti di una misura eccezionale e temporanea e si oppongono a un aiuto sotto forma di doni, chiedendo il ricorso a prestiti a condizioni favorevoli, che verrebbero concessi subordinatamente all'attuazione di una serie di riforme economiche a livello nazionale da parte dei Membri beneficiari. I Paesi «frugali» giustificano la loro posizione appellandosi alla circostanza di essere «contribuenti netti» dell'Unione, nel senso che partecipano al bilancio europeo versando più denaro di quanto ne ricevano. Va chiarito, tuttavia, che ciò vale anche per la Francia, la Germania e l'Italia.

La proposta franco-tedesca è stata ostacolata pure dal c.d. «Gruppo di Visegrád» (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria), intenzionato a ostacolare il negoziato al fine di ottenere maggiori risorse a proprio beneficio.

Ora, appare difficile contestare, sul piano della «correttezza contabile», la posizione dei Paesi «frugali», poiché esprime la preoccupazione di Stati «virtuosi»<sup>62</sup> circa l'allocazione della spesa dell'Unione e il rigore dei suoi conti. Tuttavia, è chiaro che, sul piano politico, si tratta di scegliere tra due visioni opposte: l'UE della coesione e della solidarietà o l'UE quale mero strumento tecnico di aiuto agli Stati in difficoltà. Far prevalere il secondo approccio non solo comporterebbe un aumento delle disuguaglianze tra gli Stati membri, evidenziando ulteriormente la frattura tra il Nord e il Sud dell'Unione, a causa di una crisi che ha un'origine esogena e non endogena, ma anche sferirebbe un attacco al processo di integrazione europea con conseguenze forse irreversibili, riducendo ancora una volta il progetto europeo alla realizzazione di un mero spazio economico integrato.

Il Governo tedesco, tradizionalmente schierato su posizioni analoghe a quelle dei Paesi «frugali», ha evidentemente preso coscienza di ciò, operando un cambiamento radicale di rotta a favore dell'integrazione europea, per di più proprio quando la Corte costituzionale tedesca ha

<sup>61</sup> Cfr. al riguardo *Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery*, reperibile nel sito <https://euractiv.bg/wp-content/uploads/sites/9/2020/05/Frugal-Four-Non-Paper.pdf>.

<sup>62</sup> A fine 2019, il rapporto debito pubblico/PIL per i Paesi interessati era il seguente: Austria 79%, Danimarca 35%, Paesi Bassi 57% e Svezia 41%.

duramente attaccato la credibilità della BCE e della Corte di giustizia europea, minando, quindi, la stessa UE e la sua capacità di rispondere alla crisi. Anzi, forse proprio la sentenza della Corte costituzionale tedesca potrebbe avere indotto il Governo tedesco a ritenere che la politica monetaria non possa supplire ai limiti della politica fiscale quando si è in presenza di una grave situazione di crisi, rendendo evidente la necessità di un nuovo regime fiscale europeo.

In relazione ai recenti sviluppi in Europa alcuni hanno parlato di «momento Hamilton» dell'UE, richiamando quanto proposto nel 1790 da Alexander Hamilton, primo Segretario al Tesoro degli Stati Uniti d'America, che si fece sostenitore dell'assunzione da parte del Governo federale nel proprio bilancio dei debiti contratti dagli Stati americani durante la guerra di indipendenza<sup>63</sup>. In realtà, tale iniziativa si giustificava in virtù di un patto fondativo condiviso che avrebbe dato una struttura federale ai nuovi Stati Uniti d'America, ipotesi che non corrisponde certamente alla condizione attuale dell'Unione. Peraltro, sebbene, non siamo ancora in un contesto di regime fiscale centralizzato e di mutualizzazione dei debiti nazionali<sup>64</sup>, tuttavia, la percezione diffusa che l'emergenza determinata dalla pandemia non possa essere affrontata singolarmente dagli Stati membri e la consapevolezza che uscire da tale grave fase di recessione economica avrebbe un impatto positivo sull'intera Unione e sul funzionamento del suo mercato interno spingono verso un nuovo regime fiscale europeo.

##### 5. Il 27 maggio 2020, la Commissione europea ha presentato al Par-

<sup>63</sup> La guerra contro la Gran Bretagna (1775-1783), che ha portato alla nascita degli Stati Uniti, è stata finanziata con l'emissione di titoli di debito sovrano. Ogni Stato avrebbe dovuto ripagare il debito di guerra individualmente; tuttavia, di fronte alla minaccia di instabilità politica che ne derivò, i Federalisti di Alexander Hamilton proposero di alleviare parte del debito di guerra. Dopo l'approvazione della Costituzione del 1787, il debito dei tredici Stati costituenti venne assunto dalla Federazione, a prescindere dalla loro posizione individuale di Stati creditori o Stati debitori.

<sup>64</sup> Secondo S. FABBRINI, *Il Recovery Fund e l'unione fiscale*, in *Luiss Open*, 26 maggio 2020, reperibile nel sito <https://open.luiss.it/2020/05/26/il-recovery-fund-e-lunione-fiscale/>: «Guardando agli anni fondativi degli Stati Uniti, più che ad Alexander Hamilton (segretario del Tesoro, 1789-1795) dovremmo considerare Albert Gallatin (segretario del Tesoro, 1801-14). Se il primo (sulla base del *Report* scritto nel 1790) spinse il governo federale a 'redimere' il debito contratto dai singoli stati nella guerra di liberazione contro l'impero britannico, il secondo inventò la formula (*grants-in-aid*) per condizionare gli stati che ricevevano aiuto a perseguire obiettivi federali. Nel caso del *Recovery Fund*, gli aiuti agli stati dovrebbero sostenere la riconversione ambientale e digitale delle loro economie (*Green New Deal*), rispettando standard di inclusione sociale, trasparenza amministrativa e stato di diritto».

lamento europeo una proposta globale molto ampia contro le conseguenze socio-economiche della crisi, chiedendo di finanziare gli investimenti attraverso due strumenti: il Piano *Next Generation EU* per aumentare il bilancio dell'UE con nuovi finanziamenti raccolti sui mercati finanziari per il periodo 2021-2024; e l'ampliamento del bilancio dell'UE a lungo termine per il periodo 2021-2027<sup>65</sup>.

L'istituzione del Fondo per la ripresa viene, in tal modo, collegata al quadro finanziario pluriennale 2021-2027 dell'UE.

*Next Generation EU* rappresenta un piano senza precedenti, che prevede uno *European Recovery Instrument* da 750 miliardi di euro, di cui 500 miliardi sotto forma di trasferimenti a fondo perduto e 250 miliardi come prestiti. Secondo tale proposta l'Italia potrebbe beneficiare di 81 miliardi di aiuti e 90,9 miliardi di prestiti, essendo destinataria dell'intervento maggiore. Lo strumento previsto dovrebbe avere natura temporanea, fino al 2022, e carattere eccezionale.

Il Piano della Commissione presenta varie innovazioni significative. In primo luogo, secondo la proposta, la Commissione dovrebbe reperire le risorse necessarie sui mercati attraverso proprie emissioni debitorie, creando un debito europeo, con prestiti che verranno rimborsati a partire dal 2028 e fino al 2058: comincia a concretizzarsi, in tal modo, la prospettiva dell'emissione di un debito comune.

Inoltre, i fondi dovrebbero essere allocati tra i diversi Stati membri a seconda delle effettive loro necessità economiche e non in base al contributo di ognuno al bilancio comune, venendo favorita l'attuazione di una reale politica di bilancio. Va precisato, peraltro, che si tratterebbe di un debito emesso dalla Commissione europea, non di un debito emesso congiuntamente dagli Stati Membri. Ciò significa che il debito resterebbe interamente europeo e sarebbe garantito dall'Unione, quindi, dal suo bilancio settennale. In particolare, il collegamento del Fondo al quadro finanziario pluriennale 2021-2027 dell'UE consentirebbe alla Commissione di reperire le risorse finanziarie sui mercati attraverso l'emissione di titoli garantiti dal bilancio, al fine di erogare aiuti ai Paesi in difficoltà. Ciò comporterebbe un incremento delle risorse del bilancio, con un innalzamento del tetto di tali risorse al 2% del reddito nazionale lordo dei 27 Stati membri. La Commissione ha ipotizzato, altresì, la creazione di nuove risorse proprie, ad esempio una *web tax* o una *carbon tax*, per ga-

<sup>65</sup> Sulla proposta della Commissione cfr. F. COSTAMAGNA, M. GOLDMANN, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation?*, in *Verfassungsblog*, 30 maggio 2020, reperibile nel sito <https://verfassungsblog.de/constitutional-innovation-democratic-stagnation/>.

rantire una maggiore sostenibilità del debito. L'istituzione del Fondo potrebbe, quindi, dar luogo a una vera capacità fiscale europea.

L'erogazione dei finanziamenti viene collegata all'attuazione di riforme a livello nazionale. La proposta delega l'iniziativa e l'individuazione delle riforme necessarie allo Stato membro interessato; tuttavia, è previsto un collegamento tra gli interventi nazionali e i Programmi nazionali di riforma (PNR)<sup>66</sup>, che lascia supporre un ruolo dell'UE nel definire gli indirizzi generali, oltre a possibili controlli sullo stato di avanzamento delle riforme nazionali.

La strategia della Commissione contempla tre canali di intervento (i cosiddetti «tre pilastri»): strumenti specifici per aiutare gli Stati membri ad attuare le riforme (655 miliardi), che si fondano principalmente sulla *Recovery and Resilience Facility* (560 miliardi); il sostegno al settore privato (56,3 miliardi), attraverso strumenti finanziari per aiutare la liquidità e gli investimenti strategici; il sostegno ai programmi nazionali (38,7 miliardi) in settori specifici, quali le politiche sanitarie e la ricerca, con la predisposizione di meccanismi volti a evitare eventuali nuove situazioni di emergenza analoghe a quella che si è determinata nei mesi scorsi (tramite, ad esempio, la produzione di tamponi, mascherine e dispositivi in Europa per diminuire la dipendenza dall'estero e investimenti nella ricerca).

Riguardo alla finalità dei fondi erogati, si prevede che essi vadano a sostenere sia la ripresa delle economie degli Stati membri più colpiti sia una loro riconversione, secondo i parametri della neutralità ambientale (*European Green Deal*), della digitalizzazione tecnologica e dell'inclusione sociale.

Aspetto basilare del Piano della Commissione è l'istituzione del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza, che dovrebbe finanziare investimenti e riforme nei Paesi membri, in linea con gli obiettivi individuati nel semestre europeo, compresa in particolare la transizione verde e digitale e la resilienza delle economie nazionali. La maggior parte delle risorse (310 miliardi) dovrebbero essere erogate sotto forma di sovvenzioni, la restante dovrebbe essere concessa come prestito. Ne dovrebbero beneficiare, in particolare, i Paesi più colpiti e quelli in cui le esigenze di resilienza sono maggiori.

<sup>66</sup> I PNR sono documenti programmatici che gli Stati membri devono presentare annualmente alla Commissione, relativi a 3 macro aree: misure macroeconomiche e di politica di bilancio; riforme strutturali e microeconomiche; politiche del lavoro. L'ipotesi di considerare i PNR alla base dell'erogazione dei finanziamenti potrebbe dare una maggiore importanza a tale strumento, consentendo nel contempo un'attuazione più trasparente e controllata.

Sempre nel pilastro dedicato al sostegno degli Stati membri, sono previsti 55 miliardi di euro di finanziamenti supplementari per la politica di coesione tra il 2020 e il 2022, con la nuova iniziativa REACT-EU, che non prevede cofinanziamenti nazionali. Tali fondi dovrebbero essere stanziati a seconda della gravità delle conseguenze socio-economiche della crisi (prendendo in considerazione, ad esempio, il livello di disoccupazione giovanile) sotto forma di sovvenzioni flessibili a titolo della politica di coesione per comuni, ospedali e imprese.

Nello stesso pilastro, infine, la Commissione, punta al sostegno della transizione verde verso un'economia climaticamente neutra. A tale riguardo è previsto un potenziamento fino a 40 miliardi di euro del Fondo per una transizione giusta, allo scopo di aiutare gli Stati membri ad accelerare la transizione verso la neutralità climatica. Viene anche proposto un incremento di 15 miliardi di euro per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, in modo da potere aiutare le zone rurali a introdurre i cambiamenti strutturali necessari in conformità al *Green Deal europeo* e conseguire gli obiettivi delle nuove strategie sulla biodiversità e «Dal produttore al consumatore».

Per quanto riguarda il settore privato, invece, la Commissione prevede un bilancio di 15,3 miliardi di euro per InvestEU, il principale programma europeo per mobilitare gli investimenti privati nei progetti avviati nell'UE. All'interno di tale strumento dovrebbe essere creato un apposito Fondo investimenti strategici, con una dotazione di 15 miliardi di euro di accantonamenti da parte dello strumento *Next Generation EU*. A favore del settore privato, il Piano ipotizza anche a un Nuovo strumento di sostegno alla solvibilità per proteggere il capitale delle imprese economicamente sostenibili, un meccanismo di 31 miliardi di euro che contempla la dotazione di una garanzia del bilancio UE al gruppo della BEI per mobilitare capitali privati, dedicato a sostenere la solvibilità delle imprese private operanti in tutti i settori economici.

L'ultimo pilastro («Apprendere dalla crisi e rispondere alle sfide strategiche cui deve far fronte l'Europa»), prevede interventi nei settori che si sono rivelati particolarmente esposti in occasione della pandemia e per i quali si è manifestata l'esigenza di un rafforzamento. In primo luogo, si propone un nuovo programma per la salute per preparare l'Europa ad affrontare minacce sanitarie in futuro, denominato «EU4Health», con una dotazione di 9,4 miliardi di euro, il cui scopo è potenziare la sicurezza sanitaria consentendo ai Membri di prepararsi a eventuali crisi sanitarie future. Inoltre, viene stabilito un potenziamento di rescEU, nell'ambito del Meccanismo di protezione civile dell'UE, at-

traverso sovvenzioni e appalti gestiti dalla Commissione europea, che consenta di rispondere alle emergenze su ampia scala.

Infine, nella proposta della Commissione si suggerisce di potenziare alcuni programmi europei allo scopo di rendere l'Unione più resiliente, consentendole di affrontare le sfide poste dalla pandemia e dalle sue conseguenze, tra i quali Horizon Europe (per il quale sono previsti ulteriori 94,4 miliardi), per finanziare la ricerca nei campi della salute, resilienza, transizione verde e digitalizzazione. Altri 16,5 miliardi di euro sono proposti per sostenere i partner globali dell'Europa tramite l'azione esterna, in cui rientrano anche gli aiuti umanitari.

La principale novità della proposta della Commissione consiste, chiaramente, nella previsione dell'emissione di obbligazioni sui mercati finanziari per conto dell'UE. A tal fine, la Commissione dovrebbe modificare la decisione sulle risorse proprie e aumentare il margine di manovra, ovvero la differenza tra il massimale delle risorse proprie nel bilancio a lungo termine (che indica l'importo massimo dei fondi che l'UE può chiedere agli Stati membri per finanziare le proprie spese) e la spesa effettiva. Il margine di manovra dovrebbe essere adoperato come garanzia per consentire alla Commissione di raccogliere i fondi sui mercati da utilizzare, attraverso *Next Generation EU*, per i programmi individuati.

Come si è osservato, l'aver ancorato il piano *Next Generation EU* al bilancio pluriennale dell'Unione per il periodo 2021-2027, consentirebbe anche quasi di raddoppiare la dimensione del bilancio (che raggiungerebbe il 2% del PIL dell'UE). In tal modo verrebbe superato lo stallo degli ultimi mesi, precedenti alla pandemia, dovuto all'opposizione da parte di alcuni Membri all'eventuale ampliamento del bilancio UE. Infine, con l'aumento delle risorse proprie, si introdurrebbe una capacità di tassazione europea. L'obiettivo, quindi, è quello di una maggiore integrazione fiscale, passo necessario per il completamento dell'UEM. Perciò, l'ipotesi di prestiti a lungo termine garantiti dall'UE rappresenta un'innovazione fondamentale non solo dal punto di vista finanziario ed economico ma anche e, soprattutto, in un'ottica politica.

Va evidenziato, infine, che la proposta della Commissione affida l'azione dell'UE nuovamente al metodo «comunitario» e a una dimensione politica, contrariamente a quanto accaduto sia con l'istituzione del MES, nel 2011, che è frutto di un trattato internazionale, quindi del metodo intergovernativo, sia con il ricorso al programma di QE deciso dalla BCE all'inizio dell'attuale crisi, espressione di una decisione tecnica.

Nel presentare *Next Generation EU* al Consiglio europeo del 19 giugno 2020, la Presidente della Commissione von der Leyen ha evidenzia-



to il ruolo del Piano per una ripresa resiliente, sostenibile e digitale dell'Unione, ribadendo l'esigenza di unire gli sforzi e di evitare ritardi. In occasione della riunione è emersa la volontà politica comune di agire, ma i Governi degli Stati membri non sono riusciti a trovare un accordo definitivo e la decisione è stata rinviata al Consiglio europeo straordinario iniziato il 17 luglio 2020 e ancora in corso nel momento in cui si scrive. Al fine di sbloccare il negoziato, sembrerebbe che il Presidente del Consiglio europeo Charles Michel intenda avanzare la proposta di ridurre il valore dei doni a 390 miliardi di euro, chiedendo di elevare nel contempo i prestiti a 360 miliardi di euro. In tal modo, l'ammontare complessivo ipotizzato dalla Commissione resterebbe inalterato. L'Italia potrebbe ottenere 209 miliardi di euro (82 miliardi di sussidi e 127 di prestiti), con una quota anche maggiore rispetto a quanto previsto sulla base del Piano della Commissione.

6. Dunque, si è ora in una fase di attesa per quanto riguarda l'istituzione del *Recovery Fund*.

Alcuni Stati membri continuano a essere riluttanti a cedere il controllo sul finanziamento delle risorse messe a disposizione del bilancio dell'UE, sia per la preoccupazione di una spesa eccessiva da parte dell'Unione e di Membri che hanno tradizionalmente significativi deficit di bilancio, sia per l'aspetto della responsabilità politica legata al bilancio, in virtù della quale l'approvazione di eventuali tributi e del bilancio a opera dei Parlamenti nazionali eletti dai cittadini.

Anche in occasione della crisi del 2008 si era posto il problema della «moralità» dell'indebitamento pubblico e si era assistito a una contrapposizione tra i Membri «virtuosi» e gli altri. All'epoca, ha prevalso l'esigenza di introdurre rigidi vincoli di bilancio e politiche di austerità, con le gravi conseguenze a tutti note. Ora, siamo di fronte a una crisi generale e asimmetrica, senza responsabilità degli Stati interessati, con un rischio limitato di «azzardo morale» ovvero di comportamenti opportunistici da parte degli Stati più indebitati. Tale diverso contesto dovrebbe facilitare un'applicazione reale del principio di solidarietà, che però non è fine a sé stesso, ma si giustifica in virtù di una certezza: senza condivisione la crisi potrebbe compromettere l'esistenza dell'UE e dei suoi pilastri fondamentali, primo tra tutti il mercato interno.

La messa in comune a livello europeo di risorse finanziarie rappresenta un salto qualitativo importante nel processo di integrazione socio-economica dell'UE, che dà un significato concreto al principio giuridico di solidarietà. Tale novità potrebbe garantire una maggiore coesione tra

gli Stati membri, favorendo le aree dell'Unione più deboli sul piano economico e sociale. Inoltre, ciò contribuirà al superamento dei limiti dell'UEM così come disegnata dal Trattato di Maastricht del 1992<sup>67</sup>, potenziando il ruolo dell'UE rispetto a quello dei suoi *competitors* internazionali. Infine, questo cambiamento implica un parziale trasferimento del potere decisionale in materia tributaria e di bilancio alle Istituzioni europee, mentre, finora, l'Unione si è limitata ad assicurare il controllo dei bilanci nazionali di tutti gli Stati membri da parte della Commissione secondo criteri simili, in assenza di una reale unione economica e senza un progetto politico comune. Il principio di solidarietà comporta anche il trasferimento all'UE del potere di istituire alcuni tributi e della capacità di spenderne il relativo gettito a beneficio di tutti gli Stati membri.

Una tragedia come il COVID-19 può, dunque, diventare un'occasione di crescita per l'UE ma anche per i suoi Stati membri. I Membri, in primo luogo l'Italia, devono impegnarsi a programmare e attuare riforme concrete e non più rinviabili, allontanando il sospetto di volere approfittare dell'intervento europeo per una mutualizzazione del debito pregresso. Nel contempo, per l'Unione il Piano della Commissione significa non solo introdurre novità importanti, ma anche dare piena attuazione ad alcune politiche già previste dai Trattati, quali quella sociale, quella ambientale, la ricerca e sviluppo tecnologico, l'istruzione e formazione, la sanità. A tal fine, però, occorre una nuova politica di bilancio, con l'introduzione di ulteriori risorse proprie<sup>68</sup>. La crisi attuale può essere, quindi, uno stimolo per l'attuazione di una reale politica economica comune, che è ancora parziale, avendo l'Unione dato vita a una politica monetaria comune ma non anche a una politica fiscale comune. La stessa politica monetaria è stata attuata sempre più nel senso di favorire il rigo-

<sup>67</sup> Cfr. al riguardo M. R. MAURO, *L'Europa di fronte alla crisi: tra tutela degli equilibri istituzionali, salvaguardia dei diritti economici e sociali e garanzie del mercato*, in M. R. MAURO (a cura di), *L'Europa tra sfide economiche e garanzie dei diritti dei cittadini*, Ripalimosani (Cb), 2015, 5 ss.

<sup>68</sup> Tuttavia, a tale scopo è necessaria, come si è già osservato, una decisione del Consiglio, infatti, secondo l'art. 311 TFUE: «Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta una decisione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali».

re a scapito della crescita<sup>69</sup>.

A questo punto del processo di integrazione europea occorre chiedersi quale Europa vogliamo, ricordarsi le ragioni della creazione delle Comunità e interrogarsi sul perché continuare a credere nel progetto di un'UE se non si ha intenzione di dare una risposta unitaria a pericoli comuni così distruttivi in termini di vite umane e destabilizzanti da un punto di vista socio-economico quale la pandemia di COVID-19.

La previsione di una contrazione severa del PIL dell'UE e la recessione economica globale rendono evidente a tutti che la ripresa è possibile solo attraverso la coesione dei Membri. Il rilancio dell'economia europea richiede un *New Deal* a livello di Stati Membri e di UE, secondo i principi keynesiani che già ispirarono il Presidente statunitense Roosevelt dopo la crisi del 1929. In tale contesto prende piede l'ipotesi di un maggior ruolo dello Stato sociale ma anche quella di un capitalismo di Stato, con una partecipazione più ampia dello Stato nel mercato e più significativi investimenti pubblici, destinati allo sviluppo tecnologico, alla ricerca, alla formazione e al superamento delle divisioni sociali.

All'Italia, come agli altri Stati membri, è offerta una grande opportunità: sfruttare i fondi europei per attuare le riforme necessarie per rilanciare questo nuovo modello.

L'attuazione del Piano della Commissione, perlomeno nelle sue parti principali, sarebbe, a livello politico, la dimostrazione che l'Unione è in grado di dare un'efficace risposta europea all'emergenza sociale ed economica determinata dalla pandemia. In tal modo il processo di integrazione non si interromperebbe, al contrario, potrebbe uscirne rafforzato, con un ritorno al metodo comunitario, in contrapposizione a quanto accaduto dopo la crisi economico-finanziaria del 2008.

In realtà, la scelta dell'Europa, riconciliare le prerogative della sovranità nazionale con l'esigenza dell'interdipendenza, è la scelta obbligata dell'intera comunità internazionale. Come ha detto Papa Francesco nella sua omelia del 27 marzo 2020, in una San Pietro deserta, «Abbiamo proseguito imperterriti, pensando di rimanere sempre sani in un mondo malato». È il momento di dare un significato concreto a valori quali la dignità di tutti gli esseri umani, la solidarietà, l'uguaglianza sostanziale, il rispetto dell'ambiente. Il COVID-19 ha fornito la prova definitiva che la globalizzazione non è un processo irreversibile. Almeno,

<sup>69</sup> Tale orientamento è comprovato dall'adozione, negli anni, di strumenti dettati esclusivamente da esigenze di rigore, quali i regolamenti sul Patto di stabilità e di crescita del 1997 e, successivamente, il *Six-pack*, il *Two-pack*, il *Fiscal Compact* e il Trattato istitutivo del MES.

non la globalizzazione «selvaggia» cui abbiamo assistito negli ultimi anni.

Dopo che i Paesi avranno affrontato lo *shock* iniziale della pandemia, nuove questioni a più lungo termine emergeranno in relazione alle strade da seguire per trovare un rinnovato equilibrio tra apertura e protezione, interdipendenza e autarchia. In questa incertezza generale vi è, peraltro, una certezza: la pandemia legata al COVID-19 ha evidenziato come la mancanza di cooperazione e, soprattutto, di solidarietà internazionale sia esattamente la strada da non seguire. In tempi di crisi, la tendenza a chiudersi è forte, tuttavia, la storia insegna che l'autarchia rende più vulnerabili. Serve maggiore cooperazione a livello internazionale e a livello europeo e non il contrario.



## L'IMPATTO DEL COVID-19 SU COMMERCIO E INVESTIMENTI: L'APPROCCIO DELL'UNIONE EUROPEA

ELISA BARONCINI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La disciplina emergenziale europea: l'adozione del regime di autorizzazione all'esportazione dei dispositivi di protezione individuale e la sua evoluzione. – 3. La compatibilità con il sistema OMC della disciplina europea sulle esportazioni di DPI. – 4. Il *Trade in Healthcare Products Concept Paper* della Commissione europea. – 5. Conclusioni.

1. Siamo chiamati a confrontarci con una crisi globale senza precedenti, che ha una triplice natura: la pandemia del *CoronaVirus Disease 19* (Covid-19) è, infatti, una crisi mondiale sanitaria, economica, ed anche istituzionale.<sup>1</sup> L'impatto del nuovo coronavirus, in particolare, sta creando una recessione che molto probabilmente eclisserà la crisi finanziaria globale del 2008, con una contrazione degli scambi internazionali valutata dagli economisti dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), nel 2020, tra il 13% e il 32%.<sup>2</sup>

In un tale scenario, per far fronte ad una emergenza tanto imprevista quanto dirimpente, l'Unione europea ha, tra l'altro, adottato una disciplina sull'autorizzazione all'esportazione dei dispositivi medici di protezione individuale (DPI) volta ad assicurare la fornitura di detti prodotti sul mercato europeo, senza trascurarne l'accesso da parte dei paesi terzi vulnerabili.<sup>3</sup> Quindi, la Commissione ha prontamente avviato l'elaborazione di strategie per affrontare la fase successiva all'emergenza, quella della ripresa economica. Da un lato, l'istituzione europea propone una rinnovata cooperazione internazionale che assicuri a prezzi ragionevoli e su base costante l'accesso ai beni essenziali e alle competenze necessarie per prevenire, contrastare e far fronte a crisi globali di portata simile al Covid-19; dall'altro, Bruxelles promuove un nuovo modello per il com-

<sup>1</sup> In tal senso cfr. Giorgio SACERDOTI, "Quo Vadis" WTO after Covid-19?, *Bocconi Legal Studies Research Paper Series*, May 2020; Peter VAN DEN BOSSCHE, *Can It Get Any Worse?*, *SIEL Newsletter*, Spring 2020, p. 1-2; *Has Covid-19 Killed Globalisation? The Flow of People, Trade and Capital Will Be Slowed*, *The Economist*, 14 May 2020.

<sup>2</sup> V. WTO Press Release, *Trade Set to Plunge as COVID-19 Pandemic Upends Global Economy*, 8 Aprile 2020.

<sup>3</sup> V. *infra* il par. 2 del presente lavoro.

mercio internazionale, volto a superare le fortissime tensioni e i considerevoli problemi esplosi nel processo manifatturiero ed industriale a causa della disarticolazione nelle filiere globali di approvvigionamento, dovuta alla drastica riduzione dei trasporti e al *lockdown* cui gli Stati sono stati costretti per arginare il contagio del coronavirus. Con particolare riferimento all'accesso a dispositivi medici e farmaci, la Commissione europea, in occasione dell'incontro ministeriale dell'*Ottawa Group* del 15 giugno 2020,<sup>4</sup> ha presentato un *concept paper* sul commercio nei prodotti per la tutela della salute, volto a garantire, per tutti i Paesi, un accesso costante, adeguato ed equo a detti prodotti, attraverso la definizione di nuove regole internazionali, anche in sede OMC, e di nuove forme di collaborazione.<sup>5</sup>

Nel presente lavoro in primo luogo verrà illustrata la disciplina emergenziale della UE sul regime delle esportazioni. Quindi, si considererà la compatibilità di detta disciplina con il sistema dell'OMC. Infine, *last but not least*, verrà illustrato il *concept paper* su "Trade in Healthcare Products," per mostrare il contributo che l'Unione intende dare alla costruzione di una solida iniziativa internazionale che scongiuri le enormi difficoltà con le quali si è affrontata l'emergenza del Covid-19 e garantisca equità e una migliore tutela della salute a livello globale attraverso nuove regole comuni e nuovi metodi di collaborazione.

**2.** La rapidissima diffusione del contagio del Covid-19 in Europa ha impattato su Stati ed istituzioni europei del tutto sprovvisti di una pianificazione adeguata a fronteggiare il coronavirus. In particolare, la dispo-

<sup>4</sup> Il comunicato finale di tale riunione ministeriale è stato ufficialmente notificato al Segretariato dell'OMC: cfr. WT/GC/217, *June 2020 Statement of the Ottawa Group: Focusing Action on Covid-19*, 16 June 2020. L'*Ottawa Group*, guidato dal Canada, è formato da 13 Membri (oltre al Canada, si tratta di Australia, Brasile, Cile, Unione europea, Giappone, Kenya, Corea del sud, Messico, Nuova Zelanda, Norvegia, Singapore e Svizzera). Esso si prefigge di promuovere le riforme del sistema multilaterale degli scambi, concentrandosi sul meccanismo di risoluzione delle controversie, sul rinvigorimento della funzione negoziale dell'OMC, e sul rafforzamento della funzione deliberativa e dell'efficacia delle modalità di lavoro dell'OMC nelle sue varie articolazioni di Consigli e Comitati. I membri dell'*Ottawa Group* amano definirsi come "champions of WTO reform": cfr. Government of Canada, *Ottawa Group and WTO Reform*, al link <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2019/05/ottawa-group-and-wto-reform.html> (visitato il 20 giugno 2020).

<sup>5</sup> European Commission, *Trade in Healthcare Products – Concept Paper*, 11 June 2020, disponibile al link [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc\\_158776.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc_158776.pdf). V. anche European Commission, *Coronavirus: European Commission Backs International Initiative to Facilitate Trade in Healthcare Products*, 15 June 2020; *Introductory Remarks by Commissioner Phil Hogan at the Ottawa Group Meeting*, 15 June 2020.

nibilità sul territorio europeo di dispositivi di protezione individuale – indispensabili per prevenire l'ulteriore diffusione della malattia e salvaguardare la salute del personale medico e paramedico impegnato nella cura dei pazienti infetti – era quanto mai scarsa. Questo a causa, da un lato, della dislocazione della produzione di DPI quasi interamente in Cina, e, dall'altro, della inadeguata quantità di scorte di tali prodotti da parte dei distributori e delle strutture sanitarie e di protezione civile europee. Il propagarsi della pandemia nel nostro continente, preceduto dalla diffusione del Covid-19 in Cina, veniva, così, a confrontarsi con un calo della produzione cinese a causa della quarantena nel Paese asiatico, combinata al contestuale impennarsi del fabbisogno di DPI in Europa. Di fronte a tale emergenza, tre dei quattro Stati membri della UE produttori di mascherine, ossia Germania, Francia, e quindi la Repubblica ceca,<sup>6</sup> introdussero il blocco dell'export, sollevando le fortissime proteste degli altri Paesi europei.<sup>7</sup> Per superare questa seria crisi di approvvigionamento, la Commissione europea decise di intervenire adottando un regime di autorizzazione all'esportazione dei DPI verso i paesi terzi, e imponendo contestualmente ai Paesi UE l'eliminazione delle restrizioni interne alla circolazione di DPI.<sup>8</sup>

Veniva, così, attivato per la prima volta l'art. 5 del Regolamento UE sul regime comune delle esportazioni,<sup>9</sup> la disposizione dedicata alle misure di salvaguardia adottabili per derogare al principio della libertà di esportazione dei prodotti verso i paesi terzi, principio che caratterizza la normativa unionista in ottemperanza agli obblighi internazionali assunti dalla UE.<sup>10</sup> L'art. 5, infatti, consente, “[a] fine di prevenire una situazione critica dovuta a una penuria di prodotti essenziali o al fine di porvi rimedio e quando gli interessi dell'Unione richied[a]no un'azione immediata[,] ... di subordinare l'esportazione di un prodotto alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione.” Il 14 marzo 2020, la

<sup>6</sup> Il quarto Paese europeo produttore di mascherine è la Polonia, v. *Come è andata la storia delle mascherine tra Italia, Francia, Germania e Ue*, *Pagella politica*, 16 marzo 2020.

<sup>7</sup> V. IVO CAZZI, *Le mascherine dividono la Ue Germania e Francia bloccano l'export*, *Il Corriere della sera*, 6 marzo 2020.

<sup>8</sup> “The [EU] measures were taken due to supply shortages as the COVID-19 pandemic spread. This was a compromise decision to help induce Member States to stop blocking exports within the single market.” Iana Dreyer, *INTA to Commission: Limit the Damage on Medical Gear Export Restrictions*, in *Borderlex*, 3 April 2020.

<sup>9</sup> Regolamento (UE) 2015/479 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2015 relativo a un regime comune applicabile alle esportazioni (codificazione), in GUUE L83/34 del 27.3.2015.

<sup>10</sup> Cfr. il considerando n. 8 del Regolamento 2015/479.



Commissione europea adottò, pertanto, lo schema di autorizzazione all'esportazione dei DPI – mascherine, occhiali, visiere o schermi protettivi, schermi facciali, indumenti protettivi e guanti.<sup>11</sup> Fu, infatti, opportunamente valutato che “[a]ll’interno dell’Unione ... la vitale necessità di disporre di dispositivi di protezione per ospedali, pazienti, operatori del settore, autorità di protezione civile,”<sup>12</sup> unitamente all’urgenza della situazione,<sup>13</sup> impedivano di lasciare al libero mercato l’allocazione dei DPI. Ciò avrebbe molto facilmente potuto implicare, per detti beni, il rischio più che concreto a) di divenire oggetto di acquisti speculativi massicci, al fine di stoccare i DPI per farne lievitare i prezzi, oppure b) di finire nella disponibilità del pubblico generale, anziché essere innanzitutto destinati al personale chiamato in prima linea a fronteggiare l'emergenza pandemica.

Nel Regolamento di esecuzione 2020/402, la Commissione, dopo aver definito i DPI “prodotto essenziale”<sup>14</sup> per debellare il Covid-19, conferisce alle autorità degli Stati membri il compito di applicare il regime emergenziale di autorizzazione all'esportazione, fornendo, all'Allegato I, l'elenco dettagliato dei DPI con i corrispondenti codici di nomenclatura doganale, e, all'Allegato 2, il modello per il formulario nazionale di autorizzazione.<sup>15</sup> La tempistica indicata per l'esame delle domande è fissata in un termine non superiore ai cinque giorni lavorativi “a decorrere dalla data in cui le autorità competenti dispongono di tutte le informazioni necessarie,” termine che “[i]n circostanze eccezionali e per motivi debitamente giustificati” può essere raddoppiato.<sup>16</sup> Proprio per prevenire “un depauperamento delle scorte dovuto a speculazione,” il Regolamento di esecuzione 2020/402 è entrato in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, dunque il 15 marzo 2020, con una scadenza fissata al termine di un periodo di sei settimane da tale data, dunque al 25 aprile 2020.<sup>17</sup>

In assenza di richiesta di autorizzazione all'esportazione, quest'ultima è, naturalmente, vietata. La Commissione precisa, però, agli Stati membri che vanno esaminate positivamente le domande di export dei

<sup>11</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2020/402 della Commissione del 14 marzo 2020 che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione, in GUUE L77/1 del 15.3.2020.

<sup>12</sup> Considerando n. 9 del Regolamento di esecuzione 2020/402.

<sup>13</sup> V. il considerando n. 11 del Regolamento di esecuzione 2020/402.

<sup>14</sup> V. il considerando n. 2 del Regolamento di esecuzione 2020/402.

<sup>15</sup> Cfr. l'art. 1 del Regolamento di esecuzione 2020/402.

<sup>16</sup> Così è stabilito dall'art. 2, par. 2 del Regolamento di esecuzione 2020/402.

<sup>17</sup> Cfr. l'art. 3 del Regolamento di esecuzione 2020/402.

DPI laddove questi ultimi rientrano nell'assistenza richiesta da Paesi terzi o da organizzazioni internazionali al meccanismo della protezione civile dell'Unione europea,<sup>18</sup> oppure abbiano ad oggetto la fornitura di detti beni essenziali nell'ambito di aiuti umanitari, o, ancora, nell'ipotesi in cui l'esportazione di DPI sia volta a sostenere le attività della rete globale di allarme e risposta alle epidemie (GOARN) istituita dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS).<sup>19</sup> Le autorizzazioni all'esportazione sono, inoltre, da concedere quando i DPI siano destinati alle operazioni all'estero degli Stati membri della UE, quali "operazioni militari, missioni internazionali di polizia e/o missioni civili internazionali di mantenimento della pace," oppure all'approvvigionamento delle delegazioni dell'Unione europea e delle missioni diplomatiche degli Stati membri della UE.<sup>20</sup>

Immediatamente dopo l'entrata in vigore del Regolamento di esecuzione 2020/402, le proteste e le perplessità sollevate dalla portata della disciplina emergenziale di autorizzazione all'esportazione condussero ad una repentina esclusione dall'osservanza di detto regime per i Paesi dell'Associazione europea di libero scambio (*European Free Trade Association*, EFTA) – dunque Norvegia, Islanda, Liechtenstein e Svizzera-<sup>21</sup> i paesi e territori d'oltre mare, nonché le isole Fær Øer, Andorra, San Marino e lo Stato della Città del Vaticano.<sup>22</sup> Il mercato unico dei dispositivi

<sup>18</sup>La struttura UE volta a fornire una risposta rapida ed efficace alle emergenze, istituita nel 2001, è stata riformata nel 2013: v. Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile, GUUE L347/924 del 20.12.2013. Su tale meccanismo e la sua azione con specifico riferimento al Covid-19 cfr. Federico CASOLARI, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, *Eurojus.it*, 2020, 95-106.

<sup>19</sup> Cfr. l'art. 2, par. 3 del Regolamento di esecuzione 2020/402. La rete GOARN (*Global Outbreak Alert and Response Network*) dell'OMS riunisce e coordina le risorse di agenzie tecniche, anche al di fuori della famiglia ONU, reti di laboratori, organizzazioni umanitarie e non governative, quali la Croce Rossa o *Médecins Sans Frontières*, per intervenire con rapidità ed efficacia in ogni angolo del mondo in caso di emergenza sanitaria internazionale. V. John S. MACKENZIE et al., *The Global Outbreak Alert and Response Network*, *Global Public Health*, 2014, pp. 1023-1039.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Per il testo aggiornato della Convenzione EFTA cfr. *Convention Establishing the European Free Trade Association - Consolidated version, last amended on 1 July 2013*, disponibile sul sito ufficiale dell'EFTA al link <https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/efta-convention/Vaduz%20Convention%20Agreement.pdf> (consultato il 20 giugno 2020).

<sup>22</sup> Regolamento di esecuzione 2020/426 della Commissione del 19 marzo 2020 recante modifica del regolamento di esecuzione 2020/402 che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione in GUUE L84/1 del 20.3.2020.

medici e di protezione individuale, infatti, è fortemente integrato, sia per le filiere produttive che per le reti di distribuzione, con il territorio dei Paesi EFTA, ed altrettanto accade per gli altri enti e Stati richiamati, i quali dipendono dalle catene di approvvigionamento degli Stati membri nel cui territorio sono situati o con i cui territori confinano.<sup>23</sup> In un tale contesto, le restrizioni all'esportazione rischiavano di privare dette realtà di DPI, nonché di vedere colpita l'Unione da provvedimenti economici di ritorsione sempre per beni essenziali in ambito sanitario.<sup>24</sup>

L'ampliarsi a dismisura di provvedimenti nazionali di limitazione all'esportazione dei beni suscettibili di essere qualificati come essenziali per affrontare la pandemia – beni che dai DPI ai prodotti medici e farmaceutici ben presto hanno ricompreso anche i prodotti agroalimentari<sup>25</sup> – ha implicato severe distorsioni sul mercato internazionale, senza, peraltro, riuscire a garantire un approvvigionamento adeguato, sotto il profilo sanitario, nelle zone di necessità, con grave nocimento, in particolare, dei Paesi in via di sviluppo, pressoché totalmente dipendenti dalle esportazioni poiché in larga parte non producono gli strumenti indispensabili a combattere il coronavirus. Tale situazione ha, in primo luogo, iniziato a preoccupare gli stessi Paesi autori delle misure restrittive: in tempi stretti, quindi, la Comunità internazionale ha manifestato gli anticorpi a una simile frammentazione e involuzione nazionalistica del mercato globale, totalmente inadeguata a rappresentare una risposta ad una crisi globale qual è quella del Covid-19. Così, Singapore e Nuova Zelanda, fermamente contrari al proliferare di misure unilaterali, il 20 marzo 2020 hanno adottato una dichiarazione ministeriale congiunta che molto velocemente ha ottenuto l'adesione di un significativo numero di Stati, condividendo la convinzione su “the importance of refraining from the imposition of export controls or tariffs and non-tariff barriers and of removing any existing trade restrictive measures on essential goods, especially medical supplies, at this time.”<sup>26</sup>

<sup>23</sup> V. il considerando n. 2 e il considerando n. 3 del Regolamento di esecuzione 2020/426.

<sup>24</sup> Così Iana DREYER, *EU Exempts Rich Neighbours from Medical Protective Gear Export Ban*, in *Borderlex*, 20 marzo 2020.

<sup>25</sup> L'OMC ha riscontrato che più di 80 Paesi hanno adottato provvedimenti restrittivi all'esportazione: cfr. WTO, *WTO Report Finds Growing Number of Export Restrictions in Response to COVID-19 Crisis*, 23 April 2020, disponibile al link [https://www.wto.org/english/news\\_e/news20\\_e/rese\\_23apr20\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/rese_23apr20_e.htm) (consultato il 20 giugno 2020). Per un'analisi di tale massiccio fenomeno v. Richard E. BALDWIN, Simon J. EVENETT (EDS.), *Covid-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*, CEPR Press, 2020.

<sup>26</sup> La dichiarazione bilaterale Singapore / Nuova Zelanda risale al 20 marzo 2020. Successivamente hanno aderito Australia, Brunei, Canada, Cile, e Myanmar: cfr. *Joint Ministerial*

Di lì a poco, i *Leaders* del G20<sup>27</sup> hanno posto le prime basi per definire una collaborazione internazionale per un pieno recupero dell'economia e una crescita equilibrata, inclusiva, e sostenibile. In occasione della riunione del 26 marzo, nella dichiarazione finale espressamente dedicata al COVID-19, il G20 sottolinea che “[e]mergency measures aimed at protecting health will be targeted, proportionate, transparent, and temporary,”<sup>28</sup> una qualificazione che pochi giorni più tardi avrebbe ripreso il Commissario europeo per il commercio Phil Hogan. Quest'ultimo, dopo aver rimarcato che la sfida immediata da affrontare è “[m]aintaining open trade and avoiding unnecessary disruption of supply chains ... especially when it comes to ensuring the adequate production and distribution of critical medical and protective equipment,”<sup>29</sup> ha, infatti, affermato, ricalcando la precedente statuizione del G20, che, in un tale contesto, “any domestic emergency measures aimed at protecting health should be *targeted, proportionate, transparent and temporary.*”<sup>30</sup>

La Commissione per il commercio internazionale del Parlamento europeo (INTA), in una sua lettera al Commissario Hogan del 2 aprile 2020, sottolinea, anche alla luce delle linee guida emanate dalla Commissione europea per orientare uniformemente gli Stati membri nell'applicazione del regime di autorizzazione, che l'obiettivo di tale regime deve essere unicamente quello di consentire restrizioni alle esportazioni di DPI solo quando ciò risulti “strictly necessary,”<sup>31</sup> dunque per

*Statement by Australia, Brunei Darussalam, Canada, Chile, Myanmar, New Zealand and Singapore Affirming Commitment to Ensuring Supply Chain Connectivity amidst the COVID-19 Situation*, 25 March 2020, disponibile sul sito del Ministero degli affari esteri di Singapore al link <https://www.mfa.gov.sg/Overseas-Mission/Geneva/Mission-Updates/2020/04/JOINT-MINISTERIAL-STATEMENT-SUPPLY-CHAIN-CONNECTIVITY--COVID-19-SITUATION>.

<sup>27</sup> Il *Group of Twenty* (G20), riunitosi per la prima volta a Berlino nel dicembre 1999, comprende i 19 Paesi più industrializzati al mondo, nonché l'Unione Europea, che, attraverso il loro sistematico coordinamento intendono governare e promuovere una crescita economica globale sostenibile. Cfr. Jan WOUTERS, Jed ODERMATT, Sven VAN KERCKHOVEN, *The EU at the G20 and the G20's Impact on the EU*, in Bart VAN VOOREN, Steven BLOCKMANS, and Jan WOUTERS (EDS.), *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 259-271.

<sup>28</sup> Extraordinary G20 Leaders' Summit, *Statement on COVID-19*, 26 March 2020, a 2.

<sup>29</sup> *Remarks by Commissioner Phil Hogan at G20 Virtual Ministerial*, 30 March 2020.

<sup>30</sup> *Ibid.*, il corsivo è nostro.

<sup>31</sup> *Export Authorisations for Personal Protective Equipment, Letter to Mr Phil Hogan*, Committee on International Trade, European Parliament, 2 April 2020, 1. La lettera è disponibile sul sito della Commissione europarlamentare INTA al link

“porre rimedio ad una situazione critica e prevenirla.”<sup>32</sup> Quindi, gli eurodeputati evidenziano che le motivazioni per concedere le autorizzazioni di cui all’art. 2, par. 3 del Regolamento di esecuzione 2020/402, sono meramente esemplificative,<sup>33</sup> per cui gli Stati membri, una volta garantite le esigenze di salvaguardia interne, sono tenuti a permettere le esportazioni.<sup>34</sup> In particolare, l’*INTA Committee* richiama il principio di solidarietà internazionale considerato dalla Commissione stessa nella sua nota di orientamento, laddove si afferma che detto principio vada difeso in questa situazione di pandemia mondiale, cosicché “gli Stati membri possono concedere autorizzazioni di esportazione, e sarebbero tenuti a farlo, non solo nei casi di cui all’art. 2, par. 3 del Regolamento di esecuzione, ma “anche qualora la spedizione di cui trattasi non costituisca una minaccia per il reale fabbisogno di DPI nell’Unione e serva a soddisfare una legittima esigenza legata all’uso medico professionale o ufficiale in un paese terzo.”<sup>35</sup> Infine, gli eurodeputati esortano la Commissione ad emendare nuovamente la disciplina emergenziale europea sui DPI, per esentare dallo schema di autorizzazione alle esportazioni i sei Paesi dei Balcani occidentali impegnati in un processo di profonda integrazione con l’UE. Infatti, le catene di valore della produzione e le reti di distribuzione del mercato unico sono strettamente connesse anche a quegli Stati balcanici, e, vista la facilità con la quale il Covid-19 varca le frontiere, la collaborazione nel debellare il virus in quella parte d’Europa è in-

<https://www.europarl.europa.eu/committees/en/product/product-details/20200402CAN54285> (consultato il 20 giugno 2020).

<sup>32</sup> V. Comunicazione della Commissione, Nota di orientamento agli Stati membri in relazione al regolamento di esecuzione (UE) 2020/402 della Commissione, che subordina l’esportazione di taluni prodotti alla presentazione di

un’autorizzazione di esportazione, modificato da ultimo dal regolamento di esecuzione (UE) 2020/426 della Commissione (2020/C 91 I/02), in GUUE C 91 I/10 del 20.3.2020, sezione 2.

<sup>33</sup> L’art. 2, par. 3 del Regolamento 2020/402 recita, infatti, che “[n]el decidere se concedere un’autorizzazione di esportazione a norme del presente regolamento gli Stati membri tengono conto di tutte le considerazioni pertinenti, *tra cui, se del caso, se l’esportazione serve, tra l’altro ...*” (il corsivo è nostro). La Commissione europea ha quindi scelto una terminologia che indica chiaramente la natura non tassativa delle ipotesi successivamente elencate nella disposizione in oggetto, ipotesi in presenza delle quali l’autorizzazione ad esportare DPI va concessa.

<sup>34</sup> “Article 2(3) provides a list of possible grounds for authorisation but it is worth pointing out that the list should under no circumstances be seen as exhaustive.” *Export Authorisations for Personal Protective Equipment, Letter to Mr Phil Hogan*, cit., 1-2.

<sup>35</sup> Comunicazione della Commissione, Nota di orientamento agli Stati membri ..., cit., sezione 2.

dispensabile anche per lottare efficacemente contro la malattia all'interno del territorio dell'Unione.<sup>36</sup>

Nel nuovo Regolamento di esecuzione 2020/568, con il quale la Commissione europea prolunga, rivedendolo, il regime di autorizzazione al 26 maggio 2020, le sollecitazioni europarlamentari vengono recepite.<sup>37</sup> Pur permanendo un divario tra la domanda e l'offerta di DPI all'interno dell'Unione, la situazione dell'approvvigionamento non è più così critica come a metà marzo, per cui la portata dello schema di controllo dell'export è stata ridotta da cinque a tre categorie di DPI -occhiali e visiere o schermi protettivi; dispositivi per la protezione di bocca e naso; indumenti protettivi.<sup>38</sup> L'allentamento del regime di autorizzazione è stato reso possibile dal lavoro coordinato dalla Commissione, che ha creato una scorta strategica di attrezzature mediche -*in primis* ventilatori e mascherine- nel quadro del meccanismo unionale di protezione civile, e incentivato la conversione industriale di alcune imprese europee che, dalla produzione di tessili o auto, hanno iniziato a fabbricare DPI e ventilatori.<sup>39</sup> Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Repubblica di Macedonia del Nord e Serbia – i sei Paesi dei Balcani occidentali di cui alla lettera dell'*INTA Committee* – non sono più soggetti al meccanismo di autorizzazione all'esportazione.<sup>40</sup> E il principio della solidarietà internazionale viene formalmente richiamato ed illustrato dalla Commissione nel preambolo del suo nuovo Regolamento, ricordando l'impegno dell'Unione a tutelarlo, e sottolineando che le misure europee dovrebbero, di conseguenza, “essere proporzionate e garantire che le esportazioni rimangano possibili previa autorizzazione.”<sup>41</sup> Quindi, gli Stati membri, dinanzi a richieste di autorizzazione all'esportazione di DPI verso Paesi terzi che non costituiscano “una minaccia per il reale fabbisogno di DPI

<sup>36</sup> “COVID-19 has been able to cross national borders with ease, making it clear that our success in fighting this disease also depends on the success of our partners, particularly those we share borders with.” *Export Authorisations for Personal Protective Equipment, Letter to Mr Phil Hogan*, cit., 2.

<sup>37</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2020/568 della Commissione del 23 aprile 2020 che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione, in GUUE L129/7 del 24.4.2020. Sulla vigenza del Regolamento in oggetto cfr. il suo art. 6 “[i]l presente regolamento entra in vigore il 26 aprile 2020. Esso si applica per un periodo di 30 giorni”.

<sup>38</sup> Cfr. l'Allegato I del Regolamento di esecuzione 2020/568.

<sup>39</sup> V. il considerando n. 4 del Regolamento di esecuzione 2020/568.

<sup>40</sup> Cfr. l'art. 2 del Regolamento di esecuzione 2020/568.

<sup>41</sup> Considerando n. 11 del Regolamento di esecuzione 2020/568.

all'interno dell'Unione"<sup>42</sup> e servono "a soddisfare una legittima esigenza legata all'uso medico ufficiale o professionale in un paese terzo,"<sup>43</sup> devono accogliere la richiesta ricevuta. Inoltre, riprendendo la formula del G20, già sopra illustrata, la Commissione ha ricordato nel suo nuovo Regolamento che le misure dello schema emergenziale europeo per i DPI, "volte a proteggere la salute e atte ad incidere sugli scambi, dovrebbero essere *mirate, proporzionate, trasparenti e temporanee*"<sup>44</sup>.

3. Lo schema europeo di autorizzazione all'esportazione di DPI tecnicamente ricade nell'art. XI:1 GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), la disposizione dell'Accordo generale sulle tariffe doganali ed il commercio che proibisce le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione.<sup>45</sup> La normativa adottata dalla Commissione certo non è un bando sull'export di DPI. Essa, però, introduce un meccanismo di valutazione, di controllo alla circolazione internazionale dei dispositivi di protezione individuale che, di per sé, per il solo fatto di dover essere rispettato, anche in caso di esito positivo, richiede dei passaggi amministrativi obbligatori i quali inevitabilmente implicano maggiori costi ed un allungamento sulla tempistica degli scambi. La disciplina emergenziale sui DPI, dunque, risulta restrittiva per il commercio internazionale.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Considerando n. 9 del Regolamento di esecuzione 2020/568 (il corsivo è nostro). Si ricorda che la dichiarazione sul Covid-19 del Vertice straordinario dei *Leaders* del G20 del 26 marzo 2020 afferma l'impegno di questi ultimi "to continue working together to facilitate international trade and coordinate responses in ways that avoid unnecessary interference with international traffic and trade. Emergency measures aimed at protecting health will be *targeted, proportionate, transparent, and temporary.*" Extraordinary G20 Leaders' Summit, Statement on COVID-19, 26 March 2020, a p. 2 (il corsivo è nostro).

<sup>45</sup> Il testo dell'Accordo GATT è pubblicato in World Trade Organization, *The Legal Texts - The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, Cambridge, 2011, 423 ss. Per una presentazione dell'Accordo GATT cfr. Silvia CANTONI, *L'Accordo istitutivo dell'Organizzazione mondiale del commercio. Dal GATT 1947 al GATT 1994*, in Andrea COMBA (a cura di) *Neoliberalismo internazionale e global economic governance - Sviluppi istituzionali e nuovi strumenti*, Giappichelli, Torino, 2013, 173-220; Aldo LIGUSTRO, Paolo PICONI, *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Cedam, Padova 2002, 87 ss; Maria Rosaria MAURO, *Diritto internazionale dell'economia - Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, ESI, Napoli, 2019, 123 ss.; Silvia SANNA, *GATT 1994 e gli Accordi in materia doganale*, in Gabriella VENTURINI (a cura di), *L'Organizzazione mondiale del commercio*, Giuffrè, Milano, 2015, 23-61.

<sup>46</sup> Per la valutazione della compatibilità con il sistema multilaterale degli scambi dei bandi all'esportazione introdotti per affrontare la crisi pandemica cfr. Giovanna ADINOLFI, *Il ruolo delle politiche commerciali a fronte della pandemia da COVID-19: brevi riflessioni alla luce del*

L'Accordo GATT, che ha dato vita al sistema multilaterale del commercio, è stato negoziato ed approvato da diplomatici e politici che avevano vissuto in prima persona il secondo conflitto mondiale e le carestie di quegli anni molto difficili. Pertanto, non può stupire che esso contenga disposizioni che prevedano delle vie d'uscita per affrontare "critical shortages" di prodotti (l'art. XI:2 lett. a) GATT), oltre a disporre di una clausola sulle eccezioni generali che tutela la salute e la vita delle persone (l'art. XX, lett. b) GATT), come pure di una disposizione *ad hoc* che giustifica la mancata ottemperanza agli obblighi di liberalizzazione laddove i Membri OMC lo facciano per motivi di sicurezza nazionale (l'art. XXI GATT). Peraltro, tale apparato normativo, volto a tutelare *non-trade values*, pur formalmente risalendo al 1947 è stato significativamente valorizzato dai risultati raggiunti durante l'Uruguay Round, che hanno istituito l'Organizzazione mondiale del commercio ponendo quale suo principio, nel preambolo del suo Accordo istitutivo, proprio quello dello sviluppo sostenibile.<sup>47</sup>

L'art. XI GATT, che al par. 1 stabilisce il divieto di restrizioni quan-

*diritto OMC*, SIDIBlog, 20 Aprile 2020; Siddarth S. AATREYA, *Are COVID-19 Related Trade Restrictions WTO-Consistent?*, *EJIL: Talk*, <https://www.ejiltalk.org/are-covid-19-related-trade-restrictions-wto-consistent/>, 25 April 2020; Melaku Geboye DESTA, *Covid-19 and Export Restrictions: The Limits of International Trade Law and Lessons for the AfCFTA*, Policy Paper, United Nations Economic Commission for Africa, 14 May 2020; Caroline GLÖCKLE, *Export Restrictions under Scrutiny – The Legal Dimensions of Export Restrictions on Personal Protective Equipment*, *EJIL: Talk*, 7 April 2020 <https://www.ejiltalk.org/export-restrictions-under-scrutiny-the-legal-dimensions-of-export-restrictions-on-personal-protective-equipment/>; Joost PAUWELYN, *Export Restrictions in Times of Pandemic: Options and Limits under International Trade Agreements*, SSRN Paper, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3579965](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3579965), 30 April 2020; Mona PINCHIS-PAULSEN, *COVID-19 Symposium: Thinking Creatively and Learning from COVID-19 – How the WTO can Maintain Open Trade on Critical Supplies*, *Opinio Juris*, <http://opiniojuris.org/2020/04/02/covid-19-symposium-thinking-creatively-and-learning-from-covid-19-how-the-wto-can-maintain-open-trade-on-critical-supplies/>, 2 April 2020; Pablo QUILES, *Legal and Policy Implications of Covid-19-Related Export Restrictions, International Economics Strategic Analysis for Growth & Development*, 4 May 2020 Ariane YVON, *Trade-Restrictive Measures and COVID-19: Are WTO Agreements Proving to Be Pandemic Proof?*, *Trade Experiences*, 12 May 2020. Più in generale, per inquadrare il ruolo del Diritto OMC rispetto alle situazioni di emergenza v. Giovanna ADINOLFI, *Natural Disasters and Trade Research, Study II – A Legal Mapping*, WTO, Geneva, 2020.

<sup>47</sup> Su questi aspetti ci permettiamo di rinviare a Elisa BARONCINI, *L'Organo d'appello dell'OMC e il rapporto tra commercio e ambiente nell'interpretazione dell'articolo XX GATT*, in Lucia Serena ROSSI, Elisa BARONCINI (a cura di), *Rapporti tra ordinamenti e diritti dei singoli - Studi degli allievi in onore di Paolo Mengozzi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2010, 429-474.



titative, al par. 2 contiene una clausola cd “carve-out,” ossia dispone che detto divieto non si applichi ad “[e]xport prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting contracting party.”<sup>48</sup> Essendo una *esenzione*, e non una *eccezione*, l’obbligo di dimostrare che non sono stati rispettati i parametri in essa contenuti spetterà allo Stato che eventualmente si dolga di una restrizione all’esportazione di beni essenziali posta in essere da un altro Paese – ad esempio, nel caso dei Regolamenti di esecuzione 2020/402 e 2020/568, l’onere della prova sarebbe ricaduta sui Paesi terzi che eventualmente avessero presentato un reclamo contro la UE nell’ambito del sistema di risoluzione delle controversie dell’OMC. Si tratta, indubbiamente, di un aspetto positivo per il Paese che si veda costretto ad adottare provvedimenti restrittivi per fronteggiare una insufficienza di un dato prodotto sul suo mercato: l’onere della prova della violazione dell’art. XI:2 lett. a) GATT, in caso di disputa, sulla parte reclamante rende più semplice la difesa dello Stato che abbia limitato provvisoriamente l’esportazione di beni considerati essenziali.

La terminologia dell’Accordo GATT – evidenziata *supra* in corsivo inizia a rivelare come la disciplina emergenziale europea sui DPI sia stata modellata proprio avendo in mente anche la disposizione sulle restrizioni quantitative dell’Accordo GATT, e, più in generale, l’interpretazione che dell’art. XI:2, lett. a) è stata data dall’Organo d’appello dell’OMC. La clausola “carve-out” in questione è stata invocata in una sola disputa del contenzioso ginevrino, nel caso *China – Raw Materials*.<sup>49</sup> In tale controversia la Cina, attaccata da Unione europea, Stati Uniti, e Messico per le restrizioni all’esportazione di diverse materie prime estratte nel Paese asiatico, aveva tentato di difendersi sostenendo che una sua misura, relativa alle restrizioni quantitative all’esportazione di bauxite, avrebbe dovuto essere ricondotta all’esenzione di cui all’art. XI:2 lett. a) GATT. L’Organo d’appello ha, così, avuto occasione di precisare che il concetto di “temporarily applied” sia da riferirsi a “measures that are applied in the interim.”<sup>50</sup> Quindi, esso ha considerato che con l’espressione “critical shortage” l’art. XI:2 lett. a) intenda riferirsi a “those deficiencies in quantity that are crucial, that amount to a situation of decisive importance, or that reach a vitally important or decisive stage, or a turning

<sup>48</sup> Il corsivo è nostro.

<sup>49</sup> Appellate Body Reports, *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials (China – Raw Materials)*, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R, WT/DS398/AB/R, adopted 22 February 2012.

<sup>50</sup> Appellate Body Reports, *China – Raw Materials*, par. 323.

point.”<sup>51</sup> Infine, l’Organo d’appello ha interpretato la nozione di “foodstuffs or other products essential” stabilendo che l’art. XI:2 lett. a) intenda con tale terminologia riferirsi a “critical shortages of foodstuffs or otherwise absolutely indispensable or necessary products.”<sup>52</sup> Pronunciandosi nel caso concreto, i giudici d’appello hanno poi concluso che la misura restrittiva sulla bauxite, pur potendo risultare “essential” per la Cina, non poteva essere ricondotta alla clausola “carve-out” poiché era in vigore da più di dieci anni – dunque non risultava “temporarily applied” – e le sue riserve sul territorio cinese non erano di imminente esaurimento – per cui le scorte ancora presenti di bauxite in Cina non configuravano una situazione di “critical shortage.”<sup>53</sup>

La disciplina emergenziale europea sui DPI sembrerebbe in linea con i diversi elementi qui evidenziati dell’art. XI GATT, anche alla luce della giurisprudenza OMC. Indubbiamente tale disciplina è stata limitata nel tempo, essendo complessivamente rimasta in vigore per poco più di dieci settimane; i problemi di fabbisogno cui intendeva dare risposta erano, purtroppo, tragicamente reali; e l’indispensabilità dei DPI per limitare il contagio e proteggersi dal virus – e dunque la natura di prodotti essenziali per i dispositivi di tutela – è incontrovertibilmente dimostrata a livello scientifico.<sup>54</sup>

Nell’Accordo GATT, tuttavia, l’art. XIII richiede che le restrizioni quantitative vengano amministrate in modo non discriminatorio. Anche le regole sull’esportazione di un dato prodotto, quindi, devono essere definite ed applicate in modo da far sì che l’export di quel prodotto “is similarly prohibited or restricted”<sup>55</sup> in tutti i Paesi terzi. Nelle parole del panel nel caso *EC – Bananas III*, l’essenza dell’obbligo di non discriminazione di cui all’art. XIII GATT – che altro non è se non un’articolazione della clausola della nazione più favorita espressa dall’art. I, par. 1 GATT – “is to minimize the impact of a quota ... on trade flows by attempting to approximate under such measure ... the trade shares that would have occurred in the absence of the regime.”<sup>56</sup> L’esclusione dei Paesi EFTA e dei 6 Stati dei Balcani occidentali dall’ambito di appli-

<sup>51</sup> Appellate Body Reports, *China – Raw Materials*, par. 324.

<sup>52</sup> Appellate Body Reports, *China – Raw Materials*, par. 326.

<sup>53</sup> Appellate Body Reports, *China – Raw Materials*, parr. 329-344.

<sup>54</sup> Su questi aspetti si rinvia a quanto già esposto al par. 2 del presente lavoro.

<sup>55</sup> Art. XIII:1 GATT.

<sup>56</sup> Panel Report, *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Complaint by Ecuador (EC – Bananas III (Ecuador))*, WT/DS27/R/ECU, adopted 25 September 1997, as modified by Appellate Body Report WT/DS27/AB/R, par. 7.68.

cazione della disciplina europea potrebbe, quindi, far sorgere dei dubbi riguardo al rispetto dell'art. XIII GATT.

Dinanzi ad una simile ipotesi, si dovrebbe ricorrere alle giustificazioni possibili per la normativa UE grazie, in primo luogo, all'art. XX GATT. Tale clausola sulle eccezioni generali, alla lett. b), consente di mantenere le misure che, pur di ostacolo agli scambi internazionali, risultino comunque "necessary to protect human ... life or health." Essa è stata interpretata in modo rigoroso dagli organi giudicanti dell'OMC, ma sempre mantenendo una notevole attenzione all'autonomia regolamentare dei Membri OMC e alla loro discrezionalità sul livello di tutela da perseguire per i *non-trade values* contemplati dall'art. XX GATT. Per l'Organo d'appello dell'OMC l'obiettivo della tutela della salute e della vita della persona, contemplato nella disposizione richiamata "is both vital and important in the highest degree,"<sup>57</sup> e la prova della necessità di una misura nazionale per tutelare uno dei valori elencati all'art. XX varia a seconda dell'importanza di quel valore: [t]he more vital or important the interests or values that are reflected in the objective of the measure, the easier it would be to accept a measure as 'necessary'.<sup>58</sup> Dunque la normativa europea, volta a tutelare la salute della popolazione dell'Unione dal contagio del coronavirus garantendo l'accesso ai DPI, dispositivi essenziali nella lotta contro e per il contenimento della malattia, potrebbe essere ricondotta alla lett. b) dell'art. XX GATT. Per la sua giustificazione definitiva lo schema di autorizzazione all'esportazione di DPI deve anche superare il vaglio dello *chapeau* dell'art. XX GATT, il quale richiede che la misura da esonerare dagli obblighi di liberalizzazione non venga applicata "in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade." Ora, la stretta connessione del mercato interno con quello dei Paesi

<sup>57</sup> Appellate Body Report, *Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres (Brazil – Retreaded Tyres)*, WT/DS332/AB/R, adopted 17 December 2007, par. 179. Si tratta di un approccio costantemente confermato nella giurisprudenza OMC: si veda, ad esempio, il report nel caso *Indonesia – Chicken*, ove panel, parte attrice e parte convenuta convengono sulla importanza massima che riveste la tutela della salute: "[w]e ... observe that the objective pursued ... is the protection of human health, an interest which Indonesia considers of the highest importance. We agree and do not understand Brazil to disagree" (Panel Report, *Indonesia – Measures Concerning the Importation of Chicken Meat and Chicken Products (Indonesia. Chicken)*, WT/DS484/R, adopted 22 November 2017, par. 7.225).

<sup>58</sup> Appellate Body Report, *Colombia – Measures Relating to the Importation of Textiles, Apparel and Footwear (Colombia – Textiles)*, WT/DS461/AB/R, adopted 22 June 2016, par. 5.71.

EFTA e dei sei Paesi dei Balcani occidentali – per cui, come affermato dalla Commissione europea, l'interruzione degli scambi acuirebbe, tra l'altro, le difficoltà di approvvigionamento di DPI anche per l'Unione europea – potrebbe essere considerata una condizione che distingue i Paesi esentati dallo schema europeo di autorizzazione rispetto agli altri Stati, superando, così, il vaglio del rispetto delle ulteriori condizioni poste dalla clausola introduttiva dell'art. XX GATT per giustificare una misura restrittiva degli scambi.

Infine, per affermare la compatibilità della disciplina emergenziale europea sui DPI con il sistema multilaterale si potrebbe invocare anche l'art. XXI GATT, in base al quale un Membro OMC può mantenere una misura di ostacolo agli scambi laddove lo consideri “necessary for the protection of its essential security interests ... taken in time of war or other emergency in international relations.”<sup>59</sup> Per quasi settant'anni vi è stato un ampio dibattito sulla giustiziabilità dell'art. XXI GATT da parte di un organo giudicante prima dal GATT poi dell'OMC. Infatti, diversi Membri ritenevano che la lettera della disposizione sulle eccezioni di sicurezza lasciasse interamente alla discrezionalità, insindacabile, di uno Stato la possibilità di avvalersi dell'art. XXI GATT, stabilendo autonomamente se ne ricorrevano i requisiti di applicazione senza che questa valutazione potesse essere suscettibile di revisione da parte di un panel o dell'Organo d'appello. La lettera dell'art. XXI GATT, infatti, prevede che si debba giustificare una disciplina o prassi domestica incompatibile con gli obblighi di liberalizzazione degli scambi “which it [ossia lo Stato] considers necessary for the protection of its essential security interests.” Tale scelta lessicale sarebbe una inequivoca indicazione della insindacabilità, da parte degli organi giudicanti dell'OMC, della valutazione compiuta da un Membro OMC in merito a detti interessi. Recentemente, però, il panel del caso *Russia – Traffic in Transit*, ha considerato l'art. XXI GATT come una disposizione giustiziabile,<sup>60</sup> per cui un organo giudicante dell'OMC può stabilire se uno Stato vi abbia fatto o meno legittimamente ricorso. Al tempo stesso, tuttavia, il panel ha osservato un *deferential standard of review* nella considerazione dei vari requisiti dell'art. XXI GATT. Quindi, “it is left, in general, to every Member to define what it considers to be its essential security interests.”<sup>61</sup> Una simile discrezionalità, comunque, non va tradotta nel più totale arbitrio,

<sup>59</sup> Art. XXI (b) (iii) GATT, il corsivo è nostro.

<sup>60</sup> Panel Report, *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit (Russia – Traffic in Transit)*, WT/DS512/R, adopted 26 April 2019, par. 7.56.

<sup>61</sup> Panel Report, *Russia – Traffic in Transit*, par. 7.131.

da parte di un Membro OMC, di stabilire che cosa si debba intendere per interesse essenziale di sicurezza, poiché l'art. XXI, lett. b) (iii) GATT deve naturalmente essere interpretato in buona fede: “[t]he Panel recalls that the obligation of good faith is a general principle of law and a principle of general international law which underlies all treaties ... [t]he obligation of good faith requires that Members not use the exceptions in Article XXI as a means to circumvent their obligations under the GATT 1994.”<sup>62</sup>

Inoltre, per quanto riguarda la nozione di “emergency in international relations” il panel ha considerato che quanto più la situazione da qualificare come “emergenza” si allontani dal contesto di conflitto armato di cui all'art. XXI(b)(iii) GATT, tanto più lo Stato che richiama tale eccezione dovrà articolare e precisare gli interessi essenziali di sicurezza collegati alla situazione di emergenza prospettata.<sup>63</sup> Infatti, precisa il panel, “the existence of an emergency in international relations is an objective state of affairs”<sup>64</sup>; e emergenza può essere considerata anche “a situation ... of general instability engulfing or surrounding a state.”<sup>65</sup> Pertanto, il ricorso all'art. XXI GATT per legittimare la disciplina emergenziale di restrizione all'esportazione di DPI richiederebbe una completa e dettagliata documentazione probatoria dell'imprevedibilità, della rapidità, e dell'ampiezza con le quali il contagio del COVID-19 ha raggiunto ed è quindi esploso in Europa, creando, per l'appunto, una situazione di “emergenza” che rende indispensabile il controllo delle esportazioni di dispositivi di protezione individuale per garantire anche la sicurezza della popolazione dell'Unione.

Nelle notifiche all'OMC<sup>66</sup> dei Regolamenti di esecuzione UE che

<sup>62</sup> Panel Report, *Russia – Traffic in Transit*, parr. 7.132 – 7.133.

<sup>63</sup> “Essential security interests’ ..., which is evidently a narrower concept than ‘security interests, may generally be understood to refer to those interests relating to the quintessential functions of the state, namely, the protection of its territory and its population from external threats, and the maintenance of law and public order internally ... the Panel considers that the less characteristic is the ‘emergency in international relations’ invoked by the Member, i.e. the further it is removed from armed conflict, or a situation of breakdown of law and public order (whether in the invoking Member or in its immediate surroundings), the less obvious are the defence or military interests, or maintenance of law and public order interests, that can be generally expected to arise. In such cases, a Member would need to articulate its essential security interests with greater specificity than would be required when the emergency in international relations involved, for example, armed conflict.” Panel Report, *Russia – Traffic in Transit*, parr. 7.130 and 7.135.

<sup>64</sup> Panel Report, *Russia – Traffic in Transit*, par. 7.77.

<sup>65</sup> Panel Report, *Russia – Traffic in Transit*, par. 7.76.

<sup>66</sup> Dal 1995, i Membri OMC devono notificare al Segretariato le loro misure di restrizioni

hanno posto in essere il regime di autorizzazione all'esportazione, la Commissione ha sempre indicato, quale base giuridica che legittima la misura restrittiva, "Protection of human life or health, *inter alia*".<sup>67</sup> L'istituzione europea ha, così, mostrato di prediligere l'art. XX lett. b) GATT per fondare la compatibilità delle sue misure con il sistema multilaterale degli scambi – senza pregiudicarsi la possibilità, attraverso l'avverbio "inter alia," di indicare, in un secondo momento, ulteriori basi giuridiche per la disciplina europea.

Alla luce di quanto esposto, riteniamo che il meccanismo europeo di autorizzazione all'esportazione di DPI sia compatibile con il sistema multilaterale degli scambi.

4. Parallelamente alla gestione dell'emergenza, la Commissione si è subito attivata per migliorare la risposta non solo europea, ma globale, a crisi simili a quelle scatenate dal Covid-19. Essa ha, così, preso significativamente parte all'iniziativa internazionale per semplificare il commercio di *healthcare products* – dunque di prodotti farmaceutici, dispositivi medici, DPI, e forniture mediche –,<sup>68</sup> una iniziativa volta a garantire prezzi equi per tali prodotti, come pure un approvvigionamento pronto ed adeguato tra i vari Paesi. "This is a truly global crisis – ha esordito il Commissario per il commercio Phil Hogan all'incontro ministeriale dell'*Ottawa Group* del 15 giugno 2020 – and ... global challenges of this magnitude require a global response."<sup>69</sup>

quantitative: v. G/L/59 *Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions*, 1 December 1995. Nel 2012, il Consiglio sugli scambi di merci dell'OMC ha adottato una nuova decisione che rinnova l'obbligo per i Membri OMC di comunicare, a cadenza biennale, tutte le restrizioni quantitative: v. G/L/59/Rev.1, *Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions*, 3 July 2012. La Decisione del 2012 richiede al Membro notificante di indicare nel suo documento la "WTO justification," ossia la base giuridica che legittima la restrizione quantitativa notificata: "Members shall ... provide the following information for each restriction in force ... WTO justification: an indication of the grounds and WTO justification for the measures maintained, including any relevant international commitment where appropriate, and the precise WTO provisions which the Member cites as justification" (G/L/59/Rev.1, cit., par. 2, (v)).

<sup>67</sup> G/MA/QR/N/EU/4/Add.1, *Notification Pursuant to the Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions (G/L/59/REV.1) – European Union – Addendum*, 8 April 2020, p. 2. V. anche G/MA/QR/N/EU/4/Add.2, *Notification Pursuant to the Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions (G/L/59/REV.1) – European Union – Addendum*, 7 May 2020, 3.

<sup>68</sup> Su tale quadripartizione dei prodotti medici cfr. Issam HALLAK, *EU Imports and Exports of Medical Equipment*, EPRS – European Parliamentary Research Service, April 2020.

<sup>69</sup> *Introductory Remarks by Commissioner Phil Hogan at the Ottawa Group Meeting*, 15

La Commissione ha quindi elaborato un *concept paper*<sup>70</sup> per avviare la riflessione sulla creazione di un “framework for trade in healthcare goods,”<sup>71</sup> nella convinzione che vi sia una “collective global responsibility to facilitate timely and sufficient access for patients and healthcare professionals to essential pharmaceutical and medical goods.”<sup>72</sup> La strategia europea mira, tra l’altro, a realizzare l’obiettivo 3 dei *Sustainable Development Goals* (SGDs) dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, quello di “achieve access to safe, effective, quality and affordable essential medicines and vaccines for all.”<sup>73</sup> Le linee sulle quali si muove il documento europeo sono quelle di migliorare l’applicazione e innovare le regole dell’OMC, definire uno schema di collaborazione inclusiva e costante in preparazione e per la gestione delle crisi, e promuovere la reciproca eliminazione delle tariffe sui prodotti farmaceutici e medici.

Sull’eliminazione permanente delle tariffe doganali per gli *healthcare products*, il concept paper si muove su due binari. Da un lato, si intende estendere l’adesione al cd *Pharma Agreement*, l’Accordo concluso nel 1994 tra i paesi che a quel tempo rappresentavano il 90% dei produttori di farmaci per eliminare le tariffe su questi ultimi e sugli ingredienti attivi per produrli.<sup>74</sup> Attualmente, infatti, la *membership* dell’Accordo Pharma – formata da Unione europea, Stati Uniti, Svizzera, Giappone, Norvegia, Canada e Macao – rappresenta solo il 66% della produzione mondiale, e quindi la Commissione europea promuove l’adesione al *Pharma Agreement* di quei nuovi Stati che ora dispongono di una importante industria farmaceutica proprio per evitare che i costi aggiuntivi dovuti al pagamento dei dazi doganali vadano a ricadere sui loro cittadini. Dall’altro lato, la strategia europea propone, per quanto riguarda i prodotti medici – ad esempio i DPI e i ventilatori – di azzerare le tariffe su base permanente, individuando un meccanismo di reciprocità tra i Paesi produttori di quote significative di quei beni a livello mondiale, considerando anche l’opzione di limitare l’azzeramento delle tariffe uni-

June 2020.

<sup>70</sup> European Commission, *Trade in Healthcare Products – Concept Paper*, cit.

<sup>71</sup> *Introductory Remarks by Commissioner Phil Hogan*, cit.

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> A/RES/70/1, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, Resolution adopted by the UN General Assembly, 25 September 2015.

<sup>74</sup> L/7430, *Trade in Pharmaceuticals Products – Record of Discussion*, 25 March 1994. Il *Pharma Agreement* è anche noto come “Zero-for-Zero Initiative.” Su questa intesa v. Andrea DURKIN, Alice CALDER, *Free Trade in Medicines and Supplies is the Healthiest Approach*, *Global Trade*, 23 March 2020.

camente ai periodi di crisi. Infatti, la media tariffaria sui prodotti medici è del 4,8%, un valore che certo non protegge in modo significativo le industrie nazionali dalla concorrenza dei produttori stranieri, rappresentando, invece, un meccanismo di finanziamento governativo basato su una tassazione che ricade sul consumo, andando iniquamente a colpire chi è povero e malato rispetto a chi sia in salute e abbia una buona posizione economica.

Quindi, il *concept paper* propone un meccanismo di gestione delle crisi, individuando i prodotti da considerare *essenziali* anche sulla base delle liste definite dall'OMS per affrontare emergenze sanitarie -dunque includendo vaccini e terapie.<sup>75</sup> In linea di principio, la Commissione indica che tali prodotti essenziali dovrebbero continuare ad essere soggetti alle regole del libero scambio anche in situazione di crisi; laddove fosse necessario ridurre l'esportazione, il documento europeo elenca le caratteristiche che i provvedimenti restrittivi dovrebbero avere, ricalcando le disposizioni degli Accordi OMC sopra richiamate, così come interpretate dalla giurisprudenza dei panels e dell'Organo d'appello. In particolare, il *concept paper* propone la creazione di un meccanismo di consultazione tra i Membri OMC che pongono in essere le restrizioni e quelli che siano colpiti da tali limitazioni, richiedendo l'individuazione di una ripartizione ottimale a livello mondiale dei prodotti essenziali, che i Membri OMC dovrebbero comunque rispettare allorché decidano di adottare restrizioni all'esportazione. Particolare attenzione viene data ai Paesi più vulnerabili, che sono importatori netti di prodotti essenziali, i quali dovrebbero essere esentati dai provvedimenti restrittivi, conformemente a quanto da essi recentemente richiesto in un documento formalmente notificato al Segretariato dell'OMC.<sup>76</sup> Il trasporto, il transito, il controllo alle dogane, e il rispetto dei requisiti tecnici per i prodotti medici dovrebbero essere semplificati e agevolati nella maggior misura

<sup>75</sup> European Commission, *Trade in Healthcare Products – Concept Paper*, 3, cit.

<sup>76</sup> “[T]he LDC Group is hereby requesting non-LDC Members: a. not to impose export prohibitions or restrictions within the meaning of Article XI:1 of the GATT 1994 with respect to the products listed in Annex I as identified by the WHO and WCO, and with respect to basic food products, when such products are requested or purchased by LDCs for their domestic use or are exported for humanitarian purposes; and b. consistent with their WTO obligations under the Trade Facilitation Agreement, to expedite and facilitate the flow and transit and departure of all products listed in the Annex and food stuffs through their respective seaports and airports to reach LDCs for their domestic use” (WT/GC/211, *Securing LDCs Emergency Access to Essential Medical and Food Products to Combat the Covid-19 Pandemic - Communication by Chand on Behalf of the LDC Group*, 4 May 2020, par. 7, a 2).



possibile, anche applicando il *Trade Facilitation Agreement* (TFA).<sup>77</sup> Gli aiuti per le emergenze umanitarie dovrebbero sempre essere esclusi dalla portata delle misure restrittive. Inoltre, i prodotti essenziali, nei periodi di crisi, non dovrebbero essere oggetto dei provvedimenti di sospensione delle concessioni riguardanti la fase di esecuzione dei contenziosi commerciali.

Sono da osservare costantemente e da rafforzare il principio di trasparenza e quello della condivisione delle informazioni. Le regole OMC richiedono la notifica su base sistematica dei provvedimenti restrittivi degli scambi, ma, come rilevato dal Segretariato, nonostante il massiccio uso di restrizioni all'esportazione durante la crisi del Covid-19, solo 13 Membri OMC, all'inizio di aprile 2020, avevano effettuato le notifiche richieste dal sistema multilaterale degli scambi.<sup>78</sup> I provvedimenti restrittivi dovrebbero, invece, essere prontamente resi noti alla *membership* dell'OMC, come pure tutte le informazioni rilevanti a conoscere gli elementi di una nuova malattia e l'incidenza che essa ha sui vari territori. La conoscenza della normativa nazionale permette, infatti, di suggerire correzioni, di minore impatto sulla liberalizzazione degli scambi, che non inficiano il perseguimento dell'obiettivo di tutela della salute; la conoscenza dei dati consente la definizione di meccanismi di equa distribuzione a livello mondiale dei prodotti essenziali, fronteggiando in modo razionale le situazioni più critiche.<sup>79</sup>

5. Le misure e le strategie di politica commerciale adottate e proposte dall'Unione europea per fronteggiare la crisi pandemica, e per superarla a livello globale, rivelano indubbiamente l'intenzione di perseguire i valori dell'azione internazionale europea enunciati dal Trattato di Lisbona, laddove indica alla base delle relazioni esterne dell'Unione la solidarietà, il commercio libero ed equo,<sup>80</sup> la predisposizione di soluzioni

<sup>77</sup> Dopo la conclusione dei negoziati alla Conferenza ministeriale di Bali del 2013, il TFA è entrato in vigore il 22 febbraio 2017, a seguito della sua ratifica da parte di due terzi della *membership* dell'OMC. È uno dei pochi risultati concreti raggiunti dal pilastro politico del sistema multilaterale, il quale ormai registra una pesante paralisi del Doha Round, iniziato alla fine del 2001. Per il testo del TFA v. WT/L/940, *Protocol Amending the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*, Decision of 27 November 2014, 28 November 2014.

<sup>78</sup> V. WTO Secretariat, *Export Prohibitions and Restrictions - Information Note*, 23 April 2020, 2.

<sup>79</sup> European Commission, *Trade in Healthcare Products - Concept Paper*, cit.

<sup>80</sup> V. l'art. 3, par. 5 TUE.

multilaterali a problemi comuni,<sup>81</sup> e, più in generale, la promozione di “un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale.”<sup>82</sup>

Le iniziative sinora avviate rendono l'Unione europea protagonista sulla scena internazionale per mantenerne il meccanismo di cooperazione – oggi gravemente minacciato da un fortissimo ritorno dell'unilateralismo, oltre che dall'emergenza sanitaria – e per proporre nuove regole e metodi di collaborazione, innovando la *governance* internazionale verso un modello sostenibile ed equo. Questo processo, che deve sempre essere accompagnato dalla trasparenza per essere inclusivo e partecipato, e dunque messo nelle condizioni di costantemente evolvere e migliorarsi, va indubbiamente seguito con la massima attenzione, e ci pare la strada da percorrere per dare le necessarie risposte globali alle sfide, globali, che caratterizzano la nostra epoca.

<sup>81</sup> Cfr. l'art. 21, par. 1, seconda frase TUE.

<sup>82</sup> Così l'art. 21, par. 2, lett. h) TUE.



**LO STATO STRATEGA (O LO STATO DOGANIERE)  
AFFILA LE ARMI: LE DISPOSIZIONI EMERGENZIALI  
IN MATERIA DI CONTROLLO SUGLI INVESTIMENTI ESTERI**

ANDREINA SCOGNAMIGLIO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’irresistibile ascesa dei *golden powers*. – 3. Il caso Italia: dal *golden share* al *golden power*. – 4. L’evoluzione della disciplina italiana in materia di *golden power*. – 5. Gli ultimi sviluppi e le misure introdotte con il decreto liquidità.

1. Tra i provvedimenti adottati nella situazione di emergenza sanitaria e quindi economica determinata dalla pandemia si inseriscono le misure di cui agli artt. 15, 16 e 17 del d.l. 8 aprile 2020, n. 23 (conv. in l. 5 giugno 2020, n. 40) c.d. “decreto liquidità”. Le norme, inserite nel Capo III, intitolato “Disposizioni urgenti in materia di esercizio di poteri speciali nei settori di rilevanza strategica” irrigidiscono il controllo sugli investimenti esteri diretti nel nostro paese estendendo l’ambito di operatività del c.d. *golden power* in senso oggettivo (quanto ai settori monitorati) e soggettivo (quanto ai soggetti interessati). Per fornire una prima e approssimativa definizione, i *golden powers* sono i poteri governativi pubblicistici (ovvero i poteri che spettano allo stato in quanto soggetto di diritto pubblico e non in quanto azionista) finalizzati alla tutela delle imprese che coinvolgono interessi primari della collettività nei confronti di operazioni economiche che sono condotte da investitori esteri e che sono reputate potenzialmente pregiudizievoli<sup>1</sup>.

L’intervento non rientra propriamente tra le misure dirette a fronteggiare la crisi economica indotta dalla pandemia. A tal fine altre politiche, politiche fiscali e politiche monetarie espansive, sono necessarie e sono state almeno in parte adottate dalle istituzioni nazionali ed europee. La crisi indotta dalla pandemia rappresenta piuttosto il contesto. Nel contesto della crisi determinata dalla pandemia si è ritenuto di fornire questa risposta di fronte al timore che imprese italiane attive in settori reputati strategici possano essere vittima di aggressioni da parte di soggetti esteri i quali potrebbero voler approfittare delle condizioni van-

<sup>1</sup>Per questa definizione dell’espressione *golden powers* vedi M. D’ALBERTI, *Il golden power in Italia: norme ed equilibri*, in *Foreign Direct Investment Screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*. A cura di G. NAPOLITANO, Il Mulino, 2019, 83.

taggiose dettate dalla attuale e difficile situazione economica. Una preoccupazione, a ben vedere, già evidente nella Relazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di esercizio di poteri speciali relativa al 2018 ed illustrata al Parlamento nell'aprile 2019. E difatti la Relazione presenta l'esercizio dei poteri speciali come strumento non solo di presidio per le attività strategiche che fanno capo ad alcune imprese, ma anche come strumento di tutela del tessuto industriale del Paese. Un obiettivo giustamente definito di politica industriale e di "posizionamento strategico dell'Italia nella competizione internazionale"<sup>2</sup>.

È stato osservato che l'utilizzazione delle procedure di *screening* degli investimenti esteri in funzione, anche, di protezione della economia nazionale rappresenta un fenomeno che oramai riguarda non solo le economie in via di sviluppo, ma anche gli Stati ad economia più avanzata<sup>3</sup>. Probabilmente non resta che prendere atto dell'avvenuto ampliamento della nozione di sicurezza nazionale, come motivo giustificativo delle restrizioni in materia di commercio ed investimenti internazionali, e dell'idoneità di tale formula a comprendere anche la tutela degli interessi economici dello Stato<sup>4</sup>.

2.<sup>5</sup> La di là delle peculiarità del caso italiano, sulle quali mi soffermerò in seguito, la scelta del nostro governo trova riscontro in un atteggiamento quanto meno guardingo o, se vogliamo, di più o meno accentuata

<sup>2</sup> Così M. CLARICH, *La disciplina del golden power in Italia e l'estensione ei poteri speciali al 5G*, in *Foreign Direct Investment Screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*. A cura di G. NAPOLITANO, cit., 119

<sup>3</sup> Sull'ampliamento della nozione di sicurezza nazionale vedi M.R. MAURO, *L'effetto del COVID-19 sull'accesso degli investimenti stranieri. Le recenti modifiche introdotte nel regime di golden power*, in P. ACCONCI, E. BARONCINI (a cura di), *Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione – Una prospettiva italiana*, in corso di pubblicazione in AMS Acta – AlmaDL, Università di Bologna, Bologna, 2020 ed ivi ampi riferimenti bibliografici sulla nozione di sicurezza nazionale.

<sup>4</sup> Per contro la Giurisprudenza della Corte di giustizia tradizionalmente afferma che le deroghe alle libertà di circolazione e di stabilimento devono essere interpretate in senso restrittivo dovendosi escludere ogni interpretazione che poggi su considerazioni di ordine economico, a partire da CdG, 14 maggio 1993, Federación de distribuidores cinematográficos, causa 17/92, Racc. 1993, p. I-2239, punto 16.

<sup>5</sup> Si prende a prestito il titolo del lavoro di G. NAPOLITANO, *L'irresistibile ascesa dei golden powers e la rinascita dello stato doganiere*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2019, 549 ss. La posizione dell'Autore è molto critica ed esprime il timore che l'improvviso ritorno allo stato doganiere possa tradursi in nuove ed irragionevoli barriere agli investimenti laddove l'esercizio dei poteri speciali dovrebbe essere limitato alle sole eccezionali esigenze di tutela della sicurezza e degli interessi essenziali nazionali e comunitari.

chiusura nei confronti degli investimenti di soggetti esteri<sup>6</sup> e nella parallela tendenza all'ampliamento, quantitativo e qualitativo, dei poteri governativi di controllo preventivo, registrabile nell'attuale momento storico.

Nel gennaio 2018 l'amministrazione Trump ha bloccato l'acquisto della società americana di servizi di pagamento *MoneyGram* da parte della società cinese *Ant Financial Services Group* (precedentemente noto come *Alipay*). Nel luglio dello stesso anno sono state respinte le richieste della *China Mobile* di offrire servizi di telecomunicazioni negli Stati Uniti. Più recenti le misure restrittive nei confronti di Huawei. In tutti i casi citati, la motivazione che è stata fornita è che le acquisizioni contrastate avrebbero messo in pericolo la riservatezza e la sicurezza dei cittadini americani.

Si potrebbe osservare che una politica di controllo nei confronti degli investimenti esteri diretti non rappresenta una novità per gli Stati Uniti dove un'apposita agenzia incaricata di monitorare gli investimenti esteri (*Committee on Foreign Investment in the United States*<sup>7</sup>) è stata istituita già nel 1975 ai sensi della sec. 721 del *Defence Production Act* del 1950. Tuttavia i poteri governativi e le strutture organizzative di controllo degli investimenti esteri diretti hanno subito un progressivo rafforzamento a seguito di una serie di interventi normativi per lo più molto recenti<sup>8</sup>. Inoltre a fronte di un utilizzo parsimonioso delle prerogative

<sup>6</sup> Al contrario, il periodo che va dal 1990 al 2017 ha assistito ad un aumento considerevole degli investimenti esteri diretti che sono passati dal 7% al 40% del Pil mondiale. In questa fase la materia è rimasta regolata da una serie di accordi bilaterali e multilaterali ispirati al criterio della reciprocità. Su questi aspetti: S. BARIATTI, *Current trends in foreign direct investment: open issues on national screening system*, in *Foreign Direct Investment Screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*. A cura di G. NAPOLITANO, cit., 39 ss.

<sup>7</sup> Il CFIUS è presieduto dal Segretario del Tesoro ed è composto dai rappresentanti del Dipartimento di Giustizia, del Dipartimento di Sicurezza Nazionale, del Dipartimento del Commercio, del Dipartimento della Difesa, del Dipartimento di Stato, del Dipartimento dell'Energia, dell'Ufficio del rappresentante commerciale degli Stati Uniti. Il Comitato ha oggi il potere di esaminare le transazioni che coinvolgono investimenti stranieri negli Stati Uniti, al fine di determinarne l'effetto sulla sicurezza nazionale ed esercita poteri prescrittivi, poteri di pressione e condizionamento, oltre che di vera e propria raccomandazione al Presidente in merito all'esercizio del potere di veto, in presenza di un pericolo non altrimenti evitabile per la *national security*.

Per affrontare in modo più efficace i problemi di sicurezza nazionale, anche ampliando le autorità del Presidente e CFIUS per rivedere e prendere provvedimenti per affrontare eventuali problemi di sicurezza nazionale derivanti dagli investimenti e delle transazioni immobiliari che coinvolgono persone straniere.

<sup>8</sup> Le tappe di detto processo sono segnate dall'emendamento alla sec. 721, comunemente

presidenziali fino al 2013, nel quinquennio 2013-2018 si sono avuti ben tre *executive orders* presidenziali. La sicurezza nazionale è stata invocata la prima volta dal Presidente Obama per porre il veto all'acquisto di quattro parchi eolici da parte della *Ralls Corporation* di proprietà di due cittadini cinesi. Gli altri due casi sono quelli sopra citati dell'amministrazione Trump in cui l'esercizio dei poteri presidenziali pure ha portato al blocco di investimenti cinesi.

Un' inversione di tendenza nei confronti degli investimenti esteri è ancor più evidente in Europa. Una politica che potremmo definire di monitoraggio problematico nei confronti degli investimenti esteri diretti è qui piuttosto recente e segna una vistosa rottura rispetto ad un'Europa, a buona ragione definita come "alfiere della apertura dei mercati". Nel vecchio continente, a partire dal trattato di Maastricht (TUE) e in base ora all'art. 63 TFUE, la libera circolazione dei capitali non solo tra Stati membri, ma anche tra Stati membri e paesi terzi, figura infatti tra le libertà fondamentali<sup>9</sup> soggetta a restrizioni solo in casi particolari<sup>10</sup> ovvero a fronte di legittime ragioni di ordine pubblico<sup>11</sup>. Tali ra-

noto come emendamento Exon-Florio, approvato dal Congresso nel 1988 che ha attribuito al Presidente il potere sospendere o vietare un investimento straniero; dal Foreign Investment and National Security Act del 2007 (FISIA), che è entrato in vigore il 24 ottobre 2007, e dal Foreign Investment Risk Review Modernization Act del 2018 (FIRRMA), che è entrato in vigore il 13 agosto 2018 che ha esteso i poteri del CFIUS anche per quanto riguarda i settori monitorati ( includendovi tra l'altro i veicoli finanziari) e contestualmente ne ha rafforzato la struttura e potenziato le risorse.

<sup>9</sup> Non rientra tra le libertà fondamentali il diritto di stabilimento che dunque non ha valenza *erga omnes*. Secondo la interpretazione della Corte di Giustizia non sono inquadrabili nella libera circolazione dei capitali, ma nel diritto di stabilimento, gli investimenti funzionali all'acquisizione del controllo o, comunque, di sicure prerogative di governo della società partecipata con quel che ne segue in termini di disciplina applicabile. Vedi Corte di Giustizia, (Quinta Sezione) 13 aprile 2000 C-251/98, *C. Baars contro Inspecteur der Belastingen Particulieren/Ondernemingen Gorinchem*.

<sup>10</sup> In linea generale le sole restrizioni giustificate ai movimenti di capitali, inclusi i movimenti all'interno dell'UE, sono stabilite dall'articolo 65 TFUE e riguardano: (i) le misure necessarie per impedire le violazioni della legislazione nazionale (in particolare nel settore fiscale e in materia di vigilanza prudenziale sui servizi finanziari); (ii) le procedure per la dichiarazione dei movimenti di capitali a fini amministrativi o statistici; e (iii) le misure giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza..

<sup>11</sup> I motivi obiettivi di interesse generale sono stati invocati durante la crisi del debito sovrano in Europa, quando Cipro (2013) e la Grecia (2015) sono stati costretti a introdurre controlli sui movimenti di capitale al fine di impedire un deflusso eccessivo. Cipro ha rimosso tutte le restrizioni rimanenti nel 2015, mentre la Grecia lo ha fatto nel 2019

gioni sono definite, nel trattato o nella giurisprudenza della Corte di giustizia, come motivi imperativi di interesse generale<sup>12</sup>.

E difatti nessuna consistente obiezione è stata mossa nel 2009, quando una infrastruttura importante come il porto del Pireo è stato dato in concessione ad una compagnia cinese o, ancora, rispetto ai consistenti investimenti, sempre di origine asiatica, che hanno riguardato l'aeroporto di Francoforte ed il porto di Rotterdam e, per passare ad un altro settore, le industrie automobilistiche *Volvo* e *Peugeot*.

In coincidenza con ulteriori iniziative realizzate nell'ambito del piano industriale *Made in China 2025*<sup>13</sup> lanciato dal governo cinese nel 2015 con l'obiettivo di acquisire know-how e tecnologie dai paesi più all'avanguardia in cambio di capitali, si è fatta strada l'idea di una Comunità "che protegge" i cittadini e le imprese anche negli scambi commerciali<sup>14</sup> ed è stata attivata la procedura prevista dall'art. 64 TFUE che autorizza il Consiglio ad adottare all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, misure che possono comportare un regresso nella liberalizzazione dei movimenti di capitali.

La proposta del Presidente della Commissione europea di un quadro comune per gli investimenti ha così portato all'approvazione del Regolamento 2019/452 del 19 marzo 2019<sup>15</sup>. I tempi piuttosto rapidi nei quali

<sup>12</sup> I motivi imperativi di interesse generale riconosciuti dalla Corte di giustizia in relazione ad altre libertà sancite dal trattato includono anche la protezione dei consumatori, la salvaguardia dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale e il conseguimento degli obiettivi di politica sociale, che potrebbero risultare pertinenti in situazioni di emergenza, e anche la sanità pubblica. In tal senso Corte di giustizia, Causa C-531/06, Commissione/Italia, punto 51

<sup>13</sup> Il piano mira a trasformare la manifattura nazionale in un'industria hi-tech con posizioni di leadership in una decina di settori chiave.

<sup>14</sup> Nel discorso sullo stato dell'Unione tenuto dinanzi al Parlamento europeo il 13 settembre 2017, il Presidente Juncker ha sostenuto la necessità di una disciplina per il controllo degli investimenti. "il nostro sostegno al libero scambio è tutt'altro che ingenuo. L'Europa deve sempre difendere i suoi interessi strategici. È per questo che oggi proponiamo un nuovo quadro dell'UE per il controllo degli investimenti. Se società estere di proprietà statale intendono acquistare un porto europeo, parte di una nostra infrastruttura energetica o un'azienda del settore delle tecnologie di difesa, dovrebbero poterlo fare solo se in modo trasparente, con le dovute valutazioni e discussioni. È nostra responsabilità politica sapere cosa succede a casa nostra per poter proteggere, se necessario, la nostra sicurezza collettiva". Il discorso è riportato integralmente sul sito della Commissione al link [https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017\\_it](https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_it).

<sup>15</sup> Per un'ampia descrizione del funzionamento del regolamento 2019/452 vedi: G. NAPOLITANO, *Il Regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti: alla ricerca di una sovranità europea nell'arena economica globale*, in *Rivista della regolazione e dei mercati*, 1/2019 e P. AMICARELLI, *Il controllo degli investimenti stranieri nel regolamento europeo del 2019*, in



Parlamento, Commissione e Consiglio hanno raggiunto l'accordo sul testo conferma l'urgenza della preoccupazione condivisa da molti Stati membri<sup>16</sup> rispetto alle ripercussioni che gli investimenti esteri diretti possono produrre sul fronte della tutela della proprietà intellettuale, della sicurezza e del controllo delle informazioni.

È bene precisare subito che il Regolamento riguarda i soli investimenti esteri diretti. Sono tali, ai sensi dell'art. 2 del Regolamento” le operazioni intese “stabilire o mantenere legami durevoli e diretti tra l'investitore estero e l'imprenditore o l'impresa cui è messo a disposizione il capitale al fine di esercitare un'attività economica in uno Stato membro, compresi gli investimenti che consentono una partecipazione effettiva alla gestione o al controllo di una società che esercita un'attività economica» (art. 2). Rimangono pertanto esclusi dal perimetro applicativo del regolamento gli investimenti di portafoglio e cioè quelli di carattere meramente finanziario che non sono diretti a influire sulla gestione della società o di ottenerne il controllo.

Il Regolamento 2019/452 prevede un sistema di controllo congiunto tra istituzioni europee e Stati membri i quali sono tenuti a notificare alla Commissione le proposte di investimento che riguardano i settori i quali presentano potenziali implicazioni per la sicurezza e l'ordine pubblico dei singoli Stati e dell'Unione nel suo complesso<sup>17</sup>. Sulla proposta la Commissione esprime un parere che non è vincolante. Però lo stato membro che intende discostarsene deve fornire una congrua motivazione<sup>18</sup>.

Quello istituito dal Regolamento 2019/452 è dunque un meccanismo di informazione e di mero coordinamento che lascia intatto in capo al singolo stato membro il potere di decidere se consentire l'investimento e/o a quali condizioni. La mancanza di un controllo centralizzato, che rappresenta poi il risvolto della mancanza di una politica estera comune,

*Giornale di diritto amministrativo*, 6/2019,

<sup>16</sup> Diversa la posizione del Regno Unito che aveva espresso dissenso rispetto all'iniziativa ritenuta contraria al principio dell'apertura al libero scambio.

<sup>17</sup> Entro quindici giorni dalla notifica, gli Stati membri possono inviare le loro osservazioni.

<sup>18</sup> Nel decidere in merito alla proposta, la Commissione e gli Stati sono tenuti a valutare se l'investitore estero sia controllato da un governo straniero, in modo diretto o indiretto; se l'investitore sia già stato coinvolto in “attività che incidono sulla sicurezza o sull'ordine pubblico” di uno Stato membro; se vi siano rischi di attività illegali o criminali. Per un dettagliato esame della disciplina del Regolamento 2019/452 e delle modalità di funzionamento del controllo vedi M.R. MAURO, *L'effetto del COVID-19 sull'accesso degli investimenti stranieri. Le recenti modifiche introdotte nel regime di golden power*, cit.

favorisce approcci bilaterali indebolendo fortemente la protezione del mercato europeo rispetto agli investimenti esteri.

Altro aspetto del Regolamento è quello della definizione di una serie di principi che gli Stati membri sono tenuti a rispettare nella disciplina interna in materia di controllo sugli investimenti. In particolare gli Stati sono tenuti ad assicurare la trasparenza, il carattere non discriminatorio, la possibilità di ricorso contro le decisioni. Il quadro di principi differenzia notevolmente il modello europeo da quello statunitense. Quest'ultimo è connotato dall'ampio tasso di politicità dei poteri presidenziali, i quali ruotano intorno ad un concetto dai contorni alquanto indefiniti quale quello di *"homeland security"* e godono di una sorta di insindacabilità<sup>19</sup>. Il diritto europeo si preoccupa di garantire, oltre alle forme procedurali, anche la giustiziabilità dell'atto finale.

Il problema degli investimenti esteri diretti è ancora affrontato dalla Commissione europea nelle comunicazioni del 13 e del 26 marzo 2020 e nel Libro bianco del 17 giugno 2020. Nelle comunicazioni la Commissione avverte che "oggi più che mai, l'apertura dell'UE agli investimenti esteri deve essere bilanciata da adeguati strumenti di controllo" invitando gli Stati membri a sfruttare appieno gli strumenti a loro disposizione ai sensi della legislazione dell'UE e nazionale e dunque ad effettuare controlli adeguati sugli investimenti esteri, al fine di "prevenire una vendita delle attività strategiche dell'UE nell'attuale crisi"<sup>20</sup>. È poi densa di implicazioni l'affermazione secondo cui le restrizioni al principio di libera circolazione dei capitali sono suscettibili di interpretazione estensiva, quando riguardano investimenti provenienti da paesi terzi<sup>21</sup>. Laddove è

<sup>19</sup> Nel ricorso proposto dalla *Ralls Corporation* contro l'ordine con il quale il Presidente Obama aveva bloccato il suo investimento (vedi supra pag. ) contestando la violazione della clausola del Due Process di cui al quinto emendamento della Costituzione degli Stati Uniti perché né CFIUS né il Presidente avevano offerto a Ralls l'opportunità di contestare e smentire le prove su cui l'ordine si basava, la Corte Distrettuale della Columbia ha escluso la configurabilità di una situazione protetta in capo al destinatario dell'ordine nei confronti dell'esercizio delle prerogative presidenziali se non sul piano della correttezza procedimentale.

<sup>20</sup> Così Phil Hogan, Commissario per il commercio. Particolarmente efficace la dichiarazione del presidente della Commissione europea Ursula von der Leyenla quale ha affermato: "Se vogliamo che l'Europa emerga da questa crisi tanto forte quanto siamo entrati, allora dobbiamo prendere misure precauzionali ora. Come in ogni crisi, quando i nostri beni industriali e aziendali possono essere sotto stress, dobbiamo proteggere la nostra sicurezza e sovranità economica. Disponiamo degli strumenti per affrontare questa situazione ai sensi del diritto europeo e nazionale e desidero esortare gli Stati membri a sfruttarne appieno. L'UE è e rimarrà un mercato aperto per gli investimenti esteri diretti. Ma questa apertura non è incondizionata."

<sup>21</sup> Cfr. Comunicazione 26 marzo 2020, punto 4 "le restrizioni ai movimenti di capitali a destinazione di paesi terzi o in provenienza da essi si collocano in un contesto giuridico diffe-

principio comunemente condiviso quello secondo cui una disposizione eccezionale “non si applica oltre i casi e i tempi in essa considerati”.

Il Libro bianco esamina la questione degli investimenti esteri sotto l'angolo di visuale particolare che è quello degli effetti distorsivi causati nel mercato unico dalle acquisizioni di imprese dell'UE da parte di soggetti esteri che beneficiano di sovvenzioni pubbliche<sup>22</sup>. Come è noto, le sovvenzioni degli Stati membri sono da sempre soggette ad una normativa Europea piuttosto stringente ispirata al principio del divieto degli aiuti di Stato al fine di evitare distorsioni della concorrenza. Perciò le sovvenzioni concesse da governi di paesi terzi sono viste con particolare sfavore specie nel momento in cui ad esse si imputa l'effetto di avere facilitato l'acquisizione di imprese dell'UE o falsato le decisioni di investimento e altre operazioni di mercato<sup>23</sup>. Il Libro bianco prevede pertanto che le società “straniere” che intendono acquistare una quota superiore al 35% di imprese europee con un fatturato di oltre 100 milioni di euro dovranno informare la Commissione se hanno ricevuto più di 10 milioni di euro in aiuti di Stato.

Meccanismi di controllo degli investimenti esteri diretti sono oggi previsti in quattordici Stati membri<sup>24</sup>. Il caso più interessante è quello della Germania. Negli ultimi anni e in particolare dopo la clamorosa acquisizione nel 2016 del produttore di robot per l'industria, *Kuka*, da parte del colosso degli elettrodomestici *Midea* anche un paese che spesso ha agito in veste di investitore ha ritenuto opportuno munirsi di adeguate difese nei confronti degli investimenti esteri. In occasione del caso *Kuka* le autorità tedesche non riuscirono a trovare un acquirente nazionale in grado di presentare un'offerta più allettante e poterono ottenere solo l'impegno della società cinese di mantenere invariati per cinque an-

rente rispetto alle restrizioni che riguardano i movimenti di capitali all'interno dell'UE. Di conseguenza, nel caso delle restrizioni applicate a operazioni che coinvolgono paesi terzi, a norma del trattato possono essere ammessi ulteriori motivi di giustificazione. I motivi di giustificazione ammissibili possono anche essere intesi in un senso più ampio”.

<sup>22</sup> Phil Hogan, Commissario per il Commercio, ha dichiarato: “L'UE è una delle economie più aperte al mondo, che attrae investimenti molto consistenti da parte dei nostri partner commerciali. La nostra apertura, tuttavia, è sempre più minacciata dalle prassi commerciali estere, fra cui le sovvenzioni che falsano la parità di condizioni di concorrenza per le imprese nell'UE. Il libro bianco si aggiunge agli altri strumenti esistenti a livello di UE, come il meccanismo di controllo degli investimenti esteri diretti e le misure di difesa commerciale, completando utilmente i mezzi di cui disponiamo per tutelare la nostra autonomia strategica aperta”.

<sup>23</sup> Circa il 60% degli investimenti cinesi in Europa negli ultimi due anni sono stati di tipo *state-driven*, cioè originati da entità statali o sostenute da finanziamenti governativi.

<sup>24</sup> Per un elenco completo dei meccanismi nazionali di controllo e per i collegamenti alla legislazione nazionale, cfr. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157946.htm>.

ni i livelli occupazionali in Germania e di non trasferire proprietà intellettuale in Cina.

Nel 2018, la banca *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (Istituto di Credito per la Ricostruzione), partecipata all'80% dal governo federale tedesco e per il restante 20% dai Länder<sup>25</sup>, ha acquistato la quota del 20% di *50Hertz Transmission GmbH*, una delle più grandi reti elettriche del paese, per conto del governo, al fine di impedire un potenziale acquisto da parte della cinese *State Grid Corp.* Ancora nello stesso anno, *Yantai Taihai*, azienda cinese metallurgica cinese intenzionata ad acquisire *Leifeld Metal Spinning*, ha rinunciato all'affare poco prima che il governo tedesco ponesse un veto formale, giustificato dall'importanza strategica dell'azienda che produce leghe metalliche ad alta resistenza secondo tecnologie molto avanzate.

Un ultimo e significativo episodio risale al marzo di questo anno quando il governo tedesco ha reagito energicamente alla notizia secondo la quale l'amministrazione USA avrebbe offerto una somma ingentissima per acquisire l'azienda farmaceutica *CureVac* all'avanguardia nella ricerca del vaccino anti covid-19<sup>26</sup>.

La strategia del governo tedesco trova peraltro un preciso riscontro sul piano legislativo. Tra il 2017 ed il 2018 sono state introdotte una serie di modifiche alla *Foreign Trade and Payment Ordinance*, con le quali sono stati ampliati i settori soggetti a controllo ed è stato abbassato al 10% del capitale la soglia per l'esercizio dei poteri speciali<sup>27</sup>. È poi ora all'esame un disegno di legge governativo che introduce misure di ulteriore rafforzamento del controllo degli investimenti esteri diretti.

In particolare, il governo dovrebbe poter utilizzare il potere di porre il veto a transazioni e accordi che presentino "interferenze potenziali" con gli interessi tedeschi, mentre – al momento – l'esecutivo può intervenire solo sulle transazioni che rappresentano un "pericolo attuale" per

<sup>25</sup> La banca *Kreditanstalt für Wiederaufbau* è l'equivalente dell'italiana Cassa depositi e prestiti.

<sup>26</sup> Non a caso la Comunicazione della Commissione europea del 26 marzo 2020 espresse riferimento al rischio che nel contesto dell'emergenza da Covid-19 "si verificano tentativi di acquisizione, tramite investimenti diretti esteri, di aziende della filiera dell'assistenza sanitaria (ad esempio per la fabbricazione di dispositivi medici o di protezione) o di settori correlati, quale quello degli istituti di ricerca (ad esempio per lo sviluppo di vaccini). Occorre vigilare per garantire che gli IED non abbiano effetti negativi sulla capacità dell'UE di soddisfare le esigenze sanitarie dei suoi cittadini".

<sup>27</sup> Su cui vedi: J. VON ANDREAE, *Challenges in a new reality: German foreign investment control in times of change*, in *Foreign Direct Investment Screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*. A cura di G. NAPOLITANO, Il Mulino, 2019, 77 ss.

la sicurezza nazionale. Accanto al potere di veto è poi previsto il potere governativo di sospendere le acquisizioni sospette, nelle more della decisione.

Le costanti che emergono dai fatti e dalle tendenze sopra sinteticamente riportati sono due: la prima riguarda l'ampliamento della formula dell'interesse nazionale (come causa di giustificazione per l'esercizio dei poteri speciali) della quale entrano prepotentemente a far parte la tutela dell'*acquis* tecnologico e la tutela dei *big data* relativi a cittadini ed imprese. Il settore oggetto di contesa è quello delle imprese tecnologicamente più avanzate<sup>28</sup>. Ma – nell'emergenza sanitaria appena vissuta – anche la protezione della salute pubblica è riconosciuta come motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare misure di divieto degli investimenti esteri ovvero di mitigazione degli stessi come ad esempio impegni di fornitura per soddisfare le esigenze vitali nazionali. La seconda riguarda i soggetti imputati di una politica aggressiva e nei confronti dei quali il monitoraggio degli investimenti operati all'estero è più stringente. Il faro è puntato essenzialmente nei confronti delle economie più dinamiche; quindi soprattutto nei confronti della Cina, come emerge anche dal recentissimo Libro bianco della Commissione sopra ricordato. In questo l'attenzione è rivolta non tanto nei confronti degli investimenti rivolti a particolari settori, quanto nei confronti di quelli provenienti dalle imprese che beneficiano di sovvenzioni pubbliche e dalle imprese di proprietà pubblica. Il regime di favore del quale alcune imprese godono nel paese di origine è ritenuto suscettibile di causare effetti distorsivi nel mercato comune nel momento in cui consente di formulare offerte per l'acquisizione di società dell'Unione europea che sono difficilmente replicabili.

3. In Italia, l'indirizzo favorevole ad una forma di controllo sulla proprietà delle imprese strategiche nazionali risale all'epoca delle privatizzazioni<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Secondo I. MUSU, *La Cina e l'intelligenza artificiale*, in [www.apertacontrada.it](http://www.apertacontrada.it) 4 maggio 2020, lo scontro commerciale tra Stati Uniti e Cina è essenzialmente tecnologico e l'impegno cinese nell'applicazione delle tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale è alla base delle tensioni tra gli Stati Uniti e la Cina.

<sup>29</sup> Cfr. S. ALVARO, M. LAMANDINI, A. POLICE, I. TAROLA, *La nuova via della seta e gli investimenti esteri diretti in settori ad alta intensità tecnologica. Il golden power dello stato italiano e le infrastrutture finanziarie*, Quaderni giuridici Consob, febbraio 2019, fanno risalire la tendenza alla l. 12 gennaio 1933, n. 141. Il potere governativo di autorizzazione riguardava però in quel caso ogni iniziativa industriale, a prescindere dalla provenienza interna o estera, con finalità quindi più dirigitiche che di tutela di interessi nazionali.

Una prima risposta all'esigenza di tutela degli interessi nazionali facenti capo, in quel caso, esclusivamente a determinate imprese già pubbliche era stata fornita dal d.l. 31 maggio 1994, n. 332 (conv. in l. 30 luglio 1994, n. 474). In base a detta normativa, gli statuti delle società privatizzate<sup>30</sup> avrebbero dovuto prevedere clausole attributive di poteri speciali al Ministro dell'economia e delle finanze. Detti poteri consistevano essenzialmente nell'espressione di un gradimento all'ingresso di nuovi soci e del veto all'acquisto, da parte di terzi, di partecipazioni rappresentative anche solo di una parte minoritaria del capitale sociale (pari ad un ventesimo) nonché alla stipula di patti tra azionisti che, insieme, detenessero una partecipazione del medesimo valore, qualora tali acquisti e tali patti fossero suscettibili di danneggiare non meglio definiti "interessi vitali" dello Stato.

La disciplina del c.d. *golden share* è stata censurata prima dalla Commissione europea, che ha dato avvio ad una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, e poi dalla Corte di Giustizia<sup>31</sup>. I giudici europei hanno infatti dichiarato il contrasto delle norme contestate<sup>32</sup> con gli articoli 63 e 49 del TFUE, relativi, rispettivamente, alla "libertà di circolazione dei capitali" e alla "libertà di stabilimento di impresa" nella parte in cui queste attribuivano all'esecutivo un margine di discrezionalità eccessivamente ampio e dunque tale da rendere poco appetibile l'acquisto delle quote residue delle società. Lo stato azionista avrebbe infatti potuto esercitare i suoi poteri speciali anche in caso di acquisto di partecipazioni di modesta entità da parte soggetti collegati ad altre entità statuali o ad altre organizzazioni, che potessero eventualmente promuovere interessi antagonistici rispetto a quelli dello Stato italiano, e sulla base di un presupposto assolutamente generico quale la valutazione di un "interesse vitale" dello stato.

Il d.l. 15 marzo 2012, n. 21 (conv. in l. 11 maggio 2012, n. 56) ha dunque abrogato la disciplina del *golden share* ed ha regolato in modo notevolmente diverso la materia, venendo al tempo stesso a porsi come legislazione di avanguardia nella materia<sup>33</sup>.

Una prima, essenziale differenza tra le due figure consiste nel fatto

<sup>30</sup> Poteri speciali erano in effetti previsti negli Statuti di numerose società privatizzate, tra le quali Enel s.p.a., Finmeccanica s.p.a., Eni s.p.a., Snam Rete Gas s.p.a., Terna s.p.a.

<sup>31</sup> Corte di Giustizia con la sentenza C-326/07 del 26 marzo 2009.

<sup>32</sup> Ovvero essenzialmente dell'articolo 2 del decreto-legge n. 332 del 1994, dell'articolo 4, della legge finanziaria 2004, dei ddPCM del 17 settembre 1999, 28 settembre 1999 e del 23 marzo 2006.

<sup>33</sup> Come già detto il legislatore europeo è intervenuto solo nel 2019.

che nell'un caso (*golden share*) i poteri speciali sono esercitati dallo stato azionista sulle imprese nelle quali lo stesso detiene partecipazioni azionarie; nell'altro (*golden powers*) i poteri speciali sono esercitati dal Governo nei riguardi di ogni impresa pubblica o privata e a prescindere dalla partecipazione dello stato al capitale. In questo senso si è osservato che, se nel sistema avviato con le privatizzazioni che ruotava intorno alla *golden share* lo stato agiva in veste di azionista, il passaggio al nuovo regime assegna piuttosto allo stato il ruolo di stratega “chiamato a perimetrare la nozione di sicurezza nazionale e a verificarne la compromissione sulla base di una pluralità di valutazioni di tipo geo-economico e geopolitico”<sup>34</sup>.

Al tempo stesso, il d.l. 15 marzo 2012, n. 21 definisce in modo più rigoroso operazioni monitorate, presupposti e criteri per l'esercizio dei poteri speciali circoscrivendo notevolmente i margini di discrezionalità a disposizione del Governo.

I *golden powers* consistono essenzialmente nella facoltà del Governo di opporsi, o fissare condizioni particolari, all'acquisto di partecipazioni da parte di qualsiasi soggetto diverso dallo stato e da soggetti sotto controllo pubblico in società che svolgano attività di rilevanza strategica nei settori della difesa e sicurezza nazionale (art. 1, d.l. 21/2012<sup>35</sup>) e nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni (art. 2, d.l. 21/2012<sup>36</sup>).

Il primo tassello della disciplina è rappresentato dall'obbligo di previa notifica che investe determinate azioni e/o operazioni poste in essere dalle società operanti nei settori sopra indicati.

In particolare, l'articolo 1, comma 4 del decreto-legge n. 21 del 2012 prescrive alle imprese che svolgono attività di rilevanza strategica nei settori della difesa e della sicurezza nazionale di notificare alla Presidenza del Consiglio dei ministri un'informativa completa su determinate deli-

<sup>34</sup> R. GAROFOLI, *Il controllo degli investimenti esteri: natura dei poteri e adeguatezza delle strutture amministrative*, in *Foreign Direct Investment Screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*. A cura di G. NAPOLITANO, Il Mulino, 2019, 91-92.

<sup>35</sup> Con il d.P.C.M. 6 giugno 2014, n. 108 sono state individuate le attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale.

<sup>36</sup> Meglio specificati, per quanto riguarda l'energia, dal d.p.r. 25 marzo 2014, n. 85, all'art. 1 ed individuati nella: a) rete nazionale di trasporto del gas naturale e relative stazioni di compressione e di dispacciamento, nonché gli impianti di stoccaggio del gas; b) infrastrutture di approvvigionamento di energia elettrica e gas; c) rete nazionale di trasmissione dell'energia elettrica e relativi impianti di controllo e dispacciamento; d) attività di gestione connesse all'utilizzo delle reti e infrastrutture previste dalle lettere a), b) e c).

bere o atti societari, al fine di consentire il tempestivo esercizio dei poteri speciali da parte del Governo.

L'articolo 1, comma 5 del decreto-legge n. 21 del 2012 prevede poi che chiunque acquisisca una partecipazione in imprese che svolgono attività di rilevanza strategica nei settori della difesa e della sicurezza nazionale è tenuto a notificarlo alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Se l'acquisizione ha ad oggetto azioni di una società ammessa alla negoziazione nei mercati regolamentati, la notifica deve essere effettuata qualora l'acquirente venga a detenere, a seguito dell'acquisizione, partecipazioni superiori a determinate soglie fissate dalla legge.

Analogamente, l'articolo 2, comma 2 del decreto-legge n. 21 del 2012 prescrive un obbligo di notifica alla Presidenza del Consiglio dei ministri delle delibere, degli atti e delle operazioni poste in essere da società che detengono attivi strategici nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. Il comma 5 sancisce l'obbligo di notifica anche per l'acquisto da parte di un soggetto esterno all'Unione europea di partecipazioni in società che detengono attivi strategici in detti settori, ove l'acquisizione sia di rilevanza tale da determinare l'insediamento stabile dell'acquirente nella società.

Se rispetto alle operazioni notificate il Governo ravvisa una "minaccia di grave pregiudizio" per gli interessi pubblici può a seconda dei casi: a) porre il veto all'adozione delle delibere societarie; b) imporre specifiche prescrizioni e condizioni; c) opporsi all'acquisto di partecipazioni.

Dal punto di vista organizzativo, l'acquisizione delle notifiche e la gestione dell'istruttoria è di competenza del Servizio per le attività propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali, incardinato presso la Presidenza del Consiglio. La decisione finale è adottata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su conforme delibera del Consiglio dei Ministri. Il termine per la conclusione del procedimento ha natura perentoria ed è pari a quindici giorni. L'estrema brevità del termine è stata considerata con favore da molti commentatori. Si è infatti autorevolmente osservato che la esiguità del termine pone la decisione a riparo da eventuali interferenze politiche<sup>37</sup>. E' però poi prevalsa l'idea che valu-

<sup>37</sup> Concordano nella valutazione G. NAPOLITANO, *L'irresistibile ascesa dei golden powers*, 550 per il quale "termine fortunatamente troppo ristretto per consentire un'impropria ingerenza da parte di organi politici non esperti, difficilmente in grado, in margini così ridotti, di colmare l'asimmetria informativa e di sviluppare un'accurata strategia di intervento in vista del passaggio in Consiglio dei ministri della decisione amministrativa" e R. CHIEPPA, Conclusioni, in *Foreign Direct Investment Screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*, 185,



tazioni complesse come quelle richieste dalla decisione se consentire l'investimento e/o a quali condizioni meritano un lasso di tempo più congruo ed il termine per provvedere è stato innalzato a quarantacinque giorni.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri non è espressione di potere politico bensì amministrativo. Infatti i presupposti di esercizio del potere e le finalità pubbliche da perseguire, e rispetto alle quali la decisione deve essere commisurata, sono indicati dal legislatore. Questa circostanza esclude quel carattere della "libertà dei fini" che è considerato proprio dell'atto politico<sup>38</sup>. Al tempo stesso, l'elevato tasso di discre-

per il quale "il termine così ristretto, di fatto, restringe i margini per eventuali tentativi di sviamento di valutazioni che sono eminentemente amministrative".

<sup>38</sup> Dottrina e giurisprudenza sono alquanto concordi nel che «alla nozione legislativa di atto politico concorrono due requisiti, l'uno soggettivo e l'altro oggettivo: occorre, da un lato, che si tratti di atto o provvedimento emanato dal Governo, e cioè dall'Autorità amministrativa cui compete la funzione di indirizzo politico e di direzione al massimo livello della cosa pubblica; dall'altro, che si tratti di atto o provvedimento emanato nell'esercizio del potere politico, anziché nell'esercizio di attività meramente amministrativa» (Cons. Stato, sez. V, 6 ottobre 2009, n. 6094; sez. IV, 4 maggio 2012, n. 2591), precisandosi che l'esercizio del potere politico ricorre solo quando l'atto concerne «la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione (cfr. Cons. Stato, sez. V, 23 gennaio 2007, n. 209; Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2001, n. 1397; id., 29 febbraio 1996, n. 217)» (Cons. Stato, sez. IV, 18 novembre 2011, n. 6083). La categoria è risalente e con l'entrata in vigore della costituzione e l'affermazione del carattere generale della giurisdizione di legittimità ha subito un notevole ridimensionamento. «Non sono [...], per i loro caratteri intrinseci, soggetti a controllo giurisdizionale solo un numero estremamente ristretto di atti in cui si realizzano scelte di specifico rilievo costituzionale e politico; atti che non sarebbe corretto qualificare come amministrativi e in ordine ai quali l'intervento del Giudice determinerebbe un'interferenza del potere giudiziario nell'ambito di altri poteri (si pensi ad atti del Presidente della Repubblica quali la concessione di una grazia, o lo scioglimento delle camere, o – se si vuole – a taluni atti del Consiglio Regionale quale il voto si sfiducia al Presidente della Regione ex art. 43 dello Statuto Regionale del Lazio)» (Cass. civ., sez. un., ord. 18 maggio 2006, n. 11623). Sulla nozione di atto politico vedi: Cfr. P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1959, 220 ss.; E. CHIELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, 24 ss.; A. ROMANO TASSONE, "Atto politico" e interesse pubblico, in AA.VV., *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, (a cura di) A. CONTIERI, F. FRANCIOSI, M. IMMORDINO, A. ZITO, II, Napoli, 2010, 311 ss.; G. TROPEA, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Dir. amm.*, 3, 2012, p. 329 ss.; F. BILANCIA, *Ancora sull' "atto politico" e la sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Giur. cost.*, 2, 2012, 1163-1168; R. CHIEPPA, *Una inammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzioni rivestita da una opportuna motivazione sugli stretti limiti della discrezionalità politica non soggetta ad alcun sindacato giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 2, 2012, 1158-1163; R. PERFETTI, *Per una teoria delle clausole generali in relazione all'esercizio dei pubblici poteri. Il problema dell'equità*, in *Giur. it.* 2012, 1213; ID. *Discrezionalità amministrativa, clausole generali e ordine giuridico della società*, in *Dir. amm.*, 2013, 299 ss.

zionalità che connota la decisione adottata in sede governativa e le valutazioni ivi condotte circa la sussistenza o meno di una “minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali” collocano il d.p.c.m. all’interno della categoria degli atti di alta amministrazione<sup>39</sup>. La qualificazione – condivisa dalla maggioranza degli interpreti<sup>40</sup> – ha un immediato precipitato in punto di giurisdizione e di ampiezza del sindacato. Il sindacato sugli atti politici è escluso<sup>41</sup>. L’insindacabilità dell’atto politico, alla stregua della definizione che se ne è data come atto libero nei fini, rinviene in effetti la sua ratio nella stessa mancanza di parametri giuridici alla stregua dei quali poter esercitare la verifica della legittimità<sup>42</sup>. L’atto di alta amministrazione è invece soggetto a sindacato. Proprio perché vincolato dalla legge al perseguimento di un particolare interesse pubblico, il potere non può comunque essere esercitato per un fine diverso da quello individuato dalla norma oltre a doversi attenere alle regole proprie dell’esercizio della funzione amministrativa<sup>43</sup>. Al tempo stesso il

<sup>39</sup> La categoria, di matrice giurisprudenziale, comprende quegli atti rispetto ai quali “l’ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un’azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l’esercizio” per cui “il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell’atto, sindacabile nelle sedi appropriate” per riprendere la definizione offerta da Corte Cost. 5 aprile 2012, n. 81. Per un’interpretazione della sentenza nel senso che essa ha definito i confini tra atto politico e atto di alta amministrazione, e non già affermato la sindacabilità dell’atto politico, vedi m. luciani, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)* in *Giur. Cost.* 5/2012, 3823.

<sup>40</sup> In tal senso vedi R. GAROFOLI, *Il controllo degli investimenti esteri: natura dei poteri e adeguatezza delle strutture amministrative*, cit., 102; G. NAPOLITANO, *I golden powers alla prova del Regolamento europeo*, in *Direct Investment Screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*. A cura di G. NAPOLITANO, cit., 132 e R. CHIEPPA, *Conclusioni*, in *Foreign Direct Investment Screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*, cit., 183. Contra G. DELLA CANANEA, *Intervento al seminario*, per il quale la formula dell’interesse nazionale non è tale da soddisfare i criteri di determinatezza della fattispecie imposte dal principio di legalità. Di conseguenza i presupposti per l’esercizio dei poteri governativi di controllo sugli investimenti esteri dovrebbero essere più esattamente circoscritti. La posizione dello studioso è dunque critica nei confronti della qualificazione come “atto di alta amministrazione” del decreto in questione, con quel che ne segue in termini di sindacato che dunque dovrebbe essere più esteso.

<sup>41</sup> Per l’art. 7, comma 1, c.p.a. “non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell’esercizio del potere politico”. La disposizione riproduce sostanzialmente l’abrogato art. 31, r.d. n. 1054 del 1924 “testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato” e quindi l’art. 24 della l. Crispi, n. 5992 del 1889, che così disponeva: “il ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale non è ammesso se trattasi di atti o provvedimenti emanati dal governo nello esercizio del potere politico”.

<sup>42</sup> Cons. Stato, sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502 e Corte cot. 5 aprile 2012, n. 81 cit.

<sup>43</sup> Cons. stato, sez. V, 2 agosto 2017, n. 3871.

sindacato risente sicuramente dell'ampia discrezionalità che connota l'atto di alta amministrazione.

Nel caso del d.p.c.m. di esercizio dei poteri speciali e dunque della valutazione dell'incidenza dell'investimento estero su sicurezza ed ordine pubblico, i profili di schietta discrezionalità amministrativa, se non politica, prevalgono sulle valutazioni di discrezionalità tecnica<sup>44</sup>

La giurisprudenza non è stata ancora messa alla prova perché i tre ricorsi che sono stati proposti contro altrettanti decreti di esercizio di poteri speciali nella forma di prescrizioni<sup>45</sup> non sono stati ancora decisi.

Coerentemente con le premesse svolte, ci si può comunque attendere un sindacato limitato entro l'ambito, piuttosto circoscritto, dello sviamento, dei profili formali di legittimità procedimentale (ove rilevanti), della grave violazione dei canoni di ragionevolezza, adeguatezza e coerenza.

**4.** A partire dal 2012, a fronte di un utilizzo esiguo delle prerogative governative, si è avuto un progressivo ampliamento del perimetro dei settori di interesse strategico del Paese e di correlativo esercizio dei poteri speciali.

Le tappe di questo percorso sono segnate da una serie di atti legislativi, tutti adottati nelle forme della decretazione d'urgenza. La disciplina che ne risulta non è di agevole lettura.

Un primo ampliamento è stato disposto dal d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, la cui novità più rilevante è consistita nell'estensione dei poteri speciali ai comparti dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni e ai settori ad «alta intensità tecnologica». Tra questi quello delle infrastrutture finanziarie.

Anche in questo caso il legislatore italiano ha anticipato una scelta che di lì a breve sarebbe maturata anche in sede europea<sup>46</sup>. Infatti il Re-

<sup>44</sup> In tal senso M. CLARICH, *La disciplina del golden power in Italia*, cit. 118.

<sup>45</sup> Alcuni dati sono forniti Relazione relativa all'esercizio dei *golden powers* dal 1° luglio 2016 al 31 dicembre 2018, come previsto dall'articolo 3-bis del decreto-legislativo 21\2012, presentata al Parlamento il 1° aprile 2019.

<sup>46</sup> Né la legge italiana né il Regolamento europeo chiariscono però che cosa si debba intendere per infrastruttura finanziaria. La questione è approfonditamente esaminata nel Quaderno giuridico Consob S. ALVARO, M. LAMANDINI, A. POLICE, I. TAROLA, *La nuova via della seta e gli investimenti esteri diretti in settori ad alta intensità tecnologica. Il golden power dello stato italiano e le infrastrutture finanziarie*, cit. e da f. annunciata, *Infrastrutture finanziarie e controllo degli investimenti esteri*, in in *Foreign Direct Investment Screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*. A cura di G. NAPOLITANO, cit. 105 ss.

golamento UE 2019/452, art. 4, comma 1, comprende le infrastrutture finanziarie tra le “infrastrutture critiche” rispetto alle quali si ritiene opportuno valutare gli effetti dell’investimento estero su sicurezza o ordine pubblico<sup>47</sup>.

A seguito della emanazione del Regolamento 2019/452, la disciplina italiana dei poteri speciali è stata ancora modificata dal decreto-legge 25 marzo 2019, n. 22, convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2019, n. 41. Qualche mese dopo, il decreto-legge 11 luglio 2019, n. 64 ha tentato un aggiornamento complessivo della disciplina. Con la crisi di governo dell’agosto 2019, il decreto non è stato convertito in legge. Molti dei suoi contenuti sono stati tuttavia recepiti dal decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito con modificazioni dalla legge 18 novembre 2019, n. 133.

In effetti, con l’approvazione del Regolamento europeo, una revisione della disciplina si era resa opportuna in quanto la normativa italiana veniva a coprire un numero di settori più limitato rispetto a quanto previsto a livello europeo. L’elenco dei settori rispetto ai quali è previsto lo scrutinio governativo è ampio ed articolato.

L’articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 21 del 2012, introdotto dal decreto-legge 25 marzo 2019, n. 22, estende l’esercizio dei poteri speciali alle reti di telecomunicazione elettronica a banda larga con tecnologia 5G. La notifica ai sensi della normativa sul *golden power* è dovuta rispetto ad ogni contratto o accordo che l’impresa nazionale ponga in essere con soggetti esterni all’Unione europea e che abbia aventi ad oggetto l’acquisizione di beni o servizi relativi alla progettazione, alla realizzazione, alla manutenzione e alla gestione delle reti relative ai servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G, o anche componenti ad alta intensità tecnologica funzionali alla predetta realizzazione o gestione.

Il d.l. 21 settembre 2019, n. 105 amplia la portata dell’articolo 2, del d.l. 2012 che già prevedeva l’obbligo di notifica alla Presidenza del Consiglio dei ministri delle delibere, degli atti e delle operazioni poste in essere da società che detengono attivi strategici nei settori dell’energia, dei trasporti e delle comunicazioni. Il comma 1-*ter* estende il novero degli interessi da prendere in considerazione ai fini dell’esercizio dei poteri speciali includendovi il possibile pregiudizio alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti.

<sup>47</sup> In Europa, diversamente dagli Stati Uniti, è la prima volta che il settore del mercato finanziario è incluso tra i settori strategici oggetto di poteri governativi di controllo.

5. Da ultimo la materia dei controlli sugli investimenti esteri è stata ancora rivista con la disciplina emergenziale di cui al d.l. 8 aprile 2020, n. 23.

Una prima novità è di carattere procedurale. In base alle previsioni del d.l. liquidità il Governo può intervenire anche d'ufficio, sia in caso di violazione dell'obbligo di notifica, sia quando ritiene opportuno esercitare poteri di indagine e quindi chiedere informazioni o l'esibizione di documenti a pubbliche amministrazioni, enti pubblici e privati, imprese o altri soggetti. La regola va a colmare quello che era stato percepito come un vuoto della precedente disciplina nella quale la mancata notifica poteva determinare, unicamente, l'applicazione di sanzioni e/o la nullità degli atti posti in essere in violazione dell'obbligo.

Dal punto di vista della disciplina sostanziale, le principali novità sono tre.

La prima riguarda il campo di applicazione delle prerogative governative speciali. Questo risulta ancora ampliato. Il regime di controllo ed esercizio dei poteri speciali è infatti esteso a tutti i settori strategici individuati dal Regolamento 2019/452. Dunque alle infrastrutture critiche (tra cui quelle legate alla tutela della salute e le infrastrutture finanziarie), alle tecnologie avanzate (tra cui l'intelligenza artificiale, la robotica, le tecnologie aerospaziali, di difesa, le nanotecnologie e le biotecnologie); alla sicurezza dell'approvvigionamento di fattori produttivi; all'accesso a informazioni sensibili (compresi i dati personali); e alla libertà ed al pluralismo dei media. La legge di conversione ha poi ancora precisato che nel settore sanitario rientrano la produzione, l'importazione e la distribuzione all'ingrosso di dispositivi medicali, medicochirurgici e di protezione individuale tra le infrastrutture sanitarie. In quello finanziario le banche e le assicurazioni. E in effetti nel periodo dell'emergenza sanitario/economica si sono manifestate difficoltà negli approvvigionamenti di materiale sanitario ovvero, per passare all'altro versante, tentativi (o timori) di scalate a banche ed assicurazioni facilitate anche dai ribassi delle quotazioni.

La seconda novità riguarda i destinatari dell'obbligo di notifica e delle misure di controllo e possibile veto. Difatti l'obbligo di notifica delle operazioni di investimento diretto, e cioè di quelle operazioni rivolte all'acquisizione di una partecipazione di rilevanza tale da determinare l'insediamento stabile dell'acquirente in ragione dell'assunzione del controllo nelle società che rientrano nei settori monitorati, e l'esercizio dei poteri speciali riguardano anche i soggetti esteri appartenenti all'UE (pure se controllati da un'amministrazione pubblica di uno Stato membro dell'UE).

La terza novità riguarda le soglie di rilevanza delle operazioni. Per i soggetti non appartenenti all'UE l'obbligo di notifica al Governo include, alla luce delle nuove regole, anche le acquisizioni (sia nei settori tradizionali dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, sia in quelli nuovi considerati dal decreto liquidità) che non siano di rilevanza tale da determinare l'insediamento stabile dell'acquirente in ragione dell'assunzione del controllo della società, ma a seguito delle quali l'investitore acquisisca una quota dei diritti di voto o del capitale pari almeno al 10%, anche tenuto conto delle partecipazioni già possedute direttamente o indirettamente, purché il valore complessivo dell'investimento sia pari o superiore a 1 milione di euro. Per gli investitori non europei, vale poi un obbligo di notifica specifico e ulteriore in caso di acquisizioni che determinano il superamento delle successive soglie del 15%, 20%, 25% e 50% del capitale.

Quelle relative alla nazionalità dell'investitore, con l'inclusione degli investitori UE, all'abbassamento delle soglie necessarie per l'applicazione dei poteri speciali in caso di investitori extra-UE, ed alla tipologia delle operazioni sottoposte ad obbligo di notifica rappresentano modifiche sicuramente incisive.

La loro portata è però circoscritta dalla previsione del loro carattere eccezionale. Difatti le misure, finalizzate espressamente a contrastare l'emergenza sanitaria e "contenerne gli effetti negativi" sono destinate a restare in vigore solo fino al 31 dicembre 2020. Il carattere eccezionale delle disposizioni che sottopone a *screening* gli investimenti di matrice europea ridimensiona il problema, subito sollevato da molte parti, della compatibilità di questa disposizione con il diritto UE e con il divieto di trattamenti discriminatori che non siano motivati da ragioni di sicurezza e difesa nazionale.

Sicché l'aspetto più significativo della normativa emergenziale è quello posto in rilievo in apertura: l'allargamento della nozione di sicurezza nazionale che giustifica un utilizzo ampio del controllo sugli investimenti esteri non solo per la tutela di settori strategici ma anche al fine di preservare la capacità delle imprese nazionali di rispondere ai bisogni essenziali dei cittadini e di evitare acquisti predatori su società la cui quotazione sul mercato di capitali può risultare ben al di sotto del loro valore reale nell'attuale e negativa contingenza economica.

Si tratta di una evoluzione<sup>48</sup> della normativa sugli investimenti esteri che probabilmente è legata al particolare momento di crisi economia de-

<sup>48</sup> Qualcuno ha parlato di una involuzione verso lo Stato doganiere, vedi G. NAPOLITANO, *L'irresistibile ascesa dei golden powers e la rinascita dello stato doganiere*, cit.

terminata alla pandemia e che solleva un difficile problema di bilanciamento tra gli interessi salvaguardati e l'esigenza di evitare irragionevoli barriere agli investimenti.

## GLI AIUTI DI STATO ALLE IMPRESE IN CRISI DA CORONAVIRUS

FRANCESCO FIMMANÒ

SOMMARIO: 1. Il quadro di riferimento internazionale. – 2. Il *Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*. – 3. L'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). – 4. Gli aiuti alla ricapitalizzazione a favore delle imprese non finanziarie e strumenti di debito subordinati ai crediti ordinari *di primo rango*. – 5. La nozione di impresa in difficoltà nel Regolamento n. 651/2014/UE della Commissione, del 17 giugno 2014 e la lettura filtrata dalla situazione Covid. – 6. I finanziamenti e le garanzie pubbliche da utilizzare nell'ambito di procedure concorsuali in armonia con le regole sugli aiuti di stato alle imprese in crisi.

1. Secondo il Fondo monetario internazionale quella provocata dal *Covid* sarà la peggiore recessione economica dopo la “grande depressione” degli anni ‘30 del secolo scorso. In ogni caso gli effetti della crisi non potranno essere limitati a un determinato Stato membro, ma si ripercuoteranno sull'economia dell'Unione europea nel suo complesso<sup>1</sup>.

L'impatto sull'economia è stato caratterizzato da uno *shock* sia dell'offerta dovuto agli approvvigionamenti, sia della domanda determinato da un crollo settoriale dei consumi, nonché dall'effetto negativo dell'incertezza sulla programmazione degli investimenti e dalle complesse conseguenze sulla liquidità per le imprese.

Per quanto attiene all'Italia, le stime del Fondo indicano un calo del prodotto interno lordo al -9,1% nel 2020<sup>2</sup>. La Commissione europea, nelle previsioni economiche di primavera, stimava che l'economia dell'UE si sarebbe contratta in media del 7,5% nel 2020 con un ribasso di circa nove punti percentuali sulle precedenti proiezioni elaborate ad ottobre 2019.

Peraltro la Commissione rilevava come l'impatto negativo per l'economia dell'UE sia stato simmetrico ma l'ampiezza del rimbalzo nel

<sup>1</sup> Cfr. FMI e Commissione UE, Comunicazione (2020) 112 *final* (Coordinated economic response to the COVID-19 *Outbreak* e Comunicazione 2020/C 91 I/01).

<sup>2</sup> Il Centro Studi Confindustria (CSC) nel Rapporto previsionale del 31 marzo 2020 aveva stimato nel 2020 un calo del PIL del nostro Paese al -6,0%, ma ha poi rivisto al ribasso le stime per il 2020, prevedendo una riduzione del PIL del 10% per l'anno in corso.



2021 sarà diversa a seconda della “resilienza” dei singoli Paesi collegata alla struttura di ciascuna economia ed alla capacità di rispondere con politiche e strategie di reazione e di stabilizzazione<sup>3</sup>.

Il Documento di economia e finanza, adottato dal Governo in aprile, indicava per l'Italia una stima del PIL per il 2020 al - 8 per cento<sup>4</sup>. Il rimbalzo previsto per il 2021 viene fissato *prudenzialmente* intorno al + 4,7 per cento.<sup>5</sup>

Tutte le imprese, a prescindere dalle precedenti condizioni, si sono comunque scontrate con un'improvvisa carenza di liquidità, che ha portato a difficoltà nel pagamento di fornitori e dipendenti e, a più lungo termine, a mettere a repentaglio la sopravvivenza di quelle più deboli da un punto di vista finanziario, considerato che lo storico problema italiano è la “tendenziale sottocapitalizzazione”. D'altra parte, sul piano economico, gli *assets* non sono dotati di un valore assoluto, ma di un valore che dipende dalla destinazione che è impressa agli stessi (nella fattispecie dall'imprenditore)<sup>6</sup>, dalla rete dei rapporti in cui sono inseriti e dalle ca-

<sup>3</sup> Nella Nota OCSE del 26 marzo 2020 viene effettuata una valutazione dell'impatto iniziale delle misure di contenimento sull'attività economica che fornisce stime indicative, rilevando come sia difficile quantificare l'esatto impatto sul PIL, ma evidenzia come il *lock down* implichi forti contrazioni nel livello di produzione, nella spesa delle famiglie, negli investimenti delle imprese e nel commercio internazionale.

<sup>4</sup> Nella nota mensile di aprile sull'andamento dell'economia italiana (pubblicata il 7 maggio 2020), l'ISTAT evidenzia come la caduta dell'attività economica nel primo trimestre dell'anno sia stata pari al 4,7% rispetto al trimestre precedente, mentre la variazione acquisita per il 2020 è del - 4,9%. Quasi i due terzi delle imprese industriali, che rappresentano il 46,8% del fatturato e il 53,2% del valore aggiunto del macro-settore, hanno dovuto, infatti, sospendere la propria attività. Considerando l'industria manifatturiera, la chiusura delle attività ha penalizzato soprattutto le imprese esportatrici: quelle che operano in settori che sono stati sospesi tra il 25 marzo e il 3 maggio producono il 66,6% dell'*export* complessivo, realizzando all'estero il 41,3% del fatturato, contro il 26,21% di quello delle imprese operanti nei settori che sono rimasti aperti.

<sup>5</sup> Come richiesto dalle linee guida concordate a livello europeo, il DEF presenta anche uno scenario di rischio, in cui l'andamento e la durata dell'epidemia dovessero essere più sfavorevoli, causando una maggiore contrazione nel 2020 (-10,6 per cento) e una ripresa più debole nel 2021 (+2,3 per cento), nonché un ulteriore aggravio sulla finanza pubblica.

<sup>6</sup> Secondo il collaudato schema dell'*atto di destinazione* da parte dell'imprenditore. Al riguardo FORCHIELLI, *Il minimum del concetto di azienda e la distinzione tra affitto d'azienda (libero) e locazione d'immobile non abitativo (vincolata)*, in *Riv. dir. civ.*, 1980, I, 522, il quale con suggestiva similitudine rileva che l'azienda è figlia dell'imprenditore; e ciò in senso non molto diverso da come si può dire che la pertinenza, attraverso l'atto di destinazione, è *figlia* del proprietario (art. 817 c.c.) o che la servitù, attraverso sempre la destinazione è *figlia* del padre di famiglia (art. 1062 c.c.). V'è poi chi ha affermato che il bene è posto a servizio dell'impresa mediante un atto di destinazione che prescinde dalla proprietà o da altri rapporti giuridici, sicché un titolo può sussistere come può anche non sussistere. Dal punto di vista

pacità di chi ne dispone<sup>7</sup>. La capacità di “rimbalzo” dipende appunto dalle risorse organizzative dell’imprenditore, dalla tempestività, dalla interazione con l’ambiente e dalla lucidità nel disvelare tutta la c.d. *piramide degli eventi* che hanno concorso a danneggiare il sistema, arrivando alla base e sanando non solo gli eventi anomali, ma anche quelli che potrebbero diventarlo<sup>8</sup>.

Per eliminare tutte le inefficienze di una crisi improvvisa e devastante – ossia quelle *ex ante* dei c.d. *gatekeepers*, quelle intermedie in cui si commettono i principali errori e quelle *ex post* delle eventuali procedure concorsuali di durata e costi incompatibili con la riallocazione dei valori aziendali<sup>9</sup> – occorre non solo guardare alla qualità degli strumenti utiliz-

dell’impresa, il bene ha quindi risalto solo come una cosa posseduta in senso lato (ROSSI, *Persona giuridica, proprietà e rischio d’impresa*, Milano, 1967. 14).

<sup>7</sup> TERRANOVA, *La liquidazione fallimentare: prassi, giurisprudenza e dottrina*, in *Dir. fall.*, 2003, 1661 ss.

<sup>8</sup> Nella c.d. “*Piramide degli errori*” di HERBERT WILLIAM HEINRICH (del 1931 e aggiornata da FRANK E. BIRD nel 1966) un incidente è solamente la punta della piramide di una serie molto più numerosa di errori ed eventi anomali che hanno concorso nel tempo a danneggiare il sistema. Questo sta ad indicare che per ogni incidente ci sono stati migliaia di piccoli segnali che lo potevano preannunciare. A questo punto, vi sono due modi diversi (ed opposti) di affrontare il problema e rispecchiano la natura *più o meno resiliente di un’organizzazione*. L’organizzazione basata sulla “cultura della colpa” è caratterizzata da un velo che oscura i rischi e gli eventi anomali manifestatesi nel tempo, lasciando scoperti solamente gli episodi più gravi; è quindi un sistema che agisce soltanto quando l’incidente è avvenuto, ricercando i colpevoli. Al contrario, l’organizzazione resiliente toglie il velo e vede con limpidezza tutta la piramide degli eventi che hanno concorso a danneggiare il sistema, arrivando alla base e sanando non solo gli eventi anomali, ma anche quelli che potrebbero diventarlo.

<sup>9</sup> La letteratura economica attribuisce al diritto delle imprese in crisi innanzitutto il compito di massimizzare il valore *ex post* dell’impresa mediante la riduzione dei tempi di svolgimento ed i costi (diretti ed indiretti) della procedura ed in secondo luogo mirando a *riallocare* i beni in modo ottimale e cioè secondo criteri che ne assicurino la massima valorizzazione. Si tenga conto che le procedure concorsuali sono *costose*, nel senso che consumano esse stesse una parte dell’attivo residuo, sottraendolo alla somma su cui i creditori possono soddisfarsi. Tra i costi indiretti della procedura concorsuale vi sono quelli derivanti dalla sostituzione nella funzione di controllo dell’impresa dell’organo giudiziario o amministrativo ai creditori, i quali sono direttamente e patrimonialmente interessati a far valere le prerogative riconosciute in caso di inadempimento e meglio informati. Gli altri due obiettivi sono quello di massimizzare l’efficienza *ex ante* e quello di garantire l’efficienza nella fase intermedia (*pre-insolvency*). Si tenga conto infatti che i c.d. *costi di agenzia del debito* sono quelli derivanti dal monitoraggio del proprietario-manager (*monitoring*), quelli necessari affinché egli si vincoli credibilmente al rispetto del contratto con i creditori (*bonding*), nonché i costi del fallimento (*bankruptcy costs*) la cui incidenza aumenta all’aumentare del rischio di credito. Orbene nel caso di debiti contratti dall’impresa, l’agente può fare scelte che non sono indifferenti per il creditore, in quanto incidono sul valore atteso del suo *claim* ovvero sulla probabilità che il contratto di de-

zati, anche di natura pubblicistica, ma alla loro sostenibilità, all'uso legittimo e virtuoso ed alla necessità di evitare contegni *opportunistici*.

In tale contesto, le istituzioni europee hanno evidenziato *come le banche e gli altri intermediari finanziari abbiano un ruolo fondamentale*<sup>10</sup> mantenendo il flusso di credito all'economia e ritenendo dunque opportuno che gli Stati membri possano adottare misure per incentivare gli enti creditizi e gli altri intermediari finanziari a continuare a svolgere il proprio ruolo e a sostenere le attività economiche<sup>11</sup>. Tutto questo deve tener conto delle regole interne e comunitarie riguardanti *il regime degli aiuti di stato alle imprese in crisi*, sia con riferimento alle criticità prodot-

bito venga adempiuto. Dunque, in questo contesto, l'efficienza *ex ante* del diritto fallimentare riguarda le imprese *in bonis* ed esige misure che incentivino il *management* ad utilizzare i beni aziendali in modo efficiente e lo penalizzino opportunamente in caso di insolvenza, tenendo tuttavia conto che una punizione troppo severa può produrre effetti negativi scoraggiando l'iniziativa economica. Per essere efficiente *ex ante* la procedura deve garantire i creditori ed assicurare la massimizzazione dei ricavi, con effetti positivi sulla disponibilità a fornire credito. Ecco che la funzione del fallimento è collegata al ruolo dei creditori nell'impresa, in quanto costituisce uno degli strumenti di controllo degli stessi sulla gestione, o addirittura uno strumento di *governance*: in buona sostanza una forma di *control transaction* al pari delle *O.P.A.*, delle fusioni, dei *leveraged buyout* o delle scalate ostili. Il ricorso all'indebitamento comporta per sua natura il rischio di fallimento e la perdita di controllo da parte della proprietà con l'attribuzione di poteri ai creditori od ai loro rappresentanti. Decisivo è l'obiettivo, c.d. dell'efficienza intermedia, che riguarda le imprese in crisi prima dell'avvio di procedure concorsuali nella fase di *pre-insolvency* ed esige misure che incentivino il debitore a rivelare tempestivamente lo stato di difficoltà, reagendo efficacemente senza assumere comportamenti eccessivamente azzardati per tentare di evitare il fallimento, scommettendo ad esempio le residue risorse dei finanziatori in attività molto rischiose (in tal modo danneggiando i creditori). Procedure troppo punitive possono favorire l'azzardo diretto a scongiurarle, ridurre gli investimenti poco rischiosi ed indurre il controllante a ritardarne l'avvio. Ciò spiega l'esistenza di disposizioni in diversi ordinamenti sul *discharge*, l'esdebitazione, l'*exempt property* ed il consenso sempre più ampio sull'opportunità di ricorrere alla sanzione penale solo per colpire i comportamenti più gravi connessi al dissesto (al riguardo mi permetto di rinviare per brevità a: F. FIMMANÒ, *L'allocazione efficiente dell'impresa in crisi mediante la trasformazione dei creditori in soci*, in *Riv. soc.*, 2010, 150 ss.)

<sup>10</sup> Peraltro, al fine di mantenere la liquidità del settore finanziario e assicurare condizioni di finanziamento che sostengano tutti i settori dell'economia, il Consiglio direttivo della Banca centrale europea ha annunciato un programma temporaneo di acquisto di titoli del settore privato e pubblico chiamato *Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP*, con una dotazione finanziaria complessiva di 750 miliardi di euro. Il 16 marzo il gruppo della Banca europea per gli investimenti ha poi proposto un piano per mobilitare fino a 40 miliardi di euro di finanziamenti, che saranno utilizzati per prestiti ponte, sospensioni dei debiti e altre misure intese ad alleviare la situazione di liquidità e i vincoli in materia di capitale circolante per le PMI e le imprese a media capitalizzazione.

<sup>11</sup> *Cfr.* Considerazioni della Commissione, paragrafi 1.1.4 e 1.1.5 della Comunicazione 2020/C 91 I/01.

te dal coronavirus sia a quelle meramente conclamate dal *lockdown* ma che preesistevano al 31 dicembre 2019.

2. La Commissione europea già ad inizio marzo ha delineato gli obiettivi prioritari, assicurando risorse ed investimenti necessari per le forniture da utilizzare nel contenimento e nel trattamento della pandemia; garantendo che i lavoratori fossero protetti contro le perdite di reddito e che le imprese, specie quelle piccole e medie e dei settori più colpiti, godessero del sostegno e della liquidità finanziaria; limitando gli effetti della crisi sull'economia nel suo complesso impiegando tutti gli strumenti a disposizione dell'Unione europea e utilizzando la *flessibilità* consentita dal quadro europeo per favorire l'azione degli Stati membri.

Il Quadro di riferimento temporaneo per gli aiuti di Stato a sostegno dell'economia adottato dalla Commissione UE il 19 marzo 2020<sup>12</sup> modificato, dopo una procedura di consultazione con gli Stati membri, il 3 aprile e poi l'8 maggio 2020, include nel perimetro degli aiuti di Stato ammissibili ulteriori e più ampie possibilità di sostegno pubblico e amplia il campo di applicazione del quadro temporaneo, per dare agli Stati membri la possibilità di varare misure di ricapitalizzazione per le imprese in difficoltà. La flessibilità del quadro di riferimento è stata parallelamente accompagnata alla proposta della Commissione di attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita (PSC) – ai sensi della quale è consentito, in caso di grave recessione economica per la zona euro o l'UE nel suo complesso, la sospensione o l'aggiustamento di bilancio – in modo da dare la necessaria flessibilità alle politiche di bilancio nazionali. Il 2 aprile, la Commissione ha lanciato una nuova iniziativa, chiamata *SURE* (sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza), per aiutare a proteggere i posti di lavoro e a sostenere le famiglie. Inoltre, ha proposto di reindirizzare tutti i fondi strutturali disponibili per rispondere al coronavirus, con la rinuncia per il 2020 agli obblighi di restituzione di *prefinanziamenti* non spesi provenienti dai fondi SIE attualmente detenuti dagli Stati membri. Il 6 aprile la Commissione ha annunciato la concessione di 1 miliardo di euro dal Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) a titolo di garanzia per il Fondo europeo per gli investimenti (FEI), parte del Gruppo Banca europea per gli investimenti. In tale modo, il FEI viene abilitato a fornire garanzie speciali per incentivare le banche e altri finanziatori a fornire liquidità, per un importo stimabile in 8 miliardi di

<sup>12</sup> GUCE serie C 91I del 20 marzo 2020.

euro a favole delle PMI e piccole imprese a media capitalizzazione europee colpite dalle conseguenze economiche della pandemia di *coronavirus*.

In particolare, la Commissione europea ha dettato regole per il Mercato unico europeo rispetto all'utilizzo delle risorse comunitarie, all'applicazione flessibile dello *European Fiscal Framework* ed al regime degli aiuti di Stato che vanno notificati preventivamente alla stessa Commissione. La Comunicazione denominata "*Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak* - COM 2020/C 91 I/01", è volta a consentire agli Stati membri di adottare misure di sostegno al tessuto economico in deroga alla disciplina ordinaria<sup>13</sup>. Cesserà di essere applicabile il 31 dicembre 2020 anche se prima di tale data potrà essere modificato e prorogato, sulla base di considerazioni di politica della concorrenza o economiche o della concorrenza.

Come noto, non sono ritenuti aiuti di Stato le misure che si applicano a tutte le imprese e quindi non selettive come le integrazioni salariali, la sospensione dei pagamenti dei contributi previdenziali, delle imposte sulle società, dell'IVA, i regimi temporanei di sospensione del lavoro e cassa integrazione applicati alla generalità delle imprese<sup>14</sup>, le misure che forniscono un sostegno finanziario diretto ai consumatori (ad esempio servizi cancellati o i biglietti non rimborsati)<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> La Comunicazione segue e integra le prime indicazioni fornite dalla Commissione nella Comunicazione "Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19" del 13 marzo 2020". Il quadro degli aiuti di Stato ammissibili è stato esteso ed integrato il 3 aprile, con la Comunicazione C(2020) 2215 final e ulteriormente modificato ed esteso con la Comunicazione dell'8 maggio (C(2020) 3156 final).

<sup>14</sup> Le misure di sospensione degli adempimenti fiscali e contributivi e le integrazioni salariali applicabili solo ad alcuni settori (ad esempio solo al settore dei trasporti) o ad alcune regioni o ad alcune tipologie di imprese, vanno invece considerati aiuti di Stato.

<sup>15</sup> La Commissione richiama il differimento dei pagamenti rateali, un accesso più agevole ai piani di pagamento dei debiti d'imposta e la concessione di periodi esenti da interessi, la sospensione del recupero dei debiti d'imposta e una maggiore rapidità dei rimborsi fiscali. La scadenza del differimento non può essere successiva al 31 dicembre 2022. Al fine di proteggere l'occupazione, gli Stati membri possono prevedere di contribuire ai costi salariali delle imprese (compresi i lavoratori autonomi) che, a causa della pandemia di COVID-19, sarebbero altrimenti costrette a licenziare i dipendenti. Se riguardano tutta l'economia, tali regimi di sostegno esulano dal campo di applicazione del controllo dell'Unione sugli aiuti di Stato. Tali aiuti sono ammissibili alle seguenti condizioni: quelli destinati ad evitare i licenziamenti durante la pandemia di COVID-19; quelli concessi sotto forma di regimi destinati alle imprese di determinati settori o regioni o di determinate dimensioni, particolarmente colpite dalla pandemia di COVID-19; le sovvenzioni per il pagamento dei salari deve essere concessa per un periodo non superiore a dodici mesi a decorrere dalla domanda di aiuto, per i dipendenti che altrimenti sarebbero stati licenziati a seguito della sospensione o della riduzione delle attività

Per quanto più interessa *ai nostri fini* sono aiuti di Stato le misure considerate compatibili dal regolamento generale di esenzione per categoria (UE) 651/2014 (Rgec) o che rientrano nell'ambito del regolamento cd. *de minimis* (UE) 1407/2013<sup>16</sup>. Quest'ultime sono le misure di sostegno quantificabili *ex ante* di ammontare non superiore a 200.000 euro su un orizzonte di tre anni. Sono previste soglie inferiori per il trasporto merci su strada (100.000 euro), per l'agricoltura (25.000 euro) e per la pesca (30.000 euro).

La Commissione ha inoltre individuato una serie di aiuti di Stato compatibili di per sé con le regole del diritto europeo a cominciare da quelli "*per la compensazione dei danni*"<sup>17</sup> purché ci sia un collegamento causale diretto tra l'aiuto concesso e il danno risultante dall'evento. Tale aiuto, che deve essere limitato a quanto necessario per compensare il danno, e può coprire fino al 100 per cento dei costi ammissibili.

Vengono considerati invece compatibili con il mercato interno (*ex art. 107 par. 3 lettera b*) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di *un importante progetto di comune interesse europeo* oppure a porre rimedio a *un grave turbamento dell'economia* di uno Stato membro.

E la Commissione in questo quadro ha individuato anche misure temporanee che possono essere adottate dagli Stati: aiuti di importo limitato in forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni

aziendali dovuta alla pandemia di COVID-19 e a condizione che il personale che ne beneficia continui a svolgere in modo continuativo l'attività lavorativa durante tutto il periodo per il quale è concesso l'aiuto; le sovvenzioni mensili per il pagamento dei salari non deve superare l'80% della retribuzione mensile lorda (compresi i contributi previdenziali a carico del datore di lavoro) dei beneficiari. Gli Stati membri possono anche notificare, per le categorie di personale a basso salario, metodi di calcolo alternativi dell'intensità di aiuto, ad esempio utilizzando la media salariale nazionale o il salario minimo, a condizione che sia mantenuta la proporzionalità dell'aiuto. La sovvenzione per il pagamento dei salari può essere combinata con altre misure di sostegno all'occupazione generalmente disponibili o selettive, purché il sostegno combinato non comporti una sovracompensazione dei costi salariali del personale interessato. Le sovvenzioni possono essere inoltre combinate con i differimenti delle imposte e i differimenti dei pagamenti dei contributi previdenziali.

<sup>16</sup> Più precisamente i *de minimis* sono disciplinati dal Regolamento n. 1407/2013/UE e dal Regolamento n. 1408/2013/UE, come da ultimo modificato dal Regolamento n. 2019/316/UE, per il settore agricolo, e dal Regolamento n. 717/2014/UE per il settore ittico

<sup>17</sup> L'art. 107, par. 2, lett. b TFUE definisce compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali. Il Covid è sicuramente un evento eccezionale in quanto, come ricordato dalla Commissione, è imprevedibile o difficile da prevedere; è di notevole portata/impatto economico; ed è straordinario, cioè differisce nettamente dalle condizioni in cui il mercato normalmente opera.

Le misure di aiuto volte a compensare le imprese dai danni subiti sono quindi compatibili con il diritto europeo.

zioni fiscali; assicurazione del credito all'esportazione a breve termine; aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti; aiuti sotto forma di tassi di interesse agevolati per i prestiti; aiuti sotto forma di garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari; misure selettive sotto forma di differimento delle imposte e/o dei contributi previdenziali; aiuti per il pagamento dei salari dei dipendenti. Lo Stato interessato deve in ogni caso dimostrare che tali misure sono necessarie, adeguate e proporzionate rispetto al turbamento in atto.

Infine le Istituzioni comunitarie hanno aggiunto nuove categorie di aiuti in quanto compatibili con l'art 107, comma 3 lettera c) TFUE, "*gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse*" per far fronte alla epidemia e potenziare le attività di ricerca e sviluppo, *testing* e infrastrutture che contribuiscono allo sviluppo di prodotti rilevanti per fare fronte alla pandemia<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Aiuti agli investimenti per le infrastrutture di prova e *upscaling* che contribuiscono allo sviluppo di prodotti connessi al COVID-19 devono essere concessi sotto forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali o anticipi rimborsabili; devono essere finalizzati a sviluppare, provare e ampliare, fino alla prima applicazione industriale, prima della produzione in serie, medicinali (compresi i vaccini) e trattamenti contro il COVID, i relativi prodotti intermedi, i principi attivi farmaceutici e le materie prime; i dispositivi medici, le attrezzature ospedaliere e mediche (come ventilatori meccanici, indumenti e i dispositivi di protezione e gli strumenti diagnostici) e le materie prime necessarie; i disinfettanti e i relativi prodotti intermedi e le materie prime chimiche necessarie per la loro produzione; gli strumenti per la raccolta/trattamento di dati. Per i progetti avviati prima del 1° febbraio 2020, sono ammissibili all'aiuto solo i costi supplementari relativi alle misure di accelerazione o all'ampliamento della portata del progetto già avviato. Il progetto d'investimento deve essere completato entro sei mesi dalla data di concessione dell'aiuto. Un progetto d'investimento è considerato completato se ciò è stato accertato dalle autorità nazionali. Se il termine di sei mesi non è rispettato, per ogni mese di ritardo si procede al rimborso del 25% dell'importo dell'aiuto concesso, a meno che il ritardo non sia dovuto a fattori che esulano dalle capacità di controllo del beneficiario dell'aiuto. Nel caso di anticipi rimborsabili, se il termine non è rispettato, questi sono restituiti in rate annuali uguali entro cinque anni dalla data di concessione dell'aiuto. I costi ammissibili corrispondono ai costi di investimento necessari per realizzare le infrastrutture e l'intensità di aiuto non deve superare il 75 per cento di questi. L'aiuto non è cumulabile con altri aiuti agli investimenti per gli stessi costi ammissibili. Se il sostegno proviene da più di uno Stato membro, oppure, se l'investimento viene concluso entro due mesi dalla concessione del sostegno (sotto forma di sovvenzione diretta, agevolazione fiscale o anticipo rimborsabile), l'intensità massima di aiuto può essere aumentata di 15 punti percentuali. A date condizioni, può essere concessa una garanzia a copertura delle perdite, in aggiunta a una sovvenzione diretta, a un'agevolazione fiscale o a un anticipo rimborsabile, o a titolo indipendente. Le infrastrutture devono essere aperte a più utenti e il loro uso è concesso in modo trasparente e non discriminatorio. Le imprese che hanno finanziato almeno il 10% dei costi di investimento possono

Rientrano in questo speciale ambito creato *ad hoc* gli aiuti per la ricerca e lo sviluppo in materia di Covid<sup>19</sup>; gli aiuti agli investimenti per l'attività cd. di *testing* e *upscaling*; gli aiuti agli investimenti per la produzione di prodotti connessi<sup>20</sup>.

godere di un accesso preferenziale a condizioni più favorevoli. L'aiuto non può essere concesso a imprese che, al 31 dicembre, si trovavano già in difficoltà (ai sensi del GBER).

<sup>19</sup> Aiuti per la ricerca e lo sviluppo in materia di *Coronavirus* e antivirali pertinenti, in particolare i progetti insigniti di un marchio di eccellenza specifico per il Covid, che ne attesta la qualità nel quadro dello strumento per le PMI "Orizzonte 2020". Gli aiuti sono ammessi a condizione che siano concessi sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali entro il 31 dicembre 2020. Inoltre: per i progetti avviati prima del 1° febbraio 2020, l'aiuto ha un effetto di incentivazione solo se necessario per accelerare o ampliare la portata del progetto. In tali casi saranno ammissibili solo i costi supplementari necessari per tale ultimo fine. I costi ammissibili sono tutti quelli necessari per il progetto di ricerca e sviluppo nel corso della sua durata, compresi, tra l'altro, quelli di personale, per le apparecchiature, i servizi digitali e informatici, gli strumenti diagnostici, la raccolta di dati e il loro trattamento, i servizi di ricerca e sviluppo e per le sperimentazioni precliniche e cliniche, per l'ottenimento dei brevetti e di altri attivi immateriali, etc.. L'intensità di aiuto per ciascun beneficiario può coprire il cento per cento dei costi ammissibili per la ricerca fondamentale e non supera l'ottanta per cento dei costi ammissibili per la ricerca industriale e lo sviluppo sperimentale. Quest'ultimo comunque può essere aumentato di quindici punti percentuali se si tratta di un progetto comune a più Stati membri o in collaborazione transfrontaliera. Gli aiuti possono essere combinati con il sostegno proveniente da altre fonti per gli stessi costi ammissibili, a condizione che gli aiuti combinati non superino i massimali indicati. Il beneficiario dell'aiuto si impegna a concedere licenze non esclusive a condizioni di mercato non discriminatorie a terzi nel SEE. L'aiuto non può essere concesso a imprese che si trovavano già in difficoltà (ai sensi del GBER) al 31 dicembre 2019.

<sup>20</sup> Tali aiuti sono ammissibili se concessi sotto forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali o anticipi rimborsabili, se sono destinati alla produzione di medicinali (compresi i vaccini) e i trattamenti, i relativi prodotti intermedi, i principi attivi farmaceutici e le materie prime; i dispositivi medici, le attrezzature ospedaliere e mediche (compresi i ventilatori meccanici, gli indumenti e i dispositivi di protezione e gli strumenti diagnostici) e le materie prime necessarie; i disinfettanti e i relativi prodotti intermedi e le materie prime chimiche relative; gli strumenti per la raccolta/il trattamento dei dati. Per i progetti avviati prima del primo febbraio 2020, sono ammissibili all'aiuto solo i costi supplementari relativi alle misure di accelerazione o all'ampliamento della portata del progetto già avviato. Il progetto d'investimento deve essere completato entro sei mesi dalla data di concessione dell'aiuto. Un progetto d'investimento si considera completato quando ciò è stato accertato dalle autorità nazionali. Se il termine di sei mesi non è rispettato, per ogni mese di ritardo si procede al rimborso del venticinque per cento dell'importo dell'aiuto concesso, a meno che il ritardo non sia dovuto a fattori che esulano dalle capacità di controllo del beneficiario dell'aiuto. Nel caso di anticipi rimborsabili, se il termine non è rispettato, questi sono restituiti in rate annuali uguali entro cinque anni dalla data di concessione dell'aiuto. I costi ammissibili riguardano tutti i costi d'investimento per la produzione e i costi di collaudo dei nuovi impianti di produzione. L'intensità di aiuto non deve superare l'ottanta per cento dei costi ammissibili. L'aiuto non è cumulabile con altri aiuti agli investimenti per gli stessi costi ammissibili. Se il sostegno pro-



Gli Stati membri devono comunque presentare relazioni annuali alla Commissione UE sugli aiuti concessi per fronteggiare l'emergenza<sup>21</sup>. Inoltre, si consente che gli Stati membri elaborino misure nazionali in linea con altri obiettivi politici, come ad esempio consentire la trasformazione verde e digitale delle loro economie o prevenire le frodi, l'evasione fiscale o l'elusione fiscale aggressiva<sup>22</sup>.

3. Il citato *Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*», come visto, disciplina un quadro temporaneo per consentire agli Stati membri di adottare misure di aiuto all'economia, in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato, che si badi bene non sostituisce, ma integra gli altri strumenti consentiti di intervento pubblico sulla base delle norme già vigenti sugli aiuti di Stato.

L'intervento è basato sull'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che: al paragrafo 2, lettera *b*), dichiara

viene da più di uno Stato membro, oppure, se l'investimento viene concluso entro due mesi dalla concessione del sostegno (sotto forma di sovvenzione diretta, agevolazione fiscale o anticipo rimborsabile), l'intensità massima di aiuto può essere aumentata di 15 punti percentuali. A certe condizioni può essere concessa una garanzia a copertura delle perdite, in aggiunta a una sovvenzione diretta, a un'agevolazione fiscale o a un anticipo rimborsabile, o a titolo indipendente.

<sup>21</sup> Sul sito istituzionale della Commissione europea è disponibile l'elenco delle decisioni sugli aiuti di Stato ad essa notificati dai diversi Stati membri, tra cui l'Italia, per fronteggiare l'emergenza da coronavirus. Per quanto riguarda l'Italia, la Commissione ha approvato: il regime di aiuti - previsto dall'articolo 5 del D.L. n. 18/2020 - pari a 50 milioni di euro per il 2020, per sostenere la produzione e la fornitura di dispositivi medici, come i ventilatori, e di dispositivi di protezione individuale, come mascherine, occhiali, camici e tute di sicurezza; la garanzia dello Stato italiano a sostegno di una moratoria dei debiti contratti presso le banche da parte delle piccole e medie imprese (PMI) colpite dalla pandemia di coronavirus; il regime di aiuti relativo al potenziamento dell'intervento in garanzia del Fondo di garanzia PMI a sostegno dei lavoratori autonomi e delle imprese con un massimo di 499 dipendenti interessate dalla pandemia di coronavirus (articolo 13, D.L. n. 23/2020); il regime di aiuti relativo alla garanzia su nuovi prestiti per gli investimenti e per il capitale di esercizio concessi dalle banche a sostegno delle imprese colpite dall'emergenza del coronavirus. Attraverso gli enti finanziari, la statale SACE erogherà le garanzie; il regime di aiuti relativo alla garanzia su nuovi prestiti concessa da ISMEA a favore delle imprese del settore agricolo e della pesca (articolo 13, D.L. n. 23/2020).

<sup>22</sup> La disciplina degli aiuti di Stato per l'ambiente e l'energia sarà riformata entro il 2021 alla luce degli obiettivi politici del *Green new Deal* europeo e sosterranno una transizione economicamente efficace e socialmente inclusiva alla neutralità climatica entro il 2050. Ciò contribuirà a una strategia di ripresa per l'economia europea che centri l'importante duplice transizione ecologica e digitale, conformemente agli obiettivi nazionali e dell'Unione.

compatibili con il mercato interno gli aiuti pubblici destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali (esimendo, dunque, tali tipi di aiuti dall'obbligo di previa approvazione da parte della Commissione UE); e, al paragrafo 3, lettera *b*), dispone che possono essere compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro<sup>23</sup>.

Viene richiamato, in particolare, il Regolamento generale di esenzione per categoria, Regolamento n. 651/2014/UE della Commissione, del 17 giugno 2014, cd. GBER, che dichiara, a date condizioni, alcune categorie di aiuti di Stato compatibili con il mercato interno, esentandole dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione UE.

Rimane comunque applicabile la disciplina sugli aiuti di Stato alle imprese in difficoltà, ammissibili alle condizioni previste dai relativi Orientamenti<sup>24</sup>.

Il *Temporary Framework* delinea le diverse opzioni di cui dispongono gli Stati membri per la concessione di misure che possono essere attivate senza il coinvolgimento della Commissione.

Quanto alle citate misure temporanee di aiuti compatibili con il mercato interno possono essere approvate dagli Stati membri dopo la notifica da parte dello Stato membro interessato.

Tra le misure ammissibili, gli aiuti finalizzati a garantire la liquidità e l'accesso ai finanziamenti per le imprese. Gli Stati membri sono stati autorizzati a concedere, fino al valore nominale di 800 mila euro per impresa, prestiti a tasso zero, garanzie su prestiti che coprono il 100% del rischio o fornire capitale<sup>25</sup>. L'intervento può essere cumulato, con altre

<sup>23</sup> Il tutto previa approvazione della Commissione UE, al fine di valutare il carattere mirato alla finalità e la loro adeguatezza e proporzionalità.

<sup>24</sup> Comunicazione 2014/C 249/01.

<sup>25</sup> Nel dettaglio, il *Temporary Framework* ritiene ammissibili: Sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di pagamento o altre forme, quali anticipi rimborsabili, garanzie, prestiti e partecipazioni. L'aiuto non deve superare 800 mila euro per impresa (al lordo di qualsiasi imposta o onere). L'aiuto non può essere concesso a imprese che, al 31 dicembre 2019, si trovavano già in difficoltà (ai sensi, dell'articolo 2, punto 18) del GBER). Nel settore della pesca e dell'acquacoltura, l'aiuto non deve superare i 120 mila euro e non deve riguardare alcuna delle categorie già escluse dal regime *de minimis* (cfr. lett. da *a*) a *k*) dell'art.1 del Reg. 717/2014/UE). Nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli l'aiuto non deve superare i 100 mila euro per impresa. Garanzie statali sui prestiti per garantire l'accesso alla liquidità delle imprese. Per singolo prestito, i premi di garanzia sono fissati a un livello minimo, che aumenta progressivamente man mano che aumenta la durata del prestito garantito. Per i prestiti che si estendono oltre il 31 dicembre 2020, l'importo del capitale del prestito non deve superare il doppio della spesa salariale annuale per il 2019 o per l'ultimo anno di

misure consentite in via ordinaria<sup>26</sup>.

La Comunicazione dell'8 maggio (C(2020) 3156 final) ha apportato una seconda modifica del *Temporary Framework* per consentire, secondo regole temporanee e straordinarie efficaci sino al 1° luglio 2021, interventi pubblici mirati sotto forma di aiuti alla ricapitalizzazione a favore delle società non finanziarie che li necessitano, in modo da contribuire a ridurre il rischio per l'economia dell'UE nel suo complesso. La Comunicazione introduce inoltre la possibilità per gli Stati membri, fino a dicembre 2020, di sostenere le imprese in difficoltà finanziarie dovute alla pandemia fornendo loro debito subordinato a condizioni favorevoli.

In alternativa, gli Stati membri possono notificare i regimi utilizzando criteri predeterminati come base, ma con la possibilità di modulare la scadenza del prestito e il livello del margine per il rischio di credito, ad esempio applicando un margine per il rischio di credito fisso per l'intera durata del prestito, se tale margine è superiore al margine minimo per il rischio di credito per il primo anno per ciascun tipo di beneficiario, aggiustato in funzione della durata e della copertura della garanzia. I contratti di prestito sono firmati entro e non oltre il 31 dicembre 2020 e sono limitati ad un massimo di 6 anni (a meno che non siano modulati diversamente).

Per i prestiti con scadenza superiore al 31 dicembre 2020, l'importo

sponibile, o non può essere superiore al 25% del fatturato relativo al 2019. Oppure, sulla base di un'opportuna giustificazione e di un'autocertificazione da parte del beneficiario, relativa al proprio fabbisogno di liquidità, l'importo del prestito può essere aumentato fino a coprire il fabbisogno di liquidità dal momento della concessione per i successivi 18 mesi per le PMI e per i seguenti 12 mesi per le grandi imprese. Per i prestiti con scadenza entro il 31 dicembre 2020, l'importo del capitale del prestito può essere superiore a quanto indicato per i prestiti che si estendono oltre tale data, ma con una giustificazione adeguata e a condizione che la proporzionalità dell'aiuto resti assicurata. Inoltre, la durata della garanzia (a meno che sia stata modulata, secondo quanto sopra descritto) deve essere limitata a un massimo di sei anni e la garanzia pubblica non deve eccedere il 90 per cento del capitale di prestito in caso di perdite subite in modo proporzionale e alle stesse condizioni da parte dell'ente creditizio e dello Stato, o il 35 per cento del capitale di prestito, laddove le perdite siano dapprima attribuite allo Stato e solo successivamente agli enti creditizi (garanzia di prima perdita). Nel caso in cui l'entità del prestito diminuisca nel tempo, ad esempio perché il prestito inizia a essere rimborsato, l'importo garantito deve diminuire proporzionalmente. La garanzia può riguardare sia i prestiti per gli investimenti che quelli per il capitale di esercizio e può essere concessa a imprese che non erano in difficoltà (ai sensi del GBER) al 31 dicembre 2019. Aiuti sotto forma di tassi d'interesse agevolati per i prestiti pubblici. I prestiti possono essere concessi a un tasso di interesse agevolato pari almeno al tasso di base (IBOR a 1 anno o equivalente, pubblicato dalla Commissione) applicabile il 1° gennaio 2020, più i margini di rischio di credito indicati in una apposita tabella.

<sup>26</sup> Come gli aiuti *de minimis* (portando dunque l'entità dell'aiuto per impresa a 1 milione di euro) e con altre misure consentite in via straordinaria dal *Temporary Framework*.

totale dei prestiti per beneficiario non deve superare il doppio della spesa salariale annuale per il 2019 o per l'ultimo anno disponibile, o non può essere superiore al 25 per cento del fatturato nel 2019. Oppure, sulla base di un'opportuna giustificazione e di un'autocertificazione da parte del beneficiario, relativa al proprio fabbisogno di liquidità, l'importo del prestito può essere aumentato fino a coprire il fabbisogno di liquidità dal momento della concessione per i successivi 18 mesi per le PMI e per i seguenti 12 mesi per le grandi imprese.

Per i prestiti con scadenza entro il 31 dicembre 2020, l'importo del capitale del prestito può essere superiore (rispetto a quanto indicato per i prestiti che si estendono oltre tale data), ma con una giustificazione adeguata e a condizione che la proporzionalità dell'aiuto resti assicurata. Sono ammessi sia prestiti per gli investimenti che quelli per il capitale di esercizio. Va evidenziato che la misura può essere concessa a imprese che tuttavia non fossero in difficoltà (ai sensi del GBER) al 31 dicembre 2019.

Quanto agli aiuti sotto forma di garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari, la Commissione specifica che tali aiuti indiretti non hanno l'obiettivo di preservare o ripristinare la redditività, la liquidità o la solvibilità degli enti creditizi e dunque non costituiscono *sostegno finanziario pubblico straordinario* ai sensi della disciplina UE sugli enti creditizi. Gli enti creditizi o altri enti finanziari dovrebbero, infatti, nella misura più ampia possibile, trasferire ai beneficiari finali i vantaggi della garanzia pubblica o dei tassi di interesse agevolati sui prestiti. L'intermediario finanziario dovrà essere in grado di dimostrare l'esistenza di un meccanismo volto a garantire che i vantaggi siano trasferiti, nella misura più ampia possibile, ai beneficiari finali, sotto forma di maggiori volumi di finanziamento, maggiore rischiosità dei portafogli, minori requisiti in materia di garanzie e premi di garanzia o tassi d'interesse inferiori. Quando sussiste l'obbligo giuridico di prorogare la scadenza dei prestiti esistenti per le PMI non può essere addebitata alcuna commissione di garanzia.

Riguardo all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine da parte dello Stato, la Commissione europea ha deciso di ampliare ulteriormente la flessibilità introdotta dalla Comunicazione originaria. Il differimento del pagamento da parte di acquirenti stranieri di beni e/o servizi comporta un rischio di credito per il venditore/esportatore, contro il quale questi si assicura, generalmente presso assicuratori privati (la cosiddetta assicurazione del credito all'esportazione)<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Sulla base della comunicazione sull'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine, in vigore dal 2013, gli scambi nei 27 Stati membri dell'UE e nei nove paesi OCSE

4. La Commissione, come anticipato, ha contemplato anche “*aiuti alla ricapitalizzazione a favore delle imprese non finanziarie*” visto che il *lockdown* ha comunque influito sulla capacità di molte imprese di produrre beni o fornire servizi, con conseguenti perdite che hanno ridotto il loro capitale e la loro capacità di contrarre prestiti sui mercati. Gli aiuti alla ricapitalizzazione dovrebbero comunque essere concessi solo se non sono disponibili altre soluzioni adeguate e come più volte evidenziato le imprese già in difficoltà il 31 dicembre 2019 non possono affatto ricorrere a tali provvidenze. L'intervento è stato previsto per evitare difficoltà sociali e *default* del mercato a causa di una perdita significativa di posti di lavoro, l'espulsione dal sistema di realtà produttive innovative o di importanza sistemica, od ancora il rischio di interruzione o turbative rilevanti di un importante servizio collettivo. Questa possibilità deve tuttavia limitarsi a consentire *la redditività dell'impresa* e non deve andare al di là del ripristino della struttura patrimoniale del beneficiario antecedente la pandemia.

Quanto invece alle condizioni riguardanti l'ingresso dello Stato nel capitale delle imprese e la relativa remunerazione, lo stesso deve essere adeguatamente retribuito per i rischi che assume attraverso l'aiuto alla ricapitalizzazione. In secondo luogo, per assicurare la natura temporanea dell'intervento, il meccanismo di remunerazione deve incentivare i beneficiari e/o i loro proprietari a *riacquistare* le azioni acquisite dallo Stato con la misura di aiuto. I beneficiari e gli Stati membri sono tenuti ad elaborare una strategia di uscita ed in particolare devono farlo le grandi imprese. Qualora sei anni dopo l'aiuto alla ricapitalizzazione nel caso delle società quotate in borsa o sette anni nel caso delle altre imprese, l'uscita dello Stato non fosse avvenuta o fosse ancora problematica, do-

elencati nel suo allegato, con durata del rischio inferiore ai due anni, comportano rischi assicurabili sul mercato e non dovrebbero, in linea di principio, essere assicurati dallo Stato o da assicuratori che beneficiano del sostegno dello Stato. Il 23 marzo 2020, dopo che alcuni Stati membri hanno indicato di attendersi una contrazione a livello mondiale del mercato delle assicurazioni private per le esportazioni verso tutti i Paesi a causa della pandemia di *coronavirus*, la Commissione ha avviato una consultazione pubblica urgente, dalla quale è emersa una capacità insufficiente di assicurazione privata per le esportazioni verso tutti i paesi, associata a un prevedibile aumento significativo della domanda di assicurazione riconducibile all'attuale crisi. Sulla base dei risultati della consultazione pubblica e dei pertinenti indicatori economici, la Commissione ha deciso di considerare tutti i paesi individuati come temporaneamente non assicurabili sul mercato e di escludere tutti i paesi dall'elenco dei paesi *assicurabili sul mercato* fino al 31 dicembre 2020. In seguito alla modifica, gli assicuratori statali avranno in linea di principio la possibilità di intervenire e fornire un'assicurazione per il rischio di credito all'esportazione a breve termine per tutti i paesi, senza che lo Stato membro interessato debba dimostrare che il paese in questione è temporaneamente *non assicurabile sul mercato*.

vrà essere notificato alla Commissione un piano di ristrutturazione per il beneficiario<sup>28</sup>.

Con riferimento alla *governance* di tali imprese, invece, fino a quando lo Stato non sarà completamente uscito, i beneficiari sono soggetti al divieto di versare dividendi e riacquistare azioni. Inoltre, fino al momento in cui sarà rimborsato almeno il 75 per cento della ricapitalizzazione, si applica una rigorosa limitazione della remunerazione della dirigenza, compreso il divieto dei *bonus*. Tali condizioni, afferma la Commissione, mirano anche a incentivare i beneficiari e i loro proprietari a riacquistare le azioni detenute dallo Stato non appena la situazione economica lo consenta. Inoltre, per garantire che i beneficiari non utilizzino indebitamente l'aiuto alla ricapitalizzazione, essi non possono utilizzarlo per sostenere le attività economiche di *imprese integrate* che si trovavano in difficoltà economiche prima del 31 dicembre 2019. E fino a quando non sia avvenuto il rimborso di almeno il 75 per cento delle risorse immesse per ricapitalizzare, ai beneficiari, diversi dalle piccole e medie imprese (PMI), è vietato in linea di massima di acquisire una partecipazione superiore al 10 per cento in imprese concorrenti o altri operatori della stessa linea di attività, comprese le operazioni a monte e a valle.

Gli Stati membri devono altresì pubblicare informazioni sull'identità delle imprese che hanno ricevuto un aiuto e sull'importo entro tre mesi dalla ricapitalizzazione. Inoltre, i beneficiari, diversi dalle PMI, devono pubblicare informazioni sull'uso degli aiuti ricevuti, compreso il modo in cui l'utilizzo degli aiuti ricevuti sostiene le attività dell'impresa in linea con gli obblighi dell'UE e nazionali legati alla trasformazione verde e digitale.

La Commissione ha introdotto inoltre la possibilità per gli Stati membri di sostenere le imprese in difficoltà finanziarie dovute alla pandemia di *coronavirus* fornendo loro *debito subordinato* a condizioni favorevoli. Ciò riguarda gli strumenti di debito subordinati ai crediti ordinari *di primo rango* in caso di procedure di insolvenza e completa la gamma di strumenti a disposizione degli Stati membri nell'ambito dell'attuale quadro temporaneo, compresa la concessione di *debito di primo rango* alle società che lo necessitano<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Gli Stati membri possono comunque notificare i regimi di ricapitalizzazione o le misure di aiuto individuali. Al momento dell'approvazione di un regime, la Commissione chiederà una notifica separata per gli aiuti ad una società superiori alla soglia di 250 milioni di euro, che verranno sottoposti ad una valutazione individuale.

<sup>29</sup> I problemi emersi nell'attuazione della misura del *bail-in* condussero le istituzioni europee, nell'ambito del c.d. "Pacchetto bancario europeo", a ipotizzare la modifica della Diretti-

Il debito subordinato non può essere convertito in capitale mentre la società è in attività. Gli aiuti sotto forma di debito subordinato ricevono una remunerazione più elevata e subiscono un'ulteriore limitazione dell'importo rispetto al debito di primo rango nell'ambito del quadro di riferimento temporaneo. Se gli Stati membri intendono fornire debito subordinato per importi superiori alle soglie, si applicheranno tutte le condizioni vigenti per le misure di ricapitalizzazione di cui sopra.

5. L'art. 1.4, Reg. 651/2014/UE, esclude gli aiuti ad imprese in difficoltà dal regime di esenzione generale, salvo il caso in cui la situazione di difficoltà dipenda da calamità naturali. Altrettanto incompatibili con il diritto europeo sono – in linea di principio – le misure di aiuto destinate a sollevare le condizioni di settori in crisi, in quanto tali. La mancanza di una norma di esenzione generale lascia alla discrezionalità della Commissione di comprendere, fra gli aiuti esentabili, anche queste ipotesi. Gli orientamenti della Commissione sono definiti in una *Comunicazione* che andrà rinnovata o rielaborata a fine 2020<sup>30</sup>. Pur contenendo la stessa dichiarazioni di principio contrarie agli aiuti pubblici a favore di imprese in crisi, in quanto distorsivi della concorrenza ed incentivanti comportamenti “opportunistici”, questi sono ammessi.

In particolare si contemplan tre categorie di aiuti: quelli al *salvatag-*

va 2014/59/UE per quel che riguarda la classificazione degli strumenti di debito non garantiti nella gerarchia dei crediti in caso di insolvenza della banca. Il tutto operando l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri in materia di gerarchia dei crediti vantati nei confronti degli enti bancari in dissesto ed introducendo una nuova classe di strumenti di finanziamento, definiti “*di primo rango non privilegiato*”, da sottoporre a *bail-in* durante la risoluzione, subito dopo gli strumenti di fondi propri, ma prima delle altre passività di “primo rango”. Con l'espressione credito di primo rango (non garantito) quindi si fa riferimento alla categoria dei crediti che non vantano alcuna causa di prelazione (ossia ai chirografari) categoria alla quale appartengono anche quelli definiti “non privilegiati”, in quanto *junior* rispetto ai restanti crediti chirografari, ma *senior* rispetto ai fondi propri. L'introduzione della clausola di subordinazione “intraclasse” (quella dei chirografari, appunto) avvicina così i requisiti fissati a livello europeo per il MREL a quelli elaborati a livello inter-nazionale per la norma TLAC, la quale, come si diceva, pone la clausola di postergazione come caratteristica imprescindibile delle passività ad alta capacità di assorbimento delle perdite (così in modo puntuale D. VATTERMOLI, «*Strumenti di credito chirografario di secondo livello*». *Alchimie linguistiche e tutela del mercato bancario*, in *ilcaso.it*).

<sup>30</sup> Commissione Ue, *Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà*, 2014/C 249/01, del 31 luglio 2014. La Comunicazione si applica a tutti i settori economici, con eccezione della produzione di carbone e acciaio, soggetta a norme più restrittive, e del settore bancario-finanziario, soggetto a norme speciali più elastiche.

gio, consistenti in prestiti agevolati di breve durata (6 mesi) volti a mantenere in attività un'impresa per il tempo necessario ad elaborare un piano di ristrutturazione; quelli volti *alla ristrutturazione* consistenti, come visto, in ricapitalizzazioni o garanzie, diretti a finanziare un piano di risanamento dell'impresa, che dev'essere in grado di determinare un riequilibrio economico e ripristinare una redditività a lungo termine del beneficiario dell'aiuto<sup>31</sup>, e infine quelli diretti al *sostegno temporaneo per la ristrutturazione*, rappresentati da concessioni di liquidità, della durata massima di 18 mesi, volte ad accompagnare la realizzazione del piano di ristrutturazione.

Gli aiuti possono essere diretti a imprese soggette ad una procedura concorsuale o ad imprese ancora *in bonis*, che presentino tuttavia gravi squilibri patrimoniali in base agli indici individuati nella Comunicazione. In ogni caso, l'intervento pubblico deve giustificarsi come *extrema ratio*, di fronte al rischio di fallimento e all'impossibilità di trovare una soluzione alternativa di mercato. Inoltre, deve avere carattere di eccezionalità: in tal senso è sancita anche la regola dell'*una tantum*, che vieta di reiterare misure di aiuti di salvataggio a favore della stessa impresa<sup>32</sup>.

Le deroghe agli aiuti alle «*impresa in difficoltà da coronavirus*» si fermano di fronte a quelle che secondo la disciplina comunitaria – ed in particolare il Regolamento n. 651/2014/UE della Commissione, del 17 giugno 2014 – soddisfano almeno una delle condizioni di cui di seguito<sup>33</sup>.

Nel caso di società a responsabilità limitata qualora abbia perso più della metà del capitale sociale sottoscritto a causa di perdite cumulate (diverse dalle PMI costituite da meno di tre anni o, ai fini dell'ammissibilità a beneficiare di aiuti al finanziamento del rischio, dalle PMI

<sup>31</sup> Questi aiuti strutturali devono accompagnarsi ad un impegno finanziario diretto dell'impresa interessata.

<sup>32</sup> Al riguardo LIBERTINI, *Concorrenza e crisi d'impresa*, in *Astrid rassegna* n. 6/2020, 31, il quale rileva come gli aiuti pubblici devono essere giustificati dal perseguimento di un "obiettivo di interesse comune" e tra questi obiettivi, la Commissione elenca: (i) obiettivi di carattere sociale (grave disoccupazione o altre "gravi difficoltà sociali"); (ii) pericolo di uscita dal mercato di un'impresa che svolge un importante ruolo sistemico, a livello territoriale o settoriale; (iii) esigenza di continuità di un servizio, tanto più se di interesse economico generale; (iv) rischio di "perdita irreversibile di importanti conoscenze o competenze tecniche", facendo notare come in questo "ampio quadro vi sono indicazioni coerenti con i principi generali del diritto della concorrenza (le ultime due) ed altre che possono giustificarsi soltanto in termini di politica sociale o di politica industriale (le prime due)".

<sup>33</sup> Già prima del Regolamento si vedano gli orientamenti comunitari nel puntuale saggio di D'ATTORRE, *La procedura di ristrutturazione industriale delle grandi imprese in stato di insolvenza*, in *Dir. comm. int.*, 2004, 69 ss.



nei sette anni dalla prima vendita commerciale ammissibili a beneficiare di investimenti per il finanziamento del rischio a seguito della *due diligence* da parte dell'intermediario finanziario selezionato). Ciò si verifica quando la deduzione delle perdite cumulate dalle riserve (e da tutte le altre voci generalmente considerate come parte dei fondi propri della società) determini a un importo cumulativo negativo superiore alla metà del capitale sociale sottoscritto<sup>34</sup>.

In secondo luogo nel caso di società in cui almeno alcuni soci abbiano la responsabilità illimitata per i debiti della società qualora abbia perso più della metà dei fondi propri, quali indicati nei conti della società, a causa di perdite cumulate (diverse dalle PMI costituite da meno di tre anni o, ai fini dell'ammissibilità a beneficiare di aiuti al finanziamento del rischio, dalle PMI nei sette anni dalla prima vendita commerciale ammissibili a beneficiare di investimenti per il finanziamento del rischio a seguito della *due diligence* da parte dell'intermediario finanziario selezionato)<sup>35</sup>.

Ancora qualora l'impresa sia oggetto di procedura concorsuale per insolvenza o soddisfi le condizioni previste dal diritto nazionale per l'apertura nei suoi confronti di una tale procedura su richiesta dei suoi creditori<sup>36</sup>.

In quarto luogo qualora l'impresa abbia ricevuto un aiuto per il salvataggio e non abbia ancora rimborsato il prestito o revocato la garanzia o abbia ricevuto un aiuto per la ristrutturazione e sia ancora soggetta a un piano di ristrutturazione.

Infine, nel caso di un'impresa diversa da una PMI, qualora, negli ul-

<sup>34</sup> Ai fini della disposizione, per «società a responsabilità limitata» si intendono in particolare le tipologie di imprese di cui all'allegato I della direttiva 2013/34/UE e, se del caso, il «capitale sociale» comprende eventuali premi di emissione.

<sup>35</sup> Ai fini della presente disposizione, per «società in cui almeno alcuni soci abbiano la responsabilità illimitata per i debiti della società» si intendono in particolare le tipologie di imprese di cui all'allegato II della direttiva 2013/34/UE.

<sup>36</sup> Nel nostro ordinamento tuttavia in occasione del Covid si è legiferato nel senso che la garanzia è concessa anche alle imprese che, in data successiva al 31 dicembre 2019, sono state ammesse alla procedura del concordato con continuità aziendale di cui all'articolo 186-bis del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, hanno stipulato accordi di ristrutturazione ai sensi dell'articolo 182-bis o hanno presentato un piano attestato di cui all'articolo 67 del predetto decreto, purché, alla data di entrata in vigore del decreto legge, le loro esposizioni non siano più in una situazione che ne determinerebbe la classificazione come esposizioni deteriorate, non presentino importi in arretrato successivi all'applicazione delle misure di concessione e la banca, sulla base dell'analisi della situazione finanziaria del debitore, possa ragionevolmente presumere che vi sarà il rimborso integrale dell'esposizione alla scadenza, ai sensi dell'art 47 bis, comma 6, lettere a) e c) del Regolamento 575/2013.

timi due anni: il rapporto debito/patrimonio netto contabile dell'impresa sia stato superiore a 7,5 ed il quoziente di copertura degli interessi dell'impresa (ebitda/interessi) sia stato inferiore a 1,0.

Allo stato le norme relative alla disciplina della concorrenza tra imprese, il regime europeo sugli aiuti di Stato ha come obiettivo il mantenimento del corretto svolgersi del gioco competitivo e, nello specifico, sia l'eliminazione delle interferenze di natura pubblica al suo interno le quali possano falsare la concorrenza, sia la prevenzione di comportamenti protezionistici da parte dei governi degli Stati membri, che possano favorire le imprese nazionali a discapito di quelle provenienti da altri Paesi dell'Unione. Di conseguenza l'intento è quello di prevenire o sanzionare gli aiuti illegali in quanto erogati in violazione delle norme del Trattato ed incanalare l'attività degli Stati Membri in percorsi di sviluppo economico ed industriale in linea con quelli dell'Unione<sup>37</sup>.

A tal fine, con formula ampia, l'art. 107, paragrafo 1, definisce gli aiuti di Stato come aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsano o minacciano di falsare la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri. Salvo una serie di deroghe, la norma fissa una presunzione di incompatibilità con il diritto comunitario di tali misure<sup>38</sup>.

Invero, la nozione di aiuto di Stato fornita dal Trattato è un concetto giuridico oggettivo e omnicomprensivo, poiché contiene già al suo interno chiari elementi di identificazione. Tuttavia, seguendo un approccio che caratterizza gran parte della produzione normativa europea, l'art. 107, paragrafo 1, difetta di una precisazione più analitica di ciascuno dei diversi elementi costitutivi della fattispecie.

Ciò impone all'interprete di avvalersi, anche in tale ambito, dei riferimenti offerti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE o provenienti dal suo continuo dialogo con la Commissione allorché si tratti di stabilire in concreto: la sussistenza di un'impresa; l'imputabilità della misura allo Stato; il suo finanziamento con risorse statali; il conferimento di

<sup>37</sup>Cfr. in tema STROZZI, *Gli aiuti di Stato*, in Id. (a cura di), *Diritto dell'Unione europea - Parte speciale*, Torino, 2015, 375 s.; SCIPIONE, *Aiuti di Stato, crisi bancarie e ruolo dei Fondi di garanzia dei depositanti*, in *Giur. comm.*, 184; ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997, 93; PISAPIA, *Aiuti di stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, Padova, 2012, 2 ss.

<sup>38</sup>Nella *Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (2016/C 262/01) del 19 luglio 2016, sono ribaditi i requisiti della nozione di aiuto di Stato (origine statale, vantaggio, selettività, incidenza sugli scambi e sulla concorrenza).

un vantaggio; la *selettività della misura*; i suoi effetti sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri<sup>39</sup>. Affinché una misura di sostegno debba essere presa in considerazione, ai sensi dell'art. 107, paragrafo 1, TFUE, come aiuto di Stato, il Tribunale UE ricorda che devono ricorrere due condizioni distinte e cumulative, ossia l'intervento deve essere imputabile all'autorità pubblica ed il sostegno deve essere concesso direttamente o indirettamente mediante risorse statali. Nel tentativo di fornire una serie di prerequisiti secondo cui un aiuto di Stato può definirsi tale secondo la disciplina europea, di prassi la Corte distingue gli interventi non in funzione delle loro cause o dei loro obiettivi, ma in relazione agli effetti. Le misure di sostegno configurano un aiuto di Stato se producono un vantaggio concorrenziale a favore di una impresa o di una categoria di imprese interessate dalla concorrenza intracomunitaria, implicando costi a carico del pubblico erario. Altresì, coerentemente con l'interpretazione letterale dell'art. 107, paragrafo 1, TFUE le istituzioni comunitarie hanno (continuativamente) osservato che, affinché trovi applicazione il divieto di aiuti, la misura adottata deve nell'ordine: attribuire un "vantaggio gratuito" (solo) "al suo beneficiario", e quindi presentare i caratteri della "selettività" (conferimento di un vantaggio per i beneficiari); "incidere sugli scambi tra Stati membri" (c.d. pregiudizio agli scambi tra Stati membri); "falsare o minacciare di falsare la concorrenza" (pregiudizio alla concorrenza)<sup>40</sup>.

Benché vincolata dall'oggettività della nozione di sostegno pubblico vietata dal Trattato, nel giudicare la compatibilità di misure di aiuto con il mercato interno, la Commissione gode di un ampio potere discrezionale, che le consente di compiere complesse valutazioni di carattere economico e sociale, «*in ordine alla realizzazione di obiettivi di interesse generale o alle correzioni dei c.d. fallimenti del mercato, da effettuarsi nel contesto dell'Unione e non nazionale*», nonché di adottare orientamenti

<sup>39</sup> Le recenti istanze di riforma della disciplina dirette anche a raggiungere «il chiarimento e la migliore illustrazione» di tale nozione, onde garantirne un'applicazione più agevole, trasparente e coerente in tutta l'Unione, sono state poi precisate dalla Commissione UE con la Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, (2016/C 262/01 del 19 luglio 2016).

<sup>40</sup> Oltre a tali presupposti, dalla norma in questione emerge il concetto di irrilevanza dei motivi dell'intervento. Si possono enucleare almeno tre ipotesi in cui, pur nella sussistenza di tutti i requisiti sopra richiamati, l'intervento non costituisce un aiuto di Stato propriamente detto, e cioè quando: lo Stato agisca come un operatore commerciale privato; esso faccia fronte ad obblighi di natura privatistica, come quelli di risarcire danni o di restituire un indebito; la misura eccezionale si iscriva nel contesto di un regime generale – tributario o di previdenza sociale, ad esempio – e sia giustificata dalla natura o dalla struttura del sistema.

al fine di stabilire i criteri in base ai quali intende effettuare la valutazione, con il solo vincolo della pubblicazione degli stessi<sup>41</sup>.

6. L'ampio quadro derogatorio temporaneo in materia di aiuti di Stato definito dalla Commissione Europea nel *State Aid Temporary Framework* è caratterizzato da cinque fondamentali direttrici di azione: sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali selettive e acconti; garanzie di Stato per prestiti bancari contratti dalle imprese; prestiti pubblici agevolati alle imprese; garanzie per le banche che veicolano gli aiuti di Stato all'economia reale; assicurazione del credito all'esportazione a breve termine. In questo quadro si innestano gli interventi legislativi messi a punto dal Governo italiano per contrastare gli effetti dell'emergenza sanitaria COVID-19 in cui assumono particolare rilevanza le disposizioni relative alla concessione di garanzie pubbliche in favore di banche e istituzioni finanziarie a supporto dei finanziamenti erogati alle imprese, ai lavoratori autonomi e liberi professionisti titolari di partita IVA. Le disposizioni principali destinate a supportare il trasferimento di risorse finanziarie in favore degli operatori economici, con l'intento di temperare gli effetti di una potenziale grave crisi di liquidità, si rinvengono agli articoli 1 e 13 del Decreto-Legge 8 aprile 2020, n. 23<sup>42</sup>.

Secondo lo scenario cauto, potrebbero entrare in crisi di liquidità più della metà delle imprese del Paese con un costo sociale tra i 2,8 milioni e i 3,8 milioni di lavoratori a rischio. Le proiezioni predisposte da molti economisti prevedono che nei prossimi 6/12/18 mesi potrebbero chiudere, fallire o portare i libri in tribunale quasi il 50% delle imprese. La sospensione delle procedure esecutive e delle dichiarazioni di falli-

<sup>41</sup> Una volta, quindi, accertata la connotazione intrinseca di aiuto della misura statale, la valutazione della compatibilità con il mercato comune spetta esclusivamente alla Commissione; questa competenza le viene direttamente attribuita dall'art. 108, paragrafo 3, TFUE. La suddetta indeterminazione rappresenta per l'Esecutivo europeo sia un'opportunità che un vincolo; insieme, questi due elementi costituiscono quello che in dottrina è stato definito il "dilemma della discrezionalità".

<sup>42</sup> Altre regole più strettamente riguardano la riduzione del capitale sociale (art. 6), per le fattispecie verificatesi nel corso degli esercizi chiusi entro il 31 dicembre 2020 cui non si applicano gli artt. 2446, commi 2° e 3°, c.c., 2447 c.c., 2482 *bis*, commi 4°, 5° e 6°, c.c. nonché l'art. 2482 *ter* c.c. Per lo stesso periodo non opera la causa di scioglimento della società per riduzione o perdita del capitale sociale di cui all'art. 2484, comma 1°, n. 4), c.c. e l'art. 2545 *duodecies* c.c. relativo allo scioglimento delle coop. (sempre per la perdita del capitale sociale). L'art. 8 del d.l. "Liquidità" prevede che «[a]i finanziamenti effettuati a favore della società alla data di entrata in vigore del presente decreto e sino alla data del 31 dicembre 2020 non si applicano gli articoli 2467 e 2497 *quinquies* del codice civile» (al riguardo GREGGIO, *I finanziamenti dei soci e i limiti all'operatività degli artt. 2447 e 2482-ter*, in *il casoit.*).

mento può certo contenere la crisi, ma per sua natura è a termine. L'iniezione di liquidità prevista è chiaramente necessaria ma occorre individuare in quale direzione deve andare e quindi passare attraverso le normali dinamiche di mercato e di meritevolezza del salvataggio, senza dimenticare che le imprese italiane, cronicamente piccole e sottocapitalizzate<sup>43</sup> in un sistema ancora bancocentrico, in molti casi hanno trovato nel *coronavirus* solo il culmine della c.d. *piramide degli errori* di Heinrich<sup>44</sup>.

Abbiamo provato ad immaginare una strategia di resilienza specie per quelle *imprese sane*, che all'improvviso hanno perduto le proprie certezze e la dinamica dei propri cicli produttivi (e finanziari) e che non solo possono trovarsi sul baratro dell'incapacità di adempiere alle proprie obbligazioni ma divenire facili prede, a prezzi da saldo, di altre imprese concorrenti, specie straniere<sup>45</sup>. Per eliminare tutte le inefficienze di una crisi improvvisa e devastante, ossia quelle *ex ante* dei c.d. *gatekeepers*, quelle intermedie in cui si commettono i principali errori e quelle *ex post* delle procedure concorsuali di durata e costi incompatibili con la riallocazione dei valori aziendali, occorre innanzitutto segregare tempestivamente il complesso produttivo in modo che sia *funzionante e funzionale* ad altro soggetto giuridico che abbia il medesimo assetto proprietario mediante un affitto *virtuoso* dell'azienda o di suoi rami, subito

<sup>43</sup> Il recente *statement dell'executive committee* di CERIL - *Conference on European Restructuring and Insolvency Law*, redatto da due noti studiosi come Bob Wessels, e Stephen Madaus, (pubblicato il 20 marzo 2020, in [ceril.eu](http://ceril.eu)) individua quattro aree nelle quali i legislatori dovrebbero valutare di intervenire, quali la finanza ponte; la sospensione dei doveri di accesso a procedure di insolvenza basate su impossibilità di far fronte alle proprie obbligazioni; misure a supporto della sopravvivenza di imprese e dei loro dipendenti; norme che consentono di "ibernare" le piccole medie imprese che presentano insufficienti flussi di cassa dovuti al blocco derivante dalla situazione. Ma al tempo stesso il rapporto evidenzia che la semplice moratoria non è sufficiente perché in questo modo si evitano le azioni esecutive, ma si producono gli effetti connessi con l'inadempimento degli obblighi di pagamento; che l'ibernazione non può essere totale e che infine per le piccole imprese, che in Italia sono la maggior parte, la liquidità offerta in forma di possibilità di accesso al credito non è utile perché si tratta di imprese che *non possono alzare ulteriormente il proprio livello di indebitamento*.

<sup>44</sup> Nella c.d. "*Piramide degli errori*" di HERBERT WILLIAM HEINRICH (del 1931 e aggiornata da FRANK E. BIRD nel 1966) un incidente è solamente la punta della piramide di una serie molto più numerosa di errori ed eventi anomali che hanno concorso nel tempo a danneggiare il sistema. L'organizzazione resiliente toglie il velo e vede con limpidezza tutta la piramide degli eventi che hanno concorso a danneggiare il sistema, arrivando alla base e sanando non solo gli eventi anomali, ma anche quelli che potrebbero diventarlo.

<sup>45</sup> Si rinvia al riguardo a FIMMANÒ, *La resilienza dell'impresa di fronte alla crisi da Coronavirus mediante affitto d'azienda alla newco-start up, auto-fallimento e concordato "programmati"*, in *Riv. not.*, 2020, 165 ss.

dopo richiedere l'auto-fallimento da parte del soggetto giuridico locatore ed infine realizzare ad opera dell'affittuario un concordato fallimentare diretto all'acquisto dell'azienda o, meglio ancora, alla fusione semplificata con la società tornata *in bonis*.

Il programma può avere nel suo sviluppo delle varianti di "second best" che tuttavia non ne mutano la *ratio* complessiva che è quella di separare subito le passività dall'attività di impresa che deve proseguire con una *strategia di contenimento* delle morti delle imprese, laddove il fallimento della società meramente locatrice non determina chiusure di esercizi economici. Il tutto in modo da avere una sorta di *start up* dotata però dell'intero corredo aziendale e cognitivo consolidato ma priva di debiti e pendenze da allocare in una *bad company* destinata alla lenta liquidazione o all'immediato fallimento. Questo programma vale soprattutto per le imprese sane che abbiano subito per effetto di traumi congiunturali, come quello della pandemia, un improvviso arresto del ciclo finanziario e produttivo e per le quali la velocità di reazione basata sulla conoscenza dell'azienda (ed il mercato di riferimento) sia decisiva. In questi casi l'*asimmetria informativa* ed il plusvalore dato dalla continuità aziendale (spesso sottovalutato) acquistano un ruolo diverso da quello ordinario che può essere valorizzato da norme speciali, ma che vanno incanalate nell'attuale assetto normativo.

Tale programma può essere infatti concepito in modo *virtuoso, dichiarato e "resiliente"*, al fine di consentire una *gestione ponte* propedeutica ad evitare soluzioni di continuità dell'attività economica sullo sfondo di una definizione concordataria (preventiva o appunto fallimentare) della crisi. La espressa disciplina della fattispecie dettata dalla legge fallimentare vigente accentua la prima opzione di utilizzo *tipico*, in funzione di una rapidissima definizione concordataria (a guisa di *bad company*), garantita eventualmente dal prezzo di vendita dell'azienda all'affittuario oltre che dai canoni di locazione, come mera variante alternativa al modello base. Tutto ciò anche in considerazione del fatto che il concordato fallimentare, può essere, oltre che una mera modalità *subprocedimentale* di chiusura del fallimento, una variante *procedimentale* del modello liquidatorio *base*, rappresentando una possibile alternativa allo stesso per la gestione e la sistemazione dell'insolvenza che sia stata accertata in via giudiziale, da attuare subito dopo tale accertamento<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> La previsione della facoltà di recesso indennizzato – in cui l'eventuale valutazione del giudice va condotta sul piano dell'*equilibrio delle prestazioni* con riferimento al margine di guadagno che la parte si riprometteva di trarre dalla esecuzione del contratto - consente nella modalità di utilizzo, per così dire *fisiologica*, anche una corretta programmazione della fattibi-

Nella situazione prodotta dal *coronavirus* molte imprese, già spesso deboli sul piano finanziario, si sono trovate ad affrontare una situazione che ha interrotto bruscamente i propri cicli, produttivi e finanziari, provocando una situazione cui reagire con una segregazione immediata del complesso produttivo dal titolare del patrimonio, inteso come insieme di attività e passività. Il passaggio successivo è l'autofallimento del soggetto locatore in funzione di un concordato fallimentare "programmato" (o come "*second best*" di uno preventivo) e la prosecuzione dell'impresa con la *newco-start up* affittuaria e aspirante concordataria.

La possibilità di perseguire la strategia di un concordato fallimentare "*del giorno dopo*" è stata chiaramente concepita dal Legislatore della riforma del 2006 che, nel delineare il contenuto del programma di liquidazione, aveva collocato non a caso ai primi posti la *sussistenza di proposte di concordato ed il loro contenuto*. È evidente che tale riferimento da indicare nel programma all'indomani del fallimento, non può che riguardare quella variante procedimentale del modello liquidatorio base, programmato dallo stesso imprenditore insolvente, sulla base di un *driver* strategico di resilienza dell'impresa che sia stata affittata subito prima ad un soggetto giuridico diverso ma con il medesimo assetto proprietario, senza escludere che possano parteciparvi subito o successivamente eventuali *partners* terzi, industriali o finanziari.

Si badi bene: la proposta di concordato fallimentare "del giorno dopo" può essere assistita proprio *da quel nuovo sistema di garanzie e di finanziamenti pubblici* introdotte dalla legislazione italiana nel quadro di quella comunitaria e che abbiamo analizzato.

La *newco-start up* infatti non soffre di tutti i limiti e le criticità descritte nell'ordinamento comunitario e nel sistema bancario agli *aiuti di stato alle imprese in crisi* che rendono problematiche o impossibili erogazioni di garanzie o finanziamenti pubblici a società in concordato preventivo, anche a seguito delle deroghe prodotte dalla vicenda *coronavirus* o che comunque possono determinare violazioni della *par condicio e contegni opportunistici*, di rilievo anche penale.

Una linea specifica di interventi e garanzie potrebbe essere diretta a consentire il completamento del programma di riacquisto dell'azienda affittata, mediate il *finanziamento del concordato fallimentare*, a guisa di vero e proprio "investimento" e quindi fuori anche dagli ulteriori limiti agli aiuti di stato che hanno margini molti più ampi rispetto alle erogazioni di mera liquidità per la continuità finanziaria.

lità economica della sistemazione concordataria dopo il fallimento, *anche a beneficio di eventuali finanziatori terzi*.

La *newco-start up* avente i medesimi assetti proprietari della fallita può essere partecipata anche da soggetti terzi, industriali o finanziari. Anzi l'obiettivo vero è che l'operazione possa favorire l'ingresso di finanziatori nella *start up* affittuaria che propone il concordato fallimentare. Ma proprio per favorire questa resilienza "assistita" l'unica *strategia tempestiva* che consente la reale continuità reattiva deve partire da chi ha organizzato l'impresa che ha il tipico vantaggio competitivo della *conoscenza* della stessa.

Ecco che il programma "*resiliente*", che consenta la *gestione ponte* mediante affitto, può trovare il tassello finale nel concordato fallimentare a *garanzia pubblica* "del giorno dopo" che non incorre nelle criticità degli *aiuti di stato* alle imprese in crisi, propedeutico ad un "*fresh start*" o ancora meglio ad un "*restart without limits*".

Chiaramente non è escluso che il programma possa essere realizzato attraverso un *concordato preventivo* che ha tuttavia evidenziato gravi limiti: per la riluttanza del mercato a contrattare con imprenditori *in default*, per la difficoltà di operare sotto il rigido controllo di più organi perdipiù preoccupati dalle loro responsabilità e da ultimo per i limiti posti dai correttivi ad un concordato di tipo liquidatorio anche quando alla men peggio camuffata da procedura "mista" ed alla necessità di procedure competitive.

Si obietterà che il ricorso massiccio a questo programma *può moltiplicare esponenzialmente i fallimenti*. Orbene, a parte che è del tutto indimostrata la efficacia e la efficienza di una iniezione enorme di liquidità senza una strategia di scopo (pur se fosse possibile nelle dimensioni ipotizzate), vanno poi considerati i comportamenti *opportunistici* o addirittura *fraudolenti*, fuori dal controllo di organi concorsuali. Viceversa, finalizzare gli interventi al finanziamento con garanzia pubblica per il riacquisto delle aziende attraverso concordati programmati produrrebbe da un lato una rapida soddisfazione dei crediti concorsuali correttamente verificati seppur falcidiati e dall'altro la salvaguardia del tessuto produttivo del Paese, in una cornice dei controlli istituzionalmente realizzati dagli organi delle procedure concorsuali.





**QUALI RAPPORTI PUBBLICO PRIVATO PER IL SISTEMA-  
PAESE NELL'OTTICA DI UN CICLO DI RILANCIO 2020-2030.**

**DINAMICHE E ASSETTI FRA SETTORI PUBBLICI E PRIVATI  
AI FINI DELLE STRATEGIE TERRITORIALI  
PER I MERCATI DOMESTICI  
E PER IL POSIZIONAMENTO EUROPEO E GLOBALE**

PAOLO BERTACCINI BONOLI

SOMMARIO: 1. Verso un ruolo primario degli approcci pubblico-privato? – 2. Campi di intervento e applicazione. – 3. Prospettive e indirizzi possibili per un'Agenda Italia 2020-2030.

1. A partire dai primi anni Novanta il concetto di pubblico-privato ha via via acquisito una sempre maggiore presenza nel dibattito pubblico e nei confronti fra esperti di teoria delle istituzioni, sia in ambito nazionale che in ambito internazionale; in fase iniziale ciò si è verificato nel mondo di matrice occidentale, per poi divenire sempre più un tema presente nell'agenda globale odierna e influenzare in vario modo le dinamiche di ogni Stato.

Il retroterra di tale processo sono a loro volta gli anni Ottanta, e in precedenza i Settanta: decenni che portano in primo piano il concetto di "società civile" in termini robusti.<sup>1</sup> Si tratta di un concetto chiave su cui tutto il tema del pubblico-privato si incardina e appoggia. In Italia simbolico è il fatto che a seguito dell'assassinio nel 1982 del Prefetto di Palermo, Generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, il figlio Nando denomina "Società Civile" l'associazione e la testata giornalistica da lui fondate nel 1986 a Milano per promuovere il ruolo attivo dei cittadini nel contrasto alle mafie.

Non è questa la sede per una disamina analitica del retroterra istituzionale e di pensiero del concetto pubblico-privato: basti qui dire in buona sintesi che esso accompagna in varie forme tutto il processo di formazione dello Stato moderno. Nel corso del '900 esso viene infine di fatto significativamente marginalizzato a favore del settore pubblico con

<sup>1</sup> Per sottolineare la sua centralità storica nella nostra epoca, è utile evidenziare che nel mondo di cultura germanica la *Zivilgesellschaft* è stato e resta uno degli strumenti concettuali chiave per il ciclo di cultura istituzionale successivo al nazismo.

l'affermazione definitiva su scala mondiale dello Stato nazionale sovrano unitario a forte componente burocratica<sup>2</sup>. Sul finire del secolo scorso e nei primi due decenni di quello attuale – volendo periodizzare si può collocare il termine *a quo* nel 1989 con la caduta del Muro di Berlino e l'avvio del processo di globalizzazione contemporaneo – il tema pubblico-privato diviene invece sempre più centrale.

Esso esprime il complesso processo di riequilibrio fra poteri pubblici da una parte, i quali tramite le ideologie nazionalistiche e la forte burocratizzazione degli apparati amministrativi avevano finito per comprimere molto il ruolo dei segmenti privati della società, e società civile organizzata dall'altra, la quale inizia a rioccupare spazi prima sottratti o limitati. Fra vari fattori, in questa dinamica la crescente libera circolazione dei capitali su scala globale e lo sviluppo di una industria finanziaria internazionale articolata ha fortemente contribuito e contribuisce ad assegnare al settore privato un peso specifico molto maggiore in media rispetto al Novecento.

Si intende qui per pubblico-privato dunque quell'insieme non ancora compiutamente codificato di riflessioni, teorizzazioni in corso, pratiche, strumentazioni, politiche, programmi, modelli di *governance* che configurano, promuovono e attuano la collaborazione fra poteri pubblici da una parte, attraverso le sue amministrazioni centrali, amministrazioni locali e altri corpi, e società civile organizzata dall'altra, attraverso imprese, Terzo Settore, libere associazioni. Nel concreto le declinazioni possibili sono molteplici, ossia – a titolo esemplificativo – società miste co-partecipate, fondi di investimento comuni (ad esempio per la creazione di nuova impresa), concessioni, finanza di progetto/*project finance*, progetti di ricerca e promozione dell'innovazione, tavoli tecnici di coordinamento, *collective actions* di intervento su specifiche tematiche, programmi di scopo cofinanziati, gestione di servizi in spazi urbani pubblici, in genere dunque *latu sensu* ogni attuazione delle PPP *Public Private Partnerships* e del principio *multistakeholder/multilivello*.

Il pubblico-privato ha toccato e tocca tutte le principali dinamiche coeve, ossia, non esaustivamente: i. i cicli di privatizzazione delle grandi imprese pubbliche, monopolistiche e non; ii. l'affermarsi delle cosiddette autonomie funzionali, fra cui le *Authorities* indipendenti (oggi in Italia

<sup>2</sup> Come noto tale marginalità ha avuto luogo in forme meno estreme in ambito anglosassone, dove la pervasività dei poteri statali è stata più arginata, e rimane difatti a oggi un punto di riferimento su questi temi.

ben diciannove<sup>3</sup>), le università che sempre più operano come soggetti indipendenti in grado di co-esercitare funzioni di indirizzo, controllo, intervento sui territori (in particolare attraverso la cosiddetta Terza Missione), il sistema delle Camere di Commercio in connessione con le rappresentanze d'impresa; iii. l'affermarsi potente del Terzo Settore, che in Italia arriva a dispiegare un ciclo storico di grande consistenza nell'ultimo quarto di secolo; si pensi ad esempio agli straordinari esiti da esso ottenuti in termini di tutela del patrimonio ambientale, faunistico e paesaggistico – esiti che collocano oggi il nostro Paese all'avanguardia nel mondo in questo ambito – o al ciclo poderoso di mobilitazione antimafia messo in campo dalla società civile, dal 1982 in poi per l'appunto, oggi anch'esso punto di riferimento internazionale; iv. il rafforzamento – “prepotente” in questo caso – del mondo dello sport nella comunità internazionale, già concepito da De Coubertin quale “luogo altro dall'universo belligerante” degli Stati, dotato di autonomia e di propri statuti e giurisdizioni: da decenni esso è ormai un vero e proprio “pianeta indipendente” nella galassia degli Stati, con una propria fortissima capacità di impatto sociale, culturale, economico e diplomatico, basti pensare ai Giochi Olimpici, lampante esemplificazione di attuazione concreta della logica pubblico-privata.

Il pubblico-privato si presta dunque a essere uno degli assi principali su cui costruire percorsi di analisi e riflessioni in merito ad approcci, indirizzi, impostazioni, politiche e azioni per il rilancio del Paese nella fase post-Covid. Tale è la sua rilevanza che le Nazioni Unite lo hanno individuato quale obiettivo strumentale da perseguire da parte degli Stati membri ai fini del miglior raggiungimento dei 16 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (UN SDG 17)<sup>4</sup>. Per lo sviluppo economico dei Paesi non è

<sup>3</sup> Cfr Openpolis: [https://www.openpolis.it/parole/quante-sono-le-autorita-amministrative-indipendenti/?utm\\_source=Newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_term=MailUp&utm\\_content=MailUp&utm\\_campaign=Newsletter](https://www.openpolis.it/parole/quante-sono-le-autorita-amministrative-indipendenti/?utm_source=Newsletter&utm_medium=email&utm_term=MailUp&utm_content=MailUp&utm_campaign=Newsletter). Cfr. Anche PAOLO BERTACCINI, *Milano-Stato: federalismo e innovazione*, in *Impresa&Stato*, n.39, giugno 1997, Camera di Commercio di Milano.

<sup>4</sup> Cfr UN SDGs: <https://sustainabledevelopment.un.org>, in particolare: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg17>. La stessa Commissione Europea indica le PPP in vari documenti e linee guida quali strumenti strategici, cfr. ad esempio. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf); ugualmente la World Bank <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/guidelines-successful-public-private-partnerships> ed EIPA [https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2018/02/Public-Private-Partnerships\\_PPP-A-decision-makers-guide\\_MBU\\_2007.pdf](https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2018/02/Public-Private-Partnerships_PPP-A-decision-makers-guide_MBU_2007.pdf). Si tratta ormai di un indirizzo riconosciuto e promosso dalle principali organizzazioni internazionali.

da escludere che si trasformi sempre più nell'approccio prevalente in campo internazionale: anche in questo senso è funzionale agli interessi del Sistema Paese Italia favorire pratiche, competenze e reputazione che lo rendano un interlocutore credibile e appropriato per intese, alleanze, allocazioni di fondi pubblici e privati. Anche riguardo l'aspetto più squisitamente di qualità della vita, di qualità delle stesse democrazie e convivenze, esso diviene una componente qualificante della capacità dei sistemi Paese di generare benessere materiale e sociale.

Nel primo aspetto ciò è la conseguenza della profondità e velocità dell'innovazione tecnologica e della vastità della globalizzazione che hanno reso sempre più competitivi i mercati, e dunque molto più impegnativo per tutti gli attori – aziende ed enti pubblici – perseguire con efficacia i propri scopi, da cui una crescente esigenza di costruire alleanze<sup>5</sup>; nel secondo aspetto ciò si deve invece alle forti domande di partecipazione civile dal basso tipiche delle società post-moderne e alla crescente complessità di realtà sociali su cui le politiche pubbliche sono chiamate ad intervenire, elementi che richiedono sempre più competenze evolute e risorse finanziarie elevate.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> In precedenza, invece, i rapporti erano in prevalenza orientati a una chiara distinzione di ruolo, addirittura di controllo reciproco per evitare improprie interferenze. Questo è vero soprattutto nelle economie e società moderne più evolute e mature, in specifico Stati Uniti, Gran Bretagna e Germania nel '900. Per converso, nei Paesi che hanno dovuto affrontare percorsi di sviluppo in condizioni meno ideali, si sono sviluppate forme di economia mista. Per esempio in Italia, dove come noto ad esempio con IRI ed ENI tramite cui lo Stato ha supplito a debolezze storiche del ceto imprenditoriale, a sua volta però generando una serie di effetti collaterali tra cui la difficoltà a far nascere per l'appunto quello stesso ceto imprenditoriale in grado di affrontare sfide in settori globali ad alto assorbimento di capitali. Il tema peraltro è sempre più riconosciuto e in fase di codificazione in ambito internazionale, ad esempio presso la Harvard Kennedy School, cfr.

<https://www.hks.harvard.edu/educational-programs/executive-education/public-private-partnerships-infrastructure>; <https://blogs.worldbank.org/ppps/harvard-kennedy-school-and-ifc-team-senior-training-ppps-and-project-finance>

<https://www.hks.harvard.edu/educational-programs/masters-programs/master-public-policy>.

<sup>6</sup> Nel corso del '900 in linea di principio il fabbisogno finanziario per le politiche pubbliche è stato coperto adeguatamente dal prelievo fiscale. Oggi invece tale fabbisogno non è più compiutamente soddisfatto nei Paesi area OCSE, in particolare quelli con alto debito pubblico, anche in ragione degli alti costi di spesa ordinaria delle pubbliche amministrazioni, spese che assorbono gran parte del gettito senza lasciare risorse adeguate per politiche attive. Inoltre vi è un crescente bisogno di interlocuzione finale con i soggetti destinatari (cittadini, imprese e stakeholder) al fine di attuare interventi che ne affrontino con efficacia i bisogni. I settori dei servizi sociali e del welfare sempre più esemplificano l'esigenza di una combinazione di servizi pubblici e servizi privati, al punto che proprio dagli anni Ottanta in avanti prende

2. Ai fini dell'attuazione del principio e delle metodiche pubblico-privato è buona norma tenere presente che i modelli concettuali sottostanti, inclusi le idee sedimentate nel tempo, le percezioni, eventuali pregiudizi o timori o diffidenze, le casistiche storiche nel cui contesto si è formato uno specifico orientamento culturale, hanno una significativa potenziale incidenza sugli esiti applicativi. Tipicamente, se il soggetto pubblico diffida dei soggetti privati, costruirà gare o intese penalizzanti che a loro volta allontaneranno gli interlocutori; e all'inverso, se i soggetti privati hanno avuto precedenti negative esperienze, saranno restii ad esempio a includere rappresentanti pubblici con poteri effettivi in organi di *governance* condivisa.

In questo senso l'Italia ha un doppio retroterra da cui muovere. Da una parte esiste un percorso più recente di forme di collaborazione virtuosa che poco a poco sta generando un corpus di buone pratiche cui ricondursi; ma d'altra parte grava una tradizione storica nazionale e pre-nazionale di lunga data più di natura oppositiva che collaborativa fra pubblico e privato, fattore questo che complica non poco la migliore attuazione del principio<sup>7</sup>. Ugualmente cruciale è tenere conto delle dimensioni culturali, di mentalità, psico-antropologiche: fattori tutti che influiscono in modo molto significativo e spesso possono determinare specifiche evoluzioni e specifici esiti, in positivo o in negativo, delle dinamiche di interazione fra dimensione pubblica e dimensione privata<sup>8</sup>.

corpo il concetto del cosiddetto Terzo Settore, ossia di fatto un terzo "pillar" del sistema accanto al pubblico e al privato profit, con recenti relevantissime evoluzioni che ne hanno rafforzato il riconoscimento da parte dell'ordinamento italiano, cfr. Vita (2020): <http://www.vita.it/article/2020/06/26/co-progettazione-la-sponda-della-consulta/156023/?fbclid=IwAR1wqIisbiz4gqU7sCVe-TtFk6Xm8uZmMKwTIB7kayEDzzgtx-GBAnVGYZw>. Si pensi anche al ruolo che sempre più svolge la *Corporate Social Responsibility*.

<sup>7</sup> Spesso ad esempio nel dibattito pubblico non solo italiano si inferiscono conclusioni generali sulla non adeguatezza del ruolo pubblico o privato ad operare in determinati settori a partire da specifici casi o dinamiche di insuccesso precedenti, senza approfondire le modalità e le condizioni peculiari che hanno determinato quegli insuccessi. Ciò avviene presumibilmente in buona fede sulla base di schemi ideologici preesistenti; talvolta si ingenera però il sospetto che possano annidarsi interessi non dichiarati.

<sup>8</sup> Tipicamente si utilizza a fini esemplificativi il *whistleblowing*: in determinate culture, fra cui l'Italia, la segnalazione anche anonima di violazione delle leggi dello Stato all'interno di una organizzazione è avvertita culturalmente come delazione e tradimento di un proprio "clan". Le implicazioni distorsive di tale mentalità in termini applicativi della collaborazione fra poteri pubblici e soggetti privati sono ovvie e note. Si presta molto, ad esempio, anche il tema della tutela e valorizzazione del paesaggio come dimensione pubblica: laddove la dimensione privata non riconosce come un valore l'estetica pubblica, la collaborazione a sua volta

A titolo esemplificativo si evidenziano tre ambiti in cui un'adozione sostanziale di approcci pubblico-privato (in primo luogo da un punto di vista dell'orientamento culturale, ossia di predisposizione a ricercare il dialogo e le sinergie) sta generando significativi incrementi degli impatti progettuali su specifiche tematiche, siano esse sociali, imprenditoriali o di altra natura.

Il primo è il settore dello sport: sia nel segmento di prevenzione della corruzione e dell'infiltrazione del crimine organizzato, sia in quello di delle politiche di promozione del suo ruolo sociale, la collaborazione fra Ufficio per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri con ASAG Università Cattolica e con una selezione di altri attori pubblici e privati primari fra 2013 e 2019, fra cui Transparency International Italia, nel progetto AMFF cofinanziato dalla DG Home della Commissione Europea<sup>9</sup> ha concorso a creare le premesse sia per una qualificata profilazione italiana internazionale in sinergia con il Ministero degli Affari Esteri<sup>10</sup>, sia per il lancio del Forum globale multistakeholder Sport4Impact<sup>11</sup>. A sua volta ciò ha generato un insieme di programmi e progetti di intervento nazionali e internazionali, dispiegando cioè una effettiva capacità per politiche attive.<sup>12</sup>

Il secondo è il segmento delle strategie e politiche di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata, al malaffare e alla corruzione, e

diviene molto più difficile. Oppure ancora l'ambito dell'etica degli affari: se vi è debole propensione al rispetto delle intese nella sfera privata si ingenereranno più facilmente dinamiche improprie in cui il privato tende a socializzare le perdite, e per converso il pubblico tenderà a farsi carico delle criticità che impattano sul privato. Un passaggio di un qualche interesse concettuale è il confronto che ebbe luogo fra 2010 e 2011 in sede di elaborazione progettuale di Premio Giorgio Ambrosoli: in seno al comitato promotore del Premio vi erano posizioni volte a focalizzare la missione del Premio solo sull'etica pubblica, mentre infine prese forma un approccio integrato che affronta l'etica nella sua concezione complessiva.

<sup>9</sup> Cfr. <http://www.anti-match-fixing-formula.eu>; <http://www.sport.governo.it/it/>; <https://asag.unicatt.it>; [www.transparency.it](http://www.transparency.it).

<sup>10</sup> Cfr. Risoluzioni UNCAC 7/8 2017 e 8/4 2019: <https://www.unodc.org/unodc/en/safeguardingsport/international-legal-framework.html> e correlate Conferenze Internazionali a Vienna 2018 e 2019 promosse da UNODC con supporto italiano: <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2019/September/sport-cannot-fulfil-its-role-to-promote-peace-if-it-is-tarnished-by-criminal-activity--says-unodc-executive-director.html> e <https://www.unodc.org/unodc/en/safeguardingsport/meetings/safeguardingsport-from-corruption-conference-september-2019.html>

<sup>11</sup> Cfr. <http://sport4impact.net> e correlate Conferenze Internazionali <http://www.milan2018sportsocialinclusion.net>

<sup>12</sup> Cfr. ad esempio progetti AMATT <https://www.amatt.eu> e TPREG <http://www.tpreg-training.eu>, oltre, fra altri, ai progetti Draws sul doping e SKILLSbySport4Med sull'inclusione sociale tramite competenze per il mercato del lavoro, in corso di avvio.

complementarmente di promozione dell'integrità e dello stato di diritto. In questo caso è di particolare interesse la traiettoria progettuale dell'iniziativa Premio Giorgio Ambrosoli, che ha visto coinvolto dal 2011 il mondo delle rappresentanze d'impresa Confcommercio e Fondazione Rete Imprese Italia in stretta sinergia con enti locali primari, Transparency International Italia e il Piccolo Teatro di Milano Teatro d'Europa, sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica e del Parlamento Europeo, nel costruire un luogo simbolico e operativo che sta sempre più concorrendo a rafforzare le condizioni per possibili azioni di impatto<sup>13</sup>.

Il terzo è la promozione di nuova impresa attraverso i fondi di supporto alle spin-off universitarie<sup>14</sup>, un segmento davvero cruciale ai fini di riavviare circuiti virtuosi di creazione di valore sui territori.

Sono invero davvero molteplici le situazioni di diversa tipologia, più o meno recenti – alcune anche attualissime – dove un approccio pubblico-privato potrebbe, se correttamente interpretato e attuato, produrre impatti positivi anche risolutivi.<sup>15</sup> Difatti in questa cornice lo stesso dibattito pubblico sta toccando sempre più direttamente o indirettamente, con consapevolezza o meno, temi già connessi o potenzialmente con-

<sup>13</sup> Cfr. [www.premiogiorgioambrosoli.it](http://www.premiogiorgioambrosoli.it). Correlatamente è utile segnalare, fra altri, i progetti PPP attuati in Italia nell'ambito del Siemens Integrity Initiative, cfr.: <https://new.siemens.com/global/en/company/sustainability/compliance/collective-action.html>, ossia il programma Green Clean Market (2011-2013) sul segmento della green economy e il programma Curiamo la Corruzione (2014-2017) sul settore della sanità, cfr. [www.curiamolacorruzione.it](http://www.curiamolacorruzione.it)

<sup>14</sup> Cfr. a titolo esemplificativo programma e strumenti varati da Regione Lombardia dal 2002: [http://finlombarda.it/c/document\\_library/get\\_file?uuid=c58f6c4d-e3a6-43cd-b421-d97b95f4aedd&groupId=1004759](http://finlombarda.it/c/document_library/get_file?uuid=c58f6c4d-e3a6-43cd-b421-d97b95f4aedd&groupId=1004759) e [http://www.finlombarda.it/c/document\\_library/get\\_file?uuid=1fff36fe-2cf5-481e-a104-3454410c1b17&groupId=1004759](http://www.finlombarda.it/c/document_library/get_file?uuid=1fff36fe-2cf5-481e-a104-3454410c1b17&groupId=1004759)

<sup>15</sup> Cfr. a titolo solo orientativo i. Firenze: <http://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/component/weblinks/weblink/87-rinnovare-la-citta-archivio/482-firenze-senza-turisti-e-sul-lastrico-il-sindaco-nardella-pronto-a-impegnare-gli-edifici-pubblici?Itemid=1400>; ii. a Catania: <https://www.corrieretneo.it/2018/08/04/catania-il-m5s-in-soccorso-del-conservatorio-bellini-statizzarlo-per-salvarlo-dal-dissesto/> iii. Il cosiddetto budget di salute: Mauro Baldascino - <https://www.rivistaimpresasociale.it/forum/articolo/budget-di-salute-la-persona-al-centro-del-welfare> iv. la Brebemi [https://www.economymag.it/economy/2020/06/27/events/conte-sveglia-il-caso-brebemi-ti-fa-capire-il-declino-italiano-17958/?fbclid=IwAR3zeGzsquv4XDKVNUtOu2erOuAL0-3UalvcAUzAwITx0VgbjMvzKYOSDak#.XvcxFm\\_LOGM.facebook](https://www.economymag.it/economy/2020/06/27/events/conte-sveglia-il-caso-brebemi-ti-fa-capire-il-declino-italiano-17958/?fbclid=IwAR3zeGzsquv4XDKVNUtOu2erOuAL0-3UalvcAUzAwITx0VgbjMvzKYOSDak#.XvcxFm_LOGM.facebook)



nessi al pubblico-privato, da punti di vista e *think tank* di cultura politica anche molto differenti<sup>16</sup>.

### 3. In linea di principio l'approccio pubblico-privato può essere de-

<sup>16</sup> Cfr. ad esempio i seguenti interventi: i. Alcuni spunti per un nuovo ruolo dello Stato di CARLO MOCHI SISMONDI, fondatore di Forum PA: [https://www.forumpa.it/riforma-pa/il-ruolo-dello-stato-per-andare-oltre-la-fase-2/?utm\\_campaign=fpa\\_nl\\_30\\_04\\_2020&utm\\_source=fpa\\_nl\\_30\\_04\\_2020&utm\\_medium=email&sfid=ilmanifesto.it/piu-che-una-patrimoniale-serve-una-riforma-strutturale-del-fisco/](https://www.forumpa.it/riforma-pa/il-ruolo-dello-stato-per-andare-oltre-la-fase-2/?utm_campaign=fpa_nl_30_04_2020&utm_source=fpa_nl_30_04_2020&utm_medium=email&sfid=ilmanifesto.it/piu-che-una-patrimoniale-serve-una-riforma-strutturale-del-fisco/); ii. Il confronto sulla eventuale tassa patrimoniale e la riforma del fisco: <https://ilmanifesto.it/piu-che-una-patrimoniale-serve-una-riforma-strutturale-del-fisco/>; iii. Il tema dell'acqua pubblica: <https://loccidentale.it/fuori-i-profitti-dallacqua-e-solo-uno-slogan-per-sprecare-di-piu/>; iv. La produttività e le competenze della PA: <https://www.fanpage.it/politica/i-dipendenti-pubblici-in-italia-sono-pochi-lo-dice-eurostat/>; v. Gli approcci allo sviluppo dal basso <https://www.tortuga-econ.it/la-nostri-missione/>; vi. Le teorie sui modelli di sviluppo: [https://www.glistatigenerali.com/governo\\_milano\\_partiti-politici/morosini-seguiamo-piketty-sulla-strada-giusta/](https://www.glistatigenerali.com/governo_milano_partiti-politici/morosini-seguiamo-piketty-sulla-strada-giusta/); vii.

Gli approcci alla gestione del debito pubblico e al rapporto con il risparmio privato, si veda ad esempio la Relazione di ERNESTO SAVONA in Consob: [https://www.adnkronos.com/soldi/economia/2020/06/16/savona-consob-italia-non-cicala-lanciare-bond-perpetui\\_q8mLiYjCmLzqag3C7peZ7O.html](https://www.adnkronos.com/soldi/economia/2020/06/16/savona-consob-italia-non-cicala-lanciare-bond-perpetui_q8mLiYjCmLzqag3C7peZ7O.html); viii. La promozione dell'ingresso dello Stato nelle imprese e di un ruolo pubblico maggiore: [https://www.huffingtonpost.it/entry/prodi-demolisce-bonomi\\_it\\_5ed5e0dbc5b6f9c2444aea99](https://www.huffingtonpost.it/entry/prodi-demolisce-bonomi_it_5ed5e0dbc5b6f9c2444aea99) e [https://www.huffingtonpost.it/entry/piu-stato-si-ma-per-proteggere-no-allo-stato-dirigista-e-imprenditore\\_it\\_5ea31640c5b6d376358ef0b2](https://www.huffingtonpost.it/entry/piu-stato-si-ma-per-proteggere-no-allo-stato-dirigista-e-imprenditore_it_5ea31640c5b6d376358ef0b2); viii. La prospettiva della semplificazione, cfr. Cottarelli:

<https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-burocrazia-91-semplifici-passi-per-combatterla>; ix. La denuncia di ritorni statalisti: <https://www.ilfoglio.it/cronache/2016/08/26/news/ricostruire-la-ricostruzione-103200/> e <https://www.italianieuropei.it/italianieuropei-32020/item/4341-sei-quesiti-per-gli-irri-entusiasti.html?fbclid=IwAR3kBvCQbd-5naYMw3RS4qCVSjpLXhyt1XLWlyZw-5DFP1vCbQow5ti4Z6o>; x. La correlazione con la sostenibilità in ambito Forum ASVIS: <https://asvis.it/home/46-5873/forum-ansa-il-30-giugno-ore-1500-il-dibattito-su-imprese-e-sviluppo-sostenibile>; xi. la contrapposizione agli Stati Generali ufficiali della Presidenza del Consiglio di un Forum alternativo: [https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2020/06/24/europa-stati-general/?refresh\\_ce=1](https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2020/06/24/europa-stati-general/?refresh_ce=1); xii. Il ruolo delle borghesia, cfr. DE BORTOLI: <https://www.vvox.it/2020/05/19/ferruccio-de-bortoli-scuola-borghesia-italiana-istruzione-pubblica-privata-berlusconi-agnelli-ricerca-universita/>; I temi del Secondo Welfare: <https://www.secondowelfare.it/rapporti/quarto-rapporto-2w/4r2w.html>; xiii. Cfr. ADA LUCIA DE CESARIS: “È il momento della rete, è il momento di mettere insieme tutti gli attori – imprese, terzo settore, associazioni, cittadini, università, professionisti – e lavorare per un nuovo cammino di solidarietà, bellezza, nuove attività, cultura, scuola e sostenibilità” (<https://www.ilriformista.it/blog/tre-domande-scomode-per-ada-lucia-de-cesaris/>); xiv. Le cosiddette “Regional Inequalities”: <https://sven-giegold.de/en/webinar-regional-inequalities/> e Dani Rodrik Harvard, *La globalizzazione sbagliata*, in “Internazionale”, n. 1239, anno 25, 2018.

clinato su ogni ambito delle politiche per il Paese. Fra le altre, possono essere evidenziate: il rafforzamento e la tutela dello stato di diritto (*Rule of Law*), la prevenzione e il contrasto alle mafie, la competitività del sistema d'impresa (sia grande impresa che PMI<sup>17</sup>), l'efficienza della PA e l'efficacia delle politiche pubbliche, la ricerca e l'innovazione<sup>18</sup>, la diplomazia internazionale, lo sport, i modelli di welfare; ma parimenti molte altre aree, poiché tale tematica interseca difatti tutto il dibattito sui temi classici dello sviluppo economico e sociale<sup>19</sup>. A fini attuativi, in questa sede si sono voluti enucleare i seguenti nove segmenti per possibili raccomandazioni:

- i. una prima raccomandazione, non convenzionale, è di applicarlo per rafforzare la capacità di presenza sostanziale del Sistema Italia nel suo insieme presso le istituzioni europee a Bruxelles;<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Cfr. il recente volume del Vicepresidente di CONFAPI: FRANCESCO NAPOLI, *Per un nuovo miracolo economico. È nelle PMI il futuro del Paese*, 2020; cfr. anche la prefazione di PAOLO BERTACCINI BONOLI.

<sup>18</sup> Cfr. ad esempio: GORDON RAUSSER, HOLLY AMEDEN, REID STEVENS (eds), *Structuring Public-Private Research Partnerships for Success: Empowering University Partners*, 2016

<sup>19</sup> Cfr. NICHOLAS WAPSHOTT, *Keynes Hayek. The Clash That Defined Modern Economics*, 2012

<sup>20</sup> Si può probabilmente parlare di uno strano possibile paradosso italiano. Da una parte la cultura italiana è uno dei riferimenti internazionale sul dibattito istituzionale dei sistemi politici e dei modelli di *governance* dei sistemi sociali, una leadership tutt'oggi riconosciuta a livello internazionale. Si pensi al diritto romano, al diritto canonico, a Macchiavelli, al Beccaria sui diritti civili, a Garibaldi "eroe dei due mondi", sino alle teorie del corporativismo, passando in seguito per il modello delle partecipazioni statali; e più di recente alla sequenza innovativa Lega-Forza Italia e Cinque Stelle nelle forme di rappresentanza, di fatto i primi casi al mondo in cui si interpreta il localismo in chiave global e si sperimentano il "partito azienda" e il "partito digitale". Si guarda spesso da fuori all'Italia come a un laboratorio, si valuti ad esempio anche la rilevanza simbolica internazionale della canzone "Bella Ciao" ad evidenziare le rivendicazioni da parte degli "oppressi". D'altra parte, per contro, c'è in Italia un ricorrente rischio di provincialismo, un interesse spesso debole e una certa disattenzione verso i processi, le innovazioni e le dinamiche che hanno luogo in altri contesti culturali, ai processi storici nel loro insieme in cui il Paese è calato, fatto questo che finisce per penalizzare il Paese oltre misura talvolta poiché si tratta di un elemento da cui non si può prescindere. Questo sia per la qualità della riflessione teorica, sia per l'applicabilità delle soluzioni che si ipotizzano. Ne consegue troppo spesso una debole presenza degli italiani nei fori di dibattito e decisione internazionale. Ad esempio resta l'interrogativo sull'effettiva presenza e contributo italiano, inteso in senso non governativo, all'elaborazione concettuale e impostazione formale dei Trattati di Maastricht: di fatto essi sono stati elaborati da *think tank* non italiani, ben diversamente dai Trattati di Roma 1957. Il sistema Italia nel suo insieme (ricerca e università, società civile, imprese, Terzo Settore e mondo della cultura) è bene dunque che diventi più proattivo nell'elaborazione del sistema delle istituzioni e delle politiche europee. In questo il pubblico-

questo affinché esso sia collocato nel cuore dei processi decisionali dell'Unione con tutti i suoi punti di forza, non solo tramite la relativa debolezza della parte governativa in ragione del debito pubblico; e inoltre:

ii. poiché la globalizzazione è un processo, se non proprio messo in essere e condotto, comunque fortemente co-indirizzato dalle parti private, il pubblico-privato può essere usato per irrobustire gli interlocutori privati domestici dei principali attori internazionali, al fine di creare condizioni di rapporti *peer-to-peer*; si pensi in particolare alla moderna industria finanziaria, molto cresciuta in Italia se confrontata con gli anni Ottanta, ma non ancora a livelli di piena competitività con le principali piazze finanziarie internazionali, fattore questo che penalizza non poco il processo di posizionamento italiano nei mercati europeo e globale;

iii. il rafforzamento del processo di internazionalizzazione delle imprese e di presenza della cultura italiana nel mondo in termini di *soft power*<sup>21</sup>;

iv. nell'ambito della fase di difficoltà del multilateralismo e della rivisitazione critica in corso del ruolo delle organizzazioni internazionali, il *multistakeholder* è una chiave potenzialmente decisiva ai fini di sviluppare una dinamica di governo/*governance* adeguata del processo di globalizzazione stesso da parte della comunità internazionale. Le organizzazioni internazionali intergovernative stentano in questa fase e potrebbero invece riuscire a svolgere un ruolo più efficace se irrobustite da approcci *multistakeholder*<sup>22</sup>; in questa prospet-

privato può essere funzionale a rendere sinergiche queste aree sociali nel dialogare in maniera costruttiva e se del caso "muscolare" con Bruxelles, creando piattaforme in modo che la società civile italiana possa esprimere le proprie posizioni di forza, dal risparmio privato al Terzo Settore alla robustezza delle imprese.

<sup>21</sup> Cfr. anche il progetto *Italici* di Globus et Locus: [http://www.globusetlocus.org/pubblicazioni/italici\\_il\\_possibile\\_futuro\\_di\\_una\\_community\\_globale.kl](http://www.globusetlocus.org/pubblicazioni/italici_il_possibile_futuro_di_una_community_globale.kl)

<sup>22</sup> È utile richiamare qui il fatto che nel sistema delle Nazioni Unite soltanto due Agenzie sono *tripartite*, ossia con una Assemblea costituita non solo da Stati membri, ma anche da imprese e rappresentanze sindacali e di altri soggetti sociali, curiosamente la più antica (ILO, 1919) e la più recente (UNWTO, 2003). Agli occhi di un approccio storico suscita curiosità che questa impostazione *multistakeholder* fosse presente all'inizio del processo di sviluppo delle Nazioni Unite e sia poi scomparsa nel Novecento, per poi riapparire oggi. L'Italia post-Covid deve riflettere su come collocarsi strategicamente rispetto al ruolo delle organizzazioni internazionali: ad esempio in ambiente UNODC sui temi del contrasto alla corruzione e alle mafie, gli indirizzi che hanno impatto sul settore privato è più che opportuno che vengano elaborati in un ambito pubblico-privato, come l'iniziativa IBID di MAECI ha già impostato:

tiva, i punti di forza del sistema Italia potrebbero infine meglio esprimersi sugli scenari internazionali;

v. la rivisitazione e il rafforzamento del *project finance*, uno strumento dall'alto potenziale che sino ad oggi non è riuscito a generare l'impatto atteso per un insieme di cause e concause rimuovibili;

vi. il rafforzamento della stessa rappresentanza democratica può trarre molto giovamento da una corretta e trasparente interpretazione dei processi di *lobbying* e *advocacy*, uscendo da una logica di contrapposizione troppo spesso sterile o autodistruttiva;

vii. la prevenzione e il contrasto alle mafie possono conoscere un salto di qualità e intensità che potrebbe rivelarsi determinante per liberare un potenziale di crescita e di inclusione sociale oggi inespresso<sup>23</sup>;

viii. il settore dello sport può rafforzarsi significativamente producendo importanti impatti sia in termini di crescita economica, sia in termini di miglioramento sociale delle comunità locali,<sup>24</sup>

ix. infine può concorrere a innescare un circuito virtuoso che conduca a nuove configurazioni nei rapporti fra centro e territori, fra governo nazionale e governi locali. La globalizzazione è molto più una competizione e un processo di partenariati e scambi fra territori che non fra Stati: in ogni distretto la dinamica pubblico-privata può rivelarsi dunque un fattore determinante ai fini della competitività internazionale non solo del Sistema Paese, ma degli stessi singoli sistemi territoriali.<sup>25</sup>

[https://amblondra.esteri.it/ambasciata\\_londra/it/ambasciata/ufficio-stampa/news/2019/12/italian-business-integrity-day.html](https://amblondra.esteri.it/ambasciata_londra/it/ambasciata/ufficio-stampa/news/2019/12/italian-business-integrity-day.html) . Di interesse infine in questo contesto il filone della cosiddetta "diplomazia giuridica" (cfr. ALFREDO MARIA DURANTE MANGONI, GIOVANNI TAGLIA POLCINI, *La diplomazia giuridica*, Edizioni scientifiche Italiane, 2019).

<sup>23</sup> Nel più ampio ventaglio di strumenti esistenti, riveste un certo interesse ad esempio l'introduzione da parte del Legislatore nel 2016 nel settore dell'edilizia del *Building Information Modeling (BIM)*, una procedura di pianificazione e condivisione informazioni nata in ambiente anglosassone con forte vocazione pragmatica che può agevolare i rapporti fra stazioni appaltanti e soggetti concorrenti e aggiudicatari (Cfr. *D.Lgs. n.50/2016, 18 aprile, art. 23, comma 13, e Decreto Ministeriale n. 560, 1 dicembre 2017*).

<sup>24</sup> Il ciclo di grandi eventi internazionali che verranno ospitati in Italia fornisce un terreno di lavoro prezioso: 2021-2015 Atp Finals a Torino, 2021 Mondiali di Sci a Cortina, 2022 *Ryder Cup* di golf a Roma, 2022 Europei di Nuoto a Roma, 2026 Giochi Olimpici Invernali Milano Cortina e Giochi del Mediterraneo a Taranto.

<sup>25</sup> Le relazioni tra pubblico e privato sono intrinsecamente connesse alle specificità dei territori e alla dinamica *glocal*: cfr anche: <https://glocalismjournal.org> . Il processo di divisione del lavoro e di posizionamento sulla catena del valore dei mercati internazionali è sempre più basato sui ruoli che giocano i distretti/territori, e come si è visto nella globalizzazione è il set-

Nella riflessione sul pubblico-privato e sulle sue modalità attuative, sono molto più gli interrogativi delle risposte. Che ruolo giocheranno i poteri statali? Equità sociale ed equilibri territoriali saranno compito di chi? Di volta in volta a seconda dei contesti, attraverso dinamiche a geometria variabile, assetti differenti verranno determinati dai fattori in gioco.

Oscillando tra continua utile riflessione critica sui fondamenti e attuazione di soluzioni viabili nell'immediato, il pubblico-privato non è una formula da applicare, bensì una cassetta degli attrezzi per elaborare ogni volta soluzioni su misura. Ai fini del rilancio del Paese è da auspicarsi che si inauguri una stagione in cui abbia luogo una reciproca e definitiva legittimizzazione e comprensione fra le due dimensioni, definendosi ruoli e intese non su base ideologica, bensì su base pragmatica con il fine di assicurare un sempre migliore funzionamento del Paese in tutte le sue componenti.

tore finanziario privato che gioca oggi un ruolo guida nello sviluppo, mentre i sistemi pubblici sono in qualche modo ancillari rispetto ai capitali privati. Il trade-off fra pubblico e privato da una parte e fra Stato centrale e poteri locali da un'altra sono dunque due *driving forces* interconnesse e di grande incidenza sui processi di sviluppo economico e sociale.

# IL GOVERNO DELL'IMPRESA PER UNO SVILUPPO SOSTENIBILE

MAURO SCIARELLI

SOMMARIO: 1. La crisi pandemica come fattore di accelerazione di un processo di cambiamento verso la responsabilità sociale e lo sviluppo sostenibile. – 2. La sostenibilità e le sue dimensioni. – 3. Etica, impresa e sostenibilità. – 4. Brevi conclusioni finali.

1. La pandemia ha acceso i riflettori sui legami indissolubili e planetari tra fenomeni economici, sociali ed ambientali. Il consumo energivoro e ingordo di risorse naturali richiede modelli di produzione intensivi, che hanno bisogno di spazi sottratti alla natura (deforestazione), che – come spiegato da alcune ricerche – hanno favorito il cosiddetto “salto di specie” con le conseguenze disastrose della diffusione pandemica del virus, agevolata dai veloci e diffusi collegamenti della logistica degli uomini e delle merci. L’impatto sconsiderato sugli ecosistemi produce del resto effetti catastrofici sul cambiamento climatico. L’inquinamento ambientale dell’aria – è stato dimostrato – facilita la diffusione di patologie respiratorie e quindi anche del coronavirus. Un liberismo spinto e senza regole ha prodotto scelte di politica economica che oggi si rivelano discutibili, come la riduzione degli investimenti statali su sanità e ricerca, nel rispetto del mito dell’efficienza e dei vincoli del bilancio pubblico, più che del benessere collettivo, dei diritti fondamentali e dei beni comuni. La finanza ha sostituito l’approccio alla speculazione ed alla scommessa al suo ruolo naturale di strumento di intermediazione dei flussi di capitali per sostenere la crescita economica. Sotto un profilo sociale, questi fenomeni hanno prodotto una crescita delle disuguaglianze e della povertà nel pianeta, alimentando tensioni preoccupanti e pericolosi focolai di conflitti.

Un mondo, quindi, che si rivela in tutta la sua fragilità e che risponde a modelli insostenibili di consumo, produzione, risparmio e, più in generale, di vita. La crisi sanitaria legata al Covid 19, e la conseguente catastrofica crisi economica, possono però offrire opportunità di cambiamento e crescita. Si tratta, tuttavia, di affrontare con coraggio queste problematiche, analizzandone cause e conseguenze, secondo una prospettiva di sostenibilità economica, sociale ed ambientale.

Del resto, l’insoddisfazione verso questo modello di sviluppo aveva

già da tempo alimentato un processo di revisione di alcuni assunti fondamentali o paradigmi della teoria economica ed anche degli approcci al management. AMARTYA SEN, nel suo celebre saggio “Etica ed Economia” del lontano 1987, lamentava il “sostanziale impoverimento dell’economia moderna a causa della distanza venutasi a creare tra l’economia e l’etica”. Nella *Caritas in Veritate*, PAPA BENEDETTO XVI richiedeva “una nuova e approfondita riflessione sul senso dell’economia e dei suoi fini, nonché una revisione profonda e lungimirante del modello di sviluppo, per correggerne le disfunzioni e le distorsioni”. Proseguiva: “la sfera economica non è né eticamente neutrale né di sua natura disumana e antisociale. Essa appartiene all’attività dell’uomo e, proprio perché umana, deve essere strutturata e istituzionalizzata eticamente”. Questa riflessione doveva toccare anche un cambiamento nel modo di intendere l’impresa, come del resto richiesto anche da studiosi di management come GHOSHAL, che in un suo contributo del 2005 riconosceva che “le nostre idee e teorie hanno fatto tanto per rafforzare quelle pratiche manageriali che ora tutti noi apertamente condanniamo” riferendosi, ad esempio, all’ossessione del massimo profitto e del vantaggio competitivo, a forme di marketing aggressivo e sleale, alla finanza speculativa, o ai metodi di attribuzione di compensi spropositati ed immorali ai manager. PAPA FRANCESCO, in quello che tecnicamente può essere definito uno dei più completi documenti sullo sviluppo sostenibile, che è la *Laudato si*, accusa l’economia di assumere ogni sviluppo tecnologico in funzione del profitto, senza prestare attenzione a eventuali conseguenze negative per l’essere umano. La finanza – sottolinea – soffoca l’economia reale. Non si è imparata la lezione della crisi finanziaria mondiale del 2008 e con molta lentezza si impara quella del deterioramento ambientale.

Agenda 2030 è il documento programmatico delle Nazioni Unite che raccoglie questo allarme sulla insostenibilità dell’attuale modello di sviluppo e definisce obiettivi e linee d’azione a cui i governi nazionali e gli organismi internazionali devono tendere in chiave di sostenibilità. Una sostenibilità che, si chiarisce con il documento, non è unicamente una questione ambientale, ma necessita di una visione integrata delle diverse dimensioni dello sviluppo (economico, sociale ed ambientale).

In questi ultimissimi anni – ancora prima della recente pandemia – alcuni segnali incoraggianti stavano già arrivando dal mondo delle imprese e della finanza. Secondo il documento pubblicato dalla *Business Roundtable*, un’associazione che riunisce al suo interno 181 grandi corporation US e multinazionali, chi governa l’impresa deve “contemperare gli interessi degli azionisti con quelli dei dipendenti, dei consumatori,

dei fornitori, valutando l'impatto delle proprie scelte sull'ambiente e nelle comunità locali, secondo i principi della *Corporate Social Responsibility*".

Si va diffondendo l'idea che una gestione sostenibile e socialmente responsabile, secondo gli stessi operatori dei mercati finanziari, alla fine paghi anche in termini di creazione di valore. A fine 2018 LARRY FINK, Presidente del gruppo di gestione del risparmio *BlackRock*, uno dei colossi della finanza mondiale, scrive alle migliaia di amministratori delle aziende partecipate: "Per prosperare nel tempo la performance finanziaria non è sufficiente; ogni azienda deve dimostrare di aver fornito un contributo positivo alla società, a beneficio di tutti i suoi portatori d'interesse: azionisti, dipendenti, clienti e comunità di riferimento. Per questo integriamo sempre più spesso aspetti ambientali, sociali e di *governance* nel nostro processo di investimento". Sono tanti gli autorevoli contributi che si sono confrontati su questi temi nel periodo della pandemia. Alcuni mi hanno particolarmente colpito. STIGLITZ rivendica il ruolo fondamentale dello Stato nell'economia del ventunesimo secolo, erroneamente minimizzato nell'era neoliberista. I mercati, sostiene, funzionano per alcune cose, ma non per altre. La salute pubblica è un bene comune. L'azione dei singoli individui e dei singoli Paesi ha forti ricadute sugli altri, per cui la solidarietà risulta essenziale fattore di protezione<sup>1</sup>. MORIN parla di una "polycrisi" (biologica, economica e di civiltà), una crisi esistenziale salutare per ripensare ad un "umanesimo rigenerato che attinga alle sorgenti dell'etica: la responsabilità e la solidarietà, presenti in ogni società umana"<sup>2</sup>. YUNUS ricorda che "l'economia è uno strumento creato da noi uomini. Dobbiamo dunque continuare a progettare e riconfigurarla finché non renderà tutti felici. È uno strumento messo a punto per arrivare alla massima felicità possibile"<sup>3</sup>. L'economista propone alcune misure finalizzate alla diffusione di imprese a forte vocazione sociale. Finanche lo stilista ed imprenditore GIORGIO ARMANI denuncia l'insostenibilità dei modelli imperanti nella moda e propone di ridurre gli sprechi: "il lusso non può e non deve essere fast. Non ha senso che una mia giacca o un mio tailleur vivano in negozio per tre settimane prima di diventare obsoleti, sostituiti da merce nuova che non è poi troppo diversa. Io non lavoro così, e trovo immorale farlo. Ho sempre creduto in una idea di eleganza senza tempo, che non è solo un preciso credo estetico, ma anche un atteggiamento nella progettazione e

<sup>1</sup> Intervista su Huffington Post del 11 marzo 2020.

<sup>2</sup> Intervista Corriere della Sera 5 aprile 2020

<sup>3</sup> Repubblica, 18 aprile 2020



realizzazione dei capi che suggerisce un modo di acquistarli: perché durino”<sup>4</sup>. È una critica al ritmo ossessivo dell’obsolescenza programmata e rapida dei prodotti, uno dei fattori critici a cui si oppongono i principi di economia civile e circolare. Sono tutti segnali importanti.

In definitiva, la crisi pandemica potrebbe favorire un’accelerazione del processo virtuoso verso un modello economico di sviluppo sostenibile e verso un modello di impresa responsabile, governata secondo principi etici rispettosi della sua funzione economica e sociale e del suo impatto sul territorio. Ma per comprendere cosa significhi questo sotto il profilo manageriale, bisogna puntualizzare e chiarire alcuni concetti di base.

2. Sostenibilità è forse il termine più diffuso in questo momento; centrale nei documenti economici, così come nei discorsi e programmi politici. Ma è spesso anche oggetto di confusione o quantomeno di un’interpretazione riduttiva del suo significato. Molti, soprattutto in passato, hanno interpretato la sostenibilità unicamente in termini di impatto ambientale, quando invece è necessario tenere conto anche della sostenibilità economica e sociale delle attività e degli investimenti (AHMED E MCQUAD, 2005). È possibile declinare il concetto di sostenibilità a livello macro, riferendosi al modello di sviluppo dell’intero pianeta, o a livello delle singole organizzazioni e dei relativi meccanismi di governo. Nel primo caso, i contributi più noti in letteratura centrano il concetto su uno sfruttamento responsabile delle risorse del pianeta, sulla difesa della loro capacità di rigenerazione, al fine di un benessere diffuso per le generazioni presenti e future. Un modello di sviluppo per essere sostenibile, si dice, deve:

- “soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni” (*Our Common Future*, 1987)

- “garantire il miglioramento della qualità della vita, senza eccedere la capacità di carico degli ecosistemi di supporto dai quali essa dipende” (Daly, 1991).

Si parla al proposito di sostenibilità intergenerazionale, con una prospettiva che non deve limitare strategie ed interventi al breve periodo, ma allargare l’orizzonte al futuro del pianeta e dei suoi abitanti. Questo sviluppo sostenibile richiede una forte interazione delle sue diverse componenti economiche, sociali ed ambientali. Per essere sostenibile, sotto il profilo economico deve essere capace di generare reddito e lavoro, sotto quello ambientale deve valorizzare l’ambiente nella sua unicità,

<sup>4</sup> Corriere della sera 8 aprile 2020.

garantendo la tutela ed il rinnovamento delle sue risorse naturali, sotto quello socio-istituzionale deve garantire condizioni di benessere umano equamente distribuite per classi e per genere, assicurando condizioni di stabilità, giustizia, democrazia e partecipazione. Le tre dimensioni hanno pari dignità e presentano forti interazioni ed aree di intersezione (Elkington, 1992). Ci si allontana pertanto dal mito della crescita economica infinita, fine utopico in un contesto di risorse limitate, per orientarsi verso una crescita equilibrata del benessere sociale, che miri a ridurre le disuguaglianze ed a garantire la rigenerazione delle risorse ambientali del pianeta. I “goals” di agenda 2030, come detto, traducono in azioni misurabili questi principi ed orientano le politiche dei governi. L'economia circolare tende a sostituirsi all'economia lineare. Un modello di produzione e consumo che preveda lo sfruttamento indiscriminato delle risorse per sviluppare una produzione intensiva che produca rifiuti, con una intensità crescente ed una velocità che nel tempo si è sempre più accelerata, non è più sostenibile dal nostro pianeta. Ci si deve orientare verso un modello che prenda spunto dagli ecosistemi naturali per il riuso delle risorse ed il minore impatto sull'ambiente. Ciò significa modificare modelli di produzione, ma anche di consumo e di gestione del risparmio e della finanza. In questa prospettiva la responsabilità dei diversi attori economici non può che essere condivisa ed allargata. Ma se questo è il modello di sviluppo sostenibile a cui necessariamente tendere, quale è l'impatto sui principi di governo delle imprese? Quale è la funzione di un'impresa ed in che modo l'etica può influenzare questo cambiamento nell'approccio decisionale e nei comportamenti manageriali ed imprenditoriali? In definitiva, in che modo si può parlare di sostenibilità a livello di impresa (*corporate sustainability*)? Proviamo in estrema sintesi a cercare alcune risposte a questi quesiti.

3. La funzione esclusiva di un'impresa sarebbe quella di produrre profitti per i suoi azionisti? Ovviamente no. Le imprese sono fatte di uomini e di relazioni e ricoprono una funzione sociale, che è quella di produrre un valore, che non è soltanto economico. L'impresa è al centro di un sistema di relazioni con una platea di portatori di interessi (*stakeholder*), che influenzano o vengono influenzati dalle scelte e dai comportamenti di chi la governa (FREEMAN, 1984). Il profitto, quale equa remunerazione dell'orientamento al rischio ed all'innovazione dell'imprenditore, è certamente una delle determinanti del governo d'impresa. Essenziale sì, anche per sostenere e finanziare il percorso di crescita. Ma non il fine esclusivo. Come ADRIANO OLIVETTI sapientemente sostenne

in un suo celeberrimo discorso ai lavoratori: “*Può l’industria darsi dei fini? Si trovano questi semplicemente nell’indice dei profitti? Non vi è al di là del ritmo apparente, qualcosa di più affascinante, una destinazione, una vocazione anche nella vita della fabbrica?*”. L’esempio rivoluzionario di Adriano, in quell’epoca, di mettere al centro l’uomo e la sua fatica, da compensare con un giusto salario, ed anche con un sistema di welfare che riguardava non solo il lavoratore, ma la sua famiglia, la comunità ed il territorio, dimostra come un approccio etico e responsabile al governo dell’impresa sia non solo compatibile, ma anche sinergico per il successo competitivo della stessa sui mercati. L’Olivetti di Adriano divenne leader nel mondo per i suoi prodotti innovativi, apprezzati dai consumatori anche per l’attenzione all’estetica. La ricerca del bello, in tutte le sue manifestazioni, come esaltazione e gratificazione dell’individuo, era un valore etico di riferimento per Adriano. La crescita dell’impresa si alimentava della crescita culturale del suo capitale umano e del miglioramento del contesto sociale della sua comunità di riferimento. I tanti investimenti a forte impatto sociale sul territorio (ospedali, servizi culturali, *housing* sociale, trasporti, ecc.) erano spinti da un’etica manageriale fortemente radicata su valori condivisi, come la solidarietà, la lealtà, il senso della giustizia sociale. Ecco allora che si può chiarire la funzione dell’impresa. Non solo soddisfare gli azionisti, ma governare equamente le relazioni con il tessuto di stakeholder che le caratterizza, cercando di soddisfare i diversi interessi di cui essi sono portatori. Interessi che non hanno solo una matrice economica: l’impresa non è solo produttrice e distributrice di ricchezza, ma di valore sociale, culturale ed ambientale. Queste – come è ormai chiaro – sono proprio le tre inscindibili dimensioni di un modello di crescita sostenibile e responsabile. Come ricorda PERRINI (2018, p. 10) “per garantire uno sviluppo sostenibile un’impresa deve perseguire contemporaneamente tre obiettivi differenti: una *governance* in grado di garantire il raggiungimento dei risultati di business (e degli investimenti in tecnologie) previsti dal management; obiettivi di equità sociale (pari opportunità per i dipendenti, pari qualità della vita e prosperità economica); una gestione efficiente delle risorse naturali (e loro rigenerazione)”.

Sostenibilità e responsabilità sociale d’impresa sono concetti che ormai si sovrappongono. La responsabilità sociale, secondo i più classici contributi scientifici sul tema, ha un carattere pervasivo e multidimensionale; la finalità economica ne costituisce il presupposto, ma si completa con una finalità sociale di distribuzione del valore creato tra i diversi *stakeholder*, una responsabilità sociale verso la comunità, che mira a ri-

durare l'impatto ambientale e contribuire allo sviluppo sociale del territorio ed, infine, una finalità filantropica, di carattere solidaristico verso la società in genere (CARROLL, 1991, SCIARELLI S., 2007). Responsabilità – come richiamato in alcune sue brillanti lezioni dal compianto filosofo ALDO MASULLO – significa preoccuparsi di fornire risposte e quindi agire rispetto alle problematiche dell'umanità. L'etica, quale filtro personale che traduce il sistema di valori di riferimento nei processi decisori e nei conseguenti comportamenti concreti, deve orientare il governo responsabile dell'impresa. L'etica nell'impresa è un'etica definita come derivata, perché deriva dal comportamento degli individui che operano nell'organizzazione e perché deve combinare rispetto dei valori morali, economici ed ambientali. In termini manageriali ciò significa partire dalla ricostruzione della mappa degli stakeholder, comprenderne gli interessi ed operare di conseguenza, nel prendere decisioni prima e nel tradurle in azioni concrete successivamente. L'etica entra nel processo decisionario già nelle fasi di identificazione dei problemi ed analisi delle alternative. Il sistema di valori, etici ed economici insieme, influenza l'emersione delle questioni di fondo su cui si concentra l'agire decisionale di chi deve governare l'impresa. Nel definire le priorità si tendono a coniugare la difesa degli equilibri economici e finanziari con i bisogni delle persone. Basta, ad esempio, riflettere sul tema della sicurezza del lavoro e sugli interventi che le imprese in questo periodo di pandemia hanno adottato volontariamente, ancor prima che ci fossero obblighi di legge, per la tutela della salute dei propri dipendenti. Oggi sempre di più, ad esempio, si prendono decisioni di investimento in funzione non solo del ritorno economico-finanziario, ma dell'impatto sociale ed ambientale che producono. Anche nella erogazione di capitali di prestito da parte degli istituti bancari, nelle scelte di partecipazione al capitale di rischio dei *venture capitalist*, o anche nella gestione dei fondi d'investimento, elementi di valutazione dell'impatto sociale ed ambientale, integrano i fondamentali indicatori economici. Si parla di paradigma ESG (*Environmental, Social e Governance*), ad identificare un insieme di approcci di misurazione della performance, che combinano le tre componenti della sostenibilità. Tali metodologie, oggi sempre più diffuse, hanno trovato la loro genesi nell'ambito dei cosiddetti investimenti socialmente responsabili (SRI - *Socially Responsible Investing*), che caratterizzano il crescente fenomeno della finanza sostenibile e responsabile. In Europa gli investimenti sostenibili, che escludono titoli di chi opera in armi, tabacco e gioco d'azzardo nel 2017 hanno complessivamente superato 9.400 mld di euro, ed in Italia, sempre in questo comparto degli in-

vestimenti responsabili, tra il 2015 ed il 2017 si è passati da 616 milioni a 1,5 miliardi di euro (dati Eurosif). Il dato è in forte crescita<sup>5</sup>.

L'etica entra nelle scelte manageriali dell'impresa, nella gestione della produzione, come della logistica, della rete di fornitura, come del marketing. Il *marketing* che per definizione dovrebbe occuparsi della analisi e soddisfazione dei bisogni della clientela, ma che è invece spesso stato interpretato come uno strumento di potere e di influenza per orientare i comportamenti del consumo, oggi si connota di un orientamento etico-sociale, che privilegia una comunicazione leale, trasparente ed aperta verso i consumatori per la tutela degli interessi di questi stakeholder, ma in una visione ampia che consideri anche l'intera catena di fornitura e distributiva. Marketing etico significa, ad esempio, soddisfare le esigenze del consumatore in termini di prezzo, senza però compromettere gli interessi ad un equo compenso dei lavoratori o ad un'equa remunerazione di fornitori o distributori. Il marketing etico deve "assicurare la migliore trasparenza ed equità dello scambio mediante un corretto "trade-off", tra decisioni etiche e conseguenze economiche, nel rispetto degli interessi dei differenti stakeholder" (SCIARELLI S, 2007).

Il governo etico dell'impresa richiede opportuni codici di condotta, che diano efficaci indicazioni di come operativamente inserire principi etici forti (come ad esempio, difesa delle pari opportunità, trasparenza, prevenzione della corruzione) nella gestione di problematiche gestionali delicate. Tali codici regolano i comportamenti eticamente rischiosi e devono prevedere organismi indipendenti (Comitati etici) di gestione delle segnalazioni, nonché appositi meccanismi sanzionatori.

L'integrazione delle buone pratiche di sostenibilità/responsabilità sociale è testimoniata da alcuni eventi significativi in termini di *governance* delle imprese italiane. Dal 2015 il Codice di Autodisciplina per le società quotate di Borsa italiana richiede l'istituzione di un Comitato di Sostenibilità all'interno del Consiglio di Amministrazione. Il primo gennaio 2017 è entrato in vigore l'obbligo della *disclosure* non finanziaria per le imprese di maggiore dimensione. L'impatto sociale ed ambientale delle attività d'impresa deve essere rendicontato ai diversi stakeholder attraverso strumenti, come il rapporto di sostenibilità (o bilancio sociale), che seguono precisi standard di contenuto e di processo (come il

<sup>5</sup> La crescita della finanza sostenibile è un obiettivo centrale nelle politiche comunitarie, come dimostra l'*Action Plan Financing Sustainable Growth* della Commissione Europea, che si pone l'obiettivo di delineare il framework all'interno del quale la finanza del futuro dovrà muoversi per operare da acceleratore dei cambiamenti globali verso un'economia più sostenibile, inclusiva e responsabile (Forum per la finanza sostenibile, 2019).

GRI, lo standard più diffuso a livello internazionale). Al di là della obbligatorietà per alcune categorie di imprese ed organizzazioni, la rendicontazione sociale è ormai ampiamente diffusa nella pratica manageriale, a testimonianza della crescente sensibilizzazione di manager ed imprenditori ai temi della sostenibilità e della sua comunicazione agli stakeholder.

Dal 2012 le imprese possono richiedere il riconoscimento di un rating di legalità da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato per certificare l'impatto su società ed ambiente ed il pieno rispetto dei principi di legalità. Tale certificazione, oltre a fattori premiali per gare di appalti pubblici, può garantire un più agevole accesso al credito.

L'allargamento dei fini d'impresa alla creazione di valore economico e sociale è del resto oggetto di un fenomeno in rapida e continua crescita, nel mondo e nel nostro paese, quello delle forme societarie cosiddette "Benefit". Si tratta, come noto, di aziende che, nell'esercizio della loro attività, perseguono volontariamente anche una o più finalità di beneficio comune, oltre allo scopo di lucro. L'Italia è stato il primo paese al mondo, dopo gli USA, a introdurre la forma giuridica delle Società Benefit nel proprio ordinamento. Le Società Benefit italiane operative sono al momento oltre 300, ma il dato è in forte crescita, nonostante la certificazione segua un processo di accreditamento piuttosto complesso. Si tratta di realtà che si avvicinano per finalità al mondo del *non profit*, ma mantengono lo status di impresa.

I mercati del resto dimostrano di apprezzare sempre di più prodotti e servizi delle imprese orientate alla sostenibilità. Si è già detto del mercato finanziario, ma anche il mercato dei beni di consumo mostra segnali importanti. È recentissima l'introduzione anche in Italia di un'iniziativa di marca del consumatore. Gruppi di consumatori, come già successo in Francia nel mercato del latte, si organizzano per promuovere delle produzioni di pasta, che rispettino i criteri di sostenibilità (equa remunerazione di tutti gli attori della filiera, tutela delle produzioni locali, rispetto dei protocolli di agricoltura sostenibile) e la circostanza che trovino spazio negli scaffali della grande distribuzione organizzata è una testimonianza della sensibilità del mercato verso queste istanze. Tutti questi fenomeni, in conclusione, rafforzano la convinzione dell'esigenza di un governo etico e sostenibile delle imprese.

**4.** Ancor di più in questo periodo di crisi pandemica, il nostro modello economico, di consumo e di vita ha dimostrato di non essere più

sostenibile. Il mercato può influenzare il comportamento delle imprese, preferendo il chilometro zero, il biologico, la finanza etica, ed in questo le imprese hanno una grande responsabilità nella loro funzione educativa. Possono scegliere di educare il mercato verso la sostenibilità e favorire un modello manageriale responsabile, che tenga in conto gli interessi dei diversi stakeholder, del territorio e della società più in generale. Un'impresa governata secondo questi principi e con un forte sistema di valori etici si dimostra più robusta e capace di affrontare le sfide del cambiamento che la crisi ha aperto. Bisognerebbe recuperare il senso delle intuizioni di ANTONIO GENOVESI (1765) sulle relazioni di mercato come rapporti di mutua assistenza, su fiducia ed economia civile, su beni comuni e equa distribuzione della ricchezza, sul rapporto tra felicità ed economia. La crisi può rappresentare un'opportunità di cambiamento. Si tratta di scegliere la strada. Abbiamo la possibilità di imboccare un tornante che ci riporti ad un modello insostenibile oppure prendere un sentiero, sicuramente tortuoso, ma che dopo la salita ci faccia superare la cima ed avviare la discesa. Sta a *policy maker*, imprenditori e manager, consumatori, risparmiatori e, più in generale, ai cittadini; sta però anche a noi che operiamo nel mondo della ricerca e della formazione universitaria. Abbiamo una grande responsabilità di educatori allo spirito critico ed all'innovazione di modelli economici responsabili e sostenibili. Non sprechiamo questa opportunità.

#### *Riferimenti bibliografici*

AHMED, A., MCQUAD, R.W. (2005), *Entrepreneurship, Management, and Sustainable Development*, *World Review of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development*, vol. 1(1), 6-30

CARROLL, A. B. (1991), *The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders*. *Business horizons*, 34(4), 39-48.

Commissione Brundtland, (1987), *Our Common Future*

DALY, H. (1991), *Economia ecologica e sviluppo sostenibile*. OI-KOS, vol. 4

ELKINGTON, J. (1992), *Towards the sustainable corporation: win-win-win business strategies for sustainable development*, *California management review*, 36 (2).

Forum per la finanza sostenibile, Rapporto: *L'Unione Europea e la finanza sostenibile. Impatti e prospettive per il mercato italiano*, 2019

FINANZA ETICA (2019), *Secondo rapporto La finanza etica e sostenibile in Europa*.

FREEMAN, R. E. (1984), *Strategic management: A stakeholder approach*. 1984, Boston: Pitman.

- GENOVESI A., (1765) *Lezioni di commercio o sia d'economia civile*.
- GHOSHAL, S. (2006), *Le cattive teorie manageriali distruggono le buone pratiche. Sviluppo & organizzazione*, 210(July-August), 51-69
- OLIVETTI, A. (2012), *Ai Lavoratori*. Ivrea: Edizioni di Comunità.
- PAPA FRANCESCO (2015), *Enciclica Laudato si*.
- PERRINI F.(2018), *Sostenibilità*, Egea.
- PAULI, G. A. (2010), *The blue economy: 10 years, 100 innovations, 100 million jobs*. Paradigm Publications.
- SCIARELLI S., SCIARELLI M. (2018), *Il governo etico d'impresa*, Wolters Kluwer.
- SCIARELLI S. (2007), *Etica e responsabilità sociale nell'impresa*, Milano: Giuffrè.





## FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA NELL'ESPERIENZA COVID-19: IL CASO FONDAZIONE CARIPLO

GIOVANNI FOSTI - VINCENZO DE STASIO

SOMMARIO: 1. Il profilo istituzionale delle Fondazioni. – 2. L'intervento filantropico nella pandemia: il caso di Fondazione Cariplo. – 2.1. La Fondazione Cariplo. – 2.2. Interventi filantropici in relazione alla pandemia. – 2.3. Le risorse e il "moltiplicatore": l'effetto "volano". – 3. La filantropia di fronte alla crisi Covid-19: generare valore per le comunità.

1. Le fondazioni di origine bancaria rappresentano, per le origini storiche, un istituto specifico dell'identità italiana a cavallo tra il XX e il XXI secolo. Definite nel contesto della privatizzazione dell'ordinamento bancario, nella stagione neolibérale di inizio degli anni '90, quando ci si attendeva che l'apertura del mercato potesse risolvere ogni criticità del settore bancario, esse – come è noto – nacquero tutte nel giro di pochi anni in seguito, per ognuna, a un'iniziativa volontaria<sup>1</sup> di trasformazione e costituzione unilaterale di una banca s.p.a., da parte di un "ente conferente" che, privato dell'azienda bancaria conferita, divenne, immediatamente dopo l'operazione straordinaria, unico azionista della banca appena costituita. Il modello della trasformazione è stato previsto e favorito dalla notissima legge Amato<sup>2</sup>, che ha consentito, replicando un modulo comune, a una grande maggioranza di Casse di Risparmio e ad altri soggetti (banche pubbliche) di cessare di svolgere l'attività bancaria<sup>3</sup>, divenendo titolari di un patrimonio esclusivamente mobiliare, e di concentrare la propria attività sulla conservazione del valore di tale patrimonio, per destinarne i frutti ad attività, principalmente erogative, di interesse generale (nell'ambito di settori pur definiti dalla normativa civile, ma sufficientemente ampi da consentire diverse declinazioni operative).

<sup>1</sup> Ma oggetto di una "spinta gentile", o come si diceva negli anni '90, di una "moral suasion" dell'Autorità di vigilanza del settore bancario.

<sup>2</sup> La legge 30 luglio 1990, n. 218 e i conseguenti decreti legislativi 20 novembre 1990, nn. 356, 357 e 358 sono così chiamati dal nome del ministro del Tesoro proponente.

<sup>3</sup> Sul contesto storico-istituzionale di tale passaggio, v., per una sintesi, F. GIORDANO, *Storia del sistema bancario italiano*, Roma, 2007, 197 ss.; E. GALANTI, *Le banche*, in *Storia della legislazione bancaria finanziaria e assicurativa dall'Unità d'Italia al 2011*, a cura di E. Galanti, R. D'Ambrosio, A. V. Guccione, Marsilio, Venezia, 2012, 159.

In questo modo, enti che prima svolgevano attività bancarie ma avevano anche interesse a sostenere, per finalità statutarie, un'attività "di beneficenza" (o comunque non potevano destinare gli utili conseguiti nell'attività economica a finalità diverse dal rafforzamento patrimoniale), vedevano, mediante il conferimento dell'azienda bancaria in un nuovo soggetto (la banca società per azioni), distinta da sé l'attività di impresa. Con un effetto inizialmente di "svuotamento", in termini di persone e strutture, e con la necessità di concentrarsi su una vocazione ideale che in molti casi era stata alla base, molto tempo prima, dell'iniziativa sociale territoriale. Tale fenomeno di scissione della persona giuridica richiedeva alle fondazioni un autentico salto di qualità, un disegno di vasta portata, aggregante e lungimirante, indirizzato innanzi tutto a creare «quelle strutture di base, quella filosofia, quella strategia di fondo» necessari a perseguire le nuove finalità<sup>4</sup>.

Il tratto di discontinuità, favorito dalla legge Amato, ha dato luogo a vivaci dibattiti sulla "natura" delle fondazioni bancarie, determinato anche da un non lineare andamento delle aspettative politiche sul ruolo finanziario e, in senso lato, economico, di cui, «senza soluzione di continuità, prima le Casse di Risparmio (a partire dagli ultimi decenni dell'800) e poi, ai giorni nostri, le fondazioni "bancarie" sono state detentrici e attive protagoniste»<sup>5</sup>.

Nelle alterne vicende della disciplina storica dell'ordinamento bancario italiano, l'iniziativa originaria è spesso nata da soggetti del settore privato, che nell'attività bancaria hanno visto un ambito di promozione sociale e hanno perseguito, insieme all'attività imprenditoriale di raccolta del risparmio (spesso rivolta con particolare attenzione ai ceti più svantaggiati del territorio in cui sorgevano) per l'erogazione del credito, anche una fonte di redditi per destinarle a sostenere attività locali che, oggi, potremmo definire di "terzo settore"<sup>6</sup>. Il rilievo e la delicatezza

<sup>4</sup> Cfr. P. SCHLESINGER, *Le cd. «fondazioni bancarie»*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1995, I, 421 ss., per una penetrante analisi dei problemi della prima fase di attività delle fondazioni bancarie.

<sup>5</sup> La citazione che precede tra virgolette nel testo è tratta da S. AMOROSINO, *Le casse di risparmio e le fondazioni «bancarie» tra dirigismo amministrativo e autonomia privata*, in *La riforma legislativa sulla natura e sull'attività delle fondazioni bancarie*, a cura di G. Restuccia, Milano, 2003, 54. A. così prosegue: «Il potere politico-amministrativo è ontologicamente tentato di condizionare quello economico (e viceversa) e la sua immanenza ha condizionato in modo rilevante e costante l'autonomia degli enti dei vari tipi succedutisi nella storia, pur mutando nel tempo forme, strumenti, ed intensità dell'ingerenza pubblica».

<sup>6</sup> Il riferimento del testo (sufficientemente ampio da ricomprendere anche i fenomeni della banca cooperativa e altre iniziative) è rivolto principalmente alle Casse di Risparmio, la

dell'attività economica bancaria pongono tuttavia problemi di vigilanza per l'interesse pubblico a governare la stabilità del sistema economico-finanziario e hanno così dato spunto, con maggiore o minore intensità a seconda dei corsi e ricorsi storici, a interventi di stampo dirigistico nei confronti di soggetti che, pur sempre, dal settore privato derivavano le loro risorse oltre che la loro identità originaria.

Dopo la legge Ciampi<sup>7</sup> e alcuni interventi normativi che avevano lasciato sorgere il dubbio di una "ripubblicizzazione" delle Fondazioni<sup>8</sup>, la Corte Costituzionale ha messo un punto fermo al dibattito, affermando, con la sentenza 29 settembre 2003, n. 300, che le fondazioni bancarie sono da collocare tra i soggetti dell'organizzazione delle "libertà sociali", con la conseguenza che non è più sostenibile che le loro attività rientrino in una nozione, per quanto lata, di pubblica Amministrazione, né in senso oggettivo né in senso soggettivo<sup>9</sup>.

Si può dunque affermare, in sintesi, che il modello della Fondazione "di origine" bancaria (oppure "fondazione bancaria" *tout court*, secondo l'espressione utilizzata negli anni '90) costituisce la specifica declinazione di una funzione, quella dell'attività privata di interesse generale, che in secoli passati è stata svolta nell'ambito di organizzazioni parimenti di origine e natura privata, spesso con una connotazione religiosa, e comunque in un settore il cui rilievo per il settore pubblico deriva da un

cui natura "pubblica", pure condivisa sotto la vigenza della legge bancaria del 1936-38, è stata affermata con motivazioni non sempre approfondite e spesso del tutto erronee: cfr., per una efficace sintesi, R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, 5. ed., Bologna, 2012, 281 ss.; G. MORBIDELLI, *Sulla natura degli enti conferenti a struttura associativa e sul grado di autonomia costituzionalmente garantita agli stessi*, [1997], ora in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2001, 117 ss.

<sup>7</sup> La riforma attuata con la legge 23 dicembre 1998, n. 461 e con il decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 (novellato dall'art. 11 della legge 28 dicembre 2001, n. 448) ha chiarito che le fondazioni bancarie sono «persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale» (art. 2 d.lgs. n. 153/1999). Per una sintesi, E. DEL PRATO, *Fondazioni bancarie e categorie civilistiche*, [2002, 2005], nonché ID., *Persone giuridiche e fondazioni bancarie*, [2004], entrambi ora in ID., *L'ente privato come atto. Saggi di diritto civile*, Torino, 2015.

<sup>8</sup> Cfr. M. PASSALACQUA, «Fondazioni bancarie»: da ente strumentale ad organismo di diritto pubblico, in *La riforma legislativa sulla natura e sull'attività delle fondazioni bancarie*, a cura di G. Restuccia, *cit.*, 385 ss.; un riepilogo in M. TAMPONI, *Persone giuridiche. Artt. 11-35*, in *Il Codice civile. Commentario*, fondato da P. Schlesinger, diretto da F.D. Busnelli, Milano, 2018, 27 ss.

<sup>9</sup> Così G. MORBIDELLI, *Le attività delle fondazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Fondazioni e banche. Modelli ed esperienze in Europa e negli Stati Uniti*, a cura di G. Cerrina Feroni, Torino, 2011, 1.

comune interesse sociale alla realizzazione di interventi di interesse generale, in un ambito conformato da “libertà sociali” che ricadono sotto la copertura dell’art. 2 della Costituzione italiana.

Il problema del rapporto tra Fondazioni e imprese bancarie – su cui non occorre qui soffermarsi – nel tempo si è risolto o va risolvendosi con l’applicazione del Protocollo d’intesa tra il Ministero dell’Economia e delle Finanze e l’Acri (Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa), approvato all’unanimità dal Consiglio di quest’ultima l’11 marzo 2015 e sottoscritto dalle parti il 22 aprile 2015<sup>10</sup>: l’art. 2 di tale Protocollo prevede che il patrimonio non può essere impiegato in esposizioni verso un singolo soggetto per un ammontare complessivamente superiore a un terzo del totale dell’attivo dello stato patrimoniale. Tale indicazione si pone in un contesto di spinta al ribilanciamento del patrimonio complessivo delle Fondazioni, la cui tendenza virtuosa è nel senso di ridurre il coinvolgimento patrimoniale derivante dall’atto di conferimento originario. Dal suddetto Protocollo risulta altresì la necessità di assetti adeguati, comuni anche al moderno diritto delle società per azioni e dell’attività di impresa, insieme alla specialità della *governance*, che deve riflettere l’attitudine dei componenti degli organi di tali soggetti a esprimere un legame con gli enti pubblici e sociali del territorio, per evitare l’autoreferenzialità degli organi della fondazione, senza però che i membri di tali organi siano soggetti a vincoli di mandato esterni alla fondazione stessa.

Dopo quasi tre decenni dall’assunzione della nuova veste giuridica che deriva dalle trasformazioni della legge Amato e dalla riforma della legge Ciampi, nel loro complesso le fondazioni di origine bancaria hanno sviluppato strutture e moduli di azione innovativi, trasformandosi in un fattore di innovazione di tutta l’ampia area del terzo settore.

L’emergenza Covid-19 non ha trovato impreparate le fondazioni di origine bancaria: l’ormai generalizzata consapevolezza del distacco dall’alveo “pubblicistico”<sup>11</sup> ha consentito alle Fondazioni una rapida reazione, agevolata dalla consapevolezza di non essere vincolata dalle regole dell’azione della pubblica Amministrazione.

### 2.1. La Fondazione Cariplo nasce nel dicembre del 1991, e ha come

<sup>10</sup> M. CLARICH, *L’autonomia delle fondazioni di origine bancaria e vigilanza statale dopo il Protocollo d’intesa ACRI/MEF*, in *Le fondazioni di origine bancaria verso l’autoriforma*, a cura di G. Sala e G. Meruzzi, Bologna, 2016, 37.

<sup>11</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 3 marzo 2010, n. 1255, che ha escluso la qualifica di “organismi di diritto pubblico” in capo alle fondazioni di origine bancaria.

missione istituzionale quella di proseguire l'attività filantropica di beneficenza che veniva svolta dalla Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, la storia della Fondazione Cariplo inizia nel 1816 con l'istituzione a Milano della Commissione Centrale di Beneficenza, che operava al servizio dell'economia del territorio sostenendo la crescita sociale e culturale della comunità.

La *governance* di Fondazione Cariplo è costituita dalla Commissione Centrale di Beneficenza, organo di governo che detta le linee strategiche, dal Presidente, dal Consiglio di Amministrazione, dal Collegio Sindacale e dal Direttore Generale.

Ad oggi la Fondazione gestisce un patrimonio pari a circa 7,5 miliardi di euro, che nello scorso esercizio (31.12.2019) hanno generato un attivo di 500 milioni di euro. Per il 2020 sono state programmate erogazioni per 135 milioni di euro nei quattro principali ambiti di intervento: Ambiente, Arte e Cultura, Ricerca Scientifica e Trasferimento Tecnologico, Servizi alla Persona.

Con l'insorgere della pandemia, nonostante l'incertezza del quadro economico, il livello programmato per le erogazioni è stato confermato, così come anche gli ambiti di intervento strategici, ma gli organi della fondazione hanno stabilito di rivedere i contenuti della programmazione per renderli più coerenti con il nuovo scenario.

**2.2.** Fin dall'inizio del Covid-19, la Fondazione Cariplo ha impostato la propria strategia operativa tenendo in considerazione due dimensioni complementari: la necessità di una risposta tempestiva all'emergenza in corso, che si evolveva con grande rapidità di settimana in settimana, mettendo in luce bisogni e criticità diversificati; l'esigenza di iniziare a riflettere su come sostenere il futuro delle comunità del territorio, così duramente colpito a livello sociale ed economico. Questo approccio è stato declinato nella realtà attraverso un metodo d'azione caratterizzato da:

- promozione di alleanze e iniziative di partenariato, che permettesero l'aggregazione di energie e risorse tra diversi *stakeholder* del territorio, facendo leva sull'autorevolezza di Fondazione Cariplo per generare un effetto volano.

- Partecipazione e promozione di azioni di sistema sulle tematiche maggiormente urgenti, con il coinvolgimento di attori pubblici, privati e del privato sociale attivi nel proprio territorio di riferimento (che comprende la Regione Lombardia e le province di Novara e del Verbano-Cusio-Ossola).

- Supporto al territorio attraverso il sostegno alle Fondazioni di Comunità<sup>12</sup>, per le quali sono state liberate risorse aggiuntive.

Al dilagare sempre più rapido della pandemia da Coronavirus, Fondazione Cariplo si è subito mobilitata per fornire risposte tempestive e concrete all'emergenza in corso, su molteplici versanti. In prima istanza, alla fine di febbraio 2020, la Fondazione ha avviato un Fondo speciale da 2 milioni di euro per i bisogni del territorio che, attraverso l'azione svolta dalle 16 Fondazioni di Comunità che sono state promosse nel corso degli anni da parte di Fondazione Cariplo, è arrivato a raccogliere donazioni di cittadini e aziende per oltre 53 milioni di euro.

Parallelamente, nel periodo marzo-aprile 2020, ha investito sulla ricerca scientifica per contrastare il virus, partecipando con 2 milioni di euro al bando di ricerca sul Covid-19, in collaborazione con Regione Lombardia (4 milioni di euro) e Fondazione Umberto Veronesi (1,5 milioni di euro), e mettendo a disposizione un ulteriore finanziamento da 550mila euro per progetti di autocandidatura sul territorio.

Al fianco di China-Italy Philanthropy Forum, Ambasciata d'Italia in Cina, altre Fondazioni e soggetti privati, ha sostenuto il ponte aereo umanitario Pechino-Malpensa, che ha consentito un ingente approvvigionamento di dispositivi medici essenziali. In collaborazione con la *Food Policy* del comune di Milano, ha contribuito all'attivazione di 8 *hub* per distribuire cibo alle persone in difficoltà grazie a QuBi, il programma promosso nel 2017 dalla Fondazione Cariplo con l'obiettivo di contrastare la povertà alimentare infantile nella città di Milano<sup>13</sup>. Ha stretto una partnership con Assolombarda per offrire assistenza agli enti *non profit* negli acquisti di dotazioni sanitarie. Ha reindirizzato circa 9,5 milioni di euro per consentire alle Fondazioni di Comunità di affrontare in modo più immediato i bisogni più urgenti del territorio e ha snellito le proprie procedure amministrative affinché gli enti del Terzo Settore potessero disporre più agevolmente e rapidamente della liquidità correlata ai progetti già approvati. Ha partecipato al Fondo di Garanzia voluto da ACRI, l'Associazione delle Fondazioni di origine bancaria italiane, a

<sup>12</sup> Le Fondazioni di Comunità sono state promosse dalla Fondazione Cariplo con l'obiettivo di contribuire allo sviluppo della filantropia e della cultura del dono. Per approfondimenti, si veda il sito della Fondazione Cariplo al link <https://www.fondazionecariplo.it/it/progetti/fondazioni-di-comunita/fondazioni-di-comunit.html>.

<sup>13</sup> Per approfondimenti si veda il sito della Fondazione Cariplo al link <https://www.fondazionecariplo.it/it/progetti/servizi/qubi-la-ricetta-contro-la-poverta-infantile.html>.

supporto delle organizzazioni *non profit* in condizioni di sofferenza finanziaria.

Nel frattempo, all'interno degli organi, e in particolare delle sotto-commissioni consultive, è proseguita una riflessione di orizzonte più lungo su come riorientare l'attività della Fondazione in seguito alla pandemia. Alla fine del mese di aprile 2020 la Commissione Centrale di Beneficenza ha approvato la riprogrammazione dell'attività filantropica prevista per l'anno 2020, alla luce del mutato quadro economico e sociale, e la conseguente riallocazione delle risorse che non erano ancora state impegnate, pari a circa 60 milioni di euro.

La nuova programmazione si è articolata in due ambiti, tesi a innescare azioni di sostegno immediato e percorsi di innovazione con uno sguardo rivolto al futuro.

Nell'immediato: sostegno ai servizi resi alle comunità dagli Enti del Terzo Settore in gravi difficoltà, realizzato nel giugno 2020 attraverso il bando LETS GO<sup>14</sup> da 15 milioni di euro, in collaborazione con le Fondazioni di Comunità e la Fondazione Peppino Vismara; e contrasto alla povertà infantile per tutelare i minori che vivono in contesti di depauperamento sul piano alimentare, sanitario e digitale.

Nel lungo periodo sono stati progettati interventi mirati a promuovere la ricerca, rilanciare i territori in chiave *green* e ripensare i modelli che sono alla base dell'offerta di *welfare* e cultura.

Tra le prime iniziative promosse dalla Fondazione Cariplo, a titolo esemplificativo, è possibile citare l'intervento per la distribuzione di *devices* tecnologici per ridurre il *digital divide* dei bambini, e l'alleanza con il Piccolo Teatro di Milano per promuovere iniziative culturali nei quartieri di Milano:

- *digital divide*: una delle ferite più grandi messe in luce della pandemia è la disuguaglianza di accesso all'istruzione per i bambini, dovuta alle diverse possibilità a disposizione delle famiglie di provenienza. All'interno delle iniziative di contrasto alla povertà infantile (alimentare, sanitaria ed educativa), la Fondazione ha deliberato la distribuzione di 500 *devices* con accesso a internet per minori che vivono in condizioni di povertà e che già sono stati intercettati dalla rete del progetto QuBi (il più ampio programma di contrasto alla povertà) nella città di Milano. Il progetto rappresenta un pilota, ai fini di promuovere in tutto il territorio in cui opera la Fondazione Cariplo iniziative di contrasto al *digital divide*

<sup>14</sup> Per approfondimenti, il bando è pubblicato sul sito della Fondazione Cariplo al *link*: <https://www.fondazione-cariplo.it/it/bandi/lets-go-misura-di-sostegno-agli-enti-di-terzo-settore.html>



dei bambini nell'ambito del programma complessivo di contrasto alla povertà infantile.

- Cultura nei quartieri: la Fondazione Cariplo ha collaborato con il Piccolo Teatro di Milano alla progettazione della nuova stagione teatrale estiva 2020, che si apre alla città e coinvolge i quartieri toccando tutti i 9 Municipi di Milano. L'iniziativa prende il nome di "Spazi di Teatro" e prevede 50 spettacoli e 10 dirette video che a luglio saranno riproposti all'aperto nei quartieri della città. Si tratta di un progetto che mette al centro la cultura per generare connessioni di comunità, accorciando le distanze e creando nuove opportunità di incontro, partendo dall'idea che è proprio nella crisi che c'è un maggiore bisogno di promuovere la cultura per rielaborare l'esperienza della crisi e promuovere la coesione delle comunità. "Spazi di Teatro" è la sperimentazione di una formula nuova, sia per andare incontro alle esigenze imposte dal distanziamento introdotto per contrastare la pandemia, sia per utilizzare la cultura come una leva di costruzione di comunità, per ridurre il rischio che il distanziamento fisico diventi anche distanziamento sociale.

**2.3.** Le risorse finanziarie che la Fondazione Cariplo ha complessivamente messo in campo durante la crisi scatenata dal propagarsi del Covid-19 ammontano a circa 95 milioni di euro. Di tale somma, 15 milioni di euro sono stati stanziati per far fronte alla prima fase dell'emergenza, attraverso la promozione delle attività di *fundraising* mediate dalle Fondazioni di Comunità, il reperimento di materiale sanitario, l'aiuto concreto alle persone più fragili e il sostegno alla ricerca scientifica. 20 milioni di euro fanno riferimento all'erogazione anticipata di contributi relativi a progetti in corso di realizzazione, in deroga al consueto *iter* amministrativo previsto dalla Fondazione. 60 milioni di euro, infine, rappresentano la quota di *budget* filantropico del 2020 (assemblato a 135 milioni di euro in totale) destinata all'implementazione di misure *ad hoc* in risposta alla pandemia.

Tuttavia, oltre alle risorse messe a disposizione della Fondazione, è opportuno evidenziare come il metodo adottato abbia permesso di generare un "effetto volano", che consiste nella capacità della Fondazione di esercitare, attraverso l'attività istituzionale, un ruolo di mobilitazione di risorse, economiche e non solo, che va oltre la pura capacità erogativa espressa dai contributi deliberabili dalla Fondazione stessa.

Fondazione Cariplo non si limita infatti ad erogare contributi agli enti *non profit*, ma ha la capacità di fungere da "volano" in grado di moltiplicare le risorse a disposizione delle comunità. Ne sono esempi gli

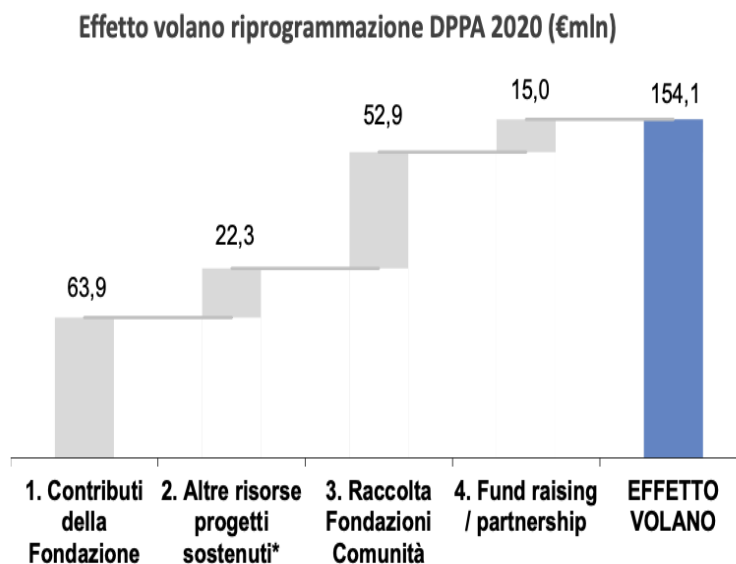
stanziamenti dei *partner* che decidono di affiancare la Fondazione nel sostenere un progetto, le raccolte fondi che vengono alimentate dalle Fondazioni di Comunità e dai cittadini sui territori e il patrimonio di relazioni che si è costituito nel corso del tempo tra la Fondazione e una molteplicità di interlocutori. L'attitudine a farsi promotori di "filie virtuose" come quelle appena descritte potrà rivelarsi – crediamo – un prezioso elemento per accrescere ulteriormente la vicinanza ai territori, soprattutto in un momento di calamità mai conosciuto prima d'ora.

Dal punto di vista delle risorse finanziarie, nel caso della riprogrammazione avvenuta nell'aprile 2020, una mappatura dei possibili livelli in cui si può articolare l'effetto della riprogrammazione è la seguente:

- 1) i contributi della Fondazione: 63,9 milioni di euro;
- 2) altre risorse raccolte dai progetti sostenuti: 22,3 milioni di euro;
- 3) collaborazioni attivate dalla Fondazione (ad esempio con le Fondazioni di Comunità): 52,9 milioni di euro;
- 4) le risorse raccolte da possibili *partner* e la finanza di impatto laddove attivata: 15 milioni di euro.

Il valore complessivo delle risorse in campo è pari a 154,1 milioni di euro.

Il seguente grafico illustra l'effetto volano atteso con riferimento alla riprogrammazione.



Il quadro delle risorse qui rappresentato non è altro che la ricaduta in termini finanziari di un processo virtuoso di promozione di *partnership* e di attivazione delle comunità: si rende in questo modo evidente come la Fondazione Cariplo non sia solo un soggetto che trasferisce risorse alle proprie comunità, ma un soggetto in grado di promuovere reti e connessioni, che alimentano progettualità e capacità di raccolta di risorse.

3. La drammatica esperienza della pandemia e le sue pesanti conseguenze a livello economico e sociale hanno ridefinito lo scenario per tutte le istituzioni e le organizzazioni. In questi mesi molti cambiamenti già in atto sono stati accelerati dalla pandemia e si sono innescate nuove trasformazioni. Il dibattito mediatico si è concentrato soprattutto sui confini dell'azione tra Stato e Mercato, come se istituzioni e imprese non fossero parte di un contesto più complesso di rapporti umani, di norme e di valori, un quadro di rapporti sociali che definiscono la presenza di un "terzo pilastro"<sup>15</sup>, rappresentato dalla comunità, cruciale per il mantenimento e lo sviluppo di un contesto democratico. L'azione filantropica può svolgere un ruolo decisivo in questo quadro in via di ridisegno, grazie alle proprie peculiarità di soggetti di diritto privato che operano nell'interesse generale e che nel tempo hanno costruito un'elevata competenza di promozione della comunità negli ambiti in cui intervengono.

Le Fondazioni fanno parte dei soggetti sociali che contribuiscono autonomamente, in ottica di sussidiarietà, al perseguimento di interessi generali<sup>16</sup>. Le Fondazioni costituiscono "una delle più interessanti innovazioni di organizzazione sociale del nostro paese" e "si configurano come soggetti strutturati delle libertà sociali"<sup>17</sup>.

Il ruolo delle Fondazioni non può consistere in una funzione di supplenza dei soggetti pubblici, ma può contribuire alla promozione della comunità e dei corpi intermedi in grado di sostenere e promuovere il tessuto democratico del paese e i processi diffusi di innovazione sociale in grado di generare risposte ai bisogni di interesse generale, ampliando

<sup>15</sup> R. RAJAN, *Il terzo pilastro. La comunità dimenticata da Stato e mercati*, trad. it. EGEA, Milano, 2019.

<sup>16</sup> Sul ruolo di una pluralità di attori per il perseguimento, in ottica di sussidiarietà, del bene comune, si veda F. BASSANINI, *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedia e delle autonomie territoriali*, in *Il mostro effimero. Democrazia, Economia e corpi intermedi*, a cura di F. Bassanini, F. Cerniglia, F. Pizzolato, A. Quadrio Curzio, L. Vandelli, Bologna, 2019.

<sup>17</sup> A. QUADRIO CURZIO, *Fondazioni di origine bancaria e solidarismo innovativo*. in *Ventesimo Rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria*, ACRI, Roma, 2014, 250.

il quadro delle risposte offerte dal contesto istituzionale o dal mercato, in raccordo con i soggetti del cosiddetto “terzo settore”.

Anche in presenza di risorse molto ingenti, queste non saranno mai sufficienti per rispondere a tutti i bisogni in essere: diventa quindi determinante identificare la strategia dell'azione filantropica, affinché possa generare valore non solo basandosi sulla capacità di erogazione di risorse ma soprattutto sulla promozione di dinamiche che producano conoscenza, capacità di lettura del presente, alleanze tra diversi soggetti e innovazione sociale.

L'esperienza vissuta in questi mesi ha messo in luce alcuni punti chiave, interconnessi tra loro e necessari ai fini di un'azione filantropica tesa a promuovere coesione delle comunità e processi di innovazione sociale:

**A. Capacità di leggere la realtà e i bisogni che emergono dai territori.**

La conoscenza e l'ascolto dei territori deve alimentare la scelta dei temi e dei contenuti su cui intervenire per innescare quelle dinamiche che possano amplificare l'effetto dell'azione. Il sostegno a un progetto apparentemente “puntuale”, delimitato, che però ha un significato profondo e una valenza importante per la comunità di riferimento, talvolta può essere più strategico di un grande finanziamento, per la capacità di promozione di iniziative “dal basso” a cui può dare luogo.

**B. Attraverso una funzione anticipatoria.**

L'azione dell'ente filantropico deve sempre mantenere lo sguardo al futuro: rispondere nel presente per costruire il futuro, anche anticipando l'emergere dei bisogni. Ad esempio, nella riprogrammazione degli interventi della Fondazione Cariplo l'identificazione dei sei obiettivi strategici è stata individuata non solo come risposta alle esigenze dell'emergenza, ma con l'obiettivo di sostenere i territori per attrezzarsi alla situazione post emergenziale, sia per l'emergere di nuovi bisogni (sostegno al terzo settore e contrasto alla povertà) sia per la necessità di lavorare su alcune tematiche chiave per il futuro (ricerca, sviluppo in chiave *green*, nuovi modelli di *welfare* e di cultura).

**C. Un approccio di sperimentazione.**

I soggetti filantropici hanno inoltre la possibilità e quindi il compito di svolgere una funzione di soggetto innovatore all'interno della società, anche attraverso la sperimentazione di nuovi modelli di approccio operativo.

La capacità di lettura del reale, la vicinanza al territorio e la competenza delle proprie strutture si unisce alla “flessibilità” data dall'essere un soggetto privato e permette quella sperimentazione che ha l'ambizione di diventare patrimonio per tutto il sistema.

**D. L'aggregazione di risorse.**

Come già detto in precedenza, soprattutto nel momento attuale sarebbe irrealistico pensare che un'azione erogativa pura e semplice possa essere di aiuto nella risposta a problemi sociali che diventano sempre più sistemici. Soprattutto, non è utile né opportuno concentrarsi su azioni solitarie: è necessario unire le forze e le energie, creando alleanze tra *stakeholder* attorno a visioni e progettualità solide.

L'aggregazione di risorse rappresenta il punto di convergenza strategica tra diversi attori, e rende più efficace l'azione di ciascuno.

**E. La tutela del patrimonio.**

A livello economico i soggetti filantropici hanno a disposizione due funzioni: la possibilità di erogare finanziamenti e la gestione del patrimonio.

Le due funzioni sono molto differenti tra loro anche se correlate: da una parte la gestione del patrimonio è il presupposto per la solidità dell'azione filantropica, dall'altra le erogazioni sono la ragion d'essere del patrimonio, che esiste per esprimere azioni a sostegno dei bisogni delle comunità.

L'erogazione di finanziamenti, sotto forma di bandi, *grant* e misure specifiche ha la caratteristica della dinamicità: possibilità di sperimentazione e intervento nel presente per rispondere alle esigenze attuali in un'ottica di sviluppo che guardi al futuro.

Anche nei momenti di particolare criticità, è necessario che la gestione del patrimonio venga tenuta distinta dall'attività erogativa, perché qualunque azione orientata a depauperare il patrimonio in funzione di esigenze dell'oggi, per quanto rilevanti e reali possano essere, rappresenta un torto verso le generazioni future e, in ultima analisi, pone un problema di equità intergenerazionale di enorme portata.

L'analisi dei bisogni, il ruolo anticipatorio, l'approccio di sperimentazione, l'aggregazione di risorse, la distinzione tra funzione erogativa e gestione del patrimonio costituiscono elementi necessari per le Fondazioni per svolgere il proprio compito di attori delle comunità e di promotori di innovazione sociale.

Il testo di Rajan<sup>18</sup> reca come sottotitolo "La comunità dimenticata da Stato e mercati". Rajan evidenzia con lucidità i rischi di un approccio alla comunità che non sia aperto e proattivo, in cui la comunità sia letta come elemento difensivo e di chiusura, ma rende altrettanto evidenti i limiti di approcci che non riconoscano e non comprendano il potenziale di cui le comunità sono portatrici. Le Fondazioni trovano nella propria

<sup>18</sup> R. RAJAN, *Il terzo pilastro. La comunità dimenticata da Stato e mercati*, cit.

capacità di promuovere e supportare la coesione delle comunità la propria ragion d'essere, di soggetti costitutivi delle autonomie sociali. Uscire dal Covid-19 con comunità più forti, in grado di crescere insieme, per tutelare in modo più efficace le persone e le famiglie è un obiettivo di tutti, è una necessità per il Paese ed è un contributo a cui le Fondazioni sono vocate e che, come gli autori hanno voluto rappresentare nel presente capitolo, possono svolgere con efficacia.



**IMPRESA SOCIALE VS. IMPRESA  
SOCIALMENTE RESPONSABILE:  
PROVE DI AVVICINAMENTO  
TRA TERZO E SECONDO SETTORE**

ANTONIO CETRA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Produzioni socialmente rilevanti e impresa sociale. – 3. Produzioni socialmente responsabili. – 4. *Segue*: società benefit. *Nota bibliografica*.

1. La pandemia da Sars-Cov 2 o Covid-19 è stata l'occasione per rinnovare l'attenzione su diverse questioni, già da tempo in discussione, tra le quali un posto di assoluto rilievo assume quella relativa alle produzioni di beni e servizi in settori socialmente rilevanti: il riferimento è non solo – seppure preminentemente – alle produzioni che insistono in ambito sanitario, ma anche a quelle – non certo meno impellenti – aventi ad oggetto servizi socio sanitari, sociali, alla persona, di educazione, istruzione e di prevenzione alla dispersione scolastica, di tutela delle posizioni lavorative di categorie deboli, di salvaguardia e di miglioramento delle condizioni ambientali, ecc. L'attenzione si è, poi, da qui – quasi naturalmente –, spostata sulla necessità di rendere socialmente responsabili le produzioni in tutti gli altri settori, informando, cioè, i processi produttivi più tradizionali a valori aventi dimensione sociale, se non, addirittura, affiancando il *core business* da veri e propri interventi attivi nei settori appena ricordati.

Il presente contributo si prefigge di richiamare, brevemente, quali sono le attuali risposte dell'ordinamento per il primo (= produzioni socialmente rilevanti) ed il secondo (= produzioni socialmente responsabili) tipo di fenomeni, cercando di fare emergere eventuali aspetti suscettibili di miglioramenti. Le possibili soluzioni non saranno, peraltro, prospettate con l'argomentazione necessaria ad avanzare le stesse *de jure condito*. Esse vogliono essere, più che altro – e nello spirito dell'*Opera* nel quale questo intervento s'inserisce –, meri suggerimenti per possibili risposte normative ai relativi problemi: in una prospettiva, pertanto, *de jure condendo*. In quest'ottica, si muoverà dalla constatazione che la disciplina delle produzioni socialmente rilevanti sia stata (non poco, forse troppo) influenzata ed abbia attinto da quella delle produzioni più tradizionali (segnatamente, dal diritto delle società); per, poi, vedere se e,



nell'affermativa, quali aspetti della disciplina delle prime attività possa essere estesa alle seconde, là dove queste mirano, in qualche modo, a perseguire interessi diversi da quelli più schiettamente egoistici e, specialmente, della massimizzazione del profitto.

2. Cominciando dalle attività produttive nei settori socialmente rilevanti, la notazione dalla quale partire è che esse, specie in passato, costituivano, un po' dappertutto, uno degli ambiti di intervento dello stato e altri enti pubblici. Le stesse, da qualche decennio a questa parte, sono state progressivamente trasferite nelle mani dei privati, affidando, cioè, ai privati la relativa gestione o consentendo ai medesimi di entrare nelle corrispondenti aree di attività. Se è da escludere (al di là dei proclami dettati, più che altro, da fattori emozionali) che un siffatto passaggio potrà essere fermato o, addirittura, retrocesso alla pubblica amministrazione, dati i noti, cronici problemi di natura finanziaria, che impediscono a quest'ultima un efficace e duraturo intervento nei settori oggetto di attenzione, non può, nondimeno, passare in secondo piano la circostanza che l'attuale emergenza sanitaria abbia messo in luce l'esigenza di ponderatezza e oculatezza nella selezione dei privati cui consentire di operare in ambito sociale. Assai accreditata, peraltro, proprio al fine di individuare un criterio capace di pervenire ad un'adeguata selezione, è l'idea che il privato in grado di operare nei settori in questione in modo efficiente sia quello che s'impegna ad agire secondo il *paradigma del non profitto*, inserendo, cioè, nei propri atti costitutivi la c.d. clausola *non profit*. Una clausola, quest'ultima, che, secondo l'accezione più tradizionale con cui viene intesa, è caratterizzata: dal divieto di distribuzione dei profitti conseguiti e dall'obbligo di reinvestimento degli stessi conformemente allo scopo ed alla natura dell'iniziativa; nonché, conseguentemente, dall'obbligo di devoluzione del patrimonio residuo ad altro ente che persegue finalità analoghe; dalla previsione di limiti alla remunerazione degli esponenti (soprattutto) dell'organo amministrativo (al fine di impedire che sia disattesa o aggirata la causa non lucrativa); negli enti a struttura associativa si aggiungono, ancora, i divieti di riconoscere agli associati qualsiasi forma di pretesa patrimoniale (anche diversa dal lucro in senso stretto) e di consentire il trasferimento (specie a titolo oneroso) della partecipazione; nonché l'obbligo di ispirare la struttura organizzativa a principi di non discriminazione, coinvolgimento e trasparenza.

I soggetti privati evocati intervengono nei settori riguardati, perlopiù, secondo un metodo erogativo, producendo, cioè, i beni ed i servizi nei settori socialmente rilevanti che cedono sotto costo o, in alcuni casi,

gratuitamente. Si tratta, tuttavia, di soggetti che, all'evidenza, scontano il limite di essere economicamente inautonomi, dipendendo, infatti, da terze economie per la ricostituzione periodica delle risorse produttive necessarie per la prosecuzione dell'iniziativa. A queste, più tradizionali, figure soggettive si sono aggiunte, non a caso, soprattutto in epoche più recenti, quelle che informano la propria iniziativa al metodo economico, realizzandola, pertanto, quanto meno tipicamente, in forma imprenditoriale: le quali, invece, si connotano per cedere i beni e i servizi che producono contro un corrispettivo, capace di recuperare, quanto meno, i costi di produzione complessivamente sostenuti (ripristinando, quindi, senza l'intervento di terze economie, i fattori produttivi impiegati).

Quelli appena succintamente descritti sono riconducibili, nell'ordinamento italiano, alla categoria normativa – di recente conio – degli enti del terzo settore (= ets), i quali, appunto, sono definiti come le organizzazioni private costituite per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale. Si tratta delle attività elencate (in maniera pressoché sovrapponibile) agli artt. 5, comma 1, e 2, comma 1, dei d.lgs. 3 luglio 2017, nn. 117 e 112 (recanti, rispettivamente, il codice del terzo settore = cts e la revisione della disciplina in materia di impresa sociale = dlgsis), che possono essere svolte sia con metodo erogativo (= in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità), sia con metodo economico (= produzione o scambio di beni e servizi). E gli ets che agiscono con quest'ultimo metodo sono riconducibili alle imprese sociali. Si tratta, a norma dell'art. 1, comma 1, dlgsis, di qualunque forma giuridica privata, ivi incluse quelle di cui al libro V del c.c., che esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale (coincidente con una o più attività elencate nell'art. 2, comma 1, o, al di fuori di queste, con l'impiego di lavoratori di cui all'art. 2, comma 4, dlgsis), senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alla loro attività.

La disciplina dell'impresa sociale (= dlgsis), all'esito della recente riforma che ha interessato tutto il terzo settore, ha elevato a forma giuridica di elezione quella societaria, relegando, per contro, l'impiego delle forme giuridiche non societarie per le attività di interesse generale di tipo erogativo (questo benché proprio gli ets non societari siano stati assoggettati ad una disciplina assai influenzata dal diritto societario, specie

azionario: cfr. artt. 21 ss. cts). Il *favor* verso la società si coglie da diversi indici normativi, primo fra tutti dalla parziale deroga, concessa, appunto, solo nel caso di impresa sociale societaria, alla clausola non lucrativa. In quest'eventualità, è possibile, infatti, che una parte degli eventuali utili prodotti (inferiore al 50%) possa essere *autodestinata* (non solo *durante societate* ma anche in sede di scioglimento parziale o totale del rapporto societario): o per aumentare gratuitamente il capitale sottoscritto e versato (anche per tener conto delle variazioni dell'indice nazionale generale annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati: art. 3, comma 3, lett. a, dlgsis); o per distribuire dividendi (che, comunque, non possono eccedere l'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di 2,5 punti, rispetto al capitale versato: art. 3, comma 3, lett. a, dlgsis). A tutte le cooperative è stata, inoltre, consentita la distribuzione dei ristorni ai soci, a norma dell'art. 2545-*sexies* c.c., a patto, quindi, che l'atto costitutivo stabilisca i relativi criteri di ripartizione, in proporzione alla qualità ed alla quantità degli scambi mutualistici, e che l'organo amministrativo accerti (con un sistema di contabilità separata) un avanzo della gestione mutualistica (art. 3, comma 2-*bis*, dlgsis). L'apertura ad una parziale remunerazione del capitale investito, oltretutto, nelle iniziative mutualistiche, alla possibilità di offrire la gestione del servizio a condizioni mediamente migliori di quelle di mercato, rappresenta, all'evidenza, un incentivo significativo a che i promotori di un'impresa sociale facciano alla stessa assumere le fattezze di una società (eventualmente, cooperativa).

Una tale apertura, se, per un verso, si è resa necessaria per assecondare le molteplici e risalenti istanze in questo senso, essa, per altro verso, consente di svolgere un'iniziativa (imprenditoriale) nelle aree di interesse generale, senza dovere rispettare appieno il divieto di lucro soggettivo. Il rischio che ne discende, ossia quello di operare in modo non efficiente, sembra, tuttavia, tollerato, sul presupposto che la società debba, comunque, osservare tutte le altre regole che costituiscono la clausola *non profit*, previste dal dlgsis. Merita, tra queste, segnalare quella che impone di informare l'ammissione o l'esclusione dei soci e, più in generale, l'intero rapporto associativo, al principio di non discriminazione (art. 8, comma 1, dlgsis), la quale non pare dubbio che debba trovare generale applicazione in tutte le forme giuridiche dell'impresa sociale, comprese le società (non solo cooperative). La circostanza che la non discriminazione debba essere declinata «compatibilmente con la forma giuridica in cui l'impresa sociale è costituita» (art. 8, commi 1 e 2, dlgsis) è da intendersi nel senso che la stessa, nelle società diverse dalle cooperative, ri-

chiede un adattamento di un contesto organizzativo approntato per perseguire una funzione diversa (e, segnatamente, lucrativa).

Lo statuto di queste ultime società deve, pertanto, prevedere, in primo luogo, delle modalità di ingresso, volte ad evitare diversità di trattamento tra soci, che non abbiano una giustificazione oggettiva e ragionevole, proporzionale, peraltro, rispetto al raggiungimento del fine perseguito: le quali non potranno essere significativamente diverse da quelle contemplate dall'art. 23 cts, che, a loro volta, replicano le regole d'impresa previste dall'art. 2528 c.c. Lo stesso statuto deve, in secondo luogo, dare attuazione al principio di democraticità (il quale è – o, perlomeno, sembra – una degli aspetti della non discriminazione), disponendo, in particolare, l'affrancamento del diritto di voto dalla dimensione della partecipazione posseduta, informandolo, dunque, al principio capitaro.

Il medesimo statuto deve, inoltre, conformare l'organizzazione societaria al carattere *multistakeholder* dell'iniziativa posta in essere. E questo non tanto attraverso la previsione di meccanismi di elezione “extrassembleare” di componenti dell'organo amministrativo, attribuendo una sorta di diritto particolare di nomina a soggetti estranei all'organizzazione (art. 7, comma 1, dlgs). Il riferimento è, piuttosto, alle forme di adeguato coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e dei soggetti direttamente interessati alla specifica iniziativa (art. 11, comma 1, dlgs), stabilendo tecniche di consultazione e di partecipazione, capaci di consentire, alle figure appena menzionate, di incidere e, eventualmente, influenzare le decisioni dell'impresa, specie quelle che impattano sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni e dei servizi. Una siffatta prescrizione, al di là delle indubbe difficoltà di comprendere come debba avvenire il coinvolgimento e di identificare quali siano i soggetti da coinvolgere, sembra essere giustificata dal fatto che le figure divise concorrono a formare, nelle imprese che perseguono interessi generali, il c.d. “soggetto economico” (il *principal*, secondo la teoria dell'*agency*), aggiungendosi a coloro che apportano mezzi finanziari a titolo di capitale proprio. Essa mira, di conseguenza, a garantire una qualche “dimensione organizzativa”, che attribuisca, cioè, “voce in capitolo” nella gestione dell'impresa anche a lavoratori, utenti e altri interessati, al pari dei soci. Un tale vincolo organizzativo (come quello che discende dall'attuazione del principio di non discriminazione), del resto, se, da un lato, comprime la libertà di organizzazione dell'impresa, dall'altro, può essere imposto alla luce del regime fiscale riservato alle imprese sociali, il quale esenta dall'imposizione gli utili accantonati ad apposita riserva (art. 18, comma 1, dlgs).

Se così è (come, in realtà, sembra), lascia davvero perplessi la scelta di sottrarre le cooperative e, quindi, in particolare le cooperative sociali, da una siffatta regola. Queste ultime, pur essendo la forma più diffusa di impresa sociale – in virtù dell'applicazione che si è fatta della disposizione che qualifica tale tipologia di cooperative come imprese sociali di diritto (art. 1, comma 4, dlgs) – non sono obbligate ad avere, come qualunque altro ente, un'organizzazione *multistakeholder* (la quale, peraltro, figura come uno degli elementi della fattispecie: cfr. art. 1, comma 1, dlgs). Basti considerare, da un lato, che la disciplina “di soggetto” delle cooperative (sociali) non contiene specifiche indicazioni che assicurino, comunque, di pervenire ad una simile organizzazione, dall'altro, che, le cooperative (sociali) beneficiano, non diversamente da un altro ente, del regime fiscale delle imprese sociali, il quale si va a sostituire a quello, pur sempre di favore, proprio delle cooperative a mutualità prevalente.

3. Passando, adesso, alle imprese diverse da quelle considerate nel paragrafo precedente, bisogna premettere che, ben prima dell'emergenza sanitaria in corso, si era prestata molta attenzione al problema relativo al se e, nell'affermativa, con quale intensità la relativa condotta imprenditoriale dovesse essere socialmente responsabile: espressione, quest'ultima, con la quale si suole fare riferimento alla circostanza che nell'ambito del processo produttivo si tengano conto di interessi diversi da quelli dei soci e, in particolare, dalla massimizzazione del profitto, anche, eventualmente, effettuando veri e propri interventi, seppure marginali rispetto al *core business*, in settori socialmente rilevanti, al limite nella forma della destinazione di parte dei risultati a sostegno di detti settori.

L'orientamento a tutt'oggi prevalente è che in un'impresa l'adozione di comportamenti socialmente responsabili rientri nella sfera della volontarietà, sia, cioè, più che altro, una scelta etica e reputazionale, sebbene la stessa sia, non di rado, indotta da esigenze di mercato. L'impresa, cioè, è incentivata a conformarsi ai principi della responsabilità sociale, solo per conservare e difendere il proprio vantaggio competitivo, e, quindi, la relativa posizione di mercato.

Il potere di assumere tali politiche può essere, peraltro, variamente allocato all'interno della società: esso, per un verso, si potrebbe cogliere nell'ambito della funzione amministrativa, là dove gli amministratori, oltre a decidere di svolgere concretamente uno o più interventi socialmente rilevanti, si determinano ad assumere un processo produttivo in grado di includere uno o più interessi esterni; per altro verso, si potrebbe ri-

scontrare in capo ai soci, i quali, oltre a poter inserire nello statuto un oggetto sociale comprendente iniziative anche in settori a rilevanza sociale, deliberano di destinare una parte dei risultati conseguiti ai medesimi settori. Resta, comunque, incerto, in questo scenario, il margine di discrezionalità nell'esercizio di un siffatto potere: dal lato degli amministratori, si discute entro quali limiti questi possano sacrificare l'interesse dei soci alla remunerazione per assecondare altri interessi (e, quindi, fino a che punto possa essere sterilizzato l'obbligo perseguire il primo interesse); dal lato dei soci, si discute quale sia la parte di risultato suscettibile di essere eterodestinata (e, quindi, per quanto possa essere reso irrilevante l'eventuale conflitto tra maggioranza e minoranza). L'opinione che sembra prevalere, a questo proposito, è che l'interesse alla valorizzazione della partecipazione sociale e alla connessa massimizzazione del profitto debba collocarsi in posizione preminente, potendo essere perseguiti anche altri interessi solo se questi restano marginali e, in ogni caso, strumentali rispetto al primo. Si ritiene, più nello specifico, che le politiche socialmente responsabili (nelle diverse varianti) possano essere adottate solo se compatibili con – e nell'ottica di perseguire la – valorizzazione (e, quindi, l'incremento del rendimento) della partecipazione sociale nel lungo periodo.

Il principale riferimento normativo addotto a sostegno di questa conclusione è l'art. 2247 c.c., il quale, disponendo un vincolo funzionale sull'impiego del diritto societario italiano per le sole iniziative lucrative (o, quanto meno, egoistiche), non lascia molto spazio, nell'ambito della forma societaria, al perseguimento di scopi altruistici. Si aggiunge, poi – quasi come corollario –, che tra i doveri degli amministratori manca qualsiasi indicazione in merito all'obbligo di tenere conto, nella gestione dell'impresa, di interessi diversi da quelli dei soci. Silenzio, quest'ultimo, che, ad avviso della giurisprudenza teorica e pratica, si deve intendere nel senso che l'organo amministrativo è obbligato a funzionalizzare il relativo potere solo a servizio degli interessi dei soci, anche per ridurre la pur immancabile discrezionalità che ne caratterizza l'esercizio.

Le indicazioni che provengono dalla disciplina dell'impresa sociale potrebbero, tuttavia, far perdere, almeno in parte, alle norme richiamate e, soprattutto, all'art. 2247 c.c. la capacità di supportare la superiore conclusione. Non può essere, infatti, trascurata la portata sistematica che potrebbe essere attribuita alla circostanza di avere annoverato, senza più equivoci, le società tra le forme giuridiche impiegabili per l'esercizio di un'impresa sociale. Tali e tante possono essere le società totalmente o parzialmente senza scopo di lucro, destinate ad operare nei settori di in-

teresse generale, che guardare ancora alle stesse come una sorta di eccezione al fenomeno descritto dall'art. 2247 c.c. potrebbe risultare, francamente, una petizione di principio. Il tramonto dello scopo di lucro – ipotizzato seriamente, per la prima volta, ormai quasi 50 anni fa (seppur limitatamente alle sole società di capitali), e riproposto nel dibattito giuriscommercialistico nel corso del tempo – dovrebbe, a questo punto, essere giunto al suo epilogo: legittimando, pertanto, al di fuori dei settori di interesse generale, la costituzione di una società per l'esercizio di un'impresa orientata al perseguimento di un qualsiasi scopo lecito. Ne conseguirebbe, in quest'ottica, che gli esposti limiti di applicazione della politica di responsabilità sociale risulterebbero fortemente attenuati, facendo, per giunta, apparire discutibile l'idea di circoscrivere all'interno dei confini dell'etica e della reputazione i relativi comportamenti.

Una siffatta conclusione dovrebbe valere, perlomeno, per le realtà produttive che, per dimensione ed importanza economica, hanno un significativo impatto sociale, tra le quali, soprattutto, le società quotate. In queste ultime, in effetti, la concretizzazione della responsabilità sociale è affidata, principalmente, ai gestori: riposa, in particolare, sulle scelte relative alle modalità di svolgimento del processo produttivo (selezionando, ad esempio, la tipologia di fornitori, le materie prime ed i clienti; riducendo le emissioni ambientali; ecc.), fino a spingersi, in circostanze eccezionali – quale l'attuale emergenza sanitaria –, ad un temporaneo adattamento della stessa produzione a specifiche richieste di mercato (si pensi alle grandi imprese operanti nel settore dell'abbigliamento o della meccanica che hanno cominciato, nelle scorse settimane, a produrre dispositivi sanitari di vario tipo). Dette società, d'altronde, sono destinatarie di una disciplina generale nella quale non mancano regole che, seppure indirettamente, incentivano e, per certi versi, obbligano l'organo amministrativo a tener conto di interessi diversi da quello dei soci. Si ricordano, tra queste: l'art. 103, comma 3-*bis*, t.u.f., che impone agli amministratori di valutare, nel comunicato agli azionisti, in caso di offerta pubblica di acquisto, gli effetti che l'eventuale successo della stessa potrà avere sugli *interessi dell'impresa*, nonché sull'*occupazione* e sulla *localizzazione dei siti produttivi*; il d. lgs. 30 dicembre 2016, n. 254, relativo alle dichiarazioni periodiche di carattere non finanziario, che introduce il dovere di trasparenza sull'impatto dell'impresa e sugli obiettivi raggiunti e da raggiungere in ambito ambientale e sociale (con specifico riguardo ai livelli occupazionali, al rispetto dei diritti umani e alla lotta contro la corruzione attiva e passiva). Non mancano, peraltro, prescrizioni ulteriori nei codici di autodisciplina, indirizzati alle società che volontariamente

vi si assoggettano: merita, tra questi, di essere menzionato il codice di *corporate governance* di Borsaitaliana s.p.a., il quale, nella sua nuova edizione dello scorso gennaio, ha espressamente stabilito, già nella norma di apertura, che «l'organo amministrativo guida la società perseguendone il successo sostenibile», promuovendo, nelle forme più opportune, «il dialogo con gli azionisti e gli altri *stakeholder* rilevanti per la società» (art. 1, *principi* I e IV); ha, inoltre, raccomandato di definire la politica di remunerazione degli amministratori esecutivi e del *top management* in base ad «obiettivi di *performance* predeterminati, misurabili e legati in parte significativa ad un orizzonte temporale di lungo periodo», rendendoli «coerenti con gli obiettivi strategici della società» e finalizzandoli «a promuoverne il successo sostenibile, comprendendo, ove rilevanti, anche parametri non finanziari» (art. 5, *raccomandazione* 27, lett. c).

Va, tuttavia, rilevato che nella prospettiva di annoverare nelle competenze dell'organo amministrativo il dovere di adeguare la gestione dell'impresa ai principi di responsabilità sociale – e, quindi, in definitiva, di fissare il punto di equilibrio tra gli interessi dei soci e quelli degli altri *stakeholder* – resta, nondimeno, aperta la questione relativa all'*enforcement*. Se è convincimento diffuso, da un lato, che quest'ultimo resti, essenzialmente, affidato agli ordinari meccanismi della responsabilità gestoria, si aggiunge, dall'altro, che siffatti meccanismi, in quanto approntati per la composizione di conflitti diversi da quelli che potrebbero sorgere tra i differenti *stakeholder*, non siano in grado di rappresentare un deterrente efficace contro comportamenti non allineati ai principi della responsabilità sociale: residuando, in particolare, non poca incertezza sia sui presupposti sia sulla legittimazione attiva.

Si lamenta, invece, l'assenza di regole organizzative, capaci di portare all'interno della società almeno parte degli interessi che dovrebbero beneficiare della condotta imprenditoriale socialmente responsabile. La disciplina della funzione amministrativa della società azionaria, in realtà, non sembra del tutto insensibile alla circostanza che la stessa debba temperare tra diversi interessi o – se si vuole – perseguire un interesse sociale poliedrico. Il dato più significativo in questo senso potrebbe cogliersi nell'art. 2391 c.c., là dove obbliga ogni amministratore portatore di un qualsiasi interesse (proprio o altrui) in una determinata operazione a darne comunicazione all'interno del c.d.a.: il fatto che sia stato spostato dal singolo amministratore al consiglio il potere di valutare se l'interesse particolare possa essere realizzato compatibilmente con l'interesse sociale – e, quindi, alla fin dei conti, se ci sia o no una situazione di conflitto tra il primo (interesse particolare) ed il secondo (inte-



resse sociale) – potrebbe, in effetti, dipendere dalla complessità della comparazione con un interesse sociale che, tipicamente, non coincide con il solo interesse del socio in quanto tale. L'organo amministrativo, nondimeno, non è strutturato per assolvere una funzione compositoria di tutti gli *stakeholder*: esso rappresenta solo l'interesse dei soci, sebbene non esclusivamente di maggioranza, dovendo esserci almeno un amministratore di minoranza (art. 147-ter, comma 3, t.u.f.). Non sono, per contro, rappresentati gli interessi degli altri *stakeholder* concretamente rilevanti: salvo a voler credere che questi confluiscono, seppure indirettamente, nella figura dell'amministratore indipendente (art. 147-ter, comma 4, t.u.f.).

L'accennato limite potrebbe essere attenuato, se non proprio superato, solo attraverso una decisione degli azionisti, i quali potrebbero, in realtà, fare entrare nelle proprie liste di candidati alla carica di amministratore uno o più rappresentanti di interessi esterni. Si tratta, tuttavia, di una determinazione che non può non rimanere nella "sfera del volontario", la quale difficilmente potrebbe essere resa cogente da un riferimento normativo (desumibile in via interpretativa o da introdurre *ad hoc*). Con l'eccezione, probabilmente, del caso in cui gli stessi azionisti si risolvano a formalizzare nello statuto i principi della responsabilità sociale. E questo non tanto con l'introduzione di una clausola di eterodestinazione dei risultati, quanto piuttosto con il cambiamento della descrizione dell'oggetto sociale: stabilendo, in particolare, un progetto imprenditoriale da svolgersi secondo un processo produttivo coerente con la realizzazione di interessi diversi da quelli dei soci, se non proprio costituito da un insieme eterogeneo di attività, alcune delle quali direttamente in grado di appagare questi altri diversi interessi. I soci, in quest'eventualità, scelgono di programmare stabilmente l'iniziativa secondo una gestione volta al bilanciamento tra i loro interessi e quelli degli altri *stakeholder*, sicché, in coerenza, con quest'opzione, non sarebbe peregrino pensare ad una *governance multistakeholder*.

A quest'ipotesi, meritando autonomo spazio di trattazione, saranno dedicate le riflessioni finali che seguono.

4. Giova muovere dalla premessa che la scelta di formalizzare nello statuto i principi della responsabilità sociale – mediante la formulazione di un oggetto sociale che descrive una produzione tradizionale, da svolgersi secondo modalità in grado di soddisfare interessi diversi da quelli dei soci, oppure affiancando la produzione tradizionale con una o più altre iniziative in settori socialmente rilevanti – è idonea a fare acquisire

la qualifica di *società benefit*. Qualifica, quest'ultima (suscettibile di essere esternalizzata attraverso l'inserimento delle parole: «*società benefit*» o dell'abbreviazione: «sb»), accanto al nome della società, nei titoli emessi, nella documentazione e nelle comunicazioni verso terzi), che, a norma dell'art. 1, commi 376-384, l. 28 dicembre 2015, n. 208 (c.d. legge di stabilità per l'anno 2016), può essere assunta da una delle società contemplate nel libro V, titoli V e VI, del codice civile (società di persone, società di capitali e cooperative), allorché queste, «nell'esercizio di un'attività economica, oltre allo scopo di dividerne gli utili [o realizzare uno scopo mutualistico], persegu[a]no una o più finalità di beneficio comune...» (comma 376). Tali finalità si individuano in base al collegamento delle disposizioni contenute nei commi 378, lett. *a*; 376; 378, lett. *b*: la prima definisce «beneficio comune il perseguimento, nell'esercizio dell'attività economica delle *società benefit*, di uno o più effetti positivi, o la riduzione degli effetti negativi, su una o più categorie di cui al comma 376»; le categorie oggetto di tale richiamo sono le «persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di interesse»; i quali, a loro volta, sono precisati dal comma 378, lett. *b*, come «il soggetto o i gruppi di soggetti coinvolti, direttamente o indirettamente, dall'attività della società [*benefit*], quali lavoratori, clienti, fornitori, finanziatori, creditori, pubblica amministrazione e società civile».

La scelta evocata in apertura del paragrafo, in effetti, rappresenta un'ipotesi di inserimento di un beneficio comune nell'ambito dell'oggetto sociale, capace di avere ripercussioni sull'attività economica posta in essere. E questo non semplicemente nel senso che l'iniziativa societaria debba essere svolta «in modo responsabile, sostenibile e trasparente» (comma 376). Tale iniziativa deve essere orientata anche nei confronti di «una o più categorie di cui al comma 376» (= persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di interesse) e, di conseguenza, deve essere capace di perseguire, quanto meno indirettamente, gli interessi di un «soggetto o [d]i gruppi di soggetti...quali lavoratori, clienti, fornitori, finanziatori, creditori, pubblica amministrazione e società civile» (comma 378, lett. *b*). L'oggetto sociale deve, pertanto, sostanziarsi in una o più attività che siano capaci di produrre «uno o più effetti positivi, o [ridurre] gli effetti negativi, su una o più [delle menzionate] categorie» (comma 378, lett. *a*) e, quindi, realizzare (oltre gli interessi dei soci, anche) i corrispondenti interessi sottostanti (comma 378, lett. *b*).

La circostanza che il beneficio comune debba essere formalizzato all'interno dell'oggetto sociale, rende necessaria, salvo il caso in cui la società nasca già come *benefit*, una modifica dello statuto. Il che è stato individuato come una delle cause che ha compromesso la diffusione della figura, mantenendola, peraltro, circoscritta alle sole società a ristretta compagine sociale. Questo perché, secondo l'opinione pressoché unanime, detta modifica farebbe sorgere, in capo ai soci dissenzienti (astenuiti o assenti), il diritto di recesso: non solo (e non tanto) in ragione di un cambiamento dell'attività sociale che ne potrebbe derivare (che, peraltro, nelle società azionarie dovrebbe essere «significativo»: art. 2437, comma 1, lett. *a*, c.c.); quanto piuttosto (e soprattutto) per l'impatto che il beneficio comune potrebbe avere sullo scopo della società e, quindi, sul diritto agli utili. Non manca, in questa prospettiva, chi, addirittura, ipotizza la possibilità di ricondurre l'acquisizione della qualifica di *benefit* nella fattispecie della trasformazione eterogenea (artt. 2500-*septies*, comma 1, c.c.). Questa conclusione potrebbe essere affermata in termini non così netti (e, comunque, non senza margini di dubbio), nel caso in cui si condividessero le ricordate ripercussioni sistematiche della disciplina dell'impresa sociale sull'art. 2247 c.c. (v., *supra*, par. 3). Sarebbero, in realtà, immaginabili casi in cui la modifica statutaria in questione si potrebbe limitare a recepire una condotta imprenditoriale di per sé obbligatoria (v., ancora, *supra*, par. 3).

La qualifica di *società benefit* comporta, sul piano della disciplina applicabile, l'obbligo di amministrare «in modo da bilanciare l'interesse dei soci, il perseguimento delle finalità di beneficio comune e gli interessi delle categorie indicate nel comma 376, conformemente a quanto previsto dallo statuto» (comma 380). Non sono, tuttavia, esplicitati i criteri con cui debba avvenire un siffatto bilanciamento, rimettendo, di fatto, lo stesso alla discrezionalità di chi è investito del compito di realizzarlo. Si precisa, a questo riguardo, che la peculiarità delle *società benefit* è, essenzialmente, che l'equilibrio da ricercare non è soltanto quello fra gli interessi dei soci e gli altri fattori della produzione: ad essi si aggiunge il dato ulteriore consistente nel beneficio comune individuato dallo statuto. Cosa che, all'evidenza, rende maggiormente avvertita l'esigenza di ponderazione nelle scelte gestorie, specie di quelle che richiedono un sacrificio più significativo dell'interesse dei soci alla massimizzazione del profitto (quanto meno nel breve periodo) per la realizzazione del beneficio comune (e viceversa). Proprio in forza ciò, le *società benefit* devono affidare il compito di contemperare gli interessi ad un apposito presidio organizzativo (comma 380), sulla cui consistenza ed identificazione non

c'è, tuttavia, convergenza di opinioni. L'idea che, nondimeno, prevale è che il soggetto o i soggetti cui affidare la funzione di contemperamento (e, quindi, in definitiva, il concreto perseguimento del beneficio comune) devono essere gli amministratori: l'organo amministrativo, in questa prospettiva, dovrebbe rilasciare un'apposita delega gestoria, creando, così, una sorta di *benefit director* (unipersonale o pluripersonale). Ma non si esclude che la funzione in questione possa essere affidata anche senza ricorrere ad una delega in senso tecnico: ad uno o più soggetti (eventualmente anche esterni al c.d.a.: ad esempio, uno o più dirigenti) incaricati di funzioni di *compliance* o dei compiti di vigilanza *ex d. lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, oppure ad un comitato per il controllo interno.

Un siffatto presidio organizzativo non ha, tuttavia, contribuito a mitigare le incertezze sull'efficacia dell'*enforcement*. Quest'ultimo, anche nel caso delle *società benefit*, è sostanzialmente rimessa alla responsabilità dell'organo amministrativo per l'inosservanza degli obblighi di bilanciamento (e, forse, per l'istituzione di adeguati presidi organizzativi: comma 381), di non semplice inquadramento sul piano della natura e della legittimazione all'esercizio della relativa azione. Le perplessità, peraltro, non si riducono, considerando che alla responsabilità degli amministratori possa aggiungersi quella della stessa società, per le violazioni commesse dai primi: qualora, in particolare, essi attestino falsamente – attraverso il *reporting* annuale (da allegare al bilancio d'esercizio) da pubblicare (oltre che presso il registro delle imprese con il deposito del bilancio) sul sito *internet* sociale (comma 383) – il perseguimento del beneficio comune nel periodo considerato (comma 382, lett. *a* e *b*, e all. 4 e 5, l. 208/2015) e gli obiettivi programmati per quello successivo (comma 382, lett. *c*). La società, in quest'eventualità, è, infatti, assoggettata «alle disposizioni del d. lgs. 2 agosto 2007, n. 145, in materia di pubblicità ingannevole, e alle disposizioni del codice del consumo...» (comma 384): non si può, pertanto, escludere che la stessa sia passibile di essere sanzionata a titolo di pratica commerciale scorretta o per altro illecito concorrenziale e/o di subire un'azione diretta a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti, eventualmente nella forma della *class action*, a norma degli artt. 139 e 140-*bis* c. cons.

Il principale limite del presidio richiesto dal comma 380 è cogliersi nel fatto che esso non incide in alcun modo sulla funzione compositoria dell'organo amministrativo: la quale, allora, può essere allineata alle peculiarità di un'iniziativa *multistakeholder* solo per il tramite di una decisione dei soci, da assumere in sede di nomina degli amministratori. Nel contesto delle *società benefit*, tuttavia, si può prospettare l'idea di sot-

trarre detta decisione dalla mera discrezionalità dei soci, immaginando per la stessa un certo grado di cogenza. Nelle *società benefit*, in altri termini, si può ipotizzare che, non diversamente dalle imprese sociali, debba essere realizzato un coinvolgimento nella *governance* degli interessi esterni, resi rilevanti dal tipo di beneficio comune perseguito.

Non è possibile, in questa sede, come annunciato in apertura, verificare se questa conclusione potrebbe essere sostenuta già *de jure condito*, prospettando, cioè, potenzialità espansiva all'art. 11 dlgs. Non si può, nondimeno, segnalare che la principale difficoltà che, in quest'ottica, dovrebbe essere superata sarebbe quella di comprendere se la riduzione della libertà organizzativa dell'impresa che, inevitabilmente, ne deriverebbe possa risultare eccessiva e, di conseguenza, ammissibile, in un contesto in cui detta riduzione non è in alcun modo bilanciata da vantaggi, specie di tipo fiscale, sulla falsa riga di quelli previsti per le imprese sociali. Vantaggi, questi ultimi, che sicuramente potrebbero essere introdotti *de jure condendo*, i quali, d'altra parte, darebbero una spinta allo sviluppo delle *società benefit*, che, a quasi cinque anni dalla sua introduzione, appare ancora ad uno stato molto embrionale.

#### *Nota bibliografica*

ANGELICI, *La società per azioni e gli «altri»*, in *L'interesse sociale tra valorizzazione del capitale e protezione degli stakeholders. In ricordo di Jaeger*, Milano, 2010, 45; ID., *Responsabilità sociale dell'impresa, codici etici e autodisciplina*, in *La responsabilità sociale dell'impresa. In ricordo di Auletta*, a cura di Di Cataldo e Sanfilippo, Torino, 2013, 69; ID., *Società benefit*, in *ODC*, 2/2017, 1; ID., *Divagazioni sulla "responsabilità sociale" dell'impresa*, in *Riv. soc.*, 2018; 3; ID., *"Poteri" e "interessi" nella grande impresa azionaria: a proposito di un recente libro di Umberto Tombari*, in *Riv. soc.*, 4; ASSONIME, *La disciplina della Società benefit. Circolare n. 1972016*, in *Riv. soc.*, 2016, 1156; BIANCHINI e SERTOLI, *Una Ricerca Assonime sulle società benefit. Dati empirici, prassi statutaria e prospettive*, in *AGE*, 1/2018, 201; BUONOCORE, *Le nuove frontiere del diritto commerciale*, Napoli, 2006; ID., *Diritto commerciale e diritto dell'impresa*, Napoli, 2008; CALAGNA, *La nuova disciplina della "società benefit": profili normativi e incertezze applicative*, in *RDS*, 2016, 726; CALANDRA BUONAURA, *Responsabilità sociale dell'impresa e doveri degli amministratori*, in *La responsabilità sociale dell'impresa. In ricordo di Auletta*, a cura di Di Cataldo e Sanfilippo, Torino, 2013, 91; CETRA, *L'impresa collettiva non societaria*, Torino, 2003; ID., *Enti del terzo settore e attività di impresa*, in *RDS*, 2019, 671; CONTE, *L'impresa responsabile*, Milano, 2018; CORSO, *Le nuove società benefit nell'ordinamento italiano: una nuova "qualifica" tra profit e non-profit*, in *Nuove leggi*, 2016, 995; CUSA, *Le*

cooperative sociali come imprese sociali di diritto, Studio n. 205-2018/I del Consiglio nazionale del Notariato; DENOZZA, *L'interesse sociale tra «coordinamento» e «cooperazione»*, in *L'interesse sociale tra valorizzazione del capitale e protezione degli stakeholders. In ricordo di Jaeger*, Milano, 2010, 9; ID., *Le aporie della concezione volontaristica delle CSR*, in *La responsabilità sociale dell'impresa. In ricordo di Auletta*, a cura di Di Cataldo e Sanfilippo, Torino, 2013, 49; DENOZZA E STABILINI, *La società benefit nell'era dell'investor capitalism*, in ODC, 2/2017, 1; GIUSTOLISI, *La disciplina dell'impresa sociale: l'ipotesi di un ponte tra il terzo e il quarto settore*, in *Riv. dir. impr.*, 2019, 621; HANSMANN, *The Role of Nonprofit Enterprise*, in *The Yale Law J.* 89, 1980, 835; ID., *Reforming Non Profit Corporations Law*, in *University of Pennsylvania Law Rev.* 129, 1981, 497; ID., *The Ownership of Enterprise*, Cambridge-London, 1996; LIBERTINI, *Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla teoria della responsabilità sociale dell'impresa*, in *Riv. soc.*, 2009, 1; ID., *Economia sociale di mercato e responsabilità sociale dell'impresa*, in *La responsabilità sociale dell'impresa. In ricordo di Auletta*, a cura di Di Cataldo e Sanfilippo, Torino, 2013, 9; MARASÀ, *Imprese sociali, altri enti del terzo settore, società benefit*, Torino, 2019; MAZZONI, *L'impresa tra diritto ed economia*, in *Riv. soc.*, 2008, 649; MOSCO, *L'impresa non speculativa*, in *Giur. comm.*, 2017, I, 216; OPPO, *Sulla responsabilità «sociale» dell'impresa*, in *Scritti giuridici*, VII, Padova, 2005, 208; PALMIERI, *La «corporate governance» delle imprese sociali riformate. Dal «multistakeholder approach» verso la «Mitbestimmung»*, AGE, 1/2018, 128; PISCITELLO, *Recesso organizzativo e diritti patrimoniali del socio uscente nelle s.p.a.*, Torino, 2018; ROSSI, *L'impegno multistakeholders della società benefit*, in ODC, 2/2017; SANTINI, *Tramonto dello scopo lucrativo nelle società di capitali*, *Riv. dir. civ.* 1973, I, 151; STANZIONE, *Profili ricostruttivi della gestione di società «benefit»*, in *Riv. dir. comm.*, 2018, I, 487; STELLA RICHTER jr, *Società benefit e società non benefit*, in *Riv. dir. comm.*, 2017, I, 271; ID., *Corporate social responsibility, social enterprise, benefit corporation: magia delle parole?*, in *Le parole del diritto commerciale*, a cura di Morera e Sciuto, Torino, 2018, 77; TOLA, *La governance degli enti del terzo settore e i sistemi multistakeholders*, in *Riv. soc.*, 2019, 396; TOMBARI, *«Potere» e «interessi» nella grande impresa azionaria*, Milano, 2019; ZAMMITTI, *Responsabilità della capogruppo per la condotta socialmente irresponsabile delle società subordinate*, Milano, 2020; EAD, *Il diritto di recesso nelle società c.d. benefit*, in (corso di pubblicazione su) *RDS*, 2020; ZOPPINI, *Le fondazioni. Dalla tipicità alle tipologie*, Napoli, 1995; ID., *Un raffronto tra società benefit ed enti non profit: implicazioni sistematiche e profili critici*, in ODC, 2/2017, 1.



## **COVID-19 E IMPRESE: IMPATTO, PRIME RISPOSTE E LEZIONI DA APPRENDERE PER UN RITORNO ALLA PROSSIMA NORMALITÀ**

MICHELE MODINA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'impatto dell'epidemia. – 3. Le prime risposte e i loro effetti. – 4. Le lezioni da apprendere. – 5. Conclusioni.

**1.** L'epidemia di Covid-19 ha prodotto due immediate conseguenze: da un lato, ha determinato la brusca contrazione dell'economia globale; dall'altro, ha mostrato come il mondo non fosse pronto ad affrontare le pandemie.

La rapida diffusione del contagio ha avuto un forte impatto negativo sull'attività economica, particolarmente evidente nel settore dei servizi. Sebbene quantificare l'impatto del Covid-19 sulla crescita mondiale non sia un semplice compito, le previsioni concordano nell'indicare una rilevante contrazione dell'economia soprattutto nei paesi che hanno adottato le misure più rigide di contenimento della pandemia (Banca d'Italia, 2020). Le stime più recenti del Fondo Monetario Internazionale (FMI) sul Prodotto Interno Lordo (PIL) italiano prevedono una variazione negativa del 12,8 per cento (3,7 punti percentuali inferiori alle previsioni di aprile).

Nella fase iniziale dell'epidemia, governi e imprese non sono riusciti a cogliere la portata della crisi incombente e, quindi, a fornire rapidamente adeguate risposte. A metà febbraio, in un incontro tenuto a Milano da una agenzia di *rating*, la pandemia, già in corso, non fu considerata tra i principali fattori di rischio di un rallentamento dell'economia mondiale ed europea. Via via che la minaccia cresceva, è divenuto chiaro come non fossero disponibili strumenti e procedure utili a contenere la sua diffusione e i riflessi sulla vita sociale ed economica.

Mentre i governi e le imprese sono oggi impegnati a superare la crisi e iniziano a considerare come affrontare una prossima eventuale ondata, vi è un rinnovato interesse per le iniziative e gli strumenti in grado di fornire soluzioni o perlomeno alleviare le difficoltà prodotte dal rapido diffondersi del contagio. Il ricorso a nuove forme organizzative del lavoro e gli interventi straordinari di natura finanziaria in favore del mondo economico sono state le azioni che hanno cercato di mitigare l'impatto dell'epidemia. Se gli attuali interventi di stimolo e di soccorso hanno fi-



nalità di tamponamento e un orizzonte di breve periodo, per sostenere con vigore la ripresa a lungo termine è necessario istituire programmi mirati per tornare in tempi ragionevoli a livelli pre-epidemia.

Al fine di individuare una possibile traiettoria verso la prossima normalità, il presente lavoro è così strutturato. Nel secondo paragrafo viene descritto l'impatto del Covid-19 sulle imprese con particolare riferimento all'intensità con cui i diversi settori economici sono stati interessati dall'epidemia. Nel terzo paragrafo vengono analizzate le prime risposte date e i risultati ottenuti, mentre nel quarto si indicano le lezioni da apprendere per accelerare il ritorno alla prossima normalità. Il paragrafo finale chiude con alcune riflessioni conclusive.

2. Le crisi non sono una novità per imprenditori e lavoratori. In risposta a periodi di flessione economica, che presentano durata e intensità ogni volta diverse le imprese si adattano ristrutturandosi, introducendo nuovi metodi di lavoro e nuove tecnologie, avviando nuovi investimenti per ridurre i costi o realizzare piani di crescita attraverso fusioni e acquisizioni (Cowling et al., 2015). Tuttavia, lo *shock* che ha interessato il mondo economico a causa del Covid-19 è stato forte. Con i paesi che rappresentano oltre il 50% del PIL mondiale bloccati per almeno due mesi, il calo dei ricavi è stato più sostenuto rispetto alle precedenti recessioni. Bennedsen et al. (2020) hanno intervistato più di ottomila aziende danesi con un numero di dipendenti compreso tra i 3 e i 2.000. Circa i due terzi delle imprese hanno dichiarato che l'effetto della pandemia sui loro ricavi è stato particolarmente negativo. Tra le aziende che avevano registrato una riduzione dei ricavi, il calo mediano è stato del 35% (nella crisi del 2017 il calo mediano fu del 15% su base annua).

Altri indicatori confermano la severità dell'impatto economico (The Economist, 2020a). La domanda di petrolio, che è diminuita negli ultimi tre decenni solo due volte, potrebbe subire un calo nel primo semestre del 2020 di quasi un terzo. La chiusura delle fabbriche e il rallentamento nella circolazione delle merci hanno prodotto negativi effetti sulle catene di approvvigionamento. Molte aziende segnalano preoccupanti contrazioni degli ordini e dei livelli di produzione che le costringono a licenziare o a ricorrere in modo massiccio a misure straordinarie a sostegno dell'occupazione. Le stime dell'International Labour Organization (ILO) indicano che il Covid-19 potrebbe fare diminuire di circa il 7 per cento le ore di lavoro a livello globale nel secondo trimestre del 2020, equivalenti a 195 milioni di lavoratori a tempo pieno. Per contenere ulteriormente gli effetti negativi dell'emergenza, le imprese hanno sospeso

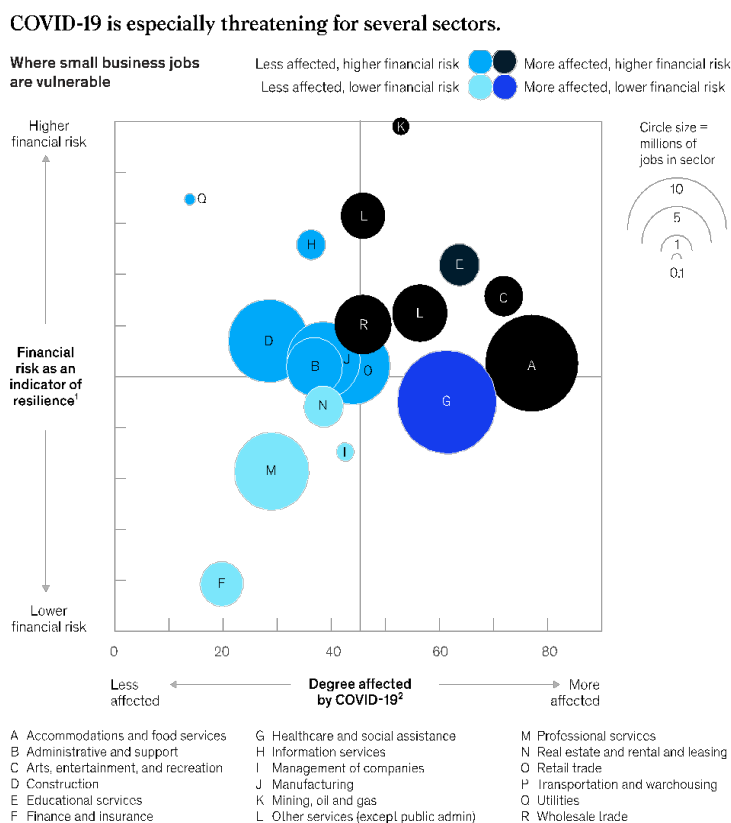
i programmi di investimento e ridotto o annullato la distribuzione di dividendi. Al fine di misurare l'incertezza aziendale, Barrero et al. (2020) hanno condotto un sondaggio sulle aspettative delle aziende statunitensi in termini di vendite, assunzioni e investimenti concludendo che più di un terzo dei licenziamenti legati alla pandemia è probabile che si dimostri permanente. I più recenti dati sulle attese delle imprese italiane su ordini, valore della produzione e tendenze generali dell'economia mostrano la sostenuta crescita del numero di aziende che prevedono valori in diminuzione.

Le difficoltà economiche producono tensioni finanziarie. Le imprese vedono crescere il capitale circolante che, se non adeguatamente coperto da fonti di finanziamento, determina tensioni di liquidità che si riflettono nel peggioramento dello *standing* creditizio e, quindi, nella difficoltà di accesso al credito bancario. La capacità di sopravvivenza dipende dal settore in cui le imprese operano, dal loro grado di resistenza finanziaria e dalla facilità con cui possono attingere a prestiti, garanzie e aiuti pubblici. Le imprese più vulnerabili sono quelle di più piccola dimensione che non ricorrono ai mercati mobiliari e per le quali il ricorso ai fondi governativi non è sempre agevole. Una recente analisi di McKinsey ripresa da Dua et al. (2020), che sintetizza i risultati di diversi sondaggi, stima che, senza considerare gli effetti degli interventi di supporto governativi, dal 25 al 36 per cento del totale delle imprese di minore dimensione potrebbe chiudere definitivamente a causa dell'interruzione lavorativa determinata dalla pandemia.

Tuttavia, la portata dello *shock* non è stata omogenea in tutti i settori con conseguenze diverse sull'intera economia: l'urto di una crisi che colpisce al 50 per cento tutti i settori non è lo stesso di uno *shock* del 100 per cento che colpisce metà dell'economia (Guerrieri et al., 2020). Mentre il blocco dell'attività lavorativa ha toccato con forza i settori più interessati dall'applicazione delle norme di sicurezza, la domanda di alcuni prodotti e servizi è salita vertiginosamente. Per esempio, la produzione di presidi medici è cresciuta nella prima metà del 2020 anche se ritornerà probabilmente ai livelli pre-pandemici una volta che le strutture sanitarie avranno colmato il *gap* di dotazioni. Anche le aziende che operano nell'*e-commerce* oppure offrono prodotti per facilitare la telemedicina e servizi per il lavoro remoto hanno sperimentato più che soddisfacenti tassi di crescita (The Economist, 2020b). È probabile che parte dei positivi effetti si dimostrerà temporanea in molti settori che ne hanno beneficiato. Resta, comunque, il fatto che l'impatto della pandemia sui diversi settori non ha mostrato la stessa intensità.

Le differenze tra i settori dipendono da quanto l'emergenza Covid-19 li ha colpiti e dalla probabilità che le imprese che vi operano debbano chiudere (Figura 1). Le imprese che operano nei settori più esposti alla pandemia (ristorazione, turismo, servizi di assistenza) sono fortemente lese così come sono più vulnerabili le organizzazioni che offrono servizi educativi, sanitari, di svago e di intrattenimento in cui il distanziamento fisico è un elemento di grande attenzione. Allo stesso tempo, le normative sulla sicurezza della salute e il cambiamento del comportamento dei consumatori possono modellare diversamente la vulnerabilità dei diversi settori economici. Sebbene nessun settore sia immune dagli effetti della pandemia, quelli con risorse finanziarie relativamente limitate sono i più a rischio in quanto i più alti livelli di indebitamento non consentono di affrontare la difficile fase congiunturale con una struttura finanziaria equilibrata.

Figura 1: L'impatto del Covid-19 sui diversi settori economici



Fonte: McKinsey (2020)

Anche i mercati dei capitali sembrano tenere in debita considerazione la diversa vulnerabilità dei settori economici alla pandemia. In un recente articolo Pagano et al. (2020) indagano se l'andamento dei titoli azionari incorpora l'effetto del distanziamento sociale sull'attività delle imprese. Il lavoro evidenzia che nel periodo febbraio-marzo le aziende più resistenti all'impatto del contagio (e.g. produttori di tecnologia) hanno mostrato performance superiori al 10 per cento rispetto a quelle con una minore capacità di resistenza (e.g. società dell'industria estrattiva). Il differenziale di rendimento si manifesta già prima della pandemia: la variazione tra imprese più e meno resilienti presenta dimensioni simili pure nel periodo 2014-2019. I rendimenti hanno iniziato a divergere costantemente nel 2014, prima di allargarsi ulteriormente nella seconda metà del 2019, per poi esplodere all'inizio di quest'anno. Tale risultato indica che i mercati avessero consapevolezza del rischio di pandemia in anticipo rispetto alla sua materializzazione. Anche in prospettiva gli autori prevedono che le azioni di società con maggiore resistenza alla pandemia produrranno rendimenti superiori rispetto a quelli meno resilienti riflettendo la loro minore esposizione al rischio di catastrofe. La pandemia è un nuovo fattore di rischio di cui gli investitori sembrano essere consapevoli permettendo loro di riallocare per tempo le risorse verso i settori e le imprese meno vulnerabili.

Comprendere la resilienza dei settori economici e, di conseguenza, delle imprese che vi operano è importante per pianificare con accuratezza gli interventi di breve, medio e lungo orizzonte che dovranno sostenere il rilancio dell'economia.

**3.** Trovare adeguate soluzioni per aiutare le imprese, soprattutto quelle di minore dimensione, è essenziale. Le piccole e medie imprese (PMI), ovvero le imprese con un numero di dipendenti non superiore a 250, impiegano più persone rispetto alle grandi imprese. Secondo le più recenti stime dell'ILO (2019), oltre i due terzi (70%) dell'occupazione totale è fornita dalle piccole unità economiche.

Uno studio di McKinsey (2020) indica che i governi di tutto il mondo hanno già stanziato oltre 13 trilioni di dollari per frenare la caduta dell'economia e riavvianne la crescita. Mentre la crisi si trascina e l'Europa sta adottando misure straordinarie di intervento, sorgono alcune domande. Quali sono i risultati dei primi interventi? Il denaro immesso è allocato nel migliore modo possibile? E qual è l'efficacia, anche di lungo periodo, delle politiche adottate per affrontare l'emergenza?

In Italia le misure governative hanno previsto diversi programmi di aiuti finanziari alle imprese tra cui si segnalano quelli a sostegno dell'occupazione e il supporto all'accesso al credito per il tramite della garanzia pubblica. Il governo italiano ha dato la priorità ai sostegni per prevenire la perdita di posti di lavoro ampliando temporaneamente in modo generoso (fino alla fine di agosto) il ricorso alla cassa integrazione. Il numero di ore in Cassa Integrazione Guadagni (CIG) autorizzate negli scorsi mesi di aprile e maggio ha raggiunto quasi la soglia dei due milioni, un valore più che decuplicato rispetto al medesimo periodo del precedente anno. Di conseguenza, la disoccupazione è cresciuta meno rispetto a quella di altri paesi.

Indagando sugli effetti degli interventi governativi in materia di lavoro, Bennedsen et al. (2020) hanno scoperto che più della metà delle diecimila aziende intervistate ha attivato una forma di aiuto pubblico con particolare intensità nelle imprese che hanno subito un deciso calo dei ricavi. La ricezione di aiuti pubblici ha un forte impatto sulle politiche del personale: le aziende che ne fanno ricorso licenziano meno lavoratori rispetto alle imprese che non ricevono alcun aiuto. Sebbene i risultati possono essere condizionati dal problema della selezione avversa (le aziende che volevano già ridurre la forza lavoro potrebbero essere state quelle più propense a chiedere il sostegno pubblico), lo studio evidenzia la positiva relazione tra gli interventi a sostegno del lavoro e il mantenimento dell'occupazione a breve termine confermando i risultati a cui giungono Giupponi e Landais (2018). Questi ultimi in un recente lavoro (Giupponi e Landais, 2020) suggeriscono l'introduzione dell'obbligo da parte delle imprese riceventi il sussidio pubblico di trattenere i propri lavoratori per evitare il rischio di azzardo morale e, quindi, dell'utilizzo improprio dei programmi di supporto.

Come osservato in una recente analisi da The Economist (2020c), vi sono due preoccupazioni riguardo agli schemi di sostegno pubblico. La prima è l'elevato costo di tali interventi che rischia di indebolire la finanza pubblica soprattutto dei paesi a più elevato indebitamento. La seconda preoccupazione è che l'adozione di tali schemi impedisca l'esercizio del ruolo che le recessioni svolgono nella distruzione creativa. Per Schumpeter (1942) i periodi di disequilibrio creano nuove opportunità per le imprese favorendo la riallocazione delle risorse verso quelle con maggiore prospettiva di sviluppo. In altri termini, le recessioni sono il meccanismo con cui l'economia capitalistica rivela le imprese con modelli di *business* fragili e conti economici e patrimoniali deboli la cui sopravvivenza potrebbe rallentare la ripresa economica.

La contro-argomentazione di chi è a favore delle politiche pubbliche per affrontare l'emergenza a prescindere dal loro costo è che elevate perdite di posti di lavoro aggravano la crisi e, nel tempo, provocano una forte riduzione delle entrate dello Stato. Prevedere con rapidità un *set* di interventi rapidi si propone di contenere, perlomeno nel breve periodo, i negativi riflessi di natura sociale ed economica del Covid-19. Va da sé che i governi che hanno spazi di manovra più ristretti a causa dell'elevato indebitamento pubblico devono porre più attenzione alla destinazione delle risorse.

In tale prospettiva, sarebbe preferibile se gli interventi fossero funzionali a dare sostegno alle aziende che hanno un futuro sostenibile nel lungo termine. Una prima indicazione è di calibrare le azioni di sostegno all'economia distinguendo tra i settori che possono affrontare la crisi in modo sicuro e i settori, già in declino e poi gravemente colpiti dalla crisi, che necessitano di cambiamenti strutturali. Una seconda indicazione è di individuare misure che favoriscano la concessione di adeguati supporti alle imprese che hanno problemi di liquidità, anche severi purché temporanei, e non di solvibilità. In Italia, la moratoria alle PMI, introdotta a marzo con il Decreto Legge Cura Italia, e i programmi di erogazione dei finanziamenti assistiti da garanzie pubbliche, avviati nel mese di aprile con il Decreto Legge Liquidità, muovono parzialmente nella direzione auspicata. Secondo le stime di Banca d'Italia (Angelini, 2020), a fine maggio 1,2 milioni di richieste di moratoria, pari a 149 miliardi di prestiti, sono state inviate alle banche con una percentuale di accoglimento del 94 per cento. Nello stesso periodo le banche hanno ricevuto quasi 800 mila domande (erano poco più di 8.000 a inizio aprile) di prestiti con garanzia del Fondo Centrale di Garanzia (art. 13 del DL Liquidità) per un controvalore di 50 miliardi. Sebbene gli interventi di sostegno prevedano minime condizioni di accesso, la necessità di distribuire gli aiuti il più rapidamente possibile al fine di salvare il maggiore numero di imprese e di posti di lavoro non assicura il pieno rispetto dell'adagio secondo cui, in periodi di crisi, i denari non debbano essere prestati alle imprese insolventi, ma solo a quelle temporaneamente illiquide.

Caracciolo et al. (2020) hanno condotto un'ampia rassegna dei più recenti contributi in letteratura sugli effetti delle politiche governative per comprendere l'efficacia, anche nel lungo periodo, degli interventi di sostegno. Le principali conclusioni possono così essere riassunte: a) più a lungo sono in atto i sistemi di supporto, più è probabile che si verifichino distorsioni del mercato; b) le politiche di sostegno alle imprese devono essere graduate in funzione non solo del settore di appartenenza,

ma pure della loro dimensione; c) è opportuno individuare fin d'ora procedure di salvataggio post-crisi delle imprese che dovessero soffrire problemi di sostenibilità permanente e non essere in grado di restituire i contributi pubblici ricevuti non a fondo perduto.

4. Essere pronti è un fattore di successo per le imprese. Tuttavia, la rapida diffusione di Covid-19 ha rivelato che il mondo economico ha in gran parte ignorato tale aspetto. Con alcune eccezioni, la maggior parte delle imprese non aveva piani o strumenti per affrontare la pandemia. La mancanza di una pronta risposta non ha reso possibile riallocare con velocità le risorse per affrontare lo *shock* beneficiando dei vantaggi delle nuove tecnologie e favorendo la revisione dei modelli di *business*.

Il percorso di uscita dai blocchi sarà precario, con i consumatori ancora disorientati e un andamento sincopato a causa dell'incertezza e della difficile attuazione dei protocolli di salute, che rischia di rendere meno vigorosa la ripresa. Superata la fase più intensa della crisi, prenderà avvio una nuova fase intermedia in cui le imprese torneranno gradualmente ai livelli precedenti all'epidemia. Secondo un'analisi congiunta McKinsey-Oxford Economics, il ritorno in Europa ai livelli pre-Covid19 avverrà, a seconda degli scenari più probabili, tra il primo trimestre del 2021 e il 2025. L'ampio divario temporale testimonia l'incertezza a riguardo sia dell'efficacia della risposta sanitaria al virus sia della bontà degli interventi a sostegno dell'economia (McKinsey, 2020).

Nel lungo periodo le imprese si troveranno a operare in un nuovo ambiente in quanto la crisi e la risposta ad essa accelerano alcune tendenze (The Economist, 2020a): l'adozione energica delle nuove tecnologie, il conseguente cambiamento nella domanda di prodotti e servizi, la revisione delle forme organizzative del lavoro e delle catene di approvvigionamento. In merito alle prime due tendenze, la pandemia ha reso ancora più centrale il contributo delle nuove tecnologie sebbene le imprese della Silicon Valley e la grande tecnologia in generale non si siano dimostrate così pronte nel rispondere alla crisi (Rotman, 2020). Gli acquisti *online* sono cresciuti a doppia cifra e ci si è abituati al lavoro a distanza in cui le videoconferenze sono divenute parte integrante dell'agenda professionale dando vita a modelli ibridi di organizzazione del lavoro. Se la crescita dell'*e-commerce* mostra da tempo una vivace dinamica, la velocità con cui nuove coorti di consumatori si spostano *online* e utilizzano i pagamenti digitali tende a consolidare la metamorfosi della domanda e introduce nuovi modelli di comportamento. In terzo luogo, i modelli organizzativi e le catene di approvvigionamento globali sono in fase di ri-

strutturazione sollecitando, da un lato, l'orientamento al lavoro remoto (Neeley, 2020) e, dall'altro, il passaggio a una nuova fase del rapporto tra cliente e fornitore che favorirà probabilmente la relazione con partner più vicini. Il controllo dell'intero ciclo di approvvigionamento di beni e servizi richiederà il riposizionamento delle sedi produttive e l'utilizzo di impianti altamente automatizzati. Considerando un generale calo del commercio mondali di beni e servizi superiore al 10 per cento (IMF, 2020) e la riduzione degli investimenti internazionali, le aziende diventeranno nel loro insieme un po' meno globali, decentralizzate e redditizie, ma più resistenti ad assorbire l'urto di futuri *shock*.

L'ingegnosità degli interventi manageriali e la robustezza finanziaria saranno i fattori critici del successo consentendo alle imprese virtuose di velocizzare i tempi della ripartenza. Ciò significa riconfigurare le linee di approvvigionamento, adottare soluzioni efficienti di organizzazione remota o perlomeno ibrida del lavoro, rendere stabili i programmi di sicurezza per i dipendenti e dei clienti assicurando contemporaneamente il rispetto della *privacy*. In un panorama che si manterrà incerto ancora per un po', le imprese più resilienti, ovvero quelle finanziariamente più solide e con piani di azione ben definiti, torneranno prima delle altre a dare vita a piani di sviluppo anche mediante operazioni di crescita esterna.

Come tutte le crisi, la calamità Covid-19 passerà e col tempo si attiverà una nuova ondata di energia aziendale. Il compito di imprenditori e *manager* non è solo quello di superare il momento iniziale della crisi, ma di valutare con attenzione le prospettive a lungo termine alla luce delle tendenze in atto e del nuovo scenario che si configurerà. È nei momenti di difficoltà che chi è al timone di un'azienda deve mostrare coraggio e lungimiranza. L'attuazione di piani di azione statici e poco audaci rischia di risultare inefficace nell'adattare l'impresa, di qualsiasi dimensione, allo scenario post-Covid 19. Velocità di azione e disciplina nell'implementare le azioni programmate saranno gli ingredienti che guideranno la resilienza delle imprese e il ritorno a buoni livelli di *performance*.

5. Per lo scrittore francese Houellebecq (2020), le dichiarazioni del tipo «niente sarà più come prima» legate al Covid-19 non sono credibili. Al contrario, tutto resterà esattamente uguale.

Con il passare del tempo, sembra più chiaro, tuttavia, che non tutto tornerà alla normalità una volta che il Covid-19 verrà sconfitto. Alcune imprese non riusciranno a sopravvivere, altre faticeranno a trovare il nuovo posizionamento navigando su rotte incerte; infine, un terzo nucleo uscirà più forte dalla crisi. Mentre è in corso l'adeguamento



dell'economia agli effetti della pandemia, chi riuscirà a essere più resiliente sarà in grado di cogliere per primo i segnali di ripresa. Avrà così conquistato spazio e tempo per resistere allo *shock* attuale e a quelli futuri. La capacità di resilienza sarà tanto maggiore quanto più le imprese riusciranno a perseguire il proprio vantaggio competitivo, anche se piccolo. È questa un'affermazione facile da dire, ma complessa da realizzare; non può però che essere il primo passo verso il ritorno alla nuova normalità sebbene nessuno possa dire ora con certezza quale sarà il profilo della nuova normalità.

Se la crisi non dovesse risolversi in tempi ragionevoli, il Covid-19 produrrà un cambiamento economico strutturale caratterizzato da minore benessere, crescita più lenta, maggiori disuguaglianze, ridotta mobilità di persone e merci, più rigide strutture di mercato. Viceversa, la nuova normalità post-Covid 19 potrebbe vedere il miglioramento della produttività, nuove politiche di innovazione, sistemi imprenditoriali più resistenti e piani di intervento governativi più efficaci. Probabilmente, lo scenario che emergerà si collocherà a metà tra i due poli descritti. La nuova normalità assumerà un aspetto che sarà il risultato delle scelte che verranno prese.

Tra queste rientra la decisione, complicata e per ora rinviata, se sostenere tutte le aziende in difficoltà oppure calibrare gli interventi di sostegno in favore delle imprese con un elevato potenziale di crescita e con adeguata flessibilità per superare la fase critica. Nel primo caso si permetterebbe la continuità di un numero maggiore di imprese e la conservazione di più posti di lavoro con il rischio di tenere in vita aziende in declino irreversibile e di rallentare lo sviluppo di quelle in espansione. Nel secondo caso si consentirebbe alle imprese più robuste e con maggiori prospettive di raggiungere i propri obiettivi causando però la cancellazione di numerosi posti di lavoro con pesanti ricadute nel breve periodo di natura economica e sociale.

La costruzione della prossima normalità dovrà coniugare sapientemente la risoluzione dell'emergenza causata dal Covid-19 e la visione di una robusta costruzione del futuro.

### *Bibliografia*

ANGELINI P. (2020), *Lo stato di attuazione delle misure in materia di finanziamento con garanzie dello Stato previste dai Decreti Legge n. 18 di marzo e n. 23 di aprile 2020*, Audizione presso la Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul Sistema Bancario e Finanziario, Roma, 11 giugno.

BANCA D'ITALIA (2020), Bollettino Economico, n. 2, aprile.

BARRERO J.M., BLOOM N., DAVIS S.J. (2020), *Covid-19 Is Also a Reallocation Shock*, Working Paper, no. 2020-59, Becker Friedman Institute, Working paper, n. 2020-59, June.

BENNEDSEN M., LARSEN B., SCHMUTTE I., SCUR D. (2020), *Preserving job matches during the COVID-19 pandemic: Firm-level evidence on the role of government aid*, Centre for Economic Policy Research, Issue 27, June 9.

CARACCILO G., CINGANO F., ERCOLANI V., FERRERO G., HASSAN F., PAPPETTI A., SAVINI M., TOMMASINO P. (2020), *Covid-19 and Economic Analysis: a Review of the Debate*, Banca d'Italia, Literature Review, n. 3.

COWLING M., LIU W., LEDGER A., ZHANG N. (2015), *What really happens to small and medium-sized enterprises in a global economic recession? UK evidence on sales and job dynamics*, International Small Business Journal, 33(5), 488-513.

DUA A., ELLINGRUD K., MAHAJAN D., SILBERG J. (2020), *Which small businesses are most vulnerable to Covid-19 - and when*, McKinsey & Company, June.

GIUPPONI G., LANDAIS C. (2018), *Subsidizing labor hoarding in recessions: The employment and welfare effects of short-time work*, CEPR Discussion Paper 13310.

GIUPPONI G., LANDAIS C. (2020), *Building effective short-time work schemes for the Covid-19 crisis*, VOX CEPR Policy Portal, April 1.

GUERRIERI V., LORENZONI G., STRAUB L., WERNING I. (2020), *Macroeconomic Implications of Covid-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?*, Working paper, n. 2020-35, April.

HOUELLEBECQ M. (2020), *Cari amici, il mondo sarà uguale. Solo un po' peggiore*, Corriere della Sera, 18 maggio.

IMF (2020), *World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown*, April.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (2019), *Small matters - Global evidence on the contribution to employment by the self-employed, micro-enterprises and SMEs*, ILO Publications Production Unit, ISBN: 978-92-2-133991-5.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (2020), *Interventions to support enterprises during the COVID-19 pandemic and recovery*, ILO Enterprises Brief, April 16.

MCKINSEY (2020), *Covid-19: Briefing materials. Global health and crisis response*, June 1.

NEELEY T. (2020), *15 Questions about remote work, answered*, Harvard Business Review, March 16.

PAGANO M., WAGNER C., ZECHNER J. (2020), *Disaster Resilience and Asset Prices*, CEPR Discussion Paper No. DP14773.

ROTMAN D. (2020), *Covid-19 has blown apart the myth of Silicon Valley innovation*, MIT Technology Review, April 25.

SCHUMPETER J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row.

THE ECONOMIST (2020a), *The coronavirus crisis will change the world of commerce*, April 8.

THE ECONOMIST (2020b), *New research casts light on the pandemic's effects on resource allocation*, June 20.

THE ECONOMIST (2020c), *Waging war on recession*, June 20.

## LA COMUNICAZIONE DI MARKETING AL TEMPO DELLA PANDEMIA

ENRICO BONETTI - FRANCESCO IZZO - BARBARA MASIELLO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Comunicare e comunicare in tempo di crisi. – 3 . I destinatari della comunicazione in tempo di crisi. – 4. Le azioni di comunicazione in tempo di crisi. – 5. Non tutto è marketing quello che luccica. – 6. La lezione della pandemia: quando, che cosa e come comunicare in tempo di crisi.

1. La letteratura di management, quando ha affrontato le questioni collegate alla comunicazione della crisi (*crisis communication*), ha quasi sempre delimitato il perimetro dell'analisi ai casi di crisi aziendale: un'improvvisa crisi finanziaria che mette a rischio la sopravvivenza dell'impresa e impone una tempestiva comunicazione al mercato dei capitali; una crisi organizzativa, innescata per esempio dall'imprevisto abbandono di un manager di vertice e tale da suggerire di informare il personale e gli azionisti così da rassicurarli sulla continuità aziendale; una crisi di reputazione, quando un prodotto difettoso o i comportamenti impropri di un membro dell'organizzazione abbiano incrinato la fiducia dei consumatori, pregiudicando in modo irreversibile il futuro dell'azienda se non si adottano misure rapide e decise per fronteggiare la situazione di emergenza che si è venuta a creare. In tutti questi casi, compito del management nel “gestire” la crisi è adoperare gli strumenti di comunicazione per conservare il consenso degli *stakeholder* fondamentali dell'impresa, le sue *constituencies*: i clienti, il personale, gli azionisti, il sistema del credito e i mercati finanziari, le comunità nelle quali opera, l'opinione pubblica<sup>1</sup>.

Più raramente, e quasi esclusivamente per quei settori più esposti a fattori macro-ambientali, la letteratura ha approfondito il tema di quali

<sup>1</sup> A titolo di esempio, si possono ricordare il disastro ambientale nel Golfo del Messico causato dall'esplosione della piattaforma *Deepwater*, nel 2010, a carico di *British Petroleum*, disastroso anche per la reputazione della compagnia petrolifera oppure, al contrario, come caso di successo da manuale nella capacità di comunicare e prendere decisioni, la gestione delle crisi da parte di Johnson e Johnson nel 1982 quando fu costretta a ritirare uno dei suoi farmaci di punta, il *Tylenol*, che aveva causato la morte di cinque persone.

strategie di comunicazione adottare per affrontare crisi scatenate da fattori macro-ambientali. Si pensi, per esempio, al caso dell'industria turistica, la più vulnerabile a "tempeste" politiche (una guerra, un attentato terroristico, tumulti e disordini, etc.), a disastri naturali (un terremoto, un uragano, uno *tsunami*, una valanga), ad emergenze sanitarie (l'epidemia di Sars fra il 2002 e il 2003 ad esempio ha avuto non poche conseguenze sull'economia di molti paesi del Sud-est asiatico).

Tuttavia, questi episodi di crisi "esterne" appena ricordati hanno in larga misura effetti limitati, rimanendo circoscritti all'interno di determinate aree geografiche, con rari sconfinamenti. Mai, invece, era accaduto che un singolo evento, come è capitato con la pandemia da Covid-19, avesse un impatto così esteso per ampiezza: solo 13 paesi, quasi tutti insulari e di piccolissime dimensioni non hanno dichiarato casi di contagio; così drammatico per intensità: quasi 500 mila morti e oltre 9 milioni di casi confermati nel mondo secondo le stime di fine giugno 2020; così rapido per tempi di diffusione: dall'annuncio della scoperta di un nuovo coronavirus, il 7 gennaio 2020 in Cina, a Wuhan, alla dichiarazione di stato di pandemia, con minaccia per la salute globale, da parte dall'Organizzazione Mondiale della Sanità l'11 marzo 2020, sono trascorsi poco più di due mesi.

Una tempesta perfetta che ha costretto le imprese a prendere decisioni in un clima generale di altissima incertezza e variabilità, mentre i *policy maker* travolti da uno scenario assolutamente inedito e non prevedibile mostravano grandi difficoltà a gestire (e a comunicare) la crisi.

Fra le tante scelte imposte dalla crisi, il management delle imprese è stato chiamato a decidere *se, a chi, che cosa, come e quando* comunicare. È questo il focus di indagine del nostro saggio, dedicato a illustrare in breve gli elementi-chiave di una strategia di comunicazione in tempo di crisi alla luce di quanto accaduto nel caso di Covid-19 e, successivamente, a mostrare i risultati di una ricerca empirica condotta *in vivo* nelle nove drammatiche settimane che vanno dal 10 marzo, giorno del decreto del Governo che di fatto ha sancito il *lockdown* in Italia, al 3 maggio, primo giorno della fase 2, analizzando i comportamenti di un *panel* di imprese sul "palcoscenico" mediatico, con un particolare sguardo rivolto alla comunicazione pubblicitaria verso i mercati di consumo. Il lavoro si conclude con una riflessione sulle "lezioni" che la crisi vissuta nella primavera del 2020 lascia in eredità alle imprese.

**2.** Come è noto, ciascuna impresa è immersa in una rete complessa di relazioni con una molteplicità di stakeholder, ovvero tutti quegli attori

dell'ecosistema in cui agisce che nutrono delle aspettative o delle attese dai suoi comportamenti e dalle decisioni che assume. Con tali soggetti, l'impresa è chiamata a "comunicare", in un processo circolare di ascolto reciproco e di dialogo. L'impresa comunica, quindi, non solo con "pubblici" esterni – come il "mercato" (l'insieme dei suoi clienti attuali o potenziali), i fornitori e i distributori, con cui intrattiene o vorrebbe intrattenere relazioni commerciali, con le comunità locali dove ha la sua sede e i suoi stabilimenti produttivi, con i mercati finanziari e il sistema del credito –, ma anche con un "pubblico" interno: il proprio personale.

L'impresa, inoltre, comunica con una molteplicità di mezzi, non solo attraverso strumenti visibili, quali per esempio i messaggi pubblicitari, ma anche attraverso forme "invisibili" di comunicazione, come la sua reputazione, l'immagine, il valore immateriale della marca (la *brand equity*), così come con l'offerta (e tutti i caratteri percepiti) dei suoi prodotti.

Destinatari, forme, canali e contenuti della comunicazione aziendale naturalmente cambiano in ragione degli obiettivi che l'impresa si pone. Occorre ricordare, inoltre, che nella comunicazione d'impresa si distinguono di norma almeno quattro categorie differenti:

- la comunicazione di marketing in senso stretto, rivolta ai clienti attuali e potenziali, per far conoscere il prodotto, rafforzare il legame fra la marca e il consumatore, stimolare determinati comportamenti;
- la comunicazione istituzionale, destinata a tutti gli stakeholder dell'impresa per sostenere la reputazione aziendale e favorire la costruzione di un consenso o di un atteggiamento favorevole;
- la comunicazione economico-finanziaria, indirizzata a chi opera nel mercato delle risorse finanziarie, dai soci alle banche, alle società di *rating*, soprattutto con lo scopo di mostrare l'affidabilità dell'impresa;
- la comunicazione organizzativa, diretta sia ai soggetti che operano all'interno dell'azienda (il personale), sia a chi con l'azienda intrattiene relazioni di scambio: fornitori, distributori, partner, con l'obiettivo di consolidare e mantenere nel tempo una relazione di fiducia.

In realtà, i confini fra le differenti forme di comunicazione non sono mai così ben definiti e, proprio come accade nelle situazioni di crisi, è inevitabile che messaggi destinati ai consumatori, per esempio, finiscano per avere ripercussioni anche su altri stakeholder, abituali destinatari di altre forme di comunicazione. Ciò accade non solo perché è fondamentale che l'impresa agisca e comunichi in modo coerente, ma anche perché strategie di comunicazione rivolte a target differenti possono (e do-

vrebbero in caso di crisi) condividere i medesimi obiettivi, proprio per rafforzare e non disperdere la “voce” dell’impresa in una fase di forte turbolenza, a volte di caos, che tende a generarsi negli scenari più gravi di crisi, come è avvenuto con il Covid-19.

3. Nei paragrafi seguenti, guarderemo con maggior dettaglio a una sola area della comunicazione, la comunicazione di marketing rivolta ai clienti dell’impresa attraverso la sua forma più nota e diffusa (la pubblicità). Tuttavia, in questa prima parte, è utile fornire gli elementi-chiave di una strategia di comunicazione in tempo di crisi, proprio alla luce dei comportamenti osservati nei due mesi del *lockdown*, non restringendo il focus di analisi alla sola comunicazione di marketing, ben sapendo che per le ragioni appena ricordate tutta la comunicazione d’impresa in fasi come quella del Covid-19 tende a “parlare” con una sola lingua, un solo codice, un unico obiettivo, pur rivolgendosi a differenti destinatari. Anzi, la tradizionale comunicazione di marketing orientata a far conoscere o a promuovere un prodotto nel mercato oppure a sollecitare determinati comportamenti, viene di fatto assorbita, fino a coincidere, con la comunicazione istituzionale. In tempi di crisi, dunque, le azioni del comunicare dell’impresa, al di là dello stakeholder particolare a cui intende rivolgersi l’impresa, sono guidate da finalità di ordine superiore: mantenere il consenso e l’atteggiamento favorevole nei propri confronti; rassicurare; non perdere di credibilità.

La magnitudine della crisi, assolutamente non paragonabile ad alcuna altra situazione analoga, ha impedito a imprenditori e manager di disporre di un *playbook*, un ideale manuale operativo da consultare, per poter prendere decisioni che, soprattutto nelle prime settimane, si sono rivelate estremamente complesse, in uno scenario reso ancor più imprevedibile dall’incertezza sull’efficacia delle misure che i *policy-maker*, in Italia, così come in Europa e nelle singole regioni, erano chiamati ad adottare. Soprattutto, quando è diventato evidente che la situazione di crisi si sarebbe protratta in un tempo più lungo delle attese, per le imprese si sono moltiplicati i *trade-off*: comunicare attraverso i canali tradizionali oppure scegliere altre strade? Mantenere o modificare il tono di voce e quali parole adoperare? Comunicando attraverso la pubblicità, seguire le mosse di altre imprese, con il rischio di apparire “appiattite” sul *mainstream*, oppure percorrere strade più originali, con il rischio di

spiazzare il proprio pubblico e suscitare reazioni negative<sup>2</sup>? E, al contrario, decidendo di comunicare attraverso “comportamenti” e “azioni positive”, per esempio promuovendo raccolte di denaro, donando mascherine o erogando contributi in denaro a ospedali o organizzazioni di volontariato, come far percepire tali comportamenti come gesti di generosità, ispirati da senso di comunità e spirito di servizio, e non piuttosto come manifestazioni di narcisismo aziendale, di puro opportunismo?

Le strategie di comunicazione, a differenza di altre situazioni di crisi, per l'intensità e l'estensione globale dell'evento Covid-19, sono state fortemente condizionate dal quadro di grande incertezza che ha investito l'Italia e gli altri paesi del mondo, in uno stato di ansia e di paura che si è rapidamente diffuso, anch'esso come un contagio, spingendo la maggior parte degli individui a sentirsi vulnerabili, concentrati solo sul presente, in una sindrome che la psicologia cognitiva definisce come “*tunnel vision*”. In un tale clima, come mostrano molti studi sulla comunicazione in tempo di crisi, appare chiaro il desiderio delle persone di essere rassicurate e, nel contempo, di ricevere informazioni chiare e trasparenti, di essere guidate e consigliate nei comportamenti da assumere.

Come abbiamo già ricordato, l'impresa comunica a una molteplicità di pubblici. La natura della crisi, naturalmente, condiziona la scelta dei target di comunicazione. Ma, al crescere dell'intensità, si allarga anche la gamma dei destinatari fino a far cadere i naturali confini fra una categoria e l'altra. Nella crisi da Covid-19, l'impresa è stata chiamata a rivolgersi in via prioritaria a tre differenti target: il mercato dei consumatori; il personale; la comunità locale.

(i) Nel primo caso, l'impresa si pone l'obiettivo di mantenere viva la relazione con i consumatori, di lasciare aperti i canali di dialogo. Il silenzio, in questi casi, può essere percepito come abbandono, tradimento, soprattutto quando il legame con il brand assume valori simbolici, emozionali, perfino talvolta sentimentali. Naturalmente non accade per tutte le imprese, interessando soprattutto le marche che operano nel mercato del largo consumo; in ogni caso, è fondamentale per l'impresa mantenersi “prossima” ai suoi clienti, mostrare di condividere la paura, il senso di ansia o di angoscia per il presente, lo smarrimento, fornendo consigli, suggerimenti, istruzioni.

<sup>2</sup> Sui rischi di isoformismo della comunicazione, ovvero di adozione di un modello comunicativo dominante con ricorso a identiche strutture narrative, si veda *infra* il paragrafo 4.



(ii) Nel caso del personale, la relazione per certi versi è ancora più intima, e ancor più decisiva è la capacità dell'impresa di assicurare. I dipendenti non solo vorrebbero garanzie sulla sostenibilità economico-finanziaria e sulla propria posizione in azienda, ma hanno anche bisogno di ricevere informazioni puntuali, chiare, esaurienti, sulle modalità di *smart working* scelte dall'impresa o sulla messa in sicurezza dei luoghi del lavoro (qualora le attività in azienda siano proseguite).

(iii) L'impresa ha anche un ruolo sociale, soprattutto quando riveste per storia o per tradizioni un valore significativo per un determinato luogo. In queste circostanze, è auspicabile che essa agisca a sostegno della comunità, intraprendendo azioni in grado di alleviare le condizioni di difficoltà o di sofferenza, intervenendo con risorse finanziarie e sostenendo il proprio personale che intende mettersi al servizio dei cittadini. Anche in questo caso, è importante che l'azienda faccia "sentire" la sua voce.

4. La disamina seguente non ha la pretesa di classificare in modo esaustivo le strategie di comunicazione poste in essere dalle imprese nel periodo di *lockdown*, conseguente alla diffusione del Covid-19, bensì vuole semplicemente prendere in esame diverse azioni di comunicazione intraprese in tale periodo e proporre una chiave di lettura che consenta di comprenderne le differenze ed i punti in comune.

In tal senso, la matrice di seguito riportata (fig. 1) è stata impiegata per suddividere le diverse tipologie di azioni di comunicazione facendo riferimento a di due dimensioni: la forma e il contenuto.

La prima riguarda il "tono" (*tone of voice*) con cui viene veicolato il messaggio; in tal senso si è distinto tra:

- forma/tono razionale: quando la comunicazione fa leva su elementi di carattere logico e punta ad influenzare i processi cognitivi del destinatario;
- forma/tono emozionale: quando la comunicazione fa leva su elementi di carattere affettivo-passionale e punta ad influenzare i processi emozionali del destinatario.

La seconda è relativa, invece, all'oggetto specifico della comunicazione, ovvero a ciò di cui la comunicazione "parla". A tale proposito le azioni di comunicazione sono state distinte a seconda del fatto che riguardano:

- una *value proposition* già esistente: quando la comunicazione si riferisce un'offerta le cui caratteristiche principali (prodotto, prezzo, canali di distribuzione, ecc.) non sono cambiate rispetto a quelle proposte nel periodo precedente al *lockdown*;
- una nuova *value proposition* rivolta ai clienti: quando la comunicazione ha ad oggetto un'offerta le cui componenti principali (prodotto, prezzo, canali di distribuzione, ecc.) sono state, in parte o in toto, create ad hoc per il periodo di *lockdown*;
- un comportamento volto a creare valore per interlocutori diversi dai clienti: quando la comunicazione riguarda (o sia considerabile essa stessa) un'iniziativa che genera benefici, materiali o immateriali per la collettività nel suo complesso o per determinate categorie di stakeholder (ad esempio, il personale dell'azienda).

**Figura 1.** Le tipologie di azioni di comunicazione

<b>FORMATO</b>	Emozionale	<b>ELEVARE</b>	<b>NOBILITARE</b>	<b>ISPIRARE</b>
	Razionale	<b>VENDERE</b>	<b>EVOLVERE</b>	<b>AIUTARE</b>
		Stessa value proposition	Nuova value proposition (per i clienti)	Creazione di valore per la comunità e gli stakeholder
		<b>CONTENUTO</b>		

Dalla combinazione delle due dimensioni sopra descritte è stato possibile identificare sei diverse tipologie di azioni di comunicazione, ciascuna caratterizzata da una diversa finalità di fondo. Nel seguito, verranno quindi brevemente descritte tali tipologie, anche attraverso il ricorso a casi ed esempi concreti.

1. Vendere: si tratta di azioni di comunicazione a carattere abbastanza tradizionale, in cui il tema della pandemia ha un ruolo solo marginale, e comunque strumentale rispetto all'obiettivo principale, che è quello di proporre gli abituali prodotti e servizi dell'azienda, facendo leva su argomenti tipicamente logico-razionali. È il caso, ad esempio, della campagna su stampa di Poste Italiane, caratterizzata dallo slogan "possiamo essere vicini senza uscire di casa"; attraverso questa iniziativa, l'azienda, invitando la popolazione a restare in casa, ricorda quali sono i servizi di cui è possibile fruire anche a distanza (si tratta però di servizi che erano offerti anche prima della diffusione del Covid-19). Allo stesso modo, lo spot televisivo del sito di comparazione di offerte Segugio.it fa leva sugli attributi razionali della propria offerta, quali il risparmio, legato all'individuazione del fornitore più economico, e la comodità di fruizione, connessa alla possibilità di utilizzare il servizio anche da casa. Anche in questo caso, il riferimento alla quarantena appare poco rilevante e finanche la donazione fatta dall'azienda alla Protezione Civile ha un ruolo secondario nella struttura narrativa dello spot, visto che sia l'apertura sia la chiusura di questo sono dedicate alla *value proposition* dell'azienda ([https://www.youtube.com/watch?v=ofBdt1dC\\_Ks](https://www.youtube.com/watch?v=ofBdt1dC_Ks)).

2. Elevare: nell'ambito di queste azioni di comunicazione il richiamo alla pandemia assume un ruolo centrale nella narrazione, sebbene rimanga funzionale rispetto all'obiettivo di elevare la *value proposition*, cioè di arricchirla di valenze simboliche. È il caso della campagna "Star in famiglia", lanciata dall'azienda alimentare Star, incentrata sul cucinare in casa e sul ruolo di svago, socializzazione, aiuto e distrazione, che tale attività ha ricoperto durante il *lockdown*; con i suoi spot, l'azienda ha voluto comunicare la propria vicinanza ai suoi clienti in un periodo di difficoltà ed ha voluto sottolineare come i suoi prodotti possano essere stati di aiuto in tale periodo (<https://www.youtube.com/watch?v=k3vEuvcXjyo>). Anche la campagna "insieme" di Vodafone presenta caratteristiche simili, essendo incentrata sulla possibilità di svolgere alcune attività (cucinare, studiare, giocare) in compagnia di qualcuno, pur essendo fisicamente distanti, grazie alla connessione ad alta velocità offerta dall'azienda; in questo modo, al servizio offerto dall'azienda vengono associate nuove utilità che, in sintesi, contribuiscono a rendere meno onerosa la necessità di rimanere in casa (<https://www.youtube.com/watch?v=ASwxkvZNr1g>).

3. Evolvere: in quest'ambito rientrano le azioni di comunicazione aventi ad oggetto una *value proposition* creata espressamente per il periodo di pandemia, oppure una esistente, ma arricchita di nuove funzio-

nalità. Queste nuove offerte vengono presentate con messaggi volti ad evidenziare i benefici concreti e funzionali che esse possono produrre per i consumatori in un momento delicato. Riso Scotti, ad esempio, ha lanciato il “box dispensa”, ovvero un set di venti prodotti dell’azienda (riso, cracker, merendine, ecc.), che può essere ordinato online e viene inviato a domicilio, senza spese di spedizione a carico del cliente. Le principali catene della ristorazione fast food hanno realizzato procedure di consegna *contactless* nei punti vendita “drive thru”; la comunicazione, in questo caso sottolinea l’attenzione che l’azienda pone al rispetto delle norme sul distanziamento sociale, rassicurando i potenziali clienti in merito alle preoccupazioni relative ad aspetti inerenti la salute (<https://www.youtube.com/watch?v=UKQxKHrOrkc>). Ancora, Willy’s Vegan Shop, un’azienda che commercializza anche online prodotti di moda sostenibile, ha inviato a tutti i clienti una mail firmata direttamente dal fondatore, Will, nella quale egli afferma di comprendere le difficoltà che si potrebbero incontrare nella restituzione dei prodotti, a causa di tutte le restrizioni in atto, e di avere pertanto esteso a 365 giorni il periodo entro cui è possibile effettuare gratuitamente resi e cambi merce.

4. Nobilitare: le azioni di comunicazione di questa tipologia, al pari di quelle descritte al punto precedente, hanno ad oggetto nuove *value proposition*, realizzate appositamente per il periodo di crisi; diversamente da queste, però, adottano una chiave di comunicazione di taglio più emozionale, nella quale la situazione di difficoltà in cui i clienti, attuali e potenziali, si trovano viene posta al centro della narrazione. In quest’ottica la multinazionale della comunicazione Publicis ha lanciato un’offerta rivolta alle imprese di piccole e medie dimensioni, cioè quelle particolarmente colpite dalla crisi; l’offerta è presentata attraverso un collage di video dei dipendenti di Publicis, ripresi nelle proprie abitazioni, i quali affermano che le aziende, per potersi riprendere hanno bisogno di soluzioni efficaci, come appunto “The Pact”, una sorta di formula “soddisfatti o rimborsati”, che garantisce alle imprese risultati certi in termini di vendite o acquisizione di nuovi clienti (<https://www.youtube.com/watch?v=7&v=uIYXNLzZE6Y>). Di taglio diverso, ma comunque con una forte componente emozionale è la proposta del produttore di giocattoli Mattel; questi, con il suo brand Fisher-Price, ha promosso un’iniziativa denominata “*the thank you heroes*”, nell’ambito della quale ha lanciato due nuove linee di personaggi collezionabili, che rappresentano le professioni più utili e celebrate nel corso del periodo di pandemia, come medici, infermieri e addetti alle consegne a domicilio.

5. Aiutare: in quest'ambito rientra la comunicazione di iniziative, appoggiate dall'azienda, o direttamente promosse da questa, che, in modo molto operativo e concreto, puntano a creare valore per la collettività o per una specifica tipologia di stakeholder. Ad esempio, l'acqua minerale Levissima, in una comunicazione a mezzo stampa dal tono molto asciutto e lineare, ha dichiarato di aver deciso di sospendere i propri investimenti pubblicitari televisivi e di devolvere gli importi così risparmiati all'Agenzia di Tutela della Salute della Montagna e all'Azienda Socio Sanitaria della Valtellina e dell'Alto Lario (dove si trova la sorgente dell'acqua). Diverse banche e compagnie di assicurazione hanno lanciato campagne finalizzate a far conoscere quali forme di aiuto concreto hanno posto in essere per rispondere alla pandemia; tra le altre, Reale Group ha partecipato con una propria donazione ad una campagna di *crowdfunding*; Banco BPM ha effettuato diverse donazioni a beneficio delle comunità in cui opera ed ha promosso, sempre con lo stesso fine, una campagna di *crowdfunding* tra i propri clienti e il proprio personale; Credem ha promosso una raccolta fondi a beneficio della Protezione Civile, impegnandosi a versare un euro per ogni euro versato da un proprio cliente.

6. Ispirare: la maggior parte delle comunicazioni di marketing lanciate nelle fasi iniziali della pandemia sono accomunate dalla volontà di lanciare messaggi positivi e rassicuranti alla popolazione. Si tratta di comunicazioni nelle quali il contenuto di tipo emozionale, volto a creare fiducia in una conclusione positiva del periodo di pandemia, ha una collocazione assolutamente predominante rispetto al brand, che viene relegato in una posizione quasi marginale. Rientrano in questa tipologia gli spot promossi sia da *corporate brand* che da *product brand*: Fiat 500, con la voce narrante del regista italoamericano Francis Ford Coppola (<https://www.youtube.com/watch?v=PDDxy8XeDxg>); Barilla, che utilizza la voce di Sofia Loren (<https://www.youtube.com/watch?v=pb1iNAIbgsg>); lo shampoo Head & Shoulders, con la partecipazione di Federica Pellegrini, ([https://www.youtube.com/watch?v=pp\\_CklrlHWQ](https://www.youtube.com/watch?v=pp_CklrlHWQ)); Mazda, che fa addirittura un parallelo con l'esplosione atomica ad Hiroshima ([https://www.youtube.com/watch?v=DoKe-u-9z\\_k](https://www.youtube.com/watch?v=DoKe-u-9z_k)); Toyota, che richiama l'arte giapponese del *kintsugi*, ovvero della riparazione con l'oro di oggetti rotti, cosa che li rende ancor più belli e preziosi di prima (<https://www.youtube.com/watch?v=Kc6u4myR2PY>). In un modo o nell'altro, tutti fanno appello alla forza ed alla determinazione degli italiani, ringraziano coloro che si prodigano per gli altri, manifestano la fi-

ducia nella capacità del Paese di superare la crisi e invitano le persone a restare in casa; “*weareitaly*”, “*italiacheresiste*”, “*acasaperloro*”, “*atestaalta*”, “*ripartiremoinsieme*” sono solo alcuni degli *hashtag* lanciati in queste campagne attraverso le quali le aziende utilizzano gli strumenti di marketing in modo nuovo, ponendosi come motivatori che mirano a sollevare il morale delle collettività, piuttosto che come meri venditori, che si limitano a cercare di far conoscere e di vendere i propri prodotti<sup>3</sup>.

5. Le finalità delle azioni di comunicazione sopra descritte, pur essendo abbastanza diverse tra loro, pur essendo mosse da intenti più o meno nobili, sono facilmente comprensibili nelle finalità e nei contenuti; a queste però, nel periodo preso in esame, se ne sono affiancate altre che si sono fatte notare, in senso negativo, ad esempio per ambiguità nei contenuti o superficialità nella forma.

In particolare, tra le azioni di comunicazione caratterizzate da criticità nei contenuti, vi sono quelle riconducibili a due tipologie denominate *autolesionisti* e *opportunisti*, mentre quelle i cui problemi riguardavano maggiormente la forma, sono state etichettate come gli *sconnessi* e i *cloni*.

#### a. *Gli autolesionisti*

In questa tipologia rientrano iniziative che hanno cercato di sfruttare in termini di marketing la pandemia, ma che si sono poi rivelate un boomerang per le aziende che le hanno promosse. È il caso di Draper James, un marchio di abbigliamento femminile americano fondato dall'attrice Reese Witherspoon, che ha lanciato una campagna per ringraziare le insegnanti della scuola pubblica per il lavoro fatto durante la pandemia; in particolare, l'azienda si è impegnata a regalare un abito a ciascuna docente, senza considerare che le insegnanti della scuola pubblica, sono circa tre milioni, e che circa un milione avrebbe compilato il modulo per ricevere l'abito. L'azienda aveva in realtà solo 250 vestiti a disposizione per le docenti e ciò ha scatenato feroci lamentele; il brand e la sua fondatrice sono stati accusati di aver approfittato dell'emergenza

<sup>3</sup> È appena il caso di sottolineare che la classificazione sopra riportata ha ad oggetto singole azioni di comunicazione, mentre una campagna di comunicazione è sovente un'attività più articolata, che comprende un mix di azioni con obiettivi, forme, contenuti e canali diversi. Di conseguenza, una lettura più completa delle campagne di comunicazione poste in essere durante la pandemia potrebbe portare a collocare alcune delle imprese citate all'interno anche di due o più quadranti.

Covid-19 per trarre visibilità e acquisire dati personali delle clienti e, sui social network è stata addirittura creata l'espressione "Celebrity Covid-washing". Se non proprio un autogol, è certamente stata una mancanza di lungimiranza, anche quella mostrata da Alitalia quando, esattamente una settimana prima del *lockdown* nazionale, ha deciso di lanciare un video per incitare i cittadini a continuare a viaggiare, promuovendolo con l'*hashtag* "nonsmetteredivolare" (<https://www.youtube.com/watch?v=YrEzP38kZh4>).

*b. Gli opportunisti*

Nel corso della pandemia diversi interventi del Governo hanno previsto misure a favore dei consumatori e delle imprese; alcune di queste vincolavano le condizioni alle quali determinate categorie di imprese potevano erogare i propri servizi o vendere i propri prodotti. In chiave di comunicazione, alcune imprese hanno però pubblicizzato tali nuove condizioni di favore per i consumatori, promuovendole come se si trattasse di nuove proposte commerciali, da loro sviluppate per andare ancor meglio incontro alle esigenze della clientela.

È il caso di diverse banche, che hanno presentato come segnale di attenzione al cliente da parte loro l'obbligo ad esse imposto dal Governo di concedere una sospensione di sei mesi per le rate dei mutui oppure di compagnie assicurative che hanno fatto lo stesso in merito alle proroghe di un mese previste per i pagamenti e i rinnovi delle polizze. Altre banche hanno addirittura cercato di trarre un ulteriore vantaggio da questa situazione, attraverso una comunicazione non proprio trasparente. In particolare, alcuni spot, facendo leva sulla scarsa chiarezza in merito alle modalità di attivazione dei benefici previsti dal Governo, hanno spinto i clienti a seguire una strada differente; nello specifico, hanno invitato i clienti a richiedere che la sospensione venisse concessa ai sensi della clausola prevista dai normali contratti di mutuo (e non ai sensi dei provvedimenti governativi), clausola secondo la quale i clienti sono comunque tenuti a continuare a pagare gli interessi anche per il periodo di sospensione (diversamente da quanto previsto dai provvedimenti governativi).

*c. Gli sconnessi*

In questa tipologia rientrano quelle iniziative di comunicazione che hanno cercato di richiamare, in modo forzato, il tema della pandemia, senza però che questo avesse un legame (logico o emozionale) con il messaggio veicolato e/o con il prodotto/servizio proposto. Il risultato è

una comunicazione che appare slegata e incoerente, sconnessa appunto, cioè dove sembra che manchi un collegamento tra le diverse parti del messaggio. Ad esempio, la compagnia di assicurazioni Generali, una delle principali compagnie italiane di assicurazione ha pubblicato un annuncio su stampa usando come *headline* l'hashtag "insiemegeneriamofiducia"; l'annuncio si limita a ricordare che gli agenti della compagnia sono sempre connessi e sono presenti in tutta Italia, e poi si conclude con il *claim* "è il momento di generare fiducia, tutti assieme, con fatti concreti". Il messaggio risulta poco chiaro o incompleto: quali sono i fatti concreti cui si riferisce Generali? In realtà l'annuncio sopra menzionato si inserisce nell'ambito di una campagna più ampia (sviluppata sempre sotto il *claim* "insiemegeneriamofiducia"), che prevede, tra l'altro la costituzione di un fondo per supportare il Servizio Sanitario Nazionale e la Protezione Civile. È evidente che, se ricondotto ad un contesto di comunicazione più ampio, anche il primo annuncio diventa più facilmente comprensibile, resta però il fatto che non necessariamente chi legge una singola inserzione abbia visto anche le altre e sia a conoscenza di tutte le iniziative messe in atto dall'azienda, con la conseguenza che il messaggio rischia di non arrivare a destinazione. Altrettanto scollegata dal tema della pandemia è l'inserzione su stampa dell'acqua San Bernardo, una nota marca italiana di acque minerali, che si limita a fare leva sul rinnovato spirito patriottico, usando la bandiera tricolore come sfondo del proprio annuncio e affiancando al tradizionale *payoff* "ogni goccia conta", il *claim* "oggi più che mai". Anche in questo caso sembra quasi che l'utilizzo nella comunicazione di elementi testuali e visivi, in qualche modo legati al particolare momento in cui ci si trova, sia più un atto dovuto, che una scelta finalizzata a costruire una comunicazione efficace.

#### *d. I cloni*

Il forte impatto della pandemia sulla comunicazione di marketing è dimostrato anche dal fatto che, avendo un unico riferimento da utilizzare, spesso gli annunci proposti dalle aziende hanno finito per assomigliarsi tra loro, generando un processo di appiattimento nella costruzione dei messaggi. Un interessante video (<https://www.youtube.com/watch?v=vM3J9jDoaTA&t=15s>), in cui sono montati numerosi spot pubblicitari andati in onda negli Stati Uniti durante la pandemia, mostra come il messaggio sia costruito in modo sostanzialmente identico, indipendentemente dal fatto che provenga da produttori di auto, aziende informatiche, imprese di distribuzione, compagnie assicurative o produttori di beni di largo consumo. In sostanza, tutti gli spot: hanno una strut-



tura che segue sostanzialmente il medesimo *plot* (una prima parte che richiama le difficoltà causate dalla pandemia ed una seconda parte di taglio più ottimistico, con l'accompagnamento di una musica suonata in crescendo al pianoforte); utilizzano immagini incredibilmente simili tra loro (persone riprese in casa, gesti di affetto e solidarietà, dipendenti di aziende che lavorano); replicano continuamente le stesse parole-chiave (casa, famiglia, persone, insieme, tempi incerti) e fanno ricorso a slogan o *hashtag* pressoché identici ("siamo qui per voi", "oggi più che mai", "ti puoi fidare di noi").

In breve, nel tentativo di dare una risposta alla crisi generata dalla pandemia, le aziende hanno finito per trascurare quello che dovrebbe essere il primo requisito di una buona comunicazione: la capacità di farsi notare e di emergere dalla massa e, in ultima istanza, di consentire all'azienda ed ai suoi prodotti di differenziarsi dai competitor con messaggi originali e unici.

6. Al di là della complessità, la grammatica della comunicazione in tempo di Covid-19 è rimasta in larga misura inalterata: stabilire strategie coerenti con i propri obiettivi, mostrarsi capaci di ascoltare e restare in relazione con tutti gli stakeholder, mantenere canali aperti di dialogo. Così, da questa crisi (come dall'analisi che la letteratura ha condotto) è possibile ricavare alcune lezioni sui tempi, sulla frequenza, sui contenuti e sui modi della comunicazione.

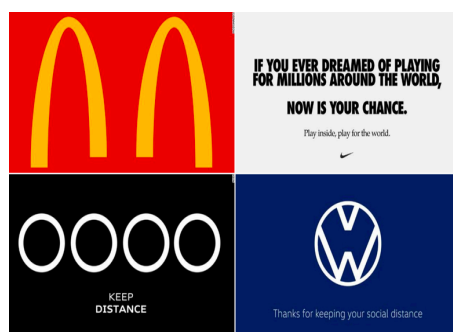
*Timing matters.* Il fabbisogno di informazioni dei consumatori e più in generale degli stakeholder cambia, evolve e si modifica nel corso di una crisi. Ogni crisi ha un suo ciclo di vita, che corrisponde a un ciclo emotivo. In modo analogo, dovrebbero cambiare i contenuti e i toni della comunicazione. In un articolo pubblicato dal *McKinsey Quarterly*, una delle più importanti e influenti società di consulenza strategica nei giorni del Covid-19 (Sneader e Singhal, 2020), il sentiero verso la "nuova normalità" è stato scandito in tre tappe (*Resolve; Resilience; Return, Reimagination, Reform*) e a ciascuna, a ben vedere, possiamo associare differenti obiettivi di comunicazione. Nella prima, l'impresa dovrebbe agire soprattutto *fornendo istruzioni*: nei confronti del proprio personale, le linee-guida per lavorare da casa o del lavorare in azienda in condizioni di massima sicurezza, i comportamenti di distanziamento sociale da mantenere, le misure del *lockdown* fissate dai policy maker cui obbedire; per i clienti finali, suggerimenti e consigli per l'uso del prodotto in una condizione di clausura forzata. Nella seconda fase, il focus della comunicazione dovrebbe puntare su come *favorire l'adattamento* al cambiamento

innescato dall'emergenza. Rivolgendosi al personale, comunicherà per ridurre lo stato di ansia associato alla conservazione del posto di lavoro o alla sopravvivenza dell'impresa e, nel contempo, per alimentare la "resilienza", la capacità di resistere adattandosi alle pressioni di cambiamento. In modo analogo, dovrà favorire l'adattamento a una convivenza prolungata nello spazio domestico, mostrando che il legame affettivo fra la marca e i consumatori non si è mai allentato. Nella terza fase, l'impegno comunicativo dell'azienda dovrebbe accelerare il processo di *consapevolezza* di quali saranno gli effetti della crisi, l'impatto sui comportamenti organizzativi e, nello stesso tempo, volto a incoraggiare la ripresa, a rimettersi in marcia per ristabilire le condizioni *ex ante*, a ripensare insieme il futuro. La rapidità con cui una crisi può evolvere richiede una capacità immediata di risposta. Agilità e reattività al cambiamento che per esempio hanno mostrato proprio all'inizio della crisi grandi marche come Nike (con il lancio della campagna "Play inside, play for the world" con l'invito ad allenarsi a casa per "salvare" il mondo, arricchito da tutorial e consigli di esperti), oppure si pensi agli interventi di "aggiustamento" del logo con chiari riferimenti al *lockdown*: da Chiquita che ha rimosso Miss Chiquita dal logo invitando a stare a casa, ad Audi o McDonald's che hanno distanziato i cerchi o gli archi o le lettere del logo (Volkswagen e Coca-Cola).

La figura 2 mostra alcuni di questi casi. Il dover essere agili e reattivi da un lato, il maggior tempo trascorso su Internet dai consumatori, dall'altro, hanno anche di conseguenza sollecitato le imprese a modificare il *media mix*, con un maggior ricorso alla comunicazione attraverso i *social media*.

**Figura 2.**

Quattro esempi di "distanziamento sociale" nella comunicazione di marketing



*Comunicare con messaggi chiari, trasparenti e frequenti.* Uno dei maggiori rischi percepiti dagli individui (dunque, tanto dai dipendenti quanto dai clienti di un'impresa), soprattutto nelle prime fasi di una crisi, quelle caratterizzate da maggiore incertezza, è di sentirsi travolti dall'eccesso di informazioni o, per contro, di essere lasciati all'oscuro. Comunicare con chiarezza, con una frequenza costante, così da far percepire la vicinanza dell'impresa, è un passaggio-chiave, nella consapevolezza che il grado di attenzione nei frangenti più intensi di una crisi è limitato e che uno stato permanente di tensione, incertezza e paura possono provocare situazioni di blocco psicologico (*cognitive freezing*). L'importanza del comunicare con costanza nel tempo della crisi da parte delle aziende è emersa in modo perfino sorprendente dal sondaggio condotto nel periodo di *lockdown* a causa del Covid-19 da una delle principali società di ricerche di mercato, Edelman. La ricerca, realizzata in dodici paesi, fra cui l'Italia, ha mostrato non solo come le aziende siano state considerate come una delle fonti di informazione più credibili (63%) – più dei siti governativi (58%) e dei media tradizionali (51%) –, ma anche l'importanza manifestata dagli intervistati di ricevere un'informazione frequente.

*Conservare la fiducia.* Se conservare il consenso dei propri stakeholder e soprattutto mantenere una relazione di fiducia con i propri clienti sono gli obiettivi fondamentali della comunicazione in tempo di crisi, contenuto e tono di voce del messaggio dovrebbe conformarsi a tale imperativo. Trasparenza, focus sui dati, senza aver paura di mostrarsi vulnerabili, piuttosto che mostrare certezze assolute, capacità di coinvolgimento possono rilevarsi ingredienti essenziali per preservare il rapporto fiduciario nei confronti di clienti e personale. *Choose candor over charisma*, hanno scritto alcuni analisti nei giorni della pandemia (Mendy *et al.*, 2020). Utile in particolare si è dimostrata la capacità dell'impresa di collaborare con organizzazioni non governative, associazioni di volontariato, mostrando "senso di comunità", facendosi percepire dal mercato come "prossima" alle condizioni di difficoltà del paese senza però rischiare di essere tacciata di opportunismo. Rinsaldare il senso di comunità o il senso di appartenenza è fondamentale, come emerge dai molti studi che mostrano come in tempi di grande incertezza le relazioni sociali tendano a rafforzarsi. Fuori dall'ambito aziendale, il discorso della Regina Elisabetta ai cittadini britannici così come le parole di Andrew Cuomo, governatore dello Stato di New York, in un video-messaggio perfetto sotto il profilo comunicativo, sono due casi esemplari di come comunicare "fiducia" ai propri stakeholder. Sia le campagne di comuni-

cazione rivolte a mostrare gratitudine nei confronti dei propri dipendenti o delle persone impegnate in prima persona nella gestione dell'emergenza (medici infermieri forze dell'ordine), sia quelle mirate a far conoscere iniziative di sostegno o a celebrare eventi o emozioni positive, sono riconducibili a questa strategia di comunicazione. Se per certi versi si può considerare come la formulazione di una strategia deliberata e intenzionale di comunicazione possa rischiare di far apparire rigida, forzata e non spontanea la "voce" dell'impresa, occorre riconoscere però che nelle fasi di crisi intensa, proprio per il ruolo sociale che le imprese rivestono, l'improvvisazione possa essere pericolosa.

*Costruire un senso.* Se preservare la fiducia fra l'impresa e i suoi stakeholder è decisiva nella prima fase di una crisi, in un secondo tempo, quando si sono ristabilite determinate condizioni di "nuova normalità" diventa cruciale per essere in grado di costruire "significati". In particolare, per il personale chiamato a risollevarsi dopo un trauma o una crisi così profonda potersi identificare in valori condivisivi della cultura organizzativa, sentirsi parte di un progetto/destino comune (*sense of purpose*, come viene definito in letteratura), essere coinvolti nel processo di ridefinizione delle scelte future, possono risultare passaggi decisivi nel percorso che riconduce l'impresa verso una condizione di uscita dalla crisi economico-finanziaria che con ogni probabilità l'ha investita. In tale prospettiva, diventa altrettanto importante per l'impresa "tracciare" l'evoluzione dei comportamenti dei consumatori post-Covid per poter adattare in seguito i contenuti e il tono dei messaggi di comunicazione. Quali saranno i sentimenti dominanti? Quali saranno i temi prevalenti nella comunicazione attraverso i social? Quali saranno le "nuove" routine indotte dalla pandemia e dal *lockdown* alle quali, però, i consumatori non vorranno rinunciare?

*Trasmettere empatia.* Se la costruzione di un senso condiviso del futuro appare decisivo nei confronti del personale, non di minore importanza è la capacità dell'impresa di comunicare con il mercato in modo "empatico". Come la "resilienza" ricordata poco sopra, sono parole che una volta entrate nel linguaggio comune rischiamo di perdere di significato, fino a diventare vittime di abusi lessicali. Tuttavia, tanto nelle fasi più drammatiche di una crisi quanto nella transizione verso periodi di relativa ripresa, rimane fondamentale la capacità dell'impresa di mostrarsi consapevole delle difficoltà, delle paure, delle ansie dei suoi clienti. Al di là dei luoghi comuni, che cosa significa comunicare con empatia? Innanzitutto, occorre osservare come una situazione di crisi come quella vissuta in occasione della pandemia da Covid-19 tende a "trasferi-

re” i consumatori in una modalità di “chiusura”, al di là delle misure di confinamento prescritte dal Governo nazionale o dai provvedimenti regionali. Il *lockdown* personale si manifesta in una focalizzazione verso se stessi, verso le proprie famiglie, verso le proprie relazioni sociali più intime. Allo stesso tempo, si vive in una dimensione di forte vicinanza con altre persone, anche sconosciute, nella percezione di vivere insieme un dramma condiviso che spinge a cercare modi e forme rituali di condivisione (bandiere alle finestre, canzoni, applausi ai medici, inni nazionale, etc.). Questo doppio *lockdown* – il distanziamento sociale e l’isolamento psicologico – ha comportato inevitabili cambiamenti nei comportamenti dei consumatori. Per esempio, ricercando contenuti informativi dalle principali reti televisive oppure aumentando in larga misura il tempo trascorso sui social media o alla visione di serie tv. È cambiato in modo rapidissimo il processo di acquisto con una forte crescita del ricorso a siti di *e-commerce*. Alcuni di questi cambiamenti di comportamento tenderanno a ridimensionarsi dopo la crisi, altri invece saranno permanenti. Di questi cambiamenti la comunicazione di marketing delle aziende ha dovuto e dovrà tener conto. Ecco che adottare una comunicazione empatica ha significato rinunciare a cogliere vantaggi puramente commerciali che pure potevano nascere dall’emergenza per puntare piuttosto a rafforzare l’ascolto e la vicinanza al mercato. In modo analogo, soprattutto le imprese di maggior dimensioni hanno operato per associare il proprio marchio ad azioni positive, mostrandosi generose e solidali per rafforzare la propria reputazione (FCA, Bulgari, Armani).

La crisi e la gestione della crisi avranno l’effetto di rinsaldare la relazione con i propri stakeholder delle imprese che hanno saputo comunicare meglio? Muteranno i modi di comunicare con il mercato? Quali tracce lascerà la pandemia sul linguaggio e sulle forme di comunicazione delle imprese? Lo scopriremo in un futuro molto prossimo.

### *Bibliografia*

Argenti P.A. (2020), “Communicating through the Coronavirus crisis”, *Harvard Business Review*, 13 marzo.

Balis J. (2020), “Brand marketing through the Coronavirus crisis”, *Harvard Business Review*, 6 aprile.

Benoit W. (1997), “Image repair discourse and crisis communication”, *Public Relations Review*, 23, 2, pp. 177-186.

Bradford J.L., Garrett D.E. (1995), “The effectiveness of corporate com-

municative responses to accusation of unethical behavior”, *Journal of Business Ethics*, 14, pp. 875-892.

Cheng Y. (2018), “How social media is changing crisis communication strategies: Evidence from the updated literature”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26, 1, pp. 59-68.

Coombs, W.T. (2007), “Protecting organization reputations during a crisis: The development and application of situational crisis communication theory”, *Corporate Reputation Review*, 10, 3, pp. 163-176.

Coombs, W.T. (2014), *Applied Crisis Communication and Crisis Management: Cases and Exercises*, Thousand Oaks, Sage.

Coombs, W.T. (2015), *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing and Responding*, Thousand Oaks, Sage.

Coombs W.T., Holladay S.J. (2006), “Unpacking the halo effect: Reputation and crisis management”, *Journal of Communication Management*, 10, 2, pp. 123-137.

D’Auria G., De Smet A. (2020), “Leadership in a crisis: Responding to the coronavirus outbreak and future challenges”, McKinsey & Company, marzo.

Eriksson M. (2018) “Lessons for crisis communication on social media: A systematic review of what research tells the practice”, *International Journal of Strategic Communication*, 12, 5, pp. 526-551 .

Edelman (2020), *Trust and the Coronavirus*, Edelman Trust Barometer 2020.

Gallo C. (2020), “Finding the right words in a crisis”, *Harvard Business Review*, 17 aprile.

Mendy A., Lass Stewart M., VanAkin K. (2020), “A leader’s guide: Communicating with teams, stakeholders, and communities during COVID-19”, McKinsey & Company, aprile.

Ogilvy (2020), *Covid-19. How to communicate in turbulent times*, marzo.

Pastore A., Vernuccio M. (2008), *Impresa e comunicazione. Principi e strumenti per il management*, Milano, Apogeo.

Sneader K., Singhal S. (2020), “Beyond coronavirus: The path to the next normal”, McKinsey & Company, marzo.

Sturges, D.L. (1994), “Communicating through crisis: A strategy for organizational survival”, *Management Communication Quarterly*, 7, 3, pp. 297-316.

Waldron T., Wetherbe J. (2020), “Ensure that your customer relationships outlast Coronavirus”, *Harvard Business Review*, 1 aprile.



## **RETAIL E CONSUMATORI NELLA DISCONTINUITÀ POST-COVID-19: ORIENTAMENTO ALLA RESPONSABILITÀ DI FILIERA?**

MARCELLO SANSONE - ROBERTO BRUNI

SOMMARIO: 1. La sicurezza nei luoghi di consumo e la generazione di fiducia e fedeltà al retailer. – 2. Bilanciamento degli effetti generati dallo “shock”. – 3. La private label come elemento strategico di garanzia di qualità delle produzioni, del servizio e della sicurezza. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Le situazioni di difficoltà e di restrizioni generate dalla pandemia da COVID 19 hanno sviluppato contestualità e stati d’animo che hanno indotto i consumatori a riconoscersi temporaneamente accomunati da “nuovi” sentimenti che, a loro volta, contribuiscono a determinare specifiche scelte di consumo e condizionamenti per la società. Nel periodo post pandemia e per il futuro, sembrano formarsi delle categorie di consumatori<sup>1</sup> influenzati dalla situazione di discontinuità generata; essi vivono prospettive e punti di vista relativi a situazioni di disorientamento attuale e prospettico.

Una prima categoria è rappresentata dai consumatori interessati al ritorno ad una “vecchia normalità”; amano sentirsi al sicuro con gli schemi precedenti e con le certezze della società, che riconoscono nel periodo precedente allo shock. Sono soggetti che non intendono rassegnarsi al cambiamento, che non amano le novità e, in termini di distribuzione commerciale, sarebbero interessati ad avanzamenti innovativi non disruptive.

Un secondo gruppo è quello dei soggetti stimolati dalle innovazioni emergenti e dalle nuove modalità di consumo. Sono persone predisposte ad avere un approccio positivo alla varietà e variabilità della società e riescono a trarre spunto, motivazione e benefici da ogni nuova offerta e modalità di fruizione di prodotti e servizi (dal lavoro a distanza alla disponibilità in remoto dei servizi pubblici, dal rilascio delle certificazioni in modalità telematica all’utilizzo del web per il lavoro, le riunioni, la formazione, la consulenza).

Un’ultima categoria capace di un approccio positivo è quella rappre-

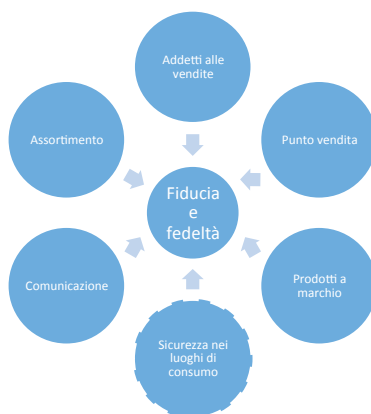
<sup>1</sup> McKinsey and Company (2020), Customer Experience Practice, Elevating customer experience excellence in the next normal, online



sentata dagli interessati ad una “nuova normalità”. Una categoria che è in via di definizione ed è caratterizzata da coloro che riconoscono forti determinanti di positività nello shock generato dal COVID-19. Essi vogliono credere che il futuro sarà in qualche modo migliorato dalle difficoltà emerse in questi mesi perché riconoscono elementi di positività nello stress dei mercati e della società che si sta plasmando nel rispetto di restrizioni e nuove modalità di approcciare ai prodotti, ai servizi e allo scambio.

Alla luce delle caratteristiche su nominate che plasmano gruppi di consumatori sulla base delle loro interpretazioni, sembrerebbe che un elemento rilevante del vantaggio competitivo delle imprese e, in specie, delle imprese commerciali, potrebbe essere caratterizzato dalla ricerca della sicurezza fisica e personale dei consumatori. Normative, restrizioni e necessità sanitarie hanno determinato nuove esigenze da parte di imprese e consumatori; per tali motivi appare plausibile che la percezione di sicurezza contribuirà alla costruzione di fiducia e fedeltà, a loro volta risultanti da una molteplicità di fattori e di influenze che provengono da elementi tra loro interagenti (Guenzi et al., 2009). Pertanto, si propone di seguito una rappresentazione grafica che prevede l’inserimento dell’elemento della sicurezza nei luoghi di consumo tra le determinanti della generazione di fiducia e fedeltà del consumatore al retail (figura 1).

Figura 1. La generazione di fiducia e fedeltà dipenderà anche dalla percezione di sicurezza da parte del cliente



Fonte: elaborazione degli autori

Lo shock generato dalla pandemia ha favorito la codificazione, la diffusione, la comprensione di un nuovo sistema di regole, codici e linguaggi che hanno vincolato la domanda e l'offerta alle buone pratiche, prima privilegio di pochi, oggi necessità di tutti. Le buone pratiche per la limitazione della diffusione del virus hanno irrigidito i livelli percettivi dei consumatori che risultano influenzati dalle norme anti-contagio e sviluppano sensibilità tali da generare processi interattivi attenti. La sicurezza nei luoghi di consumo ha elevato i livelli selettivi dei consumatori che oltre all'attenzione alla salubrità del prodotto, valutano la sicurezza del servizio e dell'esperienza di acquisto. Tale situazione ha indotto i retailer a riadattare l'intera offerta di valore con procedure che hanno investito completamente non solo i singoli punti vendita, ma allo stesso tempo, tutto l'ecosistema retail.

2. Il moderno retail, specialmente nel food, si sta affermando a livello mondiale come un catalizzatore di capacità e competenze in grado di influenzare in modo determinante mercati e consumi anche attraverso filiere dedicate, coordinate e spesso caratterizzate da innovazione tecnologica e manageriale. Tali progetti stanno contribuendo a ridefinire un ruolo rilevante per il retail al punto da accrescere la capacità di stimolare e gestire interazioni tra gli attori coinvolti – *dall'agricoltura alla trasformazione, dall'industria produttrice alla pubblicità e oltre* – e condividere specifici linguaggi – *protocolli di qualità più stringenti rispetto alle norme di legge, accurati processi di gestione della tutela e sicurezza del consumatore* –. Tutto ciò contribuisce ad accrescere la fiducia nel brand del retailer come driver di un “ecosistema integrato e condiviso del valore”, con chiari benefici per il consumatore e per l'intera filiera (coopetition).

L'ecosistema sembra essere, allo stato, un framework concettuale appropriato (Sansone et al., 2018) per cogliere e descrivere le dinamiche del settore del commercio al dettaglio e per cercare di prevederne le tendenze e lo sviluppo nell'era dell'iper-competizione tra i diversi player. Il retail inteso come ecosistema – specie nel food- considera il concetto di vendita al dettaglio come qualcosa che va oltre l'attività di mera distribuzione di beni e servizi; difatti, tale approccio permette di esprimere il potere della co-creazione di valore (Ramaswamy et al., 2018) coinvolgendo attori naturaliter inclusi in altri settori – produzione industriale, agricoltura, servizi, logistica, comunicazione –. Con il costante ampliamento del network relazionale degli attori coinvolti nella strategia ecosistemica – ad esempio nei casi di ampliamento della gamma di prodotti o servizi offerti - gli attori, in maniera incrementale, mettono in campo in-

terazione, dinamicità, flessibilità, mutualità e dipendenza reciproca, potenziando la capacità di risposta alla variabilità dei mercati.

In tale contesto relazionale ci sono possibilità di ottenere effetti di reazione plastici e adattivi che attenuano le criticità, le variabilità dei mercati e gli shock consentendo all'ecosistema retail di adattarsi velocemente al cambiamento e di governare la discontinuità, in quanto l'azione interattiva tra gli attori, impegnati ciascuno nel proprio settore, funge da "mediatore" degli shock generati dal macro ambiente di riferimento; da un lato i partner dell'ecosistema tendono a collaborare in caso di difficoltà – principio di mutualità – e dall'altro continuano a generare forti relazioni – online e offline – con il consumatore/cliente, "giudice" severo della propria sicurezza e di chi è chiamato a garantirla.

Ogni situazione di complessità, come lo shock generato dalla pandemia COVID-19, induce a definire, nel breve termine, nuovi stati di equilibrio delle componenti del sistema retail emergente: a livello mondiale la reazione delle insegne evolute è stata positiva, costruttiva, in grado di supportare lo smarrimento del consumatore e le difficoltà più ampie della società, trainando il settore e valorizzando il punto vendita come spazio sociale, scrigno di sicurezza di una popolazione di consumatori in un certo senso smarrita. Si pensi ad esempio ai retailer che, in modo dinamico e immediato si sono adeguati alle nuove regole di riduzione e impedimento del contagio sviluppando internamente procedure per la messa in sicurezza degli acquisti sotto ogni punto di vista; meritevoli di nota appaiono le numerose iniziative attivate, insieme ad altre aziende, per garantire prodotti e servizi a numerosi segmenti svantaggiati di popolazione<sup>2</sup> ma anche l'elasticità e la sensibilità mostrate nelle chiusure domenicali a tutela dei collaboratori e nelle regole di accesso ed uso degli spazi per evitare assembramenti pericolosi, con il paradosso positivo di un aumento dei fatturati aggregati e della frequenza di visita connessi al bisogno congiunto di "consumo" di beni e sicurezza. In tale ottica sono da evidenziare le iniziative manageriali che hanno permesso di garantire il funzionamento della filiera agroalimentare quando molti consumatori hanno pensato alla scarsità nelle forniture di prodotti; l'ecosistema retail esteso\_ produzione industriale e agroalimentare, trasporto e logistica, ha lavorato in modo eccellente e continuativo per garantire gli approvvigionamenti di beni e servizi di prima necessità.

<sup>2</sup> Si consideri ad esempio il servizio reso da numerosi retailer con la distribuzione di alimenti ai servizi di ristorazione dei centri per persone vulnerabili, banchi alimentari o, semplicemente per la consegna di pacchi contenenti derrate alimentari destinati alle famiglie in difficoltà per disoccupazione causata dalla pandemia (Harvey, 2020).

Naturalmente i buoni risultati sono stati raggiunti dai network che già lavoravano insieme seguendo progetti più ampi e convergenti centrati sui bisogni dei consumatori. La maggior parte dei risultati positivi generati durante e dopo lo shock causato dalla pandemia sono da ricondursi a strategie e progetti precedentemente avviati; le organizzazioni dinamiche hanno reagito in modo positivo ed energico alle difficoltà che, a loro volta, hanno contribuito a rafforzare i legami interni tra le imprese e il contatto con il consumatore. I retailer in grado di innovare hanno accelerato alcuni processi e hanno sviluppato nuove procedure per raggiungere livelli sempre più alti di coordinamento tra attori integrati nella *value proposition* e un coinvolgimento sempre più forte dei clienti, come si evince nell'attuazione immediata di progetti in principio lasciati ai margini come l'attenzione elevata per la sicurezza e l'assistenza alla vendita, la consegna a domicilio per alcune insegne e l'e-commerce per altre. Di fatto, a livello interno, l'e-commerce prima della pandemia rappresentava un segmento residuale del retail alimentare (Fornari et al., 2019); nel periodo in analisi si sono registrati aumenti al ricorso dello shopping online in tutto il mondo (Sabanoglu, 2020), compreso il mercato italiano. I dati fanno pensare che alcuni risultati in questo senso sono dovuti esclusivamente alla necessità di sicurezza manifestata dal cliente, ma possiamo certamente affermare che l'accelerazione sulla domanda, discretamente assorbita dai retailer, lascia supporre che alcuni modelli avanzati di distribuzione possano consolidare la loro rilevanza, soprattutto in un futuro prossimo nel quale i consumatori potrebbero sempre più scegliere modalità alternative per approvvigionarsi, dopo aver sperimentato, per necessità, che l'e-commerce alimentare può aumentare l'aspettativa di valore complessivo dei customers.

3. Tra i molteplici progetti che lasciano emergere il concetto di ecosistema retail si collocano le linee di prodotti a marchio del distributore (MDD) che in entrambe le macro-aree – *alimentare e non alimentare* – hanno generato opportunità di incremento dei margini commerciali, segnato l'evoluzione dei rapporti con il sistema della produzione – *in alcuni casi in modo collaborativo, in altri conflittuale* – e hanno generato un legame rilevante con i clienti. Da diversi anni oramai la maggior parte dei retailer sviluppa strategie di private label (o marca del distributore – MDD) e, in generale, progetti strategici che puntano sulla qualità delle produzioni, sulla co-progettazione e gestione della *product offering* e sulla possibilità di proporre al cliente prodotti-servizi garantiti dall'insegna

e da propri marchi commerciali (Ailawadi et al. 2008; Castaldo et al. 2013; Rubio et al. 2017).

I progetti di sviluppo ed innovazione della private label rappresentano un'architettura complessa che sta vieppiù ponendosi come nodo centrale della catena di fornitura; essi esprimono in modo compiuto i framework di marketing e management moderni chiamati a supportare le imprese nel governo della complessità dei mercati. La crescita qualitativa del sistema di imprese appartenenti alla moderna distribuzione organizzata (MDO) ha impresso negli ultimi anni una forte accelerazione alla diffusione e al significato della *marca propria* che trarrà ulteriore linfa paradossalmente proprio dalla pandemia e dalle modifiche nei comportamenti di acquisto e di consumo. In particolare, in linea con quanto sostenuto precedentemente in termini di sicurezza del consumatore, la stampa specializzata (Bertoletti, 2020; Lazzati, 2020) sottolinea l'emergere di una forte domanda da parte dei clienti non solo di beni, ma anche di garanzia da parte dei retailer; l'affermazione del retailer come garante della sicurezza richiederà un approccio strategico alla private label, fondato su una componente relazionale sia con i co-packer che con i consumatori, orientando questi ultimi a riservare al *brand distributivo* la fiducia storicamente attribuita al *brand industriale*. Un effetto sostituzione delicato e vantaggioso ad un tempo, con crescenti architetture di filiera integrata riguardante interi cicli produttivi guidati e comunicati al mercato finale consumer proprio dai retailer.

La pandemia pertanto sta sospingendo l'innovazione di processo, di concept commerciale, di contenuto, di fiducia, di sicurezza, proprio intorno al ruolo della marca del distributore stimolando effetti virtuosi differenziati in grado di generare per le insegne, vantaggi competitivi sostenibili e duraturi fondati sull'accrescimento di asset intangibili, in un settore per decenni considerato subalterno e secondario rispetto al sistema industriale.

Paradossalmente tale fenomeno sta rafforzando il legame dei consumatori non con il bene fisico o con il proprio brand ma con lo store, contenitore di messaggi, significati, relazionalità, solidarietà garante di salubrità e qualità della vita. Lo store infatti, viene percepito dalle persone come nuovo spazio sociale, media comunicativo e relazionale, elemento della propria socialità, come denota la forte domanda di prossimità urbana per la soddisfazione di bisogni di beni e servizi di prima necessità affermatosi durante il COVID-19 ed oggetto di investimenti rilevanti da parte delle imprese retail per il consolidamento di una peculiarità tutta italiana, come testimoniato dai dati di frequenza di visita e di vendita.

4. Lo shock della pandemia ha generato stimoli interessanti nei mercati e nel settore retail che hanno portato conferme e, in alcuni casi, prospettive e opportunità per il futuro. Indipendentemente dallo scenario che si presenterà, alla base delle strategie di sviluppo dell'ecosistema retail e del rapporto con i consumatori dovrà essere considerata (a) *la rilevanza di specifici aspetti di management e occorrerà rafforzare* (b) *l'attenzione e la cura della sicurezza e delle relazioni con le persone.*

Nella prospettiva del management il ruolo della velocità di adattamento a nuove regole e modalità di lavoro rappresenta una caratteristica per la sopravvivenza e per la reazione alla discontinuità ed è rilevante per tutte le imprese coinvolte nell'ecosistema retail (Sansone et al. 2017). Nello scenario attuale e prospettico, l'ecosistema retail, composto da attori operanti in comparti differenti, dovrà reagire con velocità e immediatezza secondo due linee di interesse: organizzazione interna delle proprie unità e dimensionamento della propria offerta nell'ambito degli accordi delle relazioni più ampiamente comprese nell'ecosistema. In un certo senso occorre ben calibrare e dimensionare i tempi assegnati ai progetti di breve, medio e lungo termine anche nella definizione delle priorità, in base alle contingenze e agli approcci considerati dalle imprese coinvolte nel più ampio network. La limitazione delle priorità permette un maggiore controllo del raggiungimento degli obiettivi ma anche una più forte focalizzazione degli sforzi dell'organizzazione.

Una fase di crisi sistemica coinvolge ogni componente delle organizzazioni e, in modo contemporaneo, genera effetti sia sulla domanda che sull'offerta nel B2B e nel B2C. È evidente dunque che, nei casi di tensione e indeterminatezza, maggiori problemi o difficoltà di reazione sono dovuti a gap di capacità e conoscenza; nei casi limite, la presenza di legami forti nell'ecosistema retail permette agli attori coinvolti di supportarsi reciprocamente compensando i gap: ed è proprio nel mutuo interagire degli attori in situazioni di necessità che risiedono le basi della vitalità dell'ecosistema nelle sue dinamiche evolutive. Tale sostegno è identificato come caratteristica di sussidiarietà che nello shock COVID-19, sembra si sia verificata soprattutto nell'ambito del food retail.

Per quanto concerne l'attenzione alle persone, in effetti, l'emergenza COVID-19 ha indotto ogni impresa a considerare in maniera aggregata clienti, fornitori, dipendenti, collaboratori, come insieme coordinato nel soddisfare una finalità condivisa e non come mera sommatoria di singole fasi ed attività.

In tale prospettiva, pare opportuno che le imprese responsabili continuino ad investire risorse per preservare la sicurezza nel lavoro e garan-

tire i nuovi luoghi relazionali e di acquisto estendendo il perimetro dai beni prodotti agli spazi di vendita. I consumatori in futuro tenderanno necessariamente ad aggiungere la valutazione della salubrità e sicurezza nei luoghi di consumo ai già considerati principi di valutazione dell'esperienza d'acquisto e della qualità dell'offerta; i retailer hanno incorporato elementi di valore (appunto la sensazione di sicurezza, certezza, assistenza e cura) che hanno contribuito a costruire un legame ancora più forte tra insegna e soggetti coinvolti (consumatori e dipendenti in store). Si è scelto di continuare a valorizzare l'esperienza in store, il rapporto umano, l'interazione diretta, accrescendo la stima, fiducia e fedeltà che potrebbero in futuro contribuire anche a formare una coscienza critica nella scelta del canale di offerta online. Quest'ultimo infatti, sebbene presidiato da un segmento di domanda crescente è soggetto a continue valutazioni, dubbi, incertezze in riferimento all'affidabilità del servizio (ad esempio quello di tipo logistico) e alla qualità e salubrità dei prodotti. In alcuni casi, rispetto alla sicurezza nei luoghi di consumo, gli spazi e le strutture potranno anche essere modificati, riadattati e progettati secondo nuove modalità di fruizione che forse potranno anche ridurre la casualità di scelta dell'esperienza di consumo e la presenza massiva negli store eventualmente reinventando l'esperienza di acquisto, magari in maniera più ordinata e meno irrazionale.

Sebbene il retail moderno sia caratterizzato da centralizzazione e decisioni collettive, le differenze territoriali e culturali portano a considerare che i singoli punti vendita e le persone che ogni giorno lavorano a contatto con i clienti siano l'asset maggiormente indicato a gestire futuri shock e, contestualmente, rappresentino la soluzione per gestire nel migliore dei modi le esigenze, anche psicologiche, dei consumatori.

### *Bibliografia*

AILAWADI K.L., PAUWELS K., STEENKAMP E.M. (2008). Private Label use and store loyalty, *Journal of Marketing*, 72.

BERTOLETTI, C. (20 maggio 2020). Mark-up. *Fase 2: un futuro di resilienza e nuove tendenze per il retail*. da <https://www.mark-up.it/talk-fase2-covid-19-e-retail-cosa-serve-per-ripartire-e-le-nuove-sfide-del-mercato/>

CASTALDO S., PREMAZZI K., GROSSO M. (2013). *Retail and channel Marketing*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

FORNARI, D., GRANDI, S., & FORNARI, E. (2019) # *Retailvision: Gli scenari del marketing distributivo*. EGEA spa.

GUENZI, P., JOHNSON, M. D., & CASTALDO, S. (2009). A compre-

hensive model of customer trust in two retail stores. *Journal of Service Management*.

HARVEY, A. (2020, April 8). Canadian food banks struggle to stay open, just as demand for their services skyrockets. *Globe and Mail* Retrieved from <https://www.theglobeandmail.com/canada/toronto/article-canadian-food-banks-struggle-to-stay-open-just-as-demand-for-their/>

LAZZATI, C. (20 Aprile 2020). Repubblica. *Economia e Finanza/Osservazione da Italia*, [https://www.repubblica.it/economia/rapporti/osservaitalia/trend/2020/04/20/news/il\\_retail\\_dopo\\_il\\_covid\\_19\\_sei\\_tendenze\\_per\\_i\\_consumi\\_della\\_fase\\_2-254514182/](https://www.repubblica.it/economia/rapporti/osservaitalia/trend/2020/04/20/news/il_retail_dopo_il_covid_19_sei_tendenze_per_i_consumi_della_fase_2-254514182/)

MCKINSEY AND COMPANY (2020), *Customer Experience Practice, Elevating customer experience excellence in the next normal*, online - <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/elevating-customer-experience-excellence-in-the-next-normal>

RAMASWAMY, V. AND OZCAN, K., 2018. "What is co-creation? An interactional creation framework and its implications for value creation". *Journal of Business Research*, 84, pp.196-205.

RUBIO, N., VILLASEÑOR, N., & YAGÜE, M. J. (2017). Creation of consumer loyalty and trust in the retailer through store brands: The moderating effect of choice of store brand name. *Journal of Retailing and Consumer Services*, 34, 358-368.

SABANOGLU, T. (2020) *Impact of coronavirus on online shopping experience in the UK May 2020*, <https://www.statista.com/statistics/1110822/coronavirus-impact-on-shopping-online-uk-consumers/>

SANSONE, M., BRUNI, R., COLAMATTEO, A., & PAGNANELLI, M. A. (2017). Dynamic capabilities in retailers' marketing strategies: Defining an analysis model. *MERCATI E COMPETITIVITÀ*, 2017(2), 17-42.

SANSONE, M., BRUNI, R., COLAMATTEO, A., & PAGNANELLI, M. A. (2018). Service ecosystem perspective in the retail industry. *Sinergie Italian Journal of Management*, 107(Sep-Dec), 49-64.





## QUALE TURISMO IN TEMPO DI PANDEMIA?

CARLO MARI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Lo sguardo del turista. – 3. Il turismo post-massa. – 4. Lo sguardo del turista in futuro.

1. Quante volte abbiamo pronunciato oppure ascoltato queste parole: *ho bisogno di una vacanza perché evadere dalle abitudini quotidiane contribuisce a ristabilire la salute fisica e mentale*. L'idea che andare in vacanza sia una necessità è diventata, nel tempo, parte integrante della vita di ognuno di noi e risulta difficile immaginare l'esistenza umana senza vacanze. La nostra agenda personale affianca il lavoro al tempo libero e quest'ultimo spesso diventa sinonimo di piacere, vacanza, turismo, viaggi. Per impegnare il tempo libero molti di noi consumano beni e servizi turistici che ci consentono di vivere una esperienza piacevole, diversa da ciò che abitualmente sperimentiamo nella vita quotidiana. Tutto questo si traduce in attività economiche che, in alcuni Paesi, rappresentano una parte fondamentale dell'economia nazionale, con la conseguenza che una eventuale interruzione nella produzione dei beni e servizi turistici incide in modo significativo sulle condizioni socio-economiche di quel Paese. La pandemia causata dal virus Sars-Cov2 o COVID-19 è un esempio molto evidente di come una economia nazionale legata alla produzione e al consumo di beni e servizi turistici possa subire danni ingenti.

Per avere una idea, anche solo approssimativa, della dimensione economica raggiunta dal settore dei viaggi e del turismo nel mondo, e in particolare in Italia, possiamo prendere in esame i seguenti dati. Nel 2019 il settore dei viaggi e del turismo ha registrato un prodotto interno lordo (PIL) di 8,9 trilioni di dollari americani e 330 milioni di occupati in tutto il mondo come indicato dal World Travel & Tourism Council (WTTC, 2020a). Questi dati rappresentano il 10% sia della ricchezza prodotta in tutto il mondo, sia della occupazione globale. Lo scorso aprile, il WTTC ha stimato l'impatto economico del COVID-19 sul settore dei viaggi e del turismo evidenziando che potrebbe rivelarsi devastante. Per l'anno 2020 la variazione negativa rispetto al 2019 è calcolata in una perdita del 30% del prodotto interno lordo globale e del 31% degli occupati (WTTC, 2020b). Sarebbero persi circa 100 milioni di oc-

cupati e 2,7 trilioni di dollari. Questo scenario preoccupa in modo particolare i Paesi nei quali il settore del turismo fornisce un contributo significativo alla economia nazionale. L'Italia è sicuramente uno di questi perché nel 2019 risulta essere la quinta economia mondiale (calcolata rispetto a 185 paesi) per prodotto interno lordo attribuito al settore dei viaggi e del turismo (WTTC, 2020a). In particolare, il settore vale 260 miliardi di dollari americani e occupa circa 3,5 milioni di addetti. Per l'Italia il turismo è da sempre una fonte rilevante di reddito e occupazione come evidenzia la serie storica di dati relativa agli ultimi 25 anni. Nel periodo 1995-2019 il contributo totale del turismo al prodotto interno lordo ha raggiunto una quota compresa tra l'11 e il 13% (Petrella, 2019). Negli stessi anni il contributo totale alla occupazione ha raggiunto una quota compresa tra l'11 e il 15% (Petrella, 2019). Il contributo totale include sia gli effetti diretti (WTTC, 2018), sia quelli indiretti (ossia la fornitura di beni e servizi attivata dalle imprese del settore del turismo) e indotti (ossia i consumi dei lavoratori del turismo).

I dati esposti testimoniano come il turismo sia un settore economico rilevante per l'Italia. Risulta pertanto utile e indifferibile riflettere su che cosa sarebbe opportuno fare per reagire alla attuale crisi determinata dalla pandemia. Le riflessioni proposte in questo lavoro adottano una prospettiva di analisi focalizzata sul turista e sulle scelte che compie quando decide di andare (o di non andare) in vacanza. Qualsiasi azione-reazione attuata dalle imprese, che producono beni e servizi turistici, non può infatti prescindere dal ruolo che il turista ha nel determinare il successo (o l'insuccesso) di una scelta imprenditoriale. Per tratteggiare questa prospettiva prenderò in prestito alcune idee sviluppate dallo studioso inglese John Urry che ha offerto una visione originale e acuta dell'argomento turismo. La sua prospettiva può essere un punto di partenza per ripensare il turismo nel contesto della pandemia. Il contributo di Urry è focalizzato sulla sociologia del turismo e potrebbe apparire distante da altri approcci disciplinari che hanno esaminato il fenomeno dei viaggi e delle vacanze come l'economia, la gestione delle imprese e il *marketing*. In realtà questa percezione è fuorviante in quanto la prospettiva di Urry è coerente con gli studi di *management* e, in particolare, con il *marketing* che enfatizza la comprensione dei potenziali consumatori come condizione irrinunciabile per formulare decisioni aziendali accurate. Le ricerche di Urry integrano la prospettiva manageriale del turismo attraverso la dimensione sociale di questo fenomeno offrendo un elemento di analisi e comprensione spesso trascurato negli studi aziendali.

Vorrei suggerire a chi leggerà questo breve scritto di immaginarsi nel

ruolo di turista perché, in fondo, ognuno di noi ha già vissuto questa esperienza più volte e può raccontare a sé e agli altri come ha interpretato questo ruolo quando era in vacanza. Le voci dello studioso e del turista a volte si sovrappongono ma il lettore riesce comunque a distinguere i ruoli.

2. Gran parte delle esperienze vissute da ogni turista nei luoghi di vacanza è riconducibile all'idea di osservare qualcosa di diverso da ciò che abitualmente è presente nella vita quotidiana (Urry, 1988; 1990). Contempliamo un paesaggio oppure uno scorcio di una città con interesse e curiosità perché sono lontani dall'ordinario. Lo sguardo modella, ordina, classifica, organizza gli incontri dei turisti con ciò che è diverso fornendo una chiave interpretativa di quelle esperienze. Il turista, attraverso il suo sguardo, costruisce relazioni nel tempo e nello spazio tra la vita ordinaria e ciò che invece risulta distante e insolito durante le vacanze. Contemplare un luogo non esaurisce l'esperienza del turista perché anche gli altri sensi sono coinvolti e attivati durante la vacanza, tuttavia l'osservazione contraddistingue in modo significativo il fare turismo. Il senso della vista è quello che organizza il ruolo attribuito a tutti gli altri sensi nella vacanza. In sintesi, per Urry, l'essenza del processo di consumo dei servizi turistici consiste nel catturare lo sguardo del turista.

L'idea di fondo proposta in questo scritto considera il carattere visuale della esperienza del turista (Urry e Larson, 2011). Il turista si affida al proprio sguardo e sceglie una destinazione perché ritiene che ammirare quel luogo possa procurare un piacere intenso. Questa scelta è costruita anticipando la sensazione di piacere che il turista pensa di provare quando sarà in vacanza. L'anticipazione è resa possibile perché i turisti usano la propria fantasia e sognano ad occhi aperti, anche attraverso alcune pratiche non-turistiche come leggere quotidiani e periodici di settore, guardare trasmissioni televisive dedicate ai viaggi o navigare in internet. Queste fonti contribuiscono a creare e rafforzare lo sguardo del turista fornendo i segni per interpretare l'esperienza delle vacanze che sarà vissuta attraverso queste categorie costruite in anticipo (Urry, 1990). Ogni turista ha la sua personale collezione di segni che lo aiuta a navigare durante le vacanze facilitando l'individuazione delle differenze tra il quotidiano e il diverso. Ad esempio, i turisti stranieri visitano l'Italia avendo già una idea di che cosa rappresenta il tipico comportamento degli italiani e rispetto a questa categoria, costruita in anticipo, osservano i luoghi inclusi nella vacanza.

Non esiste un unico modo di contemplare i luoghi e ogni turista svi-

luppa, nel tempo, il proprio sguardo sulla base di alcune caratteristiche socio-culturali come il genere, l'età, la formazione, la nazionalità e la classe sociale. Questi fattori determinano il filtro di idee, capacità, desideri e aspettative attraverso cui il turista esprime il proprio sguardo. Secondo Urry, questa modalità di fare turismo fa la sua comparsa intorno al 1840 nel mondo occidentale grazie alla combinazione di tre elementi che segnano l'inizio del turismo moderno: (a) l'introduzione dei viaggi di gruppo, (b) il desiderio di viaggiare, (c) l'introduzione della macchina fotografica. Negli anni 1839-1841 è organizzato il primo viaggio di gruppo che rappresenta l'antesignano degli attuali *pacchetti organizzati*, nasce il primo albergo in prossimità di una stazione ferroviaria, è pubblicato il primo orario ferroviario e inizia il servizio di trasporto marittimo oceanico. Nello stesso periodo è inventata la macchina fotografica e si diffonde la voglia di cercare luoghi dove poter viaggiare durante l'estate, ad esempio gli inglesi eleggono la Svizzera come destinazione privilegiata (Urry e Larson, 2011). Prima del 1840, il turismo era riservato ai viaggiatori individuali della nobiltà e ai figli della aristocrazia e della borghesia professionale. In particolare tra la fine del 1600 e il 1800, il *Grand Tour* era la modalità utilizzata per contribuire alla formazione cognitiva e percettiva dei maschi Inglesi appartenenti alle classi sociali superiori. In quel periodo, il viaggio diventa una esperienza basata, prevalentemente, sulla osservazione che privilegia il turismo scenico e la ricerca della bellezza, anche attraverso l'ausilio dei primi libri-guida che spingono il viaggiatore verso nuovi modi di vedere e contemplare i luoghi.

Nonostante lo sguardo del turista può assumere molteplici forme, è possibile semplificare individuando i due modi più diffusi riconducibili alla tipologia di relazioni sociali entro le quali il consumo di servizi turistici è immerso. Generalmente i turisti esprimono uno sguardo *romantico* oppure uno sguardo *collettivo*. Nel primo caso il turista tende a isolarsi e preferisce stabilire una relazione riservata e semi-spirituale con ciò che vuole contemplare. Lo sguardo romantico è alla ricerca di luoghi isolati, lontani dalla folla o quantomeno visitati da un numero limitato di altri turisti. Nel secondo caso, invece, la convivialità è il tratto prevalente che induce il turista a immergersi nella moltitudine di altri che visitano il medesimo luogo. La presenza di molti visitatori è ciò che rende vivo quel luogo e indica che è proprio il posto giusto dove essere insieme a tutti gli altri.

3. Fare turismo per contemplare un determinato luogo è diventato

un fenomeno di massa tra la metà e la fine del diciannovesimo secolo anche grazie allo sviluppo della rete ferroviaria che ha modificato le distinzioni di *status*. Se in precedenza alla diffusione dei viaggi ferroviari le persone erano distinte tra chi viaggiava e chi non viaggiava, con l'avvento del treno la distinzione concerne le diverse classi di viaggiatori. Nel secolo ventesimo sono stati introdotti ulteriori distinguo focalizzati sui possibili mezzi di trasporto alternativi (ad esempio l'aereo, la nave, l'auto) e sulle diverse forme che ognuno di questi può assumere (ad esempio il viaggio organizzato via nave, il viaggio autonomo via treno). Infine i gusti dei turisti hanno generato una nuova forma di distinzione tra i luoghi che sono classificati secondo un ordine gerarchico di preferenza (Urry, 1990).

Il turismo di massa rimane ancora la forma più praticata anche nel ventunesimo secolo, tuttavia è stata avanzata una ipotesi provocatoria che individua una nuova tipologia di vacanze, denominata turismo post-massa, che sembra essere più in sintonia con alcuni aspetti del postmodernismo (Urry e Larson, 2011). In particolare il turista post-massa non deve necessariamente lasciare la propria abitazione per osservare un luogo ma può ricorrere ad alcuni strumenti, come la televisione o internet, per riuscire comunque a esercitare il proprio sguardo. Questa opportunità può essere ripetuta più volte nel tempo tutte le volte che il turista desidera grazie all'uso della tecnologia che consente di rivedere le immagini e di archivarle. Il turista può contemplare, comparare, contestualizzare rimanendo comodamente seduto nel divano di casa. Inoltre il turista post-massa tende a non essere vincolato ad un unico genere di offerta turistica perché preferisce alternare alta cultura con momenti di puro piacere e godere del contrasto tra le due forme. Infine il turista post-massa è consapevole che il turismo è fatto da una serie di giochi privi di qualsiasi autenticità. Il turista post-massa è una persona che sa di essere un turista e di partecipare a questi giochi. Questo turista sa che non esiste alcuna esperienza turistica autentica ma esclusivamente finzioni o copioni da interpretare. Ad esempio nei viaggi organizzati di gruppo in autobus, il turista interpreta il ruolo del bambino perché gli viene detto, dalla guida, dove andare, per quanto tempo, quando mangiare, e l'intero gruppo di turisti assume il ruolo di classe. Analogamente la formula del villaggio vacanze replica il ruolo del turista come bambino soprattutto durante le attività di intrattenimento.

L'esistenza del turismo post-massa configura una forma di *turismo virtuale* che utilizza internet e stabilisce relazioni con il *turismo corporeo* che, invece, ricorre alla infrastruttura costruita dalle imprese impegnate

nella produzione di beni e servizi turistici. I dati disponibili indicano che il turismo virtuale non ha sostituito quello tradizionale imperniato sullo spostamento fisico dei viaggiatori dal luogo abituale di residenza alla destinazione dove si svolge la vacanza. Il turismo tradizionale è vincolato ad uno specifico luogo dove avviene la produzione e il consumo dei servizi turistici. Il luogo è parte di questo processo di produzione e consumo e non può essere spostato perché rappresenta un elemento fisso dello spazio. Questo vincolo non è presente nel caso del turismo virtuale che dispone di una dimensione spaziale e temporale molto più flessibile, tale da consentire al turista una mobilità immaginaria che può anche diventare un viaggio nella memoria. Ad esempio il turista può rivedere a casa un video o alcune fotografie di un viaggio che ha effettuato in precedenza oppure immaginare di visitare un luogo, dove non è mai stato, attraverso i materiali disponibili in internet. Ciò che unisce queste due forme di turismo è la ricerca, da parte dei turisti, di esperienze straordinarie da poter vivere spostandosi in un determinato luogo oppure rimanendo a casa propria. I turisti desiderano immergersi in un contesto dove è possibile partecipare ad una esperienza memorabile da ricordare e rivivere nel tempo. I luoghi del turismo tendono a trasformarsi in teatri dove va in scena la rappresentazione preferita dai turisti. I fornitori di servizi turistici diventano impresari e attori che si esibiscono coinvolgendo i turisti che, a loro volta, seguono un copione partecipando alla rappresentazione teatrale.

4. Quale sarà l'evoluzione prossima del turismo? È credibile che il turismo virtuale riesca a sostituire gli spostamenti fisici dei turisti? L'attuale pandemia determinerà un cambiamento duraturo nelle abitudini dei turisti oppure i viaggi e le vacanze ritorneranno, gradualmente, ad essere ciò che tutti abbiamo conosciuto fino a febbraio 2020? Non è possibile fornire risposte esaustive ad un fenomeno così complesso e in divenire, tuttavia la prospettiva del turista e il suo sguardo possono aiutarci a percorrere i primi passi di un viaggio la cui destinazione finale è al momento ignota.

Il turismo virtuale sembra offrire una soluzione, almeno parziale, ai rischi legati alle cosiddette malattie generate dalla mobilità dei viaggiatori e dei turisti come, ad esempio, le infezioni da virus. Gli elevati livelli di internazionalizzazione raggiunti dalla mobilità e dai flussi turistici facilitano la diffusione di patologie ad alto contagio come dimostra l'attuale pandemia scatenata dal COVID-19. Come già ricordato, i dati disponibili non consentono di ritenere verosimile che il turismo virtuale possa

sostituirsi al turismo tradizionale anche se l'evoluzione della tecnologia, nel campo della realtà virtuale e della realtà aumentata, lasciano presagire sviluppi ulteriori che avranno un impatto sul settore del turismo. Se il turismo virtuale non rappresenta il futuro prossimo dello sguardo del turista, allora forse la strada che nel breve-medio termine può ridare slancio alla produzione e al consumo di beni e servizi turistici potrebbe essere la riscoperta dello *sguardo locale*, ossia orientare i turisti verso le destinazioni vicine ai luoghi abituali di residenza. In altre parole, lo sguardo del turista può riuscire a trovare esperienze diverse dal quotidiano anche in prossimità della propria abitazione senza dover attraversare un oceano o un intero continente. L'idea che un luogo prossimo alla propria residenza possa offrire una esperienza memorabile, al pari di una destinazione esotica e lontanissima, è attuabile anche grazie alla integrazione con il turismo virtuale che, in questo caso, può agire da leva per far conoscere o riscoprire panorami e altre risorse in grado di catturare lo sguardo del turista.

La focalizzazione sulla dimensione locale del turismo, spinta dalla situazione contingente, potrebbe determinare un ripensamento dell'intero sistema di produzione e consumo di beni e servizi turistici nei Paesi che hanno già dimostrato maggiore attenzione ai temi del cambiamento climatico e dell'impatto sociale determinato dal turismo. Questi problemi potrebbero trarre beneficio da un modo diverso di fare le vacanze e da una revisione dell'offerta turistica. Anche l'Agenzia delle Nazioni Unite che si occupa di turismo (UNWTO, 2020a; 2020b) auspica un cambiamento nell'intero settore dei viaggi e delle vacanze che possa servire sia per superare la crisi determinata dalla pandemia, sia per concepire un turismo più rispettoso del pianeta. In particolare sono state formulate 23 raccomandazioni articolate in tre ambiti: (a) gestire la crisi e mitigare l'impatto, (b) fornire uno stimolo e accelerare la ripresa, (c) prepararsi per il futuro. Il primo ambito consiste nell'attuare misure immediate in favore dei soggetti maggiormente colpiti dalla crisi, ossia incentivi economici e fiscali per le imprese al fine di preservare i posti di lavoro e offrire ai consumatori una garanzia per i viaggi soppressi. Il secondo ambito ipotizza ulteriori misure economiche per sostenere la ripresa e orientare l'intero settore verso una maggiore sostenibilità ambientale. Infine, il terzo ambito suggerisce di sviluppare una nuova concezione di turismo che contribuisca all'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile formulati dalle Nazioni Unite. In linea di principio queste indicazioni sono condivisibili, tuttavia è legittimo esprimere qualche riserva sulla traduzione in azioni concrete. Il vessillo del turismo sostenibile sembra



essere diventato un espediente retorico molto presente nel discorso che coinvolge gli operatori del settore turistico, i decisori politici, i turisti, le popolazioni autoctone che accolgono i turisti e la comunità accademica. La realtà indica che, nonostante i frequenti richiami alla esigenza di praticare un turismo più sostenibile, prevale l'idea di una crescita economica indefinita che considera i luoghi delle vacanze come contenitori capaci di assorbire flussi di visitatori senza alcuna limitazione. La pandemia ancora in atto ci offre l'opportunità di riflettere sul concetto di vacanza e di capire se questi mesi rappresentano, esclusivamente, una parentesi scomoda dopo la quale ritorneremo al consueto modo di fare turismo o invece una spinta a ripensare le nostre scelte di consumo anche in questo ambito.

#### *Riferimenti bibliografici*

PETRELLA A. E ALTRI, *Questioni di economia e finanza. Turismo in Italia: numeri e potenziale di sviluppo*, Numero 505, Roma, Italia, Banca d'Italia, 2019.

URRY J., Cultural change and contemporary holiday-making, *Theory, Culture & Society*, 5, 35-55, 1988.

URRY J., The consumption of tourism, *Sociology*, 24, 1, 23-35, 1990.

URRY J. E LARSEN J., *The tourist gaze 3.0*, Terza edizione, London, UK, Sage Publications, 2011.

UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION, *Supporting jobs and economies through travel & tourism. A call for action to mitigate the socio-economic impact of COVID-19 and accelerate recovery*, Madrid, Spain, UNWTO, 2020a.

UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION, *One planet vision for a responsible recovery of the tourism sector*, Madrid, Spain, UNWTO, 2020b.

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL, *Economic impact 2018 Italy*, London, UK, WTTC, 2018.

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL, *Economic impact 2020*, London, UK, WTTC, 2020a.

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL, *Economic impact from COVID-19*, London, UK, WTTC, 2020b.

## GLI EFFETTI DELL'EMERGENZA SANITARIA SUI CONTRATTI TURISTICI E DI TRASPORTO\*

RENATO SANTAGATA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La disciplina speciale del recesso dai contratti di pacchetto turistico. – 3. *Segue*. La sua incompatibilità con la direttiva 2015/2302/UE. – 4. *Segue*. L'inutilità (e l'erroneità) del richiamo della figura delle «norme di applicazione necessaria». – 5. Il recesso dai «contratti di soggiorno». – 6. I *voucher* turistici: natura dei titoli e loro circolazione.

1. Non v'è dubbio che le misure di restrizione al movimento delle persone, imposte dalla necessità di contenimento dell'emergenza sanitaria da COVID-19, abbiano penalizzato soprattutto le imprese turistiche e di trasporto, la cui attività economica, già sospesa per alcuni mesi, è prevedibilmente destinata a patire, anche nel prossimo futuro, una drastica riduzione del giro d'affari. Il nostro Governo è stato allora chiamato a fronteggiare i terribili effetti di una *crisi sistemica*, riguardante il *mercato* nel suo complesso e, in specie, il settore economico del turismo e dei trasporti.

L'esigenza di salvaguardia della sopravvivenza delle imprese turistiche e di trasporto richiedeva, anzitutto, il consolidamento dei flussi economici già acquisiti in conseguenza delle prenotazioni e degli acquisti anticipati dei loro servizi. Se, invero, per effetto dell'impossibilità sopravvenuta di esecuzione dei servizi turistici e di trasporto, queste imprese fossero state costrette – in ossequio alla normativa europea e nazionale di seguito esposta – all'immediato rimborso delle somme ottenute in anticipo dai propri clienti, molte di esse sarebbero probabilmente sprofondate in un'irreversibile crisi di liquidità, che ne avrebbe causato l'insolvenza e, di riflesso, l'esclusione dal mercato. Effetto, questo, chiaramente indesiderabile non soltanto per le sue ricadute sul mercato del lavoro, ma anche sul gioco della concorrenza in settori strategici della nostra economia: una riduzione del numero di imprese attive sul mercato del trasporto ha, infatti, l'inevitabile effetto di un innalzamento del prezzo dei servizi funzionali ad assicurare mobilità e libera circolazione dei cittadini.

\* Il presente scritto è aggiornato al 1° luglio 2020 e, con lievi modifiche, è destinato agli *Scritti in onore di Alberto Jorio*.

Si è dunque in presenza di un caso paradigmatico in cui la crisi, ancor più se *sistemica*, ha imposto «la disapplicazione di disposizioni o l'affievolimento di norme di disciplina di (o di un) mercato» in vista dei prevedibili benefici che il suo superamento apporterà al mercato stesso<sup>1</sup>. Il nostro ordinamento ne offriva già, d'altronde, qualche importante esempio, fra i quali spicca l'esenzione dall'obbligo di offerta pubblica di acquisto obbligatoria, in caso di acquisti oltre soglia di azioni compiute nel contesto di operazioni di salvataggio di società in crisi (art. 106, 5° comma, lett. a, Tuf).

2. In questo quadro deve collocarsi, a mio avviso, l'art. 88-*bis*, 6° comma, l. 24 aprile 2020, n. 27 – che dispone la “conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi” –, il quale prevede che i soggetti che hanno programmato soggiorni o viaggi con partenza o arrivo nelle aree interessate dal contagio, nonché gli intestatari di titolo di viaggio, acquistati in Italia, avente come destinazione Stati esteri, dove sia impedito o vietato lo sbarco, l'approdo o l'arrivo in ragione della suddetta situazione emergenziale epidemologica (nonché gli altri soggetti indicati nel 1° comma) «*possono esercitare, ai sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo 23 maggio*

<sup>1</sup> Le peculiarità delle *crisi sistemiche* riguardanti non già una singola impresa insolvente, bensì il mercato in generale in cui le imprese operano, sono illustrate da G. BRANCADORO, *Crisi sistemiche e rilevanza giuridica nelle discipline della crisi d'impresa*, in *Dir. fall.*, 2019, I, 1023 ss. (ed anche in *La nuova disciplina delle procedure concorsuali. In ricordo di Michele Sandulli*, Torino, 2019, 89 ss., spec. 93, ove è tratto il passo virgolettato). E, proprio per la ragione che tali crisi non riguardano singole imprese, ma interi settori economici, la soluzione delle relative problematiche non può neppure essere sempre ricercata negli strumenti del diritto della crisi d'impresa (come invece proposto da A. GENTILI, *Una proposta sui contratti d'impresa al tempo del coronavirus*, in *Giustiziacivile.com*, approfondimento del 29 aprile 2020, 11).

D'altro canto, non sembra però corretto addurre i soli effetti negativi sul dinamismo del mercato concorrenziale generati dalla (pur innegabile) eccezionalità della crisi economica conseguente alla pandemia (che non consentirebbe al professionista di ammortizzare i costi di impresa necessari per salvaguardare la controparte “debole”) quale fondamento giustificativo della disapplicazione delle regole a tutela del consumatore (per una simile impostazione v., invece, G. BERTI DE MARINIS, *La potenziale «prociclicità» di alcune regole a tutela dei c.dd. contraenti deboli ed il diritto della concorrenza nella crisi economico-sanitaria*, in corso di pubbl. in *Concorrenza e mercato*, 2020, spec. § 5): le quali, ove poste da direttive e regolamenti europei, possono essere derogate soltanto da altre fonti comunitarie.

2011, n. 79, il diritto di recesso dai contratti di pacchetto turistico da eseguire nei periodi di ricovero, di quarantena con sorveglianza attiva, di permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva ovvero di durata dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nelle aree interessate dal contagio come individuate dai decreti adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, o negli Stati dove è impedito o vietato lo sbarco, l'approdo o l'arrivo in ragione della situazione emergenziale epidemiologica da COVID-19»<sup>2</sup>.

Ma la suddetta norma soprattutto dispone – ed è su ciò che s'intende qui richiamare l'attenzione del cortese lettore – che, in caso di recesso, l'organizzatore, «in alternativa al rimborso previsto dall'articolo 41, commi 4 e 6, del codice di cui al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, può offrire al viaggiatore un pacchetto sostitutivo di qualità equivalente o superiore o inferiore con restituzione della differenza di prezzo oppure può procedere al rimborso o, altrimenti, può emettere, anche per il tramite dell'agenzia venditrice, un voucher, da utilizzare entro un anno dalla sua emissione, di importo pari al rimborso spettante».

Essa introduce, pertanto, una *temporanea* deroga all'art. 41, 4° comma, d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 (recante il codice del turismo, nel testo modificato dal d.lgs. 21 maggio 2018, n. 62, in attuazione della direttiva 2015/2302/UE), secondo cui «in caso di circostanze inevitabili e straordinarie verificatesi nel luogo di destinazione o nelle sue immediate vicinanze e che hanno un'incidenza sostanziale sull'esecuzione del pacchetto o sul trasporto di passeggeri verso la destinazione, il viaggiatore ha diritto di recedere dal contratto, prima dell'inizio del pacchetto, senza corrispondere spese di recesso, ed al rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto, ma non ha diritto a un indennizzo supplementare».

Più esattamente, dal punto di vista temporale, siffatta deroga vale fintantoché siano prorogate nei luoghi di partenza e di destinazione le misure di restrizione a tutela della salute pubblica; onde, se il viaggiatore intende rinunciare, per sua scelta, a contratti di pacchetti turistici relativi a periodi di tempo in cui l'emergenza sarà cessata, l'organizzatore è legittimato ad applicare le spese di recesso previste dal contratto ai sensi dell'art. 41, 2° comma, cod. tur., ferma restando, sul piano sostanziale, la possibilità di un sindacato giudiziale sulla congruità di tali spese standard, tali da assicurare l'equilibrio tra le reciproche prestazioni contrat-

<sup>2</sup> L'art. 88-bis, l. 27/2020, riprende – con talune modifiche delle quali si darà conto in seguito – il disposto dell'art. 28, d.l. 9/2020, abrogato dalla l. 27/2020, facendone salvi gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti (art. 1, 2° comma).

tuali, anche disponendo, se del caso, una riduzione equitativa della penale, ove stimata manifestamente eccessiva (art. 1384 c.c.).

Tanto precisato, la deroga introdotta dalla legislazione di emergenza segnatamente consiste in ciò, che: *nel regime speciale, è l'organizzatore* che, in caso di recesso dai contratti di pacchetto turistico da parte dei soggetti sopra indicati, dispone della facoltà di scegliere tra l'offerta al viaggiatore di un pacchetto sostitutivo di qualità equivalente o superiore, il rimborso integrale del corrispettivo percepito, senza spese e senza ulteriori indennizzi e, infine, l'emissione di un *voucher*, da utilizzare entro un anno dalla sua emissione, di importo pari al rimborso spettante. Nulla impedisce, beninteso, che un organizzatore particolarmente sensibile al gradimento dei propri servizi ed alla fidelizzazione della sua clientela preferisca rimettere l'esercizio di tale opzione alla controparte, così rinunciando alla specifica forma di ristrutturazione del debito che la legge speciale ha inteso riservargli: il tenore letterale della norma speciale – ed, in specie, l'uso del predicato verbale “*può*” in luogo di “*deve*” – ne rende palese l'istituzione di un regime particolare di tutela dell'organizzatore, del quale quest'ultimo è senz'altro libero di non beneficiare. In tal senso depone, in termini ancor più chiari, il 12° comma dell'art. 88-bis, l. 27/2020, secondo cui «*L'emissione dei voucher ... assolve i correlativi obblighi di rimborso e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario*».

Ma vi è di più. La deroga investe anche i tempi del rimborso, da corrispondersi – anche mediante l'emissione di *voucher* – soltanto appena ricevuti i rimborsi o i *voucher* dai singoli fornitori di servizi, e comunque non oltre sessanta giorni dalla data prevista di inizio del viaggio.

Per converso, il *regime ordinario* risultante dalla norma del codice del turismo esplicitamente derogata, sancisce il *diritto del viaggiatore* ad ottenere, senza ingiustificato ritardo entro quattordici giorni (art. 41, 6° comma, cod. tur.), il rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto, non anche però un indennizzo supplementare; l'organizzatore è dunque tenuto ad adempiere tale obbligo di restituzione nei confronti del proprio cliente e l'eventuale proposta a quest'ultimo delle opzioni di scelta esplicitamente contemplate dalla suddetta norma speciale – ad esempio, l'emissione del *voucher* – deve intendersi rimessa ad un'esplicita manifestazione di volontà del viaggiatore, contenente un'implicita rinuncia al proprio diritto di ottenere il rimborso dei pagamenti effettuati.

La norma speciale introdotta dal d.l. (9/2020 e poi confermata dal d.l.) 18/2020 troverebbe ragione nell'interesse pubblico di contempera-

re, in virtù del diritto costituzionale di solidarietà sociale (art. 2): *da un lato*, le istanze di un comparto economico in crisi di cui si preserva la liquidità in una difficilissima congiuntura<sup>3</sup>; *dall'altro lato*, gli interessi dei consumatori stessi che, in assenza di un simile strumento, sarebbero stati costretti a misurarsi con l'insolvenza o il fallimento di molti imprenditori del settore turistico<sup>4</sup>.

Tuttavia, ad una più matura riflessione, pare piuttosto trattarsi di una scelta assai discutibile di politica economica: la quale, penalizzando il solo viaggiatore nei termini di seguito illustrati, si pone in aperto contrasto con le scelte compiute dal legislatore europeo nella direttiva 2015/2302/UE, di cui la novellata norma derogata (art. 41, 4° comma, cod. tur.) costituisce attuazione<sup>5</sup>. È infatti inconfutabile che la disposizione speciale miri a salvaguardare *esclusivamente* gli interessi degli imprenditori turistici, operanti in un comparto fra i più colpiti dall'emergenza sanitaria: l'inevitabile prolungata sospensione delle loro attività rende, all'evidenza, assai difficoltoso – se non impossibile – reperire in breve tempo le risorse finanziarie necessarie ad ottemperare ai divisati obblighi di rimborso, attesa l'attuale carenza di prenotazioni dovuta all'incertezza dell'evoluzione della situazione epidemiologica nel prossimo futuro. A tal fine, la disposizione speciale ha dunque concesso, mediante lo strumento del *voucher*, una dilazione temporale all'organizzatore *nell'esecuzione delle prestazioni turistiche contemplate dal contratto*.

Né varrebbe eccepire – a conforto di un supposto bilanciamento degli interessi delle parti del contratto di pacchetto turistico sotteso all'art. 88-bis, 6° comma, l. 27/2020 – che l'omessa deroga al regime ordinario del recesso previsto dal codice del turismo avrebbe sortito l'insolvenza

<sup>3</sup> La stessa Commissione europea, nel preambolo (§ 13) alla Raccomandazione (UE) 2020/648 del 13 maggio 2020, riconosce che i «problemi di liquidità degli organizzatori sono aggravati dal fatto che questi devono rimborsare al viaggiatore il costo totale del pacchetto, ma non sempre a loro volta ricevono a tempo debito il rimborso dei servizi prepagati che fanno parte del pacchetto» e che tale circostanza «può di fatto comportare una ripartizione iniqua dell'onere tra gli operatori del settore dei viaggi».

<sup>4</sup> In questi termini è orientato il primo commento di C. CRISCIONE, *Natura giuridica e vicende del voucher introdotto dalla decretazione di urgenza*, in diritto.it, 4.

<sup>5</sup> Per l'esposizione delle ragioni di tale completa armonizzazione, cfr., da ultimo, E. BATTELLI, *Il nuovo "contratto di pacchetto turistico": ambito di applicazione oggettiva e rilievi intersistemici*, in *Europa e dir. priv.*, 2020, 490 ss.; A. FINESSI, *La responsabilità del professionista nella nuova disciplina dei contratti di viaggio (d.lgs. 21 maggio 2018, n. 62)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, 1309 ss.; e si consenta anche il rinvio, per ulteriori richiami, a R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*<sup>4</sup>, Milano, 2018, 270 s.

dei *tour operators* medio-piccoli (il che è, perverso, eventualità tutt'altro che remota), con l'effetto che la posizione del viaggiatore non sarebbe stata certo meglio salvaguardata, restando unicamente affidata ad una domanda di insinuazione al passivo del prevedibile fallimento dell'organizzatore<sup>6</sup>.

Non va infatti dimenticato che i contratti di organizzazione di pacchetto turistico devono essere *inderogabilmente* assistiti da polizze assicurative o da garanzie bancarie che, per i viaggi all'estero e i viaggi che si svolgano all'interno di un singolo Paese, ivi compresi i viaggi in Italia, *nei casi di insolvenza o fallimento dell'organizzatore o del venditore*, garantiscono, senza ritardo su richiesta del viaggiatore, il rimborso del prezzo versato per l'acquisto del pacchetto (art. 47, 2° comma, cod. tur.). E siffatta tutela – introdotta dalla direttiva 2015/2302/UE per rispondere alle censure della Corte di Giustizia sull'inefficiente tutela del consumatore sul punto apprestata dalla previgente direttiva 90/314/CE<sup>7</sup> – del viaggiatore deve essere assicurata a prescindere dalle cause dell'insolvenza (eventi eccezionali o imprevedibili, imprudenza o negligenza o frodi) dell'organizzatore o del venditore.

<sup>6</sup> Sostanzialmente in tal senso M. CAPRINO-M. MARRAFFINO, *Coronavirus e vacanze annullate: voucher o rimborso? Ecco cosa dice la legge*, in *Il Sole-24 Ore*, 4 aprile 2020.

<sup>7</sup> La quale, pur non disconoscendo «difficoltà di ordine pratico nell'istituzione di un sistema di garanzia che copra tutti i rischi definiti dall'art. 7» di quella direttiva, aveva sostenuto – già nei suoi primi interventi (Corte Giust. CE, 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-188/94, C-189/94, C-190/94, in *Raccolta*, 1996, I, 4845) – la responsabilità diretta degli Stati membri verso i consumatori per il rimborso dei fondi depositati e delle spese di rimpatrio in ipotesi di insolvenza o di fallimento degli organizzatori o dei venditori, rilevando anche che «una normativa nazionale recepisce correttamente gli obblighi» di cui alla norma testé citata «solo se, indipendentemente dalle sue modalità, ha il risultato di *garantire effettivamente al consumatore il rimborso di tutte le somme depositate* e il rimpatrio in caso d'insolvenza dell'organizzatore di viaggi» (e v., Corte Giust. CE, 15 maggio 1998, C-364/96, in *Foro it.*, 1998, IV, 289, con osservazioni di PARDOLESI; nonché, per la precisazione che il massimale doveva essere tale da consentire il rimborso delle somme, Corte Giust. CE, 15 giugno 1999, C-140/97, *ivi*, 1999, IV, 299). Peraltro, al fine di ricomprendere nella garanzia il caso – purtroppo sempre più frequente nell'attuale crisi economica e finanziaria – di organizzatori di viaggio, risultati insolventi, appropriatisi in modo fraudolento delle somme versate al momento della prenotazione (o del saldo) dai turisti senza aver mai pianificato l'organizzazione del viaggio, la Corte di Giustizia aveva altresì chiarito che la tutela del turista doveva essere assicurata a prescindere dalle cause dell'insolvenza (eventi eccezionali o imprevedibili, imprudenza o negligenza o frodi) del *tour operator* o dell'intermediario (Corte Giust. UE, 16 febbraio 2012, C-134/11, in *Riv. it. dir. tur.*, 8/2013, p. 147, con nota di M. FRAGOLA). Sul punto v., pure, la recente ricognizione di F. MORANDI, *Le nuove regole dell'Unione europea sui pacchetti turistici e i servizi turistici collegati nell'esperienza italiana – II parte*, in *Resp. civ. prev.*, 2019, 1440 ss.

E, se così stanno effettivamente le cose, neppure il richiamo ai principi costituzionali di solidarietà (art. 2 Cost.) ed alla riserva di legge dei «programmi e controlli opportuni perché l'attività economica privata e pubblica possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali» (art. 41, 3° comma, Cost.)<sup>8</sup> basta a conferire solido fondamento alla peculiare fattispecie di novazione oggettiva *ex lege* del rapporto obbligatorio consistente nell'emissione del *voucher* sostitutivo al rimborso del prezzo anticipatamente corrisposto dal viaggiatore.

3. Per quanto meritoria sia la finalità di *prevenzione dell'insolvenza di organizzatori e venditori di contratti di turismo organizzato* perseguita dall'art. 88-bis, 6° comma, l. 27/2020 – norma certo eccezionale e di applicazione circoscritta ad un determinato periodo di tempo necessario a fronteggiare l'emergenza sanitaria – di concedere una dilazione – meglio: una peculiare forma di ristrutturazione del debito verso la propria clientela – ad imprenditori particolarmente colpiti dalle conseguenze economiche dell'epidemia, censurabile è tuttavia la strada scelta dal legislatore per attuarla: anziché contemplare specifici aiuti di Stato alle imprese operanti nel comparto turistico e dei trasporti<sup>9</sup>, si è infatti deciso – a “costo zero” per lo Stato – di sacrificare gli interessi economici dei soli viaggiatori, ledendone la libertà contrattuale ed “espropriandoli” del loro diritto al rimborso dei pagamenti effettuati all'organizzatore o al venditore, surrogato da buoni (i c.d. *voucher* sostitutivi) che non è affatto detto che i consumatori – anch'essi pesantemente esposti agli effetti economici dell'emergenza sanitaria da Coronavirus – potranno effettivamente utilizzare entro un anno dalla loro emissione.

Ed invero, la soluzione prescelta dalla normativa emergenziale rischia di rendere ineffettiva la tutela assicurata al consumatore dall'or-

<sup>8</sup> Invoca questi principi quale fondamento generale delle soluzioni previste dalla legislazione di emergenza, sebbene in un'ottica più generale, C. SCOGNAMIGLIO, *L'emergenza Covid 19: quale ruolo per il civilista?*, in *Giustiziacivile.com*, *Emergenza Covid-19. Speciale n. 2/2020*, 163; e v. anche il quadro delle soluzioni adottate dai principali Paesi dell'Unione europea tracciato dal medesimo autore in *Il governo delle sopravvenienze contrattuali e la pandemia COVID-19*, in *Corr. giur.*, 2020, 586, testo e nt. 22.

<sup>9</sup> Cfr. ancora la Raccomandazione (UE) 2020/648 del 13 maggio 2020, che invita gli Stati membri ad «introdurre regimi specifici di sostegno agli operatori dei settori dei trasporti e dei viaggi per garantire che siano soddisfatte le richieste di rimborso a seguito della pandemia di Covid-19» ed, in particolare, a «predisporre regimi di sostegno alla liquidità a favore degli operatori dei settori dei viaggi e dei trasporti che ne abbiano bisogno», avvertendo che, «nei casi in cui non sia concesso a condizioni di mercato, tale sostegno può costituire un aiuto di Stato e dovrebbe essere notificato alla Commissione» (§§ 15 ss.).



dinamento europeo. Non è chi non veda l'enorme frequenza di casi in cui la prolungata inattività del cliente lo costringa a rinunciare alla programmazione di periodi di ferie, rimandandoli ben oltre l'anno di scadenza previsto per i *voucher* sostitutivi. Si aggiunga che i *voucher* emessi non sono garantiti dal rischio di insolvenza dell'organizzatore o del vettore, sicché il viaggiatore resta esposto all'impossibilità di fruire della prestazione turistica o di trasporto ove l'impresa erogante non riuscisse a superare tale momento di crisi sistemica.

Nondimeno, giova evidenziare che, sul piano tecnico-giuridico, l'art. 88-bis l. 27/2020 non si limita alla disapplicazione di disposizioni nazionali; ma, operando un nuovo bilanciamento tra interessi confliggenti che il sistema vorrebbe riservato al legislatore europeo, collide con specifiche prescrizioni della direttiva 2015/2302/UE, che per giunta è di *armonizzazione massima* dei diritti nazionali, come attesta l'inderogabilità della disciplina relativa ai diritti del viaggiatore sancita dall'art. 23, recepita dall'art. 51-*sexies*, cod. tur.

Neppure una legislazione di emergenza emanata da uno Stato membro dell'Unione sembra quindi poter derogare alle prescrizioni della direttiva testé citata, *a fortiori* se a pregiudizio del solo consumatore, come attesta l'art. 4 ove dispone che «Salvo che la presente direttiva disponga altrimenti, gli Stati membri non mantengono o *introducono nel loro diritto nazionale disposizioni divergenti da quelle stabilite dalla presente direttiva, incluse le disposizioni più o meno severe per garantire al viaggiatore un livello di tutela diverso*». Ulteriori conferme in tal senso si ricavano dal successivo art. 12, il quale prevede che: *a*) il viaggiatore ha diritto di risolvere il contratto di pacchetto turistico prima dell'inizio del pacchetto senza corrispondere spese di risoluzione in caso di *circostanze inevitabili e straordinarie* verificatesi nel luogo di destinazione o nelle sue immediate vicinanze e che hanno un'incidenza sostanziale sull'esecuzione del pacchetto o sul trasporto di passeggeri verso la destinazione; in caso di risoluzione del contratto di pacchetto turistico, il viaggiatore ha diritto al *rimborso integrale* dei pagamenti effettuati per il pacchetto, ma non ha diritto a un indennizzo supplementare (2° comma); *b*) l'organizzatore può risolvere il contratto di pacchetto turistico e offrire al viaggiatore il rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto, ma non è tenuto a versare un indennizzo supplementare se non è in grado di eseguire il contratto a causa di *circostanze inevitabili e straordinarie* e comunica la risoluzione del medesimo al viaggiatore senza indebito ritardo prima dell'inizio del pacchetto (3° comma).

Il concetto di «*circostanze inevitabili e straordinarie*» è poi chiarito,

con inequivocabili esemplificazioni, dal considerando 31 della direttiva testé citata, ove oltre ai conflitti armati, altri gravi problemi di sicurezza quali terrorismo, calamità naturali come inondazioni, terremoti o condizioni meteorologiche, si menzionano esplicitamente i «rischi significativi per la salute umana quali il focolaio di una grave malattia nel luogo di destinazione del viaggio ... che impediscono di viaggiare in modo sicuro verso la destinazione come stabilito nel contratto di pacchetto turistico» (corsivo aggiunto)<sup>10</sup>. Onde, l'emergenza sanitaria da Coronavirus pare rientrare a pieno titolo nella esemplificazione appena riportata.

Non è superfluo rilevare che la nozione introdotta dalla direttiva era già utilizzata in altre fonti europee assai rilevanti nel comparto turistico: si allude all'art. 5, par. 3, reg. n. 261/2004/CE dell'11 febbraio 2004, in tema di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di cancellazione del volo ed all'art. 20, par. 4, reg. n. 1177/2010/UE del 24 novembre 2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili<sup>11</sup>.

Peraltro, la normativa emergenziale<sup>12</sup> interviene anche sui diritti degli acquirenti dei titoli di viaggio in relazione a contratti di trasporto marittimo ed aereo (oltretutto ferroviario e su autobus) derogando nel medesimo senso dei pacchetti turistici alle prescrizioni dei regolamenti europei ora ricordati<sup>13</sup>, che sanciscono l'obbligo del vettore di rimborso del

<sup>10</sup> Incline a svalutare questo riferimento è, invece, G. BERTI DE MARINIS, *La potenziale*, § 5, per il quale con esso il legislatore europeo avrebbe inteso regolare gli effetti di «sporadici focolai infettivi che, circoscritti a determinate regioni del mondo ... abbiano la capacità di incidere su un circoscritto numero di pacchetti turistici e non sull'intera ed indistinta massa di contratti stipulati dal professionista». L'argomento, tuttavia, prova troppo.

<sup>11</sup> Soluzioni sostanzialmente equivalenti sono previste anche dal reg. CE, n. 1371/2007, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti ed agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario e dall'art. 19, reg. UE, n. 181/2011, del 28 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus.

<sup>12</sup> In sede di conversione del d.l. 18/2020 si è quanto meno evitato l'esito, singolare ed inaccettabile (che avevo segnalato in una precedente versione di questo studio: R. SANTAGATA, *Gli effetti del Coronavirus sui contratti turistici. Primi appunti*, in *Giustiziacivile.com, Emergenza Covid-19. Speciale n. 2/2020*, 230 s.), di salvaguardare l'acquirente di un pacchetto turistico molto meno rispetto a chi abbia acquistato un singolo servizio turistico disaggregato, ossia la sola prestazione di trasporto (marittimo od aereo).

<sup>13</sup> È dunque restata salva la scelta compiuta del legislatore europeo in tema di pacchetti turistici animata proprio dall'esigenza di uniformarne la disciplina, sul punto specifico, alle scelte già compiute dalle predette normative europee in materia di tutela dei diritti dei passeggeri nelle diverse modalità di trasporto. Così, A. PEPE, «Circostanze eccezionali» ed esonero da responsabilità del tour operator nella nuova direttiva viaggi, in *La nuova disciplina europea dei contratti di viaggio. La direttiva 2015/2302/UE e le prospettive della sua attuazione nell'ordinamento italiano*, a cura di A. Finessi, Napoli, 2017, 148.

prezzo del biglietto acquistato, del quale la controparte è impossibilitata a fruire. Pure in relazione ad acquisti di titoli di viaggio relativi a contratti di trasporto, i c.d. *voucher* sostitutivi sono configurati dalla normativa speciale quale alternativa al rimborso integrale dei pagamenti effettuati rimessa alla sola *facoltà di scelta individuale* del vettore (art. 88-bis, 12° comma, l. 27/2020); il rispetto della disciplina europea avrebbe imposto, invece, la previsione dell'offerta di *voucher* solo in termini di un "suggerimento" del vettore che la controparte è assolutamente libera di rifiutare senza alcun dovere di esplicitare le ragioni della propria opzione<sup>14</sup>.

Orbene, l'incompatibilità dell'imposizione al viaggiatore ed al passeggero del *voucher* in luogo del rimborso del prezzo, già stigmatizzata all'indomani della loro previsione<sup>15</sup>, trova ora conforto nella Raccomandazione della Commissione europea 2020/648 del 13 maggio 2020: la quale, consapevole della crisi di liquidità delle imprese turistiche e di trasporto, ha suggerito agli Stati membri dell'Unione europea di adottare una serie di misure atte a rendere i buoni – emessi su un supporto necessariamente durevole (ad es.: posta elettronica o un supporto cartaceo) – più appetibili e sostanzialmente equivalenti al diritto di rimborso, sì da favorirne la *libera accettazione* da parte dei passeggeri e dei viaggiatori (anche su impulso delle relative associazioni di categoria), ribadendo che

<sup>14</sup> Non è però superfluo annotare che non è soltanto il nostro Paese ad aver introdotto misure normative in violazione della legislazione dell'Unione europea sui diritti dei passeggeri. Come riferito dal portavoce dell'esecutivo comunitario in materia di trasporti, Stefan De Keersmaecker, in tredici Stati dell'Unione (Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo e Paesi bassi) la Commissione europea «crede possano esserci dei problemi» in particolare legati al mancato rispetto della direttiva sui pacchetti turistici «nel campo dei voucher» e al diritto di rimborso, sicché la Commissione invierà delle lettere a «tutti i Paesi Ue sulla questione dei voucher, per assicurare che la legislazione in materia di diritti dei passeggeri e pacchetti turistici sia rispettata», adattandone il contenuto alle peculiarità delle misure previste nel singolo Stato: lettere che «non aprono formalmente nessuna procedura d'infrazione, ma chiariscono che [la Commissione non esiterà] a prendere le misure necessarie se i Paesi non si conformeranno rapidamente» alla direttiva in materia. Con riferimento ai *voucher* previsti in Belgio nel campo dei contratti di viaggio tutto compreso, D. Reynders (Commissario europeo per la giustizia) ha recentemente sottolineato l'incompatibilità della misura con il diritto dell'Unione (*Un voucher plutôt qu'un remboursement? Didier Reynders recadre la Belgique sur les voyages organisés annulés*, consultabile presso il sito [www.rtf.be](http://www.rtf.be), 25.3.2020; v. anche *Arrêté ministériel relatif au remboursement des voyages à forfait annulés*, pubbl. il 20 marzo 2020, Numac2020040676, nel sito [www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2020/03/19/2020040676/moniteur](http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2020/03/19/2020040676/moniteur)).

<sup>15</sup> Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Commission Notice Interpretative Guidelines on EU passenger rights regulations in the context of the developing situation with Covid-19*, Brussels, 18.3.2020 C(2020) 1830 final, § 2.2.

il professionista può offrire un buono «a condizione che i viaggiatori non siano privati del diritto al rimborso in denaro» (considerando 9 e 10).

Tali misure attengono, da un lato, al contenuto dei *voucher*<sup>16</sup> e, dall'altro lato e soprattutto, alla introduzione di sistemi di garanzia atti a ridurre il rischio finanziario insito nell'accettazione dei buoni, in guisa da assicurare a passeggeri e viaggiatori un eventuale rimborso a spese dello Stato dei titoli in caso di insolvenza dei vettori o degli organizzatori.

4. Il segnalato contrasto della scelta compiuta dalla legislazione di emergenza con la normativa europea in tema di pacchetti turistici e di trasporto marittimo ed aereo – da ultimo ribadito anche dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, che esclude la praticabilità di interpretazioni della norma costituzionalmente e comunitariamente

<sup>16</sup> Sono in particolare raccomandate le seguenti previsioni: *a*) periodo minimo di validità di dodici mesi, con obbligo dei vettori e degli organizzatori di rimborsare ai passeggeri o ai viaggiatori il relativo importo entro quattordici giorni dalla relativa data di scadenza, se il buono non è stato riscattato; *b*) se i buoni hanno un periodo di validità superiore a dodici mesi, previsione del diritto dei passeggeri e dei viaggiatori di chiedere il loro rimborso in denaro entro dodici mesi della data di emissione dei buoni (ferma restando la facoltà dei vettori e degli organizzatori di valutare la possibilità di rendere i buoni rimborsabili prima che siano trascorsi dodici mesi dall'emissione degli stessi, se i passeggeri o i viaggiatori ne facciano richiesta); *c*) diritto dei passeggeri e dei viaggiatori di utilizzare i buoni per il pagamento sia di qualunque nuova prenotazione realizzata prima della data di scadenza degli stessi, anche qualora il pagamento sia effettuato o il servizio sia prestato dopo tale data, sia di qualsiasi servizio di trasporto o pacchetto turistico offerto dal vettore o dall'organizzatore; *d*) in funzione della disponibilità e indipendentemente da eventuali differenze di prezzo, garanzia dei vettori che i buoni consentano ai passeggeri di viaggiare sulla stessa rotta alle medesime condizioni di servizio specificate nella prenotazione originaria e garanzia degli organizzatori che i buoni permettano ai viaggiatori di prenotare un pacchetto turistico che offra servizi dello stesso tipo o di qualità equivalente a quelli del pacchetto oggetto di risoluzione; *e*) possibilità di estensione dell'uso dei buoni per effettuare prenotazioni con altri operatori facenti parte dello stesso gruppo di società; *f*) se il servizio di trasporto o il pacchetto turistico annullato era stato prenotato tramite un'agenzia di viaggio o un altro intermediario, facoltà di utilizzare i buoni per effettuare nuove prenotazioni, anch'esse tramite la stessa agenzia di viaggio o altro intermediario; *g*) al fine di rendere i buoni più attraenti, possibilità di emettere buoni con un valore superiore all'importo dei pagamenti effettuati per il pacchetto turistico o il servizio di trasporto originariamente prenotato, ad esempio mediante una somma forfettaria supplementare oppure aggiungendo ulteriori elementi di servizio; *h*) indicazione del periodo di validità e specificazione di tutti i diritti ad essi connessi; *i*) cedibilità dei buoni per i servizi di trasporto ad un altro passeggero senza costi aggiuntivi e dei buoni per i pacchetti turistici ad un altro viaggiatore senza costi aggiuntivi, se il prestatore dei servizi compresi nel pacchetto acconsente al trasferimento a tali condizioni.

orientate<sup>17</sup> – prospetta allora il rischio che organizzatori e vettori, sopravvissuti all'attuale crisi di liquidità, siano travolti dai costi conseguenti alla difesa in contenziosi di massa – propiziati peraltro dall'azione di classe – con viaggiatori e passeggeri loro malgrado assegnatari di *voucher* sostitutivi: i quali ben potrebbero sollecitare gli aditi giudici ordinari a sollevare la questione di rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia UE ai sensi dell'art. 267 TFUE.

Né consente di scongiurare un simile pericolo l'«autodichiarazione» delle disposizioni speciali previste dall'art. 88-*bis* l. 27/2020 quali «norme di applicazione necessaria ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 maggio 1995, n. 218, e dell'articolo 9 del regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008» (13° comma). Ai sensi di quest'ultima norma, sono queste «disposizioni il cui rispetto è ritenuto cruciale da un paese per la salvaguardia dei suoi interessi pubblici, quali la sua organizzazione politica, sociale o economica, al punto da esigerne l'applicazione a tutte le situazioni che rientrino nel

<sup>17</sup> Il riferimento è alla Segnalazione dell'AGCM, AS1665 – *Misure alternative al rimborso in caso di annullamento di pacchetti turistici causa emergenza COVID 19*, 28 maggio 2020, in *Bollettino*, n. 22 del 1° giugno 2020, che ha evidenziato la necessità di adeguare l'art. 88-*bis* alle disposizioni eurounitarie sopra richiamate, essendo altrimenti costretta alla sua disapplicazione per contrasto con le stesse. Sulla scorta della Raccomandazione UE, «in un'ottica di contemperamento tra i diritti dei consumatori e l'esigenza di far fronte alla situazione di crisi di liquidità in cui versano molti professionisti del settore», l'AGCM ha suggerito di accompagnare i *voucher* «da garanzie e strumenti volti a renderli più appetibili e affidabili per i consumatori, quale, ad esempio, la possibilità riconosciuta a questi ultimi di chiedere il rimborso del *voucher* laddove non intendano usufruirne entro il termine annuale dall'emissione del buono stesso»: rimborso da eseguire senza ritardo e, comunque, entro il termine di quattordici giorni dalla richiesta del consumatore; ha altresì esortato lo Stato italiano a prevedere «forme di garanzia pubbliche che mettano i consumatori detentori dei *voucher* al riparo dalle conseguenze negative cui andrebbero incontro in caso di insolvenza dei professionisti, in modo da assicurare loro che, al termine della validità del *voucher*, potranno ottenere con certezza il rimborso di quanto a suo tempo versato».

Per un tentativo di interpretare la norma in senso antiletterale non collidente con le regole europee in tema di trasporti e di contratti di turismo organizzato, cfr. A. PEPE, *L'emergenza sanitaria da Coronavirus tra impossibilità sopravvenuta e impossibilità di utilizzazione della prestazione nei contratti di trasporto, di viaggio e del tempo libero*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2020, 616 e 621 s., secondo il quale: *a*) la facoltà di scelta tra rimborso e *voucher* spetterebbe al consumatore e non già al vettore (lettura che non pare, tuttavia, convincente, perché renderebbe pressoché inutile, sul punto specifico, la norma emergenziale); *b*) nel caso di pacchetti turistici, la rimessione all'organizzatore dell'individuazione delle concrete modalità di rimborso non determinerebbe una sostanziale modificazione del livello di tutela riconosciuto al viaggiatore (il che è, però, a mio parere, un'infondata petizione di principio) specie ove fosse soppressa la limitazione ad un anno del termine di validità del *voucher*.

loro campo d'applicazione, qualunque sia la legge applicabile al contratto secondo il presente regolamento».

Il richiamo della categoria delle «norme di applicazione necessaria» operato dall'odierna legislazione di emergenza è, però, alquanto singolare<sup>18</sup>, giacché le opzioni indicate dall'art. 88-*bis* sollevano un problema di compatibilità con disposizioni contenute nello stesso ordinamento interno e non già di soluzione di un conflitto tra leggi di diversi Stati applicabili alla fattispecie<sup>19</sup>. Non si pone infatti, nel nostro caso, alcuna questione di diritto internazionale privato in relazione alla individuazione della legge applicabile, in quanto: relativamente ai trasporti aerei, marittimi, ferroviari e stradali, sono direttamente applicabili nel nostro ordinamento i succitati regolamenti europei, che prevalgono sulle norme nazionali con il solo limite del rispetto dei diritti fondamentali ed inviolabili previsti dalla Costituzione; rispetto ai pacchetti turistici, deve invece reputarsi prevalente la norma interna attuativa della direttiva 2015/2302/UE.

A quest'ultimo proposito, è opinione generalmente condivisa che le norme di applicazione necessaria (al pari dell'ordine pubblico) non possano essere affatto invocate per escludere l'operatività di una disposizione di uno Stato membro attuativa di regole comunitarie, altrimenti risultandone frustrata la stessa funzione di armonizzazione delle direttive europee sottesa alla quale è, nel nostro campo, l'istanza di non creare squilibri concorrenziali fra imprese operanti nel territorio dell'Unione. In questa chiave si ritiene invero che «l'obbligo di rispetto del diritto dell'Unione europea, operante per le norme sostanziali interne di ciascun sistema normativo statale, si estenda anche alle norme imperative

<sup>18</sup> È opportuno ricordare che, fino a tempi relativamente recenti, il nostro legislatore non aveva mai qualificato una norma come «di applicazione necessaria», rimettendo alla giurisprudenza un simile compito (cfr. A. CANNONE, *Tendenze legefioriste nelle recenti modifiche delle norme di diritto internazionale privato in materia di filiazione e di rapporti tra genitori e figli: alcune riflessioni*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2019, 7, ove, in nt. 3, gli opportuni richiami). E la dottrina internazionalprivatistica non manca di evidenziare gli indubbi vantaggi della determinazione in via giudiziale *ex post* delle norme di applicazione necessaria, che assicura una certa flessibilità, all'esito di un'approfondita indagine delle peculiarità del caso concreto, peraltro mutevoli nel tempo (e v., C. HONORATI, *Norme di applicazione necessaria e responsabilità parentale del padre non sposato*, *ivi*, 2015, 795).

<sup>19</sup> Più esattamente, secondo A. BONOMI, voce *Norme di applicazione necessaria*, in *Diritto internazionale privato*, a cura di R. Baratta, *Diz. dir. priv.*, promossi da N. Irti, Milano, 2010, 234, queste norme «non sono espressione di un metodo di soluzione dei conflitti di legge *alternativo* rispetto a quello basato sulle regole di conflitto bilaterali, ma piuttosto di una tecnica *concorrente*, che consente di correggere puntualmente gli eccessi derivanti dall'apertura dell'ordinamento all'applicazione di norme materiali straniere»: esigenza che, nel nostro caso, è evidentemente assente.

ed alle norme di applicazione necessaria ad esso appartenenti», in quanto, assunta la prevalenza del diritto comunitario su quello degli Stati membri, essa deve valere pure sulle norme nazionali deputate a perseguire interessi ritenuti fondamentali da uno Stato membro<sup>20</sup>.

È ben noto, d'altro canto, che il diritto dell'Unione europea, proprio in tema di consumatori, imponga *standards* minimi di tutela della parte debole del contratto anche incidendo sui tradizionali sistemi internazionalprivatistici: in questo contesto, la qualificazione di una norma imperativa come «di applicazione necessaria» diviene allora funzionale a derogare al principio generale per cui i contraenti sono liberi di scegliere la legge applicabile al loro contratto ed è stata tradizionalmente giustificata appunto in virtù dell'indisponibilità della tutela contrattuale riservata al consumatore, «teleologicamente fondata sull'esigenza di prevenire e neutralizzare i rischi di fallimento del mercato ... determinati dall'asimmetria informativa tra le parti contraenti»<sup>21</sup>.

Onde, le norme comunitarie a tutela dei consumatori devono considerarsi a loro volta «di applicazione necessaria» negli ordinamenti inter-

<sup>20</sup> In tal senso, con articolata dimostrazione, O. FERACI, *L'ordine pubblico nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2012, 105 ss., ove ampi richiami alla giurisprudenza europea anche in materia di consumatori ed, in specie, al noto caso *Ingmar* (spec. 119 ss.) ed, in sintesi, A. BONOMI, voce *Norme di applicazione necessaria*, cit., 242. Adde, da ultimo, P. FRANZINA, *Le clausole "gravemente inique" per il creditore nei contratti commerciali internazionali: note sui rapporti fra la direttiva 2011/7/UE e il Regolamento Roma I*, in *Cuadernos Derecho Transnacional*, (oct. 2018), vol. 6, n. 2, 81.

<sup>21</sup> Così ad esempio, da ultimo, P. SIRENA, *La scelta dei Principles of European Contract Law (PECL) come legge applicabile al contratto*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, 618 ss., spec. 621; e v. anche F. FALCONI, *I contratti di assicurazione transfrontaliera tra esigenze di tutela dell'assicurato e regolamentazione del mercato interno*, in *Dir. comm. int.*, 2016, 417 ss.

Del resto, G. ZARRA, *Alla riscoperta delle norme di applicazione necessaria. Brevi note sull'art. 28, co. 8, in tema di emergenza COVID-19, post del 30 marzo 2020* in [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org), mostra di condividere la qualifica di applicazione necessaria della norma emergenziale proprio sulla discutibile premessa che essa tutelerebbe meglio la posizione dei viaggiatori, parte debole del contratto.

Pur non essendo possibile in questa sede l'approfondimento di queste tematiche (peraltro esulante dalle specifiche competenze specialistiche dello scrivente), è però mia impressione che l'art. 88-bis potrà essere sottratto dalla disapplicazione per contrasto con la direttiva UE sui pacchetti turistici soltanto a condizione che si dimostri che i suoi precetti siano effettivamente volti a salvaguardare interessi fondamentali (sia di ordine pubblico che di applicazione necessaria), espressione di valori irrinunciabili dell'ordinamento, aprendo così la strada al richiamo della nota teoria dei c.d. controlimiti.

ni, specie in quei casi in cui le direttive sono di armonizzazione massima<sup>22</sup>.

Ciò che, a ben riflettere: per un verso accresce la singolarità del richiamo della categoria da parte della legislazione di emergenza, ove tale qualificazione ridonderebbe a pregiudizio del consumatore, e non già a suo vantaggio, come invece finora è sempre avvenuto; per altro verso, accredita l'impressione che l'"etichetta" della necessaria applicazione sia, in realtà, soltanto «uno degli indizi che l'interprete deve tenere in considerazione per saggiare la imperatività "internazionale" della norma», ma non certo l'unico, non potendo perciò «essere accolto ... in modo acritico o meccanico»<sup>23</sup>.

5. Esente dalle censure sopra illustrate pare, per converso, l'art. 88-bis, 5° comma, l. 27/2020, che riconosce alle strutture ricettive «che hanno sospeso o cessato l'attività, in tutto o in parte, a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19» la facoltà di «offrire all'acquirente un servizio sostitutivo di qualità equivalente, superiore o inferiore con restituzione della differenza di prezzo, oppure procedere al rimborso del prezzo o, altrimenti, ... emettere un voucher, da utilizzare entro un anno dalla sua emissione, di importo pari al rimborso spettante», così estesa ai contratti di soggiorno per i quali si sia verificata l'impossibilità sopravvenuta della prestazione a seguito dei provvedimenti adottati per fronteggiare l'emergenza sanitaria.

Relativamente alla fornitura di tali servizi turistici disaggregati, la facoltà concessa all'impresa turistica di emettere il *voucher* sostitutivo del rimborso dei pagamenti eseguiti dal cliente vale ad integrare una specifica deroga alla disciplina generale dell'impossibilità sopravvenuta totale della prestazione, contemplata dall'art. 1463 c.c.: ciò nel senso che siffatta disciplina speciale deve intendersi non già come aggiuntiva, bensì come *integralmente sostitutiva* della regola generale testé citata, con l'effetto che l'emissione del *voucher* rappresenta l'esclusiva tutela giuridica accessibile dal cliente<sup>24</sup>. Peraltro, tale deroga, in assenza di una spe-

<sup>22</sup> Desume tale natura delle disposizioni di attuazione della direttiva 2015/2302/UE in tema di pacchetti turistici e servizi turistici collegati dal disposto dell'art. 23, F. MORANDI, *Le nuove regole dell'Unione europea sui pacchetti turistici*, cit., 1446.

<sup>23</sup> Così, proprio con riferimento alla norma in questione, P. FRANZINA, in [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org), in replica al *post* di G. ZARRA richiamato alla prec. nt. 21.

<sup>24</sup> Si pronuncia in questi termini anche F. GIGLIOTTI, *Considerazioni in tema di impossibilità sopravvenuta per emergenza epidemiologica, di prestazioni dello spettacolo e assimilate*, in *Giustiziavivile.com, Emergenza COVID-19, Speciale n. 1*, 249 ss., che pure auspica correzioni



cifica disciplina europea a protezione del consumatore sul punto specifico, deve ritenersi pienamente legittima proprio in virtù della temporaneità della misura disposta nell'eccezionale situazione di emergenza sanitaria.

È però opportuna una puntualizzazione circa l'ambito di applicazione della norma speciale, sicuramente ampliato per effetto delle modifiche apportate al d.l. 18/2020, in sede di conversione, dalla l. 27/2020.

I generici riferimenti ai «*contratti di soggiorno*» (art. 88-*bis*, 1° comma) ed ai «*servizi*» erogati dalle «*strutture ricettive*» (art. 88-*bis*, 5° comma) consentono di ricomprendere, nel perimetro di operatività della disposizione eccezionale, tutti i c.d. contratti di ospitalità (contratto di albergo, contratto di *residence*, contratto di campeggio), senza alcuna distinzione in relazione alla tipologia di struttura (alberghiera, paraalberghiera, extralberghiera o all'aperto) ed alla modalità di prenotazione del soggiorno<sup>25</sup>; vi fanno rientrare, al contempo, altri contratti frequentemente stipulati dalle imprese turistiche, quali i contratti di ristorazione (individuale e collettiva), nonché, soprattutto, i contratti di *banqueting* per l'organizzazione di eventi, come matrimoni, convegni, fiere ecc. Anche in questi casi, operando la deroga, l'impresa turistica non è dunque tenuta alla restituzione al cliente dei pagamenti già ricevuti secondo le norme relative alla ripetizione dell'indebito (art. 1463 c.c.) e l'attribuzione del *voucher* sostitutivo può avvenire anche in assenza di accordo con la controparte (cfr. ancora art. 88-*bis*, 12° comma, d.l. 18/2020, conv. in l. 27/2020).

Dal punto di vista temporale, occorre pure a questo riguardo precisare che la deroga vale in costanza di proroga, nei luoghi di partenza e di destinazione, delle misure di restrizione a tutela della salute pubblica.

A tal proposito, non è da escludere, infatti, che il cliente intenda oggi rinunciare, per sua scelta, a contratti di soggiorno per periodi di tempo che, alle notizie disponibili alla data della disdetta, non siano interessati dai provvedimenti restrittivi, e che tali accordi siano stati stipulati all'esito di una prenotazione garantita e confermata. In tali casi, il cliente perderà l'acconto versato al momento dell'accettazione della prenotazione (anche tramite carta di credito) sempreché risulti inequivoca, dallo

in sede di conversione nel segno di una maggiore tutela dell'utente che non abbia più la ragionevole possibilità di fruire della prestazione turistica dovuta dall'impresa.

<sup>25</sup> Lo chiarisce l'art. 88-*bis*, 10° comma, ai sensi del quale le disposizioni speciali si applicano pure «nei casi in cui il titolo di viaggio o il soggiorno siano stati acquistati o prenotati per il tramite di un'agenzia di viaggio o di un portale di prenotazione, anche in deroga alle condizioni pattuite».

scambio di comunicazioni intervenute tra le parti, la qualificazione dell'acconto stesso in termini di caparra. Ove così non fosse, la somma versata dal cliente costituirà invece un mero acconto versato sul prezzo finale, con la conseguenza che l'albergatore sarà tenuto a restituire al cliente disdetta l'importo versato in eccedenza al costo della camera per una notte<sup>26</sup>.

Sennonché, in queste ultime ipotesi, la sostituzione di tale diritto del cliente al rimborso dell'eccedenza con l'emissione del *voucher* non potrà essere imposta dall'albergatore, poiché, nel periodo oggetto della prenotazione, non vi sarà – almeno alle notizie disponibili al momento della disdetta – l'impossibilità sopravvenuta di esecuzione della prestazione che giustifica l'operatività della disposizione eccezionale recata dall'art. 88-*bis*, d.l. 18/2020, conv. in l. 27/2020<sup>27</sup>.

6. Pare infine opportuna qualche sintetica notazione sull'inquadramento giuridico dei c.d. *voucher* sostitutivi contemplati dall'art. 88-*bis* d.l. 18/2020 (conv. in l. 27/2020) ed il regime di loro circolazione.

Va puntualizzato che l'emissione del *voucher* comporta una novazione oggettiva *ex lege* che implica la “sostituzione” del rapporto obbligatorio preesistente (il pacchetto turistico o il contratto di soggiorno risolti per impossibilità sopravvenuta della prestazione) con un nuovo negozio (il pacchetto turistico o il contratto di soggiorno che verrà stipulato entro l'anno di scadenza del titolo)<sup>28</sup>.

Dal punto di vista dell'inquadramento giuridico, il *voucher* costituisce un chiaro esempio di documento di legittimazione volto ad identificare l'avente diritto alla prestazione turistica ai sensi dell'art. 2002 c.c.

Il regime della sua eventuale circolazione ricalca, all'evidenza, le diverse regole di cessione del contratto di pacchetto turistico e del contratto di soggiorno.

Nel caso dei contratti di pacchetto turistico, deve ritenersi consentita la cessione a terzi dei *voucher* da parte del viaggiatore: il quale, ai sensi

<sup>26</sup> E v., anche per i riferimenti, R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*<sup>4</sup>, cit., 174 s., testo e ntt. 35 e 36.

<sup>27</sup> Sul punto cfr. pure, in generale, i rilievi di F. GIGLIOTTI, *Considerazioni in tema di impossibilità sopravvenuta*, cit., 248 ss. e 241 s., nt. 16.

<sup>28</sup> Aderisce a questa ricostruzione – che avevo già proposto in R. SANTAGATA, *Gli effetti del Coronavirus*, cit. – L. GUERRINI, *Coronavirus, legislazione emergenziale, e contratto: una fotografia*, in *Giustiziacivile.com*, 7 maggio 2020, 7, che segnala la sua correttezza anche dal punto di vista fiscale, permettendo di scongiurare duplicazioni di imposta. Sui *voucher* turistici v., pure, E. LABELLA, *La natura della responsabilità del venditore di pacchetti turistici*, in *Europa e dir. priv.*, 2020, 601 ss.

dell'art. 38 cod. tur., ha – come è noto – l'inderogabile diritto – anch'esso ribadito dall'art. 9 della direttiva 2015/2302/UE – di sostituire a sé un terzo che soddisfi tutte le condizioni per la fruizione dei servizi turistici contemplati dal contratto. Resta fermo il rispetto delle condizioni per l'esercizio della facoltà di sostituzione, necessario per le esigenze organizzative del *tour operator*: a tal proposito, non potendo evidentemente trovare applicazione il termine previsto dall'art. 38 cod. tur., sembra necessario che il *tour operator* espliciti chiaramente al viaggiatore le condizioni di cessione del *voucher* idonee a contemperare il diritto inderogabilmente riconosciuto a quest'ultimo dalla direttiva europea con le proprie esigenze organizzative.

Per la cessione del contratto di soggiorno vale invece il principio generale dettato dall'art. 1406 c.c., alla cui stregua occorre il consenso dell'albergatore (o del titolare di imprese assimilate) all'attribuzione a terzi dei diritti alla prestazione turistica riconosciuti dal *voucher*.

**PANDEMIA DA COVID-19 E TRASPORTI:  
BREVI RIFLESSIONI GIURIDICHE  
ED ALCUNE PROSPETTIVE FUTURE**

GIUSEPPE REALE

SOMMARIO: 1. Il ruolo del trasporto, dall'antichità sino al XXI secolo. – 2. La pandemia da Covid-19: provvedimenti emergenziali e riflessi sui trasporti. – 3. Il trasporto nell'era della pandemia: l'esigenza di viaggiare in sicurezza, la «convivenza» con il pericolo del contagio e le nuove abitudini nel campo della mobilità. – 4. Problematiche giuridiche determinate dalla pandemia. – 5. Diffusione del Covid-19 e sua incidenza sui contratti di trasporto. Profili di responsabilità del vettore. – 6. Studi, ricerche e tecnologie riguardanti il trasporto. L'«accelerazione» da Covid-19. – 7. Il possibile futuro «nuovo» volto del trasporto e le prossime problematiche giuridiche.

1. Fin dalla più remota antichità il trasporto ha assunto un rilievo di primo piano per lo sviluppo economico, sociale e culturale dei popoli.

Il trasporto per acqua ha costituito per millenni la principale via, spesso l'unica possibile, per gli scambi e per i traffici commerciali.

Alcune delle più fiorenti civiltà della storia hanno avuto origine e si sono evolute nei pressi di importanti vie d'acqua, sia interne che marittime.

Il Mediterraneo ha costituito il principale bacino di svolgimento dei traffici commerciali e, al contempo, ha rappresentato (e sotto certi versi ancora rappresenta) il centro del mondo, come la sua antica etimologia lascia chiaramente intendere.

La mobilità delle persone, per millenni, è stata prevalentemente assicurata sulle lunghe distanze per via d'acqua, avvalendosi di navi sempre più capienti e attrezzate.

A partire dal XIX secolo, a seguito della realizzazione delle prime locomotive e, successivamente, della costruzione dei primi veicoli terrestri – il cui successo ha dato avvio al processo di crescita delle relative industrie – ha avuto inizio il graduale sviluppo delle reti ferroviarie e stradali.

L'inizio del XX secolo ha segnato la nascita dell'aviazione e pochi anni dopo, soprattutto a partire dal secondo dopoguerra, il trasporto aereo si è sviluppato ed esteso su scala mondiale.

Il trasporto, dunque, ha svolto da sempre una funzione fondamentale e nell'epoca contemporanea ha assunto un ruolo portante per l'intera

economia produttiva mondiale e per le esigenze di mobilità di miliardi di persone.

Nel corso della seconda metà del XX secolo il trasporto, in tutte le sue forme e modalità, si è sviluppato in misura esponenziale, anche in ragione del processo di globalizzazione dell'economia e dei mercati che ha condotto ad un ulteriore aumento dei traffici commerciali, di cui il trasporto rappresenta una tassello centrale e insostituibile, in virtù della delocalizzazione dei centri produttivi in determinate aree geografiche del mondo e, quindi, della necessità di un incessante trasferimento di materie prime e merci dai luoghi di estrazione o di produzione a quelli di lavorazione e trasformazione e poi, attraverso una pluralità di ulteriori passaggi, fino ai luoghi di grande distribuzione e, infine, ai mercati di consumo finale.

Mentre per il trasporto di merci la via d'acqua rimane ancora oggi quella più seguita<sup>1</sup>, per quanto concerne la mobilità dei passeggeri è invece il trasporto aereo ad avere assunto un ruolo di elezione, soprattutto sulle tratte medio-lunghe, grazie anche alla rapidità di spostamento consentita dai trasferimenti aerei, seguito dai trasferimenti su rotaia e su gomma.

Nel periodo di passaggio tra il secondo e il terzo millennio il comparto dei trasporti, inteso nella sua interezza, ha conosciuto ulteriori sviluppi, con un *trend* apparentemente irrefrenabile.

Ciò, almeno, fino alla improvvisa e inattesa battuta di arresto imposta dall'emergenza sanitaria globale sorta a causa dell'epidemia da Covid-19 che, tra il finire del 2019 e l'inizio del 2020, ha «resettato» l'intero sistema economico-produttivo planetario, incidendo inevitabilmente anche sulla mobilità delle persone e sulla catena della logistica mondiale, di cui il trasporto costituisce un anello primario e indispensabile.

**2.** Il diffondersi dell'epidemia a causa del virus ad elevata infettività proveniente con tutta probabilità dalla Cina ha rapidamente condizionato in maniera significativa lo stile di vita della popolazione della quasi totalità degli Stati, mettendo a dura prova la tenuta non solo dei sistemi sanitari nazionali, ma anche degli apparati democratici tradizionali e la stabilità del sistema economico globale.

Il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dichia-

<sup>1</sup> Dai dati forniti dalla Nazioni Unite, circa l'80% delle materie prime, dei beni e delle merci si muove per via d'acqua per giungere presso i luoghi di lavorazione e, infine, presso i mercati al consumo. La restante parte utilizza prevalentemente le forme di trasferimento su gomma e su rotaia. In percentuale risulta ridotto il trasferimento per via d'aria.

rato l'«emergenza sanitaria globale» da Covid-19 e poi, in data 11 marzo 2020, dopo vari tentennamenti e diverse prese di posizione, a causa della velocità di diffusione e della dimensione assunta dal contagio, ha ufficialmente dichiarato il passaggio dalla situazione di epidemia a quella di pandemia.

Tutti i Paesi del mondo sono stati costretti a fare i conti con il nuovo «coronavirus» e ad emanare d'urgenza i provvedimenti emergenziali necessari al fine di contenere e contrastare sotto ogni aspetto – sanitario, economico, sociale, ecc. – l'inaspettata minaccia globale costituita dall'espansione del morbo.

Tutto ciò in un clima surreale, ulteriormente appesantito da reciproci scambi di accuse sulle responsabilità dell'epidemia e dal dilagare (insieme al contagio) di innumerevoli teorie sull'origine e sulla diffusione del virus<sup>2</sup>.

L'Italia ha dichiarato lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'agente virale trasmissibile con il D.P.C.M. 31 gennaio 2020, adottato ai sensi dell'art. 7, primo comma, lett. c), del D.Lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della Protezione Civile).

Nei giorni successivi tutti gli aspetti fondamentali del vivere quotidiano, considerati un risultato oramai acquisito, sono stati messi in poco tempo in discussione, mostrando chiaramente che niente è veramente scontato.

Il nostro Paese ha fatto fronte all'emergenza da Covid-19 con più «pacchetti» di disposizioni, spesso di non facile coordinamento fra loro, ora elaborati a livello nazionale dal Governo ed affidati alla decretazione d'urgenza<sup>3</sup>, ora invece contenuti in appositi D.P.C.M.<sup>4</sup>, ora invece inseri-

<sup>2</sup> È pressoché impossibile riportare tutte le ipotesi e le teorie che sono state formulate da scienziati, infettivologi, uomini politici, giornalisti, analisti ed esperti di ogni genere sulle effettive origini dell'epidemia da Covid-19. A livello mondiale hanno avuto enorme eco richiami ad alcuni libri che con anni di anticipo avevano preconizzato la diffusione globale di un pericoloso virus proprio nel primo ventennio del XXI secolo e con modalità del tutto similari a quelle riscontrate per il Covid-19. Tra essi è possibile ricordare il romanzo di Dean Koontz, *The Eyes of Darkness*, 1981, e la raccolta di profezie di Sylvia Browne, *End of Days*, 2012.

<sup>3</sup> Cfr. D.L. 23 febbraio 2020, n. 6; D.L. 2 marzo 2020, n. 9; D.L. 8 marzo 2020, n. 11; D.L. 9 marzo 2020, n. 14; D.L. 17 marzo 2020, n. 18; D.L. 25 marzo 2020, n. 19; D.L. 8 aprile 2020, n. 22; D.L. 8 aprile 2020, n. 23; D.L. 30 aprile 2020, n. 28; D.L. 10 maggio 2020, n. 29; D.L. 10 maggio 2020, n. 30; D.L. 16 maggio 2020, n. 33; D.L. 19 maggio 2020, n. 34; D.L. 16 giugno 2020, n. 52.

<sup>4</sup> Cfr. D.P.C.M. 1 marzo 2020; D.P.C.M. 4 marzo 2020; D.P.C.M. 8 marzo 2020; D.P.C.M. 9 marzo 2020; D.P.C.M. 11 marzo 2020; D.P.C.M. 22 marzo 2020; D.P.C.M. 1 aprile 2020; D.P.C.M. 10 aprile 2020; D.P.C.M. 26 aprile 2020; D.P.C.M. 12 maggio 2020; D.P.C.M. 17 maggio 2020; D.P.C.M. 18 maggio 2020; D.P.C.M. 11 giugno 2020;

ti in provvedimenti del Ministero della Salute<sup>5</sup> o di vari altri Ministeri<sup>6</sup> o del Dipartimento della Protezione Civile oppure ancora del Commissario per l'emergenza da Covid-19<sup>7</sup>.

Molti altri provvedimenti sono stati assunti dai presidenti delle regioni e da autorità locali (ad esempio, dai sindaci).

L'enorme articolato prodotto da questa vasta mole di misure, con modalità e in tempi diversi, secondo un percorso segnato da una certa gradualità ed a seconda delle situazioni riscontrate nelle singole aree geografiche, ha finito per incidere (temporaneamente) anche su diritti fondamentali dotati di copertura a livello costituzionale<sup>8</sup>.

A partire dai singoli individui, dalle organizzazioni sociali, dagli organismi produttivi di qualsiasi specie, natura e dimensione, dagli apparati istituzionali dei moderni Stati vi è stato un «cambio di passo» che questa nuova situazione ha imposto.

Le abitudini di ciascuno sono state ricondotte nell'ambito di rigidi comportamenti imposti da dettagliate disposizioni emanate con decreti, ordinanze e circolari, che hanno inciso su ampi e rilevanti aspetti inerenti a molteplici libertà, tra cui anche quella di circolazione e di soggiorno.

Così per lunghi mesi alle persone è stato consentito uscire di casa solo per «comprovate esigenze lavorative», per «situazioni di necessità»,

<sup>5</sup> Cfr. ad esempio l'ordinanza del Ministro per la salute del 30 gennaio 2020, oltre a numerose altre varie note, provvedimenti e circolari del Ministero della salute e dell'Istituto Superiore di Sanità.

<sup>6</sup> Per i numerosi provvedimenti emessi dal Ministero dell'interno, dal ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministero dell'economia e delle finanze, dal Ministero dello sviluppo economico, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali negli ambiti di rispettiva competenza ma sempre legati all'epidemia da covid-19 si fa rinvio al sito istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>7</sup> Per gli atti assunti dalla Protezione civile e dal Commissario per l'emergenza, trattandosi di un numero assai elevato di ordinanze e provvedimenti di vario tipo, si fa rinvio al sito istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>8</sup> Esaminando il quadro costituzionale, appare possibile affermare che diritti e le libertà su cui i molteplici provvedimenti emanati per far fronte all'emergenza epidemiologica hanno inciso riguardano: la libertà personale (art. 13 Cost.); la circolazione ed il soggiorno all'interno e al di fuori del territorio nazionale (art. 16 Cost.); la possibilità di riunirsi liberamente in luoghi pubblici, aperti al pubblico o privati (art. 17 Cost.); l'esercizio nei luoghi di culto della propria fede religiosa (art. 19 Cost.); l'attività lavorativa esercitata (artt. 4 e 35 ss. Cost.), l'attività didattica e di insegnamento (art. 33 Cost.); l'esercizio dell'iniziativa economica e della libertà d'impresa (art. 41 Cost.). Non meno importanti, paradossalmente, anche le limitazioni che di fatto ha subito il diritto alla salute ed alle appropriate cure (art. 32 Cost.) da ricevere in relazione alle patologie diverse dal Covid-19, tenuto conto che l'intero sistema sanitario nazionale è stato messo a dura prova.

per «motivi di salute» e altri tassativi casi per poi fare subito rientro presso le proprie abitazioni.

Il tutto previa apposita autocertificazione da esibire in caso di controlli da parte degli organi di polizia e con l'applicazione perfino di sanzioni di natura amministrativa o penale.

Tutti i luoghi, anche pubblici, abitualmente frequentati per lavoro, studio, svago o altri motivi – tranne alcune specifiche eccezioni – sono stati chiusi per mesi.

Nei casi in cui è stato consentito uscire alle persone è stata richiesta comunque l'adozione di dispositivi di protezione e di mantenere una distanza interpersonale pari almeno ad un metro, con il venir meno di ogni forma di contatto fisico, compresa una semplice stretta di mano.

La situazione sopra sinteticamente descritta ha determinato cambiamenti senza precedenti e la drastica limitazione di innumerevoli attività.

Tra queste, come è facile immaginare, una posizione di primo piano è spettata proprio ai trasporti, soprattutto di passeggeri, per gli evidenti riflessi sulla diffusione del virus derivanti – alla luce delle specifiche modalità di trasmissione del contagio – dalla mobilità delle persone sia all'interno dello stesso Stato che tra Paesi o continenti diversi, e dalla loro concentrazione sui mezzi di trasporto, con conseguente accelerazione della propagazione dell'epidemia<sup>9</sup>.

**3.** La diffusione del Covid-19 ha inciso sui modelli economici, sociali e di vita rispetto ai quali il pianeta sembrava ormai essersi assestato.

I cambiamenti intervenuti hanno riguardato le abitudini quotidiane, i rapporti sociali, i modi di comunicare, lo svolgimento delle attività lavorative, la crescita industriale e molto altro ancora.

<sup>9</sup> In tutte le epoche storiche le epidemie si sono diffuse da un continente all'altro a seguito degli spostamenti umani, soprattutto attraverso le carovane di mercanti o gli equipaggi delle navi impegnate nei traffici commerciali fra Paesi lontani. Per fare un noto esempio, l'epidemia di «peste nera» che imperversò per tutta l'Europa medievale tra il 1347 e il 1452 partì dal continente asiatico e, molto probabilmente, da lì il morbo si spostò con le carovane che percorrevano la «via della seta» per poi spargersi per tutto il Medio Oriente. Secondo alcune fonti storiche una nave di mercanti proveniente da quelle zone infette approdò a Messina nell'estate del 1347, diffondendovi l'infezione che si diffuse poi per tutta l'isola e da lì per tutto lo stivale. Per comprendere la gravità della situazione appare sufficiente leggere le celebri parole di Giovanni Boccaccio nell'*incipit* della prima giornata della sua opera principale, il *Decamerone*, ove il poeta descrive l'epidemia nella città di Firenze e i provvedimenti eccezionali assunti dal locale governo cittadino per cercare di fronteggiarla.



In alcuni comparti l'incidenza negativa è stata più forte rispetto ad altri settori.

Si pensi, ad esempio, al turismo, alla ristorazione, alle attività di intrattenimento ed altre similari.

Al contrario, vari settori hanno conosciuto uno sviluppo ed una crescita dovuti proprio all'epidemia da Covid-19.

Si pensi, ad esempio, all'*e-commerce* e, in generale, a quelle attività che comunemente vengono fatte rientrare nella c.d. «economica digitale», che hanno registrato una crescita senza precedenti in pochi mesi.

Il settore dei trasporti e della mobilità, invece, è fra quelli che maggiormente hanno risentito delle ripercussioni negative dovute al dilagare del virus.

Molti Stati hanno decretato per un certo periodo la chiusura delle frontiere con tutti o con alcuni altri Paesi.

Sono state disposte ferree restrizioni per gli spostamenti, i viaggi e il turismo.

Ulteriori restrizioni agli spostamenti si sono registrate con la chiusura temporanea di aeroporti, stazioni ferroviarie e della metropolitana, oltre che con i divieti di movimento, anche a piedi, salvo le comprovate necessità, sancendo l'obbligo per ogni persona di restare in casa e di svolgere ogni attività, lavoro compreso, da remoto.

Queste misure si sono poi estese via via, con maggiore o minore intensità, in molti Paesi e sono state adottate anche in Italia, determinando provvedimenti particolarmente limitativi della mobilità delle persone in alcune zone specifiche (ad esempio le c.d. «zone rosse» dichiarate in più comuni) o la necessità di periodi di «quarantena», con divieto per decine di migliaia di persone o per interi nuclei familiari di uscire dalla propria abitazione.

Ciò a cui si è assistito non ha precedenti.

In questo contesto, secondo la logica darwiniana, è immediatamente partito il processo di adattamento alla nuova situazione.

Alle vie di collegamento, alle reti di traffico e ai mezzi di trasporto si sono letteralmente sostituite le reti digitali, il traffico elettronico e le moderne attrezzature tecnologiche in grado di comunicare e lavorare a distanza, senza effettuare spostamenti materiali dalle abitazioni.

Tutto ciò ha determinato cambiamenti in ogni parte del mondo anche nel campo dei trasporti e la necessità di un nuovo sistema di programmazione degli spostamenti volto a garantire le esigenze di sicurezza dei passeggeri ed evitare la diffusione del contagio a seguito della mobilità.

Si sono resi perciò necessari molteplici interventi per garantire la possibilità di una ripresa in sicurezza degli spostamenti di persone e dei trasporti di merci essendo necessario approntare delle condizioni ambientali adeguate per poter «convivere» con il rischio del contagio, non essendo possibile sapere se e quando il pericolo verrà a cessare definitivamente.

Per consentire l'esecuzione dei trasporti in un contesto di sicurezza è stato previsto l'accesso alle infrastrutture dei trasporti e a bordo dei mezzi di trasporto da parte dei passeggeri solo se muniti di guanti e mascherine, sono stati redatti piani di dislocamento dei passeggeri a bordo indicando i posti interdetti e quelli in cui è possibile accedere mantenendo una apposita distanza interpersonale, i luoghi e i posti interdetti ai passeggeri sono stati contrassegnati mediante apposita cartellonistica, sono stati affissi in modo ben visibile sui mezzi di trasporto gli avvisi all'utenza riguardanti i comportamenti da tenere a bordo, la capienza massima e le corrette modalità di utilizzo dei mezzi pubblici, le prescrizioni e gli accorgimenti da osservare in fase di salita e di discesa dai mezzi stessi.

Inoltre, sono state prescritte le attività quotidiane di igienizzazione dei mezzi di trasporto con prodotti adeguati e gli interventi periodici di sanificazione, da programmare in base alle specifiche caratteristiche dei mezzi e alla tipologia dei servizi effettuati.

Sono stati installati dispenser di soluzioni disinfettanti a bordo ad uso dei passeggeri.

Al personale di bordo è stata imposta l'adozione di idonei dispositivi di protezione individuale e precise regole da seguire.

Sono state poi messe in atto, ove possibile e ove non ancora operanti, delle misure dirette a limitare l'emissione dei tradizionali biglietti con l'informatizzazione dei sistemi per l'emissione dei titoli di viaggio e il pagamento con modalità elettroniche.

Per alcune tipologie di trasporto sono stati previsti sia nelle infrastrutture di accesso che a bordo dei mezzi degli apparati (termoscanner) per la verifica della temperatura corporea dei viaggiatori prima dell'accesso a bordo.

Infine, terminata la fase di vero e proprio «*lockdown*», è apparsa subito evidente l'incidenza dell'effetto «coronavirus» su alcune abitudini delle persone e sul loro modo di spostarsi.

E così, soprattutto negli spostamenti urbani, è aumentata in maniera notevole la propensione ad utilizzare – oltre gli autoveicoli – le biciclette, i monopattini elettrici, i ciclomotori ed i taxi, mentre si è notevolmente

ridotta l'utenza interessata ad avvalersi di mezzi pubblici quali metropolitane ed autobus<sup>10</sup>.

4. Da tutto quanto precede appare evidente che anche solo cercare di descrivere sinteticamente quali siano state le conseguenze giuridiche, economiche, sociali, sanitarie ed altre ancora della pandemia di inizio XXI secolo non è opera facilmente realizzabile.

Sotto il profilo giuridico la diffusione dell'epidemia ha senza dubbio originato innumerevoli problematiche, con ripercussioni in tutte le aree del diritto, alimentando dibattiti giuridici su una tematica senza precedenti recenti.

Ad esempio, poiché la diffusione del virus ha indotto, come già visto, pressoché tutti i Paesi ad emanare provvedimenti di natura urgente e di portata eccezionale volti a prevenire o a fare arretrare l'epidemia e atteso che questi provvedimenti hanno significativamente inciso sullo stile di vita quotidiano di gran parte della popolazione mondiale, con riflessi anche su alcune libertà fondamentali ormai ritenute tradizionalmente acquisite e che probabilmente nessuno poteva prevedere sarebbe state compresse, limitate o temporaneamente «sospese» a causa della diffusione di un virus, fra i tanti aspetti che hanno suscitato l'attenzione e l'interesse da parte dei giuristi e rispetto ai quali si sono aperte complesse discussioni, allo stato ancora in atto, possono essere ricordati quelli concernenti i rapporti tra le libertà e i diritti consacrati nella Carta costituzionale ed i provvedimenti urgenti assunti a vario livello per contrastare la diffusione dell'emergenza epidemiologica, che hanno determinato evidenti loro limitazioni, e sulle stesse fonti o strumenti adoperati, attraverso i quali tali limitazioni sono state concretamente disposte, operate ed attuate<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> L'incidenza di tali cambiamenti dovrà essere correttamente valutata nel momento in cui il Covid-19 non costituirà più un fattore di allarme per la popolazione in virtù del rischio di contagio.

<sup>11</sup> Illustri giuristi e costituzionalisti hanno commentato le recenti misure governative e i riflessi sul quadro costituzionale. Al riguardo, v. M. AINIS, *Il bisticcio del potere*, in *La Repubblica*, 3 marzo 2020; G. AZZARITI, *Le misure sono costituzionali a patto che siano a tempo determinato*, in *La Repubblica*, 3 marzo 2020; V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020; M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it*, 6/2020; F. CLEMENTI, *Coronavirus, quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 marzo 2020; C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, 78 ss.

Poiché la pandemia da Covid-19 ha inciso sull'intero settore della logistica mondiale e sulle reti nazionali e internazionali di trasporto e di distribuzione delle materie prime, delle merci e delle produzioni destinate al consumo ed ha colpito al contempo, in una maniera senza precedenti, la mobilità delle persone, anche il settore dei trasporti è stato investito da molteplici problematiche giuridiche, di cui non è possibile dare conto in modo compiuto in questa sede.

Per cui, l'attenzione verrà di seguito incentrata su un limitato e circoscritto perimetro di analisi e di riflessione, costituito dai possibili profili di responsabilità del vettore connessi all'epidemia da Covid-19.

Infine, nella parte finale del contributo, andando «oltre la pandemia» e volgendo lo sguardo verso orizzonti molto lontani, verranno offerti alcuni brevi spunti di riflessione su possibili nuove forme di trasporto, che oggi si sarebbero rivelate particolarmente utili, in quanto prive di qualsiasi forma di contatto fisico fra i viaggiatori e perciò esenti dai connessi pericoli di contagio, ma allo stato ritenute irrealizzabili.

Non è detto, tuttavia, che esse rimangano tali per sempre, poiché in un lontano futuro potrebbero trovare concreta attuazione e, quindi, il diritto sarebbe chiamato ad interessarsene.

## 5. Sotto il profilo giuridico il fenomeno del trasporto<sup>12</sup>, a prescindere

<sup>12</sup> Il trasporto costituisce una figura fondamentale nell'ambito degli studi giuridici e la letteratura in materia risulta estremamente ampia ed articolata. Per un approfondimento di carattere generale e per l'esame delle principali questioni giuridiche afferenti all'istituto in esame si fa rinvio, senza pretesa di esaustività, alla bibliografia scientifica di seguito indicata: A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, Milano, 2015; A. ANTONINI, *Responsabilità contrattuale ed extracontrattuale: il diritto dei trasporti, banco di prova di una adeguata evoluzione del regime del concorso*, in *Resp. civ. e prev.*, 2010, 2, 253 ss.; A. ASQUINI, *Trasporto di cose (contratto di)*, in *Nuovo dig. it.*, XVIII, Torino, 1940, 338 ss.; F. BERLINGIERI, *La disciplina della responsabilità del vettore di cose*, Milano, 1978; V. BUONOCORE, *I contratti di trasporto e di viaggio*, in *Trat. dir. comm.* Buonocore, II, 3/V, Torino, 2003; S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, in *Trattato di dir. civ. e comm.* Cicu e Messineo, Milano, 2007; N. CALLIPARI, *Il contratto di autotrasporto di merci per conto terzi*, Milano, 2009; M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. La disciplina contrattuale*, Milano, 2012; G. CATURANI - A. SENSALÉ, *Il trasporto*, Napoli, 1960; M. COMENALE PINTO, *Il contratto di trasporto di persone*, in *I contratti turistici*, a cura di F. Morandi, M. Comenale Pinto e M. La Torre, Milano, 2004, 147; C. DE MARCO, *La responsabilità civile nel trasporto di persone e cose*, Milano, 1986; A. FLAMINI, *Il trasporto amichevole*, Camerino, 1974; P. GONNELLI - G. MIRABELLI, *Trasporto (contratto di)*, in *Enc. dir.*, XLIV, 1992, 1154 ss.; M. GRIGOLI, *Il trasporto*, in *Trattato dei contratti* Rescigno e Gabrielli, XI, 3, Torino, 1984, 743 ss.; M. IANNUZZI, *Del trasporto*, in *Comm. del cod. civ.* Scialoja e Branca, Bologna - Roma, 1970; G. MASTRANDREA, *L'obbligo di protezione nel tra-*

dalle differenze comunque esistenti fra le varie modalità attraverso le quali esso si attua, trova ancora oggi il suo momento unificante nella definizione di portata generale offerta dall'art. 1678 cod. civ., che ricomprende tutti i tipi di trasporto, quale che sia l'oggetto materiale del trasferimento<sup>13</sup>, l'ambiente in cui esso si attua<sup>14</sup>, il veicolo all'uopo impiegato<sup>15</sup> e la tratta percorsa<sup>16</sup>, in tal modo mostrando la sostanziale e fondamentale unitarietà dell'istituto<sup>17</sup>.

La definizione unitaria non si traduce, tuttavia, in un'unica disciplina giuridica di riferimento, in quanto le regole applicabili al trasporto si differenziano proprio in ragione degli elementi sopra indicati, individuando in tal modo molteplici sottotipi che possono poi anche combinarsi fra loro, dando vita a modalità provviste di concreto rilievo poiché oggetto di specifica disciplina normativa differenziata.

Le motivazioni della menzionata diversificazione di disciplina operante nell'ambito dei vari sottotipi dipendono da molteplici fattori, sia di

*sporto aereo di persone*, Padova, 1994; M. RIGUZZI, *Il contratto di trasporto stradale*, in *Tratt. dir. priv.* Bessone, XIV, Torino, 2000; G. REALE, *Il contratto di trasporto di persone e cose su strada (artt. 1678 - 1702 cod. civ. "Del trasporto")*, in *Codice dei trasporti*, diretto da L. Tullio e M. Deiana, Milano, 2011, 1093 ss.; G. REALE, *Il contratto di trasporto stradale internazionale di cose (Convenzione di Ginevra 19 maggio 1956 come modificata dal Protocollo del 5 luglio 1978 "Contratto di trasporto internazionale di cose su strada")*, in *Codice dei trasporti*, diretto da L. Tullio e M. Deiana, Milano, 2011, 1266 ss.; G. REALE, *La responsabilità del vettore per perdita e avaria nel trasporto stradale nazionale di cose*, in *Scritti per la costituzione del Dipartimento Giuridico dell'Università del Molise*, Ripalimosani, 2012, 751 ss.; G. REALE, *Il trasporto marittimo e aereo di cortesia: persistenza e attualità delle problematiche relative al regime di responsabilità*, in *Dir. trasp.*, 2017, 183 ss.; G. ROMANELLI, *Il trasporto aereo di persone. Nozione e disciplina*, Padova, 1966; G. ROMANELLI - G. SILINGARDI, *Trasporto (terrestre)*, in *Enc. giur. it.*, XXXI, 1994; R. ROVELLI, *Il trasporto di persone*, Torino, 1970; G. SILINGARDI, *Contratto di trasporto e diritti del destinatario*, Milano, 1980; L. TULLIO - M. DEIANA, *Codice dei trasporti*, Milano, 2011; S. ZUNARELLI, *La nozione di vettore*, Milano, 1987.

<sup>13</sup> Vale a dire persone, bagagli o cose.

<sup>14</sup> Ossia il mare, le acque interne, lo spazio aereo, la strada, la ferrovia, o anche attraverso la combinazione di due o più distinte modalità, come avviene nel trasporto multimodale.

<sup>15</sup> L'obbligazione principale nascente dal contratto di trasporto in capo al vettore (il trasferimento da un luogo ad un altro) viene eseguita avvalendosi di un mezzo di trasporto (autoveicolo, treno, nave, aeromobile, ecc.).

<sup>16</sup> Situata all'interno del territorio di uno Stato (trasporto nazionale) o interessando il territorio di più Stati (trasporto internazionale).

<sup>17</sup> In questo senso, cfr. A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, 103 ss., 201; S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, 29 ss.; P. GONNELLI - G. MIRABELLI, *Trasporto*, 1154; M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. La disciplina contrattuale*, 31 ss.

carattere giuridico in ragione dell'oggetto trasportato<sup>18</sup>, sia di carattere storico sia, infine, dall'ambiente ove il trasporto viene attuato.

Secondo l'opinione prevalente, l'esistenza e l'impiego di un veicolo o di un mezzo di trasporto<sup>19</sup>, tramite il quale avviene il trasferimento, è essenziale per la configurazione del contratto ed insito nella stessa nozione di trasporto<sup>20</sup>.

In particolare, il trasporto si caratterizza per l'obbligazione di risultato che il vettore assume, essendo tenuto a garantire l'esecuzione della prestazione principale a suo carico, ossia il trasferimento di persone o cose da un luogo ad un altro<sup>21</sup>.

Dal contratto di trasporto, oltre l'obbligazione del trasferimento, sorgono ulteriori obbligazioni di natura strumentale, intese a consentire o ad agevolare l'esecuzione della prestazione principale, indipendentemente dalla quale peraltro non conserverebbero alcuna autonomia o ragione di essere.

Tra queste ultime assume particolare rilievo nel trasporto di persone l'obbligo di protezione del passeggero da eventi pregiudizievoli e nel trasporto di cose l'obbligo di custodia delle merci ricevute in consegna in vista del trasferimento<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Per esempio, in ragione della evidente differenza esistente fra la custodia delle merci detenute per il trasferimento e il mero affidamento al vettore della persona del passeggero con relativo obbligo di protezione.

<sup>19</sup> La tipologia del mezzo di trasporto utilizzato per l'esecuzione della prestazione è ovviamente legata all'ambiente in cui il trasporto deve avvenire e costituisce, come già detto, uno dei criteri di discriminazione fra i vari sottotipi contrattuali: trasporto terrestre (stradale, ferroviario), trasporto per acqua (marittimo, acque interne), trasporto per aria (spazio atmosferico).

<sup>20</sup> In tal senso, cfr. A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, 207; S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, 161 ss., 165.

<sup>21</sup> Cfr. Cass. civ., 28 giugno 2005, n. 13905, in *Dir. traspt.*, 2006, 638; Cass. civ., 3 settembre 1998, n. 8755, in *Dir. maritt.*, 2000, 1354.

<sup>22</sup> Strumentali rispetto all'esecuzione della prestazione principale del trasferimento di persone o di cose sono, rispettivamente, l'obbligo di protezione della persona del passeggero al fine di preservarne l'incolumità e l'obbligo di custodia delle merci (cfr. A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, 211 ss.; M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. La disciplina contrattuale*, 27 ss.). Quest'ultimo discende direttamente dalla presa in consegna delle cose da trasportare, dall'assunzione della loro detenzione e dall'obbligo di restituzione delle stesse, che evidentemente comporta l'obbligo intermedio della loro custodia, con assunzione del relativo rischio, secondo i lineamenti della responsabilità *ex recepto* (cfr. M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. La disciplina contrattuale*, 28). L'obbligo di protezione, invece, non essendo configurabile una «consegna» riferibile alla persona del passeggero, prescinde del tutto dalla custodia e dalla detenzione, non configurabili con riferimento alle persone trasportate, che fruiscono in maniera attiva, e non meramente passiva, della prestazione di trasferimento, ed assume fisionomie diverse a seconda del grado di autonomia

Nel trasporto di persone, poi, il viaggiatore è tenuto a sua volta a collaborare con il vettore al fine di consentire ed agevolare la corretta esecuzione della prestazione del trasferimento da parte di quest'ultimo<sup>23</sup>.

Queste brevi considerazioni di carattere generale assumono un rilievo preliminare rispetto all'esame dello specifico tema oggetto di approfondimento, vale a dire l'incidenza che la pandemia da Covid-19 ha spiegato sulla responsabilità del vettore nell'ambito del trasporto di persone o cose.

In ragione dell'epidemia da Covid-19, poi divenuta pandemia, molti contratti di trasporto in fase di trattativa, anche avanzata, non sono stati più stipulati, mentre contratti di trasporto (di passeggeri o merci) già conclusi non sono stati più eseguiti ovvero sono stati eseguiti a condizioni diverse da quelle pattuite ovvero, ancora, secondo tempistiche difformi da quelle precedentemente concordate.

A parte i profili inerenti all'incidenza del «fattore Covid-19» sulla fase delle trattative contrattuali finalizzate alla stipulazione di un contratto di trasporto (ciò soprattutto nel settore del trasporto merci) e sul suo ipotetico rilievo ai fini della configurazione di una eventuale responsabilità precontrattuale (o *culpa in contrabendo*)<sup>24</sup>, che appare generalmente

lasciato al passeggero nelle singole modalità di trasporto e della riconnessa cooperazione che al medesimo si richiede (cfr. A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, 105 ss., 211 ss.). La dottrina ha chiarito che l'obbligo di protezione non si traduce in una sorta di controllo continuativo della persona del passeggero durante l'intero trasferimento ma nella predisposizione di tutte quelle misure necessarie per evitare che questi incorra in sinistri, essendo comunque tenuto a cooperare con il vettore per il raggiungimento di tale obiettivo (cfr. M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. La disciplina contrattuale*, 28).

<sup>23</sup> Il passeggero è investito di un onere di collaborazione o cooperazione per consentire al vettore la corretta esecuzione della prestazione del trasferimento (cfr. M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. La disciplina contrattuale*, 30). Tale cooperazione, che può assumere diverso contenuto, deve attuarsi nel corso delle varie fasi in cui si articola il trasporto e, dunque, assume rilievo sin dal momento della partenza, oltre che al momento dell'arrivo e nel corso dell'esecuzione del rapporto (p. es. rispettando le disposizioni regolanti il trasporto, le istruzioni impartite dal vettore, evitando di esporsi a situazioni di pericolo, ecc.), proteggendo se stesso contro possibili cause di danno. Il livello di cooperazione richiesto al passeggero varia poi a seconda della diversa autonomia di azione e di movimento che è consentita al soggetto trasportato nelle diverse modalità di esecuzione del trasporto (cfr. A. ANTONINI, *Corso*, 105 ss., 219 ss.).

<sup>24</sup> La *culpa in contrabendo* o responsabilità precontrattuale viene generalmente ricondotta dalla dottrina e dalla giurisprudenza nell'ambito della responsabilità per fatto illecito. Poiché la buona fede, intesa in questo caso quale reciproco dovere delle parti di comportarsi con correttezza e con lealtà, costituisce nel nostro ordinamento un criterio generale di comportamento, la violazione del menzionato dovere di buona fede nel corso delle trattative, ossia nella fase della formazione del contratto che di regola precede il momento della stipulazione, è fonte di

da escludere in ragione del fatto che il fondamento di tale fattispecie di responsabilità si rinviene nel comportamento illecito di colui che, senza fondato o giustificato motivo, interrompe le trattative in un momento in cui l'altra parte aveva motivo di fare ragionevole affidamento sulla futura conclusione del contratto, più complessa appare la questione dell'incidenza sui rapporti contrattuali già conclusi e non ancora eseguiti e su quelli già in corso di esecuzione.

In linea di principio, il vettore è responsabile nei confronti del passeggero (nel trasporto di persone) o dell'avente diritto al carico (nel trasporto di cose) dell'inadempimento delle obbligazioni nascenti a suo carico dal contratto di trasporto, del ritardo nell'esecuzione delle medesime e dei danni riportati dalla persona del viaggiatore o alle merci trasportate.

Si distingue, dunque, fra la responsabilità per mancata esecuzione del trasferimento, la responsabilità da ritardo e la responsabilità per i danni cagionati al passeggero o alle merci per fatti riferibili al vettore.

Nel primo e nel secondo caso la responsabilità del vettore è impegnata a titolo contrattuale, mentre nell'ultima ipotesi il vettore risponde contrattualmente in virtù dell'inadempimento degli obblighi di protezione e di custodia, strumentali rispetto all'obbligazione principale assunta, ossia il trasferimento di persone o cose e, al contempo, è chiamato a rispondere per i «sinistri»<sup>25</sup> che colpiscono le persone o le merci trasportate anche a titolo di responsabilità extracontrattuale o per fatto illecito, eventualmente in concorso con quella da inadempimento, atteso che la stipulazione di un contratto di trasporto non esclude che – ove la causa del danno sia costituita da un fatto doloso o colposo del vettore o dei suoi dipendenti o ausiliari che leda una situazione giuridica soggetta-

responsabilità. Il fondamento della *culpa in contrahendo* non è il contratto bensì il fatto illecito consistente nella violazione del dovere di buona fede nel corso dell'iter formativo del negozio. In questo senso, in dottrina, cfr. F. GALGANO, *Istituzioni di diritto privato*, Milano, 2019, 277 ss. In giurisprudenza, nello stesso senso, cfr. Cass. civ., 3 ottobre 2019, n. 24738, in *CED Casazione*, 2019; App. Milano, 5 ottobre 2011, in *Corriere merito*, 2011, 12, 1144.

<sup>25</sup> Per sinistro si intende qualsiasi accadimento sfavorevole, suscettibile di incidere negativamente sull'esecuzione del trasporto, arrecando danno all'oggetto materiale del medesimo (persone o cose). In tal senso assumono rilievo i sinistri alla persona del passeggero che determinano danni fisici comportanti una inabilità temporanea, una invalidità permanente (parziale o totale) o la morte. Nel trasporto di cose i sinistri riguardano le merci trasportate determinandone la perdita o l'avaria. Il danno da sinistro è distinto dal danno da inadempimento. Quest'ultimo può sussistere indipendente da un danno fisico o materiale all'oggetto trasportato, mentre il primo può sussistere anche nel caso in cui l'obbligazione di trasportare sia stata puntualmente eseguita. In questo senso, cfr. A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, 265 ss.



va rientrando fra quelle a cui è accordata tutela ai sensi dell'art. 2043 cod. civ. – il danneggiato possa avvalersi anche del regime di tutela aquiliana, atteso che la lesione dei diritti primari della persona, garantiti e salvaguardati anche a livello costituzionale, gode di diretta e immediata difesa ai sensi del menzionato art. 2043, il cui sistema generale di protezione non viene affatto derogato o, addirittura, rinunciato a seguito della stipulazione di un contratto<sup>26</sup>.

Per i danni da sinistro riportati dal passeggero è poi possibile distinguere tra danni di natura patrimoniale e danni di natura non patrimoniale.

Nel trasporto di persone – diversamente da quanto avviene nel settore del trasporto di cose<sup>27</sup> – la dottrina prevalente<sup>28</sup> e giurisprudenza maggioritaria<sup>29</sup> ammettono il concorso tra la responsabilità da inadempimento e quella per fatto illecito, sostenendo che l'azione di risarcimento del danno da responsabilità contrattuale e quella da responsabilità extracontrattuale, fondata la prima sull'inadempimento delle obbligazioni nascenti dal contratto di trasporto e la seconda sulla violazione del principio generale del *neminem laedere*, sono del tutto distinte ed autonome, essendo diversi i diritti in relazione ai quali sono accordate e richiedendo indagini su elementi di fatto differenti, rimettendo la scelta fra le due azioni al potere dispositivo della parte.

<sup>26</sup> Per ogni opportuno approfondimento di questa tematica, v. A. ANTONINI, *Responsabilità contrattuale ed extracontrattuale: il diritto dei trasporti, banco di prova di una adeguata evoluzione del regime del concorso*, cit., 253 ss.; G. REALE, *Il contratto di trasporto di persone e cose su strada*, cit., 1141 ss.; G. REALE, *Sinistri al passeggero e concorso fra responsabilità da inadempimento e responsabilità per fatto illecito del vettore*, in *Riv. giur. del Molise e del Sannio*, 2016, 3, 153 ss.

<sup>27</sup> Sulle peculiari problematiche relative al concorso fra responsabilità contrattuale e responsabilità extracontrattuale nel settore del trasporto di cose, v. G. REALE, *La responsabilità del vettore per perdita e avaria nel trasporto stradale nazionale di cose*, cit., 751 ss.; G. REALE, *Il contratto di trasporto di persone e cose su strada*, cit., 1213 ss.

<sup>28</sup> In questo senso, cfr. A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, cit., 286 ss.; A. ANTONINI, *Responsabilità contrattuale ed extracontrattuale: il diritto dei trasporti, banco di prova di una adeguata evoluzione del regime del concorso*, cit., 258 ss.; M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. La disciplina contrattuale*, cit., 103 ss.

<sup>29</sup> In tal senso, in giurisprudenza, cfr. Cass. civ., 3 ottobre 1996, n. 8656, in *Danno resp.*, 1997, 2, 258 ss.; Cass. civ., 20 aprile 1989, n. 1855, in *Riv. giur. circol.*, 1989, 571 ss.; Cass. civ., 22 settembre 1983, n. 5638, in *Mass. Giur. it.*, 1983; Cass. civ., 29 marzo 1983, n. 2278, in *Riv. giur. circol.* 1983, 709 ss.; Cass. civ., 9 gennaio 1979, n. 119, in *Arch. civ.*, 1979, 330 ss.; Cass. civ., 5 dicembre 1975, n. 4032, in *Mass. Giur. it.*, 1975; App. Roma, 8 aprile 2011, in *Pluris*; Trib. Roma, 8 aprile 2011, in *Pluris*; Trib. Bari, 5 febbraio 2009, in *Pluris*; Trib. Torino, 16 febbraio 1998, in *Giur. it.*, 2000, 320 ss.; Trib. Milano, 26 gennaio 1995, in *Danno resp.*, 1996, 5, 612 ss.

Sussiste, pertanto, una autonomia tra le due forme di responsabilità, quando si tratti di un medesimo fatto che violi contemporaneamente sia diritti che alla persona spettano indipendentemente da un contratto o da un rapporto giuridico preesistente, sia diritti che derivano invece da un contratto o, comunque, da un *vinculum iuris* già esistente, trovando la prima fondamento nel generale precetto del *neminem laedere* e la seconda nel *vinculum*, con tutte le diverse conseguenze che ne derivano<sup>30</sup>.

La questione del concorso fra le due forme di responsabilità e le rispettive azioni si pone comunque soltanto per i trasporti regolati dal diritto interno, poiché a livello internazionale opera invece un regime di perfetta equivalenza fra le azioni esercitate<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Cfr. Cass. civ., 19 gennaio 1996, n. 418, in *Dir. trasp.*, 1997, 153 ss.; Cass. civ., 24 maggio 1993, n. 5831, in *Arch. giur. circol.*, 1993, 878; Cass. civ., 22 settembre 1983, n. 5638, in *Foro it.*, Rep. 1983, voce *Responsabilità civile*, n. 56.

<sup>31</sup> In linea generale, alla problematica riguardante l'ammissibilità del concorso fra responsabilità per inadempimento e responsabilità per fatto illecito può essere fornita una diversa soluzione a seconda che venga presa in esame la disciplina normativa nazionale o quella recata dalle convenzioni internazionali. La dottrina, infatti, ha ampiamente evidenziato come il problema del concorso non si pone nell'ambito della disciplina internazionale uniforme per il trasporto retto dalle diverse convenzioni internazionali operanti nel settore dei trasporti, che stabiliscono, per espressa previsione normativa, che i diritti nei confronti del vettore sono assoggettati alle disposizioni in esse contenute, indipendentemente dal titolo, contrattuale o extracontrattuale, dell'azione esercitata (ad esempio, cfr. art. 29 della Convenzione di Montreal del 1999; art. 7 della Convenzione di Amburgo del 1978; art. 41 Regole CIM allegata alla Convenzione di Berna del 1980, come modificata dal Protocollo di Vilnius del 1999; art. 52 delle Regole CIV allegata alla Convenzione di Berna del 1980, come modificata dal Protocollo di Vilnius del 1999; art. 14 della Convenzione di Atene del 1974; art. 4-bis, n. 1, della Convenzione di Bruxelles del 1924, come modificato dal Protocollo di Bruxelles del 1968; art. 28, n. 1, della CMR-Convenzione di Ginevra del 1956). Per cui, anche ove sia fatta valere una responsabilità di natura extracontrattuale, sul piano sostanziale trova applicazione la stessa disciplina di quella contrattuale, non dando luogo così alle problematiche proprie dell'ordinamento nazionale. Va evidenziato che il regime di equivalenza fra le due azioni adottato a livello internazionale ha assunto oggi giorno portata di carattere generale nel settore aeronautico (cfr. artt. 941 e 951 cod. nav.) e trova applicazione anche con riguardo ai trasporti regolati dalla legge italiana, in quanto il trasporto aereo di persone e di cose, dopo la riforma della parte aeronautica del codice della navigazione del 2005-2006, è disciplinato dalla normativa internazionale in vigore in Italia, vale a dire dalla Convenzione di Montreal del 1999. Per un approfondimento della tematica, v. A. ANTONINI, *Responsabilità contrattuale ed extracontrattuale: il diritto dei trasporti, banco di prova di una adeguata evoluzione del regime del concorso*, cit., 253 ss.; G. REALE, *Il contratto di trasporto di persone e cose su strada*, cit., 1141 ss.; G. REALE, *Sinistri al passeggero e concorso fra responsabilità da inadempimento e responsabilità per fatto illecito del vettore*, cit., 175 ss.; L. TULLIO, *Breviario di diritto della navigazione*, Milano, 2016, 180 ss. Infine, appare corretto ritenere, sulla base di un autorevole orientamento, che la normativa uniforme applicabile ai trasporti internazionali piuttosto che escludere il concorso di responsabilità e di azioni (consentendo l'esercizio della sola azione contrattuale ed escludendo quella aquiliana) invece comunque lo ammetta, ma esso rimane del tutto irrilevante

Quanto precede assume rilievo per i trasporti aventi natura negoziale, quindi sia per il trasporto oneroso che per quello gratuito<sup>32</sup>.

La problematica in esame tuttavia potrebbe essere affrontata, con riferimento a tutti i sottotipi di trasporto, anche in relazione alla particolare fattispecie costituita dal trasporto amichevole o di cortesia<sup>33</sup> – che si configura allorché l'effettuazione materiale del trasferimento da un luogo ad un altro (prevalentemente di persone, ma l'ipotesi è realizzabile anche nel trasferimento di cose) avvenga al di fuori di qualsiasi rapporto contrattuale o dall'esistenza di qualsiasi obbligo giuridico per mere ragioni di amicizia, cortesia, cordialità ed altre similari – assumendo però in tal caso la condotta del vettore rilievo esclusivamente sul piano dell'eventuale responsabilità extracontrattuale in caso di sinistro occorso durante il trasferimento e dal quale sia derivato un danno alla persona del passeggero.

La tematica, come è evidente già alla luce di questi semplici spunti, risulta particolarmente ampia, articolata e complessa poiché – quanto agli aspetti afferenti alla responsabilità del vettore per inadempimento o per ritardo – l'incidenza del «fattore Covid-19» va esaminata alla luce delle distinte normative che regolano i singoli sottotipi di trasporto.

In relazione ad ogni sottotipo, poi, l'esame va effettuato, a seconda che si tratti di trasporto di persone o di trasporto di merci, in relazione alla disciplina normativa interna, a quella europea direttamente applicabile<sup>34</sup> al

sul piano giuridico, poiché l'azione, a qualsiasi titolo esercitata, resta sempre soggetta alle condizioni ed alle regole previste da ciascuna convenzione applicabile (in tal senso, v. A. ANTONINI, *Responsabilità contrattuale ed extracontrattuale: il diritto dei trasporti, banco di prova di una adeguata evoluzione del regime del concorso*, cit., 263 ss.).

<sup>32</sup> Difatti le norme sulla responsabilità del vettore nel trasporto di persone – sia che si tratti di responsabilità da inadempimento, sia che si tratti di responsabilità da ritardo, sia che si tratti di responsabilità da sinistro – si applicano anche al trasporto gratuito, sia nel settore terrestre (art. 1681, terzo comma, cod. civ.), che in quello marittimo (art. 413 cod. nav.) ed aeronautico (art. 1, primo comma, della Convenzione di Montreal del 1999).

<sup>33</sup> Sull'argomento, mi permetto di fare rinvio a G. REALE, *Il trasporto amichevole o di cortesia: profili di responsabilità del vettore nelle diverse modalità di trasferimento*, in *Annali del Dipartimento Giuridico dell'Università del Molise*, 15/2013, Campobasso, 2014, 235 ss.; G. REALE, *Il trasporto marittimo e aereo di cortesia: persistenza e attualità delle problematiche relative al regime di responsabilità*, cit., 183 ss.

<sup>34</sup> Appare opportuno segnalare che il legislatore europeo è intervenuto più volte nel corso degli ultimi anni nell'ambito della materia concernente i diritti dei passeggeri nelle varie modalità del trasporto di persone. Le norme europee hanno gradualmente introdotto alcune misure – minime ed uniformi – applicabili in presenza di determinati disservizi (mancata esecuzione, interruzione, ritardo) che incidono sull'esecuzione (o sulla corretta esecuzione) della prestazione del trasferimento. Ciò al fine di superare le divergenze di disciplina presenti nei singoli ordinamenti nazionali e di uni-

trasporto aereo<sup>35</sup>, per acqua<sup>36</sup> o su strada<sup>37</sup>, spesso da coordinare con

formare progressivamente le misure di protezione idonee a garantire agli utenti delle forme minime ed uniformi di tutela – come tali aventi carattere inderogabile – in grado di offrire ai passeggeri dei validi strumenti atti a riequilibrare la loro posizione contrattuale a fronte della notoria maggiore forza della controparte (i vettori o altri operatori del settore).

<sup>35</sup> Sul tema, cfr. L. TULLIO, *Overbooking, cancellazione e ritardi*, in *Negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, a cura di M. Deiana, Cagliari, 2005, 9 ss. In merito al Regolamento (CE) n. 261/2004, cfr. E. G. ROSAFIO, *Il negato imbarco, la cancellazione del volo e il ritardo nel trasporto aereo di persone*, in *Giust. civ.* 2004, II, 469 ss.; M. DELANA (a cura di), *Negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, Cagliari, 2005; G.D. CARRABBA - G. DI GIANDOMENICO, *Brevi cenni su una tutela concreta del passeggero alla luce del nuovo regolamento comunitario n. 261/2004*, in *Negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, a cura di M. Deiana, Cagliari, 2005, 263 ss.; A. GAGGIA, *Osservazioni sulle novità introdotte dal regolamento CE 261/04 in tema di ritardo nel trasporto aereo di persone*, in *Negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, a cura di M. Deiana, Cagliari, 2005, 279 ss.; S. GIACOBBE, *La responsabilità del vettore aereo per ritardo*, in *Negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, a cura di M. Deiana, Cagliari, 2005, 87 ss.; A. ZAMPONE, *La responsabilità del vettore aereo per negato imbarco e cancellazione del volo*, in *Negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, a cura di M. Deiana, Cagliari, 2005, 55 ss.; L. MASALA - E. G. ROSAFIO (a cura di), *Trasporto aereo e tutela del passeggero nella prospettiva europea*, Milano, 2006; M. MAGGIOLIO, *Overbooking, ritardo e cancellazione del volo: contratto, compensazione, responsabilità*, in *Trasporto aereo e tutela del passeggero nella prospettiva europea*, a cura di L. Masala e E. G. Rosafio, Milano, 2006, 123 ss.; G. MASTRANDREA, *Trasporto aereo di persone (Responsabilità del vettore aereo nel)*, in *Dizionari del diritto privato*, promossi da N. Irti, *Diritto della navigazione*, a cura di M. Deiana, Milano, 2010, 493 ss.; S. BEVILACQUA, *Gli impedimenti all'esecuzione del trasporto aereo di persone. Gli impedimenti ascrivibili alla sfera giuridica del vettore*, in *Codice dei trasporti*, a cura di L. Tullio e M. Deiana, Milano, 2011, 1067 ss.

<sup>36</sup> Sul trasporto marittimo e per vie navigabili interne, v. G. REALE, *I diritti dei passeggeri nel trasporto stradale con autobus (Brevi note di commento al reg. UE n. 181/2011 del 16 febbraio 2011 e raffronto con il reg. UE n. 1177/2010 del 24 novembre 2010 sui diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e per acque interne)*, in *Annali dell'Università del Molise*, 12/2010, Campobasso, 2011, 191 ss.; G. REALE, *I diritti dell'accompagnatore di passeggero con disabilità nel trasporto marittimo e per vie navigabili interne nel reg. (UE) n. 1177/2010*, in *Dir. trasp.*, 2017, 709 ss.; A. TAMBURRO, *Tavola rotonda «I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e per acque interne. Prima lettura del reg. (UE) n. 1177/2010 del 24 novembre 2010»*, Roma, 3 maggio 2011, in *Dir. trasp.* 2011, 657 ss.; A. ZAMPONE, *Il contratto di trasporto marittimo di persone. La disciplina dell'Unione Europea*, in *Codice dei trasporti*, a cura di L. Tullio e M. Deiana, Milano, 2011, 548 ss.; S. ZUNARELLI, *Il regolamento (UE) n. 1177/2010 sui diritti dei passeggeri che viaggiano per mare: obblighi di vettori e operatori dei terminali e problemi applicativi*, in *Dir. mar.* 2012, 779 ss.; M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. La disciplina contrattuale*, 162 ss.; M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità: uniformità e differenze*, in *Dir. mar.*, 2012, 786 ss.; M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri marittimi in caso di cancellazione o di ritardo della partenza della nave*, in *Riv. dir. nav.* 2014, 573 ss.; S. ZUNARELLI - M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, cit., 327 ss., 386 ss., 458 ss.

<sup>37</sup> Per quanto riguarda il settore del trasporto stradale con autobus, cfr. A. CLARONI, *La tutela del passeggero nel trasporto effettuato con autobus nell'ambito del reg. (UE) n. 181/2011 del 16 febbraio 2011*, in *Dir. trasp.* 2011, 505 ss.; G. REALE, *I diritti dei passeggeri (regolamento*

quella interna di diverso contenuto, e alla disciplina internazionale uniforme, ove si tratti di trasporti che assumono rilievo internazionale retti da apposite convenzioni ovvero nel caso in cui la disciplina internazionale uniforme risulti comunque applicabile anche ai trasporti nazionali per altre ragioni o per scelta legislativa<sup>38</sup>.

A ciò va aggiunto che nel trasporto di natura contrattuale<sup>39</sup> il «fattore Covid-19» potrebbe assumere rilievo – oltre che sul piano della responsabilità da inadempimento o da ritardo, ove configurabile, incidendo sull'esecuzione o sulla corretta esecuzione della prestazione del trasferimento – anche sul piano della responsabilità da «sinistro», ove in ipotesi un passeggero o un gruppo di passeggeri contraggano l'infezione durante le operazioni di trasferimento su un mezzo di trasporto per fatti imputabili al vettore oppure ai suoi dipendenti e ausiliari.

Ciò potrebbe avvenire, ad esempio, per negligenza del vettore e dei suoi collaboratori, per non aver rispettato all'interno del mezzo di trasporto tutte le prescrizioni imposte dalle autorità per gli spostamenti in sicurezza, riguardanti l'utilizzo dei dispositivi di protezione individuale, il distanziamento tra i passeggeri ed altre ancora già esaminate, variabili a seconda della tipologia di mezzo di trasporto utilizzato e delle caratteristiche proprie del trasferimento.

In tal caso, ove venisse adeguatamente accertata e dimostrata

*UE n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus*, in *Codice dei trasporti*, a cura di L. Tullio e M. Deiana, Milano, 2011, 1246 ss. G. REALE, *I diritti dei passeggeri nel trasporto stradale con autobus (Brevi note di commento al reg. UE n. 181/2011 del 16 febbraio 2011 e raffronto con il reg. UE n. 1177/2010 del 24 novembre 2010 sui diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e per acque interne)*, cit., 191 ss.

<sup>38</sup> Come avvenuto a seguito della riforma della parte aeronautica del codice della navigazione del 2005-2006, operata con il d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96, e con il d.lgs. 15 marzo 2006, n. 151. Difatti, dopo la riforma, secondo il nuovo art. 941 cod. nav., il trasporto aereo di persone e di bagagli, compresa la responsabilità del vettore per le lesioni personali al passeggero, è regolata dalle norme comunitarie e internazionali in vigore nella Repubblica. Il nuovo art. 951 cod. nav. stabilisce che il trasporto aereo di cose è regolato dalle norme internazionali in vigore nella Repubblica, che si estendono anche ai trasporti di cose ai quali non si applicherebbero per forza propria. In questo modo, in maniera del tutto innovativa, il legislatore in sede di riforma ha strutturato la suddetta disciplina mediante rinvio alla normativa internazionale uniforme, realizzando così un'identità di regolamentazione dei sopra menzionati istituti a prescindere dal carattere nazionale o internazionale della fattispecie.

<sup>39</sup> Quindi oltre il trasporto oneroso anche il trasporto gratuito, che da quello di cortesia si distingue per l'esistenza di un interesse giuridicamente rilevante in colui che esegue la prestazione di trasferimento, in mancanza del quale non sussiste un rapporto contrattuale (sebbene a titolo gratuito) fra le parti e, quindi, si resta nell'ambito dell'effettuazione materiale del trasferimento posto in essere per pura e mera cortesia o amicizia.

l'esistenza del nesso di causalità tra la condotta del vettore (l'esecuzione del trasferimento in determinate condizioni di viaggio non sicure) e il contagio da Covid-19 del passeggero o di più passeggeri in quel dato contesto<sup>40</sup>, potrebbe sorgere una singolare ipotesi di responsabilità da «sinistro» tutelabile come già detto anche in sede di responsabilità per fatto illecito, riscontrandosi chiaramente un danno ingiusto a carico del passeggero o dei passeggeri, eventualmente in concorso con l'azione contrattuale, derivante dall'inadempimento da parte del vettore dell'obbligo strumentale di protezione posto a suo carico in ogni forma e tipologia di trasporto di passeggeri<sup>41</sup>.

Non appare possibile esaminare compiutamente e nel dettaglio in questa sede, in ragione dell'estrema ampiezza del quadro normativo di riferimento e delle diverse discipline operanti<sup>42</sup>, tutte le possibili ripercussioni sul piano giuridico determinate dall'epidemia da Covid-19 sui rapporti negoziali di trasporto relativamente alla responsabilità del vettore per inadempimento dell'obbligazione del trasferimento di persone o cose<sup>43</sup>, alla responsabilità da ritardo<sup>44</sup>, alla mancata osservanza degli

<sup>40</sup> Appare evidente la difficoltà di riuscire a dimostrare, per un singolo passeggero, di aver contratto il virus di cui trattasi nell'ambito di uno specifico viaggio durante il trasferimento su un dato mezzo di trasporto. Non è però da escludere che ciò sia possibile nel caso in cui, ad esempio, un intero gruppo di passeggeri, senza alcun altro legame fra loro, risulti affetto da Covid-19 dopo avere effettuato un viaggio su un mezzo di trasporto e questo viaggio costituisca l'unico punto di contatto fra tutti i contagiati.

<sup>41</sup> L'obbligo di protezione dei passeggeri trasportati nell'era del Covid-19 va adempiuto dunque dal vettore anche in relazione al rischio del contagio infettivo. Per cui il vettore ed i suoi collaboratori, dipendenti ed ausiliari devono assicurare, dall'inizio delle operazioni di trasferimento e fino al luogo di destinazione, il pieno rispetto di tutte quelle misure prescritte dalle autorità competenti al fine di garantire la sicurezza dei viaggiatori anche sotto questo aspetto.

<sup>42</sup> Per avere una idea del complesso quadro normativo di riferimento basti evidenziare che la responsabilità del vettore, in ciascuno dei singoli sottotipi in cui il trasporto si articola, è disciplinata da apposite norme che variano a seconda dell'oggetto trasportato (persone o cose), dell'ambiente in cui avviene il trasferimento (terra, acqua o aria) e del carattere nazionale o internazionale del trasporto. Per ogni sottotipo occorre poi distinguere tra responsabilità da inadempimento, responsabilità da ritardo e responsabilità per i sinistri.

<sup>43</sup> Per quanto concerne la responsabilità da inadempimento il quadro normativo di riferimento può essere così sintetizzato: trasporto stradale di persone (art. 1218 cod. civ.); trasporto stradale di cose (art. 1218 cod. civ.); trasporto stradale internazionale di persone (art. 1218 cod. civ.); trasporto stradale internazionale di cose (art. 1218 cod. civ.); trasporto marittimo di persone (art. 408 cod. nav.); trasporto marittimo di cose (art. 1218 cod. civ. o art. 422 cod. nav. per analogia); trasporto marittimo internazionale di persone (art. 1218 cod. civ.); trasporto marittimo internazionale di cose (art. 1218 cod. civ. o art. 422 per analogia); trasporto aereo di persone (art. 949-bis cod. nav.); trasporto aereo di cose (art. 952 cod. nav.); tra-

obblighi di protezione della persona del passeggero e di custodia delle merci detenute per il trasporto, da cui consegue la responsabilità per i sinistri<sup>45</sup>, che il danneggiato può far valere anche con l'azione di natura

sporto aereo internazionale di persone (949-*bis* cod. nav.); trasporto aereo internazionale di cose (art. 952 cod. nav.). Al quadro normativo che precede, riportato nei suoi riferimenti minimi, va aggiunta la normativa europea posta a tutela dei diritti dei passeggeri ed applicabile in presenza di determinati disservizi (mancata esecuzione, interruzione, ritardo) che incidono sull'esecuzione (o sulla corretta esecuzione) della prestazione del trasferimento, costituita essenzialmente dal Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 (che ha istituito regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato), dal Regolamento (UE) 1177/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 (riguardante i diritti dei passeggeri che viaggiano per mare o per vie navigabili interne) e dal Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 (relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus). Peraltro, la suddetta normativa europea di diretta applicazione va coordinata con quella nazionale, avendo per certi versi superato le disposizioni di diverso contenuto riportate in alcune norme di diritto interno.

<sup>44</sup> Per quanto concerne la responsabilità da ritardo il quadro normativo di riferimento può essere così sintetizzato: trasporto stradale di persone (art. 1218 cod. civ.); trasporto stradale di cose (art. 1218 cod. civ.); trasporto stradale internazionale di persone (art. 1218 cod. civ.); trasporto stradale internazionale di cose (art. 1218 cod. civ. o Convenzione di Ginevra del 1956 ove applicabile); trasporto marittimo di persone (art. 408 cod. nav.); trasporto marittimo di cose (art. 422 cod. nav.); trasporto marittimo internazionale di persone (art. 408 cod. nav.); trasporto marittimo internazionale di cose (art. 422 cod. nav.); trasporto aereo di persone (art. 941 cod. nav. e art. 19 della Convenzione di Montreal del 1999); trasporto aereo di cose (art. 951 cod. nav. e art. 19 della Convenzione di Montreal del 1999); trasporto aereo internazionale di persone (art. 19 della Convenzione di Montreal del 1999); trasporto aereo internazionale di cose (art. 19 della Convenzione di Montreal del 1999). Al quadro normativo che precede, riportato nei suoi riferimenti minimi, va aggiunta la normativa europea posta a tutela dei diritti dei passeggeri ed applicabile in presenza di determinati disservizi (mancata esecuzione, interruzione, ritardo) che incidono sull'esecuzione (o sulla corretta esecuzione) della prestazione del trasferimento, costituita dai regolamenti europei riportati nella nota precedente. Anche in questo caso la normativa europea di diretta applicazione va coordinata con quella nazionale, avendo per certi versi superato le disposizioni di diverso contenuto riportate in alcune norme di diritto interno.

<sup>45</sup> Per quanto concerne la responsabilità per i danni (o da sinistro), poiché essa sorge dall'inadempimento dell'obbligo di protezione del passeggero o dell'obbligo di custodia delle merci detenute per il trasporto, il danneggiato può far valere la responsabilità del vettore avvalendosi innanzitutto dell'azione di natura contrattuale. Al riguardo, il quadro normativo di riferimento può essere così sintetizzato: trasporto stradale di persone (art. 1681 cod. civ.); trasporto stradale di cose (art. 1693 cod. civ.); trasporto stradale internazionale di persone (art. 1681 cod. civ.); trasporto stradale internazionale di cose (CMR - Convenzione di Ginevra del 1956, ove applicabile); trasporto marittimo di persone (Regolamento CE n. 392/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 e art. 409 cod. nav.); trasporto marittimo di cose (art. 422 cod. nav.); trasporto marittimo internazionale di persone (Convenzione di

extracontrattuale<sup>46</sup>, cui andrebbe aggiunta la disamina della responsabilità del vettore nei trasferimenti effettuati a titolo di mera cortesia, ove la tutela accordata è esperibile solo attraverso l'azione aquiliana<sup>47</sup>.

Tuttavia, appare possibile affermare è che, almeno in linea generale, alla luce del quadro normativo di riferimento, indipendentemente dal sistema di articolazione dell'onere della prova adottato nelle singole modalità e delle specifiche disposizioni normative rientranti nella disciplina del singolo sottotipo, l'epidemia da Covid-19 possa essere fatta rientrare nelle varie tipologie di trasporto, a seconda dei casi, fra i fatti non imputabili al vettore, fra i fatti impossibili da evitare pur assumendo ogni ragionevole o necessaria misura, fra i c.d. pericoli eccezionali e fra le altre cause esimenti che portano ad escludere quindi la sua responsabilità per mancata esecuzione del trasporto o per il ritardo, sia nel trasporto di persone che nel trasporto di cose.

Il Covid-19 – fatti salvi gli obblighi di assistenza per i viaggiatori ed altre specifiche misure apprestate dalla normativa europea – appare rien-

Atene del 1974 come modificata dal Protocollo di Londra del 2002); trasporto marittimo internazionale di cose (Convenzione di Bruxelles del 1924 come modificata dai Protocolli di Bruxelles del 1968 e del 1979); trasporto aereo di persone (art. 941 cod. nav. e artt. 17 e 21 della Convenzione di Montreal del 1999); trasporto aereo di cose (art. 951 cod. nav. e artt. 18 e 20 della Convenzione di Montreal del 1999); trasporto aereo internazionale di persone (artt. 17 e 21 della Convenzione di Montreal del 1999); trasporto aereo internazionale di cose (artt. 18 e 20 della Convenzione di Montreal del 1999).

<sup>46</sup> In caso di responsabilità da sinistro per le ragioni già esposte, per i trasporti regolati dal diritto interno, con l'azione contrattuale può concorrere quella per fatto illecito, fondata sulla violazione del principio del *neminem ledere*. Quindi, per quanto concerne la responsabilità extracontrattuale del vettore, il quadro normativo di riferimento può essere così sintetizzato: trasporto stradale di persone (art. 2054 cod. civ.); trasporto stradale di cose (art. 2054 cod. civ.); trasporto marittimo di persone (art. 2043 cod. civ. o art. 414 cod. nav.); trasporto marittimo di cose (art. 2043 cod. civ. o art. 414 cod. nav.); trasporto aereo di persone (art. 2043 cod. civ.); trasporto aereo di cose (art. 2043 cod. civ.).

<sup>47</sup> Nel trasporto amichevole o di cortesia, invece, il regime di tutela del passeggero per i danni subiti alla propria persona o per la perdita o il danneggiamento delle cose trasferite è affidato esclusivamente alla disciplina di natura extracontrattuale. Il quadro normativo di riferimento può essere così sintetizzato: trasporto stradale di persone (art. 2054 cod. civ.); trasporto stradale di cose (art. 2054 cod. civ.); trasporto marittimo di persone (art. 414 cod. nav.); trasporto marittimo di cose (art. 2043 cod. civ. o art. 414 cod. nav. per analogia); trasporto aereo di persone (art. 2043 cod. civ. o art. 414 cod. nav. per analogia); trasporto aereo di cose (art. 2043 cod. civ. o art. 414 cod. nav. per analogia). A tale quadro vanno poi aggiunte due ipotesi particolari, riguardanti il volo sportivo o da diporto (in cui trova applicazione l'art. 2043 cod. civ. o, secondo altra tesi, per analogia, l'art. 40 del codice della nautica da diporto, che rinvia all'art. 2054 cod. civ.) e la navigazione da diporto (ove trova applicazione l'art. 2054 cod. civ. in virtù dell'espresso richiamo operato in tal senso dall'art. 40 del codice della nautica da diporto).



trare anche nella cause di esclusione di alcune forme di responsabilità previste dalla normativa europea posta a tutela dei diritti dei viaggiatori nelle diverse modalità di spostamento, rientrando fra le circostanze eccezionali o straordinarie che ostacolano l'esecuzione del servizio e che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate da parte del vettore tutte le misure ragionevoli e possibili, sebbene rispetto a tale normativa uniforme vada effettuata una valutazione caso per caso ed a seconda delle diverse modalità di trasporto.

Quanto alla responsabilità per i sinistri – soprattutto nel trasporto di passeggeri – il vettore potrebbe essere chiamato a rispondere per i danni riportati dalla persona del viaggiatore per inosservanza dell'obbligo di protezione concretizzatasi nell'inosservanza delle dettagliate misure, di varia natura e origine, impartite dalle autorità civili e sanitarie al fine di evitare la diffusione del virus e, segnatamente, il contagio dei passeggeri sui mezzi di trasporto.

In tal caso, pur potendo far valere la responsabilità del vettore sia sul piano contrattuale che su quello extracontrattuale, indipendentemente dall'esistenza o meno di presunzioni di responsabilità in capo al vettore, operanti in determinate modalità di trasporto, dell'articolazione specifica degli oneri probatori a seconda della tipologia di trasporto e della normativa in virtù della quale il danneggiato ritenga di agire per i danni, sarà sempre a carico del passeggero l'onere probatorio di dimostrare il nesso di causalità fra la condotta tenuta dal vettore o dai suoi dipendenti e ausiliari durante il viaggio nelle sue varie fasi ed il contagio da Covid-19, dimostrando che il contagio stesso è avvenuto nell'arco temporale ricompreso fra le operazioni di imbarco sul mezzo di trasporto alla partenza e quelle di sbarco a destinazione<sup>48</sup>.

Alle stesse conclusioni appare possibile giungere in caso di trasporto di cortesia.

Si pensi, ad esempio, ad una persona che, sebbene consapevole di essere affetta da Covid-19, si ponga, ciononostante ed in aperta violazione di tutte le disposizioni impartite dalle autorità sanitarie, alla guida di un autoveicolo, anche all'interno della propria città o della propria re-

<sup>48</sup> In tema di responsabilità del vettore per danni nelle varie modalità di trasporto notevole rilievo assume la questione concernente l'esatta individuazione dell'arco temporale coperto da responsabilità. Al riguardo, per un esame dei vari orientamenti, anche a seconda della disciplina normativa applicabile al singolo sottotipo, cfr. A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, cit., 255 ss.; M. CASANOVA – M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. La disciplina contrattuale*, cit., 128 ss; G. REALE, *Il contratto di trasporto di persone e cose su strada*, cit., 1138 ss.

gione, e conceda in tale occasione, su richiesta, un passaggio ad un autostoppista (o ad un ignaro amico o parente) che poi effettivamente contraiga il virus e venga a conoscenza dai mezzi di informazione, dopo il viaggio, che il conducente dell'autoveicolo su cui è stato trasportato a titolo di cortesia sia stato poi fermato dalle autorità di polizia che gli hanno contestato la violazione degli obblighi di quarantena, rendendo così noto che la persona era affetta dal virus e potrebbe averlo trasmesso a coloro con cui è entrato in contatto nel corso della sua inopinata uscita.

Anche in questo caso il passeggero dovrà comunque dimostrare il nesso di causalità.

Tuttavia, poiché anche il passeggero di cortesia è destinatario delle disposizioni emanate per prevenire il contagio da Covid-19, a quest'ultimo potrebbe essere addebitato di non aver rispettato le prescrizioni sul distanziamento personale e, quindi, il conducente potrebbe invocare a sua volta, l'art. 1227 cod. civ., sostenendo che al danno ha concorso il fatto colposo del debitore per ottenere una proporzionale riduzione del risarcimento o, addirittura, potrebbe cercare di sottrarsi ad ogni responsabilità sostenendo che il risarcimento non è dovuto poiché si tratta di danni che il passeggero-danneggiato avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza, quindi esimendosi dal chiedere il trasferimento di cortesia essendo consapevole di non poter rispettare sull'autoveicolo il regime di distanziamento sociale imposto per prevenire il contagio.

**6.** La storia ci ha mostrato come eventi particolarmente gravi e tragici, dei quali unanimemente si scongiura il verificarsi pur avendo, al contempo, la consapevolezza che prima o poi possano accadere per una sorta di «regola» della «ciclicità» delle catastrofi<sup>49</sup>, possano costituire inaspettatamente l'occasione o lo stimolo per avviare importanti progressi,

<sup>49</sup> Per fare soltanto qualche esempio, già nel 360 a.C. Platone nel «*Timeo*», il noto dialogo che forse più di tutti ha influito sugli studi filosofici successivi, un anziano sacerdote egizio racconta il ciclo delle catastrofi che hanno colpito il mondo. Nell'opera Platone formula delle riflessioni di tipo consolatorio in ragione della ciclicità delle catastrofi di ogni tipo che nel corso della storia accompagnano inevitabilmente il cammino dell'umanità. A distanza di molti secoli, nel corso dell'Eta dei Lumi (XVIII secolo) il dibattito filosofico di quell'epoca e il clima di ottimismo dilagante venne fortemente scosso, turbato e influenzato dal grande terremoto di Lisbona del 1 novembre 1755, dando vita a quella che fu poi chiamata la «filosofia del disastro» o «della catastrofe». Il problema dei mali, epidemie comprese, che ciclicamente tornano a colpire l'uomo e che affliggono la Terra è stato affrontato in molte opere da illustri e celebri uomini di pensiero, quali Pascal, Voltaire, Rousseau, Kant e molti altri.

realizzare scoperte scientifiche e fare altri passi in avanti nel continuo cammino del genere umano.

Il poeta inglese John Dryden, nel suo poema storico «*Annus Mirabilis*» del 1667, nel commemorare alcuni tristissimi eventi che interessarono l'Inghilterra nel biennio precedente, scrisse in particolare della terribile epidemia di peste che scoppio a Londra tra il 1665 e il 1666 e che rischiò di mettere in ginocchio l'intero Paese.

La peste giunse a Londra, con tutta probabilità, attraverso i passeggeri e gli equipaggi delle navi mercatili che commerciavano cotone facendo la spola con l'Inghilterra.

Tuttavia, Dryden considerò «meraviglioso» l'anno del 1666 per varie ragioni, tra cui il fatto che, proprio a causa dell'epidemia di peste, il giovane scienziato Isaac Newton per sfuggire al contagio si rifugiò in «quarantena» in completo isolamento nella sua casa in Woolsthorpe<sup>50</sup>.

In quel periodo, in completo isolamento e libero dalle attività accademiche (anche allora le università vennero chiuse a causa dell'emergenza), poté dedicarsi a tempo pieno agli studi e agli esperimenti che lo portarono a sviluppare le sue innovative teorie, considerate per secoli le fondamenta della fisica classica.

Ciò almeno fino agli studi rivoluzionari condotti da Albert Einstein nei primi anni del XX secolo, che hanno posto le basi della fisica moderna segnando un vero e proprio salto concettuale rispetto alla fisica newtoniana, così come elaborata a partire dal XVII secolo.

Nella prospettiva contemporanea, la tragica pandemia da Covid-19, così come ha indotto uno sviluppo enorme di alcuni settori, come avvenuto per i vari comparti dell'economia «digitale», ha determinato anche una accelerazione di studi e di ricerche in molteplici campi, compresi alcuni riguardanti applicazioni riferibili al trasporto, sia per quanto concerne la ricerca scientifica pura che per quanto riguarda la ricerca scientifica applicata.

Ciò è avvenuto, ad esempio, sviluppando o adattando alle esigenze del comparto dei trasporti tutta una serie di applicazioni tecnologiche atte ad evitare ovvero a ridurre sensibilmente i contatti sia fra gli utenti che fra gli utenti ed il personale al servizio dei vettori o impiegato sui mezzi di trasporto.

Sono state apportate quindi modifiche strutturali ai mezzi di trasporto, isolando il conducente dai passeggeri, garantendo un regime di distan-

<sup>50</sup> A quello stesso periodo risale anche il noto aneddoto della mela caduta dall'albero, che diede a Newton lo spunto per studiare più a fondo e da una prospettiva diversa le leggi del movimento gravitazionale.

ziamento fra i passeggeri stessi, stabilendo percorsi in entrata e in uscita atti ad evitare assembramenti e a ridurre le possibilità di contratto, ecc.

Anche sotto il profilo delle prenotazioni e degli strumenti di pagamento sono state adottate modalità a distanza, in grado di evitare il più possibile ogni forma di contatto personale.

Hanno quindi conosciuto un vero e proprio picco le prenotazioni effettuate con strumenti informatici, l'acquisto di biglietti digitali *on line*, il pagamento con forme alternative al contante, la messa in funzione di apposite applicazioni per comuni *smartphone* e *tablet* in grado di fornire all'utenza qualsiasi tipo di servizio o informazione sugli orari, sui costi, sulle prenotazioni e quant'altro offerto dai vettori.

Lo stesso dicasi nel settore specifico del trasporto di merci, ove però non si ravvisano quelle esigenze di protezione del passeggero che sono tipiche e caratteristiche del trasporto di persone, pur essendo necessario preservare dal contagio gli equipaggi al servizio delle navi addette ai servizi commerciali.

7. In questa prospettiva, quelle che in passato – e sotto certi aspetti ancora oggi – rappresentano delle idee avveniristiche, degne di filmografia di fantascienza, potrebbero un domani divenire realtà, e rivoluzionare significativamente il mondo dei trasporti, come più volte già avvenuto nel corso dei secoli allorquando progetti ritenuti irrealizzabili hanno poi ad un certo punto conosciuto effettiva consistenza e realizzazione pratica, finendo gradualmente per divenire parte dell'ordinario vivere quotidiano, come ad esempio è avvenuto per l'attività di volo tramite aeromobili<sup>51</sup> oppure come avvenuto per la navigazione cosmica a partire dai

<sup>51</sup> Si pensi, ad esempio, alla storia del volo. Riuscire a volare è stato da sempre uno dei più grandi sogni dell'umanità, uno dei progetti più ambiziosi al quale l'uomo si sia mai avvicinato. Ciò a partire dall'antica leggenda della mitologia greca di Dedalo e Icaro. Il successivo lungo percorso che ha portato al distacco dalla terraferma di un veicolo condotto da uomini è stato costellato da critiche, da scetticismo e da clamorosi insuccessi nel corso dei secoli. Il filosofo e scienziato inglese Ruggiero Bacone fu probabilmente il primo, intorno all'anno 1260, a prendere in considerazione nei suoi studi l'utilizzo di mezzi tecnologici per il volo umano. Oltre due secoli dopo anche Leonardo da Vinci fu affascinato dall'idea di un uomo capace di volare. Per seguire questa idea Leonardo iniziò verso il 1490 i suoi studi sul volo degli uccelli, prendendo presto atto che per gli esseri umani non vi era alcuna possibilità di volare usando semplicemente delle ali attaccate alle braccia, essendo quindi necessari dei ritrovati meccanici e tecnologici *ad hoc* per raggiungere lo scopo. Di qui i suoi studi e progetti sperimentali su varie tipologie di «macchine volanti». Oltre quattro secoli dopo, il 17 dicembre 1903, una macchina dotata di un motore a scoppio più pesante dell'aria e con un pilota a bordo si alzò per la prima volta in volo in modo duraturo e sostanzialmente controllato grazie ai fratelli Wilbur e Orville Wright che a Kitty Hawk, in Pennsylvania, riuscirono a effettuare con questo

primi anni '60 con il primo volo spaziale con un mezzo dotato di equipaggio<sup>52</sup>, cui ha fatto seguito la missione spaziale che portò per la prima volta degli uomini sulla Luna<sup>53</sup> e, tramite i successivi stadi di sviluppo, con le molteplici missioni spaziali che hanno visto l'invio di navicelle, sonde e stazioni spaziali per l'esplorazione del Sistema Solare, dei suoi pianeti e, di recente, con apposite sonde inviate anche al di fuori di esso.

Nella stessa direzione si muovono molti degli studi e delle ricerche riguardanti i mezzi di trasporto a pilotaggio remoto, attualmente condotti ad un livello avanzato soprattutto per i mezzi aerei ma i cui sviluppi sono attesi anche nel campo dei trasporti su rotaia e di quelli terrestri.

Volendo quindi guardare «oltre», addentrandoci in ipotetici scenari futuri, già da molti anni sono concretamente in atto studi, ricerche ed esperimenti scientifici su quello che viene definito – prendendo a prestito l'espressione da opere letterarie e da filmografia del genere fantascientifico – il «teletrasporto»<sup>54</sup>.

Senza evidentemente entrare negli aspetti prettamente scientifici affrontati negli studi e nelle ricerche sul c.d. trasporto istantaneo (come con altra terminologia il medesimo fenomeno viene definito), che implicano la soluzione di molteplici questioni di estrema complessità, va preso atto che le recenti problematiche che hanno caratterizzato la mobilità mondiale a causa della pandemia da Covid-19, limitandola grandemente o escludendola per mesi, hanno contribuito a riaccendere i riflettori

mezzo quattro brevi voli – il più lungo di 59 secondi – e segnarono così la nascita dell'aviazione.

<sup>52</sup> Il 12 aprile 1961 l'astronauta Jurij Gagarin è stato il primo uomo a volare nello spazio completando un'intera orbita terrestre a bordo della «Vostok 1».

<sup>53</sup> La missione statunitense «Apollo 11» portò sulla Luna il 20 luglio 1969 gli astronauti Neil Armstrong e Buzz Aldrin.

<sup>54</sup> Per «teletrasporto» si intende un procedimento di trasferimento pressoché istantaneo della materia attraverso lo spazio da un luogo ad un altro. Già da molti anni il teletrasporto è citato nelle opere letterarie appartenenti al genere fantascientifico e nella filmografia di medesimo genere, ove viene utilizzato per realizzare in tempi brevissimi, quasi all'istante, un trasferimento di persone o cose coprendo anche grandi distanze e abbattendo i tempi di percorrenza necessari per il trasferimento attraverso veicoli o mezzi di trasporto, ancorché particolarmente veloci. La prima menzione di un sistema di teletrasporto in un'opera di fantascienza è presente nel racconto «*The Man Without a Body*» del 1877, dello scrittore statunitense Edward Page Mitchell. L'idea del teletrasporto si è poi diffusa a livello mondiale attraverso una delle serie televisive più note di tutti i tempi ideata da Gene Roddenberry, dal titolo «*Star Trek*», andata in onda a partire dal 1966. Il teletrasporto, così come descritto nelle opere di fantasia, è ancora lontano dall'essere realizzato. Tuttavia la ricerca su questo settore costituisce uno dei maggiori interessi tra i fisici e gli scienziati di tutto il mondo che operano nel campo della meccanica quantistica.

sull'argomento, non solo nella letteratura scientifica, ma anche da parte degli organi di stampa<sup>55</sup>.

Nel corso di una pandemia una forma di spostamento veloce delle persone in grado di evitare ogni forma di contatto fisico fra i viaggiatori diretti in uno stesso luogo prescindendo dal tradizionale concetto di viaggio svolto in condivisione da una comunità di passeggeri all'interno di un unico mezzo di trasporto sarebbe stata molto utile.

Guardando molto in avanti e superando con un vero e proprio balzo di immaginazione<sup>56</sup> tutti quegli ostacoli scientifici che, secondo le attuali conoscenze della fisica moderna, sussistono rispetto alla realizzazione in concreto di un sistema di teletrasporto di persone o di cose da un luogo ad un altro, seguendo il medesimo percorso già affrontato per l'innovazione costituita dal volo aereo che, infine, ha dato ragione a coloro che con secoli di anticipo avevano già «visto» l'uomo volare, appare lecito chiedersi, ove tale ipotetica forma di spostamento da un luogo ad un altro dovesse un giorno realizzarsi<sup>57</sup> se la stessa possa essere giuridicamente qualificata in termini di trasporto.

Secondo l'attuale stadio di elaborazione della materia da parte della dottrina e della giurisprudenza il c.d. teletrasporto non rientrerebbe nel concetto generale di trasporto, come sopra delineato, per mancanza di alcuni elementi e requisiti ritenuti essenziali per la configurazione della fattispecie.

Innanzitutto, il trasferimento da un luogo all'altro non verrebbe operato avvalendosi dell'utilizzo di un veicolo o mezzo di trasporto<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Al riguardo, limitandosi agli articoli apparsi negli ultimi mesi caratterizzati dalla pandemia, possono essere citati gli articoli: *Il teletrasporto è più vicino: esperimento riuscito con gli elettroni*, La Repubblica, 22 giugno 2020; *Il teletrasporto? Potrebbe essere possibile (ma non come Star Trek)*, Agenzia Italia, 22 giugno 2020; *Il teletrasporto quantistico si può fare davvero (ma non sarà come in Star Trek)*, Il Fatto Quotidiano, 23 giugno 2020.

<sup>56</sup> «L'immaginazione è più importante della conoscenza. La conoscenza è limitata, l'immaginazione abbraccia il mondo, stimolando il progresso, facendo nascere l'evoluzione» (Albert Einstein).

<sup>57</sup> Gli studi sul teletrasporto «quantistico» hanno avuto inizio nei primi anni '90. Nel 2017 è stato realizzato da un gruppo di ricercatori cinesi il primo teletrasporto di un fotone dalla terra ad un satellite a centinaia di chilometri di distanza. Nell'agosto del 2008 il fisico statunitense di origine giapponese Michio Kaku su *Discovery Channel Magazine* ha preconizzato che un dispositivo di teletrasporto simile a quelli visti nella serie televisiva «*Star Trek*» potrebbe essere realizzato entro un centinaio di anni.

<sup>58</sup> Secondo l'opinione prevalente l'obbligazione principale nascente dal contratto di trasporto in capo al vettore, ossia quella del trasferimento, deve essere attuata attraverso un mezzo di trasporto. L'esistenza e l'impiego di un veicolo o mezzo di trasporto, tramite il quale avviene il trasferimento, è essenziale per la configurazione del contratto ed insito nella stessa

Per cui, il teletrasporto, non essendo l'apparato tecnologico che eventualmente consentisse di attuarlo qualificabile come veicolo o mezzo di trasporto<sup>59</sup>, non rientrerebbe per questo verso nella nozione giuridica di trasporto.

Inoltre, sempre secondo l'attuale stadio di elaborazione della materia, il trasferimento da un luogo ad un altro deve avere ad oggetto persone o cose intese nella loro intrinseca materialità<sup>60</sup>.

Le energie e altri beni immateriali non possono costituire oggetto di trasporto in senso tecnico-giuridico<sup>61</sup>.

Il teletrasporto, invece, volendo semplificare, funzionerebbe in virtù

nozione di trasporto (cfr. A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, 207; S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, 161 ss., 165).

<sup>59</sup> Per veicolo o mezzo di trasporto si intende ogni struttura idonea al trasporto di persone o cose da un luogo ad un altro. La struttura, per le proprie caratteristiche costruttive, deve essere in grado di operare il trasferimento, anche se in virtù di energie esterne e tramite la condotta dell'uomo. Non ha rilevanza la presenza di un organo propulsivo, che può anche mancare nel caso in cui il movimento autonomo è comunque consentito da forze esterne. Né assume importanza il fatto che l'energia per il movimento del mezzo di trasporto sia attinta dall'esterno, purché il mezzo sia conformato in maniera tale da potersi muovere in virtù delle proprie caratteristiche tecniche, rappresentate da un motore che ricava l'energia da un combustibile, da una vela che sfrutta l'energia eolica, da un congegno di trasmissione azionato dall'energia impressa dall'uomo. Quindi, è mezzo di trasporto ogni macchina, costruzione o struttura idonea al movimento per terra, per acqua o per aria in virtù delle sue caratteristiche tecniche (in tal senso, cfr. A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, 63 ss.). La nozione di veicolo è riportata all'art. 46 del codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), mentre quelle di nave e di aeromobile, rispettivamente, agli artt. 136 e 743 cod. nav. Non costituisce mezzo di trasporto l'impianto nel quale o tramite il quale si realizza lo spostamento di materiali oppure di energie (oleodotto, acquedotto, gasdotto, elettrodotto, ecc.). In queste ipotesi non è configurabile una operazione di trasporto (in questo senso, cfr. A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, 207; S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, 165 ss.). Per cui, salvo ampliare il concetto in esame fino a farvi rientrare anche un apparato tecnologico in grado di decomporre la materia, organica e non organica, in energia e di «trasferirla» verso il punto di destinazione, dove in seno ad un ulteriore apparato viene riconvertita in materia, nel teletrasporto non è utilizzato un mezzo di trasporto nel senso classico, corrente e tradizionale dell'espressione.

<sup>60</sup> Il trasferimento deve consistere in uno spostamento materiale nello spazio dell'oggetto trasportato (cfr. A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, cit., 202) e si realizza quando quest'ultimo lascia il punto di partenza per attraversare altri luoghi sino a giungere alla destinazione prevista (cfr. S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, 221 ss.).

<sup>61</sup> Il trasporto deve riguardare cose materiali, per cui non sussiste la fattispecie con riferimento ai beni immateriali ed alle energie (cfr. A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, 203). Le energie, pur essendo considerate beni mobili (art. 814 cod. civ.), possono costituire oggetto di fornitura ma non di trasporto. Altrettanto vale per il trasferimento di fluidi o gas attraverso le apposite condutture (cfr. A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, 203).

della conversione delle entità materiali da spostare (persone oppure oggetti) in «energia» e successiva riconversione in materia.

Quindi, la materia che compone il «viaggiatore» o l'oggetto inanimato da spostare verrebbe convertita in energia (c.d. dematerializzazione) poi «irradiata» verso il punto di destinazione, dove si assisterebbe al procedimento di riconversione di quest'ultima nella materia iniziale, così come esistente al momento della «partenza» (c.d. rimaterializzazione).

Pur condividendo appieno le tesi tradizionali sopra esposte non appare però possibile escludere fin da ora la futura evoluzione della nozione giuridica di trasporto e l'emergere di ragioni che potrebbero indurre ad un vero e proprio ampliamento del suo perimetro concettuale, fino a farvi rientrare in un ipotetico futuro quelle attività di trasferimento di persone o di cose attuate secondo innovative modalità messe a disposizione dai progressi offerti dalle scienze e dalla tecnologia.

Ove mai il sogno di spostarsi istantaneamente da un luogo all'altro dovesse realizzarsi questa futura ipotetica nuova forma di «trasporto» determinerebbe innanzitutto, come già detto, la necessità di rielaborare, ampliandola, la corrente concezione tradizionale del fenomeno in esame e richiederebbe poi una sua specifica regolamentazione sotto il profilo giuridico, comportando anche la necessità di introdurre disposizioni applicabili ai nuovi profili che emergerebbero a seguito della rinnovata fisionomia dell'istituto giuridico.

Ad esempio, dovrebbero costituire oggetto di rielaborazione: la nozione di vettore, il contenuto delle obbligazioni che quest'ultimo assume e che sono poste a suo carico, sia per quanto riguarda quella principale (il trasferimento) che per quanto concerne quelle strumentali (obbligo di protezione del passeggero da incidenti ed obbligo di custodia delle cose), il concetto di mezzo di trasporto e molto altro ancora.

Anche il regime della responsabilità dovrebbe essere integrato con l'introduzione di una relativa specifica disciplina, come avviene per ogni sottotipo di trasporto.

Quindi, dovrebbe essere regolato *ad hoc* il regime di responsabilità da inadempimento<sup>62</sup> e quello della responsabilità in caso di «sinistri» al «viaggiatore»<sup>63</sup>.

Alla luce di quanto illustrato nelle pagine precedenti, la tesi tradizio-

<sup>62</sup> Si pensi al caso del «viaggiatore» che per un errore si «rimaterializzi» in un luogo diverso da quello stabilito quale effettiva destinazione.

<sup>63</sup> Si pensi, ad esempio, dopo la «dematerializzazione» del passeggero a «sinistri» nella fase di «rimaterializzazione» nel punto di prevista destinazione. Si dovrebbe quindi prevedere un regime di responsabilità per danni per i sinistri da teletrasporto.



nale secondo cui il fulcro del trasporto è rappresentato dal trasferimento materiale di persone o cose da un luogo ad un altro avvalendosi di un mezzo di trasporto, potrebbe in un ipotetico futuro, più o meno lontano, essere in parte superata a favore di un nuovo e più ampio concetto, anche svincolato dall'uso di un veicolo nel senso classico dell'espressione, dando vita ad un ulteriore innovativo sottotipo dotato, in quanto tale, di apposita disciplina giuridica e regolamentazione, peraltro necessariamente di carattere uniforme.

In buona sostanza, i futuri progressi delle scienze e delle tecnologie potrebbero far sì che il tradizionale concetto del «trasportare»<sup>64</sup>, anche sotto il profilo giuridico, possa in parte evolversi e, per l'effetto, svincolarsi dal significato originario e tradizionale che lo caratterizza, finendo per ricomprendere nuove forme rese possibili dai continui progressi scientifici, forme magari al momento attuale ancora impensabili o ritenute irrealizzabili, come era molti secoli addietro per le «macchine volanti» di Leonardo, oggi invece considerate normali mezzi di trasporto attraverso cui si attua una data forma di trasferimento.

In conclusione, nel tempo a venire per il settore dei trasporti potrebbero schiudersi orizzonti così nuovi da far persino dubitare della precisione etimologica della stessa parola «trasporto» (portare, in senso materiale, persone o cose da una parte all'altra) e della sua idoneità e capacità per il futuro di designare attività di «spostamento» di tipo completamente diverso, realizzabili con apparati tecnologici avanzati e a prescindere dall'impiego di un mezzo di trasporto in senso classico, alla quale però si potrà comunque scegliere di rimanere legati, sia per ragioni di rispetto della tradizione che per motivi di carattere affettivo, atteso il valore convenzionale ed elastico dell'espressione terminologica.

<sup>64</sup> Il verbo «trasportare» deriva dal latino «*transportare*», composto di «*trans*» (oltre, dall'altra parte) e «*portare*» (portare), vale a dire portare da un luogo ad un altro. Così come il verbo «trasferire» deriva dal latino «*transferre*», composto di «*trans*» e «*ferre*» (portare, spostare), dal verbo latino «*fero*».

## L'ECLISSI DEL CAPITALE SOCIALE AI TEMPI DEL COVID-19

DARIO LATELLA

SOMMARIO: 1. Discipline emergenziali e capitale sociale. – 1.1. *Segue*: il rinvio dell'entrata in vigore del Codice della Crisi e l'inadeguatezza degli indicatori di natura finanziaria. – 2. Quale funzione per il capitale sociale. – 3. L'eclissi del capitale sociale, o di ciò che ne resta. – 3.1. *Segue*: un'ipotesi di lavoro.

1. “*A che serve il capitale?*”. Con questa domanda, Francesco Denozza intitolava un noto contributo scientifico che nei primi anni duemila rispondeva alla tesi proposta da Luca Enriques e J. Robert Macey sulla rimozione del valore legale del capitale<sup>1</sup> e, invero, rinverdiva il radicato dibattito sulla funzione di uno dei pilastri della struttura finanziaria delle società azionarie<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> F. DENOZZA, *A che serve il capitale? (Piccole glosse a L. Enriques-J.R. Macey, Creditors Versus Capital Formation: The Case Against the European Legal Capital Rules)*, in *Giur. comm.*, 2002, I, 585 ss.; il saggio segue appunto alla pubblicazione di L. ENRIQUES e J.R. MACEY, *Raccolta del capitale di rischio e tutela dei creditori: una critica radicale alle regole europee sul capitale sociale* (trad. it. di *Creditors Versus Capital Formation: The Case Against the European Legal Capital Rules*), in *Riv. soc.*, 2002, 78 ss., nel quale gli AA. esposero per la prima volta la controversa tesi sulla esigua utilità che le regole sul capitale sociale rivestono per i creditori sociali. La polemica proseguì in L. ENRIQUES, *Capitale sociale, informazione contabile e sistema del netto: una risposta a Francesco Denozza*, in *Giur. comm.*, 2005, I, 607 ss.; e poi infine ancora in F. DENOZZA, *Le funzioni distributive del capitale*, in *Giur. comm.*, 2006, I, 489 ss.

<sup>2</sup> Cfr. G. FERRI JR., *Struttura finanziaria dell'impresa e funzione del capitale sociale*, in *Riv. not.*, 2008, 746; e ancora, P. SPADA, *Un numero che detta regole. Ovvero il ruolo del capitale sociale nel diritto azionario italiano*, in *Riv. not.*, 2014, p. 438 s.; e già F. DI SABATO, *Capitale e responsabilità interna nelle società di persone*, Napoli, 1967, *passim*; ID., *Il capitale sociale (problemi attuali)*, in *Riv. dir. impr.*, 1989, 239 ss.; G.B. PORTALE, *Capitale sociale e conferimenti nella società per azioni*, in *Riv. soc.*, 1970, 88 ss.; ID., *Capitale sociale e società per azioni sottocapitalizzata*, Milano, 1991, *passim*; ID., *Rileggendo la ristampa di un libro sul capitale sociale e la responsabilità interna nelle società di persone: il capitale sociale oggi*, intervento durante “*La tavola rotonda: il capitale sociale*”, Università degli studi di Napoli Federico II, 25 novembre 2009, in *Riv. Dir. Impr.*, 2010, 2, 201 ss.; ID., *Società a responsabilità limitata senza capitale sociale e imprenditore individuale con «capitale destinato» (Capitale sociale quo vadis?)*, in *Soc.*, 2010, 1238 ss.; E. GINEVRA, *Il senso del mantenimento delle regole sul capitale sociale (con cenni alla s.r.l. senza capitale)*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 2013, 2, 169 ss.; in un'ottica compa-

In base alle latitudini giuridiche e agli orientamenti di pensiero, il capitale sociale assume connotazioni normative e funzioni pratiche differenti, che lo portano a essere talora vero e proprio baluardo degli interessi dei creditori sociali, altre volte un mezzo di misurazione dei diritti dei soci o di innesco di obblighi gestionali, altre ancora un requisito per l'accesso ad attività riservate<sup>3</sup>; senza contare poi l'apporto offerto dalle scienze economiche, che ne riducono drasticamente la rilevanza per finalità di politica legislativa e ne valorizzano soprattutto il ruolo di risolutore del conflitto tra soci e creditori nella fruizione e ripartizione delle risorse sociali<sup>4</sup>. I soci, infatti, tendono a massimizzare *per sé* l'utilità proveniente dagli *assets* aziendali propendendo per la produzione di dividendi; al contrario, l'approccio dei creditori è normalmente quello di evitare che le risorse aziendali vengano utilizzate per finalità di divisione tra i soci, inducendo ove possibile la società a trattenerle quale presidio della propria garanzia patrimoniale.

Ecco, la possibile interferenza dei creditori sociali nelle scelte sulla destinazione del netto patrimoniale, in uno all'esigenza avvertita dai legislatori<sup>5</sup> che i soci non si appropino delle risorse a scapito dei terzi, costi-

ratistica, cfr. M. MIOLA, *Il sistema del capitale sociale e le prospettive di riforma nel diritto europeo delle società di capitali*, in *Riv. soc.*, 2005, 1199 ss. e N. DE LUCA, *Riduzione del capitale ed interessi protetti. Un'analisi comparatistica*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, II, 569 ss.; d'obbligo, poi, il rinvio alle tesi di K. KÜBLER, *Aktie, Unternehmensfinanzierung und Kapitalmarkt*, Köln, 1989, *passim*, di cui vedi con lo stesso titolo il saggio pubblicato in *Il diritto delle società per azioni: problemi, esperienze, progetti*, a cura di P. Abbadessa e A. Rojo, Milano, 1993, 101 ss.; nella stessa raccolta *Il diritto delle società per azioni: problemi, esperienze, progetti*, vedi il saggio di M.S. SPOLIDORO, *Il capitale sociale*, 59 ss., e ID., (voce) *Capitale sociale*, in *Enc. dir.*, agg., vol. IV, Milano, 2000, 195 ss.

<sup>3</sup> Cfr. A. PACIELLO, *La funzione normativa del capitale nominale*, in *RDS*, 2010, 13 ss.; G. GIANNELLI, *Disciplina del capitale, organizzazione del patrimonio, "corretto" finanziamento della società e tutela dei creditori*, in *Società, banche e crisi di impresa*. Liber Amicorum Pietro Abbadessa, diretto da M. Campobasso, V. Cariello, V. Di Cataldo, F. Guerrera, A. Sciarone Alibrandi, Torino, 2014, Vol. 1, Torino, 2014, 479 ss.

<sup>4</sup> Cfr. prevalentemente F. EASTERBROOK e D. FISCHER, *The Economic Structure of Corporate Law*, Cambridge, Mass., London, 1991 (edito nella trad. it. con il titolo, *L'economia delle società per azioni*, Milano, 1996); e già M. EISENBERG, *The Structure of the Corporation*, Boston, 1976; e R. CLARK, *Corporate Law*, Boston, Toronto, 1986.

<sup>5</sup> In Europa, dagli anni '70, qualsiasi opzione normativa è stata di fatto neutralizzata dalla emanazione della Direttiva n. 77/91/CEE, di armonizzazione del diritto delle società, poi rifiuta nella Direttiva (UE) 2017/1132 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 giugno 2017, successivamente modificata con Direttiva (UE) 2019/1151 del 20 giugno 2019. La Direttiva n. 77/91/CEE fu trasposta per la prima volta in Italia dal d.P.R. 10 febbraio 1986, n. 30.

A fronte della scelta del legislatore comunitario, di imporre una disciplina del "minimo" per il capitale sociale, gli ordinamenti di tradizione anglosassone mantengono ferma l'idea

tuisce lo snodo centrale nel moderno dibattito sul capitale e sulla relativa disciplina legale<sup>6</sup>.

Questo dibattito risulta evidentemente acuito dalla contingenza pandemica, ma direi ancor prima dalla stessa evoluzione dell'economia da organizzazione dell'utilizzo di risorse "reali" (o *tangibles*) a impiego (o scommessa sulla sussistenza) di risorse finanziarie (o latamente *intangibles*); il che ha inevitabilmente acuito la già profonda divaricazione esistente tra la tradizionale e ormai *âgée* funzione di garanzia cui il capitale sociale legale tenderebbe e la concreta disponibilità di risorse escutibili che i creditori sociali possono invece rinvenire in sede soddisfacente<sup>7</sup>.

Non può ormai considerarsi un caso, in tal senso, che la produzione di norme sul capitale sociale si caratterizzi per manipolazioni sempre più radicali della regola aurea "ricapitalizza o liquida", che puntualmente ne prevedono la sospensione, come se il baluardo del micro-sistema capitalistico dovesse cedere costantemente il passo a esigenze che la disciplina non prende affatto in considerazione e che, quindi, possono affermarsi soltanto mediante interventi di mutilazione; o come se il capitale nominale fosse ormai soltanto un vuoto simulacro, del quale conserviamo gelosamente la portata precettiva essenzialmente per misurare il grado di adempimento degli obblighi gestori imposti agli amministratori in caso di perdite normativamente rilevanti (artt. 2446 ss. c.c.)<sup>8</sup>.

La traslazione delle tecniche di sostentamento delle imprese dal piano patrimoniale a quello finanziario si riflette naturalmente non soltanto sull'esercizio fisiologico dell'attività aziendale, ma soprattutto sul versante patologico, comportando che il costante decremento dei flussi dispo-

circa la superfluità del capitale quale strumento di protezione dei creditori sociali (cfr. M. LUTTER, *Legal Capital in Europe, European Company And Financial – Special Volume 1*, Berlin, 2006, *passim*; e per altro verso, AA., *The Anatomy of Corporate Law: A Comparative and Functional Approach*, Oxford, 2017, *passim*).

<sup>6</sup> Cfr. E. FERRAN, *Revisiting Legal Capital*, in *Eur. Bus. Org. Law. Rev.*, (2019) 20, 521 ss.; la sensibilità su questi temi è sempre viva, da ultimo v. anche L. SALAMONE, *Crisi patrimoniali e finanziarie nella legislazione emergenziale del Paese di Acchiappacitrulli. Note sugli articoli 5-10 d.l. n. 23/2020 in materia di diritto delle società di capitali e procedure concorsuali*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 2/2020.

<sup>7</sup> Per un efficace esempio critico, cfr. L. SALAMONE, *Crisi patrimoniali e finanziarie*, cit., par. 2.1.1; cfr. inoltre R. SACCHI, *Capitale sociale e tutela dei fornitori di equity e di capitale di debito avversi al rischio dopo le opzioni del legislatore italiano nell'applicazione dei principi contabili internazionali*, in *La società per azioni oggi: tradizione, attualità e prospettive: atti del Convegno internazionale di studi*, Venezia, 10-11 novembre 2006, Milano, 2007, 1125 ss.

<sup>8</sup> Per riferimenti critici alla teoria del capitale come "privilegio" accordato ai soci in contrappeso alla responsabilità limitata, v. L. ENRIQUES e J.R. MACEY, *Raccolta del capitale di rischio*, cit., 86, nt. 32.

nibili per il pagamento degli obblighi in scadenza non risulti più colma-  
bile né dalla consistenza dei beni aggredibili dai creditori e liberamente  
disponibili da parte dei soci, né tantomeno dalla consistenza capitalistica  
legale, rispetto alla quale gli ordinamenti nazionali si trovano spesso co-  
stretti a derogare. Ne sono appunto un esempio le discipline nazionali  
introdotte a seguito della congiuntura pandemica e, in questo contesto,  
proprio quelle che hanno riguardato la “sterilizzazione” delle regole sul-  
lo scioglimento della società in conseguenza della erosione del capitale.

Senza entrare nell’analisi tecnica delle norme in parola<sup>9</sup>, basti qui os-  
servare che il legislatore nazionale ha operato questo intervento emer-  
genziale mediante il c.d. “decreto liquidità”<sup>10</sup>, attraverso il quale ha sta-  
bilito «*a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fi-  
no alla data del 31 dicembre 2020 per le fattispecie verificatesi nel corso  
degli esercizi chiusi entro la predetta data non si applicano gli articoli  
2446, commi secondo e terzo, 2447, 2482-bis, commi quarto, quinto e se-  
sto, e 2482-ter del codice civile. Per lo stesso periodo non opera la causa di  
scioglimento della società per riduzione o perdita del capitale sociale di cui  
agli articoli 2484, primo comma, numero 4), e 2545-duodecies del codice  
civile*». Il senso dell’intervento, a detta dei primi commentatori<sup>11</sup>, è quel-  
lo di evitare che le perdite sul capitale intervenute nel periodo di crisi  
pandemica possano determinare effetti obbligatori per le società, i quali

<sup>9</sup> Per la quale v. appresso alla nota 11.

<sup>10</sup> Decreto legge 8 aprile 2020, n. 23, poi convertito in legge 5 giugno 2020, n. 40, recan-  
te: «*Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di  
poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di  
termini amministrativi e processuali*».

<sup>11</sup> Cfr. lo stesso L. SALAMONE, *Crisi patrimoniali e finanziarie*, cit., *passim*; cfr. anche il  
Tribunale di Catania del 27.5.2020, Pres. M. Sciacca, est. F. L. Ciraolo, Giudice L. De Ber-  
nardin (ined.), che, sull’interpretazione dell’art. 6 del D.L. 23/2020 e dei suoi limiti temporali,  
ha definito un caso di delibera di aumento di capitale adottata *ex art.* 2447 c.c. nel gennaio  
2020, il cui termine di efficacia scadeva a seguito della entrata in vigore della norma emer-  
genziale citata. Il tema era quello se “la fattispecie” (di cui all’art. 6 sopra citato) si fosse concre-  
tizzata prima o dopo l’entrata in vigore del decreto legge n. 23/2020. Il Tribunale etneo ha  
concluso per l’inapplicabilità della normativa sopravvenuta; v. poi A. PAOLINI e M. GARCEA,  
*Sospensione degli obblighi di riduzione del capitale ed emergenza Covid-19 (D. l. 8 aprile 2020,  
n. 23)*, in CNN Notizie, 19 maggio 2020; G. D’ATTORRE, *Disposizioni temporanee in materia  
di riduzione del capitale ed obblighi degli amministratori di società in crisi*, in *Fallimento*, 2020,  
p. 597 ss.; G. COVINO, A. AURICCHIO, L. JEANTET e P. VALLINO, *La ristrutturazione al tem-  
po del covid-19: prime riflessioni*, in *Il Fallimentarista*, 24 aprile 2020; AA.VV., *Il diritto  
dell’emergenza: profili societari, concorsuali, bancari e contrattuali*, a cura di M. Irrera, Torino,  
2020, *passim*; N. ABRIANI, *Il diritto delle imprese nell’emergenza*, in *papers dell’Osservatorio  
sulla Crisi d’Impresa (OCI)*, Maggio 2020; N. ABRIANI e P. RINALDI, *Emergenza sanitaria e  
tutela proporzionata delle imprese: oltre la domanda tricolore*, in *IlCaso.it*, 4 giugno 2020.

siano da ricollegarsi in realtà a contingenze esterne non contrastabili, piuttosto che all'ordinario deteriorarsi dei conti di esercizio.

Orbene, un'analogia sospensione delle norme sullo scioglimento della società per il venir meno del capitale sociale era già stata introdotta dal legislatore delle plurime novelle della legge fallimentare con l'art. 182-*sexies*<sup>12</sup>, con riguardo però al caso che pendesse una domanda di accesso a procedura di concordato preventivo. In tale ipotesi, l'impresa che chiede di accedere alla composizione della crisi è autorizzata ad operare fuori dai limiti dell'equilibrio finanziario imposto dalle regole sul capitale e soltanto entro un limite di tempo ben preciso (l'intervallo tra il deposito della domanda e l'omologazione giudiziale), esauritosi il quale essa dovrà tendere a ristabilire quello stesso equilibrio, direi quale ulteriore presupposto di vaglio e omologazione della proposta<sup>13</sup>.

Sicché, la "sterilizzazione" delle norme sul capitale da "codice della crisi" rende neutro il *deficit* finanziario *medio tempore* verificatosi, perché l'informativa ai creditori viene ampiamente sostituita e, anzi resa più intensa, dagli obblighi accessori alla procedura avviata. La norma "Covid" (art. 6, d.l. n. 23/2020, conv. in l. n. 40/2020), al contrario, non pone alcuna inerente tra permanenza della crisi e sospensione degli obblighi di riduzione del capitale, così peraltro lasciando aperta la possibilità di una sua proroga, o estensione, dipendente dalle contingenze future e suscettibile di applicazione generalizzata.

L'ottica pienamente "finanziaria" dell'approccio alla gestione dell'impresa e, in particolare, alla regolazione della sua crisi, è stata resa esplicita dalla codificazione del 2019 (D.Lgs. n. 14/2019<sup>14</sup>), che ha in-

<sup>12</sup> Così, l'art. 182-*sexies* l.fall.: «I. Dalla data del deposito della domanda per l'ammissione al concordato preventivo, anche a norma dell'articolo 161, sesto comma, della domanda per l'omologazione dell'accordo di ristrutturazione di cui all'articolo 182 bis ovvero della proposta di accordo a norma del sesto comma dello stesso articolo e sino all'omologazione non si applicano gli articoli 2446, commi secondo e terzo, 2447, 2482-bis, commi quarto, quinto e sesto, e 2482-ter del codice civile. Per lo stesso periodo non opera la causa di scioglimento della società per riduzione o perdita del capitale sociale di cui agli articoli 2484, n. 4, e 2545-duodecies del codice civile. II. Resta ferma, per il periodo anteriore al deposito delle domande e della proposta di cui al primo comma, l'applicazione dell'articolo 2486 del codice civile.

<sup>13</sup> Cfr. D. LATELLA, in *I nuovi esoneri dagli adempimenti societari e di bilancio: perdite, continuità aziendale; finanziamenti dei soci. Rapporti con l'insolvenza ed effetti sulle prospettive concorsuali*, webinar a cura dell'Osservatorio della Crisi d'Impresa, 20 aprile 2020, sul sito [osservatorio-oci.org](http://osservatorio-oci.org).

<sup>14</sup> La riforma della disciplina della crisi d'impresa, come è noto, è contenuta nel D.Lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 (G.U. del 14 febbraio 2019, n. 38, S.O.), emanato in attuazione della legge delega 19 ottobre 2017, n. 155 (G.U. 30 ottobre 2017, n. 254) e subirà le modificazioni e integrazioni che perverranno dalla attuazione dell'art. 1, L. 8 marzo 2019, n. 20, a sua volta

trodotto una lettura del dissesto totalmente sbilanciata sui flussi aziendali<sup>15</sup>, per altro verso concentrando la nozione di “netto patrimoniale” soltanto sulla disciplina della responsabilità degli organi societari e della quantificazione del correlativo danno (tra gli altri, cfr. artt. 14, 378, d.lgs. n. 14/2019), così quindi assegnando una funzione squisitamente “normativa” al capitale sociale.

Il capitale sociale legale è divenuto, in altri termini, uno strumento di selezione di precisi obblighi gestionali, piuttosto che una grandezza economica idonea a misurare la capienza patrimoniale o la solvibilità dell'impresa.

**1.1.** Ogni disposizione che oggi utilizzi come criterio di *enforcement* un indicatore di natura finanziaria deve fare i conti con questa non superata crisi del capitale<sup>16</sup>. Non poteva farvi eccezione, appunto, il Codice della Crisi (d.lgs. n. 14/2019), la cui matrice eminentemente finanziaria non poteva reggere alla prova dell'emergenza pandemica; quest'ultima ha infatti determinato la frantumazione di molte regole di conduzione dell'impresa in *going concern* e, per questa via, avrebbe generato crisi congiunturali che non potevano assicurare alcun tipo di selezione virtuosa.

In questo contesto, il rinvio in blocco al 1° settembre 2021 della entrata in vigore della parte residua delle norme che il Codice della Crisi dedica alla gestione della ristrutturazione aziendale (art. 5 d.l. n. 23/2020, conv. in l. n. 40/2020) non rappresenta altro che l'inevitabile approdo di un ripensamento invero già avviato con la bozza di decreto correttivo al Codice della Crisi, approvato dal Consiglio dei Ministri il

immediatamente emanata per delegare il Governo, entro due anni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega di cui alla predetta L. 19 ottobre 2017, n. 155 e nel rispetto dei principi e criteri direttivi da essa fissati, all'adozione di “disposizioni integrative e correttive” dei decreti legislativi medesimi. La necessità di emanare una nuova legge delega in materia scaturisce dal fatto che la L. 19 ottobre 2017, n. 155, non ha previsto la possibilità di adottare decreti integrativi e correttivi.

<sup>15</sup> Ne sono una testimonianza emblematica le norme sui controlli di allerta e prevenzione (artt. 13 ss.), oltre che gli indicatori emanati dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (leggili su *Il Sole 24 ore* del 11 e 12 settembre 2019 e sul sito del CNDCEC). Sottoposti a un test di efficacia, dimostrano che oltre il 50% delle imprese sarebbe già insolvente, rispetto al totale di quelle oggetto di segnalazione. Secondo quanto previsto dalle bozze a disposizione è necessario considerare l'adeguatezza del patrimonio netto e del DSCR (*Debt Service Coverage Ratio*); in caso di indisponibilità di quest'ultimo occorre calcolare i seguenti indici: oneri finanziari su ricavi; patrimonio netto/debiti totali; attività a breve/passività a breve; *cash flow*/attivo; indebitamento previdenziale e tributario/attivo.

<sup>16</sup> Cfr. J. HASKEL e S. WESTLAKE, *Capitalism Without Capital: The Rise of the Intangible Economy*, Princeton, 2018, spec. cap. 2.

13 febbraio 2020. Questo prevedeva all'art. 41 che gli obblighi di segnalazione provenienti sia dall'organo di controllo societario o del revisore e diretto verso l'OCRI (art. 14, comma 2), sia dai creditori qualificati circa le esposizioni debitorie rilevanti (art. 15), operassero unicamente a partire dal 15 febbraio 2021 per le imprese che negli ultimi due esercizi non avessero superato alcuno dei noti limiti (attivo patrimoniale o ricavi superiori ai 4 milioni, o dipendenti impiegati nell'esercizio in misura maggiore di 20 unità).

Già questo stratificarsi di “calendari” costituisce un indizio assai significativo di come lo scenario disegnato dal legislatore della riforma della crisi risulti ormai profondamente disallineato, non soltanto – come è ovvio – rispetto ai tempi del Covid-19, ma ancor prima rispetto all'andamento della congiuntura economica e finanziaria sulla quale il Codice avrebbe dovuto incidere. Certo, è evidente che in una situazione in cui l'intero tessuto economico è gravemente intaccato – e l'innescò di un nuovo *going concern* mondiale tarderà –, la ricaduta pratica dei già severi indicatori disponibili non potrebbe che generare la falciatura anticipata e generalizzata di un eccezionale numero di imprese, provocando un fenomeno di “estinzione della specie”, piuttosto che – come ho detto – di selezione virtuosa<sup>17</sup>.

Questo disallineamento tra i tempi di emanazione delle norme e la loro entrata in vigore potrebbe anche essere il sintomo di una resistenza al cambiamento. Ma basti osservare qual è l'atteggiamento degli ordinamenti stranieri in questo momento, per verificare come tutti abbiano approntato misure di congelamento o sospensione dei presidi posti a tutela della emersione tempestiva della crisi: in Germania, è stato sospeso l'obbligo di chiedere l'apertura di una procedura di insolvenza fino al settembre 2020; in Francia, la cessazione dei pagamenti andrà valutata dal Tribunale solo fino al 12 marzo scorso, così esimando il debitore dall'obbligo di richiedere la procedura concorsuale per il caso in cui tale circostanza si sia verificata in data successiva; in Italia, come sappiamo, la misura prescelta è stata singolarmente quella della declaratoria di improcedibilità dei ricorsi per dichiarazione di fallimento, forse così spostando sul piano della mera amministrazione della giustizia un problema che, in realtà, dovrebbe essere di irrilevanza temporanea e giustificata dei sintomi esterni della crisi<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Cfr. per riferimenti, D. LATELLA, *Ruolo del professionista e assetto dei controlli interni*, in *Dir. fall.*, 2020, 366 ss.

<sup>18</sup> Così l'art. 10 del “decreto liquidità”: «Disposizioni temporanee in materia di ricorsi e richieste per la dichiarazione di fallimento e dello stato di insolvenza. 1. Tutti i ricorsi ai sensi



Non a caso, la linea ispiratrice dei provvedimenti emergenziali sembra essere quella della stretta inerza dello stato di illiquidità o di sovraindebitamento rispetto all'emergenza Covid-19 (così, espressamente, ad esempio, nella decretazione tedesca; ma non può ragionevolmente ritenersi che la sola sovrapposizione temporale tra emergenza e crisi possa da sola giustificare il beneficio normativo di volta in volta invocato).

Se allora inseriamo la situazione italiana nel contesto mondiale di riferimento, l'origine causale dei rinvii annunciati e decisi non mi sembra tale da far pensare a un semplice "rifiuto del nuovo". Mi pare, tuttavia, che dai tentennamenti anche "pre-Covid" emerga una preoccupante assenza di consapevolezza circa le mutazioni che l'economia reale ha compiuto negli ultimi decenni, durante i quali le energie delle imprese e le stesse modalità di percezione della forza imprenditoriale – ancora una volta – si sono radicalmente spostate dalla visione patrimoniale a quella finanziaria.

Ritorno allora sull'interrogativo iniziale per domandarmi "*a cosa serve il capitale sociale?*", se poi l'intero impianto normativo di regolazione dell'andamento della gestione d'impresa e della sua eventuale crisi è poggiato sull'analisi dei flussi finanziari.

Le mutazioni che l'economia reale ha compiuto negli ultimi decenni, nei quali le energie delle imprese e le stesse modalità di percezione della forza imprenditoriale si sono modificate, mi sembra che meritino di essere considerate come il perno intorno al quale verificare – mutuando metaforicamente il nostro linguaggio tecnico di settore – la stessa "fattibilità" del Codice della Crisi. Ecco, la mia sensazione è quella di una grave e mal celata assenza di consapevolezza circa il fatto che l'intera impalcatura della prevenzione e dell'allerta si regge sulle fragili gambe di un atleta ormai stanco di correre. Imporre quindi allenamenti ancora più duri significa soltanto eliminare l'atleta dal gioco.

Fuor di metafora, la rivisitazione del Codice meriterebbe, anzitutto, un intervento di vigorosa correzione degli indicatori, sia nella definizione normativa a monte, che in quella regolatoria a valle da parte del Consiglio Nazionale dei Commercialisti. In secondo luogo, la politica degli incentivi alla emersione anticipata della crisi andrebbe convertita dalla mera induzione dei controllori alla delazione interna (per lucrare il beneficio dell'esonero dalla responsabilità), al conseguimento di vantaggi sul piano dello scrutinio di fattibilità dei concordati o di parziale conser-

degli articoli 15 e 195 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 e 3 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 depositati nel periodo tra il 9 marzo 2020 ed il 30 giugno 2020 sono improcedibili».

vazione delle risorse a favore del debitore. Infine, anche al prezzo di una entrata in vigore ulteriormente selettiva per gruppi di norme di maggiore qualità (gruppi di imprese), il rinvio potrebbe consentire di allineare il Codice alla direttiva “*restructuring*”<sup>19</sup>, per esempio intervenendo ancora sull'alleggerimento della fase di gestione negoziale dell'allerta, che nella direttiva è di fatto assente.

Cavalcare oggi l'onda del merito finanziario, anche per finalità di selezione delle aziende da ristrutturare, significa cogliere il lato peggiore del ciclo economico dell'impresa e, per tale via, conseguire risultati distortivi delle finalità prefisse. Secondo le analisi di S&P, i bilanci delle imprese a livello globale si sono appesantiti negli ultimi dieci anni di un ulteriore 15% di leva finanziaria, così conseguendo il risultato record del 93% nel rapporto tra debito e GDP mondiale (*Gross Domestic Product*). Negli Stati Uniti, le misure introdotte dal governo Trump puntano alla disseminazione di *seed capital* che, sebbene in questo momento destinato ad essere veicolato mediante i canali del credito, attingerà direttamente alle scorte della *Federal Reserve*. Tuttavia, è allo studio un meccanismo di somministrazione di risorse finanziarie differenziato per piccole e medie imprese, le quali ovviamente avranno accessi ai canali del credito estremamente più faticosi di quanto possa fare la *public company*<sup>20</sup>.

Ci dobbiamo aspettare che i prossimi anni saranno caratterizzati da numerosi “fallimenti Covid”, la cui matrice causale non risiederà soltanto nel deterioramento delle energie finanziarie provocato dall'attuale *cash crunch*, ma anche nell'applicazione di criteri selettivi del merito imprenditoriale che, pur non avendo ormai nulla a che fare con il “capitale societario”, ne mantengono tuttavia la rilevanza formale e trattengono quella forza evocativa del richiamo alla responsabilità gestoria, probabilmente anch'esso da ridimensionare.

<sup>19</sup> Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza).

<sup>20</sup> M. HARMON e V. IVASHINA, *Managing the Liquidity Crisis*, in *Harvard Business Review*, April 9, 2020; basti leggere il rapporto del WORLD ECONOMIC FORUM, realizzato in collaborazione con Marsh & McLennan e Zurich Insurance Group, *COVID-19 Risks Outlook. A Preliminary Mapping and Its Implications*, 2020, per verificare come siano valutati consistenti i rischi economici legati alla pandemia e il verificarsi di una prolungata recessione globale per i prossimi diciotto mesi; sono inoltre considerati probabili cambiamenti strutturali e soprattutto l'accumularsi di debito che si scaricherà sui *budget* aziendali per molti anni.

2. La sensazione che allora appare legittimo coltivare, nel connettere le diverse linee di evoluzione dell'economia alle reazioni dei legislatori nazionali di fronte alla crisi pandemica, è quella di una sostanziale inadeguatezza delle norme giuridiche che, per un verso, pretendono di utilizzare la regola della indisponibilità del netto patrimoniale quale criterio di protezione formale dei terzi e, per altro verso, omettono di valorizzare l'unico indicatore di affidabilità che l'economia reale adopera almeno nelle contrattazioni massive, ossia la capacità di *solvency*.

Un esempio concreto di come questa inadeguatezza abbia pesato nella recente storia economica è rappresentato dal caso dei mutui cc.dd. *subprime*, che negli (e dagli) Stati Uniti ha determinato nel 2006 l'innesco della più grave crisi finanziaria moderna. Alla base del fenomeno, e al di là delle distorsioni che ne sono derivate in termini speculativi globali, sta l'esplosione di una "bolla" nel mercato della casa che si è presto evoluta in una stretta creditizia di ampiezza planetaria. In quel caso, la percezione che il prezzo degli immobili potesse soltanto salire ha creato un ambiente favorevole all'allentamento dei criteri di prestito e ha indotto le istituzioni bancarie a correre il rischio dell'inadempimento dei mutuatari. La maggior parte delle banche non era preparata a fronteggiare le costose inadempienze che si sono manifestate e, già alla fine del 2007, molte di esse chiedevano di essere esentate dall'applicazione di una regola che si sarebbe rivelata improvvisamente "miope", ossia lo *Standard 114* del *Financial Accounting Standards Board*, che imponeva la valorizzazione dei crediti in sofferenza sulla base del valore attuale del *cash flow* futuro<sup>21</sup>.

La spiegazione offerta da Robert Shiller è stata quella di una larga impreparazione del sistema bancario di fronte al (prevedibile) crollo dei prezzi del "mattone" americano, che ha influito sui bilanci delle imprese legate al circuito immobiliare determinando, per un verso, il congelamento finanziario delle linee di credito concesse e, per altro verso, l'indebolimento strutturale di un intero comparto produttivo. Fino al punto che le esternalità generate dalla crisi immobiliare si sono propagate ai costumi sociali e alla stessa tenuta delle regole giuridiche angloamericane. Non senza un curioso apprezzamento per la nostra tradizione giuridica, il premio Nobel per l'economia è arrivato a teorizzare l'introduzione di clausole automatiche di contrattazione fondate su isti-

<sup>21</sup> Così lo Standard 114: «... *It requires that impaired loans that are within the scope of this Statement be measured based on the present value of expected future cash flows discounted at the loan's effective interest rate or, as a practical expedient, at the loan's observable market price or the fair value of the collateral if the loan is collateral dependent...*».

tuti tipici del diritto continentale, quali l'ipoteca e l'assistenza legale obbligatoria del notaio, quasi a recuperare (con un singolare senso di novità) la portata di regole che vengono al contrario considerate un freno alla modernità e alla libera concorrenza<sup>22</sup>.

Naturalmente, non si può fare delle regole sulla ricchezza una variabile dipendente da circostanze imprevedibili, come possono essere una crisi pandemica o l'esplosione di una bolla speculativa; anche perché, come si è visto, le spinte che stanno al di sotto della maturazione delle "bolle", così come quelle che cavalcano una crisi di natura sanitaria, sono in grado di frantumare in pochi istanti le norme poste a presidio della ricchezza ogni qualvolta la loro permanenza sia invece in grado di generare effetti distorsivi. Questa è la ragione per cui la gestione di siffatti rischi potrebbe essere efficacemente rimessa a meccanismi assicurativi, piuttosto che di mero *bail-out*, almeno per ciò che attiene alle ripercussioni avvertibili sulle soglie di sussistenza compromesse a seguito della perdita dei posti di lavoro e del manifestarsi delle diverse esternalità negative della crisi<sup>23</sup>.

Analoga reazione scomposta si registra, appunto, con le regole sul capitale sociale.

Esse vengono da tempo disinvoltamente depotenziate (ne sono un altro esempio in Italia le disposizioni sull'abbassamento del capitale "minimo", o sulle società a "semplificazione" variabile<sup>24</sup>), fino a essere

<sup>22</sup> R.J. SHILLER, *The Subprime Solution. How Today's Global Financial Crisis Happened, and What to Do about It*, Princeton, 2008 (nella trad. it. *Finanza shock*, Milano, terza ed. 2018, 89 ss.: «Un'altra possibile clausola di applicazione automatica sarebbe costituita dal requisito che ogni mutuatario ipotecario sia assistito da un professionista affine a un notaio. Questa pratica è comune in molti paesi, ma non negli Stati Uniti. In Germania, per esempio, il notaio legge ad alta voce e interpreta il contratto e, prima di attestare l'autenticità delle firme, fornisce consulenza legale a entrambe le parti. Questo approccio è particolarmente utile per coloro che non si avvalgono di una consulenza legale competente e obiettiva. La partecipazione di una simile figura pubblica alla stipula del prestito ipotecario renderebbe più difficile per i prestatori privi di scrupoli pilotare i propri clienti verso avvocati compiacenti, che non mettono adeguatamente in guardia il cliente contro i rischi che corre»).

<sup>23</sup> E' la proposta di R. J. SHILLER, *The Subprime Solution*, cit. (nella trad. it. *Finanza shock*, cit., 109 ss.).

<sup>24</sup> Il c.d. decreto competitività (d.l. 91/2014), pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 144 del 24.06.2014, ed entrato in vigore il 25 giugno 2014, ridusse la soglia minima di capitale per la costituzione di una società per azioni da 120.000,00 euro a 50.000,00 euro. La s.r.l. può invece costituirsi in forma "ordinaria", con capitale minimo a euro 10.000,00, oppure in forma semplificata, ossia con capitale minimo di 1 euro.

Sintomo eloquente dell'abbandono del legame "giuridico" tra consistenza capitalistica e tipo societario è quello rappresentato dal Decreto legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni

del tutto neutralizzate per la semplice incapacità di sostituirle con presidi salvaguardia effettiva della capacità di *solvency* e nella pervicace convinzione che esse possano garantire il rispetto del perimetro esterno o minimale della condotta gestoria in situazione di crisi aziendale. Detto altrimenti, è come se le regole sul capitale potessero assicurare che gli amministratori, quanto tutto è ormai perso (in termini di capacità patrimoniale di adempimento), pensino almeno a salvare la corrispondenza nominale tra il netto effettivo e quello nominale, proponendo la ricapitalizzazione della società, oppure la sua liquidazione. E tutto questo, (soltanto) sotto la minaccia della loro responsabilità.

Ritorna, allora, quello scetticismo sulla funzione del capitale, che è stato pur osteggiato da chi riconosce che la rilevanza del “netto” non debba stare necessariamente nella rappresentazione della sussistenza di poste di attivo in grado di bilanciare quelle del passivo, oppure in quella di tutelare i creditori in via “reale”, ossia predisponendo mezzi sufficienti all’adempimento<sup>25</sup>. Che le imprese insolventi siano oggi selezionate (*rectius*, escluse dal novero delle solvibili) dalla corretta applicazione delle regole sul capitale, peraltro, è affermazione ai limiti della retorica, che probabilmente nessuno sarebbe in grado di dimostrare. Anche nel contesto pandemico in cui stiamo scrivendo, come si è detto, i legislatori hanno deciso di sospendere la vigenza delle principali regole sulla connessione tra capitale e sopravvivenza della società non certo (soltanto) per evitare l’emersione di insolvenze contabili, quanto piuttosto per impedire che le già traballanti finanze delle aziende possano determinare un numero abnorme di “falsi positivi”, o addirittura virare sull’innal-

urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito in Legge 21 giugno 2017, n. 96, attraverso cui il legislatore nazionale ha voluto estendere a tutte le PMI in forma di società a responsabilità limitata (“s.r.l.”) la possibilità di derogare ad alcuni principi in materia di diritto societario previsti, in origine, per le sole *start-up* innovative e poi successivamente estese anche alle PMI innovative costituite in forma di s.r.l. Così facendo, si è voluto offrire una disciplina flessibile e consentire alle imprese di finanziarsi attraverso canali alternativi a quelli tradizionali ed in particolare all'*equity crowdfunding*. Di fatto, la veste giuridica della s.r.l. può arrivare ad assumere, per scelta statutaria, connotazioni notevolmente simili a quella delle società per azioni, in termini di *governance* e di finanziamento, come pure di circolazione delle quote sociali, a prescindere dal carattere innovativo dell’attività da essa svolta. Il tutto, mantenendo soglie capitalistiche estremamente ridotte. Basti considerare, ad esempio, che il legislatore, con l’obiettivo di contrastare il fenomeno del “sottofinanziamento”, consente oggi di reperire capitali tra il pubblico attraverso il ricorso a strumenti alternativi (appunto, l'*equity crowdfunding*), così superando il tradizionale baluardo che vedeva la s.r.l. tendenzialmente blindata e non propensa ad aprire il proprio capitale a terzi nuovi soci.

<sup>25</sup> Così, F. DENOZZA, *A che serve il capitale?*, cit. 586 ss.

zamento delle soglie di azzardo morale tipico delle situazioni ad altissima criticità<sup>26</sup>. E quindi, come è stato anticipato, forse il vero problema è stabilire in termini di politica legislativa se affidare le sorti della protezione dei creditori alla prevalenza di uno *standard* o di una *rule*: «... ove si opti per una *rule*, si offre una protezione ai fornitori di *equity* e di capitale di debito avversi al rischio; se, invece, si scelga uno *standard*, si privilegia l'interesse di quelli propensi al rischio»<sup>27</sup>.

Ciò che tuttavia la storia recente ha portato allo scoperto è il pericoloso squilibrio tra il fabbisogno di liquidità che il modello di impresa ha determinato e la disponibilità effettiva di quella liquidità<sup>28</sup>. L'abbandono

<sup>26</sup> Cfr. la Relazione al d.l. n. 23/2020 (art. 6): «L'attuale stato di emergenza e crisi economica di dimensioni eccezionali determinato dall'epidemia di COVID-19 sta determinando una situazione anomala che coinvolge anche imprese che, prima dell'epidemia, si trovavano in condizioni economiche anche ottimali, traducendosi in una patologica perdita di capitale che non riflette le effettive capacità e potenzialità delle imprese coinvolte. Di riflesso, e nonostante le massicce misure finanziarie in corso di adozione, si palesa una prospettiva di notevole difficoltà nel reperire i mezzi per un adeguato rifinanziamento delle imprese. In quest'ottica la previsione in esame mira a evitare che la perdita del capitale, dovuta alla crisi da COVID-19 e verificatasi nel corso degli esercizi chiusi al 31 dicembre 2020, ponga gli amministratori di un numero elevatissimo di imprese nell'alternativa - palesemente abnorme - tra l'immediata messa in liquidazione, con perdita della prospettiva di continuità per imprese anche performanti, ed il rischio di esporsi alla responsabilità per gestione non conservativa ai sensi dell'articolo 2486 del codice civile. La sospensione degli obblighi previsti dal codice civile in tema di perdita del capitale sociale, per contro, tiene conto della necessità di fronteggiare le difficoltà dell'emergenza COVID-19 con una chiara rappresentazione della realtà, non deformata da una situazione contingente ed eccezionale. Resta invece ferma la previsione in tema di informativa ai soci, peraltro prevista, per la società per azioni, dall'art. 58 della Direttiva 1132/2017».

<sup>27</sup> R. SACCHI, *Capitale sociale*, cit., 155.

<sup>28</sup> Cfr. A. TOOZE, *Lo schianto. 2008-2018. Come un decennio di crisi economica ha cambiato il mondo*, Milano, 2019, spec. 240 ss. (trad. it. di *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*, New York, 2018), ove l'A. esamina con un'altissima ricchezza di dettagli gli eventi successivi alla crisi del settembre 2008 e l'insieme degli interventi degli stati per rincorrere l'emergenza della carenza di liquidità. L'analisi dimostra che i flussi finanziari sono ormai largamente indipendenti dalla politica nazionale, e i poli messi in rapporto non hanno niente a che vedere con piccole unità di una supposta realtà di perfetta concorrenza. In una logica di circuito monetario, la questione che viene messa in rilievo è che non ha (più) troppo senso focalizzare lo sguardo sui flussi di capitale netti: semplificando, sottrarre alla "moneta" che entra via esportazioni la "moneta" che esce via importazioni. Bisogna invece porre attenzione ai flussi lordi di capitale, visto che ogni spesa deve essere finanziata, anche quando tali flussi si "coprano". Essi possono essere volatili o costruire condizioni instabili e/o insostenibili. La rilevanza per il discorso sulla crisi globale ed europea è immediata. La crisi fu prevista, ma era quella sbagliata. Si riteneva che il problema principale fosse l'enorme passivo commerciale degli Stati Uniti rispetto alla Cina. Si sarebbe trattato di un "eccesso di risparmio globale", che sarebbe affluito negli Stati Uniti alla caccia di titoli di stato "sicuri", abbattendo

del valore degli *assets* tangibili in favore dei prodotti della leva creditizia non ha soltanto spostato il perno intorno al quale è costruita l'economia reale, ma ha altresì generato una richiesta di denaro largamente superiore a quella presente nel circuito bancario. Detto altrimenti, gli *stocks* di denaro necessari per far funzionare un'economia nazionale (come anche una micro-economia imprenditoriale) devono ormai essere considerati al lordo del fabbisogno finanziario necessario non per conseguirne il ricavo, quanto piuttosto per ottenerne il prestito.

Il sistema circolatorio finanziario, cioè, è ormai indipendente dai legami commerciali, perché nella “nuova finanza” la liquidità che si può ottenere non è una somma fissa, limitata dai fondamentali della cosiddetta economia reale, bensì una somma altamente variabile e “drogata” dal peso del debito.

i rendimenti sui *treasury bills* e scatenando la caccia a rendimenti più elevati: di qui la crisi dei *subprime*. Secondo Tooze, per quanto diffusa, una idea del genere è altrettanto sbagliata di quella secondo cui la crisi sarebbe dovuta al debito pubblico: fu invece dovuta all'implosione di un debito privato divenuto enorme.

Mentre negli Stati Uniti la Federal Reserve pompava da subito liquidità nel sistema bancario, nell'eurozona erano gli stati patrimoniali delle banche ad assorbire il debito sovrano. Negli Stati Uniti per aiutare Main Street, cioè le attività reali, si è voluta salvare Wall Street, la finanza. La focalizzazione esclusiva sul sistema finanziario ha mobilitato tutte le risorse che lo stato aveva a disposizione per salvare l'infrastruttura finanziaria della società dal rischio di implosione sistemica, assimilato a un'emergenza militare. Se il mondo è sfuggito al ripetersi di un crollo come quello degli anni trenta del Novecento lo deve in parte a questo salvataggio finanziario, ma anche essenzialmente all'imponente manovra espansiva cinese (di impronta tradizionalmente keynesiana) e agli “stabilizzatori automatici”. Anche per quel che riguarda la stabilizzazione europea, lo sguardo di Tooze si volge alla finanza transatlantica, e mostra come gli Stati Uniti si siano riaffermati come il centro dominante, imponendosi come l'unico stato-nazione che poteva non soltanto parare i colpi all'interno, ma anche imporre una soluzione globale.

Cfr., per una visione in parte differente sulle implicazioni di natura teorica, R. BELLOFIORE, F. GARIBALDO, M. MORTÁGUA, *Euro al capolinea? La vera natura della crisi europea*, Torino, 2019, ove gli AA. definiscono come «sussunzione reale del lavoro alla finanza» l'effetto determinato dalle paure disseminate dalla crisi del 2007. Il timore dell'insolvenza si trasforma in insolvenza reale, incidendo sul mercato del lavoro, sia sotto forma di allungamento della giornata lavorativa, sia sotto forma di ingresso di nuovi lavoratori nel mercato (entrambi i fenomeni imputabili alla necessità di accrescere i redditi familiari per rimborsare i prestiti ricevuti dalle banche). Essi sono ben attenti a evitare la distinzione fra una finanza “cattiva” e un'economia “reale” buona, ma condividono con Tooze l'idea che, data la stretta interconnessione della finanza su scala globale, la crisi fu esportata dagli USA all'Europa facendo sì che le passività bancarie delle banche statunitensi diventassero anche passivi nei bilanci delle banche europee. Allo stesso modo, considerano che gli interventi di ‘salvataggio’ contribuiscono a far crescere il volume del debito e, data la contrazione del Pil, anche il rapporto debito/Pil.

Questo disallineamento sclerotizza ulteriormente la nozione di capitale sociale, fino probabilmente a rendere obsoleta anche la tesi sulla fungibilità tra funzione di garanzia e *solvency test*, che è stata l'innescio della polemica citata in principio<sup>29</sup>. Se, anzi, assumendo che il capitale non possa fungere da argine all'insolvenza e si accetta che il rischio del *default* trasli interamente sui creditori – e, dunque, sulla percezione che essi hanno della capacità di adempimento della singola società e del corretto adempimento dei doveri gestori da parte degli amministratori –, è probabile che si ottenga un effetto ancor più distorsivo, atteso che i terzi non possono conoscere esattamente quale sia il costo reale dell'indebitamento che la società deve sostenere per procurarsi la provvista finanziaria richiesta. In altri termini, anche il *solvency test*, nella sua accezione di base, potrebbe rivelarsi più che fallace avendo a riferimento i dati provenienti dalla tradizionale analisi di bilancio, peraltro come rappresentati dall'organo amministrativo<sup>30</sup>. È in tal senso di dominio comune che il bilancio delle aziende non lascia adeguatamente emergere le nuove consistenze patrimoniali, come ad esempio molti degli *intangibles values*, per i quali tuttavia le imprese sostengono costi rilevanti, ancora appostati prevalentemente tra le spese correnti piuttosto che tra gli investimenti.

Prendere atto di queste modificazioni radicali nell'economia reale sarebbe uno dei primi passi da compiere per assicurare la transizione dal sistema del capitale nominale a un modello più moderno di rappresenta-

<sup>29</sup> In particolare, L. ENRIQUES, *Capitale sociale*, cit., 623, afferma: «A mio avviso, tuttavia, la soglia fino alla quale consentire le distribuzioni dovrebbe essere sganciata dai dati contabili e, traendo spunto dalle indicazioni del rapporto dell'*Interdisciplinary Group on Capital Maintenance* coordinato da Jonathan Rickford, dovrebbe essere individuata nei termini di un *solvency test*: gli amministratori dovrebbero compiere sotto la propria responsabilità una valutazione circa il fatto che la società sia in grado di adempiere le proprie obbligazioni per un lasso di tempo ragionevole, nonostante la distribuzione agli azionisti, tenuto conto delle sue attendibili prospettive e non invece di sviluppi straordinari e imprevedibili; nel nostro sistema, in cui le distribuzioni agli azionisti sono subordinate a una deliberazione dell'assemblea, si può pensare anche a un'invalidità della delibera che sia fondata su una valutazione di cui è *ictu oculi* riconoscibile l'irragionevolezza, con conseguente possibilità di ripetere i dividendi illegittimamente percepiti, salva l'ipotesi di buona fede del socio».

<sup>30</sup> Rischio, questo della manipolazione dei dati, che F. DENOZZA, *A che serve il capitale?*, cit., 598 ss., ravvisa particolarmente significativo per togliere valenza all'argomentazione di Enriques e Macey; ancora, ID., *Le funzioni distributive del capitale*, cit., 503, afferma che «Se si opta per un sistema retto da una regola, e però si vogliono adottare parametri diversi dal confronto tra attivo e passivo risultanti dal bilancio, resta comunque ferma la necessità di scegliere parametri che non siano agevolmente manipolabili e così vaghi da far sì che la risultante regola collassi in uno *standard*».



zione della ricchezza<sup>31</sup>; sempre che, come anche si è autorevolmente sostenuto, non sia più equo ritornare a una nozione patrimonialistica pura del capitale<sup>32</sup>.

3. Da quando, nel 2007, la crisi finanziaria ha contaminato le economie mondiali, in letteratura non si è perduta occasione per recitare il “*de profundis*” del capitale e del capitalismo<sup>33</sup>.

In verità, la nozione di capitale che viene utilizzata ai fini della quantificazione del netto patrimoniale che una società si impegna a segregare in favore dei suoi creditori è più circoscritta rispetto a quella che viene comunemente impiegata per identificare il perno ontologico dell’economia liberista. Le due nozioni hanno tuttavia una base comune, perché attingono entrambe alla legittima esclusione della massa dal godimento di uno *stock* di risorse utilizzate per le finalità egoistiche di pochi (i soci, gli imprenditori, i privati).

Le “forme” del capitalismo si traducono poi in tipologie concrete di risorse capitalistiche, che vanno dalla terra coltivata, alla proprietà intellettuale, passando per la *blockchain* o gli strumenti finanziari derivati. Chi decida cosa debba considerarsi “capitale” sociale è vicenda che può risultare determinante ai fini di questa breve digressione, visto che la stessa regola di sottrazione di alcune risorse alla disponibilità diretta dei soci, come si è visto, è stata messa sovente in crisi.

<sup>31</sup> Per riferimenti, sia consentito il rinvio a D. LATELLA, *Riserve First Time Adoption e regime dell’avviamento acquisito a titolo oneroso*, in RDS, 2017, 54 ss.; cfr. ancora J. HASKEL e S. WESTLAKE, *Capitalism Without Capital*, cit., 325 ss.

<sup>32</sup> Cfr. l’ormai classico T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, 2014, per il quale è noto come la disuguaglianza sia un problema sistemico del capitalismo contemporaneo, che determina un superamento costante del lucro rispetto alla crescita, soprattutto perché i periodi di crisi – nei quali il lucro supera costantemente la crescita – sono sempre più frequenti e duraturi. Secondo Piketty la società umana è divisa sostanzialmente in quattro parti: un 50 % di persone che non possiedono praticamente nulla; un 40 % di *middle class* relativamente patrimonializzata; un 9 % di ricchi che possiedono molto e il famoso 1 % di ricchissimi che possiedono moltissimo. La tesi dello studioso francese si articola in una serie di proposte di riequilibrio, tra le quali probabilmente la più nota è legata alla introduzione di una tassa globale sul capitale, in quanto in grado di colpire il fattore di disuguaglianza più forte tra quelli esaminati.

<sup>33</sup> Cfr. per riferimenti, sia pure in ottica “macro”, M. MAZZUCATO e M. JACOBS, *Ripensare il capitalismo*, Bari-Roma, 2017 (trad. it. di *Rethinking Capitalism. Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth*, Hoboken, 2016); P. MASON, *Postcapitalismo. Una guida al nostro futuro*, Milano, 2016, per il quale il capitalismo in sé è un sistema adattivo che ha raggiunto il massimo grado di adattamento possibile.

Secondo una interessante tesi formulata da Katharina Pistor, ad esempio, il capitale (inteso nel suo generico significato di ricchezza sottoposta a privativa) è costituito da due ingredienti: un bene (in senso molto ampio, incluso qualsiasi oggetto, abilità o idea) e il suo “codice legale”<sup>34</sup>. Il “codice” si riferisce alle leggi di proprietà, contratti, *trust*, intermediari finanziari e società che sono in grado di trasformare un bene qualsiasi in capitale e, quindi, generare ricchezza privata in un sistema capitalistico. Ci sono diversi attributi chiave comuni del capitale, vale a dire: priorità, durata, universalità e convertibilità. La priorità classifica le posizioni legali, privilegiando determinati titoli di un detentore di attività rispetto ad altri. Inoltre, i diritti sulle attività possono essere estesi nel tempo, conferendo loro la durevolezza e consentendo la crescita del capitale nel tempo. L'universalità garantisce che la priorità e la durevolezza siano sostenute contro forze avverse. Infine, grazie alla convertibilità, i detentori di attività hanno un'opzione per convertire le loro attività in valore. Mediante questi attributi che sono codificati nelle leggi, qualsiasi attività può essere trasformata in capitale e, quindi, creare o aumentare la ricchezza per i detentori di attività.

In un dialogo ideale di risposta a Thomas Piketty, che ha notoriamente rilevato come le disuguaglianze dipendano oggi dall'incremento eccessivo del capitale<sup>35</sup>, Pistor assume che la legge aiuta a creare sia la ricchezza, che la disuguaglianza. E una delle tecniche di maggiore impatto nella creazione di disuguaglianza è rappresentata dalla sottrazione legale di risorse ai creditori. Il che rinvia a una delle tecniche legali di conversione di beni immateriali in capitale, ossia la “capitalizzazione” di una qualsiasi entità in netto patrimoniale societario.

Seguendo il ragionamento di Pistor, «non ci sarebbe nulla di nuovo nel “nuovo capitalismo”». Il volto mutevole del capitalismo, compreso il suo recente passaggio alla “finanziarizzazione”, potrebbe essere spiegato con il fatto che le vecchie tecniche di codificazione prima applicate alle risorse reali, come la terra, ora si applicano ai cc.dd. *intangibles*. La codificazione giuridica si pone così alla base del valore delle risorse e, quindi, sia della creazione che della distribuzione della ricchezza. Nel caso delle attività finanziarie e dei diritti di proprietà intellettuale, che non esistono al di fuori della legge, ciò è del tutto evidente. Ma per Pistor ciò vale anche per risorse meno complesse che sono state i prototipi della codificazione legale, come appunto la terra o i beni in senso materiale.

<sup>34</sup> K. PISTOR, *The Code of Capital. How the Law creates Wealth and Inequality*, Princeton and Oxford, 2019, *passim*.

<sup>35</sup> V. *supra* T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, cit.

**3.1.** Orbene, coltivando questi ultimi stimoli, sembra allora che l'*eclissi* non riguardi il capitale in sé, quanto piuttosto la funzione che gli viene riconosciuta. Ove si tengano ferme le premesse svolte, l'obiettivo (egoistico) della sottrazione di risorse alla esecuzione dei creditori – perseguito mediante la sottoposizione dei beni a uno specifico regime legale segregativo – non risulta affatto raggiunto, almeno in quegli ordinamenti giuridici che abdicano facilmente alla imperatività delle regole sul capitale, o comunque le neutralizzano mediante la riduzione esasperata dei vincoli su porzioni del “netto”.

Si può forse sostenere che la sterilizzazione delle regole asseondi in certe situazioni una esigenza contingente, come è accaduto mediante la legislazione “Covid”; ma può allo stesso tempo sostenersi come l'intero sistema del capitale societario – almeno fuori dai settori regolati – sia messo in ombra dalla sua pura funzione normativa, ossia quella di misurazione del grado di adempimento degli obblighi gestori.

Se, quindi, i creditori non sono privati delle risorse sottoposte al regime del “netto” e, allo stesso tempo, non sono neanche garantiti dalla segregazione di patrimonio escutibile, non si comprende affatto quale spazio residui per il capitale societario così concepito.

E allora – lo dico con tutta l'approssimazione di una conclusione sulla quale ancora meditare – la protezione efficace dei creditori dall'evento della insolvenza delle società potrebbe invece essere trattata come un rischio assicurabile, al pari di quanto accade diffusamente in molti microsettori o per singoli affari<sup>36</sup>. Si tratterebbe non tanto di implementare il già florido mercato delle polizze per l'assicurazione del rischio di inadempimento che taluno tema di correre nella contrattazione commerciale, quanto piuttosto di verificare la possibilità di creare un mercato

<sup>36</sup> Quasi tutti i riferimenti in letteratura sarebbe sempre riduttivo, ma si vedano K. J. ARROW, *Insurance, Risk, and Resource Allocation*, in ID., *The Economics of Information*, Oxford, 1984, 78 ss.; A.M. POLINSKY, *An Introduction to Law and Economics*, Boston-Toronto, 1983, 51; E. MACKAAY, *Economics of Information and Law*, Boston-The Hague-London, 1982, 107 ss.; H. R. VARIAN, *Microeconomia*, 3° ed., trad. It., Venezia, 1993, 202 ss.; R. COOTER, T. ULEN, i, 3° ed., Glenview-London, 2000, 44 ss.; R. COOTER, U. MATTEI, P. MONATERI, R. PARDOLESI, T. ULEN, i, Bologna, 1999, 66 ss.; J. HIRSHLEIFER, J. G. RILEY, *The Analytics of Uncertainty and Information. An Expository Survey*, in *J. of Ec. Lit.*, (17) 1979, 1375 ss.; ID., *The Analysis of Uncertainty and Information*, Cambridge, 1992, *passim*; S. SHAVELL, *Economic Analysis of Accident Law*, Cambridge – London, 1987, 190 ss.; R.A. POSNER, *Economic Analysis of Law*, 4° ed., Boston-Toronto-London, 1992, 103 ss.; e naturalmente L. KAPLOW, *General Characteristics of Rules*, 1999, scaricabile da <http://ecscoman.bse.ru/data/007/784/1216/9000book.pdf>; e F. DENOZZA, *Rules vs. Standards nella disciplina dei gruppi: l'inefficienza delle compensazioni virtuali*, in *Giur. comm.*, 2000, I, 327.

dell'assicurazione del rischio di erosione del capitale che incombe sugli imprenditori commerciali e che andrebbe costruito come una sorta di "sistema di assicurazione della responsabilità patrimoniale" a carattere obbligatorio e generalizzato (quindi mediante premi che ciascun imprenditore pagherebbe sostenendo un costo tendenzialmente calmierato da appostare sulla spesa corrente e tarato, ad esempio, sulla entità dell'indebitamento), oppure a carattere facoltativo e selettivo (quindi mediante premi basati sulla libera negoziazione tra assicurato e assicuratore, che verrebbero sottoposti a un libero giudizio di convenienza da parte del terzo beneficiario chiamato a concedere credito e potrebbero essere tarati sulla variegata rischiosità del settore d'affari considerato, o sulla singola tipologia del credito oggetto di assicurazione).

L'ipotesi di lavoro succintamente accennata, piuttosto che realizzare una integrale (e quanto mai ardita) sostituzione del sistema delle garanzie patrimoniali e personali con quello dell'assicurazione della responsabilità da debito (il che, evidentemente, genererebbe un costo sociale forse insopportabile, o un mercato dei premi altrettanto volatile), si proporrebbe di consentire il superamento della costruzione del capitale sociale in termini di frazione indisponibile del netto "reale" posto a garanzia dei terzi e si potrebbe idealmente collocare nella scia della disciplina dettata in tema di polizze assicurative o fideiussorie prestate dal socio d'opera di società a responsabilità limitata, le quali garantiscono l'adempimento (da parte del socio) dell'obbligazione conferita e non la corretta valutazione della stessa.

Si tratta, allo stato, di suggestioni "post Covid", che tuttavia trovano una ragione di approfondimento non soltanto a causa del velo d'ombra che la predatoria economia finanziaria ha ormai gettato sulla consistenza reale del "netto" societario, e che doverosamente andrebbe sollevato, ma anche per i possibili sviluppi che sono prospettabili sul piano scientifico<sup>37</sup>. Non si dimentichi, infatti, che le soluzioni adottate al fine di conseguire una razionale ripartizione dei costi generati dalle attività economiche (non solo in termini di responsabilità civile, ma evidentemente anche sul piano del rischio di insolvenza e, quindi, di responsabilità patrimo-

<sup>37</sup> Per alcuni riferimenti su temi limitrofi, v. lo stesso R. SHILLER, *The Subprime Solution*, cit., spec. 77 ss.; ancora M. LUTTER, *Legal Capital in Europe*, cit., 229 ss.; e ancor prima P. HALPERN, M. TREBILCOCK, S. TURNBULL, *An economic analysis of limited liability in corporation law*, in *Univ. of Toronto Law Journal*, (30) 1980, 117.

niale) hanno sempre costituito la base del giudizio circa la loro “efficienza”<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> D’obbligo il riferimento e la riscoperta in tal senso di P. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961, spec. 34 ss. e 277 ss.; G. CALABRESI, *Costo degli incidenti e responsabilità civile. Analisi economico-giuridica*, Milano, 1975, *passim*; ID., *A Broader View of the Cathedral: The Significance of the Liability Rule, Correcting a Misapprehension*, in *Law and Contemporary Problems*, Vol. 77, No. 2, 2014, *Yale Law & Economics Research Paper No. 503*.

**NOTE MINIME SULLA SOSPENSIONE DEL PRINCIPIO  
DELLA POSTERGAZIONE DEI PRESTITI  
DEI SOCI E INFRAGRUPPO  
(ART. 8, D.L. 23/2020)**

FEDERICO BRIOLINI

SOMMARIO: 1. Premessa: la «temporanea disattivazione dei meccanismi di postergazione» dei prestiti dei soci e infragruppo. – 2. L'interpretazione dell'art. 8, d.l. 23/2020. – 3. Considerazioni (in parte) critiche in merito alla scelta del recente legislatore. – 4. Di alcune possibili implicazioni della sospensione del principio dell'art. 2467 c.c.

1. Com'è noto, il d.l. 8 aprile 2020, n. 23, convertito in legge 5 giugno 2020, n. 40, recante «misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali» (c.d. decreto liquidità), ha disposto – all'art. 8 – che gli artt. 2467 e 2497-*quinquies* c.c. non si applichino «ai finanziamenti effettuati a favore delle società dalla data» del 9 aprile 2020 e sino a quella del 31 dicembre 2020. Per chiarire la *ratio* del precepto (peraltro non difficile da comprendere), la *Relazione* di accompagnamento al disegno di legge di conversione osserva che la postergazione sancita dagli artt. 2467 e 2497-*quinquies* c.c. potrebbe «risult[are] eccessivamente disincentivante a fronte di un quadro economico che necessita, invece, di un maggiore coinvolgimento dei soci nell'accrescimento dei flussi di finanziamento»<sup>1</sup>.

Al cospetto di tale norma, sono tre i problemi di cui sembra opportuno farsi carico, sia pur nei circoscritti limiti della prima riflessione svolta in queste pagine. Problemi che attengono all'esegesi del dettato dell'art. 8, d.l. 23/2020, poi alla condivisibilità della scelta operata dal recente legislatore, e, infine, alle possibili ricadute della «temporanea disattivazione dei meccanismi di postergazione dei finanziamenti effettuati dai soci o da chi esercita attività di direzione e coordinamento» (così di nuovo la *Relazione*).

<sup>1</sup> Cfr. [documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.2461.18PDL0098850.pdf](https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.2461.18PDL0098850.pdf), 10.

Di tali interrogativi, il secondo e il terzo appaiono senz'altro i più delicati; minori difficoltà, invece, solleva l'interpretazione del testo del precepto ricordato, da cui conviene innanzitutto prendere le mosse.

2. La formula dell'art. 8 del decreto liquidità – «ai finanziamenti effettuati a favore delle società dalla data di entrata in vigore del presente decreto e sino alla data del 31 dicembre 2020 non si applicano gli articoli 2467 e 2497 *quinquies* del codice civile» – induce a ritenere che si sottraggano al regime della postergazione solo i “nuovi” finanziamenti, ovvero i prestiti dei soci (o infragruppo<sup>2</sup>) il cui momento genetico si collochi nel periodo di tempo appena indicato.

Da tale rilievo, in verità banale, discendono due corollari.

Per un verso, da esso deriva la persistente postergazione dei crediti scaturiti da “vecchie” sovvenzioni – in quanto eseguite a vantaggio di una società che (già) all'epoca versava nella «situazione finanziaria» menzionata dall'art. 2467, cpv., c.c.<sup>3</sup> – e, quindi, il dovere degli amministratori della stessa di continuare a rifiutare il rimborso di tali prestiti<sup>4</sup> (se non nel caso, evidentemente molto improbabile<sup>5</sup>, in cui l'originaria situazione di crisi sia nel frattempo venuta meno), come pure quello del curatore dell'eventuale fallimento della sovvenuta di agire per la “restituzione del rimborso” compiuto nell'anno precedente la sentenza dichiarativa (art. 2467, 1° comma, seconda parte, c.c.): e ciò anche quando tale rimborso fosse richiesto o – rispettivamente – effettuato nel periodo

<sup>2</sup> D'ora in poi, per brevità, si farà riferimento solo ai prestiti effettuati dai soci, fermo restando che quanto rilevato a proposito di questi ultimi dovrà intendersi valevole anche per i finanziamenti infragruppo (rispetto ai quali l'art. 2497-*quinquies* richiama integralmente la disciplina dell'art. 2467 c.c.).

<sup>3</sup> Nello stesso senso, tra gli altri, G. D'ATTORRE, *Disposizioni temporanee in materia di riduzione del capitale ed obblighi degli amministratori di società in crisi*, in *Fallimento*, 2020, 602, e M. VENTORUZZO, *Continuità aziendale, perdite sul capitale e finanziamenti soci nella legislazione emergenziale da Covid-19*, in *Società*, 2020, 535.

<sup>4</sup> L'assunto del testo poggia sul presupposto che il principio dell'art. 2467 c.c. possa operare già *durante societate*, riverberandosi sull'esigibilità del credito del finanziatore e – appunto – imponendo agli amministratori della sovvenuta di non procedere al rimborso del prestito postergato sino a quando tale credito non sia divenuto nuovamente esigibile (in proposito sia consentito rinviare a F. BRIOLINI, *I finanziamenti dei soci*, in *Le società a responsabilità limitata*, a cura di C. Ibba e G. Marasà, II, Milano, 2020, 1227 ss., ove i necessari riferimenti).

<sup>5</sup> Ma non del tutto impossibile, se è vero che certe tipologie di imprese non solo non hanno subito interruzioni della propria attività durante il *lockdown*, ma hanno visto tale attività addirittura incrementarsi. Non può dunque escludersi che talune imprese, in difficoltà prima della pandemia da COVID-19, riescano – nonostante (se non grazie a) quest'ultima – a recuperare l'equilibrio economico-finanziario proprio nel periodo 9 aprile-31 dicembre 2020.

9 aprile-31 dicembre 2020. Si tratta di conclusioni in linea con il chiaro tenore letterale dell'art. 8, d.l. 23/2020 e, ancor di più, con il proposito del legislatore di rendere meno gravi gli effetti delle crisi di liquidità delle imprese colpite dal *lockdown*, visto che tanto l'inesigibilità del credito al rimborso di un preesistente prestito postergato, quanto il rimedio restitutorio sancito dal primo comma dell'art. 2467 c.c., impediscono che la società sia privata di mezzi finanziari potenzialmente essenziali (per mantenere o recuperare la continuità aziendale, nel primo caso; per garantire ai creditori dell'impresa ormai fallita un più elevato livello di soddisfacimento, nel secondo).

Per altro verso, ovvie ragioni di coerenza impongono di attribuire al concetto di «finanziamenti effettuati a favore delle società» (art. 8, d.l. 23/2020) la medesima estensione che si suole assegnare al lemma «finanziamenti... in qualsiasi forma effettuati» che figura nell'art. 2467, 2° comma, c.c. Non vi è dubbio pertanto che il principio della postergazione sia sospeso anche quando – volendo dire di una fattispecie molto frequente nella pratica, e della cui riconducibilità al *genus* dei «finanziamenti dei soci» si è discusso soprattutto in passato – nel periodo di moratoria il socio intervenga a beneficio della società in crisi (non concedendole direttamente un prestito, ma) rilasciando una garanzia a favore di chi provvede all'erogazione delle somme<sup>6</sup>. Parimenti, è certo che la

<sup>6</sup> V., per la tesi (oggi sostanzialmente pacifica, nonché confermata dagli artt. 102 e 292, d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14) secondo cui l'art. 2467 c.c. può operare anche qualora il socio rilasci una garanzia reale o personale a vantaggio del finanziatore (in primo luogo una banca), *ex multis*, G. TERRANOVA, *Commento all'art. 2467 c.c.*, in *Società di capitali. Commentario*, a cura di G. Niccolini e A. Stagno d'Alcontres, III, Napoli, 2004, 1479 s.; M. MAUGERI, *Finanziamenti "anomali" dei soci e tutela del patrimonio nelle società di capitali*, Milano, 2005, 151 s.; G. BALP, *I finanziamenti dei soci «sostitutivi» del capitale di rischio: ricostruzione della fattispecie e questioni interpretative*, in *Riv. soc.*, 2007, 391 s.; G. ZANARONE, *Della società a responsabilità limitata*, in *Il Codice Civile. Commentario*, fondato da P. Schlesinger e diretto da F.D. Busnelli, Milano, 2010, 455; M. CAMPOBASSO, *La postergazione dei finanziamenti dei soci*, in *S.r.l. Commentario* dedicato a G.B. Portale, Milano, 247; N. ABRIANI, *Finanziamenti «anomali» dei soci e regole di corretto finanziamento nella società a responsabilità limitata*, in *Il diritto delle società oggi. Innovazioni e persistenze. Studi in onore di Giuseppe Zanarone*, a cura di P. Benazzo, M. Cera e S. Patriarca, Torino, 2011, 350; D. VATTERMOLI, *Crediti subordinati e concorso tra creditori*, Milano, 2012, 140; A. SANTONI, *Garanzie sostitutive di capitale e postergazione*, in *Riv. dir. comm.*, 2016, I, 580 ss.; S. FORTUNATO, *La società a responsabilità limitata. Lezioni sul modello societario più diffuso*<sup>2</sup>, Torino, 2020, 81; Trib. Milano, 25 luglio 2018, in *www.iusexplorer.it*; Trib. Reggio Emilia, 10 giugno 2015, in *www.ilcaso.it*; Trib. Milano, 4 giugno 2013, in *Giur. comm.*, 2015, II, 160, con nota di E. Pedersoli; Trib. Padova, 16 maggio 2011 (decreto), e Trib. Udine, 3 marzo 2009, ambedue in *Banca borsa tit. cred.*, 2012, II, 222, con nota di G. Balp; Trib. Savona, 27 giugno 2007, in *www.iusexplorer.it*.



«temporanea disattivazione» dell'art. 2467 c.c. riguardi altresì le ipotesi in cui il socio, sempre nel periodo menzionato dall'art. 8, d.l. 23/2020, proroghi o rinnovi un prestito ormai scaduto, ovvero conceda alla società una dilazione di pagamento<sup>7</sup>, con un contegno espressivo – anche solo per fatti concludenti – della volontà dello stesso socio di (continuare a) dare sostegno finanziario alla sovvenuta e, quindi, astrattamente rilevante ai fini dell'art. 2467 c.c.<sup>8-9</sup>. Se mai, in casi del genere, potrebbe porsi

È inoltre diffusa la precisazione (rilevante ai fini dell'applicabilità dell'art. 8, d.l. 23/2020) che in ipotesi di «finanziamenti dei soci» costituiti dal rilascio di garanzie occorra aver riguardo – per verificare se sussistano le specifiche condizioni descritte dall'art. 2467, cpv., c.c. – al momento in cui tali garanzie sono state prestate: così M. MAUGERI, *Sul regime concorsuale dei finanziamenti soci*, in *Scritti in onore di Umberto Belviso*, II, Bari, 2011, 1282; D. ARCIDIACONO, *I prestiti dei soci nelle società di capitali*, 2a ed., Torino, 2012, 115 s.; D. VATTERMOLI, *Crediti subordinati*, cit., 140 s.; A. SANTONI, *Garanzie*, cit., 588 s.; S. FORTUNATO, *La società*, cit., 81 s.; Trib. Milano, 4 giugno 2013, cit.; Trib. Udine, 16 marzo 2012, in [www.unijuris.it](http://www.unijuris.it); diversamente, nel senso che sia necessario riferirsi al momento in cui il terzo escute la garanzia, G. GUERRIERI, *I finanziamenti dei soci*, in *La nuova società a responsabilità limitata*, a cura di M. Bione, R. Guidotti ed E. Pederzini, in *Trattato dir. comm. e dir. pubbl. econ.*, LXV, Padova, 2012, 69.

<sup>7</sup> Cfr., a favore dell'applicazione dell'art. 2467 c.c. in tale ipotesi, M. MAUGERI, *Finanziamenti "anomali"*, cit., 152 s.; G. PRESTI, *Commento all'art. 2467*, in *Codice commentato della s.r.l.*, a cura di P. Benazzo e S. Patriarca, Torino, 2006, 108; G. BALP, *I finanziamenti dei soci*, cit., 393; G. ZANARONE, *Della società*, cit., 456; N. ABRIANI, *Finanziamenti «anomali»*, cit., 350; M. CAMPOBASSO, *La postergazione*, cit., 245; D. ARCIDIACONO, *I prestiti dei soci*, cit., 119; Cass., 31 gennaio 2019, n. 3017 (ord.); tra i giudici di merito, Trib. Vicenza, 15 luglio 2019 (decr.), in [www.fallimentiesocieta.it/sites/default/files/Trib.%20Vicenza\\_0.pdf](http://www.fallimentiesocieta.it/sites/default/files/Trib.%20Vicenza_0.pdf); Trib. Pescara, 22 settembre 2016, in [www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it); Trib. Reggio Emilia, 10 giugno 2015, in [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it).

<sup>8</sup> Invero, è opinione accreditata che solo nei limiti indicati nel testo sia possibile attribuire rilievo al *non facere* del socio, ovvero che il principio dell'art. 2467 c.c. possa venire in gioco – determinando la postergazione (*ex nunc*) di un prestito erogato in condizioni di equilibrio finanziario – soltanto quando lo stesso socio tenga un contegno avente il senso di una nuova decisione di finanziamento: così G. PRESTI, *Commento*, cit., 111 s., testo e nt. 44; G. ZANARONE, *Della società*, cit., 462; M. CAMPOBASSO, *La postergazione*, cit., 246; N. ABRIANI, *Debiti infragruppo e concordato preventivo: tra postergazione e compensazione*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2013, I, 705 ss.; M. PRESTIPINO, *Diritto al rimborso e postergazione nella disciplina dei finanziamenti dei soci*, Milano, 2015, 83 s.; Cass., 31 gennaio 2019, n. 3017 (ord.); Trib. Roma, Sez. spec. impr., 6 febbraio 2017, in *Giur. it.*, 2017, 1139, con nota di O. Cagnasso; è dell'avviso, invece, che almeno in certi casi possa rilevare la semplice inerzia del socio, il quale si astenga dall'interrompere il rapporto di finanziamento in essere con la società, G. TERRANOVA, *Commento*, cit., 1485; v. pure M. MAUGERI, *Finanziamenti "anomali"*, cit., 227 s.

<sup>9</sup> Deve tuttavia ritenersi che, se tale finanziamento fosse già inesigibile – perché concesso in un momento in cui la società si trovava nella situazione descritta dall'art. 2467, cpv., c.c. –, l'eventuale proroga realizzata nel periodo 9 aprile-31 dicembre 2020 non valga a «purgare» il credito del sovventore dalla postergazione. Non vi è dubbio, infatti, che non possa produrre

il problema di stabilire con certezza quando siano state tenute tali condotte, per verificare se esse cadano nella “finestra” temporale 9 aprile-31 dicembre 2020 o se, invece, si collochino in un momento anteriore (o posteriore), con conseguente applicazione del principio dell’art. 2467 c.c.<sup>10</sup>.

Infine, deve credersi che i prestiti i quali beneficiano del regime previsto dall’art. 8 del decreto liquidità continuino a beneficiarne – restino, cioè, prestiti non postergati – anche quando la moratoria introdotta da tale norma abbia cessato di produrre effetti<sup>11-12</sup>. Dunque, anche dopo il

un simile effetto la proroga di un prestito di cui il socio, per legge (ovvero in forza dell’art. 2467 c.c., che come visto continua a governare i “vecchi” finanziamenti), non ha diritto di conseguire il rimborso, qualora si profili il rischio di un pregiudizio per gli «altri creditori».

<sup>10</sup> In termini più generali, rileva l’ambiguità della locuzione «finanziamenti effettuati», che potrebbe riferirsi tanto al perfezionamento dell’accordo, quanto alla messa a disposizione delle somme, quanto – ancora – al loro effettivo utilizzo da parte della società sovvenuta, M. VENTORUZZO, *Continuità aziendale*, cit., 534 s.; al riguardo v. pure M. LUBRANO DI SCORPANELLO, *La sospensione della postergazione dei finanziamenti soci (art. 8 d.l. liquidità): un’opportunità da cogliere per una revisione strutturale*, contributo letto per la cortesia dell’Autore, in questa *Opera*, n. 1, *in fine*, il quale pone in luce il rischio di uno sfruttamento abusivo della regola dell’art. 8, d.l. 23/2020 da parte dei soci (che potrebbero tentare di far apparire come “nuovi” finanziamenti quelle che in realtà costituiscono “vecchie” sovvenzioni).

<sup>11</sup> Cfr. L. SALAMONE, *Crisi patrimoniali e finanziarie nella legislazione emergenziale del Paese di Acchiappacitrulli. Note sugli articoli 5-10 d.l. n. 23/2020 in materia di diritto delle società di capitali e procedure concorsuali*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2020, 19 e 23; M. VENTORUZZO, *Continuità aziendale*, cit., 535; incerto sul punto M. LUBRANO DI SCORPANELLO, *La sospensione*, cit., n. 3, *in fine*.

Siffatta conclusione appare coerente con il consolidato orientamento secondo cui un prestito – concesso in condizioni di equilibrio finanziario della sovvenuta e (quindi) non sottoposto al regime dell’art. 2467 c.c. – non può divenire postergato all’esito del successivo peggioramento della «situazione finanziaria della società» (art. 2467, 2° comma, c.c.): così, tra gli altri, D. SANTOSUOSSO, *La riforma del diritto societario*, Milano, 2003, 201; M. IRRERA, *Commento all’art. 2467*, in *Il nuovo diritto societario. Commentario* diretto da G. Cottino – P. Bonfante – O. Cagnasso – P. Montalenti, \*\*, Bologna, 2004, 1792; F. VASSALLI, *Sottocapitalizzazione delle società e finanziamenti dei soci*, in *Riv. dir. impr.*, 2004, 268; G. ZANARONE, *Della società*, cit., 462; M. PRESTIPINO, *Diritto al rimborso*, cit., 83; F. PACILEO, *Continuità e solvenza nella crisi di impresa*, Milano, 2017, 489, nt. 91; Trib. Napoli, Sez. spec. impr., 24 novembre 2017, in *Banca borsa tit. cred.*, 2018, II, 556, con nota di A. Messoro; Trib. Roma, Sez. spec. impr., 6 febbraio 2017, cit.; Trib. Milano, Sez. spec. impr., 13 ottobre 2016, in *www.iusexplorer.it*; Trib. Milano 24 aprile 2007, in *Banca borsa tit. cred.*, 2007, II, 610, con nota di G. Balp; in senso diverso, ancorché con cautela, O. CAGNASSO, *Aumento di capitale e compensazione con crediti postergati del socio di s.r.l.*, in *Giur. it.*, 2017, 1144.

<sup>12</sup> Diversa la soluzione adottata in Spagna, ove l’art. 12 *apartado* 1 del *Real Decreto-ley* 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, prescrive che i crediti originati da prestiti che i soci

31 dicembre 2020 essi saranno liberamente rimborsabili alla scadenza<sup>13</sup>, né il curatore potrà valersi del rimedio sancito dall'art. 2467, 1° comma, c.c. (ovvero, a partire dal 1° settembre 2021, dall'art. 164, 2° comma, d.lgs. 14/2019)<sup>14</sup> per ottenere la restituzione delle somme rimborsate nell'ultimo anno<sup>15</sup>. Tuttavia, in assenza di una regola analoga a quella vigente in Germania<sup>16</sup>, lo stesso curatore potrà impugnare siffatto rimborso con l'azione revocatoria, ordinaria o concorsuale, ove si diano i presupposti di legge per l'esercizio dell'una o dell'altra azione<sup>17-18</sup>.

abbiano erogato alla società dopo la dichiarazione dello stato di emergenza (avvenuta il 14 marzo 2020) si considerino chirografari – anziché subordinati ai sensi degli artt. 92 e 93 della *Ley Concursal – en los concursos de acreedores que se declaren dentro de los dos años siguientes a la declaración del estado de alarma*. La deroga ai principi della *Ley Concursal* riguarda, dunque, solo le procedure (che si direbbero) fallimentari aperte nei due anni successivi al 14 marzo 2020: dal che consegue la possibilità che il credito del socio – il quale abbia sovvenuto la società nel biennio cui allude l'art. 12 del *Real Decreto-ley 16/2020* – sia considerato subordinato, qualora il *concurso* sia aperto dopo il 14 marzo 2022 (cfr. J.A. GARCÍA-CRUCES, *Las financiación y pagos por terceros*, in *Anuario de Derecho Concursal*, 50, 2020, § II).

<sup>13</sup> Fermo restando che, se al momento della richiesta di rimborso gli amministratori della sovvenuta rilevassero lo stato d'insolvenza della società (*ex artt. 5 l. fall. o 2, 1° comma, lett. b, d.lgs. 14/2019*), essi non potrebbero rimborsare tali prestiti (ciò che potrebbe esporre i medesimi a un'imputazione per bancarotta fraudolenta c.d. preferenziale: *infra*, nt. 18), ma – una volta caduta la regola di improcedibilità introdotta dall'art. 10, d.l. 23/2020 – sarebbero tenuti a chiedere l'apertura della procedura di fallimento (o di liquidazione giudiziale): procedura nel cui ambito quella del socio sarebbe trattata alla stessa stregua di qualsiasi altra pretesa creditoria (non postergata) appuntantesi sul patrimonio sociale.

<sup>14</sup> Conf. M. IRRERA-E. FREGONARA, *La crisi d'impresa e la continuità aziendale ai tempi del coronavirus*, in *Il diritto dell'emergenza: profili societari, concorsuali, bancari e contrattuali*, a cura di M. Irrera, Torino, 2020, 36.

<sup>15</sup> A meno che il socio finanziatore – successivamente al 31 dicembre 2020 – non proroghi la scadenza del prestito o, comunque, tenga una delle condotte ricordate più su (nt. 8 e testo in corrispondenza), le quali possono determinare la “postergazione successiva” del credito al rimborso, qualora la società in tale momento versi ancora nella «situazione finanziaria» indicata dall'art. 2467, 2° comma, c.c.

<sup>16</sup> Si allude all'art. 1, § 2, della *Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht* del 27 marzo 2020, ove è esplicitamente stabilito che non sia considerato pregiudizievole per i creditori il rimborso – avvenuto entro il 30 settembre 2023 – di un nuovo credito, ovvero di un credito concesso (anche dai soci) durante il periodo di sospensione del dovere di presentare istanza di fallimento, che la stessa norma sancisce fino al 30 settembre 2020.

<sup>17</sup> In particolare, sarà applicabile l'art. 67, 2° comma, l. fall. (oppure, dopo l'entrata in vigore del codice della crisi e dell'insolvenza, l'art. 166, 2° comma, d.lgs. 14/2019), che permette la revoca dei pagamenti di debiti liquidi ed esigibili – come in principio va reputato, se eseguito alla scadenza, il credito del socio autore di un finanziamento *ex art. 8, d.l. 23/2020* – effettuati nei sei mesi precedenti la dichiarazione di fallimento (o il deposito della domanda alla quale sia seguita l'apertura della liquidazione giudiziale), a condizione che il curatore dia

3. Il secondo tema su cui conviene soffermarsi concerne la condivisibilità della scelta di sospendere sino al 31 dicembre 2020 il principio della postergazione dei prestiti dei soci (art. 2467 c.c.). Come si notava in apertura, la *Relazione* al disegno di legge di conversione del d.l. 23/2020 spiega la moratoria così introdotta sulla base del rilievo che tale principio potrebbe dissuadere gli stessi soci dal concedere sostegno finanziario a un'impresa colpita da una crisi economica di rilevanza internazionale, del tutto impreveduta e, specie in alcuni settori, di straordinaria gravità.

Ora, è chiaro che – impostato in questi termini il problema – appare difficile dissentire dall'idea, da un lato, che all'esito della pandemia da COVID-19 e delle conseguenti misure di contenimento del rischio epidemiologico siano irrinunciabili interventi normativi che stimolino l'afflusso di nuovi mezzi finanziari a favore di imprese che hanno o, quasi sempre, sono destinate ad avere nel breve periodo importanti problemi di liquidità; dall'altro, che la regola dell'art. 2467 c.c. potrebbe costituire un ostacolo al conseguimento di un simile obiettivo, poiché imporrebbe ai soci – che l'esperienza mostra essere spesso i primi finanziatori delle società in difficoltà<sup>19</sup> – di eseguire quelli che, nell'ipotesi (tutt'altro

la prova – che nell'ipotesi in esame sembra tutt'altro che ardua: B. CONCA, *Finanziamenti all'impresa in crisi moratoria annuale ex art. 186 bis l.fall.: una lettura prospettica*, in [www.dirittocrisi.it/wp-content/uploads/2020/04/Centro\\_Studio\\_Covid\\_Rev\\_2020\\_05\\_02.pdf](http://www.dirittocrisi.it/wp-content/uploads/2020/04/Centro_Studio_Covid_Rev_2020_05_02.pdf), 194 – che l'altra parte era a conoscenza dello stato di insolvenza della debitrice [in senso diverso rispetto alla revocabilità v. però G. D'ATTORRE, *Disposizioni temporanee*, cit., 602 (che sembrerebbe ammettere la revocatoria solo con riguardo ai prestiti concessi prima del 9 aprile 2020); M. LUBRANO DI SCORPANIELLO, *La sospensione*, cit., n. 1, nt. 16; v. pure L. SALAMONE, *Crisi patrimoniali*, cit., 23 s., il quale non fa parola della revoca del rimborso, ma prospetta la responsabilità degli amministratori ex art. 2394 c.c. nei confronti dei creditori sociali]. Inoltre, anche i creditori della società sovvenuta, prima e a prescindere dalla pronuncia di fallimento (o di apertura della liquidazione giudiziale) di quest'ultima, potranno impugnare con l'azione revocatoria ordinaria il rimborso lesivo delle loro ragioni, sia pur nei limiti risultanti dall'art. 2901, 3° comma, c.c. (che com'è noto esclude la revoca dell'adempimento di un debito scaduto).

<sup>18</sup> È inoltre corretto supporre che il rimborso dei prestiti *ope legis* non postergati – compiuto quando la società sovvenuta si trovava in stato d'insolvenza – possa (pur sempre) venire in rilievo come fattispecie di bancarotta fraudolenta c.d. preferenziale, la norma dell'art. 8, d.l. 23/2020 impedendo solo la configurabilità del reato di bancarotta c.d. per distrazione: cfr. sul punto F. DI VIZIO, *Le ombre e gli specchi delle norme sul dissesto societario. I riflessi penali delle moratorie societarie del D.L. liquidità n. 23/2020*, in [www.osservatorio-oci.org](http://www.osservatorio-oci.org), 23 s.; P. FILIPPI, *Il decreto legge 8 aprile 2020 n. 23. Come ci si salva dalla crisi economica da pandemia: il rinvio del codice della crisi e altri rimedi*, in [www.giustiziainsieme.it/it/diritto-dell-emergenza-covid-19/1010-il-decreto-legge-8-aprile-2020-n-23](http://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-dell-emergenza-covid-19/1010-il-decreto-legge-8-aprile-2020-n-23), § 5.3.; R. GUIDOTTI, *Misure urgenti in materia fallimentare e societaria di contrasto al Covid-19*, in [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it), 6 maggio 2020, 11.

<sup>19</sup> E che tali potrebbero continuare ad essere anche nel prossimo futuro, vista l'articolata

che improbabile) di aggravamento della crisi, costituirebbero *de facto* versamenti a fondo perduto<sup>20</sup>.

I superiori rilievi, senza dubbio fondati<sup>21</sup>, non impediscono tuttavia di porre in luce alcuni aspetti potenzialmente critici della decisione del recente legislatore di “disattivare” sino alla fine del 2020 il principio della postergazione dei prestiti dei soci, e, poi, di chiedersi se – visti tali aspetti – non sarebbe (stato) preferibile adottare soluzioni almeno in parte diverse<sup>22</sup>.

serie di vincoli e limiti prescritti (per restare sempre nell’ambito del decreto liquidità) dagli artt. 1 e 1-*bis*, d.l. 23/2020 ai fini dell’accesso ai prestiti garantiti da SACE s.p.a.: vincoli e limiti che non è escluso possano indurre varie imprese – non solo quelle prive dei requisiti per beneficiare di tali prestiti – a percorrere anche la via, senza dubbio più agevole e di gran lunga più rapida, dei finanziamenti dei soci.

<sup>20</sup> Cfr., in senso fondamentalmente adesivo rispetto alla previsione dell’art. 8, d.l. 23/2020, N. ABRIANI, *Il diritto delle imprese nell'emergenza*, in [www.osservatorio-oci.org](http://www.osservatorio-oci.org), 18 ss.; G. ANGIOLILLO, *I piani di risanamento attestati delle PMI per l'uscita dal lockdown*, in [www.dirittocrisi.it/wp-content/uploads/2020/04/Centro\\_Studio\\_Covid\\_Rev\\_2020\\_05\\_02.pdf](http://www.dirittocrisi.it/wp-content/uploads/2020/04/Centro_Studio_Covid_Rev_2020_05_02.pdf), 89; B. CONCA, *Finanziamenti*, cit., 194; P. FILIPPI, *Il decreto legge*, cit., § 5.3; R. GUIDOTTI, *Misure urgenti*, cit., 11; M. IRRERA-E. FREGONARA, *La crisi d'impresa*, cit., 34 ss.; accenti in parte diversi in R. BROGI, *Diritto emergenziale della crisi d'impresa all'epoca del Covid-19*, in [www.osservatorio-oci.org](http://www.osservatorio-oci.org), 14; F. DI VIZIO, *Le ombre*, cit., 2 (secondo cui sarebbe stata assecondata «l’invincibile ritrosia dei soci ad impiegare capitali di rischio – male atavico di un ceto imprenditoriale che azzarda fino in fondo solo con i capitali dei terzi, siano banche o diversi investitori –»); M. LUBRANO DI SCORPANELLO, *La sospensione*, cit., nn. 1 ss.; L. SALAMONE, *Crisi patrimoniali*, cit., 21 ss.; M. VENTORUZZO, *Continuità aziendale*, cit., 534.

<sup>21</sup> A indiretta conferma del consenso di cui gode l’idea che l’art. 2467 c.c. rischi di intralciare il salvataggio delle imprese colpite dalla crisi originata dalla pandemia, è la circostanza che – durante i lavori parlamentari per la conversione in legge del decreto liquidità – non sia stata presentata neppure una proposta emendativa del testo dell’art. 8, d.l. 23/2020.

<sup>22</sup> Benché si tratti di un punto tra i più opinabili, non sembra che tra le criticità dell’art. 8, d.l. 23/2020 rientri la mancata distinzione tra imprese la cui crisi derivi dal *lockdown* e imprese che si trovavano in difficoltà ancor prima della pandemia [è la soluzione della già citata legge tedesca del 27 marzo 2020, ove si prevede (art. 1, § 1) che la sospensione fino al 30 settembre 2020 del dovere di presentare istanza di fallimento, la quale implica che non sia considerato pregiudizievole per i creditori il rimborso di crediti concessi in tale periodo (*retro*, nt. 16), non si applichi qualora l’insolvenza non sia conseguenza della diffusione del virus COVID-19; cfr. pure la Comunicazione della Commissione Europea del 19 marzo 2020 C(2020) 1863 *final* (su cui pone l’accento L. SALAMONE, *Crisi patrimoniali*, cit., 22), come modificata dalla Comunicazione dell’8 maggio 2020 C(2020) 3156 *final*, che permette gli aiuti di Stato a favore delle imprese a condizione, tra l’altro, che le stesse non si trovassero in difficoltà già al 31 dicembre 2019]. A ben vedere, una simile distinzione – che a giudizio di R. BROGI, *Diritto emergenziale*, cit., 14, e di L. SALAMONE, *Crisi patrimoniali*, cit., 22 s., sarebbe (stata) necessaria per impedire una disuguaglianza rilevante anche ai sensi dell’art. 3 Cost. – si fonderebbe sul presupposto, invero discutibile, che le società già in crisi non meritino di fruire delle agevolazioni previste a tutela del sistema imprenditoriale, tra le quali di certo rientra quella con-

In quest'ottica, non può innanzitutto non dirsi, pur trattandosi di un'osservazione poco meno che scontata, che permettere ai soci di finanziare la "propria" società senza il limite dell'art. 2467 c.c. significa consentire ai primi di porsi – nell'ipotesi (certo non auspicabile, ma senza dubbio possibile) di successivo assoggettamento ad una procedura concorsuale liquidatoria della seconda – in una posizione di parità rispetto agli «altri creditori», e, allora, di far proprie risorse in principio riservate al soddisfacimento prioritario di questi ultimi, scaricando sui creditori "esterni" una quota ulteriore del rischio d'impresa<sup>23</sup>. Il che può anche esprimersi rilevando che il decreto liquidità, senza neppure provare a percorrere altre strade onde favorire l'erogazione di capitale di ri-

tenuta nell'art. 8, d.l. 23/2020, pur essendo state anch'esse colpite dalla crisi economica determinata dal COVID-19; inoltre, essa implicherebbe un onere probatorio per nulla agevole [cfr. quanto notato dalla *Relazione illustrativa*, con riguardo alla regola (peraltro poi modificata in sede di conversione) dell'art. 10, d.l. 23/2020, in *documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.2461.18PDL0098850.pdf*, 12], il quale potrebbe essere sufficiente a scoraggiare i soci dal concedere sostegno finanziario alla società, atteso che gli uni – per sottrarsi ai rigori dell'art. 2467 c.c. – dovrebbero dimostrare (*ex post*) l'"assenza di crisi" dell'altra in un dato momento, anteriore al diffondersi della pandemia (v. F. BENASSI-F. CESARE-D. GALLETTI-G. LIMITONE-P. PANNELLA, *Appello al legislatore*, in *www.ilcaso.it*, 11 maggio 2020, 2; M. LUBBRANO DI SCORPANELLO, *La sospensione*, cit., n. 2). Se una distinzione va fatta, sembra dunque preferibile operarla sulla base di un altro criterio – che peraltro non è escluso possa condurre a risultati equivalenti – e far capo alle concrete prospettive di risanamento, onde escludere dal novero dei beneficiari delle misure dirette a contrastare le crisi di liquidità delle imprese italiane quelle tra tali imprese che appaiano troppo gravemente compromesse per poter essere risanate (specie in un momento in cui le risorse disponibili sono tutt'altro che illimitate: cfr., in termini generali, G. DI CECCO, *Spunti per una riflessione collettiva sulle misure adottate ed adottabili per il contrasto alla crisi economica "da pandemia"*, in *www.ilcaso.it*, 3 maggio 2020, 10 ss.).

<sup>23</sup> Come ben noto, è in considerazione di uno scenario quale quello descritto nel testo che si suole censurare siccome opportunistico il contegno del socio, che – in un momento di crisi della società – eluda la via del conferimento e segua l'altra, (per lui) più vantaggiosa, del finanziamento, nel tentativo di cumulare i vantaggi allo stesso spettanti *uti socius* con quelli che derivano dalla posizione di creditore: *ex plurimis*, G. TERRANOVA, *Commento*, cit., 1471; G. PRESTI, *Commento*, cit., 99 s.; G. ZANARONE, *Della società*, cit., 449 s.; N. ABRIANI, *Finanziamenti «anomali»*, cit., 322 s.; N. BACCETTI, *Postergazione dei finanziamenti e tipi sociali*, in *Giur. comm.*, 2012, I, 815; F. BRIZZI, *Doveri degli amministratori e tutela dei creditori nel diritto societario della crisi*, Torino, 2015, 235 s.; M. MAUGERI, *Commento all'art. 2467 c.c.*, in *Le società per azioni. Codice civile e norme complementari*, a cura di P. Abbadesse e G.B. Portale, I, Milano, 2016, 169 s.; Trib. Lucca, 4 luglio 2017, in *www.iusexplorer.it*; Cass. 7 luglio 2015, n. 14056, in *Giur. it.*, 2016, 894, con nota di T. Cavaliere; Trib. Milano, sez. impr., 28 luglio 2015, in *www.iusexplorer.it*; Trib. Santa Maria Capua Vetere, 24 luglio 2013, in *Banca borsa tit. cred.*, 2014, II, 336, con nota di G.M. D'Aiello; Trib. Prato, 13 giugno 2013, in *www.iusexplorer.it*; Trib. Udine, 16 marzo 2012, in *www.unijuris.it*.

schio da parte dei soci<sup>24</sup>, opera una chiara scelta nel senso della socializzazione<sup>25</sup> delle conseguenze dell'insuccesso dei tentativi di risanamento, in funzione dei quali i nuovi prestiti sono – o dovrebbero essere – compiuti, imponendo (anche) ai creditori “esterni” di pagarne i costi: ovvero a creditori che, da un lato, il più delle volte è verosimile siano pure essi imprenditori in difficoltà, dall'altro e di conseguenza, potrebbero – a differenza di altri soggetti che professionalmente concedono prestiti alle imprese e si espongono a consimili rischi – non essere in grado di sopportarli.

In secondo luogo, sembra che la *deregulation* dei prestiti effettuati dai soci nel periodo 9 aprile-31 dicembre 2020 implichi, in assenza di una norma che lo vieti, che i finanziatori possano altresì farsi rilasciare garanzie reali dalla sovvenuta, assumendo la posizione di creditori privilegiati<sup>26</sup>. Se così fosse – e non è improbabile che sia così, considerato il rischio corso dai soci nel concedere credito a una società quasi (se non già) insolvente e l'influenza che, perlomeno nella s.r.l., essi sono in grado di esercitare sui suoi amministratori –, le conseguenze di siffatta *deregulation* potrebbero essere decisamente più gravi di quelle appena descritte: infatti i soci, grazie a tali garanzie, potrebbero ottenere in sede di concorso l'integrale rimborso delle somme erogate<sup>27</sup>, costringendo gli «altri creditori» – ovvero i più deboli tra i creditori, privi di analoghi titoli di prelazione – a pagare solo essi il prezzo del fallimento del tentativo di salvare l'impresa<sup>28</sup>.

Da ultimo, la scelta operata con l'art. 8, d.l. 23/2020 solleva perplessità per ciò che la norma si limita a disporre in negativo, sancendo ap-

<sup>24</sup> Cfr. M. VENTORUZZO, *Continuità aziendale*, 534 e 536 s., il quale osserva che sarebbe (stato) opportuno intervenire anche – se non innanzitutto – sulla disciplina in materia di aumento del capitale sociale (oltre che di operazioni con parti correlate), allentandone il rigore o comunque semplificandola allo scopo di facilitare la raccolta di mezzi propri [v., nella stessa direzione, il documento *Iniziativa per il rilancio "Italia 2020-2022"*, predisposto dal Comitato di esperti in materia economica e sociale diretto da V. Colao, che tra gli «incentivi alla capitalizzazione delle imprese» (scheda I.4.i) indica espressamente l'agevolazione degli aumenti di capitale nelle società a responsabilità limitata].

<sup>25</sup> O, se si preferisce, solidarizzazione: P. FILIPPI, *Il decreto legge*, cit., § 5.3.

<sup>26</sup> Conf. R. BROGI, *L'insolvenza all'epoca del Covid-19*, in *Fallimento*, 2020, 741; incerto invece B. CONCA, *Finanziamenti*, cit., 194.

<sup>27</sup> Pone l'accento su tale aspetto, con riguardo all'omologa regola spagnola (*retro*, nt. 12), anche J.A. GARCÍA-CRUCES, *Las financiación*, cit., § III.

<sup>28</sup> Non vi è dubbio che il curatore potrebbe agire per la revoca dell'atto costitutivo delle garanzie; nondimeno, il regime di siffatta azione – e in particolare il limite di sei mesi *ex art.* 67, 2° comma, l. fall. – induce a ritenere che, realisticamente, solo in rari casi lo stesso curatore possa riuscire a scongiurare tramite la revocatoria il pregiudizio cui si allude nel testo.

punto la transitoria disapplicazione dell'art. 2467 c.c. per propiziare l'afflusso di nuova finanza alla società in crisi, senza però nulla prescrivere, in positivo, quanto all'utilizzo che delle risorse così acquisite debba fare la sovvenuta. In altri termini, il precetto in esame non solo non frappone alcun ostacolo agli azzardi morali dei soci, i quali – non avendo (quasi) più nulla da perdere – potrebbero esercitare il proprio influsso sugli amministratori perché costoro utilizzino le somme ricevute per iniziative ad elevato rischio, nell'auspicio di guadagni altrettanto elevati, ma neppure, più semplicemente, esige che le risorse siano finalizzate all'attuazione di un qualsivoglia progetto di risanamento, e tantomeno all'attuazione di un progetto la cui fattibilità sia stata oggetto di controllo esterno. Si vuol dire che non sarebbe (stato) impossibile – piuttosto che affidarsi all'astratta capacità degli amministratori di agire in coerenza con i dettami del nuovo art. 2086, cpv., c.c. – introdurre un vincolo in ordine all'impiego della nuova finanza erogata dai soci, per ridurre il rischio che i finanziamenti di costoro siano male utilizzati (non necessariamente in mala fede<sup>29</sup>), e la «temporanea disattivazione dei meccanismi di postergazione» finisca per costituire una misura di fatto inutile. In questa prospettiva, si sarebbe potuto (o si potrebbe tuttora) immaginare di condizionare l'inapplicabilità del principio sancito dall'art. 2467 c.c. alla redazione – da parte della società sovvenuta – di un formale piano di risanamento, avente i caratteri indicati dall'art. 67, 3° comma, lett. d, l. fall., per far sì che i prestiti dei soci siano inseriti all'interno di percorso di cui un professionista indipendente abbia attestato l'idoneità a raggiungere gli obiettivi del risanamento dell'«esposizione debitoria dell'impresa» e del «riequilibrio della sua situazione finanziaria». Si tratterebbe, ad avviso di chi scrive, di una previsione in grado di contemperare in modo equilibrato i diversi interessi in gioco<sup>30</sup>, senza addossare al-

<sup>29</sup> Invero, gli studi che si sono occupati dei doveri di condotta degli amministratori in prossimità della crisi hanno da tempo posto in luce come costoro tendano a sopravvalutare le proprie capacità, oppure a sottovalutare la gravità della crisi, e dunque non di rado pongano in essere interventi che – proprio per tali motivi – si rivelano inidonei a superarla. Osservazioni, queste, che portano a dubitare che la razionalità economica e la concretezza del rischio di *default* bastino a ridimensionare il pericolo, paventato nel testo, che le nuove risorse concesse dai soci siano impiegate per iniziative velleitarie o azzardate (così, invece, M. LUBRANO DI SCORPANIello, *La sospensione*, cit., n. 3, nt. 32).

<sup>30</sup> La formalizzazione dei finanziamenti dei soci nell'ambito di un piano di risanamento presenterebbe altresì il vantaggio di attribuire stabilità al rimborso dei prestiti, che in caso di fallimento della sovvenuta non potrebbe essere impugnato dal curatore con l'azione revocatoria (*retro*, nt. 17 e testo in corrispondenza), poiché opererebbe la specifica causa di esonero prevista con riguardo agli «atti, [ai] pagamenti e [al]le garanzie concesse su beni del debito-



la società in crisi – in un momento in cui anche il fattore tempo ha un ruolo fondamentale – adempimenti e oneri eccessivi (a differenza di quanto accadrebbe, ad esempio, ove essa fosse chiamata a seguire la strada degli accordi di ristrutturazione dei debiti, che implicherebbe difficili negoziati con i creditori e il vaglio dell'autorità giudiziaria). Non-dimeno, qualora si dovesse condividere la posizione – forse sin troppo pessimistica – di quanti ritengono che la gravità e profondità della crisi economica renda quantomai difficile formulare previsioni attendibili e redigere piani come (tra l'altro) quello cui allude l'art. 67, 3° comma, lett. *d*, l. fall.<sup>31</sup>, potrebbe pensarsi di prescindere – ai fini propri dell'art. 8, d.l. 23/2020 – dal requisito dell'attestazione del professionista, prescrivendo al contempo l'obbligo di pubblicazione nel registro delle imprese di un piano, o almeno di un programma, redatto sotto la propria responsabilità dagli amministratori della sovvenuta. Una soluzione, questa, che – per quanto non del tutto appagante – permetterebbe di realizzare un minimo di trasparenza (in luogo dell'attuale assoluta opacità) circa il progettato impiego delle risorse erogate dai soci e, appunto, di responsabilizzare gli amministratori: i quali si impegnerebbero pubblicamente a destinare le somme ricevute alle finalità dichiarate, oltre che a tenere comportamenti coerenti con tale proposito.

4. Come si notava in apertura, il terzo profilo che sembra meritare un cenno riguarda le possibili implicazioni della sospensione fino al 31 dicembre 2020 del principio sancito dall'art. 2467 c.c.

In specie, è legittimo chiedersi se l'art. 8, d.l. 23/2020 non comporti altresì la necessità di interpretare in modo diverso gli artt. 182-*quater* e 182-*quinquies* l. fall.: ovvero i precetti che considerano prededucibili, nei limiti dell'ottanta per cento del loro ammontare, i crediti originati da finanziamenti dei soci, eseguiti a favore di una società che chieda di accedere – o che abbia già avuto accesso – al concordato preventivo, oppu-

re... posti in essere in esecuzione» del piano attestato (art. 67, 3° comma, lett. *d*, l. fall.). Un ulteriore (e rilevante) effetto sarebbe costituito dal venir meno del rischio di imputazione per bancarotta fraudolenta c.d. preferenziale – che la momentanea sospensione dell'art. 2467 c.c. non è in grado di elidere: *retro*, nt. 18 –, alla luce della regola che dichiara inapplicabili gli artt. 216 (bancarotta fraudolenta) e 217 l. fall. (bancarotta semplice) «ai pagamenti e alle operazioni compiuti in esecuzione... del piano di cui all'articolo 67, terzo comma, lettera d)» (art. 217-*bis* l. fall.).

<sup>31</sup> Cfr. G. CORNO-L. PANZANI, *La disciplina dell'insolvenza durante la pandemia da Covid-19. Spunti di diritto comparato, con qualche riflessione sulla possibile evoluzione della normativa italiana*, in *www.ilcaso.it*, 27 aprile 2020, 2 e 13 (i quali comunque riconoscono la possibilità che l'esperto delinea non uno ma più scenari alternativi).

reagli accordi di ristrutturazione dei debiti. Orbene, la circostanza che siffatto beneficio sia riconosciuto in esplicita «deroga agli articoli 2467 e 2497-*quinquies* del codice civile»<sup>32</sup> conduce a ritenere che, finché queste norme restano sospese, occorra far capo – per individuare il regime dei prestiti dei soci nel concordato preventivo o negli accordi di ristrutturazione dei debiti – alla disciplina “ordinaria” dei finanziamenti operati nell’ambito di tali procedure: disciplina da cui emerge che quello scaturito da un finanziamento concesso nel rispetto delle condizioni di legge, nonché strumentale agli obiettivi delle procedure ricordate, è un credito integralmente prededucibile<sup>33</sup>. In altre parole, quale che sia la *ratio* – invero discussa – del limite dell’ottanta per cento stabilito dall’art. 182-*quater*, 3° comma, l. fall.<sup>34</sup>, e a prescindere dai dubbi circa la correttezza del riferimento da parte di questa norma a una «deroga» agli artt. 2467 e 2497-*quinquies* c.c., sembra chiaro che la previsione di una regola (speciale) per i prestiti dei soci nel concordato o negli a.d.r. postuli “a monte” l’operatività del principio (generale) in punto di postergazione di tali prestiti: è coerente, dunque, che ove siffatto principio risulti invece inapplicabile, e i finanziamenti dei soci siano assoggettati ai sensi del codice civile allo stesso regime valevole per i prestiti concessi da terzi, il precetto sulla prededuzione *semiplena* non possa venire in gioco. Conclusione, questa, cui può pervenirsi anche rilevando che – se secondo il legislatore del decreto liquidità merita di essere incentivata l’erogazione episodica di nuova finanza da parte dei soci, mercé la sospensione degli artt. 2467 e 2497-*quinquies* c.c., l’eliminazione di ogni disponibilità di trattamento rispetto ai terzi – appaiono *a fortiori* degni di essere premiati, appunto con il beneficio dell’integrale prededuzione riconosciuto a tutti i finanziatori, i soci che sostengono la società in crisi concedendole

<sup>32</sup> Così l’incipit art. 182-*quater*, 3° comma, l. fall. Identica la formula dell’art. 102, 1° comma, d.lgs. 14/2019.

<sup>33</sup> Si pone il problema indicato nel testo anche S. AMBROSINI, *La “falsa partenza” del codice della crisi, le novità del decreto liquidità e il tema dell’insolvenza incolpevole*, in *www.ilcaso.it*, 21 aprile 2020, 12, il quale è peraltro dell’avviso che sia necessario un intervento normativo *ad hoc* per estendere ai finanziamenti dei soci il beneficio dell’integrale prededuzione. Sul punto v. pure il cenno, in verità non chiarissimo, di R. BROGI, *L’insolvenza*, cit., 742.

<sup>34</sup> Al riguardo, è accreditata l’idea che tale limite – da cui, secondo un’opinione molto diffusa, discenderebbe la postergazione della restante quota del venti per cento del credito – si spieghi sulla base dell’esigenza di responsabilizzare il finanziatore, secondo uno schema analogo a quello dello scoperto nelle polizze assicurative (cfr. L. STANGHELLINI, *Finanziamenti-ponte e finanziamenti alla ristrutturazione*, in *Fallimento*, 2010, 1364, testo e nt. 61).

prestiti nel quadro, ben più strutturato e (allora) anche più affidabile, delle procedure indicate dagli artt. 182-*quater* e 182-*quinquies* l. fall.

Un'ultima osservazione prima di concludere.

È certo che, sullo sfondo delle superiori considerazioni, a mo' di ulteriore interrogativo sulle potenziali ricadute della moratoria sancita lo scorso aprile, vi sia il dubbio circa le prospettive dell'art. 2467 c.c.: dubbio che investe non soltanto la possibilità di una breve proroga degli effetti dell'art. 8, d.l. 23/2020 (allo stato destinati ad esaurirsi il 31 dicembre 2020), ma anche, più in generale, le probabilità che il principio sulla postergazione dei prestiti dei soci torni ad essere applicabile – almeno nei termini risultanti dall'art. 2467 c.c. – superato il periodo di emergenza<sup>35</sup>. Non è semplice dare una risposta a tali quesiti, la quale dipende in primo luogo dall'evoluzione della crisi, il cui protrarsi potrebbe spingere il legislatore a rimuovere in via non transitoria quello che oggi viene considerato – e anche in futuro taluno potrebbe considerare – un inutile intralcio al finanziamento delle imprese, da favorire invece ad ogni costo. Ma se anche fosse questo lo scenario, converrebbe forse un supplemento di riflessione sull'opportunità di un “ritorno al passato” quale quello prodotto dalla regola – invero quasi rozza nella sua semplicità – contenuta nel d.l. 23/2020: regola che come si è visto palesa carenze tanto nella *pars destruens*, poiché non impedisce ai soci di tenere contegni di tipo opportunistico (a partire dall'acquisto e poi dall'escussione di garanzie a presidio del finanziamento), quanto nella *pars construens*, nulla essendo stabilito in merito all'impiego delle risorse che i primi abbiano messo a disposizione della seconda. E se è vero che in un quadro di straordinarie tensioni economiche, può (eccezionalmente) anche tollerarsi la scelta di socializzare, ripartendole tra una massa più ampia, le conseguenze dell'insuccesso dei tentativi di salvataggio delle imprese, nella convinzione (o nella speranza) che siano complessivamente più numerosi i casi in cui le erogazioni dei soci, unite alle altre misure di sostegno previste dal recente legislatore, permettono di scongiurare il *default*; se ciò è vero, è pur vero che non possono meritare plauso – una volta che si siano stemperate le tensioni di cui si diceva – interventi di sostegno finanziario avulsi da qualsiasi progetto di risanamento (o, peggio, eseguiti a favore di imprese prive di reali prospettive di risanamento<sup>36</sup>), i quali rischiereb-

<sup>35</sup> Su questi (e altri) problemi, cui nel testo si dedica solo un cenno, v. le più ampie riflessioni di M. LUBRANO DI SCORPANELLO, *La sospensione*, cit., nn. 6 e 7 (il quale ritiene che la moratoria introdotta dall'art. 8 del decreto liquidità possa costituire l'occasione per “modernizzare” l'art. 2467 c.c., armonizzandolo con i principi del codice della crisi e dell'insolvenza).

<sup>36</sup> Conviene ricordare ancora una volta le previsioni della legge tedesca del 27 marzo

bero di far apparire il sacrificio sostenuto dai soci alla stregua di una dispersione di ricchezza tanto vana, quanto difficile da accettare di questi tempi.

2020, la cui norma di apertura – art. 1, § 1 – esclude espressamente che la sospensione del dovere di presentare istanza di fallimento (*retro*, nt. 16) possa operare lì dove manchino prospettive di rimedio all'insolvenza (*wenn keine Aussichten darauf bestehen, eine bestehende Zahlungsunfähigkeit zu beseitigen*).



**LA SOSPENSIONE DELLA POSTERGAZIONE  
DEI FINANZIAMENTI SOCI (ART. 8 D.L. LIQUIDITÀ):  
UN’OPPORTUNITÀ DA COGLIERE  
PER UNA REVISIONE STRUTTURALE**

MANLIO LUBRANO DI SCORPANIELLO

SOMMARIO: 1. L’art. 8 del d.l. 8.4.2020 n. 23. Breve analisi testuale e prime difficoltà interpretative. – 2. Crisi pre-pandemica o causata dalla pandemia e questioni di costituzionalità. Insussistenza o marginalità del tema. – 3. Un dubbio: la postergazione tornerà per gli eventuali rimborsi dal 2021? – 4. L’art. 8 e la possibile rimeditazione della regola della postergazione come “principio generale dell’ordinamento societario di corretto finanziamento dell’impresa”. – 5. Un altro dubbio, relativo al mancato chiarimento sull’ambito soggettivo della postergazione. – 6. Norme emergenziali e alternative possibili per il ritorno alla “normalità”. – 7. Una proposta: armonizzare l’art. 2467 con la nozione di “crisi” del Codice della crisi e dell’insolvenza.

1. Il decreto legge n. 23 dell’8 aprile 2020, testo dedicato a “*Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*” dispone all’art. 8 la “non applicazione” degli artt. 2467 e 2497 *quinquies* c.c. ai “*finanziamenti effettuati a favore delle società dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2020*”, all’interno di un più ampio “pacchetto” destinato alle imprese ed alle società (artt. da 5 a 10). La conversione è avvenuta, senza modifiche sul punto, il 4 giugno 2020.

Si tratta di misure di vario contenuto, eppur tutte convergenti nella sterilizzazione di regole evidentemente giudicate inadatte o insufficienti ad operare in una situazione di assoluta e impreveduta straordinarietà o forza maggiore<sup>1</sup>, a seguito della quale si è impennata la probabilità di ef-

<sup>1</sup> Per quanto la situazione nata nel primo trimestre 2020 sia riconducibile alla nozione di forza maggiore, nella variante del *factum principis*, riconosciuta nell’ordinamento italiano, la dimensione universale della pandemia e la conseguente ampiezza degli effetti sul sistema economico globale potranno condurre a una rimeditazione del tema, finora studiato in una dimensione essenzialmente individuale o ristretta a “numeri” limitati di soggetti interessati. In tema, è d’obbligo segnalare come una sorta di prima conseguenza giuridica della pandemia sui rapporti obbligatori e negoziali sia il dibattito in corso tra i civilisti, al momento imperniato

fetti drasticamente negativi per il sistema economico globale. Lo spettro da scongiurare è la riduzione drammatica delle dimensioni aziendali e addirittura del numero stesso delle imprese, con gravissimi effetti macroeconomici<sup>2</sup>.

sulla perdurante sufficienza o meno delle note categorie e strumenti dell'impossibilità sopravvenuta, delle clausole generali di buona fede e correttezza, della *reductio ad equitatem*, nonché sui significati e le valenze espansive della solidarietà, con più di una voce propensa a riprendere l'impervio tema della "rinegoziazione" dei contenuti contrattuali. Limitandomi agli interventi già editi al momento della chiusura del presente lavoro, il rinvio è ad A. BENEDETTI, *Il «rapporto» obbligatorio al tempo dell'isolamento: una causa (transitoria) di giustificazione?*, in *www.giustizia.civile.com*, A. DE MAURO, *Pandemia e contratto: spunti di riflessione in tema di impossibilità sopravvenuta della prestazione*, *ivi*; R. DI RAIMO, *Le discontinuità che seguono i grandi traumi: pensando al credito (e al debito), mentre la notte è ancora fonda*, *ivi*; A. GENTILI, *Una proposta sui contratti d'impresa al tempo del coronavirus*, *ivi*; R. MORELLO, *Gli effetti sui contratti dell'emergenza sanitaria determinata dalla diffusione del coronavirus e l'applicazione dei rimedi previsti dal Codice Civile*, *ivi*; C. SCOGNAMIGLIO, *L'emergenza Covid 19: quale ruolo per il civilista?*, *ivi*; S. VERZONI, *Gli effetti, sui contratti in corso, dell'emergenza sanitaria legata al Covid-19*, *ivi*; M. ZACCHEO, *Brevi riflessioni sulle sopravvenienze contrattuali alla luce della normativa sull'emergenza epidemiologica da Covid-19*, *ivi*; A. BUSANI, *Contratti, l'inadempimento è quasi impossibilità sopravvenuta*, in *il Sole 24 ore*, 19 marzo 2020; T. DALLA MASSARA, *Emergenza sanitaria ed esigenza di regole: scenari e proposte*, in *www.dirittobancario.it*, 30 marzo 2020; M. RABITTI, *Pandemia e risoluzione delle future controversie. Un'idea "grezza"*, *ivi*, 23 aprile 2020; A.A. DOLMETTA, *«Rispetto delle misure di contenimento» della pandemia e disciplina dell'obbligazione*, in *www.ilcaso.it*, 11 aprile 2020; A. MONTEVERDE, *L'incursione del d.l. 17 marzo 2020 n. 18 in tema di obbligazioni non adempite e responsabilità del debitore*, *ivi*, 20 aprile 2020; VERTUCCI, *L'inadempimento delle obbligazioni al tempo del coronavirus: prime riflessioni*, *ivi*, 23 aprile 2020; A. FEDERICO, *Adeguamento del contratto e doveri di solidarietà: per un'ermeneutica della dignità*, in *Questione Giustizia*, 9 aprile 2020. L'attenzione dei giuscommercialisti si concentra, per ora, soprattutto sui temi del diritto della crisi d'impresa (artt. 5-9-10 D.L.) e delle regole su perdite, capitale sociale e impatti sui bilanci (artt. 5 e 6).

<sup>2</sup> La "desertificazione industriale" nel linguaggio immaginifico di S. AMBROSINI, *La "falsa partenza" del Codice della crisi, le novità del Decreto Liquidità e il tema dell'insolvenza incolpevole*, in *www.ilcaso.it*, 21 aprile 2020, 8. Ad essere pignoli, il pericolo non riguarda solo le attività industriali, essendo purtroppo ben più esteso, praticamente a qualsiasi settore di attività economica, imprenditoriale e non. Una delle caratteristiche più singolari del momento, oltre alla magnitudine in sé, è proprio la trasversalità e non uniformità degli effetti dannosi sul sistema economico, perché in alcuni casi sono stati colpiti interi settori (si pensi al turismo, allo spettacolo, al trasporto aereo, industria automobilistica e relativo indotto, ecc.) mentre in altri vi è stata una distribuzione meno omogenea (ad es. agroalimentare, trasporti terrestri, energia, commercio, meccanica, ma anche molte professioni e servizi), ed altri ancora hanno subito conseguenze negative lievi o addirittura nessuna (attività sanitarie e farmaceutica su tutte). Disparità si sono verificate anche all'interno dello stesso lavoro dipendente, con differenze accentuate tra settore pubblico e privato. Si deve comunque convenire con l'A. e con tante altre voci sul pericolo, molto grave, di perdita di milioni di posti di lavoro e di lasciar spazio alla criminalità organizzata.

Oltre ad aver provocato una caduta dei ricavi di proporzioni mai viste prima d'ora, il fenomeno iniziato a marzo 2020, il cui acme detonante (cd. fase 1) è da poco concluso, si caratterizza anche per la sua attitudine, altrettanto priva di precedenti in tempi di pace, a minare la continuità produttiva non per responsabilità dei gestori, bensì in virtù di un unico fattore – la pandemia e le conseguenti misure governative di fermo attività – di origine sanitaria e quindi extraeconomica.

La disposizione qui discussa è quella di minor rilievo dell'intero lotto, ed il suo essere dichiaratamente una norma “a tempo” ed eccezionale, introdotta in un contesto di allarme generalizzato che qualcuno, con enfasi forse eccessiva, ha definito “diritto di guerra”<sup>3</sup>, non esclude affatto, come si cercherà di argomentare, implicazioni di più ampio respiro potenziale su un istituto per più aspetti controverso, quale la postergazione prevista dall'art. 2467 c.c.

Si deve ritenere che il testo del Decreto legge compia, un rinvio integrale ai medesimi presupposti soggettivi e oggettivi fissati nelle due norme codicistiche richiamate, perché, come è noto, l'art. 2467 (inserito nella disciplina della s.r.l., benché negli ultimi anni ritenuto da molti vellevole anche per le società azionarie<sup>4</sup>) si riferisce ai finanziamenti “in

<sup>3</sup> D. GALLETTI, *Il diritto della crisi sospeso e la legislazione concorsuale in tempo di guerra*, in *Il fallimentarista*, 14 aprile 2020; il riferimento alla “guerra” è anche in DI RAIMO, *Le discontinuità*, cit. L'immagine della “tempesta” è utilizzata da N. ABRIANI, *Il diritto delle imprese nell'emergenza*, in [www.osservatorio.oci-org](http://www.osservatorio.oci-org). (22 maggio 2020), 1. Pressoché generale è, comunque, il ricorso al concetto di “eccezionalità” della presente situazione e degli strumenti giuridici ed economici con la quale la si sta affrontando.

<sup>4</sup> Con diversità di accenti, motivazioni e condizioni, v. G. B. PORTALE, *I “finanziamenti” dei soci nelle società di capitali*, in *Banca borsa tit. credito*, 2003, I, 663 ss., 681; N. ABRIANI, *Finanziamenti «anomali» dei soci e regole di corretto finanziamento nella società a responsabilità limitata*, in *Il diritto delle società oggi. Innovazioni e persistenza. Studi in onore di Giuseppe Zanonone*, diretto da P. Benazzo, M. Cera e S. Patriarca, Torino 2011, p.321 (la numerazione delle successive citazioni è però quella del file reperibile su [www.associazionedisianopreite.it](http://www.associazionedisianopreite.it)) ; C. ANGELICI, *Diligentia quam in suis e business judgment rule*, in *Riv. dir. comm.*, 2006, I, 675 ss., 682; ID., *Principi e problemi*, nel *Trattato di diritto civile e commerciale Cicu-Messineo, La società per azioni*, I, Milano, 2012, 491 ss.; M. BIONE, *Note sparse in tema di finanziamento dei soci e apporti di patrimonio*, in *Il diritto delle società oggi*, cit., 23 ss.; O. CAGNASSO, *La società a responsabilità limitata*, in *Trattato di diritto commerciale* diretto da G. Cottino, V, Padova, 2007, p. 98 ss.; M. MAUGERI, *Finanziamenti “anomali” dei soci e tutela del patrimonio nelle società di capitali*, Milano, 2005 231 ss.; ID., *Dalla struttura alla funzione della disciplina sui finanziamenti soci*, in *Riv. dir. comm.*, 2008, 144-147; ID., *Art. 2327*, in *Le società per azioni. Codice civile e norme complementari*, diretto da P. Abbadessa e G. B. Portale, a cura di M. Campobasso-V. Cariello-U. Tombari, Milano, 2016, 171; A. NIGRO, *La società a responsabilità limitata nel nuovo diritto societario: profili generali*, in *La nuova disciplina della società a responsabilità limitata*, a cura di V. Santoro, Milano, 2003, 20 s.; G. OLIVIERI, *Questioni aperte*



qualunque forma effettuati” (alias i versamenti, o le altre prestazioni dei soci nelle situazioni indicate nel secondo comma, rientranti nella casistica elaborata in sede esegetica<sup>5</sup>), mentre l’art. 2497 *quinquies* estende la regola della postergazione<sup>6</sup> “ai finanziamenti effettuati a favore della so-

*in tema di finanziamenti anomali dei soci nelle società di capitali*, in *Riv. dir. comm.*, 2013, I, 527 ss.; U. TOMBARI, «Apporti spontanei» e «prestiti» dei soci nelle società di capitali, in *Il nuovo diritto societario, Liber amicorum Gian Franco Campobasso*, diretto da P. Abbadessa-G.B. Portale, I, Torino, 2006, 563; M. RESCIGNO, *Problemi aperti in tema di s.r.l.: i finanziamenti dei soci, la responsabilità*, in *Società*, 2005, 15 ss.; M. SIMEON, *La postergazione dei finanziamenti dei soci nella s.p.a.*, in *Giur.comm.*, 2007, I, 84 ss.; G. TERRANOVA, *Art. 2467, in Società di capitali. Commentario* a cura di G. Niccolini- A. Stagno D’Alcontres, III, Napoli, 2004, 1449 ss., 1476 s.; D. ARCIDIACONO, *I prestiti dei soci nelle società di capitali*, Torino, 2012; N. BACCETTI, *Postergazione dei finanziamenti e tipi sociali*, in *Giur.comm.*, 2012, 821 ss.; ID., *Postergazione dei finanziamenti anomali e prestito obbligazionario*, in [www.ilsocietario.it](http://www.ilsocietario.it), 16 dicembre 2016; M. IRRERA, *Art. 2467*, in *Il nuovo diritto societario* a cura di G. Cottino-G. Bonfante-O. Cagnasso-P. Montalenti, \*\*, Bologna-Roma, 2004, 1797; M. IRRERA - E. FREGONARA, *La crisi d’impresa e la continuità aziendale ai tempi del coronavirus*, in [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it), 15 aprile 2020, 22. Più cauta, e comunque inserita in un discorso più vasto, la posizione di F. BRIOLINI, *Verso una nuova disciplina delle distribuzioni del netto?*, in *Riv. soc.*, 2016, 81, 103.

In giurisprudenza di merito cfr. Trib. Pistoia, 8 settembre 2008, in *Fall.*, 2009, 799 ss., con nota di L. PANZANI, *Classi di creditori nel concordato preventivo e crediti postergati dei soci di società di capitali*, e in *Banca borsa tit. cred.*, 2009, II, p. 191 ss., con nota di G. BALP, *Dell’applicazione dell’art. 2467 c.c. alla società per azioni*, nonché in *Riv. dir. soc.*, 2009, II, 562 ss., con nota di M. MAUGERI, *I finanziamenti «anomali» dell’azionista*; Trib. Reggio Emilia, 23 ottobre 2008, in *Banca borsa tit. cred.*, 2011, II, 714 ss., con nota di S. BOATTO, *Atti funzionali al sostegno finanziario della società da parte del socio: dalla «qualificazione» alla «disciplina»*; Trib. Venezia, 8 marzo 2011, in *Banca borsa tit. cred.*, 2012, II, 222 ss., con nota di G. BALP, *Questioni in tema di postergazione ex artt. 2467 e 2497-quinquies c.c.*, ed in *Riv. dott. comm.*, 2011, 905 ss., con nota di M. EREDE, *Ambito e presupposti di applicazione della disciplina dei finanziamenti soci in alcune recenti pronunce di merito*; Trib. Napoli, 8 agosto 2014, in *Banca borsa tit. cred.*, 2016, II, 61, con nota di M. FRANCHI, *Prestiti dei soci e apporti spontanei nelle società di capitali*.

Negli ultimi anni la Cassazione (dopo un primo precedente di segno contrario: Cass., 24 luglio 2007, n. 16393) ha mutato indirizzo, aderendo all’estensione analogica alle s.p.a. “a base ristretta” o “familiari” dell’art. 2467 c.c.: Cfr. Cass., 7 luglio 2015, n.14056, in *Riv. dir. comm.*, 2016, II, 107, con nota di D. BONACCORSI DI PATTI, *Sull’applicazione analogica dell’art. 2467 c.c. alle società per azioni a base ristretta*; Cass., 20 giugno 2018, n. 16291, invero con motivazioni non particolarmente perspicue; di segno diverso e con più articolata motivazione, poco incline ad estensioni oltre il tipo s.r.l., è invece Cass., 20 maggio 2016, n. 10509, resa in tema di cooperative.

<sup>5</sup> La consapevolmente ampia formula del secondo comma dell’art. 2467 colpisce una svariata gamma di situazioni: e v. ora in tema F. BRIOLINI, *Note minime sulla sospensione del principio della postergazione*, in questo *Volume*, che grazie alla cortesia dell’A. ho potuto consultare in bozza, 3 ss. del testo, e che citerò d’ora in avanti con la numerazione provvisoria.

<sup>6</sup> Il dibattito dottrinale sull’art. 2467 è molto vasto. Scusandomi per l’incompletezza, segnalò fra i molti, oltre agli AA. citati alla nota 4, A. BARTALENA, *I finanziamenti dei soci nella*

cietà da chi esercita attività di direzione e coordinamento nei suoi confronti o da altri soggetti ad essa sottoposti”<sup>7</sup>.

Sembra dunque di dover escludere che vi sia stata alcuna modificazione dei contenuti delle norme da ultimo menzionate, e che invece il

s.r.l., in AGE, 2003, 387 ss.; M. CAMPOBASSO, *La postergazione dei finanziamenti dei soci*, in *S.r.l. Commentario*, a cura di A. A. Dolmetta e G. Presti, Milano, 2011, 238; G. B. PORTALE, *Capitale sociale e società per azioni sottocapitalizzata*, in *Trattato delle s.p.a.* Colombo-Portale, 1\*\*, Torino, 2004, 37 ss.; ID., *La parabola del capitale sociale nella s.r.l. (dall'“importanza cuasi-sacramental” al ruolo di “ferro vecchio”?)*, in *Riv. soc.*, 2015, 831; F. VASSALLI, *Sottocapitalizzazione della società e finanziamenti dei soci*, in *Riv. dir. impr.*, 2004, 261 ss.; M. MIOLA, *Capitale sociale e conferimenti nella «nuova» società a responsabilità limitata*, in *Riv. soc.*, 2004, 657; D. VATTERMOLI, *Crediti subordinati e concorso dei creditori*, Milano, 2012, 90 ss.; E. FAZZUTTI, *Commento all'art. 2467*, in *La riforma delle società. Commentario*, a cura di Sandulli e Santoro, Torino, 2003, II, 47 ss.; S. LOCORATOLO, *Postergazione dei crediti e fallimento*, Milano, 2010; A. POSTIGLIONE, *La nuova disciplina dei finanziamenti dei soci di s.r.l.: dubbi interpretativi e limiti applicativi*, in *Società*, 2007, 936 ss.; A. TULLIO, *La postergazione*, Padova, 2009; G. FAUCEGLIA, *Il finanziamento dei soci nella nuova disciplina della società a responsabilità limitata*, in *Studi in onore di Vincenzo Buonocore*, II, 1, Milano, 2005, 2483 ss.; G. FERRI JR, *In tema di postergazione legale*, in *Riv. dir. comm.*, 2004, I, p. 975 ss.; G. GIANNELLI, *Disciplina del capitale, organizzazione del patrimonio, «corretto» finanziamento della società e tutela dei creditori*, in *Società, banche e crisi d'impresa*, Liber amicorum Pietro Abbadessa, 1, diretto da M. Campobasso, V. Cariello, V. Di Cataldo, F. Guerrera, A. Sciarone Alibrandi, 1, Torino, 2014, 3; L. PARRELLA, *Versamenti in denaro dei soci e conferimenti nelle società di capitali*, Milano, 2000; G. PRESTI, *Commento all'art. 2467*, in *Codice commentato della s.r.l.* diretto da P. Benazzo e S. Patriarca, Torino, 2006, 98 ss.; M. PRESTIPINO, *Finanziamenti dei soci nella s.r.l.: i presupposti di applicazione dell'art. 2467 c.c.*, in *Giur. comm.*, 2012, I, 126; M. ROSSI, *Capitale di rischio e capitale di credito nel fallimento delle società*, in *Judicium* (2013), 3 ss.; M. RUBINO DE RITIS, *Gli apporti «spontanei» in società di capitali*, Torino, 2001; ID. *I prestiti dei soci in società di persone*, in *Società, banche e crisi d'impresa*, Liber amicorum Pietro Abbadessa, cit., 525 ss., 543; G. TANTINI, *I versamenti dei soci alla società*, in *Trattato delle società per azioni* diretto da G.E. Colombo e G.B. Portale, 1\*\*\*, Torino, 2004, 774; R. CALDERAZZI, *I finanziamenti dei soci nelle società di capitali*, Milano 2012; D. SCANO, *I finanziamenti dei soci nella s.r.l. e l'art. 2467 c.c.*, in *Riv. dir. comm.*, 2003, I, 879 ss.; L. VITTONI, *Questioni in tema di postergazione dei finanziamenti dei soci*, in *Giur. comm.*, 2006, I, 919 ss.; A. ZOPPINI, *La nuova disciplina dei finanziamenti dei soci nella società a responsabilità limitata e i prestiti provenienti da “terzi” (con particolare riguardo alle società fiduciarie)*, in *Riv. dir. priv.*, 2004, 417 ss.

<sup>7</sup> E quindi ai finanziamenti “discendenti” o “upstream”. Come è noto l'art. 292 co.1 del CCI, la cui entrata in vigore è stata rinviata all'1.9.2021 dallo stesso d.l. n. 23/20 (art. 5) estende la postergazione anche ai finanziamenti “ascendenti” o anche intermedi, contratti dopo la presentazione della domanda che ha dato luogo alla dichiarazione di liquidazione giudiziale. Rimane aperta la questione dei finanziamenti tra controllate (“cross-stream”), che tuttavia parte della dottrina ritiene già compresi. In tema v. E. FREGONARA, *I finanziamenti dei soci e infragruppo nelle società in bonis*, in *La società a responsabilità limitata: un modello transtipico alla prova del Codice della Crisi. Studi in onore di Oreste Cagnasso*, a cura di M. Irrera, Torino, 2020, 363.

decreto legge n. 23/2020 abbia introdotto una sospensione soltanto temporanea della loro applicabilità, riguardante gli “apporti” diversi dai conferimenti, o ad essi assimilabili per effetto di uno specifico vincolo di destinazione, effettuati dal 9 aprile fino alla fine del corrente anno in situazioni astrattamente rientranti tra quelle contemplate dal codice.

Occorre altresì chiarire subito, per realismo, che la disposizione, oltre ad essere destinata a riscuotere scarso successo per le ragioni *infra* esposte, è palesemente insufficiente da sola (ma forse anche insieme alle altre del decreto legge) a dare risposta al fabbisogno ingente e immediato di finanza che il *lockdown* ha generato, e che a sua volta si profila come appena il “primo tempo” di una ben più lunga fase.

La “pausa” voluta dall’art. 8 suscita parecchie incertezze, di non scarsa entità:

i) È stata già rilevata criticamente<sup>8</sup> l’estensione “a 360 gradi” della sospensione, senza alcuna distinzione tra imprese già in crisi nel 2019 o comunque prima di marzo 2020, e quelle per le quali l’interruzione forzata di attività ha scatenato la crisi. Si è parlato anche di una sorta di presunzione, nel Decreto Liquidità, di derivazione della crisi finanziaria dall’emergenza Covid-19<sup>9</sup>;

ii) Il rapporto problematico (per tutti gli imprenditori) con l’art. 2086 c.c. e, per le s.p.a., con gli obblighi legali di predisposizione, cura e vigilanza sugli assetti organizzativi amministrativi e contabili. Limitandosi all’art. 2086, il cui vigore non è sospeso, ed è norma destinata ad avere una centralità strutturale nel diritto dell’impresa, esso impone la rilevazione tempestiva della crisi e della perdita di continuità aziendale, così come l’onere di attivarsi senza indugio per l’adozione e l’attuazione di uno degli strumenti per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale: e se è vero che il Decreto legge appronta un più ampio

<sup>8</sup> L. SALAMONE, *Crisi patrimoniali e finanziarie nella legislazione emergenziale del Paese di Acchiappacitrulli. Note sugli articoli 5-10 d.l. n. 23/2020 in materia di diritto delle società di capitali e procedure concorsuali*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 2/2020, 21 ss., che ravvisa molto criticamente tanto una possibile incostituzionalità dell’art. 8 che il contrasto con la recente Comunicazione della Commissione Europea del 19 marzo 2020, la quale esenta dal divieto gli aiuti alle imprese solo quelle non in condizioni di difficoltà ai sensi della normativa comunitaria al 31 dicembre 2019.

<sup>9</sup> M. IRRERA - E. FREGONARA, *La crisi d’impresa*, cit., 2. Per M. SPIOTTA, *La (presunzione di) continuità aziendale al tempo del Covid-19*, in [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it), 11 aprile 2020, 9 analoga presunzione (con una scelta non molto condivisa dall’A.) è posta, quasi come *fictio iuris*, dall’art.7 del D.L. quanto alla persistenza nel corrente anno della continuità aziendale.

strumentario di misure emergenziali<sup>10</sup>, guardando allo scenario di un futuro (si spera, non lontano) superamento della congiuntura negativa, nulla esclude che una gestione “non conservativa” degli amministratori non possa generare la loro responsabilità quantomeno verso i creditori sociali<sup>11</sup>, allorché – e si tratta di ipotesi abbastanza realistica – vi sia stato un aggravamento della crisi e l’approdo a procedure concorsuali<sup>12</sup>;

iii) Come quasi per ogni norma eccezionale, ne è possibile uno “sfruttamento abusivo”. Tra le molte ipotesi, si pensi ad esempio a finanziamenti già erogati in data anteriore e che poi, magari con qualche apporto aggiuntivo, vengano “formalizzati” tra le parti successivamente all’entrata in vigore del decreto come *tranches* di un’unica operazione, mediante una delibera societaria o un contratto della società finanziata con il socio o la controllante concluso dopo il 9 aprile, che retroattivamente definisca un certo ammontare del finanziamento, includendovi come *tranches* i versamenti effettuati fino a una certa data precedente, allo scopo di sottrarli alla postergazione. In casi del genere la sostanza, stando ad un’interpretazione rigorosa giustificata dalla natura eccezionale della norma, dovrebbe prevalere sul dato formale<sup>13</sup>, e quindi dovreb-

<sup>10</sup> Il D.L. infatti rinvia all’1.9.2021 il CCI (per la parte non ancora vigente –cfr. art.5), sospende a tempo le regole sulle riduzioni obbligatorie del capitale (art. 6) e sui criteri di valutazione della continuità aziendale (art.7), prorogando i termini e consentendo modifiche straordinarie in materia di concordati preventivi e accordi di ristrutturazione dei debiti (artt.8 e 9) e anche stabilendo una draconiana improcedibilità dei ricorsi di fallimento fino al 30.6.2020, ad eccezione di quelli presentati dal P.M. e dall’imprenditore stesso (v. aggiunta in sede di conversione).

<sup>11</sup> Sul punto, il collegamento è alquanto problematico specialmente con l’art. 2486 c.c., norma anch’essa non sospesa: e si vedano in tema le osservazioni, tutte o quasi piuttosto critiche di G. DI CECCO, *Spunti per una riflessione collettiva sulle misure adottate ed adottabili per il contrasto alla crisi economica “da pandemia”*, in *www.ilcaso.it*, 3 maggio 2020, 5 (nt.6); L. SALAMONE, *Crisi patrimoniali*, cit., 19; R. GUIDOTTI, *Misure urgenti in materia fallimentare e societaria di contrasto al Covid-19*, in *www.ilcaso.it*, 6 maggio 2020; C.F. GIAMPAOLINO, *Congelato l’obbligo di assemblea per perdite di rilevante entità*, in *Sole 24 Ore. Focus Norme e tributi*, 16 aprile 2020, p. 10, e F. DIMUNDO, *La “messa in quarantena” delle norme sulle perdite del capitale e sullo scioglimento delle società*, in *www.ilcaso.it*, 21 aprile 2020, 8. Per D. GALLETTI, *Il diritto della crisi sospeso*, cit., 5, la mancata sospensione dell’art. 2486 c.c. è soltanto una “curiosa dimenticanza”, che però è rimasta nella conversione.

<sup>12</sup> L. SALAMONE, *Crisi patrimoniali*, cit., 18-21.

<sup>13</sup> E dunque permane il vincolo di inesigibilità del credito e l’obbligo di restituzione alla massa se il rimborso avviene entro l’anno dal fallimento. In questo senso anche G. D’ATTORRE, *Disposizioni temporanee in materia di riduzione del capitale ed obblighi degli amministratori di società in crisi*, in *Fallimento*, 2020, 602; M. VENTORUZZO, *Continuità aziendale, perdite sul capitale e finanziamenti soci nella legislazione emergenziale da Covid-19*, in *Società*, 2020, 535.

bero essere considerati non postergati soltanto i “finanziamenti” materialmente avvenuti nel periodo indicato dall’art. 8<sup>14</sup>.

Identica conclusione vale per atti negoziali tra società e socio che, conclusi tra il 9 aprile ed il 31 dicembre 2020, prevedessero quote di finanziamento da erogarsi dopo tale data: l’eventuale anteriorità della data della fonte giuridica non rileva, dovendo prevalere il “fatto oggettivo” dell’esecuzione del finanziamento, anche sulla base di un *favor* per le misure di sostegno finanziario all’impresa da parte dei soci nel periodo pandemico o appena post-pandemico<sup>15</sup>;

iv) Il possibile trattamento deteriore dei creditori sociali, privati della preferenza loro accordata dalla norma;

v) Su fronte opposto, il dubbio sulla legittimità di eventuali titoli di prelazione concessi ai finanziamenti dei soci, e, in generale, sulla futura revocabilità dei rimborsi in caso di insolvenza<sup>16</sup>;

vi) Lo scarso o imperfetto coordinamento con alcune norme in tema di possibile responsabilità penale degli amministratori per bancarotta fraudolenta o, più probabilmente, preferenziale<sup>17</sup>.

Si tratta di questioni serie e fondate, destinate a suscitare discussioni se nella realtà concreta si farà largo uso della norma in questione: del che è lecito dubitare. In questa sede non è possibile esaminare questo profilo se non con rapidissimi accenni, più avanti, alle condizioni materiali e giuridiche che supportano questa previsione.

<sup>14</sup> Ad analoghe conclusioni perviene F. BRIOLINI, *Note minime*, cit., 2.

<sup>15</sup> Sulla necessità di guardare alla data di effettuazione e non di “deliberazione” del finanziamento v. M. RUBINO DE RITIS, *Il finanziamento dei soci alle imprese in crisi tra postergazione e prededuzione del credito*, in *Giust. civ.*, 2014, 747 ss.

<sup>16</sup> Il dubbio è avanzato da B. CONCA, *Finanziamenti all’impresa in crisi e moratoria annuale ex art. 186-bis l. fall.: una lettura prospettica*, in *Dalla crisi all’emergenza: strumenti e proposte anti-Covid al servizio della continuità d’impresa*, Curtatone, 2020, 194, che peraltro giudica opportuna la norma in esame, perché “*al cospetto del socio finanziatore la prova della scientia decoctionis può dirsi raggiunta in re ipsa*”. La risposta deve essere senz’altro negativa sul punto della revocabilità degli eventuali rimborsi, tenuto conto che la sospensione disposta dal Decreto Liquidità riguarda l’intera norma, e, quindi, anche il comma secondo. D’altra parte, se così non fosse, l’art. 8 non avrebbe alcuna ragion d’essere. Quanto alla possibile formazione di titoli di prelazione a favore dei soci per i finanziamenti nel periodo transitorio, la ammette F. BRIOLINI, *Note minime*, cit., 9.

<sup>17</sup> R. GUIDOTTI, *Misure urgenti in materia fallimentare e societaria di contrasto al Covid-19*, in *www.ilcaso.it*, 6 maggio 2020, 11; F. DI VIZIO, *Le ombre e gli specchi delle norme sul dissesto societario. I riflessi penali delle moratorie societarie del D.L. liquidità n. 23/2020*, in *www.osservatorio-oci.org*, 23 s.

2. Senza dubbio, e in modo forse sbrigativo, il legislatore di aprile si è accorto dell'inadeguatezza delle norme ordinarie ad affrontare lo stravolgimento causato dal Covid-19<sup>18</sup>, optando per il bazooka e non per il fioretto, ritenendosi verosimilmente immerso nella notte hegeliana dove tutte le vacche sono nere: si è subito compreso, d'altronde, che alla fase acuta della chiusura sarebbe seguita una ripresa di attività più lunga, accidentata e densa di incognite. La mancanza oggettiva di esperienza su situazioni analoghe ha così fatalmente dato luogo a errori, imprecisioni e disuguaglianze tanto criticabili, quanto nella fattispecie comprensibili.

Alcune premesse sembrano comunque opportune: rimanendo alla prima delle questioni indicate al punto 1., bisogna riconoscere che sarebbe stato molto complicato e di scarsa utilità affidare ai tribunali il compito di una diagnosi *ex post*, cioè a distanza magari di molti mesi o qualche anno, nella miriade di crisi imprenditoriali da tutti previste, per stabilire il periodo (*ante* o *post* pandemia) di genesi della crisi di ogni singolo caso<sup>19</sup>.

Oltre alla difficoltà di una futura datazione retrospettiva<sup>20</sup>, la cessazione forzata di attività sulla base di provvedimenti autoritativi cogenti può essere considerata, quantomeno, una ragionevole concausa ai fini dell'individuazione del legame eziologico di una crisi post-pandemia: e le prime evidenze empiriche stanno confermando questa conclusione, spesso a prescindere dalla solidità patrimoniale dell'impresa<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> G. CORNO - L. PANZANI, *La disciplina dell'insolvenza durante la pandemia da Covid-19. Spunti di diritto comparato, con qualche riflessione sulla possibile evoluzione della normativa italiana*, in [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it), 27.04.2020, p.1, per i quali "la disciplina ordinaria dell'insolvenza non è particolarmente efficiente per affrontare la crisi da Covid - 19"; l'eufemismo può essere esteso a un consistente gruppo di norme del diritto societario e dello stesso mercato finanziario, come dimostra il dibattito politico-economico e le misure straordinarie - limitandosi alla Ue - già adottate o in fase di adozione da parte di Commissione Europea e Bce.

<sup>19</sup> Una simile analisi richiederebbe, inoltre, di stabilire se prima del *lockdown* si fossero già realizzati i presupposti di una crisi irreversibile: ed è intuitivo non soltanto la difficoltà di pervenire in molti casi a questa conclusione, ma pure che si aprirebbe la strada a una moltiplicazione del contenzioso, inefficiente e sostanzialmente inutile, soprattutto in presenza di domande di concordato preventivo.

<sup>20</sup> Riconosciuta anche da G. CORNO - L. PANZANI, *La disciplina dell'insolvenza*, cit., 3.

<sup>21</sup> Si vedano per tutti i casi, oggetto di molti commenti nei media, di ricorso a prestiti con garanzia statale annunciati da grandi gruppi come FCA, Autostrade per l'Italia ecc. Il fabbisogno improvviso di un'enorme liquidità per la prosecuzione della gestione ordinaria ha stravolto le prassi e le previsioni aziendali, essendosi affievolito in modo drammatico il flusso normale dei ricavi sia presenti che a breve termine. La maggiore o minore solidità patrimoniale ha finito così per giocare un ruolo meno strategico e duraturo, dal momento che la preminente crisi di liquidità non solo ha investito la generalità o quasi delle imprese, ma ha indotto un

Il timore di chi ha sollevato l'obiezione si stempera e perde vigore allorché si consideri che praticamente tutti gli interventi di supporto finanziario sono finora preclusi alle imprese già censite come "in difficoltà" verso il sistema creditizio alla fine del 2019<sup>22</sup>, e in tal novero rientrano molte già in crisi latente o conclamata.

Di converso, la Comunicazione della Commissione UE del 19 marzo 2020 – data in cui la pandemia in buona parte d'Europa non era apprezzata nella sua effettiva entità e vastità – non può essere considerata decisiva, e molto altro vedremo in materia. A parte la sua astrattezza, essa è intervenuta in una fase certamente prematura, e appare più come un tentativo estremo di non abdicare a un principio fondativo dell'Unione, peraltro diretto a vietare alterazioni del quadro concorrenziale in tempi ordinari, ma rivelatosi inadatto dinanzi a un fenomeno di crollo generale dell'economia, diffuso in tutti gli Stati membri (e non solo, come è noto) ed irrisolvibile senza sostegno finanziario pubblico<sup>23</sup>.

Quanto alle questioni di costituzionalità, esse anzitutto si inseriscono in un più vasto scenario di compromissione se non "sospensione" di moltissimi precetti e libertà costituzionali dovuto alla diffusione pandemica del virus, che darà luogo a molte riflessioni.

Alla luce di tale contesto, da un lato il dubbio di costituzionalità da taluni avanzato dovrà essere messo a fuoco con maggior precisione, e, dall'altro, non va dimenticato che un bene collettivo, essenziale e priori-

clima di forte incertezza dei mercati e ridotto le possibilità di monetizzazione a credito delle risorse patrimoniali illiquide; nè si può escludere in prospettiva una riduzione del valore di molti *assets*.

<sup>22</sup> L'art. 1, co. 2, lett. b) del D.L. Liquidità pone quale condizione indefettibile per l'accesso alla garanzia statale su tutti i finanziamenti previsti dal decreto legge la doppia circostanza che il beneficiario non sia impresa in difficoltà ai sensi dei Regg. nn.651/2014, 702/2014 e 1388/2014, né rientri al 29 febbraio 2020 tra le "esposizione deteriorate" presso il sistema bancario. Anche il successivo art. 13, lett. g), riguardante la garanzia concessa dal Fondo per le PMI ex l. n. 662/96, da un lato ammette a garanzia anche le operazioni finanziarie che vedano beneficiarie imprese che abbiano esposizioni verso il finanziatore classificate come "inadempienze probabili" o "scadute o sconfinanti deteriorate", purché però la classificazione sia posteriore al 31 gennaio 2020, salvo quelle già ammesse al 31.12.2019 a procedure di concordato preventivo, accordi di ristrutturazione ex art. 182 *bis* l. fall. o piani attestati ex art. 67 l. fall. V. sul punto A. A. DOLMETTA, *Prospettive e problemi del credito pandemico coperto da garanzia statale*, in *Riv. dir. bancario*, 2020, 253.

<sup>23</sup> Il discorso è complesso, e tocca alcuni nodi strategici dell'Unione. Gli effetti sulle economie dei vari Stati potranno rivelarsi diversi, e vari potranno essere gli interventi pubblici e le misure adottate, con minore o maggiore ricorso all'indebitamento. Questo differenziale potrà accelerare spinte centrifughe e le divaricazioni già presenti, oppure aprire ad una maggior solidarietà tra i vari Stati membri: lo scenario non è oggi seriamente prevedibile.

tario da preservare è quello della tutela del funzionamento del sistema economico, cui si ricollegano nel caso specifico anche diritti come quello al lavoro e, in senso ancor più ampio, della solidarietà economica e sociale (art. 2), impossibili da realizzare senza assicurare la conservazione di strutture e attività produttive, che oggi vivono in moltissimi casi e per interi settori una condizione gravissima e, ciò che è ancora peggio, senza chiare prospettive.

Dinanzi a un dramma di tale entità, sulla cui soluzione nessuno ha idee chiare circa i tempi e le modalità, investigare le cause delle singole crisi appare operazione di scarsa utilità, e probabilmente da affrontare domani con altri strumenti.

Quanto qui sostenuto, in dissenso da alcune autorevoli opinioni, non intende tuttavia negare l'esistenza di un problema di selezione tra imprese già decotte, per le quali il Covid-19 è stato un colpo di grazia, e le altre: la portata pratica di esso è tuttavia destinata a ridimensionarsi se le disposizioni in tema di finanziamenti, resteranno quelle del D.L. n. 18/20<sup>24</sup>, che lungi dal distribuire denaro "a pioggia" affidano comunque l'accesso ai prestiti con garanzia statale non integrale ad istruttoria con prescrizioni piuttosto stringenti, oggetto di forti critiche politiche e mediatiche in questo periodo, ed applicate in modo non uniforme dalle varie banche<sup>25</sup>.

Poiché le regole sul merito creditizio non sono finora intaccate dalle disposizioni sull'emergenza<sup>26</sup>, le imprese decotte o censite come non me-

<sup>24</sup> Diverse da quelle di importo superiore ad € 25.000 (elevato ad € 30.000 nella legge di conversione), e quindi verosimilmente destinate ai lavoratori autonomi, ai professionisti ed alle imprese molto piccole.

<sup>25</sup> È impossibile dar conto dei commenti sui media in proposito: per le prime reazioni si rinvia a G. DI CECCO, *Spunti per una riflessione*, cit., 5 (note 9 e 10). Cenni più precisi si ritrovano in un passo delle *Considerazioni finali del Governatore* della Banca d'Italia del 29 maggio 2020, dove a pag. 19 si legge che l'Istituto di Vigilanza ha "indirizzato agli intermediari chiarimenti e raccomandazioni" ed "anche avviato una specifica raccolta di informazioni presso le banche volta a monitorare il grado di attuazione delle misure", e si osserva: "Nell'erogazione di prestiti assistiti da garanzie pubbliche si riscontrano frizioni. Le difficoltà che determinano i ritardi derivano da una molteplicità di cause. La mole di domande è stata, ed è, eccezionale; problemi di natura organizzativa e differenze tra gli intermediari nelle dotazioni informatiche possono contribuire a spiegare alcune lentezze nella risposta alle domande pervenute, più accentuate per le banche di minore dimensione. I processi necessari per attuare le misure sono complessi e coinvolgono numerosi soggetti".

<sup>26</sup> La questione è ben messa in luce da N. ABRIANI, *Il diritto delle imprese*, cit., 17 s., che auspica un intervento normativo per sospendere, almeno fino a fine 2020, gli obblighi di classificazione (quantomeno) tra gli UTP i crediti da finanziamenti erogati, pur se assistiti in misura preponderante da garanzia statale.



ritevoli di credito a fine 2019 (o al massimo a fine febbraio 2020 ai sensi dell'art. 13 del D.L.), nei fatti potranno al più giovare della temporanea improcedibilità dei processi prefallimentari e dell'allungamento dei tempi dei concordati preventivi e degli accordi ex art. 182 *bis* l. fall., dovendosi opinare che sarà comunque precluso l'accesso a nuova liquidità garantita dallo Stato.

3. Piuttosto, un altro dubbio si profila sul piano dei futuri effetti nel tempo della sospensione, e proprio a causa dell'invarianza delle norme sospese.

L'art. 2467, infatti, considera letteralmente rilevante la condizione della società al momento genetico del finanziamento, e radica in quella fase l'esigenza dell'individuazione dei presupposti oggettivi<sup>27</sup> della situazione della società cd. beneficiaria indicati nel secondo comma; e ciò anche al fine di "cristallizzare" la subordinazione del diritto del socio finanziatore.

Il tema si lega, a sua volta, a quello della natura "sostanziale" o "processuale" del meccanismo postergativo: in altri (e semplificati all'eccesso) termini, se il finanziamento effettuato in presenza delle condizioni previste dalla norma "nasca" subordinato e rimanga vincolato alla soddisfazione di tutti gli altri creditori sociali, o piuttosto la postergazione operi successivamente, ossia alla scadenza o quando ne viene chiesto il rimborso in una fase di "crisi".

È stato in proposito sostenuto che il fenomeno in esame debba essere riqualificato come apporto sostanzialmente di capitale, senza alcun riguardo alla qualificazione giuridica ad esso attribuita dalle parti<sup>28</sup>: a rigore, la conclusione non è esclusa dalla lettera della norma, e d'altra parte ha senso una protezione dei creditori non soci protratta fino all'estinzione dei loro crediti, la quale tuttavia finisce per tradursi in un vincolo *sine die*, o meglio fino alla liquidazione, ben poco distinguibile dal conferimento<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Ossia l'eccessivo squilibrio tra indebitamento e patrimonio netto o l'erogazione in ipotesi in cui sarebbe stato "ragionevole" il conferimento.

<sup>28</sup> Così soprattutto G. B. PORTALE, *I "finanziamenti" dei soci*, cit., 675; ID., *Capitale sociale e società per azioni sottocapitalizzata*, cit., 151 ss.; F. GALGANO, *Il nuovo diritto societario*, in *Tratt. dir. comm. pubbl. econ.* diretto da F. Galgano, XXIV, Padova, 2003, 474; R. RORDORF, *I gruppi nella recente riforma del diritto societario*, in *Società*, 2004, 54.

<sup>29</sup> La giurisprudenza (v. per tutti Cass. 20 febbraio 2012, n. 2758), ha spesso predicato la necessità della riclassificazione, da parte del giudice, del finanziamento, prescindendo dalle qualificazioni operate in bilancio e ricostruendo la volontà e l'obiettivo pratico perseguito dai soci. Questo orientamento, ispirato con ogni probabilità dall'impostazione di P. ABBADESSA,

L'opinione prevalente è tuttavia che debba essere riconosciuta al finanziamento ordinaria natura di credito, talché il socio resta pur sempre titolare del diritto al rimborso della somma apportata<sup>30</sup>. Nell'ambito di questo orientamento si osserva che il primo comma contempla la possibilità del rimborso<sup>31</sup> – per quanto indebito e dunque oggetto del dovere di restituzione – *durante societate*.

Ma, anche accedendo a tale seconda – preferibile sia sul piano esecutivo sia in prospettiva funzionale – opzione, sostenuta dalla maggioranza della dottrina, vi è discordia sul fatto che l'art. 2467 imponga un divieto agli amministratori di rimborso fino al superamento dell'insufficienza patrimoniale<sup>32</sup> o sia destinato ad operare soltanto in sede esecutiva, individuale o concorsuale.

*Il problema dei prestiti dei soci nelle società di capitali: una proposta di soluzione*, in *Riv. soc.*, 1988, I, 497. Sulla questione v. la sintesi offerta da F. DI GIROLAMO, *La voce dell'interprete di fronte al silenzio della legge sugli apporti spontanei dei soci*, in *Banca, borsa tit. cred.*, 2016, II, 755.

<sup>30</sup> M. STELLA RICHTER JR, *La costituzione delle società di capitali*, in AA. VV., *La riforma delle società*. Liber amicorum Gian Franco Campobasso diretto da P. Abbadessa e G.B. Portale, 1, Torino, 2006, 287; G. PRESTI, *Commento all'art. 2467*, cit., 112 ss.; ID., *La nuova disciplina della società a responsabilità limitata. Il punto di vista del giurista*, in *La riforma delle società di capitali, Aziendalisti e giuristi a confronto*, a cura di N. Abriani e T. Onesti, Milano, 2004, 129; M. CAMPOBASSO, *La postergazione*, cit., 239; M. RESCIGNO, *Problemi aperti in tema di s.r.l.: i finanziamenti dei soci, la responsabilità*, in *Società*, 2005, 15; C.F. GIAMPAOLINO, *Profili fallimentari*, in *Trattato delle s.r.l.*, diretto da C. Ibba e G. Marasà, VIII, Padova, 2012, 78 s.; N. DE LUCA, *I finanziamenti societari*, in *Il mutuo e le operazioni di finanziamento*, a cura di G. Cuffaro, Bologna, 2005, 408 ss.; D. VATTERMOLI, *Crediti subordinati*, cit., 126 ss.; G. ZANARONE, *Della società a responsabilità limitata (Artt. 2462-2474)*, I, sub art. 2467, in *Il Codice Civile. Commentario*, fondato da P. Schlesinger e diretto da F. D. Busnelli, Milano, 2010, 463 ss.

<sup>31</sup> Così M. FABIANI, *Per la chiarezza delle idee su compensazione e postergazione*, in *Dir. banca merc. fin.*, 2019, 61. L'opinione può essere considerata una variante dell'indirizzo dominante, di cui alla precedente nota, e fa leva sulla previsione del comma secondo dell'art. 2467, che sancisce l'obbligo di restituzione dei soci di quanto ricevuto nell'anno anteriore al fallimento, eliminata dal CCI e rifluita nella inefficacia, ex art. 164 CCI, dei rimborsi effettuati ai soci, in quanto la disposizione implicitamente negherebbe il divieto di estinzione del credito dei soci.

<sup>32</sup> Per una rassegna delle diverse opinioni si rinvia a N. ABRIANI, *Finanziamenti «anormali»*, cit., 16 ss.; M. RUBINO DE RITIS, *Il finanziamento*, cit., 744 s., e da ultimo F. BRIOLINI, *Note minime*, cit., 9, il quale esprime la ragionevole critica all'assenza, nel regime di transitoria disapplicazione dell'art. 2467, di stimoli alternativi e, soprattutto, di un legame con piani e programmi di risanamento aziendale. Mi sembra, astenendomi da qualsiasi valutazione di merito, che la *deregulation* (per usare il termine dell'A.) sia invece deliberata, e volta ad eliminare vincoli "burocratici" ed eventuali sindacati giurisdizionali in una fase di sconosciuta emergenza. Concordo sul pericolo di stimolare in tal modo iniziative azzardate e ancor più opportuni-

L'esperienza concreta<sup>33</sup> posteriore al 2004 tuttavia ha spostato l'attenzione su un'altra intima contraddizione della norma, derivante dalla sua incerta ratio e produttiva di difficoltà nell'applicazione, specie perché:

a) essa, com'era prevedibile, è destinata ad operare in situazioni di crisi latente o più o meno evidente della società finanziata;

b) spesso la crisi, anziché essere superata, si aggrava e sfocia in procedure concorsuali. Non a caso la stessa norma colpisce con l'obbligo di restituzione i rimborsi effettuati nell'anno precedente all'apertura del fallimento (in prospettiva tali rimborsi diventeranno revocabili con l'entrata in vigore dell'art. 164 CCI).

D'altra parte i rimborsi ai soci erogati quando la società non è (più) in condizioni di squilibrio "sfuggono ai radar", nel senso che non danno luogo a contenziosi: tuttavia accedendo alla prima delle opinioni riportate il rimborso anche in queste ipotesi avverrebbe in violazione di legge ogni qualvolta fosse effettuato prima dell'estinzione di tutte le altre passività escluso il capitale sociale, e quindi, in definitiva, prima del compimento della liquidazione.

Viceversa, in non pochi casi giudiziari l'indagine ha finito per riguardare le condizioni della società al momento del rimborso o della scadenza del finanziamento: e sarebbe invero strano se così non fosse stato, perché l'art. 2467 è fatalmente destinato ad operare in condizioni molto spesso – se non sempre – patologiche, introducendo una sorta di graduazione soggettiva dei creditori, cui è sottesa una valutazione degli interessi in gioco che, facendo probabilmente leva sul diverso grado di accesso all'informazione e sull'esistenza o meno del rischio d'impresa in capo ai diversi finanziatori, antepone la tutela dei creditori esterni alla compagine sociale.

La conclusione forse naturale di un simile percorso interpretativo è stata proprio di allargare l'indagine sulla postergazione del credito del socio o del soggetto controllante, o soggetto a comune controllo, alle condizioni della società debitrice al momento della scadenza o del rimborso, peraltro spesso più facili da verificare perché più vicine alla vicenda oggetto di giudizio: approdo cui esplicitamente è pervenuta di re-

stiche o velleitarie dei soci, e tuttavia credo che la razionalità economica e l'incertezza sul futuro fungeranno da potente dissuasore, ancor più se la società avrà l'alternativa dell'accesso alle misure di sostegno finanziario eccezionale e con garanzia pubblica.

<sup>33</sup> Nel testo si esclude volutamente qualsiasi riferimento alle vicende della postergazione in ambito concorsuale, sia fallimentare che concordatario, pur nella consapevolezza che si tratta della casistica più frequente.

cente anche la Corte di legittimità, con un approccio per molti versi pragmatico quanto esposto a letture contrastanti<sup>34</sup>.

Esiste perciò il rischio, con esito peraltro paradossale rispetto alle intenzioni dell'intervento della S.C. appena citato<sup>35</sup>, che il controllo giudiziale sulla situazione patrimoniale della società al momento del futuro rimborso di un finanziamento, apportato da soci nel periodo 9 aprile - 31 dicembre 2020, possa condurre alla conclusione che il credito sorto in fase di sospensione debba comunque essere postergato in presenza delle condizioni di squilibrio, una volta tornata applicabile la disciplina ordinaria.

Un simile esito sarebbe probabilmente contrario allo spirito della norma e alle sue prime interpretazioni, favorevoli a riconoscere un regime di eccezionalità del finanziamento "anomalo" erogato nel periodo del decreto legge, protratto fino all'estinzione del credito<sup>36</sup>, che sarebbe a questo punto una doppia eccezionalità, dal momento che renderebbe legittimo il rimborso persino qualora avvenuto in pendenza di crisi conclamata della società.

Da questo punto di vista, il non trascurabile profilo di incertezza qui segnalato avrebbe meritato attenzione – e più chiara formulazione – in sede di conversione in legge.

<sup>34</sup> Cass., 15 maggio 2019, n.12294, che da un lato ripudia la riqualificazione del finanziamento come apporto di capitale e definisce la postergazione come condizione automatica di inesigibilità del credito, e dall'altro ritiene che il giudice dovrà accertare se sussista, in concreto, una delle situazioni *ex art. 2467*, comma 2, c.c., non solo al momento del prestito (*dies storico statico*), ma anche a quello della richiesta di rimborso e sino alla pronuncia. Soluzione forse eclettica sul piano teorico, la cui ricaduta pratica si presta a una lettura *double face*: per i rigoristi in quanto consente al Giudice di ampliare il vincolo di subordinazione del credito del socio oltre la fase genetica, e per l'orientamento più liberale perché dà rilievo al possibile miglioramento della situazione economico-finanziaria della società fino alla decisione sulla lite giudiziaria determinata dal rifiuto della società giustificato dal richiamo all'art. 2467.

<sup>35</sup> Come si evince dal complesso della motivazione, la Corte di legittimità ha inteso consentire al Giudice l'opportunità di escludere la postergazione rigida del finanziamento del socio alla soddisfazione di *tutti* gli altri creditori sociali, qualora vengano meno le ragioni di tutela dei creditori esterni per sopravvenuto riequilibrio delle condizioni patrimoniali e finanziarie della società. Se in ossequio a questo indirizzo l'art. 8 fosse domani letto nel modo paventato nel testo, il momento del rimborso diventerebbe determinante – stavolta in negativo – per postergare i finanziamenti effettuati anche nel periodo indicato dalla norma, con conseguenze paradossali. Non sarebbe tuttavia la prima volta che certe affermazioni, estrapolate dal contesto e magari riportate in forma abbreviata, finiscano con l'assumere significati addirittura opposti al loro senso originario.

<sup>36</sup> M. IRRERA - E. FREGONARA, *La crisi d'impresa*, cit., 21; L. SALAMONE, *Crisi patrimoniali*, cit., 19; F. BRIOLINI, *Note minime*, cit., 5.

4. I primi commentatori concordano nell'individuare la ragione dell'art. 8 nell'incentivazione dei soci a intervenire per rafforzare anche temporaneamente le capacità finanziarie della società già in difficoltà o in vera e propria crisi, ricorrendo alla ben nota tecnica del cd. "finanziamento ponte", sopperendo anche alle altrettanto note difficoltà di accesso al credito bancario, per certi versi confermate dal D.L. n. 23/20.

Difatti, è ragionevole credere che le imprese più sane, in possesso dei requisiti di "meritevolezza" (il termine è improprio ma rende l'idea) posti dal decreto, opteranno per il ricorso alle misure di sostegno con garanzia statale integrale o quasi integrale previste dall'art.1<sup>37</sup>.

Per contro, le società le cui esposizioni bancarie fossero già "deteriorate" al 31.12.2020 non hanno accesso a tali misure, e pertanto saranno in buona parte dei casi costrette a fare appello ai soci, se intendono proseguire l'attività e tentare il superamento della crisi congiunturale.

La Relazione illustrativa al D.L. esprime più o meno analoghi concetti, ammettendo che i "meccanismi di postergazione" sarebbero "eccessivamente disincentivanti" nell'attuale quadro economico, ed è bene sospendarli per ampliare la gamma dei "canali necessari per assicurare un adeguato rifinanziamento": suona come una variazione sul tema "il fine giustifica i mezzi", e purtroppo desta subito una perplessità.

La sospensione viene nella Relazione circondata da cautela e definita "contingente": non è possibile, data la stringatezza della spiegazione stabilire se ciò sia dovuto alla normale – e direi agnostica – prudenza di un legislatore emergenziale costretto a derogare alla legislazione ordinaria, oppure sia un'eco della corrente di pensiero dottrinale (recepita da parte della giurisprudenza) secondo cui l'art. 2467 sarebbe norma transtipica<sup>38</sup> in quanto espressione di un principio generale dell'ordinamento di "corretto finanziamento delle società di capitali"<sup>39</sup>.

In ogni caso, la Relazione evita qualsiasi cenno al dibattuto problema dell'ambito soggettivo di applicazione dell'articolo.

<sup>37</sup> Incidentalmente, tale elemento ostativo dovrebbe depotenziare molto, se non del tutto, il timore di alcuni legato alla mancata distinzione tra imprese "sane" ante pandemia e quelle invece già decotte prima del *lockdown*, accennato nel testo *supra* al punto i) del paragrafo 1. Le imprese già catalogate "in difficoltà" non avranno dunque accesso ai finanziamenti con garanzia statale e praticamente a nessun sostegno pubblico; per esse la possibilità pressoché unica diventa quella, appunto, dei finanziamenti dei soci.

<sup>38</sup> E v. ora M. IRRERA, *L'art. 2467 c.c.: limiti di applicazione di una norma transtipica ad una "s.r.l. transtipica"*, in *La società a responsabilità limitata: un modello transtipico*, cit., 394.

<sup>39</sup> U. TOMBARI, «*Apporti spontanei*», cit., 562; M. MAUGERI, *Finanziamenti "anomali"*, cit. 51; N. ABRIANI, *Finanziamenti "anomali"*, cit., 15.

La situazione fin qui delineata suscita un dubbio di teoria generale che sfiora il corto circuito logico.

Se la norma operante in tempi ordinari è, in tesi, espressione di un principio generale dell'ordinamento, ma viene disattivata proprio in una situazione straordinaria di acuto bisogno di nuove risorse (ossia di profondo squilibrio tra debiti e disponibilità per farvi fronte), forse tale principio è inadeguato a disciplinare il fenomeno, a meno che la sua temporanea sterilizzazione non sia dovuta all'applicazione di un "valore" o "diritto" prevalente nella scala costituzionale<sup>40</sup>.

In altre parole, non si comprende come si possa sospendere un principio generale di correttezza nell'approvvigionamento finanziario delle imprese, se non al prezzo di denunziarne l'insufficienza: e non per questioni di contrapposizione verbale di tipo sillogistico – come sarebbe se si dicesse che allora l'art. 8 consente finanziamenti "scorretti" o, come denominati correntemente in dottrina "anomali", benché a tempo limitato, con ricadute anche di dubbia costituzionalità – quanto perché la situazione determinatasi dal marzo 2020 apre un nuovo scenario che impone la rimeditazione sull'effettiva esistenza (o persistenza) di un simile principio, e rende preferibile, ad avviso di chi scrive, accedere ad un'interpretazione della regola della postergazione forse meno ambiziosa ma più vicina alla sua funzione concreta primaria.

Tale opinione, già accennata in precedente scritto<sup>41</sup>, muove dalla convinzione che non sia solidissima l'idea di ravvisare un simile principio generale dell'ordinamento societario per almeno tre ragioni.

La prima è che il suo fondamento ed insieme il suo contenuto si esauriscono normativamente nella mera postergazione, pur avendo il

<sup>40</sup> Per restare alla situazione determinata dal Covid-19 il paragone può essere fatto con i provvedimenti che hanno ristretto diverse libertà personali fondamentali imponendo la permanenza forzata domiciliare e il fermo di molte attività economiche e non: la giustificazione si è comunemente ravvisata (non è questa certo la sede per alcun commento) nel "bilanciamento" tra valori e diritti costituzionali, ritenendo prevalente quello alla tutela della salute e della stessa vita umana rispetto ad altri temporaneamente compressi. Nel caso in esame nel testo, tuttavia, non è affatto agevole ravvisare un valore o diritto prevalente rispetto a quello di uno svolgimento corretto dell'attività economica di impresa. Lo stesso art. 41 Cost. infatti, notoriamente pone dei limiti all'iniziativa economica privata, e anche senza considerare i diritti di altri creditori portatori di diritti costituzionali di contenuto economico (ad es. lavoratori per le retribuzioni, erario ed enti previdenziali per limitarsi ai principali), è evidente che i diritti di altri creditori aventi qualifica di imprenditori (i fornitori ad es., o le banche che potrebbero invocare anche l'art. 47 Cost.) sono esattamente di pari grado rispetto alla società debitrice che deve finanziarsi.

<sup>41</sup> M. LUBRANO DI SCORPANIello, *Postergazione legale per le obbligazioni?*, in *Giur. comm.*, 2018, I, 529 ss.

suddetto principio ad oggetto il ben più vasto tema dei finanziamenti alla società da parte di chi ha scelto di essere coinvolto nel rischio d'impresa e ha poteri di gestione o di piena informazione e controllo sulla gestione, o svolge l'attività di direzione e coordinamento anche senza investimento diretto nel capitale, quando d'altra parte nessuno nega il principio di libertà dei soci sulla decisione se finanziare o meno la società; la seconda, che il ricorso a clausole generali quali la correttezza, abbinata nello specifico a una notevole vaghezza dei presupposti della sua applicazione, pecca di indeterminatezza ed espone al pericolo di eccessiva elasticità interpretativa, rivelandosi di fatto poco utile; l'ultima, che l'art. 2467 si riferisce a tutti i soci di s.r.l., senza alcun riguardo ai poteri di gestione e di informazione/controllo, e l'art. 2497 *quinquies* solo ai detentori del potere di direzione e coordinamento: invece nella s.p.a il diverso assetto dei diritti e poteri dei soci non è affatto omogeneo a quello della disciplina della s.r.l., mentre per definizione solo una parte dei soci può essere titolare del potere di direzione e coordinamento. Di conseguenza, i finanziamenti potrebbero essere apportati dai soci sulla base di situazioni soggettive e informative del tutto diverse tra loro, ed in ipotesi essere tuttavia colpiti dalla identica postergazione.

L'alternativa, se si condivide la visione della postergazione come discriminata a tutela dei creditori esterni al rischio di impresa, più che come astratto riequilibratore tra capitale proprio e di credito, è di ravvisare nell'art. 2467 una condizione di temporanea inesigibilità del rimborso del credito qualora il finanziamento si collochi – sia al momento di effettuazione che alla scadenza o alla richiesta di restituzione – in una situazione finanziaria in cui il patrimonio sociale residuo non sia sufficiente alla soddisfazione dei creditori non soci, con qualche precisazione. In questa lettura, la norma del primo comma pone un precetto essenzialmente diretto agli amministratori, quale specificazione dei doveri di corretta amministrazione e di conservazione dell'integrità del patrimonio sociale nell'interesse dei creditori.

Resta però la difficoltà di coordinamento di questa lettura con il disposto del secondo comma, soprattutto in punto di rigidità del presupposto genetico-temporale della postergazione: è un'innovazione di non poco conto, rispetto alla lettera, estendere il divieto di restituzione anche alla situazione di squilibrio della società al tempo della richiesta. A meno di non condividere la tesi, autorevolmente avanzata quanto alle *“fattispecie di cui al capoverso dell'art. 2467”*, secondo la quale *“è indubitabile che queste si configurino come la premessa applicativa della regola della postergazione, ma non ne sostanziano il contenuto, che va piuttosto correlato*

*all'altro profilo di disciplina dettato dalla norma, rappresentato dall'obbligo di restituzione del rimborso effettuato nell'anno anteriore al fallimento*<sup>42</sup>.

5. Poiché, come detto, nel decreto legge nulla si dice quanto all'ambito soggettivo di efficacia dell'art. 2467 e della relativa sospensione, si introduce un ulteriore elemento di incertezza con effetti potenzialmente avversi.

Soprattutto negli ultimi anni è cresciuto il consenso dottrinale e della Cassazione<sup>43</sup> ad estendere la postergazione anche ai finanziamenti dei soci nelle s.p.a., nonostante il dato letterale ed altri argomenti di segno contrario.

Non si vuole qui discutere se l'art. 2467 sia da estendere alle s.p.a. e tuttavia non è del tutto chiaro, anche per i sostenitori di questo orientamento, a quali s.p.a. debba applicarsi, tolte le quotate. Allo stato assolutamente minoritaria è la tesi più estrema, prevalendo invece le varianti – solo parzialmente sovrapponibili tra loro – di una restrizione alle s.p.a. “a base ristretta” o “familiare”, oppure a quelle dove i soci possano esercitare diritti di informativa “simili a quelli del socio di s.r.l.”.

Si tratta di classificazioni empiriche, sfuggenti a una rigorosa definizione: ad esempio, non è affatto semplice definire quale sia il numero massimo di soci affinché una s.p.a. possa dirsi “a base ristretta”, perché se ad esempio il limite fosse posto a 20 – e forse anche meno – potrebbero rientrarvi buona parte delle s.p.a. chiuse; né fin dove arrivi il perimetro dei soci “familiari”, e tantomeno quale possa essere il catalogo dei poteri e diritti di informativa “simili a quelli del socio di s.r.l.”, in presenza dei quali sorgano i presupposti del vincolo postergativo: anche su questo piano il difetto di determinatezza rischia di affidare esclusivamente al giudice una selezione casistica influenzata da convinzioni soggettive, con le intuitive ricadute in termini di disparità di vedute e di trattamento.

L'effetto che ne deriva è negativo non solo in termini di incertezza del diritto, ma potrebbe provocare danni seri al tessuto economico e all'occupazione in una serie di situazioni limite.

Difatti gli azionisti avversi al rischio di postergazione:

a) in primo luogo non ricevono dall'art. 8 del d.l. n. 23/20 alcuna indicazione sulla circostanza che esso si applichi o meno alla s.p.a.;

<sup>42</sup> N. ABRIANI, *Finanziamenti “anomali”*, cit., 20.

<sup>43</sup> Per riferimenti v. nota 6 *retro*.



b) in quelle società – non poche – che rischiano alla luce dell’opinione prevalente di vedersi esteso l’art. 2467, nel futuro immediato il fabbisogno di nuova finanza porrà i soci dinanzi all’alternativa tra rischio di vincolare *sine die* l’apporto o scegliere di non effettuarlo: e potrebbero preferire, in modo opportunistico, attendere l’approdo della società alla definitiva insolvenza o ad una procedura concorsuale, magari concordataria per giovare dell’art. 182 *quater* l. f. limitando il rischio ad un quinto dell’apporto, ma con lo scudo di una espressa prededucibilità dell’80 per cento residuo<sup>44</sup>.

La conseguenza è il possibile aumento delle procedure di crisi e delle insolvenze, dovuto in misura talvolta decisiva al rifiuto dei soci di accettare il rischio di postergazione dei nuovi finanziamenti legato ai dubbi normativi e interpretativi sopra evidenziati.

6. Quanto un simile esito infausto sia deprecabile dipende dalla visione generale di ognuno circa la capacità auto-rigenerativa del sistema imprenditoriale: i più fiduciosi nel ritorno alla normalità in tempi contenuti possono giudicare accettabile un aumento anche significativo delle procedure di crisi e delle cessazioni di attività, mentre i pessimisti possono preferire l’adozione di varie misure straordinarie, nella preoccupazione di scongiurare gli effetti macroeconomici depressivi di un numero massiccio di *defaults*.

La valutazione complessiva non deve in nessun caso trascurare che, dati i vincoli legislativi sopra richiamati per l’accesso ai prestiti con garanzia statale, già le società escluse, ai sensi degli artt. 1 e 13 del d.l. liquidità perché censite negativamente nel sistema creditizio al 31.12.2019 o prima del 29.02.2020, sono in numero consistente e non possono essere liquidate a cuor leggero come meritevoli di essere espulse dal mercato; inoltre, anche quelle in possesso dei requisiti per essere ammesse alle misure finanziarie di sostegno potrebbero ritrovarsi più avanti a dover fare appello anche ai soci per superare le difficoltà congiunturali, ma soltanto fino al 31.12.2020 hanno l’opportunità di giovare dell’art.8, pur con i dubbi qui sollevati.

La gravità eccezionale della presente situazione, comprovata dall’allungamento dei tempi di rimborso dei finanziamenti garantiti dallo Stato disposta in sede di conversione del decreto legge, consiglia ragionamenti di medio-lungo periodo sull’intera disciplina del sostegno alle

<sup>44</sup> Sul tema v. ora, con indagine rivolta alla disciplina del (futuro) CCI, F. BRIOLINI, *I finanziamenti alla s.r.l. nelle procedure di allerta e di composizione assistita della crisi*, in *La società a responsabilità limitata: un modello transtipico*, cit., 347, ove ampi riferimenti bibliografici.

imprese. In quest'ordine di idee è ragionevole pensare che l'incentivo al maggior coinvolgimento finanziario dei soci, sia a titolo di capitale che di prestito, debba essere regolato in forme chiare, appetibili e per un tempo abbastanza lungo, avendo di mira due obiettivi, da perseguire simultaneamente con strumenti diversi: l'uno, più ambizioso e strutturale, del "classico" rafforzamento patrimoniale, e l'altro, più pragmatico e congiunturale, di attrazione di finanza "ponte" o comunque a termine senza pericolo di subordinazioni legali. Sul primo fronte la leva fiscale sembra la più incisiva; sul secondo il ripensamento della regola della postergazione può avere senso.

Bisogna aver chiaro, infatti, che gli effetti del *lockdown* su un enorme numero di imprese sono destinati a durare anni, essendo il recupero inevitabilmente lento anche nell'ipotesi – certo non pessimistica – di un ritorno dei fatturati ai livelli pre-pandemia entro la fine del 2020; mentre, anche a causa del tipo di interventi pubblici finora messi in campo, sarà comunque generalizzata la crescita dell'indebitamento, e spesso più difficile fronteggiarlo.

Anche le iniezioni di liquidità, dunque, potranno essere necessarie oltre la fine del 2020, ed in certi casi essere ricorrenti: così come sono prevedibili le correzioni (al ribasso) dei valori di molti *assets* patrimoniali, specie se intangibili.

Uno scenario realistico vede perciò molte imprese – ed i loro soci – chiamate prossimamente a scelte drastiche e impegnative: considerato che gli aiuti pubblici non potranno durare oltre un certo limite temporale e di entità<sup>45</sup>, occorrerà in tanti casi decidere se andare verso procedure di regolazione dell'insolvenza, con sbocchi su un mercato a sua volta depresso e di incerta vitalità; oppure di sostenere la continuità produttiva non con generici rafforzamenti patrimoniali (il classico conferimento immobiliare), ma essenzialmente con liquidità. Ove l'efficacia di provvedimenti sospensivi come l'art. 8 in esame dovesse terminare a fine anno<sup>46</sup>, il ritorno al regime ordinario potrebbe scoraggiare questa seconda opzione.

<sup>45</sup> A maggior ragione, quelli consistenti in nuovo indebitamento, che appesantisce gli oneri finanziari e mette piombo nelle ali di qualsiasi corretta gestione mirante al ritorno stabile alla redditività.

<sup>46</sup> Sono molte già le soluzioni prospettate a vari livelli, tutte o quasi in direzione del sostegno pubblico (o misto) bifasico, una prima di finanza ponte, e una seconda di conversione in capitale o strumenti "ibridi" di consistenza patrimoniale e di lungo periodo: cfr. l'audizione del 27 aprile 2020 alla Camera dei Deputati del dott. F. Balassone, capo del Servizio Struttura Economica di Banca d'Italia, reperibile all'indirizzo [www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2020/balassone-audizione-](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2020/balassone-audizione-)

Che fare, dunque, nei prossimi mesi?

Tre sono le alternative possibili all'orizzonte.

La prima potrebbe essere la mera proroga del regime di sospensione: ognuno ne coglie i gravi limiti, al di là dell'eccessiva genericità dell'attuale art. 8, perché per tal via le questioni strutturali resterebbero insolute, aggravando le possibili disparità applicative.

Una seconda potrebbe essere la definitiva abrogazione dell'art. 2467 c.c. (e dell'art. 2497 *quinquies*), ventilata durante i lavori della Commissione Rordorf<sup>47</sup>: una seria riflessione andrebbe condotta con nuovi argomenti tratti proprio da quanto la situazione attuale ci ha insegnato, primo fra tutti che non solo il capitale sociale è un concetto declinante<sup>48</sup>, ma la stessa solidità patrimoniale effettiva può essere messa a repentaglio da crisi sistemiche universali. Finora, nella dottrina solo una voce si è levata criticamente in tal senso, ritenendo la postergazione foriera «di gravi dubbi applicativi, indebite estensioni, incertezze per gli operatori»<sup>49</sup>: si sa però che un tratto di penna del legislatore può cancellare intere biblioteche.

La terza possibilità è la riscrittura dell'art. 2467, precisandone i contorni, risolvendo i maggiori dubbi generati nell'esperienza della sua concreta applicazione e armonizzandolo con altre norme, in particolare quelle sulla nozione di "crisi" introdotte dal CCI (artt. 2, co.1, lett. a) e 13)<sup>50</sup>, mentre l'art. 164, comma 2, andrebbe a sua volta rivisto.

270420.pdf; in dottrina, sostegno a misure di rafforzamento patrimoniale di medio-lungo termine, M. LAMANDINI, G. OTTOLENGHI e D. RAMOS MUÑOZ, *Prepararsi per una ripresa economica sicura e sensibile! Un solo pensiero scoraggiante e tre "semplici" strategie per collegare l'azione europea e quella italiana?*, in *EU Live*, 2 aprile 2020, <https://eulawlive.com/op-ed-preparing-for-safe-and-sensible-economic-recovery-one-daunting-thought-and-three-simple-strategies-to-bridge-european-and-italian-action-by-marcolamandini>; L. STANGHELLINI e P. RINALDI, *Trasformazione dei prestiti Covid-19 in strumenti finanziari partecipativi (SFP). Un'idea per far ripartire il sistema delle imprese*, in *www.ilcaso.it.*, 3 aprile 2020; G. DI CECOCO, *Spunti per una riflessione*, cit., 7 s.; N. ABRIANI, *Il diritto delle imprese nell'emergenza*, cit., 36.

<sup>47</sup> Come ricorda M. MIOLA, *Crisi dei gruppi e finanziamenti infragruppo nel Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza*, in *Riv. soc.*, 2019, 320.

<sup>48</sup> Limitandomi agli interventi più recenti in un dibattito ricchissimo, rinvio a M. CAMPOBASSO, *Il futuro delle società di capitali*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2019, I, 143; G. RACUGNO, *Il capitale sociale nella s.r.l.*, in *La società a responsabilità limitata: un modello transtipico*, cit., 145.

<sup>49</sup> P. MONTALENTI, *Il diritto societario a dieci anni dalla riforma: bilanci, prospettive, proposte di restyling*, in *Giur. comm.*, 2014, I, 1068 ss.

<sup>50</sup> Il tema è stato recentemente affrontato in dottrina, prima della norma transitoria in esame, da E. FREGONARA, *I finanziamenti dei soci e infragruppo nelle società in bonis*, in *La*

Una volta ristabilita e consolidata la normalità del ciclo economico, le ragioni profonde dell'art. 2467, individuate in precedenza quali forme di tutela preferenziale dei creditori esterni alla società e al gruppo, torneranno ad avere ragion d'essere anche fuori e prima delle procedure concorsuali: anzi, nei termini qui proposti, la regola della postergazione può rappresentare un valido presidio *creditor oriented* in una legislazione che non da ora inclina ad essere *debtor oriented*, e forse lo sarà ancor di più nella fase emergenziale.

L'occasione preziosa che si presenta oggi, in definitiva, è di modernizzare la norma.

7. Per comprendere in quale direzione sia opportuno pensare a modifiche, si dovrebbe anzitutto pensare a sciogliere il grave dubbio circa l'estensione soggettiva, chiarendo se si tratti di regola applicabile oltre il perimetro della s.r.l., e, in caso affermativo, a quali "forme" di organizzazione di impresa concretamente istituite secondo il modello azionario.

Come accennato, le conclusioni cui attualmente perviene un crescente numero di opinioni dottrinali e soprattutto la giurisprudenza, soffrono di imprecisione<sup>51</sup>.

Non basta tuttavia limitarsi a tanto: è opportuno riflettere sui presupposti oggettivi, indicati al secondo comma: non tanto sul concetto di finanziamento (anche se, qualora si ritenga estesa alle s.p.a., sarebbe bene chiarire, ad esempio, se le obbligazioni e gli stessi strumenti finanziari partecipativi rientrino o meno tra i finanziamenti postergabili. Per quel che conta, ribadisco la personale opinione negativa e la pericolosità della tesi estensiva, salvo i residuali casi di revocabilità in presenza delle ordinarie condizioni di legge), quanto sulla condizione economico-patri-

*società a responsabilità limitata: un modello transtipico*, cit., 381 ss. L'A., dopo aver ricordato il crescente influsso delle scienze aziendalistiche nella legislazione di settore, di cui gli stessi concetti dell'art. 2467, II co., sono espressione, riconosce l'opportunità di interpretare questi ultimi alla luce dell'art. 13 CCI, sulla scia di indirizzi affini già presenti in giurisprudenza.

<sup>51</sup> Vero è che secondo M. IRRERA, *L'art. 2467 c.c.: limiti di applicazione*, cit., 402, la soluzione prossima ventura "*quantomeno in ambito concorsuale*" sta nell'art. 164, co. 2 e 3, CCI, dove vi è un asettico riferimento all'inefficacia de "i rimborsi dei finanziamenti dei soci a favore della società" effettuati dopo la domanda di accesso a una procedura o nell'anno anteriore. Premesso che la norma è chiaramente inutile per le società personali (salvo eventuali restituzioni agli accomandanti), dove già la sua applicazione ha rilevanza pressoché teorica, il rinvio all'art. 2467, co 2, non consente con assoluta certezza di ritenere l'art. 164 riguardante tutte le società di capitali, ma solo di dover desumere dalla norma codicistica i presupposti anche soggettivi. In ogni caso, l'art. 164 CCI opera nella liquidazione giudiziale e non al di fuori di quella procedura, e dichiara inefficaci i rimborsi nel "periodo sospetto", ma non intacca la disciplina sostanziale, cui anzi rinvia.

moniale-finanziaria della società ricevente e sul momento che determina la subordinazione.

Credo sia corretto dire che l'attuale formula dell'art. 2467, vincolando gli apporti "non targati", è espressione della concezione che, assegnando ai soci la responsabilità primaria per il rischio di impresa, di conseguenza ravvisa un'ineludibile funzione garantistica del capitale sociale: ebbene, è proprio quest'ultima ad essere messa in crisi dallo stesso legislatore degli ultimi anni, e la tendenza "demolitrice" trova un suggello di grande rilievo nel recente – per quanto sospeso anch'esso – Codice della crisi e dell'insolvenza.

Sebbene sul futuro del CCI sia prematuro esprimersi, la nozione legale di "crisi" o "stato di crisi" da esso introdotta potrà essere magari modificata ma difficilmente soppressa: del resto la precisazione dei suoi contorni era attesa dal 2005, quando comparve nell'allora ultimo comma dell'art. 160 l. fall., e da sempre lo stato di insolvenza ha un connotato di impotenza finanziaria che, se di regola si abbina a quella patrimoniale, ne può prescindere.

Quanto accaduto in questi mesi ha accelerato i processi, ed è stata ben sottolineata da molti la necessità, si potrebbe dire già presente prima, e rivelata dalla pandemia, di guardare al futuro con lenti nuove, dismettendo gli occhiali del passato<sup>52</sup>.

Altri<sup>53</sup> hanno segnalato una traiettoria, discutibile forse ma in fondo univoca della legislazione italiana dopo la riforma del 2003, tutta nella direzione dell'abbandono della "linea Maginot" della classica visione del capitale nominale in funzione (anche) garantistica e, più ampiamente, di larga insufficienza di esso quale presidio di una corretta patrimonializzazione<sup>54</sup>. Di converso, guadagna spazi la concezione che privilegia la dimensione finanziaria della crisi, sfociata nei citati artt. 2, co.1 lett. a), e 13, co. 1, del CCI. Una tendenza della quale bisogna prendere atto, come qualcuno ha fatto, spingendosi ad affermare che: "*il trattamento del-*

<sup>52</sup> N. ABRIANI, *Il diritto delle imprese nell'emergenza*, cit., 25 ss.

<sup>53</sup> L. SALAMONE, *Crisi patrimoniali*, cit., 12 ss.

<sup>54</sup> In modo esplicito L. SALAMONE, *Crisi patrimoniali*, cit., 7, ricorda che "*Il capitale non è una «cassaforte» nella quale teniamo bloccati lingotti d'oro ed altri preziosi a disposizione dei creditori; non è neppure un conto corrente bancario vincolato all'ordine di un'autorità esterna alla società e a disposizione delle azioni esecutive dei medesimi*": vale a dire che perlopiù non esiste "fisicamente", ma si trasforma e non può quindi essere riguardato come una garanzia permanente per le ragioni dei creditori, operando semmai come vincolo alla distribuzione ai soci di pari importo. V. pure le più caute ma analoghe considerazioni di F. BRIZZI, *Doveri degli amministratori e tutela dei creditori nel diritto societario*, Torino, 2015, 92 ss.

*la crisi finanziaria, in uno od in altro modo sistemata, assorbe il (sistema del) capitale*<sup>55</sup>.

Ha quindi senso riflettere sulla perdurante utilità di conservare l'attuale formula dell'art. 2467, secondo comma (specie per chi lo ritiene esteso o estensibile alle s.p.a.), dato che la regola è destinata ad operare, in concreto e al di là delle enunciazioni teoriche, esclusivamente nelle situazioni di crisi imprenditoriali, reversibili e non: dove è destinata a trovarsi ormai "soppiantata" dalle norme del CCI, posto che la crisi finanziaria – e la sua disciplina – prevalgono sulla, e prescindono dalla, insufficienza patrimoniale.

Né di ostacolo sono le norme sulla permanenza del minimo legale del capitale sociale imposte dalla Seconda Direttiva (n. 77/91/CEE), oggi trasfusa nella Direttiva n. 2017/1132/UE<sup>56</sup>, che peraltro riguardano le società azionarie.

Un raccordo tra le discipline societaria e della crisi è auspicabile da più punti di vista<sup>57</sup>.

Anzitutto quello funzionale, in quanto resta discutibile l'utilità ed applicabilità dell'art. 2467 c.c. al di fuori delle situazioni di crisi finanziaria, rischiandosi altrimenti di ridurre il dibattito al profilo qualificatorio tra i sostenitori del "quasi capitale" e quelli della natura pur sempre creditizia del finanziamento, temporaneamente inesigibile.

Quanto alle valutazioni sul merito di credito da parte dei potenziali finanziatori esterni, segnatamente le banche e gli altri intermediari finanziari, è arduo sostenere che la postergazione dei finanziamenti dei soci giochi un ruolo apprezzabile, dato che le metodologie di selezione e misurazione del merito creditizio, pur tenendo conto della struttura e consistenza patrimoniale della società, privilegiano di gran lunga l'analisi della composizione dell'attivo, del suo valore effettivo indipendentemente dalle valutazioni di bilancio, e del suo tasso di liquidità o liquidabilità. Questo discorso vale forse meno nelle procedure di regolazione della crisi, dove ai soci si chiede di regola un impegno diretto nell'*equity*, ma è prevalente durante la vita normale dell'impresa e in quella zona grigia che arriva, probabilmente, fino ai piani attestati ex art. 67 l. fall.

<sup>55</sup> L. SALAMONE, *Crisi patrimoniali*, cit., 15.

<sup>56</sup> Il cui art. 56 si limita tuttavia a vietare distribuzioni ai soci che riducano l'attivo netto al di sotto della somma del capitale nominale e delle riserve indisponibili, senza alcuna differenza rispetto alla disciplina interna attuale.

<sup>57</sup> In tema v. le interessanti considerazioni espresse, prima dell'emergenza Covid-19 da M. MAUGERI, *Finanziamenti "anomali" dei soci e riorganizzazione dell'impresa nel Codice della crisi*, in *La società a responsabilità limitata: un modello transtipico*, cit., 411 ss.

Vi sono altresì ragioni teoriche e sistematiche a sostegno della convergenza o armonizzazione tra regola della postergazione e nozione di crisi dell'impresa: prima fra tutte la novella dell'art. 2086 c.c., che ha introdotto un obbligo generalizzato degli imprenditori collettivi in tema di predisposizione di assetti organizzativi al fine – anche – di prevenzione della crisi<sup>58</sup>.

Tale norma assume rilevanza centrale sotto diversi profili, e per quanto qui interessa funge da collegamento tra la dimensione prettamente societaria dell'organizzazione dell'impresa nel doppio versante, l'uno preventivo-fisiologico e di intervento tempestivo nelle fasi di pre-crisi o crisi, e l'altro della gestione procedimentale della crisi.

È indubbia, in ogni caso, la riferibilità delle attività dell'assetto predisposto alla tempestiva rilevazione della crisi, autentico “terminale”: e non meno certo è che la nozione di crisi sia quella, sopra accennata, definita nel CCI, che è eminentemente finanziaria.

Sia che la si intenda in senso più ampio come “probabilità di insolvenza” o ci si riferisca agli indicatori previsti nell'art. 13, è fuori discussione l'intento di protezione dei creditori: da questo punto di vista l'unica differenza rilevante è che l'art. 2467 fa una graduatoria (creditori soci e non soci, anteponendo i secondi) non presente, per evidenti ragioni, nella disciplina dell'art. 2086 e del CCI.

Il focus della tutela si concentra, come è noto su una sorta di *solwency test*<sup>59</sup> a termine piuttosto breve, basato sulla comparazione tra indebitamento e risorse esistenti e prevedibili: la norma si allinea, ancor più che ad alcuni ordinamenti statunitensi e di *common law*, a prassi internazionali consolidate e a una diffusa metodologia di valutazione del rischio, ormai quasi del tutto sganciata dalle valutazioni formali di bilancio. Una delle conseguenze è la relegazione in second'ordine dell'importanza del capitale sociale e delle altre voci del netto patrimoniale, ed

<sup>58</sup> Sui riverberi poco rassicuranti del novellato art. 2086 sull'intero diritto dell'impresa, e più in generale sulla leadership assunta dal diritto della crisi, che avrebbe prodotto delle “invasioni di campo” del secondo sul primo, v. le riflessioni di M. S. SPOLIDORO, *Note critiche sulla “gestione dell'impresa” nel nuovo art. 2086 c.c. (con una postilla sul ruolo dei soci)*, in *Riv. soc.*, 2019, 253, e P. BENAZZO, *Il Codice della crisi di impresa e l'organizzazione dell'imprenditore ai fini dell'allerta: diritto societario della crisi o crisi del diritto societario?*, *ibidem*, 274. Condivisibile è, in termini apicali, la constatazione formulata dal primo dei due AA., per il quale il legame tra i due commi del vigente art. 2086 sembra essere un'ideologia “non più fascista e pur sempre non liberale”.

<sup>59</sup> V. N. ABRIANI, *Finanziamenti “anomali”*, cit., 29 ss., per il quale alcune norme del codice civile, e segnatamente gli artt. 2433 *bis* co.5, 2358, 2501 *bis*, già prevedono dei test di solvibilità.

in generale di tutte le voci dell'attivo non suscettibili di trasformarsi in *assets* liquidi, o al più idonei a garantire l'accesso a liquidità o in qualche altro modo capaci di soddisfare i diritti dei creditori (ad es. mediante cessione, costituzione di diritti preferenziali *et similia*).

È facile pronosticare l'ulteriore prosecuzione delle tendenze attuali, e la definitiva prevalenza degli indici di carattere finanziario su quelli patrimoniali in senso lato nel trattamento delle situazioni di grave indebitamento e rischio di *default*. Piaccia o meno, bisogna poi riconoscere che da tempo, nella pratica, la rilevanza del patrimonio netto contabile svolge un ruolo minimale nelle considerazioni di chi intesse relazioni di credito con le imprese.

Il rapporto tra patrimonio (inteso come complesso di beni escutibili e liquidabili della società) e indebitamento non per questo può essere ritenuto superato e da archiviare: esso resta un indicatore valido e importante, benché non l'unico, nella valutazione prudenziale del merito creditizio, e potrà quindi indurre i (soli) creditori "forti" fissare i livelli di esposizione concedibile e a pretendere meccanismi e clausole di autotutela nei rapporti con debitori in situazione giudicata di squilibrio o di rischio *borderline*: tra i quali non va certo esclusa la subordinazione o postergazione convenzionale di alcune poste di debito della società, e prime fra tutte i finanziamenti dei soci.

L'assenza di coordinamento tra le regole sulla "crisi" e l'art. 2467 non è l'unica aporia del sistema: è lo stesso ancoraggio a quello che altri ha chiamato il "sistema del capitale" a mostrare limiti evidenti, connessi al declino di quel sistema in primo luogo nel diritto positivo.

La postergazione legale, in ultima analisi, non produce effetti significativi di tutela dei creditori diversi dai soci in quanto:

a) A meno di non accedere alla tesi più radicale, e riqualificarli come "quasi capitale", non vincola gli apporti dei soci *sine die*, e ne rende possibile il rimborso in situazioni di recupero dell'equilibrio finanziario della società;

b) Essendo legata ai soli valori di bilancio dell'indebitamento e delle poste del netto, queste ultime in buona parte rigide, non tiene conto dei valori effettivi degli *assets* patrimoniali né della capacità di servizio regolare del debito. Diverse sono le situazioni paradossali possibili, quali ad esempio che potrebbe dover essere postergato un finanziamento soci (magari effettuato per supportare un'acquisizione o altro evento straordinario) quando i debiti superano di qualche multiplo il capitale più le riserve ma la società ha un *cash flow* che ripaga regolarmente i debiti,



mentre non dovrebbe esserlo se, per effetto di un patrimonio netto contabile formalmente elevato, il rapporto con i debiti si mantenga “ragionevole”, nonostante la società abbia fatturati e margini declinanti o forti problemi di liquidità;

c) Non impedisce la distribuzione di risorse liquide disponibili quali utili anche accantonati ecc., che potrebbero più efficacemente contribuire alla riduzione dell’esposizione.

Anche a non voler considerare ciò, un’altra debolezza congenita dell’art. 2467 si riscontra nella genericità definitoria dei presupposti della postergazione, rilevata in dottrina fin dal principio.

Le criticità sono diverse: dalla mancata previsione di una soglia di “pericolo” del rapporto tra indebitamento e patrimonio netto<sup>60</sup>, senza neppure un rinvio a solidi criteri accettati nelle scienze aziendalistiche, fino alla relativa arbitrarietà dell’assunzione di due grandezze (indebitamento e patrimonio) che in determinate fasi dell’impresa-ad es. di *start up* o di ristrutturazione- o in alcuni settori di attività presentano stabilmente valori che per molte altre attività sono segnali di chiara insolvenza<sup>61</sup>. La norma attuale non contempla trattamenti differenziati sotto tale punto di vista, e semmai introduce un elemento di rigidità ulteriore: non è un caso, quindi, se il legislatore di fronte a una nuova situazione di “*whatever it takes*”, peraltro la seconda in poco più di un decennio e da taluno prospettata come ancora più grave, sia corso a sterilizzarla. Ma il ritorno al *business as usual* potrebbe richiedere molto tempo, e nuove soluzioni normative più flessibili e adeguate a una realtà in evoluzione rapida sono desiderabili.

Discorso analogo deve farsi a proposito delle ipotesi in cui appaia “ragionevole” un conferimento: ad esclusione del caso di perdite che in-

<sup>60</sup> Obiezione già presente in G. B. PORTALE, *Capitale sociale e società per azioni sottocapitalizzata*, cit., e successivamente ribadita, tra gli altri, da M. CAMPOBASSO, *La postergazione*, cit., 242; M. FABIANI, *Per la chiarezza delle idee*, cit., 57 (nt. 65).

<sup>61</sup> Discorso in parte affine può farsi a proposito di una ricorrente notazione circa la cronica debolezza patrimoniale (o sottocapitalizzazione reale) di gran parte delle imprese italiane. L’affermazione è certamente vera, ma il mito probabilmente da sfatare è che una maggiore solidità patrimoniale le possa rendere meno esposte a gravi crisi, come l’emergenza Covid-19 ha in parte dimostrato. Il discorso è complesso, però in sintesi estrema quanto accaduto ha reso ben evidente che la capacità di reazione e la “resilienza” di fronte a eventi di larga diffusione o “sistemici” dipendono più che dall’astratta entità del patrimonio, dalla sua composizione, dovendosi in assoluto privilegiare la liquidità o agevole liquidabilità (elemento che rafforza la correttezza delle previsioni dell’art. 13 CCI), elemento essenziale per non paralizzare il ciclo economico.

tacchino significativamente il capitale, pur senza raggiungere le dimensioni in cui la ricapitalizzazione diventa obbligatoria, è sempre più difficile individuarle, specie tenendo conto delle numerose e crescenti opportunità legali di finanziamento, previste dall'ordinamento. Il tema confina con quello della libertà di iniziativa privata, perché la "ragionevolezza" del conferimento può essere economica ma non giuridica, non esistendo alcun obbligo inderogabile in tal senso<sup>62</sup>, né essendo la "ragionevolezza" sinonimo di "opportunità".

Se il finanziamento (in senso economico e dunque giuridicamente neutro) da parte dei soci, infatti, è tendenzialmente sempre opportuno per la continuità aziendale, niente affatto semplice è ravvisare a quali condizioni<sup>63</sup> sia "ragionevole" che un apporto debba assumere il titolo legale di conferimento, in un ordinamento in cui sono previsti soltanto il minimo legale del capitale sociale e la *bottom line* dell'art. 2447 (e 2482 *ter*) c.c.; verificandosi la quale, tuttavia, esiste sempre l'alternativa della liquidazione (o trasformazione) ad una ricapitalizzazione che non è più "ragionevole" bensì obbligatoria.

Da ultimo, è sempre meno evidente l'opportunità di avere, nell'art. 2467 l'indicazione di presupposti oggettivi formalmente diversi ma nell'interpretazione pratica sempre più attratti, per forza di cose, verso la "galassia concettuale" della crisi, quando il CCI, con i suoi limiti, dà di quest'ultima una nozione più definita ed integrabile nel tempo con gli indicatori predisposti dal CNDCEC.

In conclusione, e avendo ben presente che le proposte di modifica non sono competenza ordinaria dell'interprete, ma trovano occasione e al tempo stesso scusante nell'eccezionalità del momento, sembra sensato cogliere l'opportunità della sospensione imposta dall'art. 8 del Decreto liquidità – e non scandalizzerebbe la sua proroga fino all'entrata in vigore del CCI – per armonizzare la regola di postergazione con quelle sulla crisi d'impresa, riconoscendo la preminenza di tale ultimo momento nell'applicazione concreta e valorizzando la funzione della postergazione

<sup>62</sup> Costituisce affermazione pacifica che i soci siano sempre liberi di decidere se finanziare o meno l'impresa comune.

<sup>63</sup> Anche questo aspetto può qui essere soltanto accennato. In teoria, è valida la tesi, piuttosto diffusa, secondo cui il raffronto per stabilire se il conferimento è ragionevole andrebbe condotto con le possibilità di reperire un finanziamento analogo sul mercato, e con le sue eventuali condizioni (il *Drittmanntest* tedesco). A parte la difficoltà intrinseca di trovare reali termini di paragone, bisognerebbe tuttavia capire anche quale sia oggi il mercato del capitale cui ci si riferisce, quello classico bancario o alla molteplicità dei canali alternativi di appello al risparmio, perché, tra l'altro, diverse sono le valutazioni circa il merito creditizio cui sono tenuti i diversi intermediari.

quale strumento di tutela sostanziale dei creditori, anche prima e fuori delle procedure “concorsuali”; al contempo permettendo chiaramente agli amministratori di effettuare rimborsi solo in assenza degli indicatori della crisi, vale a dire in presenza – e nei limiti quantitativi – di capacità finanziaria della società di far fronte alla residua debitoria scaduta o scadente in un orizzonte futuro determinato.

I pregi, oltre all’allineamento ordinamentale, risiedono nello scioglimento che verrebbe da una simile soluzione alla maggior parte dei dubbi applicativi fin qui registrati; ottimale ed auspicabile sarebbe un intervento accompagnatorio di precisazione del perimetro soggettivo di applicazione.

# L'ASSEMBLEA TELEMATICA NELLE SOCIETÀ DI CAPITALI

GIAN PAOLO LA SALA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Impostazione del problema. – 3. L'inammissibilità dell'assemblea *virtual only* nella società per azioni. – 4. L'introduzione dell'assemblea virtuale nella società a responsabilità limitata.

1. La conversione informatica forzata delle attività umane imposta dai noti eventi epidemiologici si è tradotta, in materia di società di capitali, in una serie di norme che hanno conferito agli amministratori la facoltà di convocare adunanze assembleari anche in forma esclusivamente telematica, oppure di permettere ai soci l'espressione del voto per corrispondenza o in via elettronica nell'ambito di una riunione fisica, in deroga alle diverse disposizioni inserite negli statuti della società e – va aggiunto – alle stesse norme di legge, qualora si ritenga che di regola le società di capitali non possano indire assemblee unicamente virtuali (sul punto, *infra* parr. 3 e 4)<sup>1</sup>. Trattasi di disposizioni d'indubbio rilievo, ma di rilevanza applicativa alquanto modesta, ove si consideri che esse cessano di applicarsi a partire dal 1° agosto 2020, salva la proroga dello stato di emergenza dichiarato agli inizi di quest'anno. Dato quindi che il presente scritto è destinato a essere pubblicato quando, auspicabilmente, le predette regole non saranno più in vigore, più che soffermarsi sulla loro esegesi è preferibile svolgere qualche considerazione sulla loro potenziale ultrattività sistematica per il contributo che esse possono apportare alla soluzione di qualche questione applicativa tradizionalmente posta dalle assemblee telematiche delle società di capitali.

2. Il tema dell'assemblea telematica non si presta a una trattazione unitaria. I caratteri specifici dei singoli tipi societari con i quali deve confrontarsi l'uso del mezzo informatico e il non omogeneo trattamento normativo riservato all'impiego di tali strumenti nei rispettivi ambiti disciplinari ostacolano un'analisi trasversale. Di qui la scelta di restringere il campo d'indagine alle società di capitali, con l'esclusione di quelle facenti appello al mercato del capitale di rischio, in quanto destinatarie di una disciplina specifica. In verità, anche dopo aver così delimitato

<sup>1</sup> Cfr. l'art. 106, d.l. 17-3-2020, n. 18, conv. con la l. n. 27/2020.

l'esame, non si tarda ad accorgersi che il problema dell'assemblea telematica si pone in termini profondamente diversi nella società per azioni e nella società a responsabilità limitata. Nella s.p.a. l'impiego della tecnologia informatica nel governo societario deve infatti necessariamente confrontarsi con l'art. 2370, comma 4, c.c., il quale dà allo statuto la facoltà di prevedere l'intervento in assemblea mediante mezzi di telecomunicazione, nonché l'espressione del voto in via elettronica<sup>2</sup>. Nella disciplina dell'assemblea della s.r.l., invece, manca una disposizione analoga, di talché il dibattito sull'adottabilità di canali telematici si è spesso polarizzato intorno alla questione se sia possibile applicare, in via analogica, la norma della s.p.a.<sup>3</sup>.

Una valutazione d'insieme della disciplina del procedimento assembleare della s.r.l. conduce tuttavia a prospettare la questione in modo parzialmente differente. Invero, com'è stato efficacemente osservato, sull'assemblea di s.r.l. «il legislatore della riforma consegna all'interprete un materiale normativo minimo (...) con una sicura prevalenza di silenzi che di norme suppletive» e ampi rinvii all'autonomia statutaria<sup>4</sup>. Una scelta riconducibile al recepimento delle indicazioni del legislatore delegante di «riconoscere ampia autonomia statutaria riguardo alle strutture organizzative, ai procedimenti decisionali della società» (art. 3, comma 2, lett. e, l. 3-10-2001, n. 366). In tale contesto una norma di tenore corrispondente all'art. 2370, comma 4, c.c. sarebbe stata inappropriata, sicché la sua mancanza, anziché una lacuna da colmare mediante il ricorso all'analogia, sembra piuttosto da considerare come una diretta conseguenza della scelta di vertice di lasciare all'autonomia statutaria il compi-

<sup>2</sup> L'art. 2370 c.c. è stato modificato dall'art. 1, comma 5, d.lgs. 27-1-2010, n. 27, in attuazione della direttiva 2007/36/CE sull'esercizio di alcuni diritti degli azionisti nelle società quotate. Tuttavia, già nella formulazione introdotta dalla riforma del diritto societario del 2003 l'articolo prevedeva l'intervento in assemblea tramite mezzi di telecomunicazione e il voto per corrispondenza, pur senza contemplare in modo esplicito anche la possibilità del voto elettronico.

<sup>3</sup> Cfr. la massima n. 14 del 10-3-2004 del Consiglio Notarile di Milano: «Nella s.r.l. devono ritenersi ammissibili le assemblee tenute con mezzi di telecomunicazione e i voti per corrispondenza, alle stesse condizioni in presenza delle quali tali modalità di svolgimento delle riunioni assembleari e di partecipazione alle decisioni dei soci sono ammesse nelle s.p.a. che non fanno ricorso al capitale di rischio». E v., più di recente, F. MAGLIULO, *Le nuove tecnologie informatiche ed il rispetto del metodo collegiale*, in *Notariato*, 2019, 380.

<sup>4</sup> Così, P.M. SANFILIPPO, *Art. 2479 bis*, in *Delle società - Dell'azienda - Della concorrenza*, artt. 2452-2510, a cura di Santosuosso, *Commentario del codice civile*, diretto da Gabrielli, Torino, 2015. Nello stesso senso, in luogo di molti, v. M. CIAN, *Le decisioni dei soci: competenze decisorie e decisioni assembleari*, in *Le società a responsabilità limitata*, a cura di Ibba e Marasà, II, Milano, 2020, 1360.

to di delineare i modi di svolgimento dell'*iter* procedimentale assembleare anche con riguardo ad alcuni dei suoi momenti essenziali. Il che, in linea di principio, implica non solo il rigetto di opzioni interpretative che deducano dal silenzio normativo sull'ammissibilità di mezzi di telecomunicazione nella s.r.l. una maggiore rigidità del metodo collegiale in tale tipo societario rispetto alla s.p.a, ma una linea interpretativa volta a domandarsi al contrario in quali termini nella s.r.l. i meccanismi di formazione della volontà sociale si aprano a soluzioni tecniche innovative non riproducibili nella società per azioni. Un'impostazione quest'ultima che trova oggi conferma nell'art. 106, d.l. n. 18/2020, perché la norma emergenziale non soltanto non opera nessuna distinzione tra la s.p.a. e la s.r.l. circa il possibile impiego di mezzi telematici nell'adozione delle decisioni assembleari (comma secondo), ma prevede, per la sola s.r.l., l'ulteriore possibilità d'introdurre le tecniche non collegiali di assunzione delle decisioni della consultazione scritta e del consenso prestato per iscritto anche in deroga ai limiti stabiliti dall'art. 2479, comma 4, c.c. (comma terzo).

3. L'idea che malgrado l'assenza di una norma analoga all'art. 2370, comma 4, c.c. la disciplina dell'assemblea della s.r.l. lasci maggiori margini all'adozione di sistemi di tipo informatico di quella della s.p.a. va verificata alla luce di una delle questioni più controverse e di maggiore interesse in materia di partecipazione elettronica: la possibilità di sopprimere la riunione fisica dei soci e di sostituirla con un'assemblea integralmente virtuale realizzata attraverso un collegamento audio-video riservato ai soci, in tempo reale e biunivoco, il quale ricrei in ambiente telematico le condizioni di simultaneità dell'assemblea in presenza, garantendo ai partecipanti gli stessi diritti esercitabili nell'adunanza tradizionale<sup>5</sup>. Questione divenuta oggi di particolare interesse, dato che l'art.

<sup>5</sup> Per l'inammissibilità dell'assemblea solo virtuale nella società per azioni v. M. CIAN, *L'intervento e il voto elettronici nelle assemblee di s.p.a.*, in *Riv. soc.*, 2011, 1066; ID., *Intervento e voto in assemblea: le nuove tecnologie come mezzo per promuovere l'attivismo degli investitori istituzionali?*, in *Banca e borsa*, 2014, I, 424; R. LENER, *Art. 2370*, in *Delle società - Dell'azienda - Della concorrenza*, artt. 2247-2378, a cura di Santosuosso, *Commentario del codice civile*, diretto da Gabrielli, Torino, 2015, 1593; F. MAGLIULO, *Quel che resterà del verbale assembleare dopo il Covid-19*, in *Notariato*, 251; E. PEDERZINI, *La nuova disciplina dei diritti degli azionisti. Art. 2370*, in *Nuove leggi civ.*, 2011, 573 s. In un ordine di idee cautamente permissivo, C. SANDEI, *Organizzazione societaria e information technology. Semplificazione procedimentale e certezza dei rapporti giuridici*, Padova, 2010, 183 ss.; EAD., *Attivismo degli azionisti e nuove forme di partecipazione*, Milano, 2016, 199 ss. spec. 202 s.; S. TURELLI, *Assemblee di società per azioni ed esercizio del diritto di voto mediante mezzi elettronici*, in *Riv.*

106, d.l. n. 18/2020 ammette espressamente tale possibilità ed è quindi utile domandarsi se l'assemblea della società di capitali potrà operare in forma esclusivamente virtuale anche quando le disposizioni transitorie non saranno più in vigore.

*In limine*, si può osservare che un modello siffatto, proprio perché in ipotesi equipollente *in toto* a quello assembleare, non è suscettibile di sollevare un problema di lesione dei diritti della minoranza, né quello di una minore efficienza dei processi decisionali. Se la capacità deliberativa dell'assemblea resta intatta e i diritti corporativi dei soci inalterati, l'ammissibilità di un'assemblea solo virtuale organizzata con modalità tali da assicurare una collegialità piena si gioca tutta sul versante del grado di rigidità dell'organizzazione corporativa. L'assemblea solo virtuale sarà ammissibile se in quel particolare tipo societario l'autonomia statutaria ha lo spazio per prevedere un meccanismo di formazione della volontà sociale diverso da quello tipicamente assembleare e se ha altresì lo spazio per definire quali siano le condizioni di equivalenza funzionale dell'assemblea virtuale all'assemblea in presenza.

Così inquadrata la questione, il confronto tra la disciplina della s.p.a. e della s.r.l. appare condurre a esiti diametralmente opposti. Nell'assemblea della società per azioni l'uso di mezzi informatici rappresenta un'alternativa a un paradigma legale tipizzato, contraddistinto da vincoli in ogni fase del procedimento e dalla fissazione, per ognuna di esso, degli ambiti di operatività dell'autonomia statutaria. Ragionevole è quindi, in un contesto normativo siffatto, attribuire a una norma permissiva una valenza precettiva implicita e ritenere pertanto che se l'art. 2370 c.c. configura la partecipazione all'assemblea con mezzi elettronici come una libera facoltà di scelta dei soci, subordinatamente a una previsione dello statuto («lo statuto può consentire»), quest'ultimo non può imporre il ricorso, impedendo l'assemblea in presenza<sup>6</sup>. Così come è ragionevole ipotizzare che se l'art. 2370 c.c. avesse inteso ammettere anche lo svolgimento dell'assemblea in forma esclusivamente telematica avrebbe specificato le condizioni, oppure quanto meno i principi, atti a garantire la parificazione funzionale dell'assemblea virtuale con quella tradizionale, come infatti si preoccupa di fare l'art. 106, comma 2, d.l. n. 18/2020 nel

*dir. civ.*, 2011, II, 466 ss. In senso apertamente favorevole, v. V.R. DRAGANI-F. PRENESTINI, *Convocazione impropria e formazione del consenso nella società per azioni*, in *Riv. soc.*, 2018, 687 ss.

<sup>6</sup> Cfr. COMITATO TRIVENETO, Massima H.B.39, stralcio di motivazione riportato in *Società*, 2020, 496: «La norma chiarisce che la partecipazione "virtuale" all'assemblea non può mai essere imposta, ma tutt'al più solo prevista e disciplinata ai sensi di statuto».

prescrivere che l'assemblea svolta con modalità solo telematiche deve assicurare «l'identificazione dei partecipanti, la loro partecipazione e l'esercizio del diritto di voto».

Sotto altro aspetto si può poi osservare che l'art. 2370, comma 4, c.c. accosta il voto per corrispondenza al voto elettronico, adottando la medesima formula per autorizzare lo statuto all'introduzione di entrambi. Ma non vi è dubbio che il voto per corrispondenza possa essere solo facoltativo e mai obbligatorio, perché nella società per azioni lo statuto non può imporre l'adozione di un sistema non collegiale di voto<sup>7</sup>. Desumere dalla disposizione in commento la legittimazione dello statuto a introdurre l'assemblea esclusivamente virtuale porterebbe pertanto a differenziare il trattamento di fattispecie che la norma appare voler collocare sul medesimo piano. Infine, è significativo che la norma in oggetto sia stata modificata in attuazione di una direttiva europea (2007/36/CE) che ha richiesto agli Stati membri di dare alle società per azioni la possibilità di prevedere nei loro statuti l'intervento e il voto elettronici come modalità aggiuntiva e non sostitutiva di partecipazione assembleare, al fine di favorire anche il coinvolgimento di chi non parteciperebbe nelle forme tradizionali. Il che contribuisce a confermare la conclusione che *de iure condito* nella società per azioni lo strumento informatico non può divenire la modalità esclusiva di partecipazione assembleare.

4. Nella società a responsabilità limitata l'uso dei mezzi informatici per l'adozione delle decisioni dei soci si confronta con un quadro sistematico e regolamentare assai diverso. Nella s.r.l. il metodo assembleare non è la forma esclusiva di produzione della volontà di gruppo, né è riconoscibile un diritto del socio *uti singulus* alla sua adozione generalizzata, in quanto, nei limiti stabiliti dall'art. 2479, comma 4, c.c., lo statuto può imporre le modalità alternative di assunzione delle decisioni costituite dalla consultazione scritta e dal consenso prestato per iscritto. Peraltro, dall'esame della disciplina della s.r.l. risulta che queste opzioni alternative al metodo assembleare sono sostanzialmente prive di connotati tipologici caratterizzanti, al di là della comune necessità di documentare l'attività decisionale, tanto da potersi ritenere espressive della volontà di autorizzare «ogni forma di consultazione extrassembleare, nei limiti della forma scritta e del diritto di partecipazione di ogni socio»<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> In tal senso, V. PETTIROSSI, "Assembleare" ed "extrassembleare" nella deliberazione di società per azioni, Milano, 2019, 37 ss. testo e nota 21, ove ulteriori riferimenti.

<sup>8</sup> Così, A. MIRONE, *Le decisioni dei soci nella s.r.l.: profili procedurali*, in *Il nuovo diritto delle società*. Liber amicorum Gian Franco Campobasso, diretto da Abbadessa e Portale,



Ne consegue, come prima rilevante ricaduta applicativa nella materia in oggetto, che mentre nella società per azioni il voto per corrispondenza, oppure manifestato in via elettronica, è sempre facoltativo, caratterizzandosi necessariamente come modalità di raccolta dei consensi fruibile, a discrezione dei soci, nell'ambito di un procedimento che è e resta quello assembleare, nella società a responsabilità limitata, con apposita previsione statutaria, il voto per corrispondenza o in via elettronica possono sostituire il metodo assembleare nelle materie a collegialità non necessaria e nel rispetto del diritto di opposizione previsto dall'art. 2479, comma 4, c.c. La manifestazione elettronica di voto dotata del contenuto minimo prescritto dall'art. 2479, comma 3, che sia sottoscritta con firma digitale e inviata tramite canali telematici, non presenta infatti elementi di peculiarità tali da giustificare l'estraneità al novero delle decisioni scritte ammesse nella s.r.l.<sup>9</sup>

Inoltre, sempre con l'osservanza delle condizioni previste dall'art. 2479, comma 4, c.c., lo statuto può prevedere che la manifestazione elettronica di voto sia preceduta da forme minime d'interazione tra i soci, non compatibili con il metodo assembleare perché non simultanee oppure perché non integranti il tipo di simultaneità presupposta dall'assemblea in presenza, come la comunicazione via mail o a mezzo chat. La rinuncia alla collegialità insita nelle tecniche della consultazione scritta e del consenso prestato per iscritto postula infatti *a fortiori* l'ammissibilità di decisioni scritte precedute da forme di collegialità ridotta. Il principio di libertà procedimentale valevole nell'assunzione delle decisioni scritte, spinto al punto da rendere le due tecniche menzionate dalla legge non agevolmente distinguibili tra loro, porta a inquadrare anche le predette ipotesi di voto elettronico sottoscritto con firma digitale e preceduto da

3, Torino, 2007, 484. Analogamente, G. IERMANO, *I metodi del «consenso scritto» e della «consultazione»*, in *S.r.l. Commentario* dedicato a Portale, Milano, 2011, 810; M. NOTARI, *Le decisioni dei soci: decisioni non assembleari*, in *Le società a responsabilità limitata*, a cura di Ibba e Marasà, II, Milano, 2020.

<sup>9</sup> In tal senso, cfr. M. DE PAOLI, *Art. 2479*, in *Società a responsabilità limitata*, Artt. 2462-2483 c.c., a cura di Bianchi, *Commentario alla riforma delle società*, diretto da Marchetti, Bianchi, Ghezzi, Notari, Milano, 2008, 939 e M. NOTARI, *op.cit.*, 1415 s., ove ulteriori riferimenti, il quale precisa che sarebbe annullabile per non conformità alla legge il voto elettronico espresso con modalità non giuridicamente equivalenti alla sottoscrizione del documento cartaceo (es. via mail, oppure tramite sms). Ammette la trasmissione telematica del consenso espresso per iscritto anche A. MIRONE, *Art. 2479*, in *Delle società - Dell'azienda - Della concorrenza*, artt. 2452-2510, a cura di Santosuosso, *Commentario del codice civile*, diretto da Gabrielli, Torino, 2015, 790. Nello stesso senso, v. G. PALMIERI, *Assemblee telematiche e società di capitali: profili sistematici*, in *Annali del Dipartimento di Scienze Giuridico-sociali e dell'Amministrazione dell'Università degli Studi del Molise*, Ripalimosani, 2007, 302.

una fase dibattimentale non tipicamente assembleare nell'ambito delle tecniche extrassembleari della consultazione scritta e del consenso prestato per iscritto.

Meno agevole è stabilire invece se lo statuto della s.r.l. possa spingersi a imporre la teleconferenza, con collegamento audio-video, come meccanismo esclusivo di assunzione delle decisioni assembleari. Se quindi, senza l'osservanza delle cautele prescritte dall'art. 2479, comma 4, c.c., possa introdurre una vera e propria assemblea virtuale come particolare modalità di svolgimento del procedimento assembleare. La risposta affermativa alla domanda presuppone infatti che si ritenga, per un verso, che l'unica giustificazione delle limitazioni di cui all'art. 2479, comma 4, sia quella di controbilanciare la soppressione, ovvero l'attenuazione, della collegialità, ragion per cui quando l'adozione dello strumento informatico consente lo svolgimento di un momento dibattimentale di tipo assembleare e non intacca i diritti partecipativi dei soci esse non hanno motivo di applicarsi; e, per altro verso, che il metodo assembleare nella s.r.l. sia sufficientemente duttile da permettere di qualificare come assembleari delle decisioni assunte con modalità esclusivamente telematiche.

Orbene, quanto al primo punto, non appare invero che le materie a collegialità necessaria, per le quali non è ammesso derogare al modello assembleare, rappresentino un presidio di tipicità dell'azione sociale, ostativo allora anche dell'assemblea virtuale. Non sarebbe infatti ragionevole postulare la sussistenza di un interesse generale alla tipicità delle forme di produzione della volontà di gruppo per le modifiche dell'atto costitutivo e non per materie, quali la nomina delle cariche sociali, espunte dal novero di quelle rimesse all'assemblea. Per ragioni analoghe l'inderogabilità del metodo assembleare in talune materie non può ritenersi determinata da un interesse generale alla legalità dell'azione sociale, in ipotesi adeguatamente protetto solo dall'assemblea in presenza, perché anche tale interesse non è elevabile a *ratio* della distinzione introdotta dall'art. 2479, comma 4, c.c., sussistendo (o non sussistendo) nella medesima misura in tutte le materie devolute alla competenza dei soci<sup>10</sup>. Significativo è invece osservare che sono riservate all'assemblea le materie dove i soci sono chiamati, di regola, a valutazioni di maggiore complessità. Ed inoltre che esse corrispondono, al tempo stesso, a un ti-

<sup>10</sup> Analogamente, S. ROSSI, *Diritto di discussione del socio e derogabilità del metodo assembleare*, in *Giur. comm.*, 2004, II, 278; ; G. ZANARONE, *Della società a responsabilità limitata*, in *Il Codice Civile. Commentario* fondato da Schlesinger e diretto da Busnelli, II, Artt. 2475-2483, Milano, 2010, 1288 ss.

po di decisioni solitamente circondate da un più elevato grado di tutela della minoranza dissenziente, tramite la previsione di maggioranze rafforzate e talvolta anche del diritto di recesso, in quanto modificative del contratto sociale oppure dei diritti dei soci<sup>11</sup>. Di talché, in definitiva, l'inderogabilità del metodo assembleare nelle materie riservate si giustifica per l'opportunità di una maggiore ponderazione in particolari decisioni, nonché per la più pressante esigenza di tutelare il diritto della minoranza dissenziente di manifestare in un confronto aperto le proprie ragioni di dissenso<sup>12</sup>. Esigenze entrambe soddisfatte appieno anche dall'assemblea virtuale, ove quest'ultima sia strutturata in modo da assicurare il pieno rispetto del principio di collegialità.

Nella medesima prospettiva ora indicata – peraltro in modo ancor più immediato – può spiegarsi l'altra cautela prevista dall'art. 2479, comma 4, c.c., costituita dal meccanismo di ripristino del procedimento assembleare su istanza dell'amministratore, oppure di soci rappresentanti almeno un terzo del capitale sociale. L'iniziativa affidata agli amministratori postula infatti l'attribuzione ad essi del potere di giudicare come preferibile l'adozione del metodo assembleare rispetto a decisioni, eventualmente anche di carattere gestorio (cfr. l'art. 2479, comma 1, c.c.), particolarmente delicate, oppure fonte di potenziali conflitti<sup>13</sup>. Mentre l'analoga facoltà riconosciuta ai soci permette a una minoranza qualificata di ristabilire le garanzie offerte dal regime assembleare; correttivo quanto mai opportuno ove si consideri che il regime decisionale non collegiale potrebbe essere subito dalla minoranza, qualora sia introdotto durante la vita della società con una modifica dell'atto costitutivo voluta dal gruppo di soci di comando.

In sintesi, gli interessi sottesi alle limitazioni di cui all'art. 2479, comma 4, possono essere identificati nell'efficienza dei processi decisionali e nella tutela della minoranza e tali interessi possono essere adeguatamente protetti anche dall'assemblea virtuale. Ne consegue, ove si condividano i superiori rilievi, che l'assemblea virtuale si presta a essere introdotta dall'atto costitutivo della s.r.l. anche per le materie a collegialità necessaria e senza riconoscimento del potere di devoluzione della decisione all'assemblea tradizionale, purché si ritenga che l'atto costitutivo

<sup>11</sup> Cfr. S. ROSSI, *op. cit.*, 279. E v. il § 11 della Relazione illustrativa al d.lgs. n. 6/2003, secondo cui l'inderogabilità della riunione assembleare è stata mantenuta nelle decisioni «che significativamente alterano la struttura della società e la posizione dei soci».

<sup>12</sup> In tal senso, v. G. IERMANO, *op. cit.*, 811.

<sup>13</sup> Analogamente, cfr. M. CIAN, *Le decisioni dei soci: competenze decisorie e decisioni assembleari*, 1358; e M. NOTARI, *op. cit.*, 1412.

della s.r.l. sia legittimato a stabilire le condizioni di equipollenza dell'assemblea virtuale con quella in presenza. Infatti, anche nella s.r.l., nonostante la disciplina del procedimento assembleare sia scarna al punto da rendere non sempre agevole la ricostruzione dello stesso paradigma legale, il fenomeno della realtà preso in considerazione dal dato normativo implica la riunione fisica dei soci, come può desumersi, tra l'altro, dal testuale riferimento dell'art. 2479 *bis*, commi 4 e 5, ai soci presenti in assemblea. Di qui la necessità di adattare il tessuto normativo al fenomeno strutturalmente distinto dell'assemblea virtuale e di risolvere quei problemi pratici sollevati dal collegamento a distanza non sussistenti quando i soci intervengono materialmente all'adunanza<sup>14</sup>.

Nella disciplina della s.r.l. appare tuttavia esservi una disposizione che autorizza lo statuto a operare in tale duplice prospettiva. L'art. 2479, comma 5, c.c. sancisce il diritto di ogni socio di partecipare alle decisioni. Nel valutare la portata della disposizione non sarebbe corretto ritenere che essa sia stata introdotta al solo fine di salvaguardare la minoranza in caso di adozione di metodi decisionali non collegiali. Il principio in essa racchiuso è infatti inserito in un contesto normativo caratterizzato da ampi rinvii all'autonomia statutaria anche nella regolamentazione del procedimento assembleare. Esso assume quindi un ruolo centrale a prescindere dal metodo decisionale (assembleare oppure extrassembleare) adottato, come peraltro dimostra la collocazione della norma nell'articolo dedicato alle decisioni dei soci, in un comma distinto da quelli nei quali è contenuta la disciplina dei sistemi decisionali non collegiali. L'applicazione dell'art. 2479, comma 5, all'assemblea virtuale implica il necessario coinvolgimento di ogni socio nelle decisioni e l'ulteriore necessità d'introdurre accorgimenti atti a evitare l'intervento e il voto da parte di terzi estranei attraverso l'identificazione certa di chi interviene a distanza, dato che il diritto di ogni socio di partecipare alle decisioni implica anche, in negativo, che i diritti corporativi siano inibiti a chi non è legittimato al loro esercizio.

Può quindi affermarsi che attraverso l'art. 2479, comma 5, c.c. la disciplina della s.r.l. definisce l'ambito entro cui lo statuto può muoversi nell'articolazione del modello assembleare; ma, nel farlo, essa autorizza lo statuto all'impiego di ogni tecnica collegiale, anche ablativa della riu-

<sup>14</sup> Si pensi, per limitarsi a due aspetti significativi, alla previsione di meccanismi atti a identificare con certezza gli intervenuti, come oggi espressamente richiede l'art. 73, comma 4, d.l. n. 18/2020 per le assemblee virtuali svolte nel periodo di applicazione della disciplina transitoria e agli accorgimenti tecnici necessari a evitare che l'uso del mezzo informatico limiti di fatto il diritto di ogni socio di partecipare alle decisioni (art. 2479, comma 5, c.c.).

nione fisica, che sia rispettosa dei criteri ora indicati. Per utilizzare una terminologia mutuata dall'analisi economica del diritto la disciplina del procedimento assembleare della s.r.l., contraddistinta dalla predisposizione di un criterio generale e dell'ampia possibilità statutaria di modellare la fisionomia del procedimento nei limiti del criterio prestabilito, segue un approccio *standard based*, in contrapposizione all'approccio *rules based* della disciplina dell'assemblea di s.p.a. Ed è questa la principale ragione la quale induce a ritenere che mentre nella s.p.a. non può verosimilmente ammettersi l'assemblea *virtual only*, in mancanza di una norma specifica che la contempli, la tecnica di disciplina del procedimento assembleare della s.r.l. è compatibile con l'introduzione statutaria dell'assemblea puramente virtuale.

**IL PRINCIPIO DI CONTINUITÀ  
AZIENDALE NELLA REDAZIONE  
E NELLA REVISIONE DEI BILANCI  
NELL'EMERGENZA COVID-19**

FRANCESCO CAPALBO - RICCARDO MACCHIONI  
MARGHERITA SMARRA - MARCO SORRENTINO

SOMMARIO: 1. La continuità e la ragioneria italiana. – 2. La continuità nella disciplina nazionale: codice civile, principi contabili OIC e principi contabili internazionali. – 3. La continuità nella revisione dei bilanci. – 4. La disciplina emergenziale in tema di continuità.

1. Nella tradizione italiana, gli studi di ragioneria sono da ricondurre nel più vasto ambito dell'economia aziendale, in un legame organico grazie al quale il crescente sviluppo dei sistemi di rilevazione contabile si è andato manifestando nella piena conoscenza dei caratteri intrinseci dell'azienda e delle modalità con cui questa viene organizzata e gestita.

L'azienda è il perimetro entro cui si erige l'oggetto di indagine, muovendo dall'accezione di un istituto che, in continua coordinazione, svolge attività economica per soddisfare bisogni umani (Zappa, 1956), operando con capacità funzionali tendenzialmente durevoli all'interno di un ambiente di cui è parte complementare (Amaduzzi, 1963).

Su tale impostazione, la *continuità* assurge ad *attributo ontologico* che qualifica in *re ipsa* il concetto di azienda.

L'attitudine a perdurare nel tempo, cioè, è un requisito immanente all'istituto unitario e duraturo, il quale vive nella prolungata ciclicità dei suoi complessi andamenti, sebbene mutevoli negli aspetti e variabili nelle dimensioni (Amodeo, 1964).

Dunque, è da ciò che trova naturale espressione lo stretto rapporto con la correlata fase della rilevazione: i principi e le regole scritturali, infatti, riposano proprio sullo *status* della continuità di funzionamento, quale requisito indefettibile per l'azienda e per il profilo che si intende normalmente assegnare all'informazione di bilancio.

Giusto di passata, vale la pena di segnalare come un'idea simile sia maturata nel contesto internazionale, anglosassone in particolare, laddove il *going concern* è sorto viepiù come postulato di riferimento per le misurazioni contabili (Moonitz, 1961), oltre che prescindendo dai connotati in teoria assegnabili alla *reporting entity*.

In parole diverse, l'apprezzamento del *going concern* non indugia sul tassativo riconoscimento dell'istituto, tipico della dottrina nostrana e supposto, per innata vocazione, di durata astrattamente indefinita.

Il che, pur non giungendo a denegare la consapevolezza, anche in testimonianze dell'*accounting* anglosassone, di una data relazione fra durabilità del fenomeno aziendale e coerenza del sistema contabile (Ijiri, 1967; Paton e Littleton, 1970), ha reso parimenti indiscutibile, nell'architettura di quel modello, il prevalere di occorrenze pratiche, per lo più di stampo applicativo, al cui cospetto il *going concern* agisce come una sorta di convenzione – se non persino come un'*assumption* – chiamata a guidare la formazione e il controllo del bilancio ordinario.

Per giunta si tratta di condizione primaria non accettabile *a priori*, dovendosi piuttosto testare, tramite degli idonei accertamenti periodici, la costante sopravvivenza della *continuity* (Yu, 1971), in sé desumibile dall'esame di prescelti parametri, di varia natura e tipologia.

Riportando lo sguardo sulle posizioni della letteratura nazionale, occorre altresì precisare che la continuità aziendale è stata interpretata preliminarmente in una fisiologica prospettiva di medio-lungo periodo, ovvero in un lasso sufficiente affinché il sistema sia in grado al meglio di concretizzare le risultanze dei propri indirizzi strategici e operativi.

Ancora, è il reddito l'indicatore basilare della citata osservazione, specie per le imprese che producono e competono in mercati aperti.

La continuità di funzionamento passa principalmente per il debito rispetto dell'equilibrio economico, ossia per la stabile propensione dei ricavi conseguiti a reintegrare, in una congrua misura, i costi sostenuti; il tutto nell'asserzione secondo cui, una volta convertita detta dinamica in valori monetari, verrà parimenti garantito l'equilibrio finanziario, stante l'ovvia eccedenza dei flussi in entrata rispetto ai flussi in uscita, con il recupero delle risorse rese nuovamente disponibili dalla gestione e da destinare (anche) all'assolvimento delle obbligazioni contratte.

È di tutta evidenza che le finalità e l'ampiezza affidate allo scritto non consentono di approfondire le molteplici tematiche che si riflettono sulla continuità aziendale o, con il già invalso accostamento lessicale, sulla corretta adozione del *going concern*.

Di sicuro, l'argomento si offre con una propria spiccata attualità nel tessuto della comunicazione economico-finanziaria obbligatoria e in suoi derivati comparti (sistema dei controlli, prevenzione della crisi), con un insieme di novellate disposizioni e di soluzioni tecniche le quali – come si dirà nei paragrafi successivi – si avvicendano con la volontà di legittimare e di orientare una conforme ponderazione del principio, talvolta

forzando, per l'impellenza e la rilevanza di necessità empiriche, l'impalcatura concettuale della dottrina classica italiana.

Soprattutto, accade non di rado che vi siano momenti contingenti, di portata generale, pronti ad invocare degli appositi accorgimenti che s'intersechino sul modo di intendere (e di attestare) il *going concern*.

Qualcosa di simile è rintracciabile, ad esempio, in un documento congiunto emesso da Banca d'Italia/Consob/Isvap (n. 2 del 6.2.2009), nel novero di un tavolo di coordinamento sull'utilizzo degli IAS/IFRS. In quell'occasione, la gravità della crisi nei mercati finanziari indusse le autorità di vigilanza alla stesura di un rapporto circa le informazioni da fornire nei bilanci annuali e semestrali, proprio a diretto sostegno di una accurata e trasparente verifica della continuità aziendale.

Su analoga falsariga, ma con una marcata peculiarità di contenuti, s'innestano i provvedimenti mossi dalla corrente emergenza sanitaria, alle cui implicazioni verranno pure rivolte le presenti pagine.

Evitando dei commenti anticipati, qui si vuole appena accennare alle lacune di espedienti che violano l'essenza stessa della continuità, non solo per l'incompatibilità con i canonici dettami finora introdotti.

È fatto noto che attualmente il giudizio sul *going concern* si ritrovi fittiziamente cristallizzato alla chiusura del bilancio dell'esercizio 2019, nella regolata sospensione degli esiti rivenienti da un evento eccezionale benché sopraggiunto prima dell'approvazione del rispettivo bilancio e comunque da rappresentare nelle zone narrative di quel rendiconto.

Insomma, si è optato per un mero rimedio, dettato dalla pragmatica urgenza di scongiurare un'indiscriminata "deriva" nell'*opinion* dei revisori.

I motivi di fondo non sono in discussione, com'è facile intuire; mentre quel che certo si subisce è il difetto logico di una retrodatazione *ictu oculi* inconciliabile con un requisito di pura valenza prospettica.

2. Il postulato del "*going concern*" è stato introdotto formalmente nella normativa contabile italiana il 5 maggio 1991, con l'entrata in vigore del Decreto Legislativo 9 aprile 1991, n. 127, che ha recepito la IV Direttiva n. 78/660/CEE dopo quasi tre lustri dalla sua emanazione originaria.

L'art. 2 del D.Lgs. 127/91 ha disposto l'inserimento nel Codice civile dell'art. 2423 *bis* – rubricato "Principi di redazione del bilancio" – in cui, al primo punto, si prescriveva che la valutazione delle voci di bilancio doveva essere fatta secondo prudenza e, appunto, "*nella prospettiva della continuazione dell'attività*". Formulazione quest'ultima, in cui si so-



stanza di fatto il *principio della continuità aziendale*, che è rimasta inalterata nel tempo, superando indenne le due principali riforme che nell'ultimo trentennio hanno interessato a vari livelli la normativa domestica in tema di redazione del bilancio d'esercizio: i) la riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, di cui al Decreto Legislativo 17 gennaio 2003, n. 6 e (ii) la più recente attuazione della Direttiva 2013/34/UE relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, di cui al Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 139.

Di là dalla mera enunciazione del principio del *going concern*, il Codice civile, perfettamente in linea con un approccio di tipo *principle-based* (Nobes e Alexander, 2008), non fornisce particolari dettagli in merito ad una sua corretta e puntuale interpretazione ed applicazione. A colmare tale *gap*, come di consueto, intervengono i principi contabili nazionali, oggi emanati dall'Organismo Italiano di Contabilità (OIC)<sup>1</sup>, che, in ossequio al loro ruolo interpretativo ed integrativo delle norme di legge<sup>2</sup>, forniscono numerose indicazioni operative al riguardo.

In tal senso, valga innanzitutto far riferimento al principio contabile nazionale OIC 11 – *Finalità e postulati del bilancio d'esercizio* che dedica una apposita sezione proprio al postulato della “prospettiva della conti-

<sup>1</sup> L'Organismo Italiano di Contabilità è lo *standard setter* deputato formalmente alla emanazione dei Principi Contabili nazionali alla luce dell'art. 9 bis, comma 1, lettera a), del Decreto Legislativo 28 febbraio 2005, n. 38.

<sup>2</sup> Nella Relazione accompagnatoria al D.lgs. n. 127 del 1991 si legge infatti che: “*stabilendo come già nel precedente testo dell'articolo 4 del D.P.R. 31 marzo 1975, n. 136, che i fatti di gestione debbano essere esattamente rilevati si è operato un implicito rinvio ai principi contabili, di cui era menzione in quel testo, ma d'altra parte se ne è così chiarito il ruolo di criterio meramente interpretativo-integrativo delle norme di legge, che disciplinano la formazione e il contenuto dei documenti contabili*”.

Più di recente, con la emanazione del Decreto Legislativo n. 91 del 24 giugno 2014, convertito con la Legge n. 116 dell'11 agosto 2014, il Legislatore ha definitivamente riconosciuto che il ruolo dei principi contabili nazionali emanati dall'OIC è, di fatto, quello di assicurare che la redazione dei bilanci avvenga secondo le disposizioni del Codice civile. Più oltre, con l'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 139 del 18 agosto 2015, il Legislatore ha ulteriormente rafforzato il ruolo dei principi contabili nazionali emanati dall'OIC laddove, nella Relazione illustrativa, è stato precisato che gli standard nazionali rappresentano “*la codificazione delle migliori prassi operative preordinate a fornire elementi interpretativi ed applicativi nella redazione dei documenti contabili*” e ad essi occorre far riferimento “*per quanto riguarda la necessaria declinazione pratica, ivi compresa la descrizione delle possibili casistiche, di norme di carattere generale che, per loro intrinseca natura e finalità (quali ad esempio quelle relative ai principi della rilevanza e della sostanza economica), recano criteri generali e non una descrizione di dettaglio che, inevitabilmente, non potrebbe essere esaustiva delle diverse fattispecie e dei fatti gestionali a cui sono rivolte*”.

nuità aziendale”, chiarendone innanzitutto il significato di fondo, ovvero che nella redazione del bilancio di esercizio di una qualsivoglia azienda, la valutazione delle singole poste contabili deve essere compiuta “*tenendo conto del fatto che l'azienda costituisce un complesso economico funzionante destinato alla produzione di reddito*” (OIC 2018, § 21).

Al fine di verificare periodicamente l'esistenza di tale condizione, lo *standard setter* nazionale specifica che, nella fase di preparazione del bilancio, l'organo direzionale deve “*effettuare una valutazione prospettica della capacità dell'azienda di continuare a costituire un complesso economico funzionante destinato alla produzione di reddito per un prevedibile arco temporale futuro, relativo a un periodo di almeno dodici mesi dalla data di riferimento del bilancio*”<sup>3</sup>, evidenziando in nota integrativa eventuali “*significative incertezze in merito a tale capacità*” (OIC 2018, § 22). Laddove poi la direzione aziendale, a valle della sua valutazione prospettica, non intraveda per l'azienda la possibilità di soddisfare tale capacità con riferimento ad un arco temporale di almeno 12 mesi ma, al contempo, non vi sia ancora la possibilità di intraprendere la fase liquidatoria<sup>4</sup>, l'OIC 11 chiarisce che “*la valutazione delle voci di bilancio è pur sempre fatta nella prospettiva della continuazione dell'attività, tenendo peraltro conto, nell'applicazione dei principi di volta in volta rilevanti, del limitato orizzonte temporale residuo*” (OIC 2018, § 23). A tal riguardo, il principio contabile in questione, adempiendo pienamente alla funzione di codificatore “*delle migliori prassi operative*” recentemente ed esplicitamente attribuita dal Legislatore all'intero *corpus* degli standard OIC<sup>5</sup>, fornisce la “*descrizione delle possibili casistiche*” che il mutato e ridotto orizzonte temporale di riferimento potrebbe determinare sull'applicazione dei principi contabili nazionali in relazione a talune peculiari tematiche contabili, quali, ad esempio: (i) la revisione della vita utile e del valore residuo delle immobilizzazioni, nonché la stima del loro valore recuperabile; (ii) l'esame dei contratti esistenti per la rilevazione di eventuali contratti onerosi; (iii) la revisione delle relazioni di copertura con riferimento agli strumenti finanziari derivati; (iv) la valutazione della recuperabilità delle imposte anticipate (OIC 2018, § 23).

Nel momento in cui, invece, verificata l'incapacità di una azienda di continuare a costituire un complesso economico funzionante destinato

<sup>3</sup> Giova precisare che per “data di riferimento del bilancio” si intende la data in cui si chiude l'esercizio amministrativo cui quel bilancio fa riferimento.

<sup>4</sup> Si pensi, ad esempio, al caso in cui non si siano ancora accertate ai sensi dell'art. 2485 c.c. le cause di scioglimento di cui all'art. 2484 c.c..

<sup>5</sup> Si veda nota n. 2.

alla produzione di reddito, viene accertata una delle cause di scioglimento di cui all'art. 2484 c.c. e ci si addentra quindi a pieno titolo nella fase di liquidazione, l'intero corpo di principi contabili nazionali lascia il campo esclusivamente all'OIC 5 – *Bilanci di liquidazione*, lo *standard* contabile nazionale che disciplina la vera e propria fase di “dissoluzione” di una azienda. In questo contesto, difatti, venuta meno la “prospettiva della continuità aziendale”, non sono più applicabili anche gli altri principi generali indicati nell'art. 2423 *bis* c.c. (salvo qualche eccezione)<sup>6</sup>, sgretolandosi così *d'emblée* le fondamenta sui cui poggiano i diversi criteri di valutazione prescritti dall'art. 2426 c.c., il che comporta l'inevitabile verificarsi di una serie innumerevole di conseguenze, che il principio contabile nazionale in questione sintetizza nel modo seguente, per poi affrontarle in maniera approfondita nel corpo del documento<sup>7</sup>:

i. viene meno la distinzione fra immobilizzazioni ed attivo circolante, perchè tutti i beni ed i crediti sono destinati al realizzo diretto sul mercato, nel più breve tempo possibile;

ii. non si dovrà più procedere al calcolo degli ammortamenti delle immobilizzazioni materiali ed immateriali;

iii. il criterio di valutazione delle attività non sarà dunque quello del costo storico bensì il valore di realizzo per stralcio dei beni ed il valore di realizzo dei crediti, al netto degli oneri diretti di realizzo;

iv. quanto alle passività, parimenti si adotta un unico criterio: il valore di estinzione dei debiti (al lordo degli eventuali oneri necessari per l'estinzione) (OIC 2008, § 2.2).

Altra circostanza, di particolare rilievo proprio nel periodo storico attuale, in cui *il principio della continuità aziendale* viene esplicitamente richiamato da uno degli *standard* contabili nazionali, attiene alla tematica dei “fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio”. L'OIC 29 – *Cambiamenti di principi contabili, cambiamenti di stime contabili, correzione di errori, fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio* evidenzia difatti come alcuni eventi verificatisi tra la data di chiusura del bilancio e la data di sua formazione<sup>8</sup> potrebbero addirittura “*far sorgere la necessità di considerare se, nella redazione del bilancio d'esercizio, sia ancora appropriato basarsi sul presupposto della continuità aziendale*” (OIC 2017, § 59,

<sup>6</sup> Si pensi al principio della rappresentazione sostanziale o quello della costanza nei criteri di valutazione.

<sup>7</sup> In particolare, nel capitolo 4 lo *standard* contabile nazionale OIC 5 analizza nel dettaglio i criteri di valutazione da adottare in fase di liquidazione.

<sup>8</sup> Nella generalità dei casi, la data di formazione del bilancio è individuata con la data di redazione del progetto di bilancio d'esercizio da parte degli amministratori (OIC 2017, § 62).

c) – su tutti si pensi, ad esempio, all’epidemia di COVID-19. Nel caso in cui la risposta sia negativa, e quindi un’azienda non sia più capace di continuare a costituire un complesso economico funzionante destinato alla produzione di reddito, lo *standard* contabile in questione dispone come sia “*necessario che nelle valutazioni di bilancio si tenga conto degli effetti del venir meno della continuità aziendale*” (OIC 2017, § 59, c). In altri termini, quindi, un accadimento di gestione che abbia un impatto sulla “prospettiva della continuità aziendale”, anche se intervenuto dopo la chiusura dell’esercizio, “*deve essere rilevato in bilancio per riflettere l’effetto che tali eventi comportano sulla situazione patrimoniale e finanziaria e sul risultato economico alla data di chiusura dell’esercizio*” (OIC 29, § 60).

In ultimo, ma non per ultimo, giova evidenziare come l’accezione che l’OIC 11 attribuisce al principio del *going concern* è del tutto speculare all’interpretazione che al riguardo forniscono i principi contabili internazionali IAS/IFRS che, si ricorda, a partire dal 1° gennaio 2005, devono essere considerati formalmente nell’ambito della gerarchia delle fonti “normative” di riferimento per l’Italia in tema di contabilità, seppur con una posizione secondaria rispetto alle norme del Codice Civile ed ai principi contabili nazionali OIC<sup>9</sup>.

Più nel dettaglio, lo IAS 1 – *Presentation of Financial Statements*, nell’indicare che “*la direzione aziendale deve effettuare una valutazione prospettica della capacità di una entità di continuare a operare come un’entità in funzionamento*” (IASB 2018, § 25) e nell’esplicitare che l’arco temporale futuro rispetto al quale effettuare la valutazione deve essere pari “*almeno, ma non limitato a, dodici mesi dopo la data di chiusura dell’esercizio*” (IASB 2018, § 26), in aggiunta rispetto a quanto indicato dal principio contabile nazionale, specifica che “*Se l’entità ha un pregresso di attività redditizia e dispone di facile accesso alle risorse finanziarie, si può raggiungere la conclusione che il presupposto della continuità aziendale sia appropriato senza effettuare analisi dettagliate. In altri casi, la direzione aziendale può aver bisogno di considerare una vasta gamma di fattori relativi alla redditività attuale e attesa, ai piani di rimborso dei de-*

<sup>9</sup> A partire dal 1° gennaio 2005, i bilanci – sia consolidati sia individuali (dal 1° gennaio 2006) – delle società quotate presso la Borsa Italiana SpA devono essere obbligatoriamente redatti secondo i principi contabili internazionali emanati dallo IASB e recepiti in ambito europeo per il tramite di uno specifico procedimento di *endorsement*. L’obbligatorietà degli IAS/IFRS scaturisce dalla combinata emanazione del Regolamento CE n. 1606/2002 (valido per tutti i Paesi Membri della Unione Europea) e del Decreto Legislativo 38/2005 (specifico per l’ambito italiano).

*biti e alle potenziali fonti di finanziamento alternative, prima di ritenere che sussista il presupposto della continuità aziendale” (IASB 2018, § 26).* In tale contesto, è interessante infine evidenziare che nel panorama dei principi contabili internazionali emanati dallo IASB non vi sia alcuno *standard* che disciplini i principi ed i criteri di redazione dei bilanci ed altri documenti contabili delle imprese in liquidazione (Cossu, 2019). In una situazione di tal genere, quindi, è lasciata ampia libertà ai *preparers*, laddove lo stesso IAS 1 stabilisce che, *“qualora un’entità non rediga il bilancio nella prospettiva della continuazione dell’attività, essa deve indicare tale fatto, unitamente ai criteri in base ai quali ha redatto il bilancio e alla ragione per cui l’entità non è considerata in funzionamento” (IASB 2018, § 25).*

3. Il principio di revisione internazionale ISA Italia 701<sup>10</sup> rileva che un’incertezza significativa relativa ad eventi o circostanze che possono far sorgere dubbi significativi sulla capacità dell’impresa di continuare ad operare come un’entità in funzionamento è, per sua natura, un aspetto chiave della revisione.

Ai sensi del principio ISA Italia 570<sup>11</sup> il revisore ha la responsabilità di verificare che la direzione abbia utilizzato in maniera appropriata, nella redazione del bilancio, il presupposto della continuità aziendale nonché di accertare l’eventuale esistenza di una incertezza significativa riguardo alla capacità dell’impresa di continuare ad operare come un’entità in funzionamento. Esiste una incertezza significativa *“quando l’entità dell’impatto potenziale di eventi o circostanze e la probabilità che essi si verifichino è tale che, a giudizio del revisore, si rende necessaria un’informativa appropriata sulla natura e sulle implicazioni di tale incertezza al fine di una corretta rappresentazione del bilancio” (ISA Italia 570).*

Tuttavia, lo standard chiarisce che gli effetti potenziali dei limiti intrinseci della capacità del revisore di individuare errori significativi sono maggiori per gli eventi o le circostanze futuri che possono comportare che un’impresa cessi di operare come un’entità in funzionamento. Pertanto, *“la mancanza di riferimenti ad incertezze sulla continuità aziendale nella relazione di revisione non può essere intesa come una garanzia sulla capacità dell’impresa di continuare ad operare come una entità in funzionamento”.*

<sup>10</sup> Principio di revisione internazionale ISA Italia 701 - “Comunicazione degli aspetti chiave della revisione contabile nella relazione del revisore indipendente”.

<sup>11</sup> Principio di revisione internazionale ISA Italia 570 - “Continuità”.

Il principio di revisione ISA Italia 570 fornisce un elenco di eventi o circostanze che possono far sorgere dubbi significativi sulla capacità dell'impresa di continuare ad operare come un'entità in funzionamento, precisando che la presenza di uno o alcuni di questi eventi non implica necessariamente l'esistenza di un'incertezza significativa. Gli eventi sono raggruppati in tre macrocategorie:

- a) Indicatori di tipo finanziario
- b) Indicatori di tipo gestionale
- c) Indicatori di altro genere

Nella prima categoria rientrano eventi quali: situazione di deficit patrimoniale o di capitale circolante netto negativo; prestiti a scadenza fissa e prossimi alla scadenza senza che vi siano prospettive verosimili di rinnovo o di rimborso oppure eccessiva dipendenza da prestiti a breve termine per finanziare attività a lungo termine; indizi di cessazione del sostegno finanziario da parte dei creditori; incapacità di pagare i debiti alla scadenza.

Tra gli indicatori gestionali, l'ISA Italia 570 richiama l'intenzione della direzione di liquidare l'impresa o di cessare le attività; la perdita di membri della direzione con responsabilità strategiche senza una loro sostituzione; la perdita di mercati fondamentali, di clienti chiave, di contratti di distribuzione, di concessioni o di fornitori importanti. Nell'ultima categoria sono presenti indicatori quali capitale ridotto al di sotto dei limiti legali o non conformità del capitale ad altre norme di legge, come i requisiti di solvibilità o liquidità per gli istituti finanziari; procedimenti legali o regolamentari in corso che, in caso di soccombenza, possono comportare richieste di risarcimento cui l'impresa probabilmente non è in grado di far fronte.

Da un punto di vista operativo, se il revisore rileva la presenza di eventi che potrebbero far sorgere dubbi significativi sulla continuità deve procedere a verificare se gli amministratori abbiano già svolto una valutazione preliminare in merito alla capacità dell'impresa di continuare ad operare come un'entità in funzionamento. In caso di esito positivo, il revisore deve:

- i. valutare le iniziative che la società ha assunto o sta assumendo per fronteggiare gli effetti di tali incertezze sulla continuità aziendale (per esempio, piani di ristrutturazione, aumenti di capitale, richiesta di prestiti, alienazione di attività);
- ii. verificare che la valutazione della capacità dell'impresa di continuare ad operare come un'entità in funzionamento includa tutte le informazioni pertinenti di cui sia venuto a conoscenza in seguito al lavoro

di revisione svolto e copra un periodo di almeno dodici mesi dalla data di riferimento del bilancio<sup>12</sup>. Il riferimento ai dodici mesi è presente sia nell'OIC 11 che nello IAS 1, nei termini in cui impongono agli amministratori, nella fase di preparazione del bilancio, di effettuare una valutazione prospettica della capacità dell'azienda di continuare a costituire un complesso economico funzionante destinato alla produzione di reddito per un prevedibile arco temporale futuro, relativo a un periodo di almeno dodici mesi dalla data di riferimento del bilancio;

iii. indagare se gli amministratori siano a conoscenza di eventi o circostanze, successive al periodo considerato per la valutazione, che possano far sorgere dubbi significativi sulla capacità dell'impresa di continuare ad operare come una entità in funzionamento.

Nel caso in cui, gli amministratori non abbiano effettuato alcuna valutazione, il revisore deve acquisire informazioni in merito alle informazioni utilizzate per considerare la persistenza del presupposto della continuità aziendale.

Sulla base degli elementi probativi acquisiti, possono concretizzarsi i seguenti scenari che avranno delle implicazioni sulla relazione del revisore:

1. utilizzo appropriato del presupposto della continuità ed assenza di incertezza significativa;

2. utilizzo appropriato del presupposto della continuità in presenza di incertezza significativa ed informativa adeguata. Tale ipotesi si configura quando il bilancio è stato appropriatamente redatto in base al presupposto della continuità aziendale ma esiste un'incertezza significativa ed il bilancio fornisce sia una informativa adeguata sugli eventi o le circostanze principali che possono far sorgere dubbi significativi sulla capacità dell'impresa di continuare ad operare come un'entità in funzionamento, nonché dei piani della direzione per far fronte a tali eventi o circostanze;

3. utilizzo appropriato del presupposto della continuità in presenza di incertezza significativa ed informativa non adeguata;

4. utilizzo inappropriato del presupposto della continuità. Tale ipotesi si configura quando il bilancio è stato redatto nella prospettiva della continuità aziendale ma, a giudizio del revisore, l'utilizzo da parte della direzione del presupposto della continuità aziendale nella redazione del bilancio è inappropriato;

5. rifiuto della direzione di effettuare o estendere la valutazione.

<sup>12</sup> Ai sensi del principio di revisione internazionale (ISA Italia) 560 (Eventi successivi) per "data di riferimento del bilancio" deve intendersi la data di chiusura del periodo amministrativo cui fa riferimento il bilancio.

Nel secondo caso il revisore deve inserire nella relazione di revisione una sezione dal titolo “Incertezza significativa relativa alla continuità aziendale” al fine di richiamare l’attenzione degli utilizzatori sull’informativa presente in bilancio con riferimento agli aspetti che possono far sorgere dubbi sulla continuità e dichiarare che con riferimento a tale aspetto il giudizio è senza modifica. Tale disposizione soddisfa quanto richiesto dall’art. 14, del D. Lgs. n. 39/2010, che al comma 2, lett. f), precisa che la relazione, redatta in conformità ai principi di revisione, deve comprendere tra l’altro anche una dichiarazione su eventuali incertezze significative relative a eventi o a circostanze che potrebbero sollevare dubbi significativi sulla capacità della società sottoposta a revisione di mantenere la continuità aziendale.

Qualora invece pur esistendo una incertezza significativa, l’informativa presente in bilancio non è adeguata (3° scenario) il revisore deve: a) esprimere un giudizio con rilievi, ovvero un giudizio negativo, sulla base delle indicazioni presenti nel principio di revisione internazionale (ISA Italia) n. 705<sup>13</sup>; b) nella sezione della relazione di revisione “Elementi alla base del giudizio con rilievi (o negativo)”, dichiarare che esiste un’incertezza significativa che può far sorgere dubbi significativi sulla capacità dell’impresa di continuare ad operare come un’entità in funzionamento e che il bilancio non fornisce un’informativa adeguata su tale aspetto.

Nell’ipotesi in cui il revisore valuti inappropriato l’utilizzo del presupposto della continuità dovrà esprimere un giudizio negativo.

Se invece, a seguito di specifica richiesta del revisore, la direzione si rifiuti di effettuare o estendere la propria valutazione al fine di coprire almeno un periodo di 12 mesi, il revisore potrà formulare un giudizio con rilievi o dichiarare l’impossibilità di esprimere un giudizio a causa della difficoltà di acquisire elementi probativi sull’esistenza di piani che la direzione ha messo in atto ovvero di altri fattori attenuanti.

4. Nel Decreto Legge 8 aprile 2020, n. 23, recante “Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali” – convertito con modificazioni dalla L. 5 giugno 2020, n. 40 – sono previste specifiche disposizioni di natura societaria che consentono di disapplicare temporaneamente diversi articoli del Codice civile riguardanti, rispetti-

<sup>13</sup> Principio di revisione internazionale (ISA Italia) n. 705 – “Modifiche al giudizio nella relazione del revisore indipendente”.



vamente, le tematiche della “riduzione del capitale” (art. 6), dei “principi di redazione del bilancio” (art. 7) e dei “finanziamenti alle società” (art. 8).

Più in particolare, l’art. 7 – rubricato “Disposizioni temporanee sui principi di redazione del bilancio” – al comma 1 dispone che nel redigere il bilancio di esercizio in corso al 31/12/2020, affinché le società possano compiere la valutazione delle voci “nella prospettiva della continuazione dell’attività” ai sensi dell’art. 2423 *bis*, comma primo, n. 1), ovvero “tenendo conto del fatto che l’azienda costituisce un complesso economico funzionante destinato alla produzione di reddito” (OIC 11, § 21), è sufficiente che la necessaria condizione di continuità aziendale sussista anche semplicemente nell’ultimo bilancio di esercizio chiuso in data anteriore a quella di entrata in vigore delle prime misure collegate all’emergenza per l’epidemia di COVID-19, vale a dire il 23/02/2020. Al comma 2, l’articolo in esame estende le suddette disposizioni anche ai bilanci chiusi entro il 23/02/2020, ma ancora non approvati. La norma ribadisce inoltre, in deroga a quanto previsto dagli artt. 2364, secondo comma, e 2478-*bis* c.c. nonché alle eventuali diverse disposizioni statutarie, la proroga di 60 giorni del termine per la convocazione dell’assemblea ordinaria per l’approvazione dei rendiconti o dei bilanci di esercizio relativi all’anno 2019, peraltro già prevista dall’art. 106 del D.L. 18/2020.

La norma oggetto di analisi, che è stata sin da subito oggetto di particolare approfondimento da parte sia della dottrina (Di Sarli, 2020; Irrera e Fregonara, 2020; Spiotta, 2020; Tiscini, 2020; Ventoruzzo, 2020) sia della prevalente prassi contabile (FNC, 2020; OIC, 2020), nasce con l’esplicito obiettivo di neutralizzare i dirompenti ed abnormi effetti economici dell’epidemia di COVID-19. Sia la Relazione Illustrativa che quella Tecnica al D.L. 23/2020<sup>14</sup>, difatti, osservano che ove gli effetti derivanti dall’attuale crisi economica fossero presi in considerazione ai fini

<sup>14</sup> Per dovere di cronaca, giova evidenziare come nella Relazione Tecnica al D.L. 23/2020 sono presenti due imprecisioni tecniche; la prima, a pagina 7 del documento citato, allorché nel richiamare l’art. 2423-*bis*, comma primo, n. 1) c.c. si fa riferimento alla versione precedente rispetto a quella attualmente in vigore, in quanto si riporta nel testo la seguente locuzione: “(...) *nonché tenendo conto della funzione economica dell’elemento dell’attivo o del passivo considerato*”, abrogata a far data dal 01/01/2016 per effetto del D.lgs. 139/2015; la seconda, a pagina 8 del documento citato, allorché nel richiamare la proroga prevista dall’art. 106 del D.L. 18/2020, si individua nel 30 aprile 2020 il termine ordinariamente fissato per la convocazione dell’organo collegiale per l’approvazione dei rendiconti o dei bilanci di esercizio relativi all’anno 2019, mentre il termine corretto cadrebbe un giorno prima, ovvero il 29 aprile 2020, essendo l’anno 2020 bisestile.

della redazione del bilancio di esercizio in corso al 31/12/2020, una notevolissima quantità di imprese sarebbe obbligata a redigere tale bilancio secondo criteri deformati. Senza la possibilità di adottare l'ottica della continuità aziendale si rischia una grave ricaduta sulla valutazione di tutte le voci del medesimo bilancio, snaturandone così la concreta e corretta valenza informativa che tale documento svolge soprattutto a favore dei diversi *stakeholders*. In tal senso, quelle entità economiche che prima della crisi stimavano di avere una regolare prospettiva di continuità possono, attraverso una vera e propria *fictio iuris* (Guiotto, 2020), continuare ad ipotizzarla anche per la redazione del bilancio degli esercizi in corso al 31/12/2020, semplicemente facendo riferimento al maggiore "ottimismo contabile" sul futuro, che il Legislatore ha eccezionalmente ancorato al passato (Ventoruzzo, 2020).

Ebbene, coerentemente con quanto ritenuto da parte della dottrina che si è espressa sul tema (Irrera e Fregonara, 2020; Spiotta, 2020; Tiscini, 2020), il tenore della norma in commento presuppone una visione evidentemente parziale e limitata della eccezionale crisi economica che si sta vivendo, laddove si ritiene che il panorama patologico in cui la stessa si sta manifestando non possa in alcun modo determinare una condizione invece fisiologica per le imprese che la stanno subendo. Nell'ipotesi tutt'altro che remota in cui invece ciò avvenisse<sup>15</sup>, l'applicazione della norma in oggetto, oltre a distorcere del tutto (e non certo "conservare"<sup>16</sup>) la concreta e corretta funzione informativa del bilancio degli esercizi in corso al 31/12/2020, avrebbe inesorabilmente l'effetto di procrastinare il momento di emersione di una crisi evidentemente già conclamata da tempo.

Tale possibile effetto distorsivo della norma potrebbe addirittura acuirsi se si considera il comma 2 dell'articolo in esame che, di fatto, estende la possibilità di poter comunque operare la valutazione delle voci nella prospettiva della continuazione dell'attività anche ai bilanci di esercizio chiusi al 31/12/2019, ma ancora non approvati. Al tal riguardo,

<sup>15</sup> In una nota del 07/07/2020, l'ISTAT comunica che: "L'impatto della crisi sulle imprese è stato di intensità e rapidità straordinarie, determinando seri rischi per la sopravvivenza: il 38,8% delle imprese italiane (pari al 28,8% dell'occupazione, circa 3,6 milioni di addetti) ha denunciato l'esistenza di fattori economici e organizzativi che ne mettono a rischio la sopravvivenza nel corso dell'anno". L'indagine compiuta dall'Istituto nazionale di statistica sulle imprese sopra i 3 addetti specifica altresì che il pericolo di chiudere è più alto tra le microimprese (40,6%) e le piccole (33,5%) ma è "significativo" anche tra le medie (22,4%) e le grandi (18%).

<sup>16</sup> Finalità cui tende invece la norma, per come indicato nella Relazione Illustrativa al D.L. 23/2020, 7.

difatti, se è vero che proprio di recente è ufficialmente intervenuto lo standard setter italiano con il Documento Interpretativo n. 6 nel quale specifica in modo esplicito che per la redazione dei bilanci chiusi al 31/12/2019 e ancora non approvati “la società può avvalersi della deroga se sulla base delle informazioni disponibili alla data di chiusura dell’esercizio (...) sussisteva la prospettiva della continuità aziendale” (OIC, Documento interpretativo n. 6, § 10), dove per “data di chiusura dell’esercizio” si intende appunto il 31/12/2019; è però altrettanto vero che la questione non è ancora del tutto pacifica, laddove numerosi ed autorevoli sono i pareri di chi invece ritiene che, dal tenore lessicale del punto 2. dell’art. 7 oggetto di analisi, la possibilità di poter comunque operare la valutazione delle voci nella “prospettiva della continuazione dell’attività” con riferimento ai bilanci chiusi al 31/12/2019 potrebbe avvenire semplicemente verificando che la necessaria condizione di continuità aziendale fosse risultata sussistente addirittura nel bilancio del 2018 (Bozza, 2020; Irrera e Fregonara, 2020; Spiotta, 2020).

Stante i limiti sostanziali appena evidenziati, bisogna al contempo riconoscere che, alla luce della dichiarata ratio della norma, la mancata estensione delle disposizioni di cui al comma 1. “anche ai bilanci chiusi entro il 23 febbraio 2020 e non ancora approvati”, e quindi di fatto ai bilanci relativi all’esercizio 2019, avrebbe potuto causare il cortocircuito dell’intera norma proprio ai sensi di quanto previsto dall’OIC 29, secondo cui un accadimento di gestione che abbia un impatto sulla “prospettiva della continuità aziendale”, anche se intervenuto dopo la chiusura dell’esercizio quale appunto il Covid-19, “deve essere rilevato in bilancio per riflettere l’effetto che tali eventi comportano sulla situazione patrimoniale e finanziaria e sul risultato economico alla data di chiusura dell’esercizio” (OIC 2017, § 60).

### Bibliografia

Amaduzzi A. (1963), *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, seconda ed., Utet, Torino.

Amodeo D. (1964), *Ragioneria generale delle imprese*, Giannini, Napoli.

Bozza E. (2020), *Valutazione della continuità aziendale "al netto" dell'effetto Covid-19*, scaricato dal seguente link in data 30/06/2020: [https://www.eutekne.info/Sezioni/Art\\_781203\\_valutazione\\_della\\_continuita\\_aziendale\\_al\\_netto\\_dell\\_effetto\\_covid.aspx](https://www.eutekne.info/Sezioni/Art_781203_valutazione_della_continuita_aziendale_al_netto_dell_effetto_covid.aspx), 8 aprile 2020.

Cossu F. (2019), *Continuità aziendale, società in liquidazione e principi contabili internazionali IAS/IFRS*, *Giurisprudenza Commerciale*, 2, 319-356.

Di Sarli M. (2020), *L'applicazione della presunzione di continuità nella redazione dei bilanci IAS/IFRS: è davvero ammissibile (opportuna)?*, scaricato dal seguente link in data 30/06/2020: [https://blog.ilcaso.it/news\\_941/09-05-20/L%E2%80%99applicazione\\_della\\_presunzione\\_di\\_continuita%E2%80%99\\_nella\\_redazione\\_dei\\_bilanci\\_IAS-IFRS-\\_e%E2%80%99davvero\\_ammissibile\\_%28opportuna%29](https://blog.ilcaso.it/news_941/09-05-20/L%E2%80%99applicazione_della_presunzione_di_continuita%E2%80%99_nella_redazione_dei_bilanci_IAS-IFRS-_e%E2%80%99davvero_ammissibile_%28opportuna%29), 9 maggio 2020.

FNC (2020), *L'impatto dell'emergenza sanitaria sulla continuità aziendale e sull'applicazione dei principi contabili nazionali prime indicazioni*, scaricato dal seguente link in data 30/06/2020: <https://www.fondazionenazionalecommercialisti.it/node/1444>, 20 aprile 2020.

Guiotto, A. (2020), *La temporanea sospensione del giudizio sulla continuità aziendale nel bilancio d'esercizio*. in *Il fallimento e le altre procedure concorsuali*, n. 5, pp. 603-608.

IASB (2018), *IAS 1 – Presentation of Financial Statements*, October 2018.

Igiri, Y. (1967). *The Foundations of Accounting Measurement: a Mathematical, Economic and Behavioral Inquiry*. Prentice Hall.

Irreza M., Fregonara E. (2020), *La crisi d'impresa e la continuità aziendale ai tempi del Coronavirus*, scaricato dal seguente link in data 30/06/2020: [http://www.ilcaso.it/articoli/cr/cr.php?id\\_cont=1197.php](http://www.ilcaso.it/articoli/cr/cr.php?id_cont=1197.php), 15 aprile 2020.

Moonitz M. (1961), *The basic postulates of accounting*, American Institute of CPAs, n. 1.

Nobes C., Alexander D. (2008), *International Financial Reporting Standards: context, analysis and comment*, Routledge, London.

OIC (2008), *OIC 5 – Bilanci di liquidazione*, giugno 2008.

OIC (2017), *OIC 29 – Cambiamenti di principi contabili, cambiamenti di stime contabili, correzione di errori, fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio*, dicembre 2017.

OIC (2018), *OIC 11 – Finalità e postulati del bilancio d'esercizio*, marzo 2018.

OIC (2020), Documento Interpretativo n. 6 – Decreto Legge 8 aprile 2020, n. 23 "Disposizioni temporanee sui principi di redazione del bilancio", giugno 2020.

Paton W. A., Littleton A.C. (1970). *An introduction to Corporate Accounting Standards* (no. 1). American Accounting Association.

Principio di revisione internazionale ISA Italia 570 – “Continuità”.

Principio di revisione internazionale ISA Italia 701 - “Comunicazione degli aspetti chiave della revisione contabile nella relazione del revisore indipendente”.

Principio di revisione internazionale (ISA Italia) n. 705 – “Modifiche al giudizio nella relazione del revisore indipendente”.

Spiotta M. (2020), *La (presunzione di) continuità aziendale al tempo del Covid-19*, scaricato dal seguente link in data 30/06/2020: [https://blog.ilcaso.it/news\\_941/09-05-20/L%E2%80%99applicazione\\_della\\_presunzione\\_di\\_continuita%E2%80%99\\_nella\\_redazione\\_dei\\_bilanci\\_IAS-IFRS-](https://blog.ilcaso.it/news_941/09-05-20/L%E2%80%99applicazione_della_presunzione_di_continuita%E2%80%99_nella_redazione_dei_bilanci_IAS-IFRS-e%E2%80%99davvero_ammisibile_%28opportuna%29)

[\\_e%E2%80%99davvero\\_ammisibile\\_%28opportuna%29](https://blog.ilcaso.it/news_941/09-05-20/L%E2%80%99applicazione_della_presunzione_di_continuita%E2%80%99_nella_redazione_dei_bilanci_IAS-IFRS-e%E2%80%99davvero_ammisibile_%28opportuna%29), 11 aprile 2020.

Tiscini R. (2020), *La continuità aziendale non si può “sospendere”*, scaricato dal seguente link in data 30/06/2020: <http://www.judicium.it/wp-content/uploads/2020/03/R.Tiscini.pdf>, 24 marzo 2020.

Ventoruzzo M. (2020), *Continuità aziendale, perdite sul capitale e finanziamenti soci nella legislazione emergenziale da Covid-19*, *Le Società*, n. 5, pp. 525-537.

Yu S.C. (1971), *A Re-examination of the Going Concern Postulate*, in *International Journal of Accounting, Education and Research*, Spring, 37-58.

Zappa G. (1956), *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Tomo I, Giuffrè, Milano.

## GESTIONE DELL'IMPRESA SOCIETARIA E PANDEMIE

CAMILLO PATRIARCA

SOMMARIO: 1. Introduzione: pandemie globali e gestione dell'impresa societaria. – 2. Centralità del ruolo dell'organo amministrativo. – 3. *Segue*: il potere di gestione tra l'esecuzione di ordini dell'autorità ed assetto organizzativo. – 4. *Segue*: amministratori e collaborazione con l'assemblea. – 5. *Segue*: adempimento di obblighi pubblicitari e contabili e “going concern”.

1. Il repentino e drammatico peggioramento delle generali condizioni di sanità pubblica da subito caratterizzante l'evolversi della pandemia legata al Covid-19 (o, nella terminologia ufficiale delle organizzazioni internazionali, SARS-CoV-2) si è prontamente incaricato di smentire l'iniziale convincimento, peraltro assai diffuso, che nessun effetto negativo sarebbe potuto sortire altrove da una malattia manifestatasi in principio nel lontano Oriente. Ben note e tragicamente offerte allo sguardo di un mondo attonito le conseguenze: contagi oramai nell'ordine dei milioni; centinaia di migliaia di morti; l'adozione, da parte della generalità degli Stati, di severi e drastici provvedimenti di ordine pubblico, cogenti ed imperativi, portanti limitazioni ai diritti fondamentali degli individui ed alle libertà economiche (c.d. *lock down*), certamente necessitati dalla natura straordinaria dell'emergenza ma la legittimità dei quali, sotto più profili, formerà oggetto – è, fin da ora, facile profezia – di ampia discussione scientifica e larghissimo contenzioso<sup>1</sup>.

Evitato auspicabilmente il ripetersi ai nostri tempi di vicende descritte in maniera tanto magistrale nella letteratura universale<sup>2</sup> quanto nella

<sup>1</sup> Mentre sul tema della legittimità delle misure «di contenimento» – secondo la terminologia adottata dallo stesso legislatore – rinviamo agli altri contributi del presente *Volume*, l'immediata incidenza delle stesse sulle libertà fondamentali ed economiche e l'ampio ed articolato corredo sanzionatorio di cui sono dotate fanno emergere una rilevanza dei connessi problemi che travalica la cerchia, solitamente ristretta, degli studi specialistici in materia. E come espressiva di tale tendenza v. l'intervista a S. CASSESE, in *Italiaoggi*, 16 aprile 2020, 7; ma, in prospettiva diversa, la replica di G. ZAGREBELSKY, in *Il Fatto Quotidiano*, 1° maggio 2020, 3.

<sup>2</sup> Il riferimento vuole essere alle descrizioni di epidemie offerte da TUCIDIDE, *La guerra del Peloponneso*, libro II, §§ 47 ss., Torino, 1996, 243 ss. e LUCREZIO, *De rerum natura*, libro VI, vv. 1125 ss., Milano, 2016, 611 ss. (peste di Atene del 429 a.C.); PROCOPIO, *Le guerre. Persiana, vandolica, gotica*, libro II, §§ 22 ss., Torino, 1977, 140 ss. (peste di Giustiniano del 541); e, più specificamente sulla storia italiana medioevale e moderna, BOCCACCIO, *Decame-*

sostanza estranee all'esperienza della vita moderna, sul piano della disciplina giuridica delle attività economiche e, in particolare, della gestione delle imprese organizzate in forma societaria vengono a porsi, all'attenzione dell'interprete, una pluralità di quesiti; interrogativi, questi, che, in via di prima approssimazione, possono sintetizzarsi nel dubbio se, per affrontare gli innumerevoli snodi problematici sollevati dall'emergenza sanitaria e dalla sua conclusione, siano sufficienti gli istituti generali del diritto societario già presenti nell'ordinamento o se non occorrono, invece, interventi, pur sempre di eccezione, calibrati *ad hoc* e come possano tali misure essere individuate nella maniera più efficiente.

Procediamo, tuttavia, con ordine.

2. Calatici in tal modo *medias in res*, sembra decisamente che il governo dell'epidemia e, meglio, dei suoi effetti economici sulle singole strutture societarie rientri, a pieno, nelle competenze degli amministratori. Pur non integrando, in effetti, un evento di «gestione in senso stretto» – e, dunque, un atto di impresa inserito nell'esercizio dell'attività –, non è chi non veda come la complessa situazione determinata dalla pandemia e la necessaria adozione delle misure conseguenti alla stessa possano e debbano essere ricondotte proprio a quell'area di competenza gestoria della impresa affidata all'organo amministrativo.

Che la preposizione alla carica di amministratore non fosse mai stata «una comoda sine cura» – secondo le espressioni impiegate dalla *Relazione Ministeriale al codice civile*, n. 981<sup>3</sup>, per illustrare il regime di responsabilità degli amministratori di s.p.a. –, era già affermazione universalmente condivisa nella letteratura e costantemente affermata in giurisprudenza in epoca anteriore alla riforma generale delle società del 2003. Alla stregua dell'attuale disciplina azionaria, peraltro, rafforzano tale conclusione, da un canto, tutta una serie di dati: a) viene previsto il monopolio degli amministratori sulla gestione dell'impresa (arg. *ex artt.* 2364, n. 5, c. c. e 2380 *bis*), che il legislatore qualifica come «esclusiva» in favore degli stessi e rispetto alla quale può predicarsi, per converso, l'esistenza di competenze gestorie in capo alla assemblea solo nei casi di legge o, per effetto di clausola dello statuto, nella semplice forma

*rone*, Milano, 2018, 90 ss. (la Morte Nera del 1349) e MANZONI, *I promessi sposi*, Milano, 2014, 800 ss. e, in particolare, ID., *Storia della colonna infame*, Milano, 2015, 25 ss. (peste del 1630).

<sup>3</sup> Cfr., in merito, AA. VV., *Casi e materiali di diritto commerciale*, I, *La società per azioni*, \*, Milano, 1974, 751.

dell'autorizzazione al compimento di atti degli amministratori<sup>4</sup>; *b*) viene imposto a tutti gli amministratori, indipendentemente dalle mansioni specifiche loro affidate in concreto, l'obbligo di agire in maniera informata (arg. *ex art.* 2381), così superandosi l'intrinseca ambiguità insita nel dovere di vigilare sul generale andamento della gestione emergente dall'art. 2392 c. c. previgente; *c*) viene innalzato il criterio di diligenza richiesto nell'adempimento degli obblighi dell'ufficio, che, innovando rispetto al precedente rinvio alla figura, generale ma per questo anche generica, del mandatario, fa ora riferimento non soltanto alla diligenza richiesta dalla natura dell'incarico ma, altresì, a quella legittimamente esigibile in ragione delle specifiche competenze dei singoli titolari delle cariche amministrative (arg. *ex art.* 2392)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> E, pertanto, ferma restando l'autoria della operazione pur soggetta all'autorizzazione assembleare nei confronti degli amministratori e giustificandosi, in tale prospettiva, il carattere, nuovamente qualificato per legge come pieno, della responsabilità per l'attuazione della stessa: e v., sul punto, G. F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale, 2. Diritto delle società*, a cura di M. Campobasso, 9 ed., Torino, 2016, 308 e 356 ss.; in particolare domandandosi se possano allora ravvisarsi nel sistema "poteri impliciti" dell'assemblea e quali essi siano, G. B. PORTALE, *Rapporti tra assemblea ed organo gestorio nei sistemi di amministrazione*, in AA. VV., *Il nuovo diritto societario*. Liber amicorum Gian Franco Campobasso, a cura di Abbadessa e Portale, II, Torino, 2006, 24 ss.; ABBADESSA – MIRONE, *Le competenze dell'assemblea nelle s.p.a.*, in *Riv. soc.*, 2010, 294 ss.; ANGELICI, *La società per azioni. Principi e problemi*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, a cura di Cicu, Messineo e Mengoni e continuato da Schlesinger, Milano, 2012, 351 ss.; MIRONE, *Il sistema tradizionale: l'assemblea*, in AA. VV., *Diritto commerciale. III. Diritto delle società*, a cura di Cian, 2 ed., Torino, 2017, 401 ss.; PINTO, *Commento all'art. 2364*, in AA. VV., *Le società per azioni*, a cura di Abbadessa e Portale, Milano, 2016, I, 847 ss.; BONELLI, *Gli amministratori di S.p.A. a dieci anni dalla riforma del 2003*, Torino, 2013, 24 ss.; CALANDRA BONAURA, *L'amministrazione della società per azioni nel sistema tradizionale*, in *Trattato di diritto commerciale*, Sez. IV – Tomo 4.VI\*, fondato da Buonocore e diretto da Costi, Torino, 2019, 58 ss.; GUIZZI, *Riflessioni intorno all'art. 2380 bis*, in AA. VV., *Società, banche e crisi di impresa*. Liber Amicorum Pietro Abbadessa, II, Torino, 2014, 1046 ss.

<sup>5</sup> Individuano nei dati sintetizzati gli elementi qualificanti la posizione degli amministratori nell'organizzazione corporativa dell'impresa azionaria: FERRARA – CORSI, *Gli imprenditori e le società*, 15 ed., Milano, 2011, 526 ss.; SANFILIPPO, *Gli amministratori*, in AA. VV., *Diritto commerciale. III*, cit., 462 s.; PINTO, *Commento all'art. 2380 bis*, in AA. VV., *Le società per azioni*, cit., I, 1169 ss.; ANGELICI, *La società per azioni*, cit., 364 ss.; CALANDRA BONAURA, *L'amministrazione della società*, cit., 54 s. e 275 ss.; e, in precedenza, già ID., *Potere di gestione e potere di rappresentanza degli amministratori*, in *Trattato delle società per azioni*, diretto da Colombo e Portale, IV, Torino, 1991, 107 ss.; A. DE NICOLA, *Commento all'art. 2380 bis*, in AA. VV., *Amministratori*, a cura di Ghezzi, Milano, 2005, 90 ss.; GUIZZI, *Riflessioni intorno all'art. 2380 bis*, cit., 1043 ss.; e, in giurisprudenza, nel senso che la divisione dei poteri tra assemblea ed amministratori ed il conseguente monopolio dell'organo amministrativo sulla gestione abbiano carattere inderogabile, come tale insuscettibile di diversa disposizione statutaria anche nelle ipotesi in cui la legge autorizzi espressamente deroghe (nel caso di specie:



Non minore rilievo assume, dall'altro canto, la modifica emergente sul punto dalla riforma delle procedure concorsuali attuata con il d. lgs., 12 gennaio 2019, n. 14. Con norme entrate immediatamente in vigore in base all'art. 389 c. ins., infatti, l'imposizione dell'obbligo per gli amministratori di dotare le società – e, quindi, tutte le strutture organizzate in tale forma – di un assetto organizzativo in senso ampio, come tale comprendente anche i profili amministrativi e contabili, adeguato alla natura ed alle dimensioni dell'impresa fissato dall'art. 2086, secondo comma, c. c.<sup>6</sup> conferma per la s.p.a., ove mai ve ne fosse bisogno, i rilievi in precedenza effettuati; incide, invece, profondamente sulla posizione degli amministratori nella società a responsabilità limitata, rispetto ai quali può oramai prospettarsi una tendenziale equiparazione nella disciplina alle società azionarie<sup>7</sup>, ferma solo la possibilità di un intervento dell'atto

l'art. 16 d.lgs., 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico della società pubbliche), Trib. Roma, 27 ottobre 2018, (decr.), in *Giur. comm.*, 2020, II, 184 ss., negando l'omologa di una delibera di modifica assunta in una s.p.a. a partecipazione pubblica totalitaria (c.d. *in house*) con la quale si prevedeva che gli amministratori potessero compiere solo gli atti di ordinaria amministrazione, nonché i commenti a tale decisione di PETTITI, *Agli amministratori della in house spetta l'amministrazione dell'impresa*, *ivi*, 2020, II, 187 ss. e CODAZZI, *L'assetto organizzativo delle società sottoposte a controllo analogo: alcune considerazioni sull'in house providing tra specialità della disciplina e "proporzionalità delle deroghe"*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, 137 ss.

<sup>6</sup> Nel senso che rientrano nella gestione dell'impresa *ex art.* art. 2380 *bis* anche la predisposizione dell'assetto organizzativo e la sua adeguatezza, prima ed indipendentemente dalla espressa previsione introdotta nell'art. 2086, secondo comma, c.c. dal d. lgs., 12 gennaio 2019, n. 14, cfr. G. E. COLOMBO, *Amministrazione e controllo*, in AA. VV., *Il nuovo ordinamento delle società*, Milano, 2003, 177 s.; ANGELICI, *La società per azioni*, cit., 367 ss.; e, a commento delle nuove norme, con posizioni diverse e, in molti casi, critiche SPOLIDORO, *Note critiche sulla «gestione dell'impresa» nel nuovo art. 2086 c.c. (con una postilla sul ruolo dei soci)*, in *Riv. soc.*, 2019, 253 ss.; CALANDRA BONAURA, *L'amministrazione della società*, cit., 293 ss.; e ID., *Amministratori e gestione dell'impresa nel codice della crisi*, in *Giur. comm.*, 2020, 5 ss.; RORDORF, *Doveri e responsabilità degli organi di società alla luce del codice della crisi di impresa e dell'insolvenza*, in *Riv. Soc.*, 2019, 931 ss.; e, per una prima applicazione giurisprudenziale, Trib. Milano, 18 ottobre 2019, in *Riv. soc.*, 2020, 353 ss. ed il cui testo si legge *on line* [www.giurisprudenzadelleimprese.it](http://www.giurisprudenzadelleimprese.it), reputando grave irregolarità *ex art.* 2409 cc. per gli amministratori di s.p.a. l'inadempimento all'obbligo, previsto dal nuovo art. 2086, secondo comma, c.c., di «attivarsi senza indugio per l'adozione ed attuazione di uno degli strumenti» di risoluzione della crisi aziendale».

<sup>7</sup> Che, a seguito delle modifiche introdotte con il d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, per la s.r.l. si assista alla equiparazione richiamata nel testo può, in effetti, desumersi, oltre che dalla generale applicazione dell'obbligo di adeguatezza organizzativa *ex art.* 2086, secondo comma, c.c., da un lato dalla espressa estensione anche a tale tipo della formula del «monopolio esclusivo nella gestione» e dell'art. 2381 c.c.; e, dall'altro, per effetto della contestuale reintroduzione della denuncia al Tribunale di gravi irregolarità ai sensi dell'art. 2409 c.c., soppressa in

costitutivo che, non limitandosi alla sola previsione di autorizzazioni, devolva *in toto* all'assemblea o, mediante il meccanismo dei diritti particolari, direttamente ai soci competenze gestorie dell'ampiezza variamente prevista dallo specifico assetto statutario delle competenze.

Allo stato, è, quindi, possibile una prima conclusione: con riferimento al potere di gestione, la risposta alla pandemia ed ai complessi problemi economici da essa sollevati riposa sulla operatività delle regole generali previste per la funzione gestoria; vale a dire, sull'affidamento delle relative competenze, in via tendenzialmente esclusiva e fatta solo salva la facoltà di una diversa articolazione statutaria in ragione della specifica disciplina dei singoli tipi societari, all'organo amministrativo. Rilievo, questo, del quale occorre, in ogni caso, esaminare la portata e le differenti declinazioni.

**3.** Nella prospettiva ora delineata, la prima delle funzioni degli amministratori a venire in rilievo ed essere coinvolta appare essere il potere di gestione; in una, il potere, interno all'organizzazione societaria, di de-

sede di riforma generale delle società nel 2003, e della espressa previsione della responsabilità verso i creditori sociali anche in capo agli amministratori di società a responsabilità limitata, non più prevista dall'art. 2476 c.c. nel testo riformato nel 2003 [e v., in merito, SPOLIDORO, *Note critiche*, cit., 270 ss.; RORDORF, *Doveri e responsabilità*, cit., 931 ss.; CALVOSA, *Gestione dell'impresa e della società alla luce dei nuovi artt. 2086 e 2475 c.c.*, in *Società*, 2019, 798 ss.; e per una prima applicazione giurisprudenziale dell'art. 2409 c.c. alla s.r.l., Trib. Catanzaro, 28 febbraio 2020, (decr.), *on line* [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it), reputando preclusiva all'accoglimento della denuncia di gravi irregolarità la precedente revoca cautelare dell'amministratore disposta nel contesto dell'azione sociale di responsabilità esercitata dal socio].

Neppure sfuggirà come tali osservazioni attingano, d'altra parte, ad una rilevanza di sistema: se vi è tendenziale equiparazione, in essa rinviene un definitivo argomento sistematico la tendenza della letteratura a colmare con la disciplina azionaria le lacune della disciplina degli amministratori di s.r.l. in punto di obblighi dell'ufficio e, parallelamente, criteri di diligenza (come l'imposizione dell'obbligo di agire in modo informato, oramai sicuramente applicabile in base al rinvio all'art. 2381, sesto comma, c.c. contenuto nel riformato art. 2475, sesto comma) e di prendere ulteriormente a riferimento un parametro di responsabilità, calibrato sulla diligenza richiesta dalla natura dell'incarico, più intenso ed elevato della figura generale del mandatario. E v., sul punto, CAMPOBASSO, *Diritto commerciale*, cit., 582; ZANARONE, *Della società a responsabilità limitata*, II, *Artt. 2475 – 2483*, Milano, 2010, 1047 ss.; TETI, *La responsabilità degli amministratori di s.r.l.*, in AA.VV., *Il nuovo diritto societario*, cit., III, Torino, 2006, 634 ss.; M. RESCIGNO, *La responsabilità per la gestione: profili generali*, in AA. VV., *Trattato delle società a responsabilità limitata*, V, *L'amministrazione. La responsabilità gestoria*, Padova, 2012, 186 ss.; MONDINI, *La responsabilità degli amministratori nei confronti della società: profili sostanziali*, in AA. VV., *S.r.l. Commentario. Dedicato a Giuseppe B. Portale*, Milano, 2011, 632 ss.

cidere il compimento di tutti gli atti che rientrano nell'oggetto sociale, curandone successivamente l'attuazione all'esterno verso i terzi<sup>8</sup>.

In merito a tale profilo, è possibile distinguere due diverse direttrici di esplicazione della funzione gestoria.

Con riguardo alla fase emergenziale e, pertanto, nell'immediatezza della diffusione della pandemia<sup>9</sup> (la c.d. "fase 1" del sintetico linguaggio giornalistico e del dibattito politico), sarà, innanzitutto, compito degli amministratori procedere alla attuazione dei provvedimenti, legislativi ed amministrativi, concernenti la sospensione delle attività produttive. Questo adempimento si rammostra sicuramente necessario, con tutti i corollari in seguito esposti, anche in considerazione del carattere cogente ed obbligatorio delle prescrizioni di fonte tanto generale quanto territoriale contenute nei provvedimenti delle autorità pubbliche assunti per il contrasto alla pandemia<sup>10</sup>; ma non può, peraltro, essere isolato di per sé solo, né considerato in maniera atomistica. Ed invero, a fianco alla mera esecuzione di siffatti provvedimenti autoritativi e, forse meglio, in aggiunta alla stessa, i principi generali che presiedono all'esercizio del potere di gestione richiederanno all'organo amministrativo la preventiva

<sup>8</sup> Fissano il perimetro del potere di gestione nel senso ora indicato: G. F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale*, cit., 355 e 368 ss.; PINTO, *Commento all'art. 2380 bis*, cit., 1170 ss.; ANGELICI, *La società per azioni*, cit., 378 ss.; BONELLI, *Gli amministratori*, cit., 22 ss.; ABRIANI – MONTALENTI, *L'amministrazione*, in AA. VV., *Le società per azioni*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da Cottino, IV, Padova, 2010, 566 ss.; CALANDRA BONAURA, *L'amministrazione della società*, cit., 55 ss. e 69 ss.; e ID., *Potere di gestione*, cit., 112 ss.; AIELLO, *Gli amministratori di società per azioni*, 2 ed., in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, 16 \*\*\*\*\*, Torino, 2013, 4 ss. e 57 ss.; A. DE NICOLA, *Commento all'art. 2380 bis*, cit., 91 ss.

<sup>9</sup> E, ancora, in caso di nuove ondate della stessa: e si consideri, in merito a tale aspetto, il pericolo, segnalato ufficialmente (e v. L'audizione alla Camera dei Deputati in data 29 maggio 2020 del dott. BRUSAFERRO, Presidente dell'Istituto Superiore di Sanità), di una ripresa dei contagi e, dunque, del manifestarsi di una nuova fase emergenziale.

<sup>10</sup> L'adempimento dei relativi provvedimenti integra, in effetti, uno specifico obbligo, di fonte legale (arg. ex art. 2392, primo comma, c. c.), per la cui violazione si esclude prevalentemente l'operatività del principio di insindacabilità delle scelte gestorie (c.d. *business management rule*): e cfr., in merito, anche per il differente significato di "generico" e "specifico" nella ricostruzione dei profili di colpa degli amministratori, BRIOLINI, *Commento all'art. 2392*, in AA. VV., *Le società per azioni*, cit., I, 1390; e, ampiamente, ANGELICI, *La società per azioni*, cit., 403 ss.; BONELLI, *La responsabilità degli amministratori*, in *Trattato delle società per azioni*, diretto da Colombo e Portale, IV, Torino, 1991, 328 ss.; AMBROSINI, *La responsabilità degli amministratori*, in AA. VV., *Le società per azioni*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da Cottino, IV, Padova, 2010, 664 ss.; CALANDRA BONAURA, *L'amministrazione della società*, cit., 276; A. DE NICOLA, *Commento all'art. 2392*, in AA. VV., *Amministratori*, a cura di Ghezzi, Milano, 2005, 548 s.

diligente valutazione e la successiva prudente adozione di tutte le misure, organizzative ed operative, necessarie, secondo le migliori scienza ed esperienza, a prevenire od impedire danni alla società amministrata in conseguenza della pandemia e della successiva situazione di rallentamento delle attività economiche; gestione in via di principio «conservativa», dunque, quasi che si trattasse della situazione successiva al verificarsi di una causa di scioglimento a mente dell'art. 2486 c. c., ma che se ne differenzia in quanto volta non a tutelare esclusivamente il patrimonio, come è a dirsi nell'evenienza della liquidazione delle società, ma, altresì, l'impresa e le sue prospettive di continuità (e, nella situazione data, di ritorno alla normalità)<sup>11</sup>. Se in tal modo si conferisce all'esercizio del potere di gestione il suo esatto peso all'interno dell'organizzazione societaria, dipenderanno poi dalla concreta realtà della singola struttura sia le modalità con le quali tali decisioni andranno assunte e, dunque, in ordine alla ulteriore suddivisione di competenze tra il consiglio di amministrazione e gli organi delegati, quando presenti<sup>12</sup>; sia la concretizzazione del contenuto di tali misure. Pur potendo offrire sul punto solo una indicazione di massima, infatti, sembra che potranno essere annoverate tra tali misure atti di organizzazione (ad esempio; lo spostamento di linee

<sup>11</sup> È, forse, inutile sottolineare la portata della distinzione tracciata nel testo: al proposito, può solo evidenziarsi come la sopravvenienza della pandemia sia, in via di principio, estranea al programma di attività contenuto nell'atto costitutivo, che gli amministratori sono pur sempre chiamati ad attuare nella loro qualità di preposti nell'interesse dei soci, e possa, quindi, determinarne un rallentamento o, al limite, una sospensione, ma non di per sé la cessazione della stessa.

Per una completa analisi della c. d. gestione conservativa del patrimonio sociale a seguito del verificarsi di una causa di scioglimento nelle società di capitali, e della sua rilevanza v. NICCOLINI, *Commento all'art. 2486*, in AA. VV., *Società di capitali. Commentario*, a cura di Niccolini e Stagno d'Alcontres, III, Napoli, 2004, 1735 ss.

<sup>12</sup> Ovvero *sub specie*, nella società a responsabilità limitata, della devoluzione del potere gestorio all'assemblea ovvero nelle forme dell'amministrazione congiuntiva o disgiuntiva rimessa, secondo le regole in materia di società di persone, alla autonomia statutaria. V., al riguardo, ZANARONE, *Della società*, cit., II, 932 ss. e 1257 ss.; FORTUNATO, *La società a responsabilità limitata*, Torino, 2020, 162 ss. e 202 ss.; VIGO, *Le decisioni dei soci: competenze*, in AA. VV., *Il nuovo diritto societario*, cit., III, 470 ss.; CIAN, *Le competenze decisorie dei soci*, in AA. VV., *Trattato delle società a responsabilità limitata*, IV, *Le decisioni dei soci. Le modificazioni dell'atto costitutivo*, Padova, 2009, 23 ss.; LENER, *Le competenze legali e statutarie dei soci*, in AA. VV., *S.r.l. Commentario*, cit., 787 ss.; RIVOLTA, *I regimi di amministrazione nella società a responsabilità limitata*, in AA. VV., *Il nuovo diritto societario*, cit., III, 527 ss.; MOSCO, *Funzione amministrativa e sistemi di amministrazione*, in AA. VV., *Trattato delle società a responsabilità limitata*, V, cit., 24 ss.; PICARDI, *l'amministrazione congiuntiva*, e TEDESCHI, *l'amministrazione disgiuntiva*, in AA. VV., *S.r.l. Commentario*, cit., rispettivamente 553 ss. e 560 ss.

produttive tra più stabilimenti o l'affidamento all'esterno di eventuali lavorazioni oggetto di contratti con la clientela, ivi incluso l'approntamento di linee di produzione di emergenza anche presso sedi secondarie o controllate estere; l'approntamento in via di emergenza di nuove strutture produttive temporanee) ovvero (quanto meno la proposta nei confronti di terzi di) misure contrattuali incidenti sui rapporti negoziali della società, in corso o di prossima conclusione (ad esempio, la gestione dei rapporti contrattuali con la clientela; la richiesta di proroghe di pagamento o la concessione delle stesse; la ricerca di nuovi finanziamenti, anche da soggetti pubblici)<sup>13</sup>.

Non dissimile si presenta, d'altronde, il rapporto del potere di gestione con riguardo alla fase di ripresa; la c.d. "fase 2" nel lessico giornalistico e politico.

Da tale angolo visuale emerge, in primo luogo, l'esigenza che gli amministratori offrano una informazione veritiera e corretta degli effetti economici della pandemia sull'impresa organizzata in forma societaria e, in particolare, sulle sue prospettive di continuità; e tanto principalmente, anche se non in via esclusiva, mediante l'informativa assicurata dal bilancio di esercizio<sup>14</sup>. Posto, peraltro, che il vero terreno di gioco può individuarsi nel rilancio delle attività, un pieno esercizio della funzione gestoria da parte dell'organo amministrativo potrà e dovrà tradursi, da un lato, nella protezione della integrità e del valore del patrimonio e dell'impresa, in termini sostanzialmente coincidenti con quelli appena esposti per la fase emergenziale; e, nel contempo e dall'altro lato, nella adozione di tutte le misure, ancora una volta organizzative e/o operative, finalizzate alla (nuova) promozione dell'impresa amministrata.

Se non può, quindi, *a priori* escludersi che l'accesso alle procedure concorsuali, in particolare di definizione *lato sensu* consensuale della crisi di impresa, rientri tra le alternative possibili<sup>15</sup>, evidenti appaiono i ri-

<sup>13</sup> In merito, cfr. FERRARA – CORSI, *Gli imprenditori e le società*, cit., 555 s.; COTTINO, *Diritto societario*, 2 ed., Padova, 2011, 412 s.; PINTO, *Commento all'art. 2380 bis*, cit., 1170 ss.; ANGELICI, *La società per azioni*, cit., 383 ss. e, in particolare, 391 ss.; BONELLI, *Gli amministratori*, cit., 28 ss.; AIELLO, *Gli amministratori*, cit., 58 e 67 ss.; CALANDRA BONAURA, *L'amministrazione della società*, cit., 55 ss. e 151 ss.; A. DE NICOLA, *Commento all'art. 2380 bis*, cit., 91.

<sup>14</sup> E v., sulla incidenza in materia di bilancio di esercizio della pandemia e delle sue conseguenze economiche, *infra*, § 5.

<sup>15</sup> Per la rilevanza della pandemia in ordine ai profili concorsuali cfr., in particolare, i contributi di D'ATTORRE, *Il diritto della crisi in tempi di emergenza*, FIMMANÒ, *Imprese in crisi e di aiuti di stato tra divieti ed opportunità di ristrutturazione*, e FABIANI, *Riflessioni rapsodiche sui riflessi della Emergenza Covid-19 sul trattamento della crisi di impresa*, tutti in questo

flessi dell'impostazione così accolta. È innegabile, infatti, che, come la totale pretermissione di ogni misura e, quindi, un atteggiamento di totale inerzia, così l'assunzione di decisioni palesemente erranee, in quanto contrarie ad ogni più elementare regola di prudenza, esporranno gli amministratori a responsabilità, quanto meno nei confronti della società; oltre alla violazione dell'obbligo di agire in maniera informata, appare decisiva la circostanza che tali contegni si collochino ben al di sotto della diligenza richiesta dalla natura dell'incarico e ne rappresentino, anzi, un palese inadempimento<sup>16</sup>. D'altronde, la situazione emergenziale non pare escludere l'operatività dei consueti limiti sistematici al potere di gestione: in particolare, gli amministratori dovranno arrestarsi di fronte ad iniziative che diano luogo a modifiche, dirette o sostanziali, dello statuto e, in particolare, alla definitiva dismissione di determinate attività produttive ovvero al radicale mutamento del tipo di attività esercitate<sup>17</sup>.

Volume; e, ulteriormente, ID., *Prove di riflessioni sistematiche per le crisi da Emergenza Covid-19*, in *Fall.*, 2020, 589 ss.; e, agli autori citati in nt. 6, *adde*, sulla complessa posizione degli amministratori di società nei confronti dell'accesso alle procedure concorsuali, BRIZZI, *Doveri degli amministratori e tutela dei creditori nel diritto societario della crisi*, Torino, 2015, 194 ss. e 313 ss.; in ordine al rinvio dell'entrata in vigore del c. ins., prorogata al 1° settembre 2021 in base all'art. 5 l. 5 giugno 2020, n. 40, Cons. Stato, Sezione Atti Normativi, 24 aprile 2020, (parere), *on line* [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 3 s., osservando che «*si tratta di scelta opportuna per evitare che il codice entri in vigore in un momento prossimo all'attuale emergenza sanitaria che, inevitabilmente, sta già causando pesanti ripercussioni sull'economia*», in particolare in quanto «*in questo periodo potranno anche individuarsi differenti regole per la gestione delle crisi d'impresa derivanti dall'emergenza sanitaria, differenziando semmai il trattamento delle crisi economiche in cui le imprese si trovavano già prima dell'emergenza sanitaria da quelle derivanti dalla predetta emergenza*».

<sup>16</sup> Sui profili inerenti la responsabilità degli amministratori e, in particolare, il criterio di diligenza da spiegare nell'adempimento delle funzioni ad essi affidate (e, successivamente, da impiegare ai fini del sindacato della responsabilità), v. G. F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale*, cit., 381 s.; FERRARA – CORSI, *Gli imprenditori e le società*, cit., 562 s.; COTTINO, *Diritto*, cit., 416 s. e 424 ss.; SANFILIPPO, *Gli amministratori*, cit., 516 ss.; BRIOLINI, *Commento all'art. 2392*, cit., 1384 ss.; ANGELICI, *La società per azioni*, cit., 407 ss.; AMBROSINI, *La responsabilità*, cit., 658 ss. e ABRIANI – MONTALENTI, *L'amministrazione*, in AA. VV., *Le società per azioni*, cit., 613 ss.; BONELLI, *Gli amministratori*, cit., 6 ss. e 109 ss. e, ampiamente, già ID., *La responsabilità degli amministratori*, cit., 351 ss.; CALANDRA BONAURA, *L'amministrazione della società*, cit., 277 ss.; A. DE NICOLA, *Commento all'art. 2392*, cit., 554 ss.

<sup>17</sup> Individuano nella senso indicato nel testo i limiti sistematici – e, pertanto, desumibili implicitamente – al potere di gestione: G. F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale*, cit., 356, testo e nt. 4 e 357 s.; FERRARA – CORSI, *Gli imprenditori e le società*, cit., 556 s.; G. B. PORTALE – DE LUCA, *Il sovrano non ha abdicato. Interessi primordiali degli amministratori e competenze implicite dell'assemblea*, in *Banca e borsa*, 2019, II, 765 ss.; SANFILIPPO, *Gli amministratori*, cit., 462, testo e nt. 1; PINTO, *Commento all'art. 2380 bis*, cit., 1174 s.; BONELLI, *Gli amministratori*, cit., 27 s. e 31 ss.; AIELLO, *Gli amministratori*, cit., 58 ss.; CALANDRA BONAURA,

4. Incisa profondamente dal diritto di eccezione delle assemblee societarie al tempo della pandemia si manifesta, invece, l'ulteriore funzione dell'organo amministrativo di cooperazione all'esercizio dei poteri assembleari.

Se restano fermi i compiti già in precedenza ricondotti a tale funzione, sia tipici (convocazione dell'assemblea, collaborazione allo svolgimento della stessa ed esecuzione delle deliberazioni assembleari o, in alternativa, impugnativa delle decisioni non conformi) che atipici (poteri c.d. di istruttoria delle deliberazioni e di proposta delle medesime)<sup>18</sup>, può fondatamente sostenersi che il particolare congegno introdotto dal legislatore italiano per consentire la tenuta delle assemblee di società nel periodo dell'emergenza sanitaria arricchisca l'adempimento di tali mansioni di una ulteriore e rilevante componente. In merito a tale profilo, è necessaria una premessa: l'art. 106 l., 24 aprile 2020, n. 27 consente, per un verso, agli avvisi di convocazione di tutte le società di capitali di prevedere l'espressione del voto per via elettronica o per corrispondenza ovvero l'intervento in assemblea mediante mezzi di telecomunicazione; e tanto anche a prescindere dalle diverse disposizioni statutarie regolanti tali profili e, per l'intervento telematico, anche come forma esclusiva di partecipazione all'assemblea, a condizione che sia garantita la regolarità dello svolgimento della seduta (e, dunque, identificazione dei partecipanti e pieno esercizio dell'intervento e del voto da parte degli stessi). Per altro verso, nelle sole società a responsabilità limitata viene generalizzato il meccanismo di formazione extraassembleare delle decisioni dei soci: si prevede, infatti, che le società potranno consentire che il voto venga espresso mediante consultazione scritta o consenso espresso per iscritto, con la parallela inefficacia *pro tempore* sia delle divergenti clau-

*L'amministrazione della società*, cit., 61 ss.; e ID., *Potere di gestione*, cit., 113 ss.; A. DE NICOLA, *Commento all'art. 2380 bis*, cit., 95 s.; e, in giurisprudenza, Cass., 3 marzo 2010, n. 5152, in *Società*, 2010, 931 ss.; nonché la recente Trib. Roma, 1° aprile 2019, (ord.), in *Banca e borsa*, 2019, II, 757 ss., espressamente ricomprendendo tra le operazioni «di interesse primordiale» sottratte alla competenza gestoria degli amministratori e parallelamente rimesse in via implicita all'assemblea le decisioni «di non esercitare l'impresa ovvero di esercitare un'impresa diversa rispetto a quella che l'imprenditore ... ha affidato in gestione».

<sup>18</sup> Sintetizzano come rientranti nella funzione di cooperazione all'esercizio dei poteri assembleari i compiti indicati nel testo: G. F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale*, cit., 355; FERRARA – CORSI, *Gli imprenditori e le società*, cit., 554 s.; MIRONI, *Il sistema tradizionale*, cit., 406 s.; CALANDRA BONAURA, *L'amministrazione della società*, cit., 154 ss. e già ID., *Potere di gestione*, cit., 107; per singoli compiti, DE LUCA, *Commento all'art. 2366*, in AA. VV., *Le società per azioni*, cit., I, 886 ss. (convocazione dell'assemblea); BONELLI, *Gli amministratori*, cit., 23 (esecuzione delle delibere); A. DE NICOLA, *Commento all'art. 2380 bis*, cit., 93 e 94 (esecuzione o impugnativa delle delibere adottate).

sole statutarie che dei limiti legali all'impiego del meccanismo delle decisioni dei soci (rappresentati essenzialmente dalle modifiche dell'atto costitutivo)<sup>19</sup>.

*Rebus sic stantibus*, quindi, agli amministratori è conferita l'ulteriore funzione di individuare preventivamente il diverso strumento di partecipazione *in absentia* dei soci all'assemblea (voto elettronico o per posta; intervento in videoconferenza; per la s.r.l., decisioni dei soci); in aggiunta, di darne puntuale indicazione nell'avviso di convocazione, il cui contenuto obbligatorio dovrà stimarsi implicitamente integrato da tutte le indicazioni necessarie a consentire ai soci l'esercizio dei diritti di intervento e di voto in conformità del mezzo tecnico prescelto; infine, ad assicurare il regolare funzionamento della forma selezionata, tanto in termini di approntamento delle misure tecniche necessarie quanto, nel corso dello svolgimento della riunione, di effettiva disponibilità delle stesse. Il che vale quanto dire che, ai fini della validità l'elenco delle fonti sovraordinate condizionanti la «conformità» delle deliberazioni assembleari – e delle decisioni dei soci – annovererà non soltanto la legge e lo statuto (arg. ex artt. 2377, primo e secondo comma, c.c. e 2479 *ter*, primo comma)<sup>20</sup> ma, altresì, l'avviso di convocazione e le concrete modalità di partecipazione a distanza *lato sensu* intese fatte oggetto di espressa scelta da parte dell'organo amministrativo.

Di non minore rilievo appaiono, tuttavia, i pericoli connessi all'attribuzione di tale potere.

Il mancato o insufficiente approntamento delle misure tecniche necessarie; l'insufficiente specificazione negli avvisi delle modalità concrete

<sup>19</sup> Pur rinviando per una completa analisi dell'incidenza di tale disciplina dichiaratamente temporanea al contributo di LA SALA, *Le assemblee telematiche*, in questo Volume (e cfr. anche, in precedenza ID., *Le forme di partecipazione assembleare con mezzi elettronici nella società per azioni*, in AA. VV., *Principio capitalistico. Quo vadis?*, a cura di Briolini, Torino, 2016, 334 ss.; e, sulle modifiche introdotte nella attuale situazione di emergenza, BUSANI, *Assemblee e cda in audio-video conferenza durante e dopo Covid-19*, in *Società*, 2020, 393 ss.), l'art. 106, *cit.*, prevede, inoltre, per le società quotate o con azioni negoziate in mercati alternativi (sistemi multilaterali di negoziazione), che l'intervento possa avvenire, nuovamente anche come modalità esclusiva ed ancora in deroga alle contrarie previsioni statutarie, mediante il rappresentante designato previsto dall'art. 135 *undecies* d. lgs., 24 febbraio 1998, n. 58 (c.d. TUF), con alcuni adattamenti di disciplina (quali, ad esempio, la possibilità di conferire allo stesso rappresentante designato anche deleghe e subdeleghe, normalmente vietate dall'art. 135 *undecies*, quarto comma, TUF); e, sulla disciplina temporanea delle assemblee delle società quotate, CONSOB, *Comunicazione 10 aprile 2020*, n. 3/2020, *on line* [www.consob.it](http://www.consob.it).

<sup>20</sup> Sia consentito, sul punto, il rinvio al nostro *Commento all'art. 2377*, in AA. VV., *Le società per azioni*, cit., I, 1050 ss.; e, per l'invalidità delle decisioni dei soci, PALMIERI, *L'invalidità delle decisioni*, in AA. VV., *Trattato delle società a responsabilità limitata*, IV, cit., 173 ss.



di esercizio; i problemi di funzionamento dei sistemi a distanza; in senso ampio, l'accresciuto numero di irregolarità formali astrattamente ipotizzabili in presenza del ricorso a tali mezzi; ebbene, tutte queste circostanze possono ben incidere sulla validità della deliberazione / decisione in termini di vizi del procedimento. Ed ad incrementare il rischio del contenzioso – con i conseguenti delicati problemi per la posizione degli amministratori in ordine all'eventuale impugnativa della delibera ed alla esecuzione della stessa ove impugnata dai soci, fino alla responsabilità nei confronti della società o alla sussistenza di una giusta causa di revoca ad annullamento conseguito – concorre l'ulteriore possibilità di qualificare tali ipotesi come illegittima esclusione dall'intervento e/o dal voto; in una, come fattispecie che, diversamente dalla partecipazione all'assemblea di soggetti non legittimati *ex art. 2377*, quinto comma, n. 1, c. c., vengono reputate suscettibili di dare autonomamente luogo alla annullabilità della deliberazione, senza che sia possibile fare applicazione della prova di resistenza<sup>21</sup>.

5. Su di un diverso piano, infine, può prospettarsi una identica influenza della disciplina di eccezione dettata *ad hoc* nel contesto delle misure di contrasto al SARS-CoV-2 sulla funzione, tipica degli amministratori, di curare gli adempimenti contabili e, in tale prospettiva e come già anticipato, provvedere *ex artt. 2423 ss. c. c.* alla redazione del bilancio di esercizio; quest'ultimo rappresenta, infatti, il veicolo, privilegiato e dotato di particolare autorevolezza, per l'informazione sia verso i soci (e, pertanto, all'interno della compagine sociale) che verso i terzi in ordine alla

<sup>21</sup> Su tali profili, v. CENTONZE, *L'«inesistenza» delle delibere assembleari di S.P.A.*, Torino, 2008, 24 ss.; e, per completi riferimenti, il nostro *Commento all'art. 2377*, cit., 1056 s.

Senza pretesa di completezza, appare opportuno, al riguardo, segnalare una scarsa attenzione del legislatore italiano a tale profilo; mancata considerazione, questa, che ben emerge ove solo si raffronti il nostro diritto con l'ordinamento tedesco. In quest'ultimo, infatti, il § 243, par. 3, n. 1, *Aktg* (1965), introdotto nel 2009 e, da ultimo, modificato nel 2019, già limita l'effetto invalidante sulla delibera assembleare delle violazioni alle modalità di partecipazione a distanza all'assemblea in senso ampio, circoscrivendone la portata ai soli casi in cui possa essere addebitata alla società o al consiglio di gestione una «*colpa grave*», salva la previsione ad opera degli statuti di requisiti di responsabilità più stringenti (nella letteratura, BÜRGERS – KÖRBER, *Aktiengesetz*, 3 ed., Heidelberg, 2014, 1848 s.; e, in termini generali, sul problema se ai vizi del procedimento debba annettersi *Kausalität* o *Relevanz*, BAUMS, *Die Anfechtung von Hauptversammlungsbeschlüssen*, 30 s., *on line* [www.jura.uni-frankfurt.de](http://www.jura.uni-frankfurt.de)); in aggiunta a tale regola, il § 2, par. 7, della recentissima *Gafcovid-19* (2020) richiede, ai fini dell'annullamento della delibera, che tali violazioni siano addebitabili a «*premeditazione da parte della società*».

situazione patrimoniale, economica e finanziaria della società amministrata<sup>22</sup>.

Pur rinviando agli specifici contributi dedicati al bilancio di esercizio la completa disamina dei riflessi contabili della pandemia<sup>23</sup>, è possibile fin da ora evidenziare la natura solo parziale dello *ius singulare* introdotto in materia dall'art. 7 l. 5 giugno 2020, n. 40. A ben vedere, tale rilievo discende dalla circostanza che, per il sistema delle fonti operante con riguardo al bilancio delle società soggette ai principi contabili internazionali, risulta precluso dal Reg. UE, 19 luglio 2002, n. 1606/2002 qualsiasi

<sup>22</sup> Con riguardo alla funzione degli amministratori di curare l'adempimento degli obblighi pubblicitari e contabili cfr. G. F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale*, cit., 355, 449 ss. e 475 ss.; FERRARA – CORSI, *Gli imprenditori e le società*, cit., 555; COTTINO, *Diritto*, cit., 416; CIAN, *La documentazione dell'attività sociale*, in AA. VV., *Diritto commerciale*, III, cit., 587 ss.; M. B. PORTALE, *Commento all'art. 2421*, in AA. VV., *Le società per azioni*, cit., I, 2146 s.; e, in particolare, COLOMBO, *Il bilancio di esercizio*, in *Trattato delle società per azioni*, diretto da Colombo e Portale, VII \*, Torino, 1994, 383 ss.; e ID., *Il bilancio di esercizio*, 2 ed., in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, 16 \*\*\*, Torino, 2011, 585 ss.

Che, peraltro, la prospettabile situazione di generalizzata difficoltà economica delle imprese organizzate in forma societaria non possa pregiudicare l'informazione in primo luogo dei soci si desume, oltre che dai rilievi in ordine al potere di gestione degli amministratori (e v., *retro*, § 3), altresì dalla sospensione non integrale delle norme in materia di riduzione obbligatoria del capitale sociale, disposta fino al 31 dicembre 2020 dall'art. 5 l. 5 giugno 2020, n. 40, rispetto a «*fattispecie verificatesi nel corso degli esercizi chiusi*» alla stessa data; deroga, questa, che lascia peraltro fermo l'obbligo, sancito dagli artt. 2446, primo comma, c.c. (s.p.a.) e 2482 *bis*, primo comma (s.r.l.) – espressamente fatti salvi dalla temporanea inefficacia *ex lege* ed ispirati proprio alle esigenze di informazione chiara, veritiera e corretta – degli amministratori di convocare senza indugio l'assemblea in presenza di perdite superiori ad un terzo del capitale sociale e di predisporre, a tal fine, la specifica relazione sulla situazione economica e patrimoniale della società. E, su misura e portata della sospensione e sul coordinamento con i profili inerenti allo scioglimento ed alla responsabilità degli amministratori, v. PINTO – SPERANZIN, *La "sospensione" della disciplina in tema di perdite di capitale nella s.p.a.*, in questo *Volume*; e D'ATTORRE, *Disposizioni temporanee in materia di riduzione del capitale ed obblighi degli amministratori di società in crisi*, in *Fall.*, 2020, 597 ss.; per un completo esame, CALANDRA BONAURA, *L'amministrazione della società*, cit., 321 ss.; NOBILI, *La riduzione del capitale*, in AA. VV., *Il nuovo diritto societario*, cit., III, 310 ss.; e, per i profili contabili, CARRATOZZO, *I bilanci straordinari*, 2 ed., Milano, 2009, 935 ss.

<sup>23</sup> E cfr. CAPALBO – SORRENTINO – SMARRA, *Emergenza Covid e redazione del bilancio dell'esercizio*, in questo *Volume*; e, inoltre, AMBROSINI – G. GIANNELLI, *L'impatto del "Decreto Liquidità" sulla continuità aziendale delle imprese e sulle procedure concorsuali pendenti*, in *Dir fall.*, 2020, 534 ss.; IRRERA – FREGONARA, *La crisi d'impresa e la continuità aziendale ai tempi del coronavirus*, 16 ss. e SPIOTTA, *La (presunzione di) continuità aziendale al tempo del Covid-19*, 5 ss. on line [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it); CHIONNA, *Il diritto "(es)temporaneo" delle società e della crisi di impresa al tempo del covid-19*, on line [www.magistraturaindipendente.it](http://www.magistraturaindipendente.it), § 2.3; GUIOTTO, *La temporanea sospensione del giudizio sulla continuità aziendale nel bilancio d'esercizio*, in *Fall.*, 2020, 603 ss.

intervento ad opera dei singoli legislatori nazionali; e che, per ovviare alle più evidenti criticità sugli esercizi in corso alla data di adozione dei provvedimenti restrittivi delle libertà economiche quali risultanti in particolare dallo IAS 34 per i conti infraannuali, lo IASB ha già perfezionato alcune modifiche quali, ad esempio, le variazioni apportate all'IFRS 16 *Leases* relativo alla locazione finanziaria per la rilevazione in bilancio delle modifiche ai contratti in corso di esecuzione e, soprattutto, ha disposto l'avvio dei procedimenti per il rinvio dell'entrata in vigore di alcune rinnovate versioni di altri principi contabili (e, tra questi, del fondamentale IAS 1 sulla presentazione del bilancio)<sup>24</sup>; iniziative, queste, tanto più urgenti per scongiurare il pericolo che, per effetto ed in conseguenza della disapplicazione imposta agli amministratori «*in casi eccezionali [in cui] l'applicazione di una disposizione prevista dai principi contabili internazionali [sia] incompatibile con la rappresentazione veritiera e corretta*» (arg. ex art. 5 d. lgs., 28 febbraio 2005, n. 38 e IAS 1, §§ 19 ss.), si perda l'uniformità dei criteri di redazione del bilancio, con evidente *vulnus* della comparabilità dei documenti contabili sottesa all'intero sistema degli IAS<sup>25</sup>.

Ristretta in tal modo la reale portata dell'art. 7, *cit.*, ai soli bilanci redatti secondo i principi contabili nazionali, l'intervento in tal modo attuato incide sui principi generali di redazione del bilancio e, tra questi, direttamente sulla regola del c.d. *going concern*, prevedendo che, per l'esercizio in corso al 31 dicembre 2020, gli amministratori potranno comunque procedere alla valutazione bilancistica delle voci nella prospettiva della continuazione dell'attività ad una duplice condizione: *a*) che siffatta prospettiva sussista con riguardo all'ultimo esercizio chiuso in data anteriore al 23 febbraio 2020; e *b*) che, ulteriormente, la stessa

<sup>24</sup> V., in merito alla proposta di rinvio dell'entrata in vigore delle modifiche allo IAS 1, IASB, *Exposure Draft Classification of Liabilities as Current or Non-current — Deferral of Effective Date*, 3 ss., on line [www.cdn.ifrs.org/](http://www.cdn.ifrs.org/); e sulle criticità derivanti dall'applicazione dello IAS 34 (conti infraannuali) per le società quotate, ESMA, *Implications of the COVID-19 outbreak on the half-yearly financial reports*, 1 ss., on line [www.esma.europa.eu/](http://www.esma.europa.eu/) e CONSOB, *Richiamo di attenzione del 9 aprile 2020*, n. 6/20, on line [www.consob.it](http://www.consob.it).

<sup>25</sup> Sulla disapplicazione in casi eccezionali degli IAS (c.d. *overriding rule*) e sul conseguente trattamento della relativa riserva cfr. G. F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale*, cit., 475; STRAMPELLI, *Il bilancio di esercizio conforme ai principi IAS/IFRS*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da Rescigno, 16 \*\*\*, Torino, 2011, 615 s., testo e nt. 22; G. SCOGNAMIGLIO, *La ricezione dei principi contabili internazionali IAS/IFRS ed il sistema delle fonti del diritto contabile*, e BUSSOLETTI, *l'influenza degli IAS/IFRS su determinazione degli utili e impiego delle riserve*, entrambi in AA. VV., *La modernizzazione del diritto contabile in Italia*, Milano, 2007, rispettivamente 66 ss. e 176 ss.

risultati dal – e, meglio, sia stata rilevata ed iscritta nel – relativo bilancio<sup>26</sup>. È, questa, in effetti, una sorta di ultraattività del *going concern* che, quando esistente e rilevato nel bilancio dell'esercizio precedente, potrà essere mantenuto dagli amministratori anche nei conti dell'esercizio in corso, indipendentemente dalla sua reale esistenza e, forse in maniera più corretta, dalla sua assenza (sperabilmente) temporanea; né può trascurarsi la parziale deroga introdotta, in tal modo, al principio di competenza, pur potendo discutersi se esso valga per i “fatti” o anche per le “valutazioni”.

È vero, al proposito, che tale norma di eccezione appare legittima sul piano del diritto societario c.d. comunitario, ove si consideri che l'art. 4, secondo comma, Dir. UE, 26 luglio 2013, n. 2013/34/UE, riconosce espressamente agli Stati membri il potere di «definire i casi eccezionali» di disapplicazione delle norme comunitarie sui bilanci di esercizio per l'incompatibilità con il principio della rappresentazione veritiera e corretta e di «fissare il corrispondente regime derogatorio che si applica in tali casi»; e che l'art. 6, primo comma, lett. a), Dir. UE, 26 luglio 2013, *cit.*, prevede, in aggiunta, che «si presum[a] la continuità aziendale dell'impresa» ai fini dei criteri di rilevazione e valutazione delle voci del bilancio. Non è meno vero, tuttavia, che la portata all'evidenza discrezionale della facoltà così riconosciuta e l'intrinseca differenza di questa rispetto alla c.d. *overriding rule* di diritto comune dettata dall'art. 2423, quarto comma, c. c.<sup>27</sup>, collocano gli amministratori in una posizione delicatissima: in maniera ben più intensa del noto problema sulla discrezionalità

<sup>26</sup> Prosegue l'art. 7, *cit.*, disponendo che, da un canto, il criterio di valutazione riceva specifica motivazione nella nota integrativa anche mediante il richiamo delle voci del bilancio dell'esercizio precedente (e sulla ampiezza della motivazione necessaria, CHIONNA, *Il diritto «estemporaneo»*, *cit.*, § 2.3; per l'eventuale modifica al progetto di bilancio già approvato, AMBROSINI – G. GIANNELLI, *L'impatto*, *cit.*, 526 s.); e che, dall'altro canto, identica regola opererà per i bilanci chiusi prima del 23 febbraio 2020 ed all'unica condizione che non siano ancora stati approvati.

In ordine alla portata del principio del *going concern* ed alla sua incidenza, v. COLOMBO, *Il bilancio di esercizio*, *cit.*, 189 s.; e ID., *I principi in tema di redazione del bilancio*, in AA. VV., *Il nuovo diritto societario*, *cit.*, III, 155 s.

<sup>27</sup> La disapplicazione in casi eccezionali delle norme sul bilancio e, in particolare, dei criteri di valutazione prevista dall'art. 2423, quarto comma, c.c. viene, sulla scorta della operatività dei principi sovraordinati della rappresentazione veritiera e corretta e della chiarezza, configurata non solo come potere ma, altresì, come vero e proprio obbligo degli amministratori, discutendosi allora solo della esatta individuazione del presupposto (il caso eccezionale) in cui sia ammessa. E cfr., in merito, G. F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale*, *cit.*, 470 s.; COLOMBO, *Il bilancio di esercizio*, *cit.*, 196 ss. e 331 ss.; ID., *Il bilancio di esercizio*<sup>2</sup>, *cit.*, 574 ss.; STRAMPELLI, *Commento all'art. 2423*, in AA. VV., *Le società per azioni*, *cit.*, I, 2182 ss.

nelle valutazioni (le c.d. “politiche di bilancio”), infatti, l’organo amministrativo è posto innanzi ad un bivio decisivo. Se non si avvale del potere di estendere la prospettiva di continuazione dell’attività dal bilancio dell’esercizio precedente, dovrà darne puntuale e chiara informazione nel bilancio attuale e proporre le misure conseguenti di competenza dell’assemblea oltre ad adottare direttamente quelle che rientrano tra i propri poteri; ma esporrà il proprio operato, in particolare per ciò che concerne la gestione della pandemia e la fase di ripresa delle attività produttive, al sindacato giudiziario, in primo luogo nei termini della propria responsabilità nei confronti della società. Nell’ipotesi inversa di ricorso al meccanismo introdotto per legge, invece, gli amministratori potranno mantenere la prospettiva del *going concern* anche nei conti attuali ed effettuare, pur sempre sotto la propria responsabilità e, dunque, innanzitutto con una chiara evidenziazione dell’alea così assunta mediante una informativa nella nota integrativa al bilancio congrua e coerente, una «scommessa» sull’esito favorevole della fase di ripresa delle attività economiche<sup>28</sup>.

Che, d’altra parte, la stessa essenza della “fase 2” consista, in termini generali e non confinati né confinabili alla gestione delle imprese organizzate in forma societaria, in una scommessa, da accettare senza paura ma per l’esito vittorioso della quale lavorare alacramente, rappresenta una conclusione, per quanto generica, di ottimistica e fiduciosa speranza nelle capacità (individuali e collettive) di ritorno alla normalità.

<sup>28</sup> Forse anche a causa di una non perspicua scrittura della norma, ne sorgono, peraltro, evidenti difficoltà interpretative, destinate a riflettersi inevitabilmente sia sui giudizi di nullità dei bilanci di esercizio 2019 / 2020 che, inoltre ed in maniera ineluttabile, anche in termini di responsabilità degli amministratori. V., per ricostruzioni in parte simili, AMBROSINI – G. GIANNELLI, *L’impatto*, cit., 525 s.; nel senso che la facoltà riconosciuta agli amministratori configuri un potere, SPIOTTA, *La (presunzione di) continuità*, cit., 6; ma, per differenti letture dell’art. 7, cit., GUIOTTO, *La temporanea sospensione*, cit., 604 s., il quale preferisce discorrere di norma che sospende provvisoriamente, nei limiti di efficacia del provvedimento legislativo, il giudizio sulla continuità aziendale in ragione della eccezionale situazione collegata alla emergenza sanitaria; e, ancora, IRRERA – FREGONARA, *La crisi*, cit., 18, configurando il ricorso alla presunzione di continuità in termini obbligatori.

## UNA RIFLESSIONE SULLA GESTIONE DELLE CRISI DA EMERGENZA COVID-19

MASSIMO FABIANI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'emergenza Covid-19 e il ribaltamento del tavolo. – 3. Le vicende del codice della crisi: anticipo *vs.* posticipo. – 4. Qualche spigolatura sui procedimenti nell'emergenza. – 5. La struttura finanziaria delle società di capitali. – 6. Conclusioni.

1. I saggi che appaiono in questo Volume hanno l'ambizione di offrire una prima lettura – al modo di singoli tasselli del mosaico rappresentato dalla legislazione dell'emergenza costituita dal susseguirsi di plurimi interventi a mezzo di decretazione d'urgenza (molti dei quali hanno, già, superato il vaglio della conversione in legge) – sugli effetti multidisciplinari determinati dall'Emergenza Covid-19.

In questo breve contributo, invece, saranno esaminate in modo unitario alcune disposizioni che direttamente o indirettamente si possono riflettere oggi e si rifletteranno domani e per un tempo non breve sulle crisi delle imprese. Crisi cagionate propriamente dal *lockdown* seguito all'emergenza, ovvero crisi che nel *lockdown* troveranno un infausto epilogo.

Da aprile in avanti vi è stato florilegio di contributi che appaiono quotidianamente a ritmi serrati su una molteplicità di siti *web* (dalla più disparata affidabilità e autorevolezza, tant'è che anche nel microcosmo del diritto non latitano contributi omologhi a *fake news*) che mostra un approccio tendenzialmente perplessa o critico, mentre appaiono marginali gli articoli di sostegno alle misure adottate.

La pubblicazione *online* di questi contributi ha una sua ragion d'essere precipua: il susseguirsi settimanalmente di decreti-legge (in disparte la normazione a mezzo dei D.P.C.M.) ha impedito quasi sempre riflessioni approfondite e mette in campo, prima di tutto, il bisogno di capire cosa sta succedendo.

Ma se ciascun saggio merita di essere valutato nell'emergenza, parimenti a me pare che un eccesso di critiche risulti, forse appropriato, ma al contempo ingeneroso. Certo, l'impressione che traspare è che le soluzioni siano state assai poco condivise mentre un confronto con le più esperienze avrebbe potuto evitare la formazione di regole che rischiano, nella pratica, di divenire inattuali. Le critiche, spesso stizzite, sono state

assai poco raccolte nei processi parlamentari della conversione in legge; qualche aggiustamento vi è stato ma in misura forse non sufficiente.

Le riflessioni che seguono mirano ad offrire delle possibili chiavi di lettura della legislazione emergenziale, nella consapevolezza che, purtroppo, l'emergenza vera, nel campo dell'economia, resterà a lungo. È, così, probabile che anche nelle prossime settimane e nei prossimi mesi si assisterà a continui aggiustamenti normativi.

2. Di fronte al mutamento radicale delle prospettive del mercato globale da qui ad alcuni anni, in parallelo alle misure di contenimento dell'epidemia pandemica, molti Paesi europei (unionali e non) hanno presentato un canestro di misure. Nel nostro Paese ai primi interventi strettamente emergenziali, come talune moratorie sui pagamenti<sup>1</sup> e, per quanto interessa al comparto-Giustizia, alla sospensione, invero paralizzante, della giurisdizione (nella maggior parte dei tribunali non vi è stato alcun serio processo di trattazione dei processi anche con le modalità concordate con l'avvocatura che pure in taluni fori hanno generato prassi virtuose)<sup>2</sup>, non poteva mancare, in un intervento successivo, più strutturato, che accanto alla previsione di immissione di risorse finanziarie garantite dallo Stato, ma non secondo l'opzione del c.d. "*Helicopter money*"<sup>3</sup> un grappolo di norme relative alla gestione delle crisi (microeconomiche), in senso tecnico, delle imprese; sia per quelle che la crisi l'avevano già intercettata, sia per quelle che l'avrebbero subita per effetto dell'emergenza.

Esisteva, dunque, un tessuto sul quale disegnare le trame delle scelte domestiche, scelte che, nel comparto del diritto della crisi/insolvenza, si possono distinguere in due macro-aree: (i) le scelte sulla struttura finanziaria delle società (artt. 6, 7 e 8); (ii) le scelte sui procedimenti concorsuali (artt. 5, 9 e 10). Tutte le disposizioni vanno ricondotte ad una matrice comune, rappresentata dalla temporaneità<sup>4</sup> dell'ambito di applicazione; una temporaneità, purtroppo un poco incerta e altalenante perché

<sup>1</sup> Sulle condizioni di applicazione delle moratorie bancarie, v., G. GAREGIO, *Alla ricerca della liquidità perduta. Prime considerazioni sulle misure di sostegno alle imprese e sui loro possibili impatti sui ratios patrimoniali delle banche*, in [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it).

<sup>2</sup> Sull'impatto per i fallimenti v., G. COSTANTINO, *Emergenza sanitaria e procedure concorsuali*, in *Quaderni di In Executivis*, 2020. In generale, A. PANZAROLA - M. FARINA, *L'emergenza coronavirus ed il processo civile. osservazioni a prima lettura*, in [www.giustiziacivile.com](http://www.giustiziacivile.com).

<sup>3</sup> M. FRIEDMAN, *The Optimum Quantity of Money*, Chicago, 1969.

<sup>4</sup> M. IRRERA - E. FREGONARA, *La crisi d'impresa e la continuità aziendale ai tempi del Coronavirus*, in [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it).

le date di riferimento sono molteplici. Ma una temporaneità che nei fatti si traduce anche in un tempo più disteso (v. l'art. 9, comma 5-*bis* del D.L. n. 23/2020 convertito nella l. 40/2020).

Queste due macro-aree, però, presuppongono il sostegno finanziario, sebbene, come detto, sotto forma di prestiti (per vero da rimborsare in un tempo che bisognerà vedere se compatibile con gli effetti del *lock-down*, là dove interi settori sembrano quasi spazzati via). Il pacchetto di disposizioni che possono interessare le gestioni delle crisi, è più ampio perché include l'esame dell'accesso al credito e delle moratorie sui pagamenti (ma non vanno trascurate le deroghe fiscali).

Gli interventi sinora attuati, ma di certo provvisori perché molte altre iniziative sono in cantiere, mostrano un impatto attento all'estrema emergenza; si potrebbe qualificarli interventi da terapia intensiva per i quali si tratta di "*Ha da passà 'a nuttata*"<sup>5</sup>. È chiaro, però, che pur nella emergenza, non si può fare a meno di avere una visione di sistema e, soprattutto, una visione prospettica e periferica: bisogna riattivare, al modo della medicina di territorio, i presidi che consentano da un lato di offrire ossigeno alle imprese, ma dall'altro lato riconvertano le imprese non salvabili ad un mercato delle crisi che non immobilizzi ricchezze.

Taluno potrebbe obiettare che una visione di sistema è necessariamente e in modo sistemico impedita dall'emergenza, come se emergenza e sistema componessero un ossimoro. È verosimile che in un contesto di emergenza sia più complesso idealizzare il sistema e l'armonia degli interventi ma l'interprete non deve abdicare ad una visione più ampia che non si riduca ad una massa indistinta di tamponi.

La lettura dei contributi diffusi con ogni mezzo<sup>6</sup> mostra, all'evidenza, ricette molto diversificate e non potrebbe che essere così perché l'oscurità dello scenario non permette scelte sicure e performanti. Come sta accadendo nel mondo sanitario là dove ciascun esperto porta nel dibattito la sua ricetta, così pure nell'affrontare la gestione della crisi delle imprese, le soluzioni offerte sono le più variegiate, talora davvero eccentriche e finanche bizzarre, per non parlare di quelle più "sgangherate".

Tuttavia, non sono queste distanze a preoccupare ma l'impressione che continui a mancare il dialogo fra diritto ed economia.

Dalle riforme della legge fallimentare degli anni 2005 e successivi si è creata una frattura fra il mondo dell'economia e il mondo del diritto. L'economia teme l'invasione del diritto e il diritto teme la deriva verso

<sup>5</sup> Celeberrima frase tratta da "Napoli Milionaria".

<sup>6</sup> Forse, per ora, siamo al riparo da un *tutorial* di gestione delle crisi da Covid-19, ma non sappiamo se non compariranno sul *web*.



l'illegalità. Questa frattura ha determinato, pervasivamente, un andamento sinusoidale della legislazione sulla crisi d'impresa, con un altalenante sequenza di aperture e restrizioni.

Questo *modus operandi* cela, perché il più delle volte i veri conflitti non vengono disvelati, una diffidenza di fondo fra i custodi della legalità e gli attori economici sulla base di una visione miope perché il presidio della legalità è al contempo pre-condizione per il mercato ma anche, quando enfatizzato a feticcio, una manifestazione di debolezza del Paese.

La debolezza del Paese è facilmente riscontrabile nell'eccesso di regole, come si è puntualmente verificato nella legislazione dell'emergenza<sup>7</sup>. Certe scelte di sistema non si compiono perché si ha timore della deriva illegale e della criminalità organizzata, ma uno Stato non deve avere paura della criminalità, non si deve difendere ma deve combatterla con grande forza senza, però, fermare il Paese per il timore dell'aggressione criminale. Queste notazioni giungono dopo il dibattito giornalistico (e forse non solo giornalistico) sui movimenti delle mafie.

Si vuole irreggimentare l'afflusso di risorse per la paura che queste vengano distorte dal loro fine. La legislazione della crisi ne è un esempio.

Il D.L. n. 23/2020 (ora convertito nella l. 40/2020) contiene, in apice, le disposizioni che dovrebbero consentire alle imprese di accedere a nuovi finanziamenti, secondo *target* un po' complicati ma non escludenti, in radice quelle imprese che hanno già fatto ingresso in un percorso ordinato di ristrutturazione visto che l'art. 13 consente l'accesso al Fondo PMI anche alle imprese che, in data successiva al 31 dicembre 2019, sono state ammesse alla procedura del concordato con continuità aziendale di cui all'art. 186 *bis*, R.D. 16 marzo 1942, n. 267, hanno stipulato accordi di ristrutturazione ai sensi dell'art. 182 *bis*, R.D. n. 267 del 1942, o hanno presentato un piano attestato di cui all'art. 67 del predetto Regio Decreto<sup>8</sup>. Senza entrare nel dettaglio delle criticità che avvincono gli artt. 1 e 13, D.L. n. 23/2020, a me pare che l'erogazione di risorse debba avvenire in una cornice di più ampio respiro in modo che queste nuove

<sup>7</sup> G.A. STELLA, *Coronavirus e un decreto da 123 mila parole. Ossia: 13 volte la Costituzione*, in [www.corriere.it](http://www.corriere.it).

<sup>8</sup> L'accesso al finanziamento è condizionato: difatti alla data di entrata in vigore del decreto, le loro esposizioni non devono essere più in una situazione che ne determinerebbe la classificazione come esposizioni deteriorate; non devono presentare importi in arretrato successivi all'applicazione delle misure di concessione e la banca, sulla base dell'analisi della situazione finanziaria del debitore, possa ragionevolmente presumere il rimborso integrale dell'esposizione alla scadenza, ai sensi dell'art. 47 *bis*, comma 6, lett. a) e c), Reg. (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013.

risorse (che prima o poi dovranno rientrare nelle casse dello Stato) costituiscano apporti profittevoli per l'impresa che può stare, o continuare a stare sul mercato.

Di fronte ad uno scenario così compromesso per la gran parte dei settori (ben al di là della burocrazia dei codici ATECO), sarà necessario fare una cernita – passata la primissima emergenza – fra le imprese meritevoli e quelle per le quali l'afflusso di risorse si rivelerebbe quasi un danno (per le responsabilità che potrebbero conseguire) e comunque un pregiudizio per il resto del mondo produttivo. Bisognerà uscire dalla finanziarizzazione dell'economia e guardare, assai di più, ai fondamentali economici reddituali, anche a costo di incidere sui crediti vecchi, ormai spalmati tra *servicer*, cartolarizzazioni e fondi speculativi. Sarà necessario, infatti, aiutare le imprese che producono valore con un percorso a ritroso; non potendoci fare illusioni che le risorse possano essere destinate a tutti, bisognerà avere il coraggio – ma solo lo Stato lo può imporre come garante della solidarietà – di operare delle selezioni<sup>9</sup> e premiare dapprima tutti coloro che si sono trovati in difficoltà incolpevole (una nozione, è stato più volte ricordato nei saggi pubblicati, del tutto nuova nel panorama della concorsualità), per poi passare alle imprese già in difficoltà ma oggettivamente risanabili anche grazie agli aiuti sovvenzionati dallo Stato, per poi, a cascata, gestire in modo socialmente accettabile i dissesti di imprese non risanabili.

3. L'art. 5, D.L. n. 23/2020 posticipa al 1° settembre 2021 l'entrata in vigore del codice della crisi. La soluzione di differire l'entrata in vigore del CCII (da molti auspicata) è stata autorevolmente criticata come una rinuncia dello Stato ad un modello nuovo. In verità, il nuovo modello e cioè l'allerta, frutto di una scommessa, era già stato rinviato, talché l'ordinamento concorsuale nuovo sarebbe entrato in vigore senza il decisivo puntello dell'allerta. Ci pare che la scelta di un rinvio sia più che saggia e che, al contempo, non debba intercettare prese di posizioni ideologiche (codice/sì, codice/no).

Si opina che, invece, la situazione di emergenza avrebbe addirittura giustificato una anticipazione delle misure di allerta, una soluzione irrealizzabile per la mancanza della struttura portante di quegli strumenti.

<sup>9</sup> G. GARESIO, *Alla ricerca della liquidità perduta. Prime considerazioni sulle misure di sostegno alle imprese e sui loro possibili impatti sui ratios patrimoniali delle banche*, cit.; B. CONCA, *Finanziamenti all'impresa in crisi e moratoria annuale ex art. 186-bis l. fall. al tempo della pandemia*, in *Dalla crisi all'emergenza: strumenti e proposte anti-Covid al servizio della continuità d'impresa*, [www.unijuris.it](http://www.unijuris.it).

Pensare di gestire le nuove crisi, con regole più restrittive di quelle attuali (una per tutte, la restrizione del concordato preventivo con piano di liquidazione) e soprattutto con regole nuove sulle quali tutti gli operatori della giustizia non avrebbero avuto dimestichezza per mesi, mi era apparsa una scelta disvelatrice di debolezza. Un apparato normativo nuovo (soprattutto per il procedimento unitario e per molti spicchi delle procedure di regolazione pattizia) tutto da sperimentare avrebbe assegnato lo scomodo ruolo di cavie alle imprese covidizzate<sup>10</sup>.

Si poteva immaginare che il Codice, amputato, sebbene provvisoriamente, delle misure di allerta, potesse entrare in vigore senza la prima parte dedicata alla prevenzione della crisi d'impresa? La risposta è semplice: tecnicamente sì, sarebbe stato possibile ma avrebbe creato disarmonie relevantissime. Rispetto al Codice si contrappongono due letture: chi deve occuparsi di legalità tende a vedere nel Codice un sistema idoneo a favorire una emersione tempestiva dell'impresa e conseguentemente una minore dispersione di ricchezza e, di riflesso, una utilità sociale delle norme sulla crisi d'impresa. Chi, invece, pone al centro dell'attenzione il funzionamento del nostro sistema delle imprese teme la pervasività delle misure di allerta e, soprattutto, reputa eccessivamente restrittive e penalizzanti le regole in tema di accordi di ristrutturazione e di concordato preventivo.

Che le norme del Codice irrigidiscano l'accesso al concordato preventivo è impressione largamente condivisa, ma il punto a me non pare questo, quanto quello dell'armonia di sistema. Se funzionano le misure di allerta è ragionevole che se si arriva tardi al concordato preventivo questo possa essere uno strumento meno flessibile di adesso; ma se le misure di allerta non possono funzionare perché erano già state differite, ecco allora, che le restrizioni sul concordato preventivo avrebbero rischiato di divenire insopportabili per il sistema perché veniva a mancare la pietra angolare della riforma.

<sup>10</sup> R. DELLA SANTINA, *Le discipline dell'insolvenza e della crisi d'impresa ai tempi della pandemia da Covid-19. Impressioni e spunti di riflessione*, in [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it); M. IRRERA - E. FREGONARA, *La crisi d'impresa e la continuità aziendale ai tempi del Cronovirus*, cit.; F. SANTANGELI - A. FABBI, *Il (giusto) differimento, in ragione dell'emergenza, della entrata in vigore del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza; ma è indispensabile che alcune norme entrino in vigore immediatamente*, in [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it); S. AMBROSINI, *La "falsa partenza" del codice della crisi, le novità del decreto liquidità e il tema dell'insolvenza incolpevole*, [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it). Per una autorevole voce contraria v., R. RORDORF, *Il codice della crisi e dell'insolvenza in tempi di pandemia*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), ad avviso del quale la storia della legge fallimentare e della sua entrata in vigore nel pieno della guerra poteva essere ripetuta. In verità, in questo tempo più disteso vi sarà anche agio per applicare la Dir. 1023/2019, sui quadri di ristrutturazione.

Il rinvio giustificato dall'emergenza, a dire di taluno è il preambolo di un definitivo accantonamento<sup>11</sup>; è, ad oggi, un mero pronostico perché nessuno conosce quale sarà la situazione dell'economia domestica nell'estate del 2021. Può anche darsi che l'emergenza ci consegni un nuovo modo di fare impresa, ma è più probabile che fra un anno gli scenari saranno, ancora, oscuri ed allora si tratterà di comprendere, con un bagaglio di riflessioni alle spalle, quale sia il processo di riorganizzazione delle crisi che un Paese deve seguire in una certa dimensione macroeconomica. Semmai, volendo avviare un processo di modernizzazione delle regole sulla crisi d'impresa, non mi parrebbe eterodosso stralciare dal Codice qualche frammento di disciplina fra i quali le regole sui gruppi di imprese o anche le nuove *release* di piani attestati e accordi di ristrutturazione<sup>12</sup>. Ma soprattutto, va rimarcato come l'art. 2086 c.c. sugli assetti organizzativi sia già entrato in vigore e da tale innovazione non si deve tornare indietro<sup>13</sup>.

4. In disparte l'art. 5 che differisce al 1° settembre 2021 l'entrata in vigore del CCII, gli artt. 9 e 10, D.L. n. 23/2020 si occupano dei procedimenti concorsuali.

(i) l'art. 9 riguarda i concordati preventivi e gli accordi di ristrutturazione;

(ii) l'art. 10 è relativo ai procedimenti di fallimento e di accertamento dello stato di insolvenza.

L'idea di fondo è stata quella di neutralizzare il fattore tempo.

Il punto più delicato, sollevato da taluno, è relativo al fatto che, quanto alla fase esecutiva, si parla, solo, di spostamento degli adempimenti<sup>14</sup> e non di adattamento di piani, proposte e accordi. Il cambiamento del quadro, dunque, non giustifica una revisione del piano e dell'obbligazione assunta dal debitore; l'opzione seguita dal Governo è

<sup>11</sup> D. GALLETTI, *Il diritto della crisi sospeso e la legislazione concorsuale in tempo di guerra*, in [www.ilfallimentarista.it](http://www.ilfallimentarista.it).

<sup>12</sup> Sulla soluzione di anticipare qualche brano del Codice v., anche, F. SANTANGELI - A. FABBÌ, *Il (giusto) differimento, in ragione dell'emergenza, della entrata in vigore del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza; ma è indispensabile che alcune norme entrino in vigore immediatamente*, cit., a proposito delle norme sul sovraindebitamento e sul fisco.

<sup>13</sup> Se mai, come notato da M. IRRERA - E. FREGONARA, *La crisi d'impresa e la continuità aziendale ai tempi del Cronovirus*, cit., la disposizione dovrebbe essere estesa alle imprese individuali di cui si occupa l'art. 3 del Codice, differito al 1° settembre 2021.

<sup>14</sup> A tal proposito è incerto se vi sia uno slittamento di sei mesi di tutti i termini (così, M. IRRERA - E. FREGONARA, *La crisi d'impresa e la continuità aziendale ai tempi del Cronovirus*, cit.) ovvero solo di quelli in calendario sino al 31 dicembre 2021.

stata quella meno invasiva e se ne può comprendere la ragione, specie per i concordati preventivi. Per questi, come è noto, non esistono aggiustamenti post-omologazione e il solo immaginarlo avrebbe reso necessario un coinvolgimento dei creditori con complicati assetti procedimentali. L'emergenza può richiedere anche interventi dirompenti, ma la scelta "conservativa" si può giustificare. Diverso è il discorso relativo agli accordi di ristrutturazione per i quali, senza troppi adattamenti, si potrebbe invocare una anticipazione degli effetti di cui all'art. 58, comma 2, CCII in ordine alle modifiche successive all'omologazione.

Ciò posto, per restare al mero differimento, v'è da chiedersi se gli effetti del Covid-19 possano emergere in occasione di possibili richieste di risoluzione di concordati preventivi. È noto a chiunque che nell'ambito del giudizio di risoluzione del concordato preventivo il profilo della colpa dell'inadempimento sia irrilevante; esiste un orientamento giurisprudenziale che nega recisamente che l'assenza di colpa del debitore sia idonea ad impedire la risoluzione<sup>15</sup>. Da ciò si ricava, per logica coerenza che la colpa del debitore è irrilevante ai fini del venir meno degli impegni concordatari. Eppure, non pochi si sono innamorati dell'idea che vada ora valutata, al fine di escluderne gli effetti, l'incolpevolezza dell'insolvenza.

È vero che in astratto, forzando oltre misura la natura negoziale del patto di concordato, si possa immaginare che qualche rimedio negoziale sia eleggibile (si può ipotizzare, una impossibilità sopravvenuta per causa di forza maggiore, ma solo per proposte già omologate), ma, lo si ripete, in un contesto interpretativo che induce a ritenere una siffatta strada irta di asperità molto forti, resta il fatto che accanto al patto di concordato c'è un provvedimento del giudice che rende assai più complessa l'applicazione delle regole (solo) contrattuali.

In tale cornice a me pare che soltanto con un rovesciamento verticale dell'ideologia dell'oggettività dell'insolvenza (e di riflesso della crisi), si possano introdurre meccanismi di aggiustamento negoziale fondati sull'assenza di colpa per effetto di un fatto costituente forza maggiore e, in particolare, se davvero la prestazione possa ritenersi oggettivamente

<sup>15</sup> Per Cass. 13 luglio 2018, n. 18738 "Il concordato preventivo deve essere risolto, a norma dell'art. 186 l.fall., qualora emerga che esso sia venuto meno alla sua funzione di soddisfare i creditori nella misura promessa, a meno che l'inadempimento non abbia scarsa importanza, a prescindere da eventuali profili di colpa del debitore, non trattandosi di un contratto a prestazioni corrispettive ma di un istituto avente una natura negoziale temperata da una disciplina che persegue interessi pubblicistici e conduce, all'esito dell'omologa, alla cristallizzazione di un accordo di natura complessa ove una delle parti (la massa dei creditori) ha consistenza composita e plurisoggettiva".

impossibile a mente di quanto stabilisce l'art. 1256 c.c.<sup>16</sup>. Un approdo di questo tipo si può giustificare nell'emergenza ma poi si tratterebbe di vedere se non apra la stura ad una soggettivizzazione dell'insolvenza, un risultato probabilmente non auspicabile per il bisogno di certezze nei traffici commerciali<sup>17</sup>.

L'unica soluzione post-omologazione che a me pare predicabile e che fuori dai clamori delle riviste e della speculazione scientifica è non raramente praticata è quella di una nuova negoziazione tra il debitore e i singoli creditori (o gruppi di creditori), posto che la disponibilità del credito li legittima a modificare la prestazione che il debitore deve eseguire<sup>18</sup>.

Per effetto dell'innesto del comma 5-*bis* nell'art. 9, si è anche previsto il transito dal concordato preventivo al piano attestato di risanamento e ciò per effetto della rinuncia del debitore al concordato. Si tratta di una fattispecie nuova se si vuole un po' stravagante perché nessuno po-

<sup>16</sup> Sulla applicazione delle regole del diritto delle obbligazioni in funzione della verifica delle condotte degli organi della società v., P. BENAZZO, *Società e amministratori in epoca di Covid-19: tra continuità aziendale e interessi dei creditori*, in *Guida al diritto*, 2020. Si consideri che ciò che esclude l'inadempimento è il *factum principis* (Cass. 8 giugno 2018, n. 14915), ma questo ha carattere transitorio e v'è da dubitare che si trascini sino al 2021. Si opina, D. DE FILIPPIS, *L'esecuzione del concordato preventivo ai tempi del coronavirus*, in *www.ilcaso.it*, che la non imputabilità sia positivizzata dal D.L. n. 18/2020 che all'art. 91 ha inserito un comma 6 *bis*, all'art. 3 del D.L. n. 6/2020 conv. con mod. in L. n. 13/2020 che così statuisce: *il rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è sempre valutata ai fini dell'esclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1218 e 1223 c.c., della responsabilità del debitore, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardi o omessi adempimenti*. È un passaggio narrativo che a mio avviso non giustifica una estensione quale viene ipotizzata. Per un tentativo di disarticolare l'inadempimento dalla colpa ai fini della risoluzione v., S. LEUZZI, *L'impatto del Covid-19 sui concordati preventivi omologati in continuità diretta: l'indagine, le soluzioni*, in *Dalla crisi all'emergenza: strumenti e proposte anti-Covid al servizio della continuità d'impresa*, *www.unijuris.it*.

<sup>17</sup> In termini sostanzialmente identici v., S. AMBROSINI, *La "falsa partenza" del codice della crisi, le novità del decreto liquidità e il tema dell'insolvenza incolpevole*, cit. Si tratta di un tema di enorme delicatezza ma eccentrico rispetto alle superiori riflessioni. Mi sia, solo, consentito dissentire radicalmente da ogni ipotesi di soggettivizzazione della nozione di insolvenza (molti sono i saggi che si orientano in questa direzione), la cui praticabilità minerebbe la certezza delle situazioni giuridiche nel campo dei rapporti di impresa. Non viene in gioco il "diritto mite", ma il fatto che all'impresa insolvente per causa di forza maggiore non si potrebbe applicare alcun istituto con conseguenze davvero imprevedibili e probabilmente paradossali. Mi limito, qui, a rinviare alle pregevoli considerazioni di R. BROGI, *L'insolvenza all'epoca del covid-19*, in *Fall.*, 2020, 737.

<sup>18</sup> La soluzione proposta da D. VATTERMOLI, *La rinegoziazione del concordato post-omologazione*, in *www.giustiziacivile.com*, di applicare le regole di maggioranza mi pare *de iure condito* non supportabile.

teva dubitare che anche in passato il debitore potesse rinunciare alla domanda del concordato per scivolare verso una regolazione interamente negoziale della crisi. Proprio per evitare che sia una previsione bizzarra, a me pare che l'unica lettura possibile sia quella di riconoscere produzione di effetti e permanenza di effetti anche nelle negoziazioni con i creditori.<sup>19</sup>

Un'altra chiosa merita di essere spesa in ordine al nuovo istituto della improcedibilità fallimentare. L'art. 10, D.L. n. 23/2020 stabilisce che tutti i ricorsi ai sensi degli artt. 15 e 195 l.fall. e 3 D.Lgs. n. 270/1999 depositati nel periodo tra il 9 marzo 2020 ed il 30 giugno 2020 sono improcedibili. Pur nella consapevolezza della forzatura della locuzione adoperata, riterrei preferibile – quanto meno per tutti i ricorsi depositati sino al 10 aprile 2020 (e cioè quelli presentati prima di conoscere la causa di improcedibilità) – che si trattasse di una improcedibilità temporanea, sostanzialmente non dissimile da quella tipica del procedimento di media-conciliazione (D.Lgs. n. 28/2010) e ciò al fine di garantire da un lato l'istruzione del procedimento e dall'altro lato al fine di evitare una riproposizione con inutili costi, maggiormente invisi in questo periodo<sup>20</sup>.

A conferma di una visione che il passare degli anni non è in grado di porre in ombra, appare stridente negare all'imprenditore il "diritto" di fallire<sup>21</sup> (anche se poi con la conversione del decreto-legge, quel divieto assoluto è stato un poco edulcorato) e al contempo consentire che il fal-

<sup>19</sup> M. FABIANI, *Il piano attestato di risanamento "protetto"*, in *Fallimento*, 2020.

<sup>20</sup> Ma in senso opposto v. la Circolare del Presidente della Sezione fallimentare del Tribunale di Milano che ha disposto l'immediata trattazione dei nuovi ricorsi al solo fine di deliberare in camera di consiglio l'improcedibilità; F. LAMANNA, *Il "blocco" dei procedimenti prefallimentari imposto dal Decreto Liquidità*, in *www.ilfallimentarista.it*, enfatizza la misura come volta a contenere al massimo il rischio da contagio sanitario, una lettura, però, non in sintonia con la *ratio* economica della misura e non si capisce perché decisiva ai fini di una lettura supertestuale della norma in palese contrasto con una visione solidale.

<sup>21</sup> La Relazione estende all'auto-fallimento l'improcedibilità, ma da un punto di vista di esegesi letterale, l'istanza del debitore ai sensi dell'art. 14 l.fall., potrebbe essere messa "in salvo", v., M. IRRERA - E. FREGONARA, *La crisi d'impresa e la continuità aziendale ai tempi del Cronovirus*, cit.; critico sulla esclusione dell'auto-fallimento è pure D. GALLETTI, *Il diritto della crisi sospeso e la legislazione concorsuale in tempo di guerra*, cit. Né, a tacer d'altro, a voler giustificare con l'emergenza sanitaria e il distanziamento sociale l'impedimento all'auto-fallimento, visto che nessun contratto giudice-debitore è indispensabile prima di provvedere con la dichiarazione di fallimento, si giustificerebbe la procedibilità della richiesta del pubblico ministero, come se il distanziamento sociale che non recede di fronte al solo debitore, receda di fronte alla coppia (quasi un mini-assembramento) debitore-pubblico ministero.

Ancor più irrazionale è ammettere l'apertura della sola amministrazione straordinaria di cui al D.L. n. 347/2003 e non anche di quella "base" del D.Lgs. n. 270/1999.

limento sia dichiarato solo ad iniziativa del pubblico ministero, tanto che all'indomani dell'entrata in vigore del D.L. n. 23/2020, taluno ha adombrato l'*escamotage* di chiedere comunque il fallimento per innescare il circuito della segnalazione dal tribunale al pubblico ministero. Ci pare un espediente che dimostra il paradosso e che, invece, non riesce a sotterrare la riserva mentale dell'equipollenza dell'insolvenza alla frode.

5. Tre sono i campi di intervento sulla struttura finanziaria delle società di capitali:

(i) neutralizzazione sino al 31 dicembre 2020 delle disposizioni relative alle perdite con effetti sul capitale e alla causa di scioglimento per perdite;

(ii) legittimazione dell'applicazione del criterio della continuità aziendale nelle valutazioni bilancistiche ove la continuità fosse presente alla data del 23 febbraio 2020<sup>22</sup> ;

(iii) disinnescamento della postergazione per i finanziamenti soci effettuati dal 9 aprile 2020 al 31 dicembre 2020.

Le prime due misure comparivano in quasi tutti i contributi che da più parti erano stati trasmessi ai ministeri competenti e sono in larga parte condivise, pur in presenza di alcune aporie "temporali"<sup>23</sup>. La terza è più originale ma sembra coerente con le altre misure di sostegno finanziario. Anche i soci debbono poter scommettere sull'impresa cui partecipano senza il timore, in caso di futuro dissesto, di essere penalizzati nelle restituzioni. Un accesso al credito finanziario esterno a condizioni di mercato assai favorevoli potrà essere pareggiato dal sostegno interno; un interesse ad operare in questo modo, mi pare possa derivare dalla circostanza che l'accesso ai finanziamenti esterni è condizionato dall'impegno a non deliberare dividendi per il 2020. La misura non è eterodossa rispetto all'assetto normativo vigente se si rammenta il poco utilizzato art. 182 *quater* l.fall., là dove la postergazione viene ribaltata in prededuzione (per l'80%) quando i finanziamenti alla ristrutturazione provengono da risorse immesse dai soci<sup>24</sup>.

Per ciò che attiene alla neutralizzazione delle perdite sul capitale, la

<sup>22</sup> Per una ipotesi di valutazione di continuità intermedia v., M. SPIOTTA, *La (presunzione di) continuità aziendale al tempo del covid-19*, in *www.ilcaso.it*; critiche alla disposizione sono avanzate da D. GALLETTI, *Il diritto della crisi sospeso e la legislazione concorsuale in tempo di guerra*, cit.

<sup>23</sup> F. DIMUNDO, *La "messa in quarantena" delle norme sulle perdite del capitale e sullo scioglimento delle società. note sull'art. 6 del "decreto liquidità"*, *www.ilcaso.it*, segnala il corto respiro della misura ma è chiaro che l'intero D.L. n. 23/2020 è stato pensato come misura provvisoria.

<sup>24</sup> M. IRRERA - E. FREGONARA, *La crisi d'impresa e la continuità aziendale ai tempi del Cronovirus*, cit.



norma ricalca fedelmente, nella declinazione, le disposizioni di cui agli artt. 182 *sexies* l.fall e 20 CCII<sup>25</sup>.

6. Le imprese hanno a disposizione una straordinaria occasione per dimostrare di essere in grado di assolvere all'utilità sociale predicata nella Costituzione. Le imprese che accederanno al "nuovo" credito lo facciano con la consapevolezza di avere le carte da giocare per restare sul mercato, non per traghettare da una sponda all'altra nei procedimenti di crisi. È fondamentale che il credito sia utilizzato in modo dinamico e non come puntello di crisi del tutto avulse dall'emergenza (l'esclusione di cui all'art. 1, comma 2, forse non è sufficiente ad escludere questo rischio). Ma, proprio perché, si discute di "nuovo" credito, occorre che le erogazioni siano protette perché in uno scenario così oscuro potrà capitare che molte imprese non riusciranno a sopravvivere pur avendone, oggi, le potenzialità. In queste situazioni che, per comodità, possiamo dipingere di "buona fede", il futuro dissesto non dovrebbe pregiudicare chi ha erogato i finanziamenti. In questa cornice, o ci si converte tutti all'interpretazione secondo la quale l'esenzione dall'azione revocatoria di cui all'art. 67, comma 3, lett. a), l.fall. non si applica solo ai pagamenti ma anche agli atti di gestione ordinaria, oppure non si potrà fare a meno di un intervento normativo, con i necessari riflessi sul versante penalistico (oggi del tutto trascurato).

In questa precisa cornice e cioè quella di mettere in campo misure altre che siano, davvero, un sostegno alle imprese, e che ambiscano ad essere sistemiche, pur nella provvisorietà, mi pare che: (i) si debbano indagare le esigenze finanziarie delle imprese in difficoltà, con formulazione di ipotesi e di soluzioni avverse; (ii) si debba prefigurare l'erogazione di un credito responsabile, assicurare la gestione corrente e le protezioni per il sistema e la proporzione dell'intervento; (iii) si debba evitare di portare le imprese in difficoltà da *lockdown* necessariamente all'interno di un canale concorsualizzante, potendosi preferire uno snello micro-procedimento che impedisca ai creditori iniziative esecutive (individuali

<sup>25</sup> Per D. GALLETTI, *Il diritto della crisi sospeso e la legislazione concorsuale in tempo di guerra*, cit., la misura è incongrua perché si applica indistintamente a tutte le imprese e senza una verifica giudiziale. A me pare che la prima critica sia fondata e che, tuttavia, sia comprensibile che nell'oscurità dello scenario delle filiere, il legislatore non sia stato in grado di operare una selezione davvero realistica. Quanto, invece, alla seconda critica, in questo periodo di emergenza non sia utile ed efficiente l'approccio giurisdizionale preventivo che imporrebbe enormi costi di transazione sulla gestione corrente, mentre (v., *infra*), lo Stato dovrebbe assumersi la responsabilità di una reazione sanzionatoria senza pari, perché chi approfitta ora delle risorse di tutti, contribuisce ad affossare le speranze di ricostruzione del Paese.

e collettive) per un breve periodo, ma al quale non corrisponda affatto il divieto di pagamenti da parte del debitore e ciò allo scopo di non paralizzare il circuito del credito finanziario e commerciale. Con riferimento a questa ultima ipotesi che potremmo provare a definire di “automoratoria”<sup>26</sup>, l’idea era quella di determinare una sospensione, per un tempo dato (tre/sei mesi), di tutte le iniziative esecutive e ciò per effetto di un’autodichiarazione da iscrivere presso il registro delle imprese<sup>27</sup> con la quale il debitore certifica che l’impresa si è venuta a trovare in difficoltà a causa dell’emergenza Covid-19. Una autodichiarazione non sottoposta a controllo preventivo, del tutto avulsa dall’intervento tutorio del giudice, ma sottoposta a controllo del giudice a seguito di opposizione di quei creditori che ne lamentino un utilizzo strumentale nell’ambito di un procedimento agile, sulla falsariga di quello cautelare, dotato di efficienza dissuasiva se all’accertamento della falsità dell’autodichiarazione si accompagnassero sanzioni patrimoniali per equivalente e cioè con il sequestro e poi la confisca dell’azienda<sup>28</sup> utilizzando un procedimento omologo a quello delle misure di prevenzione. In tal senso il debitore sarebbe protetto ma potrebbe gestire l’impresa senza alcuno dei vincoli tipici di una procedura concorsuale, anche la più “tenue”<sup>29</sup>. Questa ipo-

<sup>26</sup> È, ovviamente, una qualificazione grezza e enunciata solo a scopi esemplificativi.

<sup>27</sup> Si tratta di una soluzione simile a quella proposta da L. PANZANI - G. CORNO, *Prevedibili effetti del coronavirus sulla disciplina delle procedure concorsuali*, in *www.ilcaso.it*, e rielaborata in un *paper* inedito da I. PAGNI; non troppo diversa è la proposta di F. BENASSI, *Brevi spunti per un’agile procedura di “sostegno” alle imprese in crisi da coronavirus*, *www.ilcaso.it*, il quale pur partendo dall’ipotesi di novella amministrazione controllata, se ne distanzia subito mettendo in luce la necessità di evitare di attribuire al tribunale poteri autorizzatori non solo degli atti di ordinaria ma anche di straordinaria amministrazione.

<sup>28</sup> Si tratta di una lettura che mira ad attribuire allo Stato il ruolo di controllore *ex post* e non *ex ante*. L’opposta visione è, invece, predicata da M. FERRO, *La sopravvivenza della legge fallimentare al Coronavirus: il limbo della giustizia concorsuale dopo il D.L. 23/2020*, in *www.ilquotidianogiuridico.it*.

<sup>29</sup> In tal senso non mi pare condivisibile la pur suggestiva proposta di D. GALLETTI, *Il diritto della crisi sospeso e la legislazione concorsuale in tempo di guerra*, cit., ad avviso del quale il modello potrebbe essere una rimodellata amministrazione controllata; l’“interpretazione autentica” fornita da G. LIMITONE, *L’accompagnamento fuori dalla crisi con l’aiuto dell’OCC-COVID-19*, in *www.ilcaso.it*, mostra la volontà di una eterogestione giudiziaria che a me pare eccentrica per due ordini di ragioni: (i) da un lato queste imprese dovrebbero essere quelle ancora sane a febbraio 2020 e potenzialmente risanabili; (ii) dall’altro lato dopo il *lockdown* sanitario rischierebbero il *lockdown* giudiziario perché aver bisogno di pareri, autorizzazioni ed altri meccanismi di vigilanza certo non sembra il miglior viatico per una serena riattivazione, in una cornice nella quale non vi sarebbe neppure un sospiro di frode; in termini critici per questa soluzione vedi anche S. AMBROSINI, *La “falsa partenza” del codice della crisi, le novità del decreto liquidità e il tema dell’insolvenza incolpevole*, cit.

tesi è stata accantonata e in sua vece si è previsto il già ricordato piano attestato di risanamento “protetto”<sup>30</sup>.

Ma come anticipavo nelle premesse, senza una visione di sistema tutti gli interventi finanziari avranno il fiato corto perché, comunque le imprese accumuleranno nuovo debito; ciò impone, ragionevolmente, un intervento più strutturato e più innovativo sul versante patrimoniale. È necessario sin da ora, avere un prisma visivo prospettico che guardi oltre lo spettro temporale dell'emergenza e prefiguri da subito soluzioni di conversione dei crediti finanziari nuovi in strumenti finanziari partecipativi (ma ben diversi da quelli utilizzati, attualmente, nei processi di ristrutturazione, là dove appaiono poco più che *junk bond*) correlati a imprese che creino valore e che possano essere efficientemente immessi sul mercato nel quadro della creazione di appositi fondi di investimento anche con il supporto dello Stato<sup>31</sup>.

Ma, al fondo, l'interrogativo che si ritrova nel titolo di questo breve saggio si può ricondurre ad una opzione e cioè se sia preferibile adottare una tecnica normativa tampone per cercare di governare l'emergenza, attendere che questa si esaurisca e poi ripartire con le regole di gestione della crisi già composte, oppure trarre dalla drammatica esperienza che il mondo sta vivendo suggerimenti per un diverso approccio alla crisi, più flessibile verso la posizione del debitore. Si tratta di una scelta di politica legislativa molto delicata e al contempo forte perché evocherebbe – preferendo questa seconda soluzione - una quasi necessitata pubblicizzazione della gestione delle crisi con un intervento più o meno invasivo dell'amministrazione statale; tutto ciò si tradurrebbe, con ragionevole verosimiglianza, in una obliterazione delle aspettative dei creditori ma col rischio di creare un circuito vizioso (e non virtuoso) costituito dal fatto che i creditori sono, nella gran parte dei casi, a loro volta imprese. Ciascuno propone, ovviamente, le proprie ricette e non è il caso, qui, di addizionarne altre, salvo auspicare ciò che raramente accade e cioè che ci si possa confrontare con una visione di sistema. Visione che deve, ine-

<sup>30</sup> Da più parti sono state sollecitate le più disparate ipotesi di creare dei nuovi modelli procedurali, dall'amministrazione controllata 2.0 (GALLETTI, *Il diritto della crisi sospeso*, cit.; CENSONI, *La gestione delle crisi sistemiche delle imprese da covid-19 fra legge fallimentare e codice della crisi e dell'insolvenza: il ritorno dell'amministrazione controllata?*, [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it)), all'inibitoria (BENASSI, *Brevi spunti per un'agile procedura di “sostegno” alle imprese in crisi da Coronavirus*, in [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it); PANZANI-CORNO, *La disciplina dell'insolvenza durante la pandemia da covid-19. Spunti di diritto comparato, con qualche riflessione sulla possibile evoluzione della normativa italiana*, in [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it)).

<sup>31</sup> L. STANGHELLINI - P. RINALDI, *Trasformazione dei prestiti Covid-19 in strumenti finanziari partecipativi (sfp), una idea per far ripartire il sistema delle imprese*, in [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it).

vitabilmente, includere e armonizzare come in un giuoco di incastri le misure di governo delle crisi con le misure di favore nella erogazione dei finanziamenti. Per evitare che l'incastro si risolva nell'inestricabile "cubo di Rubik", occorrerà dosare con la sapienza di uno "chef tristellato" l'equilibrio fra ingredienti costituiti da facilità di accesso, adeguata protezione, verifica di funzionalizzazione e verifica delle *performance* conseguite con l'accesso al credito.

Nel chiudere queste brevi note nonostante il passaggio alla "Fase 3", l'orizzonte ci appare distante e presenta una curvatura buia, ma qualunque siano le scelte che si deciderà di intraprendere, v'è da auspicare e forse pretendere che queste siano consapevoli e coerenti (anche) in funzione di re-eticizzare il ruolo dell'impresa.



## L'ORDINAMENTO CONCORSUALE TRA LEGISLAZIONE EMERGENZIALE ED OBIETTIVI DI POLITICA INDUSTRIALE

GIACOMO D'ATTORRE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Carattere eccezionale delle norme emergenziali e coerenza dell'ordinamento. – 3. Crisi d'impresa e politica industriale

1. I periodi di emergenza economica non sono i più adatti per discutere in termini generali della disciplina della crisi d'impresa. Da un lato, tutti si sentono in dovere di suggerire interventi normativi più o meno innovativi e di formulare consigli al legislatore, allo stesso modo in cui tutti diventano allenatori della nazionale durante i mondiali di calcio. Dall'altro lato, si tende spesso a dimenticare che le risposte normative di tipo eccezionale adottate nel periodo emergenziale non vanno confuse con il quadro di una ordinata e regolare disciplina concorsuale nei periodi ordinari.

Nelle brevi riflessioni che seguono si cercherà di rifuggire da ambedue le tentazioni. Si partirà da un breve esame delle norme transitorie introdotte dal legislatore in questo periodo, soprattutto al fine di valutarne il rapporto con il restante sistema concorsuale e societario. A seguire, si coglierà l'occasione per alcuni spunti di riflessione generale su alcuni temi di fondo della disciplina concorsuale in relazione al più ampio contesto economico e sociale di riferimento.

2. Il legislatore italiano, al pari di quanto avvenuto in molti altri ordinamenti<sup>1</sup>, ha adottato diverse misure protettive a carattere temporaneo in materia societaria e concorsuale. L'intervento si compone, in particolare, di norme in materia di disposizioni temporanee sul capitale sociale (art. 6, d.l. n. 23/2020, convertito, con modificazioni, con l. 40/2020), principi di redazione del bilancio (artt. 6 *bis* e 7, d.l. n. 23/2020), postergazione dei finanziamenti soci (art. 8, d.l. n. 23/2020), concordato preventivo e accordi di ristrutturazione dei debiti (art. 9, d.l. n. 23/2020), ricorsi e richieste per la dichiarazione di fallimento e dichiarazioni di insolvenza (art. 10, d.l. n. 23/2020).

<sup>1</sup> Per una panoramica, vedi P. DE CESARI, *Misure temporanee ed urgenti adottate da alcuni Stati europei per far fronte alla crisi da emergenza Covid-19*, in *Fallimento*, 2020, 1009.

Non è questa la sede per un'analisi approfondita del contenuto di queste norme e delle difficoltà interpretative che presentano<sup>2</sup>. Può essere, invece, utile osservare come gli interventi normativi, sia pur disomogenei per contenuto e rilevanza applicativa, siano riconducibili a tre grandi categorie.

La prima categoria comprende le norme dirette a introdurre una sorta di “scudo” protettivo intorno all'impresa insolvente o in crisi, ad evitare che il periodo di crisi economica da Covid-19 possa determinare conseguenze irreversibili (dichiarazione di fallimento: art. 10, d.l. n. 23/2020) o difficilmente reversibili (apertura della liquidazione: artt. 6, 6 *bis* e 7, d.l. n. 23/2020). Si consente così all'impresa di avere un congruo periodo di tempo per approntare le misure più appropriate e per verificare la possibilità di un superamento della situazione di difficoltà al termine della fase di emergenza.

La seconda categoria comprende le norme funzionali a consentire un adeguamento delle procedure negoziali in corso al mutato scenario di riferimento, permettendo al debitore di avere un termine per modificare il piano o la proposta (art. 9, comma 2, d.l. n. 23/2020), differire i termini di adempimento (art. 9, comma 3, d.l. n. 23/2020), avere più tempo per la presentazione della proposta o dell'accordo (art. 9, comma 4, d.l. n. 23/2020) o poter presentare un piano attestato di risanamento all'esito del procedimento di pre-concordato (art. 9, comma 5-*bis*, d.l. n. 23/2020). In questo modo si evita che vengano omologati concordati preventivi o accordi di ristrutturazione basati su piani o proposte ormai inattuali, perché predisposti prima dell'emergenza, e pertanto destinati, nell'ipotesi di omologazione, ad un quasi inevitabile inadempimento successivo, o si concede al debitore la possibilità di elaborare e implementare un tentativo di soluzione negoziale (concordato preventivo, accordi di ristrutturazione, piano attestato di risanamento) al riparo dalle azioni dei creditori.

La terza categoria comprende le norme che “sterilizzano” per un da-

<sup>2</sup> Vedi, tra i molti, M. FABIANI, *Prove di riflessioni sistematiche per la crisi da emergenza Covid-19*, in *Fallimento*, 2020, 589 ss.; ID., *Il piano attestato di risanamento protetto*, *ivi*, 2020, 877 ss.; G. D'ATTORRE, *Disposizioni temporanee in materia di riduzione del capitale ed obblighi degli amministratori di società in crisi*, *ivi*, 2020, 597 ss.; A. GUIOTTO, *La temporanea sospensione del giudizio sulla continuità aziendale*, *ivi*, 2020, 603 ss.; F. DE SANTIS, *La giustizia concorsuale ai tempi della pandemia*, *ivi*, 2020, 609 ss.; R. BROGI, *L'insolvenza all'epoca del covid-19*, *ivi*, 2020, 737 ss.; G. NARDECCHIA, *La legislazione emergenziale: il concordato preventivo*, *ivi*, 2020, 885 ss.; M. FERRO, *La sopravvivenza della legge fallimentare al Coronavirus: il limbo della giustizia concorsuale dopo il D.L. 23/2020*, in *www.ilquotidianogiuridico.it*.

to periodo temporale i termini di adempimento dei concordati preventivi, degli accordi di ristrutturazione, dei piani del consumatore e degli accordi di composizione omologati (art. 9, comma 1, d.l. 23/2020). Funzione della norma è, evidentemente, quella di limitare le ipotesi di risoluzione delle procedure concorsuali negoziali omologate, spostando in avanti di sei mesi il termine di adempimento, evitando che una crisi di liquidità temporanea possa travolgere la proposta o l'accordo omologati.

Le finalità delle varie misure sono condivisibili e le misure, sia pure con alcune lacune o contraddizioni (si pensi al totale oblio dei piani attestati di risanamento *ex art. 67 l.fall.* in corso di esecuzione e dei concordati fallimentari omologati), sono per molti versi inevitabili in questa fase. Resta, però, il delicato compito, lasciato a interpreti ed operatori, di conciliare e rendere coerenti queste norme *extra ordinem* con il restante sistema concorsuale al cui interno si collocano. Esigenza di coerenza resa non meno necessaria dal carattere temporaneo di applicazione di queste norme, i cui effetti, in termini di doveri e responsabilità per i soggetti coinvolti ed anche per i terzi, si riflettono ben oltre le scadenze temporali previste espressamente per ciascuna previsione.

Si pensi, per fare il primo esempio, al delicato profilo delle azioni revocatorie fallimentari. L'improcedibilità dei ricorsi di fallimento ha consentito ad alcune imprese, anche dichiaratamente insolventi, di rimanere sul mercato e di continuare ad operare con i terzi, stipulando contratti, effettuando pagamenti e così via. Se al termine del periodo di improcedibilità dei ricorsi di fallimento lo stato di insolvenza non viene superato ed eventuali tentativi di risanamento non vanno a buon fine, l'unica prospettiva sarà quella della sottoposizione dell'impresa alla procedura di fallimento, con conseguente applicazione delle norme sugli effetti del fallimento nei confronti degli atti pregiudizievoli ai creditori. Il rischio, allora, è che il futuro curatore possa (*rectius*: debba) esercitare l'azione revocatoria fallimentare nei confronti degli atti e pagamenti compiuti dall'impresa durante il periodo di improcedibilità dei ricorsi di fallimento. Sarà agevole per il curatore provare la conoscenza dello stato di insolvenza da parte del terzo e, se i pagamenti non sono stati conformi ai termini d'uso, non potrà nemmeno essere invocata l'esenzione da revocatoria, non essendo possibile costruire in via interpretativa una speciale causa di esenzione da Covid-19. Qui si mostrano evidenti i limiti di un intervento normativo emergenziale che ha avuto ad oggetto solo il profilo, più diretto e immediato, della dichiarazione di fallimento, ma non anche i riflessi di questa scelta<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Più coerente l'approccio del legislatore tedesco. L'art. 1, par. 2 della "Legge per la



Sempre in tema di revocatoria fallimentare, altro profilo delicato è rappresentato dai possibili effetti della proroga dei termini di adempimento dei concordati preventivi e degli accordi di ristrutturazione. La proroga riguarda i termini di adempimento della proposta (nel concordato preventivo) o dell'accordo (negli accordi di ristrutturazione dei debiti), ma non coinvolge, né potrebbe farlo, i termini di attuazione delle previsioni del piano economico-finanziario sottostante la proposta o l'accordo. In ragione di ciò, avremo dei concordati preventivi e degli accordi di ristrutturazione in regolare adempimento rispetto alle previsioni della proposta o dell'accordo, ma senza la regolare attuazione del piano. Inevitabile, pertanto, interrogarsi sulla perdurante esenzione da revocatoria e da bancarotta preferenziale di atti, pagamenti e operazioni compiuti in esecuzione di un concordato preventivo o di un accordo di ristrutturazione in un momento nel quale le previsioni del piano economico-finanziario erano manifestamente non rispettate<sup>4</sup>.

Altro esempio coinvolge gli organi sociali della società che abbia beneficiato della sospensione temporanea delle norme in materia di riduzione del capitale per perdite. Per effetto della sospensione introdotta dall'art. 5, d.l. n. 23/2020, viene meno, per il periodo temporale descritto, l'obbligo degli amministratori di accertare senza indugio il verificarsi della causa di scioglimento e non opera il dovere, sancito dall'art. 2486 c.c., di gestire la società ai soli fini della conservazione dell'integrità e del valore del patrimonio sociale, mantenendo gli amministratori i loro poteri di gestione ordinari e non meramente conservativi. Restano, però, operanti le altre norme che definiscono i doveri degli amministratori (e dei componenti degli organi di controllo) in caso di crisi o di insolvenza e che potrebbero ostacolare o impedire la prosecuzione dell'attività imprenditoriale. Poiché la riduzione del capitale sociale al di sotto del minimo legale costituisce il primo e più significativo indicatore della crisi<sup>5</sup>, è evidente che gli amministratori ed i componenti degli organi di con-

mitigazione delle conseguenze della Pandemia COVID-19 nel diritto civile, fallimentare e della procedura penale del 27 marzo 2020" (*Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht Vom 27. März 2020*) prevede, a determinate condizioni, la non revocabilità dei pagamenti e degli atti effettuati nell'ambito dell'ordinaria attività d'impresa durante il periodo in cui è sospeso l'obbligo del debitore di presentare istanza di fallimento.

<sup>4</sup> Sulle conseguenze dell'inattuazione del piano concordatario anche in relazione alla possibile risoluzione del concordato preventivo, vedi F. SACCHI, *Inattuazione del piano e inadempimento della proposta nel concordato preventivo*, in *Riv. dir. comm.*, 2018, 145 ss.

<sup>5</sup> Cfr. gli indicatori della crisi elaborati dal CNDCEC, ex art. 13 CCII.

trollo, pur in presenza della sospensione della regola “capitalizza o liquida”, devono confrontarsi con gli altri obblighi che trovano applicazione in presenza dello stato di crisi<sup>6</sup>.

Resta ferma, in particolare, l'applicazione del novellato art. 2086, comma 1, c.c., che impone all'imprenditore, tra l'altro, di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi<sup>7</sup>. In presenza di uno stato di crisi, l'adozione di uno degli strumenti (societari, negoziali o concorsuali) previsti dall'ordinamento è doverosa per l'imprenditore e, nel caso di impresa societaria, per gli amministratori. Se, utilizzando la deroga concessa dall'art. 6, D.L. n. 23/2020, non si fa ricorso allo strumento dell'aumento di capitale, se non avviene un finanziamento soci (oggi agevolato ex art. 8, D.L. n. 23/2020), se non si attua altra operazione societaria, resta fermo il dovere di far ricorso ad una delle procedure di regolazione della crisi.

Si tratta, peraltro, di un dovere che discende non solo dal novellato art. 2086 c.c., che recepisce soluzioni cui si era già addivenuti in via interpretativa in precedenza, ma anche dal generale dovere di preservare l'integrità del patrimonio sociale e dalle norme che puniscono con il reato di bancarotta semplice il compimento di operazioni di grave imprudenza per ritardare il fallimento e il comportamento che aggrava il dissesto con colpa grave (art. 217, comma 1, nn. 3 e 4, l. fall.)<sup>8</sup>. L'applicazione di queste norme non è stata sospesa, così da continuare a trovare applicazione malgrado la sospensione degli obblighi in materia di capitale sociale<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Sul punto sia consentito il richiamo a G. D'ATTORRE, *Disposizioni temporanee*, cit., 600.

<sup>7</sup> In argomento, vedi, tra i molti, V. CALANDRA BUONAURA, *Amministratori e gestione dell'impresa nel Codice della crisi*, in *Giur. comm.*, 2020, I, 19 ss.; S. FORTUNATO, *Codice della crisi e codice civile: impresa, assetti organizzativi e responsabilità*, in *Riv. Società*, 2019, 964 ss.; E. GINEVRA, C. PRESCIANI, *Il dovere di istituire assetti organizzativi adeguati ex art. 2086 c.c.*, in *NLGCC*, 2019, 1210 ss.; M.S. SPOLIDORO, *Note minime sulla “gestione dell'impresa” nel nuovo art. 2086 c.c. (con una postilla sul ruolo dei soci)*, in *Riv. Società*, 2019, 253 ss.; P. BENAZZO, *Il Codice della crisi d'impresa e l'organizzazione dell'imprenditore ai fini dell'allerta: diritto societario della crisi o crisi del diritto societario*, in *Riv. Società*, 2019, 274 ss.

<sup>8</sup> Sulla illiceità penale e civile del comportamento dell'amministratore che, presenza di sintomi della crisi, abbia tenuto comportamenti gravemente imprudenti, cfr., da ultimo, R. RORDORF, *Doveri e responsabilità degli organi di società alla luce del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, in *Riv. Società*, 2019, 940.

<sup>9</sup> Con riferimento all'art. 182 *sexies* l. fall., vedi R. SACCHI, *La responsabilità gestionale nella crisi dell'impresa societaria*, in *Diritto societario e crisi d'impresa*, a cura di U.

L'esame dell'insieme delle norme e delle regole che disciplinano i doveri degli amministratori di società in crisi delinea, pertanto un quadro complesso, nel quale la sospensione dell'applicazione dell'art. 2486 c.c. non si traduce nella disapplicazione o superamento dei doveri che incombono sugli amministratori (e sui componenti degli organi di controllo) nella situazione di crisi e delle conseguenti responsabilità<sup>10</sup>. Gli amministratori, nel rispetto del dovere della conservazione dell'integrità del patrimonio sociale e del principio di corretta gestione societaria e imprenditoriale, devono comunque assumere una gestione prudentiale, che contemperi l'eventuale tentativo di risanamento con la tutela dell'interesse primario dei creditori.

Sul piano della responsabilità risarcitoria, la sostituzione di *rules* (le regole sul capitale) con *standards* non è, tuttavia, priva di rilievo. Da un lato, lascia spazio all'operatività della *business judgment rule* nello scrutinio dell'attività degli amministratori e non vi è dubbio che nella valutazione di ragionevolezza *ex ante* della scelta degli amministratori potrà rilevare anche la legittima aspettativa di interventi pubblici di sostegno preannunciati o comunque ipotizzati in questa fase emergenziale. Dall'altro lato, consente comunque di evitare l'applicazione della regola rigida e presuntiva dell'art. 2486 c.c. nella quantificazione del danno da gestione non conservativa, riacquistando pieno vigore le regole ordinarie che impongono all'attore di provare l'inadempimento, il danno ed il nesso di causalità.

A fronte di queste difficoltà di coordinamento tra le misure emergenziali ed il complessivo sistema concorsuale, la tentazione potrebbe essere quella di procedere ad una rimeditazione degli istituti concorsuali alla luce dei recenti interventi normativi, al fine di guidare l'interpretazione degli stessi verso approdi coerenti con la *ratio* della normativa emergenziale.

In questa prospettiva, si è proposto di considerare la forza maggiore come esimente dell'insolvenza *ex art. 5 l. fall.*<sup>11</sup>, così superando il consolidato orientamento circa il carattere oggettivo dell'insolvenza e l'irrelevanza della non imputabilità al debitore. Anche se basata su una

Tombari, Torino, 2014,137.

<sup>10</sup> Nella stessa prospettiva, con riferimento all'art. 182 *sexies* l.fall., analoghe considerazioni sono già state compiutamente svolte da M. MIOLA, *Art. 182 sexies*, in *Il concordato preventivo e gli accordi di ristrutturazione dei debiti*, a cura di A. Nigro - M. Sandulli - V. Santoro, Torino, 2014, 518.

<sup>11</sup> G. LIMITONE, *La forza maggiore nel giudizio sull'insolvenza*, in *www.ilcaso.it*, evoca il concetto di forza maggiore come esimente dell'insolvenza

comprensibile volontà di arginare, nell'immediato, gli effetti economici della pandemia sul tessuto imprenditoriale, la tesi non può essere condivisa, perché significherebbe riportare nel sistema una concezione sanzionatoria del fallimento<sup>12</sup> e perché consentirebbe ad imprese, in stato di insolvenza non imputabile, di continuare ad operare sul mercato, con il rischio di una propagazione dell'insolvenza e con una sostanziale disattivazione degli obblighi di attivarsi tempestivamente per attuare uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi. A ciò si aggiunga che l'irrilevanza della insolvenza "non imputabile" renderebbe incerta anche la nozione di *scientia decoctionis* nelle azioni revocatorie fallimentari (art. 67 l.fall.), dovendosi in tale ipotesi valutare anche la conoscenza o conoscibilità da parte del terzo della imputabilità dell'insolvenza del debitore al momento del compimento dell'atto o pagamento.

Il rischio da evitare con cura è quello di considerare la normativa emergenziale come il grimaldello per superare risultati, consolidati o recenti, che convergono nella direzione di favorire l'emersione anticipata della crisi. In presenza di uno stato di crisi o di insolvenza, quale che sia la causa dello stesso, l'approccio più efficiente, a tutela della conservazione dei complessi aziendali, ove possibile, e del tasso di *recovery* dei creditori, resta quello che passa attraverso il tempestivo ricorso ad uno degli strumenti, societari o concorsuali, variamente declinati in funzione della gravità della crisi e delle caratteristiche qualitative/quantitative dell'impresa. In questa prospettiva, si confida che il rinvio al 1° settembre 2021 dell'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, reso necessario in ragione delle difficoltà che avrebbero avuto gli operatori a far fronte al numero presumibilmente elevato di procedure concorsuali con strumenti non ancora rodati, non venga considerato il primo passo per un accantonamento dello stesso. Pur nelle inevitabili lacune ed imprecisioni, che potranno essere colmate in sede di correttivo, e pur nella necessità di adeguarlo alla Direttiva (UE) 1023/2019 sulla ristrutturazione e l'insolvenza, il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza segna, infatti, un significativo passo in avanti nella legislazione concorsuale (si pensi, tra l'altro alla disciplina della crisi e insolvenza di gruppo, alle misure di allerta e composizione assistita, all'organica disciplina del sovraindebitamento) e l'eventuale abbandono dello stesso segnerebbe un'occasione mancata per il nostro ordinamento.

### 3. La situazione emergenziale, cui seguirà inevitabilmente una fase

<sup>12</sup> Per questa corretta considerazione vedi R. BROGI, *L'insolvenza*, cit., 745.

più o meno prolungata di crisi economica di sistema, può comunque fornire l'occasione per una riflessione più generale sulle procedure concorsuali. Non si può affrontare, in questa sede, il dibattuto tema delle finalità delle procedure concorsuali, né tantomeno quello dell'identificazione degli interessi al cui perseguimento le procedure sono volte e del rapporto tra gli stessi<sup>13</sup>. Nemmeno si può indugiare sulla contrapposizione tra liquidazione e risanamento, così come sulla distinzione tra procedure *debtor oriented* e *creditor oriented*. Sono argomenti che richiedono un approfondimento non compatibile con i limiti del presente scritto.

A mero livello di suggestione si possono, comunque, tratteggiare i confini di una possibile linea di ricerca, volta ad individuare i rapporti tra la disciplina delle crisi d'impresa ed una moderna politica industriale del Paese. È da chiedersi, infatti, se davvero le procedure concorsuali, nei loro presupposti e modalità di svolgimento, possano essere sempre "indifferenti" alle linee guida che le autorità politiche dettano, in varie forme, per innalzare la competitività dei sistemi industriali e per sostenere la capacità di innovazione e la competitività delle imprese.

Vari possono essere i punti di attrito e frizione tra disciplina della crisi d'impresa e politica industriale, a partire dalle modalità di liquidazione dell'attivo e passando per i "poteri" attribuiti ai creditori nelle procedure concorsuali. In particolare, i diritti attribuiti ai creditori nelle procedure negoziali (concordati preventivi, concordati fallimentari, accordi di ristrutturazione dei debiti) spesso si traducono normativamente in un potere degli stessi di decidere la destinazione degli attivi patrimoniali del debitore, potendo essi esercitare una sorta di potere di veto in ordine ai tentativi di superamento della crisi e potendo finanche (attraverso le proposte concorrenti nel concordato preventivo o le proposte dei terzi nel concordato fallimentare) disporre del patrimonio del debitore. Il tutto avendo comune unico parametro di riferimento l'interesse dei creditori (per come lo si voglia poi qualificare, anche nei rapporti distributivi interni) e senza (almeno apparentemente) alcun riguardo agli interessi di politica industriale, connessi alla titolarità e collocazione

<sup>13</sup> In argomento, vedi, tra i molti, , vedi A. BASSI, *Lezioni di diritto fallimentare*, Bologna, 2011, 19 ss.; F. DI MARZIO, *Obbligazione, insolvenza, impresa*, Milano, 2019, 19 ss.; M. FABIANI, *La tutela dei diritti nelle procedure concorsuali*, in *Trattato delle procedure concorsuali*, diretto a A. Jorio e B. Sassani, IV, Milano, 2016, 671; A. JORIO, *Introduzione*, in *Trattato delle procedure concorsuali*, diretto da A. Jorio, B. Sassani, I, Milano, 2014, 30 ss.; A. NIGRO, *La disciplina delle crisi patrimoniali delle imprese. Lineamenti generali*, in *Trattato di diritto privato* diretto da M. Bessone, XXV, Torino, 2012, 289; L. STANGHELLINI, *Le crisi d'impresa fra diritto ed economia*, Bologna, 2014, 50 ss.

geografica di determinati *assets* produttivi. Così, ad esempio, può verificarsi (quantomeno nelle imprese non soggette ad amministrazione straordinaria o liquidazione coatta amministrativa) che, a fronte di una proposta di concordato con continuità, i creditori presentino ed approvino una proposta concorrente di tipo meramente liquidatorio; oppure, può essere approvata dai creditori una proposta che preveda il trasferimento all'estero di determinate aziende o rami di azienda, operanti in settori economici sensibili.

Il tema è quello dei limiti alla signoria del potere dei creditori nelle procedure concorsuali<sup>14</sup>, che si manifesta anche in un potere, sia pure indiretto, di decidere la riallocazione del patrimonio del debitore. Va verificato, al riguardo, se sia possibile, anche nelle procedure negoziali, tutelare il valore patrimoniale dei crediti, garantendone un soddisfacimento non inferiore all'alternativa liquidatoria<sup>15</sup>, senza tuttavia dover sempre e necessariamente riconoscere ai creditori stessi anche il potere di decidere le forme e le modalità attraverso le quali dovranno essere reperite le risorse per il loro soddisfacimento.

A ben vedere, i primi indici in questo senso possono già intravedersi, oltre che nei cd. "concordati coattivi" previsti nella liquidazione coatta amministrativa e nell'amministrazione straordinaria, anche nella norma introdotta dall'art. 48, comma 5, c.c.i., che attribuisce al tribunale il potere di omologare gli accordi di ristrutturazione "anche in mancanza di adesione da parte dell'amministrazione finanziaria, quando l'adesione è decisiva ai fini del raggiungimento delle percentuali di cui all'articolo 57, comma 1, e 60 comma 1 e quando, anche sulla base delle risultanze della relazione del professionista indipendente, la proposta di soddisfacimento della predetta amministrazione è conveniente rispetto all'alternativa liquidatoria". La possibilità di omologare un accordo di ristrutturazione in mancanza del consenso dell'amministrazione finanziaria porta a interrogarsi sulla possibilità, a determinate condizioni, di estendere questo intervento sostitutivo e "tutorio" del Tribunale anche a creditori diversi (*in primis*, i creditori finanziari), limitatamente a settori e attività la cui destinazione sia rilevante ai fini del governo dell'economia nazionale.

Si tratta, comunque, solo di spunti, che dovranno ricevere più approfondito e meditato svolgimento.

<sup>14</sup> Per alcune riflessioni critiche sul ruolo attribuito ai creditori nelle procedure concorsuali, vedi F. DI MARZIO, *Obbligazione*, cit., 62 ss.

<sup>15</sup> Sul punto vedi, di recente, I. DONATI, *Crisi d'impresa e diritto di proprietà. Dalla responsabilità patrimoniale all'assenza di pregiudizio*, in *Riv. soc.*, 2020, 164 ss.



**CRISI D'IMPRESA, CONTINUITÀ CONTRATTUALE  
E APPALTI PUBBLICI:  
MODELLO GENOVA, ITALIA VELOCE  
E PROCEDURE LENTE**

LUCA PISANI

SOMMARIO: 1. 28 aprile 2020: il “modello Genova” si impone all’attenzione nazionale. Decreto semplificazioni e “Italia veloce”. – 2. La continuità contrattuale da sola non basta a prevenire il rallentamento degli appalti: il problema dei subappaltatori nei lavori EXPO 2015 ed il Decreto “destinazione Italia” del 2013. – 3. Il codice della crisi rinviato al 2021 e il decreto “sblocca cantieri” che ne anticipa alcuni tasselli. – 4. Gli effetti della continuità contrattuale (anche) in epoca Covid-19. – 5. Qualche considerazione conclusiva.

1. Nel rispetto dello spirito libero della presente raccolta di studi, ben illustrato dal Direttore nella Prefazione, intendo partire da una data evento: il 28 aprile 2020. Siamo nel pieno del *Lock down*, con l’intera popolazione italiana, in coprifuoco da quasi due mesi, incollata ai dispositivi a caccia di notizie sull’auspicato declino della pandemia; iniziano a circolare sui *social* le grida di allarme di chi non ha più risorse, sicché grande attesa si registra anche con riguardo al sospirato passaggio alla fase 2; eppure, il DPCM 26 aprile 2020, appena pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 27 aprile, profila una ripresa delle attività economiche che va ben oltre la data del 4 maggio da tempo indicata per la svolta. In questo contesto, alle ore 12 in un tripudio di sirene e luci tricolori sui piloni, viene sapientemente divulgata la notizia del “sostanziale” completamento del nuovo Ponte di Genova, che in realtà corrisponde al completamento della diciannovesima campata d’acciaio del nuovo ponte sul Polcevera. Il Premier dichiara alla stampa “*Questo è il cantiere dell’Italia che sa rialzarsi, che si rimbecca le maniche, non si lascia abbattere, non si lascia sopraffare: è una giornata speciale e storica*”<sup>1</sup>. Diverse trasmissioni di approfondimento avevano dedicato, com’era prevedibile, ampio spazio alla notizia, che si presentava particolarmente incoraggiante in ragio-

<sup>1</sup> Poco importa che la vera e propria inaugurazione, a quanto si apprende dalla stampa, avverrà solo il 3 agosto 2020, non senza polemiche, e in tale occasione sarà eseguita l’ultima composizione del Maestro Ennio Morricone, che ci ha lasciato proprio in questi giorni.



ne dei “tempi da record” di realizzazione incredibilmente sotto la media di opere simili (giugno 2019-luglio 2020). Non si è tardato a parlare di “Modello Genova”, da adottare per il rilancio del Paese, così da rimediare in un sol colpo al bisogno di varare nuove infrastrutture (anche in sostituzione di quelle oramai vetuste realizzate negli anni ‘60) e di spingere la ripresa economica attraverso il comparto dell’edilizia pubblica.

Indubbiamente lo slogan modello Genova assorbe e trasforma in simbolo di speranza quello che era un simbolo di disperazione e di fallimento dello Stato quale proprietario delle grandi opere infrastrutturali. Guardando in una prospettiva giuridica, tuttavia, si coglie il segreto del successo nel diritto speciale creato *ad hoc*, con conseguenti ombre pesantissime che vanno a proiettarsi sulla disciplina “generale” degli appalti. Lo Stato, fallito come proprietario e manutentore all’atto del crollo, fallisce nuovamente come regolatore all’atto della ricostruzione. Si gettavano così le basi perfette per riformare la disciplina vigente, con buona pace del codice varato come rivoluzionario nel 2016 (complesso e farraginoso, tra regole europee per favorire la concorrenza e regole nostrane anticorruzione ed antimafia) ed un decreto “sblocca cantieri” varato nel 2019 che evidentemente non aveva realizzato appieno l’ambiziosa missione del suo nome. Il decreto semplificazioni varato il 7 luglio, raccogliendo lo spunto genovese, prevede una “Italia veloce” che sostanzialmente ricalca, per determinate infrastrutture strategiche, l’affrancamento parziale dalle regole generali in vigore.

2. Il censimento delle norme ostative ad un rapido ed efficiente svolgimento degli appalti pubblici coinvolge sicuramente, quanto meno nella fase esecutiva, le norme di diritto concorsuale, che sin dall’introduzione del concordato in continuità del 2012, ha sottratto ai committenti pubblici i poteri di risoluzione del rapporto contrattuale in corso con l’appaltatore in concordato preventivo, anche se preconfezionati in clausole contrattuali<sup>2</sup>. Tale regola, comune ai contratti con i soggetti privati, viene arricchita da un duplice presupposto specifico per la continuazione di contratti pubblici: l’attestatore è tenuto a certificare la con-

<sup>2</sup> L’art. 186-*bis*, co. 3, l.fall dispone, nella prima parte, che ferma la disciplina sui contratti in corso di esecuzione (art. 169-*bis*), i contratti in corso di esecuzione alla data di deposito del ricorso, *anche stipulati con pubbliche amministrazioni*, non si risolvono per effetto dell’apertura della procedura. Si sancisce poi l’inefficacia di eventuali patti contrari.

formità al piano (a tutela dei creditori) e la ragionevole capacità di adempimento delle obbligazioni (a tutela del committente)<sup>3</sup>.

L'idea che bastassero tali scarse regole per assicurare uno svolgimento fluido degli appalti appariva tuttavia sin dall'inizio estremamente ingenua, anche perché restava tutt'altro che definita la complessa e sovente non breve fase di stallo che intercorre tra la domanda "in bianco" e l'ammissione vera e propria al concordato.

Non tardarono ad emergere, nella pratica, delicatissimi problemi operativi, con particolare riguardo alla disciplina relativa al pagamento dei subappaltatori e dei cottimisti<sup>4</sup>. Infatti, ci si accorse che l'impresa appaltatrice, una volta presentata la domanda di concordato in bianco e fino alla apertura della procedura vera e propria, non riusciva ad effettuare agevolmente pagamenti ai subappaltatori di debiti sorti anteriormente all'apertura della procedura<sup>5</sup>; né, ovviamente, poteva a sua volta incassare dalla stazione appaltante i pagamenti successivi non potendo produrre le fatture quietanzate. Il blocco dei flussi finanziari si traduceva inesorabilmente nel blocco dei cantieri, sicché la continuità, pur riconosciuta in linea di principio, veniva di fatto vanificata per diversi mesi.

La situazione venutasi a creare interessò (e mise a repentaglio) i lavori per l'EXPO 2015 di Milano, così che il legislatore a fine 2013 si vide

<sup>3</sup> L'art. 186-*bis*, co. 3, prosegue stabilendo che l'ammissione al concordato preventivo non impedisce la *continuazione* di contratti pubblici se il professionista designato dal debitore di cui all'articolo 67 ha attestato la conformità al piano e la ragionevole capacità di adempimento. La norma va letta unitamente all'art. 110, co. 4, d.lgs. 50/2016, come novellato dal d.l. 32/2019, su cui ci si soffermerà tra poco.

<sup>4</sup> L'art. 118, co. 3, d.lgs. 163/2006 impone agli appaltatori di trasmettere, entro venti giorni dalla data di ciascun pagamento effettuato nei loro confronti, copia delle fatture quietanzate relative ai pagamenti da essi corrisposti al subappaltatore. Tale precetto è stato poi sensibilmente rafforzato, in quanto il d.lgs. 31 luglio 2007, n. 113 ha novellato il comma disponendo che la mancata tempestiva trasmissione delle fatture quietanzate del subappaltatore imponeva alla stazione appaltante di sospendere il successivo pagamento. Il che, all'evidenza, rendeva di fatto ineludibili gli obblighi dell'appaltatore verso i propri subappaltatori.

<sup>5</sup> Sul punto si segnala una pronuncia di merito (Trib. Ravenna, 30 giugno 2016, in [caso.it/giurisprudenza/archivio/15711.pdf](http://caso.it/giurisprudenza/archivio/15711.pdf)) che in merito all'applicazione dell'art. 118 comma 3 del d.lgs. 163/2006 ha ritenuto che "Il debitore che presenta domanda di ammissione al concordato preventivo con continuità aziendale, anche ai sensi dell'articolo 161 sesto comma, può chiedere al tribunale di essere autorizzato, assunte se del caso sommarie informazioni, a pagare crediti anteriori per prestazioni di beni o servizi, se un professionista in possesso dei requisiti di cui all'articolo 67, terzo comma, lettera d), attesta che tali prestazioni sono essenziali per la prosecuzione della attività di impresa e funzionali ad assicurare la migliore soddisfazione del creditore".

costretto, con il Decreto “destinazione Italia”<sup>6</sup>, ad escogitare un meccanismo correttivo estremamente singolare: la facoltà della stazione appaltante di effettuare pagamenti direttamente a favore dei subappaltatori (scavalcando la appaltatrice, evidentemente non in grado di gestire i pagamenti), così da indirizzare le risorse in capo alle imprese effettivamente esecutrici dei lavori assegnati (subappaltatrici, ma anche cottimiste, mandanti di ATI e società consortili materialmente esecutrici dell’opera nei casi e nelle forme consentite)<sup>7</sup>.

Il meccanismo ruota intorno ad una sorta di sostituzione nel pagamento *ex lege* (molto simile alla sostituzione d’imposta) in cui sostanzialmente la provvista a favore della appaltatrice, pur rappresentando in linea di principio un credito di quest’ultima, viene messa a disposizione della subappaltatrice con conseguente decurtazione nel rapporto di provvista di quanto dovuto. Naturalmente il meccanismo in esame deve fare i conti con la disciplina concorsuale ed il principio di parità di trattamento dei creditori. In altre parole, si profila il rischio che attraverso il pagamento diretto ai subappaltatori la concessionaria possa sottrarre all’attivo (del concordato e del successivo eventuale fallimento) le somme corrispondenti ai crediti dell’appaltatrice, avvantaggiando illegittimamente i subappaltatori a danno degli altri creditori concorsuali. Al contempo, la prosecuzione dei lavori offre l’indubbia utilità di assicurare all’appaltatrice l’incasso di somme dalla committente che altrimenti non verrebbero acquisite, e che potrebbero rivelarsi utili per l’attivo anche al netto di quanto drenato a favore dei subappaltatori.

Un quadro complesso, in cui la norma contempla una preventiva valutazione di convenienza da parte degli organi fallimentari, chiamati a prendere posizione sul punto.

Tuttavia, dal tenore letterale della disposizione normativa emerge in maniera chiara ed univoca che la stazione appaltante non è obbligata per legge al pagamento diretto in favore della subappaltatrice (la norma reci-

<sup>6</sup> D.l. 23 dicembre 2013, n. 145, conv., con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9.

<sup>7</sup> L’art. 118, co. 3-*bis* prevede che “è sempre consentito alla stazione appaltante, anche per i contratti di appalto in corso, nella pendenza di procedura di concordato preventivo con continuità aziendale, provvedere ai pagamenti dovuti per le prestazioni eseguite dagli eventuali diversi soggetti che costituiscono l’affidatario, quali le mandanti, e dalle società, anche consortili, eventualmente costituite per l’esecuzione unitaria dei lavori a norma dell’articolo 93 del regolamento di cui al d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, dai subappaltatori e dai cottimisti, secondo le determinazioni del tribunale competente per l’ammissione alla predetta procedura”.

ta testualmente: *è sempre consentito alla stazione appaltante*)<sup>8</sup>. Di conseguenza, è evidente che l'eventuale pagamento diretto della subappaltatrice è rimesso ad una valutazione di opportunità della stazione appaltante<sup>9</sup>. In altre parole, in pendenza di procedura di concordato preventivo con continuità aziendale dell'appaltatrice, la stazione appaltante ha la facoltà di procedere al pagamento diretto della subappaltatrice previo rilascio dell'autorizzazione del Tribunale competente nel proprio interesse di porre le imprese beneficiarie dei pagamenti nelle condizioni di proseguire i lavori.

La soluzione prescelta nel 2013 si profila a ben vedere come un ponte per aggirare lo stallo determinato dal concordato dell'impresa affidataria dei lavori. Essa dimostra quindi l'assoluta inadeguatezza della continuità contrattuale da sola ad assicurare l'obiettivo della prosecuzione dei lavori affidati. In ogni caso la norma in esame, per motivi non del tutto chiari, non risulta trasfusa nella vigente disciplina del 2016. Una volta terminati i lavori dell'EXPO, a pensar male, della stessa non si è avvertita l'urgenza politica. L'art. 105, co. 13, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 contempla sì il pagamento diretto, ma indipendentemente dalla pendenza di una procedura concorsuale. La norma recita: "La stazione appaltante corrisponde direttamente al subappaltatore, al cottimista, al prestatore di servizi ed al fornitore di beni o lavori, l'importo dovuto per le prestazioni dagli stessi eseguite nei seguenti casi: a) quando il subappaltatore o il cottimista è una microimpresa o piccola impresa; b) in caso di inadempimento da parte dell'appaltatore; c) su richiesta del subappaltatore e se la natura del contratto lo consente".

In futuro, quindi, vi è il concreto rischio che si ripropongano quei problemi che in occasione dell'EXPO erano stati, in qualche modo, ridimensionati. In più, le Sezioni Unite della Suprema Corte hanno recentemente sgombrato il campo da qualsiasi valenza fallimentare della regola sul pagamento diretto ai subappaltatori, escludendo che in caso di fal-

<sup>8</sup> Il pagamento diretto della stazione appaltante costituisce infatti una "sostituzione nel pagamento ex lege, che non ingenera un rapporto obbligatorio tra la stazione appaltante e i subappaltatori. La stazione appaltante pagando i subappaltatori estingue la propria obbligazione nei confronti dell'appaltatore e, in virtù della delegazione, estingue anche l'obbligazione dell'appaltatore nei confronti del subappaltatore. I rapporti giuridici insorti restano distinti e autonomi, pertanto anche se fosse previsto il pagamento diretto, comunque i subappaltatori non potrebbero vantare pretese creditorie nei confronti della stazione appaltante" (AVCP, parere AG 26/12 del 7 marzo 2013).

<sup>9</sup> La Cassazione ha avuto modo di precisare che il meccanismo risponde all'interesse pubblico primario al regolare e tempestivo completamento dell'opera, e solo indirettamente a tutela anche del subappaltatore quale contrante "debole" (Cass., 21 dicembre 2018, n. 33350)

limento dell'appaltatore gli stessi possano invocare la prededuzione del credito<sup>10</sup>. Il che riapre il tema del *deficit* di tutela di questi ultimi e impone di individuare soluzioni più ragionevoli, che la stessa Prima Sezione della Cassazione, nel rimettere la questione alle Sezioni Unite, aveva avvertito come meritevoli di attenzione<sup>11</sup>.

3. Uno dei più singolari effetti della disciplina emergenziale dettata nel periodo di Fase 1 riguarda il codice della crisi, che avrebbe dovuto restituire, almeno nelle intenzioni, organicità e dignità al diritto concorsuale. La relativa entrata in vigore è stata rinviata dal 2020, anno del *Lock down*, al 2021, anno della presunta ripresa economica. Rinvio che suona come un giudizio anticipato sulla opportunità “storica” di varare una riforma in cui non si intravedono tanto prospettive salvifiche, bensì pericoli letali per la già incombente desertificazione del tessuto produttivo italiano. Di certo, anche a voler scorgere nel rinvio un semplice congelamento in attesa di tempi migliori (e non un congedo anticipato del nuovo codice), si registra lo scollamento temporale sempre maggiore tra il troncone “locomotiva” relativo al nuovo art. 2086 c.c., in vigore dal 2019, ed i vagoni allo stesso collegati, che restano in viaggio fino al 2021. Al punto da suscitare dubbi sulla effettiva autosufficienza delle nuove regole deprivate del contesto in cui erano state forgiate.

Nella prospettiva degli appalti, tuttavia, detto rinvio figura neutralizzato dal Decreto sblocca cantieri, che ha sostanzialmente anticipato larga parte delle scelte operate sul punto dal Codice della crisi, in particolare nell'art. 372<sup>12</sup>. Ne è conseguita la riscrittura anticipata dell'art. 110 del Codice degli appalti, nel senso di ammettere la partecipazione alle gare anche di imprese in concordato in bianco, sia pure con avvalimento ne-

<sup>10</sup> Cass., sez. un., 2 marzo 2020, n. 5685.

<sup>11</sup> Cass., 23 luglio 2019, n. 19877: “ In termini sintetici, la questione resta ancorata al seguente interrogativo: se, ove residui un credito dell'appaltatore verso l'amministrazione appaltante e l'amministrazione abbia in base al contratto opposto la condizione di esigibilità di cui al D.Lgs. n. 163 del 2006, art. 118, il curatore, che voglia incrementare l'attivo, debba subire o meno, sul piano della concreta funzionalità rispetto agli interessi della massa, la prededuzione del subappaltatore”.

<sup>12</sup> Tra l'altro lo stesso art. 2, co., 3, d.l. 32/2019 passa il testimone all'art. 372 del Codice della crisi del 2019, che contempla, oltre alle già citate modifiche all'art. 110 del Codice degli appalti del 2016, anche una revisione minore degli artt. 48, co. 17 e 18, e 80, co. 5, lett. b), dettate invero dall'esigenza di adattare la terminologia e i riferimenti normativi a quelli corrispondenti del nuovo Codice della crisi.

cessario di altro soggetto<sup>13</sup>. Va sottolineato al riguardo che erano sorti dubbi interpretativi circa la possibilità di escludere dalla gara detti soggetti, al punto che è stata chiamata in causa la Corte di Giustizia. Quest'ultima, investita da un rinvio pregiudiziale attivato dal Consiglio di Stato, aveva peraltro riconosciuto la piena conformità al diritto europeo della interpretazione più severa che circoscriveva la partecipazione alle sole imprese già ammesse alla procedura<sup>14</sup>. La scelta del legislatore di imporre per legge l'interpretazione più favorevole alle imprese in concordato in bianco appare quindi consapevole e indipendente da qualsivoglia alibi radicato nel diritto europeo.

Su altro fronte, il decreto ha disposto l'estensione del principio di continuità contrattuale (rispetto ai contratti pubblici) anche al di fuori del concordato in continuità aziendale. Dunque ai concordati liquidatori, sempre che il professionista attesti che la continuazione è necessaria per la migliore liquidazione dell'azienda in esercizio<sup>15</sup>.

Ora, tenendo in debita considerazione quanto accaduto in occasione di EXPO 2015, non si può negare una certa dose di coraggio nell'accreditare dette regole come pacchetto "sblocca cantieri", e forse non sarebbe azzardato classificarle in chiave diametralmente opposta. Ancora una volta, infatti, le norme si presentano miopi, nella misura in cui contribuiscono a creare condizioni di sopravvivenza artificiale (ai fini della gara o della esecuzione), di imprese decotte, senza contare che queste ultime non sono più in grado di sostenere da sole il ciclo economico loro affidato, di riscuotere la fiducia dei fornitori, dei subappaltatori e dei lavoratori. Il tutto, poi, a costo zero forse per lo Stato, ma con un significativo sacrificio per tutti i soggetti coinvolti ed esasperati dall'agonia spesso prolungata di imprese il cui destino è già ampiamente segnato.

#### 4. Proprio muovendo dalla considerazione sugli incentivi normativi o

<sup>13</sup> Art. 110, co. 4, d.lgs. 50/2016: Alle imprese che hanno depositato la domanda di cui all'articolo 161, anche ai sensi del sesto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, si applica l'articolo 186-bis del predetto regio decreto. Per la partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici tra il momento del deposito della domanda di cui al primo periodo ed il momento del deposito del decreto previsto dall'art. 163 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 è sempre necessario l'avvalimento dei requisiti di un altro soggetto. L'avvalimento non si presenta necessario, invece, per le imprese già ammesse al concordato (art. 110, co. 5), a meno che non intervenga l'ANAC a richiederlo (art. 110, co. 6).

<sup>14</sup> Corte di Giustizia, sentenza 28 marzo 2019, causa C-101/18.

<sup>15</sup> Art. 186-bis, co. 3, in fine, come novellato dal d.l. 32/2019.

riforme a costo zero<sup>16</sup>, va palesata la netta percezione che alcuni dei provvedimenti adottati in questo periodo, pur animati dai più nobili obiettivi, potrebbero minare in modo irreversibile il ciclo economico naturale di determinate attività d'impresa, senza un serio apporto di risorse finanziarie.

Nell'ottica del presente contributo, le norme sulla continuità contrattuale si presentano armoniche rispetto alle istanze di tutela degli imprenditori in crisi, particolarmente vive nel momento emergenziale che attraversiamo. Ad una più lungimirante analisi, tuttavia, esse rischiano di creare situazioni pregiudizievoli per le ragioni degli "altri" imprenditori soprattutto quando si tratta di valutare a spese di chi viene gestita la continuità. Occorre infatti ricordare che la continuità nelle procedure di concordato andrebbe soggetta a ben più stringenti regole rispetto al supplemento di attestazione, onde evitare che possa essere disperso valore a discapito dei creditori e possa scaturirne pregiudizio per i terzi interlocutori dell'impresa. Ed è ben noto che la continuità diverrà ancor più centrale con l'avvento del Codice della crisi e dell'insolvenza, nonostante l'esperienza di questi anni ne abbia disvelato tutti i limiti in termini di fluidità ed efficacia ai fini del superamento della crisi. Sembra arrivato il tempo giusto per rimeditare integralmente detta procedura, o quanto meno di ripensare all'approccio verso i terzi contraenti, per evitare che questi, anziché salvare l'impresa in crisi, restino travolti dalla sua lunga agonia.

Quello che va forse valutato *de iure condendo* è se sussistono spazi per una maggiore attenzione verso i terzi contraenti coinvolti, costretti sovente a svolgere ulteriori prestazioni ed assumere ulteriori rischi a causa della inarrestabile prosecuzione dei contratti. Non si può fare a meno

<sup>16</sup> Basti pensare alla cosiddetta premialità contemplata dall'articolo 25 del Codice della crisi. Come noto, si tratta di una misura finalizzata ad accelerare i tempi di accesso ad una soluzione concordata della crisi e dunque a prevedere una serie di incentivi che dovrebbero spingere l'imprenditore a accelerare i tempi rispetto a quelli ordinari. Ebbene, ancora una volta si nota una miscela di elementi pubblicistici o comunque che riguardano la fiscalità, nel senso di ridurre o limitare gli interessi e le sanzioni per i tributi relativi all'impresa in crisi, con altri che rappresentano incentivi normativi a costo zero. Il riferimento è alla possibilità che il tribunale conceda un termine più lungo ai sensi dell'articolo 44 del Codice della crisi per il deposito di piano di concordato e alla esclusione della possibilità di presentare domande concorrenti qualora venga assicurato un determinato tasso percentuale di soddisfazioni chirografari superiore al 20%. Ora, finché lo Stato interviene con incentivi fiscali o scudi penali, si muove all'interno delle sue prerogative e paga un prezzo a carico della collettività. Estremamente più discutibili appaiono le misure che allungano i tempi delle procedure concorsuali, perché le stesse ricadono su tutti coloro che si trovano in rapporti contrattuali in essere con l'impresa in crisi.

di rilevare l'eccessiva compressione degli spazi di autotutela attraverso la inefficacia per legge di clausole che prevedono la risoluzione automatica del contratto in caso di procedura concorsuale. Si tratta di un principio ricollegato oggi alla mera presentazione della domanda di concordato in bianco, e dunque ad una fase procedurale ancora tendenzialmente nella disponibilità del soggetto in crisi (sempre che non pendano istanze di fallimento). Si tratta di misura che mira a preservare qualcosa di economicamente innaturale in una logica difficile da spiegare ad interlocutori stranieri abituati a ben altro metro normativo verso il soggetto in crisi. Da questo punto di vista, le norme sulla pandemia, ed in particolare l'ulteriore allungamento generalizzato dei tempi dei concordati, sembrano guardare esclusivamente all'impresa che ha presentato domanda di concordato, trascurando quelle imprese che viceversa sono sane e si ritrovano collegate ad un'impresa in crisi da vincoli contrattuali.

Venendo ai contratti pubblici, ci si avvede dei medesimi problemi, nonché delle notevoli incongruenze che si vengono a creare nella logica della stazione appaltante, la quale si vede sottrarre, al pari dei privati, la possibilità di risolvere l'appalto o di escludere dall'affidamento l'impresa già in crisi, con tutto ciò che ne consegue in termini di riflessi sull'efficienza e sull'economia dell'appalto. Infine, ci si è già soffermati sui subappaltatori, che vengono maltrattati in sede concorsuale sopportando ingiustamente una posizione che resta sacrificata, secondo quanto hanno recentemente statuito le Sezioni Unite.

5. Occorre domandarsi in conclusione se le regole sul concordato, riformate una infinità di volte, offrano davvero una risposta ragionevole ed armonica rispetto al contesto economico in cui oggi ci poniamo oppure contribuiscono ad alimentare contraddizioni ed aporie che meritano di essere seriamente analizzate. In particolare, già da tempo è stata posta in luce, nel sagace titolo di un'opera monografica, come il risanamento almeno nelle procedure di amministrazione straordinaria, fosse realizzato a spese dei creditori<sup>17</sup>. Ora il concordato in continuità ha acquisito ormai il rango di modello principale di concordato e si presenta come una singolare miscela tra la "vecchia" amministrazione controllata e il "vecchio" concordato nel senso che coniuga la continuazione dell'attività d'impresa tipica della prima (attività saldamente nelle mani dello stesso imprenditore in crisi, diversamente da quanto accade nell'amministrazione straordinaria) con la falciatura tipica del secondo. La continuità

<sup>17</sup> G. MEO, *Il risanamento finanziato dai creditori. Lettura dell'amministrazione straordinaria*, Milano, 2013.



aziendale si combina poi con il concordato in bianco, essendo prassi diffusa quella di presentare domande di concordato che, pur senza allegare il piano, preannunciano la continuità come prospettiva di risanamento. Di conseguenza, si assiste ad una continuità nella fase in bianco seguita da una continuità dopo l'ammissione per poi approdare, dopo il voto e sempre se non affiorano ostacoli, alla fase esecutiva dopo l'omologa: prima di quest'ultima fase i terzi contraenti incontrano il blocco delle azioni esecutive e quindi sono di fatto disarmati, se non riescono ad imporsi come strategici per sfuggire alla falce. Quando, come per lo più accade, si registra una sfasatura temporale tra le posizioni di dare e avere, i terzi contraenti neanche potranno invocare la compensazione tra il proprio credito maturato prima della domanda di concordato in bianco ed eventuali debiti maturati dopo. In altre parole il baratro, che si sublima in caso di consecuzione di procedure.

Se questo è lo stato dell'arte guardando ai terzi contraenti "comuni" che hanno rapporti pendenti con l'impresa in concordato preventivo, non diversa è la situazione degli enti committenti di appalti pubblici, in quanto anche costoro devono operare in condizioni di soggezione rispetto all'impresa in crisi (senza soffermarsi in questa sede sull'ancor più complesso tema delle associazioni temporanee) ed in un groviglio di norme che si stratificano incessantemente alla ricerca di miglioramenti che non si materializzano.

Con un'importante sottolineatura. La parola d'ordine di questi giorni è divenuta "semplificazioni" (il riferimento è al d.l. n. 76/2020), e rinnova la speranza in riforme prossime di grande respiro. Se tuttavia le scelte, partendo dall'entusiasmo iniziale per il modello Genova, si riducono a favorire il decollo di alcune selezionatissime infrastrutture, inserite nel catalogo "Italia veloce", si risolvono forse alcuni problemi del Paese, ma al prezzo di accettare il definitivo affossamento delle opere pubbliche rimaste escluse: l'Italia (sempre più) lenta abbandonata al diritto comune.

## PROFILI DELLA GARANZIA PUBBLICA PER I FINANZIAMENTI BANCARI ALLE IMPRESE AL TEMPO DEL COVID-19

RODOLFO FIORELLA

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari. – 2. La disciplina introdotta dalla legislazione di emergenza. – 3. La natura giuridica della garanzia. – 4. Garanzia pubblica e natura privilegiata del credito di regresso. – 5. Note conclusive e spunti di riflessione.

1. Per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19, che in maniera repentina si è diffusa sull'intero pianeta, si è resa necessaria l'adozione di provvedimenti eccezionali finalizzati a tutelare la salute dei cittadini e a contenere la diffusione del virus<sup>1</sup>. La pandemia e il conseguente *lock-down* hanno paralizzato i traffici commerciali nazionali e internazionali, hanno portato alla sospensione delle attività non ritenute essenziali e, di conseguenza, si è generata una crisi finanziaria sistemica che ha arrestato i consumi e l'offerta. Le imprese, pertanto, hanno avuto un'improvvisa crisi di liquidità<sup>2</sup>, che con l'allentamento delle misure restrittive, ha imposto l'adozione di misure urgenti finalizzate a mitigare gli impatti economici conseguenti alla crisi sanitaria<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Sugli aspetti connessi alle necessarie limitazioni di diritti costituzionalmente garantiti, per far fronte all'emergenza sanitaria, si veda, tra gli altri, M. OLIVETTI, *Le misure di contenimento del Coronavirus, fra Stato e Regioni*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 1 ss.; G. L. GATTA, *Coronavirus, limitazione di diritti e libertà fondamentali, e diritto penale: un deficit di legalità da rimediare, in sistema penale.it*; A. CELOTTO, *Libertà "limitate" e ruolo del Parlamento*, in *Giustiziacivile.com*, 2020; G. BATTARINO, *Decreto-legge "COVID-19", sistemi di risposta all'emergenza, equilibrio costituzionale*, in *www.questionegiustizia.it*.

<sup>2</sup> La crisi economica in atto è talmente rilevante che, anche in considerazione della caduta della produzione e dei consumi già registrata e delle difficili prospettive di breve termine, per l'Italia si stima una riduzione del PIL dell'8% per il 2020, rispetto al +0,6% esposto nella NADEF di settembre. Al riguardo si veda il *Documento di economia e finanza*, adottato dal Governo il 24 aprile 2020, su *www.mef.gov.it*.

<sup>3</sup> In dottrina si afferma che «molti operatori economici, ora inattivi per decisione governativa, non sono nelle condizioni di pagare i propri fornitori, i quali a loro volta non hanno la disponibilità per estinguere le proprie obbligazioni, per cui si attua una situazione statica con una quantità di debiti venuti a scadenza senza possibilità di adempiere, anche se temporaneamente. Non vi è liquidità (disponibilità monetaria) per pagare. Non circola più ricchezza che, in parte, nemmeno si produce», M. RUBINO DE RITIS, *Gli effetti della pandemia sull'economia digitale*, in *Giustiziacivile.com*, 2020, 4, ma anche G. GARESIO, *Alla ricerca della*

In ambito europeo, in armonia con quanto disposto dall'art. 107, comma 2, lett. b), del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE), che ritiene compatibili con il mercato interno gli aiuti finalizzati a riparare i danni direttamente collegati a eventi eccezionali, per fronteggiare la crisi economica legata alla diffusione del Covid-19, la Commissione ha reso maggiormente flessibile la disciplina e ha adottato in data 19 marzo 2020, successivamente modificato, prima il 3 aprile e poi l'8 maggio 2020, il «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19»<sup>4</sup>. Nel dettaglio, fino al 31 dicembre 2020, sono stati autorizzati, in quanto compatibili con lo stato di emergenza, alcuni aiuti, tra i quali le sovvenzioni dirette, le garanzie di Stato per prestiti bancari contratti dalle imprese, i prestiti pubblici agevolati alle stesse, le garanzie per le banche che veicolano gli aiuti e le assicurazione del credito all'esportazione a breve termine.

Il legislatore italiano, in sintonia con il delineato quadro temporaneo europeo, ha disciplinato prima con il decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. decreto Cura Italia) e poi con il decreto legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito con legge 5 giugno 2020, n. 40 (c.d. decreto Liquidità)<sup>5</sup>, due differenti strumenti di concessione della garanzia pubblica<sup>6</sup>, affidando al

*liquidità perduta. Prime considerazioni sulle misure di sostegno alle imprese e sui loro possibili impatti sui ratios patrimoniali delle banche*, in *Il diritto dell'emergenza: profili societari, concorsuali, bancari e contrattuali* (a cura di M. IRRERA), 2020, Torino, 117 ss. È stato rilevato che ogni imprenditore dovrebbe compiere l'analisi delle proprie strategie di *business*, in considerazione dei radicali mutamenti negli equilibri di mercato, attesi nella fase post-restrizioni sanitarie, P. VALENTE – N. DE BORTOLI, *Coronavirus: profili di rischio per le imprese e approcci alla "clinica d'impresa"*, in *Il fisco*, 16, 2020, 1520 ss.

<sup>4</sup> A. CORREA, «COVID-19: la Commissione UE annuncia il "whatever it takes", ma non troppo», in *I Post di AISDUE. Sezione "Coronavirus e diritto dell'Unione"*, 2020, 1 ss. Sugli aspetti relativi al generale rapporto tra garanzie statali e aiuti di stato, si veda, L. SCIPIONE, *Aiuti di Stato, crisi bancarie e ruolo dei Fondi di garanzia dei depositanti*, in *Giur. comm.*, 1, 2020, 184 ss.; M. MARCUCCI, *Aiuti di stato e stabilità finanziaria. Il ruolo della Commissione europea nel quadro normativo europeo sulla gestione delle crisi bancarie*, in *L'unione bancaria europea* (a cura di M. P. Chiti - V. Santoro), 2016, 309 ss.; M. PASSALACQUA, *Aiuti di Stato al settore finanziario nell'amministrazione dell'emergenza*, in *Mercati e banche nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di Stato* (a cura di G. Colombini, M. Passalacqua), Napoli, 2012, 24.

<sup>5</sup> Sulle disposizioni introdotte dal d.l. n. 18 del 17 marzo 2020, relative al sostegno alle imprese M. IRRERA – G. A. POLICARO, *Il sostegno alla liquidità delle PMI da parte del sistema bancario ai tempi del Coronavirus*, in *Il diritto dell'emergenza: profili societari*, cit., 104 ss. Sulle modifiche apportate in sede di conversione al d.l. n. 23/2020 dalla l. n. 40, del 5 giugno 2020, si veda la circolare dall'ABI, del 6 giugno 2020, nella quale sono indicate le principali novità introdotte in sede di conversione, in *abi.it*.

<sup>6</sup> La scelta di fronteggiare la crisi economica in atto dando così ampio spazio alle garanzie statali attraverso la leva del debito è stata criticata in dottrina, in considerazione del fatto che

sistema creditizio, in linea con la sua funzione sociale, un ruolo centrale per la ripartenza delle imprese danneggiate a causa della pandemia<sup>7</sup>.

Con decisione del 21 maggio 2020, la Commissione europea ha riconosciuto che le misure di sostegno adottate dall'Italia sono compatibili con le vigenti disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e con il Quadro temporaneo posto a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza.

La normativa introdotta in ragione dell'emergenza sanitaria suscita alcune riflessioni con particolare riferimento all'individuazione delle garanzie pubbliche dirette, alla loro natura e agli aspetti connessi al credito di regresso spettante al garante.

2. La prima forma di garanzia pubblica è regolata dall'art. 13 del d.l. n. 23/2020 che, nel ricalcare l'impianto già delineato dall'art. 49 del precedente d.l. n. 18/2020, non introduce un nuovo strumento ma rafforza, amplia e semplifica l'accesso al già collaudato Fondo di garanzia delle PMI (d'ora in poi Fondo)<sup>8</sup>. La funzione del Fondo è quella di permettere alle imprese che non dispongono di idonee garanzie, secondo il sistema creditizio, di accedere ai finanziamenti per ottenere il sostentamento economico di cui necessitano. Fino alla fine del 2020, la garanzia, concessa a titolo gratuito, per l'importo massimo garantito elevato a 5 milioni di euro per la singola impresa, è stata estesa anche a chi non è qualificabile come PMI<sup>9</sup>. Inoltre è stata incrementata la percentuale di garanzia

le imprese Italiane già in precedenza versavano in una condizione finanziaria critica e pertanto sarebbe stato opportuno procedere con finanziamenti diretti, al riguardo, F. DI GIROLAMO, *Nuova finanza nel decreto Liquidità ed effetti sul mercato*, in *Giustizia civile.com*, 2020, 3 ss.

<sup>7</sup> Su tale aspetto, è stato correttamente evidenziato che sebbene sia pacifico che alle banche è stato affidato un ruolo decisivo nel superamento della crisi, tuttavia non «sembra azzardato affermare che le misure disposte nel decreto liquidità perseguono l'obiettivo di dare stabilità al sistema bancario» così, A. A. DOLMETTA, *Prospettive e problemi del credito pandemico coperto da garanzia statale*, in *Riv. dir. banc.*, 2, 2020, 259 ss.

<sup>8</sup> Il Fondo PMI è stato istituito dal Ministero dello Sviluppo Economico ai sensi dell'art. 2, comma 100, lett. a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Per un'analisi del Fondo, cfr., L. GAI - F. IELASI, *L'accesso al credito delle PMI: un'analisi dei criteri allocativi del Fondo Centrale di Garanzia*, in *Banca Impresa Società*, 2, 2014, 263 ss.

<sup>9</sup> In particolare, si prescinde dal fatturato e dagli attivi del bilancio, con l'unico limite che l'impresa finanziata abbia dipendenti fino a massimo di 499 unità. Inoltre, è stato innalzato l'importo per i singoli finanziamenti – precedentemente pari a 1,5 milioni di euro – a 5 milioni di euro. Con riferimento alle PMI, queste, secondo quanto disposto dall'art. 2, par. 1, lett. f), del regolamento UE 2017/1129, devono soddisfare almeno due di tali presupposti: 1) meno di 250 dipendenti, 2) un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro, 3) un totale di bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro. Sulla rilevanza del dato dimensionale nella

al 90% per gli interventi di garanzia diretta e al 100% per quelli di riasicurazione<sup>10</sup>.

La garanzia è assicurata anche alle imprese che alla data di presentazione della richiesta di finanziamento presentano esposizioni classificate come inadempienze probabili, scadute o sconfinamenti deteriorati, purché tali circostanze si siano verificate in data successiva al 31 gennaio 2020. Inoltre, possono beneficiarne anche le imprese che siano state ammesse al concordato con continuità aziendale (art. 186-*bis*, R.D. n. 267/1942), che abbiano stipulato accordi di ristrutturazione (art. 182-*bis* R.D. n. 267/1942) o abbiano presentato un piano attestato (art. 67 R.D. n. 267/1942)<sup>11</sup>. Restano invece escluse quelle che presentano esposizioni classificate come «sofferenze» in base alla disciplina bancaria.

Con tale previsione il legislatore mira a consentire di ottenere il finanziamento garantito a chi si è trovato in difficoltà proprio a causa dell'emergenza sanitaria, escludendo, invece, chi già lo era a prescindere dal Covid-19 e che, anche con la nuova liquidità comunque, con alta probabilità, non riuscirebbe a superare lo stato di crisi.

La seconda forma di garanzia pubblica è regolata all'art. 1, del d.l. n. 23/2020. In particolare, alla Sace s.p.a.<sup>12</sup> è stata affidata, in via residuale<sup>13</sup>, la concessione di garanzie per finanziamenti alle imprese (sia grandi

disciplina societaria si rinvia, per tutti, a O. CAGNASSO, *Tipi societari, categorie, "varianti" e la rilevanza delle dimensioni dell'impresa. Il "caso" del bilancio in forma abbreviata*, in *Giur. it.*, 2016, 2527 ss.

<sup>10</sup> Per quanto riguarda le soglie di garanzia diretta variano a seconda delle caratteristiche dell'impresa e del finanziamento richiesto. I nuovi finanziamenti, che prevedono l'inizio del rimborso del capitale non prima di 24 mesi e abbiano una durata fino a 120 mesi, fino all'importo massimo di 30.000, sono garantiti al 100% dal Fondo. In questo caso, la garanzia è rilasciata in maniera gratuita e automatica, senza che sia necessario attendere il procedimento di verifica da parte del Fondo. Il beneficiario del prestito, invece, con un'autocertificazione attesta che la propria attività è stata danneggiata dal Covid-19. Con riferimento ai finanziamenti superiori, invece, la garanzia pubblica del Fondo è graduata sull'importo del finanziamento. In particolare, secondo quanto disposto dall'art. 13, let. C) del d. l. n. 23/2020 la garanzia è concessa al 90% per i prestiti con durata fino a 72 mesi, che per le imprese con ricavi non superiori a 3,2 milioni di euro può essere cumulata per il restante 10% da confidi o da altri soggetti abilitati al rilascio di garanzie.

<sup>11</sup> Su tali aspetti cfr., G. GARESIO, *Alla ricerca della liquidità perduta*, cit., 124 ss.

<sup>12</sup> L'Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero (SACE) è stato istituito con d.lgs. n. 143/98. Nel 2004 la Sace è stata trasformata in una società per azioni ed è stato assegnato l'intero capitale al MEF che, di recente, l'ha ceduto alla Cassa Depositi e Prestiti. Su tali aspetti e sulle funzioni della società, F. MARRELLA, *Manuale di diritto del commercio internazionale*, 2017, Torino, 43 ss.

<sup>13</sup> Tale garanzia è di carattere residuale poiché è fruibile solo laddove sia stata pienamente utilizzata la capacità di accesso al fondo di cui art. 2, comma 100, lettera a, della legge 23

sia PMI), destinati a sostenere costi per il personale, investimenti o capitale circolante<sup>14</sup>.

La Sace è un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico che, secondo quanto disposto dall'art. 2, d.lgs. n. 143/1998, tradizionalmente è autorizzata a «rilasciare garanzie, nonché ad assumere in assicurazione i rischi di carattere politico, catastrofico, economico, commerciale e di cambio ai quali sono esposti gli operatori nazionali nella loro attività con l'estero e di internazionalizzazione dell'economia italiana». Anche in questo caso il legislatore ha utilizzato una società già operante nel settore delle garanzie ampliandone le competenze. A differenza delle garanzie prestate dal Fondo, quelle rilasciate dalla SACE non sono a titolo gratuito e sono attribuite in misura decrescente in ragione dell'ammontare del fatturato, secondo una percentuale che varia tra il 70 e il 90 %, il cui importo massimo garantito è ancorato al fatturato dell'impresa del 2019, poiché non può eccedere il 25% dello stesso e il doppio del costo del personale. Le imprese beneficiarie, oltre a dover attestare mediante autocertificazione l'esistenza dei presupposti richiesti per beneficiare del finanziamento garantito, assumono specifici impegni, tra i quali non devono approvare la distribuzione di dividendi o il riacquisto delle azioni nel corso del 2020 e devono salvaguardare i livelli occupazionali mediante accordi con le parti sindacali. Infine tutti i finanziamenti garantiti dalla Sace sono, a loro volta, garantiti dallo Stato.

Dall'analisi degli artt. 1 e 13 del d.l. n. 23/2020 emerge che il legislatore, seppur abbia favorito l'erogazione del credito, agevolando l'accesso alla garanzia prestata dal Fondo PMI e a Sace, tuttavia, non sembra che abbia esonerato le banche dal valutare il c.d. merito creditizio<sup>15</sup>. Le varie autocertificazioni esonerano il finanziatore dal valutare la correttezza e veridicità delle dichiarazioni rese dal beneficiario con riferimento alla sussistenza dei presupposti necessari per ottenere il finanziamento, ma non sembra che lo sollevino dal valutare la situazione patrimoniale complessiva dell'impresa beneficiaria. Tra l'altro, il finanziatore deve sempre

dicembre 1996, n. 662.

<sup>14</sup> La garanzia prestata da Sace, a differenza di quella del Fondo PMI, dovrebbe essere indirizzata a operazioni specifiche. Tuttavia, con il richiamo al capitale circolante è da ritenersi senz'altro ammissibile la possibilità del ricorso all'apertura di credito, così da vanificarsi gli interventi specifici, in questo senso, A. A. DOLMETTA, *Prospettive e problemi*, cit., 267 ss.

<sup>15</sup> Difatti, con riferimento Fondo PMI è esclusivamente stabilito un accesso semplificato, eliminando la necessità di predisporre il modello di valutazione per il rischio d'inadempimento e per i finanziamenti non superiori a euro 30.000 di cui all'art. 13, lett. m), l'accesso alla garanzia è concesso senza che debba attendersi l'esito definitivo dell'istruttoria da parte del fondo.

verificare che il beneficiario non presenti sofferenze, che non era in difficoltà prima del 31 dicembre 2019 e che non era stato segnalato, prima del 31 gennaio 2020, per esposizioni deteriorate, in quanto tali profili restano esclusi dall'autocertificazione.

È evidente che la valutazione del merito creditizio, che consta di una fase istruttoria diretta a valutare la situazione patrimoniale, economica e finanziaria dell'impresa<sup>16</sup>, appare a tratti incompatibile con l'esigenza di immettere liquidità immediata. Si rischia, infatti, di rallentare l'erogazione dei finanziamenti con la conseguenza di paralizzare la ripartenza delle imprese che necessitano di liquidità e, con loro, del tessuto economico.

3. Delineate così, pur se nei loro aspetti essenziali, le forme di garanzia statali previste e disciplinate dalla normativa emergenziale, appare opportuno soffermarsi sulla natura giuridica delle stesse, analizzando in particolare se la garanzia possa essere qualificata come accessoria o autonoma<sup>17</sup>. I caratteri tipici di una garanzia autonoma, che la distinguono da una comune fideiussione, come noto, sono l'autonomia dalle vicende

<sup>16</sup> Per un'analisi degli aspetti relativi alla valutazione del merito creditizio, cfr., P. SCHLESINGER, *Imprese insolventi e credito bancario: considerazioni introduttive*, in *Fallimento*, 1985, 243 ss. Oggi è sempre più diffuso il ricorso «a metodi statistici per la valutazione del merito creditizio e per l'analisi dei documenti contabili delle imprese da finanziare» con «la conseguente minore rilevanza della conoscenza personale da parte del banchiere dell'affidabilità della clientela finanziata», così, G. SANTONI, *Il diritto bancario del futuro*, *Banca borsa tit. cred.*, 1, 2019, 132.

<sup>17</sup> Il contratto autonomo di garanzia è stato teorizzato in Germania per rispondere alla necessità di prevedere una forma di garanzia personale finalizzata ad assicurare al beneficiario di rimanere indenne rispetto alle patologie del contratto da lui concluso. Sul tema la letteratura è vastissima, tuttavia si segnala in particolare G.B. PORTALE: *Fideiussione e Garantievertrag nella prassi bancaria*, in *Le operazioni bancarie*, II (a cura di Portale), Milano, 1978, 1044 ss.; ID., *Nuovi sviluppi del contratto autonomo di garanzia*, in *Banca borsa tit. cred.*, 1985, I, 169 ss.; ID., *Le garanzie bancarie internazionali. (Questioni)*, in *Banca borsa tit. cred.*, 1988, I, 1 ss.; ID., *Le sezioni unite e il contratto autonomo di garanzia. («Causalità» ed «Astrattezza» nel Garantievertrag)*, in *Dir. banc. merc. fin.*, 1988, I, 504 ss.; ID., *Il contratto autonomo di garanzia in Lezioni Pisane di diritto commerciale* (a cura di F. Barachini), Pisa, 2014, 25 ss. Tra gli altri, A. MONTANARI, *Garanzia autonoma e autonomia privata*, in *Banca borsa tit. cred.*, 3, 2017, 347 ss.; F. CAPPALÀ, *Le garanzie autonome internazionali*, in *Il nuovo dir. delle soc.*, 11, 2016, 22 ss.; C. FRIGENI, *Riflessioni sul contratto autonomo di garanzia*, in *Vita not.*, 2013, 565 ss.; P. TARTAGLIA, *Il contratto autonomo di garanzia e la giurisprudenza di legittimità*, in *Liber Amicorum Angelo Luminoso, Contratto e mercato*, II (a cura di P. Corrias), 967 ss.; ID., *I negozi atipici di garanzia personale*, Milano, 1999; E. NAVARRETTA, *Il contratto autonomo di garanzia*, in *I contratti per l'impresa*, I (a cura di G. Gitti - M. Maugeri - M. Notari), Bologna, 2012, 553 ss.

dell'obbligazione garantita, in deroga all'art. 1939 c.c., e il divieto di sollevare eccezioni fondate sul titolo dell'obbligazione garantita, in deroga a quanto previsto dall'art. 1945 c.c.<sup>18</sup>.

L'esatta individuazione della natura della garanzia assume una propria rilevanza, poiché le garanzie autonome creano un'astrazione sostanziale del rapporto garantito, tenuto conto che il garante s'impegna a pagare al finanziatore a semplice-prima richiesta, rinunciando a opporre ogni tipo di eccezione<sup>19</sup>.

Il contratto autonomo di garanzia, infatti, ha non soltanto la funzione di ampliare la garanzia patrimoniale generica del creditore – tipica della fideiussione – ma anche quella di assicurare al beneficiario di rimanere indenne rispetto alle patologie del contratto da lui concluso<sup>20</sup>. L'impossibilità per il garante o per il debitore principale di sollevare eccezioni trova il limite nella c.d. *exceptio doli*, che nostro sistema giuridico, così come in molti altri di derivazione romanistica, rappresenta un rimedio di carattere generale valevole anche al di fuori dei casi espressamente previsti dal legislatore<sup>21</sup>.

Orbene, le garanzie previste dal d.l. n. 23/2020 sono in entrambi i casi – sia di SACE sia del Fondo PMI – a prima richiesta, esplicite e irrevocabili<sup>22</sup>. La previsione del pagamento a prima richiesta comporta

<sup>18</sup> Sul punto si veda, G. B. BARILLÀ, *Clausola "a prima richiesta", prova della frode e conditio indebiti nelle garanzie autonome tra commercio interno e internazionale*, in *Banca borsa tit. cred.*, 4, 2016, 449 ss.

<sup>19</sup> In particolare, «il contratto autonomo di garanzia, espressione dell'autonomia negoziale ex art. 1322 cod. civ., ha la funzione di tenere indenne il creditore dalle conseguenze del mancato adempimento della prestazione gravante sul debitore principale contrariamente al contratto del fideiussore, il quale garantisce l'adempimento della medesima obbligazione principale altrui (attesa l'identità tra prestazione del debitore principale e prestazione dovuta dal garante); inoltre, la causa concreta del contratto autonomo è quella di trasferire da un soggetto ad un altro il rischio economico connesso alla mancata esecuzione di una prestazione contrattuale, sia essa dipesa da inadempimento colpevole oppure no, mentre con la fideiussione, nella quale solamente ricorre l'elemento dell'accessorietà, è tutelato l'interesse all'esatto adempimento della medesima prestazione principale nel contratto autonomo di garanzia, in ragione dell'assenza dell'accessorietà propria della fideiussione, il garante non può opporre eccezioni riguardanti il rapporto principale», così, Cass., 21 gennaio 2020, n. 1186, in *iusexplorer.it*. Conformemente Cass. Sez. Un., 18 febbraio 2010, n. 3947, *ivi* e Cass. 20 ottobre 2014, n. 22233, *ivi*.

<sup>20</sup> Per una ricostruzione storica delle garanzie autonome, si veda, G. B. PORTALE, *Fideiussione e Garantievertrag*, cit., 27 ss.

<sup>21</sup> Per un approfondimento sull'*exceptio doli*, sia consentito il rinvio a R. FIORELLA, *L'exceptio doli sollevata avverso le persone giuridiche nella circolazione dei titoli azionari*, in *Banca borsa tit. cred.*, 1, 2016, 130 ss.

<sup>22</sup> Con riferimento alla garanzia prestata da SACE, tali caratteristiche sono espressamen-



che, in caso d'inadempimento del beneficiario del finanziamento, il creditore ha il diritto di escutere la garanzia a semplice richiesta scritta.

Per nessuna garanzia, invece, s'indica che è senza eccezioni, con la conseguenza che le stesse non possono essere di per sé qualificate come autonome, in conformità al consolidato orientamento dalla dottrina e della giurisprudenza secondo cui solo là dove nel contratto s'indica che la garanzia è sia a prima richiesta, sia senza eccezioni, ciò è indice della volontà delle parti di qualificare la stessa come autonoma<sup>23</sup>.

Pertanto, così come delineate nel d.l. n. 23 del 2020, le garanzie assumono la classica forma di un contratto caratterizzato da una clausola che introduce un obbligo di pagamento secondo la modalità del c.d. *solve et repete*, che segue la disciplina della fideiussione, con la conseguenza che il garante, seppure dopo il pagamento, potrà comunque opporre al beneficiario le eccezioni relative al rapporto fondamentale<sup>24</sup>.

4. Altro interrogativo che si pone con riferimento al tema d'indagine, è se, una volta escussa la garanzia, il credito di regresso spettante al Fondo PMI e a Sace abbia natura privilegiata o meno. Su tale aspetto le due garanzie devono essere trattate distintamente.

Nel dettaglio, con riferimento alla garanzia concessa dal Fondo PMI, non vi sono ostacoli nell'affermare che il credito, a seguito dell'azione di regresso, si trasforma automaticamente in privilegiato. Infatti, l'art. 8 *bis* del d.lgs. n. 3/2015, convertito con l. 33/2018, al fine di favorire il recupe-

te indicate nell'art. 1 del d.l. 23/2020. Per quanto riguarda la garanzia prestata dal Fondo PMI, questa, quando è diretta, è sempre a prima richiesta, esplicita, incondizionata e irrevocabile, sulla base delle Disposizioni operative, in vigore dal 15 marzo 2019, approvate con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 6 marzo 2017. Su tali aspetti, è stato correttamente rilevato che «c'è da chiedersi l'utilità di tutte queste parole. Per dire: nel sistema vigente, la volontà di prestare la garanzia deve essere sempre (quantomeno) espressa (art. 1937 c.c.)», così A. A. DOLMETTA, *Prospettive e problemi*, cit. 265. Inoltre, su tali profili, ampiamente R. RORDORF, *È privilegiato il credito di regresso spettante a Sace in caso di escussione delle imprese in difficoltà a seguito della pandemia?*, in *Giustiziacivile.com*, 2020.

<sup>23</sup> In particolare, la Suprema Corte, mette in evidenza che «l'inserimento in un contratto di fideiussione di una clausola di pagamento "a prima richiesta e senza eccezioni" vale di per sé a qualificare il negozio come contratto autonomo di garanzia (cd. Garantievertrag), in quanto incompatibile con il principio di accessorietà che caratterizza il contratto di fideiussione, salvo quando vi sia un'evidente discrasia rispetto all'intero contenuto della convenzione negoziale», così, Cass., 21 gennaio 2020, n. 1186, in *iusexplorer.it*.

<sup>24</sup> È stato rilevato che sarebbe auspicabile che le clausole contrattuali aggiungano la dizione senza eccezioni, così da elevare la garanzia pubblica in un contratto autonomo, così A. A. DOLMETTA, *Prospettive e problemi*, cit., 265.

ro delle risorse pubbliche, ha espressamente previsto che «il diritto alla restituzione, nei confronti del beneficiario finale e dei terzi prestatori di garanzie, delle somme liquidate dal Fondo costituisce credito privilegiato, prevalendo su ogni altro diritto di prelazione ad eccezione del privilegio per le spese di giustizia e di quelli previsti dall'art. 2751-*bis* c.c., con salvezza dei precedenti diritti di prelazione spettanti ai terzi»<sup>25</sup>.

Per tale ragione, nell'ipotesi di regresso da parte del Fondo PMI, il credito certamente muterà la sua natura in credito privilegiato.

Particolarmente discusso<sup>26</sup>, invece, è se alla medesima conclusione possa giungersi anche con riferimento alla garanzia prestata da Sace, poiché al riguardo non vi è una specifica disciplina che prevede la trasformazione automatica del credito in privilegiato.

Per tale ragione, al fine di sciogliere l'interrogativo, occorre verificare se in questa ipotesi possa trovare applicazione la previsione di cui all'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 123 del 31 marzo 1998 e, in caso di risposta affermativa, si deve individuare la portata della norma.

Il d.lgs. n. 123/1998, secondo quanto disposto dall'art. 1, «individua i principi che regolano i procedimenti amministrativi concernenti gli interventi di sostegno pubblico per lo sviluppo delle attività produttive, ivi compresi gli incentivi, i contributi, le agevolazioni, le sovvenzioni e i benefici di qualsiasi genere» e inoltre, secondo quanto previsto dal successivo art. 12, gli stessi «costituiscono principi generale dell'ordinamento giuridico».

Pur prescindendo dalle diverse imprecisioni terminologiche di tale decreto legislativo<sup>27</sup>, non sorgono dubbi sulla circostanza che si è inteso creare un corpo organico di norme aventi portata generale, applicabili a ogni intervento di sostegno pubblico all'economia, che si sostanzia anche in concessioni di garanzie (cfr. art. 7 d.lgs. n. 123 del 31 marzo 1998), ove non derogato da una disposizione speciale. Ne consegue che, secondo un'interpretazione sistematica, anche tenuto conto che il d.l. 23/2020

<sup>25</sup> Per una puntuale analisi della disposizione, D. MANENTE, *Nuovo privilegio per ius superveniens e fallimento. Note a margine di un caso di recupero in sede concorsuale di interventi pubblici di sostegno alle imprese erogati dal Fondo di garanzia PMI*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, 5, 2018, 980 ss.

<sup>26</sup> Sul punto, si rinvia a S. DELLE MONACHE, *Garanzie rilasciate da Sace S.p.a. e privilegio ex art. 9, d.lgs. n. 123 del 1998*, in *Giustiziacivile.com*, 2020; R. RORDORF, *È privilegiato il credito*, cit., 1 ss.

<sup>27</sup> In dottrina, infatti, si afferma che «è vero si parla spesso di principi generali e che la previsione normativa del privilegio costituisce una regola, piuttosto che un principio, ma come s'è accennato, la terminologia del legislatore appare qui quanto mai approssimativa», così R. RORDORF, *È privilegiato il credito*, cit., 3 ss.

non prevede alcuna deroga, può ragionevolmente affermarsi che le garanzie statali individuate nella legislazione d'emergenza costituiscono interventi di sostegno pubblico allo sviluppo delle attività produttive, che consistono in un'agevolazione nell'erogazione del credito e come tali sottoposte al d.lgs. 123/1998<sup>28</sup>.

Ne deriva anche l'applicazione dell'art. 9, comma 5, rubricato «revoca dei benefici» secondo il quale «nei casi di restituzione dell'intervento in conseguenza della revoca di cui al comma 3, o comunque disposta per azioni o fatti addebitati all'impresa beneficiaria, i crediti nascenti dai finanziamenti erogati ai sensi del presente decreto legislativo sono preferiti a ogni altro titolo di prelazione da qualsiasi causa derivante, ad eccezione del privilegio per spese di giustizia e di quelli previsti dall'articolo 2751-*bis* del codice civile e fatti salvi i diritti preesistenti dei terzi».

Vengono allora in rilievo due quesiti: *a)* stabilire se la disposizione si applichi esclusivamente ai finanziamenti ovvero anche agli altri interventi pubblici a sostegno dell'economia e, quindi, alle garanzie; *b)* accertare se la norma richieda necessariamente una revoca del beneficio.

Quanto al quesito *sub a)*, anche se alla luce del più recente orientamento della giurisprudenza le garanzie statali, di per sé, rientrerebbero in un'accezione ampia di finanziamento<sup>29</sup>, comunque l'art. 9 del d.lgs. 123/1998, nel richiamare il comma 4, fa riferimento ai vari interventi del pubblico al sostegno alle imprese, tra i quali rientrano anche le garanzie pubbliche. Per tale ragione, non vi è alcun ostacolo nell'applicare l'art. 9 del d.lgs. 123/1998 anche nel caso delle garanzie pubbliche.

Quanto all'interrogativo *sub b)*, non sembra potersi attribuire rilievo dirimente alla circostanza che la rubrica della norma faccia riferimento all'ipotesi di revoca del finanziamento, posto il pacifico carattere non vincolante dell'intestazione delle norme, almeno in ambito civilistico<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Concordemente R. RORDORF, *o.l.u.c.* e, seppur diversamente si rinvia a S. DELLE MONACHE, *Garanzie rilasciate da Sace*, cit., 1 ss.

<sup>29</sup> In particolare, con riferimento al termine finanziamento, si precisa che «nel quadro complessivo del nostro ordinamento l'espressione non assume un significato costante da potersi legittimamente ritenere che con essa si faccia esclusivo riferimento alla "erogazione diretta di denaro"», Cass. n. 8882, del 13 maggio 2020, in *iusexplorer.it*.

<sup>30</sup> P. RESCIGNO, *Manuale del diritto privato italiano*, 11ª ed., Napoli, 1994, 49 e 105 ss.; nonché A. GIULIANI, *Le disposizioni sulla legge in generale: gli artt. da 1 a 152*, in *Trattato dir. priv. I* (diretto da Rescigno), Torino, 1999, 425; difformemente rispetto all'orientamento dominante, A. BELVEDERE, *Il problema delle definizioni nel codice civile*, Milano, 1977, 116 ss. e G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in *Trattato dir. civ. e comm.*, (diretto da Cicu e Messineo), Milano, 1980, 104 ss., che giudica «incancrenita (quantunque non ragionevole)

Pertanto, affidandosi ad un'interpretazione che tenga conto della *ratio legis* della disposizione, sembra doversi pervenire alla conclusione che il credito si trasformi in privilegiato non solo nel caso di revoca del finanziamento, ma anche là dove si abbia un inadempimento del beneficiario<sup>31</sup>. L'intero testo, infatti, è teso a garantire allo Stato il recupero delle somme messe a disposizione per il sostegno all'economia e non vi sarebbe alcuna giustificazione nel ritenere che la norma non debba trovare applicazione in ipotesi d'inadempimento, poiché si avrebbe un'immotivata disparità di trattamento tra situazioni tra loro omogenee<sup>32</sup>.

D'altra parte, con riguardo al regime dei privilegi è noto, in considerazione degli effetti riflessi che si generano sul principio della *par conditio creditorum*, che non è consentito ricorrere all'interpretazione analogica, tenuto conto che le norme che li prevedono sono da considerarsi eccezionali. Ciò, tuttavia, non esclude che le stesse possano essere oggetto «di interpretazione estensiva, la quale costituisce il risultato di un'operazione logica diretta a individuare il reale significato e la portata effettiva della norma, che permette di determinare il suo esatto ambito di operatività, oltre il limite apparentemente segnato dalla sua formulazione testuale e di identificare l'effettivo valore semantico delle disposizioni, tenendo conto dell'intenzione del legislatore e, soprattutto, della causa del credito»<sup>33</sup>.

l'abitudine di pretermettere i titoli interni e le rubriche nell'attribuire significato ai documenti legislativi».

<sup>31</sup> Così R. RORDORF, *È privilegiato il credito*, cit., 6. L'A. pone in evidenza che «può apparire poco ragionevole instaurare una diversa graduazione di preferenza del credito restitutorio, rispetto agli altri crediti concorrenti, a seconda che quel credito derivi o meno da vicende che afferiscono sì al debitore ma risultano del tutto indifferenti dal punto di vista dell'ente pubblico finanziatore (o garante) e del ristoro delle risorse pubbliche da quest'ultimo erogare». Tuttavia, per una visione critica, S. DELLE MONACHE, *Garanzie rilasciate da Sace*, cit., 6, il quale afferma che «nella giurisprudenza più recente, tuttavia, il presupposto in parola viene totalmente svilito. La revoca viene invero intesa non come volontà di sanzionare un abuso dell'impresa sovvenzionata. Essa è piuttosto ridotta a mera manifestazione formale della volontà di ottenere il rientro».

<sup>32</sup> Sull'importanza di andare oltre il testo legislativo, rifiutando il rimanere ancorati al semplice dato normativo, a favore di un'interpretazione che tenga conto del contesto in cui la norma è calata già, T. ASCARELLI, *Studi di diritto comparato e in tema di interpretazione*, Milano, 1952; ma anche P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, 3<sup>a</sup> ed., Napoli, 2006.

<sup>33</sup> Così, Cass. Sez. Un. n. 11930, del 17 maggio 2010, in *iusexplorer.it*.

Pertanto, sembra opportuno ritenere che in entrambi i casi, una volta escussa la garanzia, il credito di regresso spettante sia al Fondo PMI sia a Sace abbia natura privilegiata.

5. Nel presente contributo si è effettuata una prima analisi sulle garanzie pubbliche introdotte per far fronte alla crisi economica in atto, soffermandosi sulla loro natura e sugli aspetti collegati alla posizione del garante nel recupero del credito, profili che – com'è facile ipotizzare – saranno al centro del dibattito dottrinale e di eventuali contenziosi che potrebbero insorgere in caso di mancata restituzione del finanziamento.

Il tema, tuttavia, suscita ulteriori riflessioni, almeno sotto due profili, che non possono essere compiutamente effettuate in questa sede, ma alle quali si intende comunque fare cenno.

Il primo attiene alla circostanza che nel nostro ordinamento si ritiene non esistere un diritto soggettivo al credito, anche in considerazione dell'autonomia imprenditoriale del finanziatore<sup>34</sup>. L'erogazione di un finanziamento, infatti, dipende da una mera scelta del finanziatore e dalla sua unilaterale determinazione nella valutazione del merito creditizio<sup>35</sup>. In termini generali, quindi, negare l'accesso al credito – anche se si ha un ottimo merito creditizio – costituisce una scelta libera e non sindacabile. A tale conclusione si giunge anche tenendo in considerazione che l'esercizio del credito costituisce una peculiare attività d'impresa, caratterizzata da specifici vincoli funzionali, poiché contribuisce a garantire l'equilibrio economico del Paese<sup>36</sup>. Il finanziatore, al più, risponde a tito-

<sup>34</sup> Sul punto per tutti P. ABBADESSA, voce *Obbligo di far credito*, in *Enc. dir.*, XXIX, Milano, 1979, 529 ss., secondo il quale l'obbligo di far credito è estraneo allo statuto dell'impresa bancaria poiché «sarebbe, infatti, in radicale contrasto con il ruolo tipico (selettivo) che in un'economia di mercato la banca è chiamata a svolgere rispetto al processo di allocazione ottimale delle risorse». Per una visione critica, F. SARTORI, *Deviazioni del bancario e dissociazione dei formanti: a proposito del diritto al credito*, in *Giust. civ.*, 3, 2015, 597 ss.; v. anche, ABF Bari, decisione n. 11852 del 28 settembre 2017 e ABF Collegio di Coordinamento, decisione n. 6182 del 29 novembre 2013.

<sup>35</sup> Sul punto si veda anche G. B. PORTALE, *Tra responsabilità della banca e "ricommercializzazione" del diritto commerciale*, in *Funzione bancaria rischio e responsabilità della banca*, a cura di Maccarone – Nigro, Milano, 1981, 263 ss.; N. SALANITRO, *Le banche e i contratti bancari*, Torino, 1983, 7 ss.

<sup>36</sup> Autorevole dottrina ritiene che anche dopo la crisi finanziaria degli ultimi anni la responsabilità sociale delle banche non ha trovato un qualche riconoscimento normativo. Così R. COSTI, *Banca etica e responsabilità sociale delle Banche*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2, 2011, 165 ss. L'Autore, inoltre, precisa che «l'ordinamento italiano, ma il discorso vale anche per gli altri ordinamenti importanti, non conosce né sancisce la responsabilità sociale dell'impresa bancaria, anche se ammette la creazione di una banca etica».

lo di responsabilità precontrattuale nel caso in cui interrompa in maniera ingiustificata le trattative, quando queste siano giunte a punto tale da ingenerare nell'altra parte contrattuale il ragionevole affidamento sulla conclusione del contratto<sup>37</sup>.

Il secondo riguarda l'eventuale responsabilità, civile o penale, nella quale potrebbe incorrere il finanziatore nella concessione del credito. Come anticipato, infatti, dalla legislazione d'emergenza si evince che si è inteso favorire l'erogazione del credito, agevolando l'accesso alla garanzia prestata dal Fondo PMI e a Sace, ma non sembra che le banche siano esonerate dal valutare il c.d. merito creditizio. Su tale profilo, infatti, anche in ambito penale, si è auspicato un intervento da parte del legislatore affinché s'introduca un'esimente a beneficio «delle attività di concessione ed erogazione dei finanziamenti garantiti ai sensi del d.l. 23/2020, qualora poste in essere nel rispetto delle prescrizioni ivi previste»<sup>38</sup>.

Orbene, non è difficile immaginare che un gran numero d'imprese potrebbero avere nei prossimi anni serissime difficoltà finanziarie anche per non aver ricevuto alcun finanziamento. Per di più, tenuto conto che ad eccezione dei finanziamenti minori la garanzia statale non copre l'intero importo del finanziamento, il finanziatore richiederà anche un'ulteriore garanzia.

Vero è che, in momenti di crisi economica di eccezionale gravità come quello scaturito dalla pandemia da Covid-19, la soluzione migliore, per stabilizzare il mercato e consentire alle imprese di resistere senza ricorrere ad ulteriore indebitamento, resterebbe quella dei finanziamenti a fondo perduto. A tal fine, lo Stato dovrebbe immettere nel sistema reale ingenti risorse in tempi rapidissimi.

La realtà, tuttavia, è differente rispetto a ciò che sarebbe auspicabile.

<sup>37</sup> Da ultimo, Cass., 19 dicembre 2019, n. 34142, in *iusexplorer.it*. In particolare, su entrambe le parti, incombe il generale «dovere di comportamento secondo buona fede ex art. 1337 c.c. nonché, sulla sola banca, del dovere di fornire al consumatore – già in sede di trattative - “chiarimenti adeguati”, nonché “doverosa assistenza”, come previsto dall'art. 124 T.U.B. e dalle Disposizioni della Banca d'Italia sulla “Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti”», così ABF Bari, decisione n. 11852 del 28 settembre 2017. Pertanto, «il rifiuto della banca di accordare il finanziamento al cliente non è, in quanto tale, atto a fondare alcuna pretesa risarcitoria di quest'ultimo nei confronti della prima; fonte di responsabilità potrebbe però essere il comportamento tenuto dalla banca nel corso dell'istruttoria preliminare alla concessione del mutuo o del fido», così, ABF Roma, decisione n. 1056 del 19 maggio 2011.

<sup>38</sup> Così F. MUCCIARELLI, *Finanziamenti garantiti ex d.l. 23/2020: profili penalistici*, in *Sistema penale*, 5, 2020, 16-17. Per i profili collegati all'esimente prevista dall'art. 217-bis l. fall.; F. CONSULICH, *Il diritto penale fallimentare al tempo del codice della crisi: un bilancio provvisorio*, in *Leg. pen.*, 20 maggio 2020, 30 ss.

L'Italia, come molti altri Paesi, non dispone delle risorse economiche necessarie per intervenire con finanziamenti diretti e a fondo perduto a favore delle imprese. Per assicurare una rapida immissione di liquidità ci si è perciò affidati al sistema creditizio, agevolando l'erogazione del credito, grazie alla concessione di garanzie pubbliche sui prestiti.

In questa prospettiva, non appare fuori luogo tornare oggi di nuovo a riflettere sul tema del "diritto" al credito bancario e sui presupposti della responsabilità per concessione abusiva dei finanziamenti.

## LA NUOVA LIQUIDAZIONE CONTROLLATA DEL SOVRAINDEBITATO E L'(IN)OPPORTUNITÀ DI UN RINVIO

FRANCESCO ACCETTELLA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il rinvio dell'entrata in vigore del codice della crisi e dell'insolvenza. – 3. I dubbi sul differimento della nuova disciplina sul sovraindebitamento. – 4. Le principali novità in tema di liquidazione controllata del sovraindebitato. – 5. La possibile anticipazione dell'entrata in vigore di singole disposizioni.

1. Il titolo del presente contributo si riferisce al rinvio al 1° settembre 2021 dell'entrata in vigore del codice della crisi e dell'insolvenza di cui al d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, per effetto dell'art. 5, comma 1°, d.lg. 8 aprile 2020, n. 23 (c.d. “decreto liquidità”), rimasto indenne in occasione della conversione ad opera della l. 5 giugno 2020, n. 40. In questa sede, si intende concentrare l'attenzione sull'opportunità o meno della scelta legislativa di includere nel differimento anche la nuova disciplina dedicata alle procedure da sovraindebitamento e, in particolare, alla liquidazione controllata del sovraindebitato, quest'ultima regolata all'interno del capo IX del titolo V (liquidazione giudiziale) della parte prima del codice.

Per tentare di sciogliere il suddetto dubbio si prenderà avvio dall'esame delle ragioni che, in generale, hanno spinto il legislatore a posticipare il codice della crisi per poi valutare queste stesse ragioni alla luce delle specificità delle procedure da sovraindebitamento. Da questo punto di vista, ci si deve chiedere se il trattamento concorsuale del sovraindebitato possa essere “sganciato” da quello dell'imprenditore assoggettabile a liquidazione giudiziale e se una simile separazione possa apparire per certi versi opportuna, consentendo ed anzi auspicando per il primo l'anticipazione delle misure contenute nel codice della crisi.

Invero, va detto che una parziale separazione nel trattamento della crisi di tali soggetti era contenuta anche nel provvedimento più sopra citato, ossia nel decreto liquidità, il quale originariamente aveva rinunciato ad estendere ai *procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio* di cui al capo II della l. 27 gennaio 2012, n. 3 (come modificata dal d.lg. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221) le *disposizioni in materia di*



*concordato preventivo e di accordi di ristrutturazione e quelle temporanee in materia di ricorsi e richieste per la dichiarazione di fallimento e dello stato di insolvenza* di cui, rispettivamente, agli artt. 9 e 10 del decreto. Sul punto tuttavia il legislatore è tornato indietro, anche se solo in parte, introducendo all'art. 9, comma 1°, in sede di conversione in legge del decreto, l'inciso in base al quale anche per i termini di adempimento degli accordi di composizione della crisi e dei piani del consumatore omologati (che hanno scadenza in data successiva al 23 febbraio 2020) vale la proroga di sei mesi disposta dalla norma. Tuttavia, questo resta l'unico intervento specificamente destinato alle procedure da sovraindebitamento rinvenibile nella copiosa legislazione emergenziale di questo periodo, il che dimostra la scarsa attenzione che il nostro legislatore dedica al fenomeno.

Una volta chiarito se le procedure da sovraindebitamento possano essere destinatarie e meritevoli di un trattamento diverso rispetto a quello riservato alla crisi degli imprenditori non minori, si passeranno in rassegna le principali novità che il codice della crisi introduce per la liquidazione controllata rispetto alla disciplina dettata per l'omologa liquidazione del patrimonio del debitore sovraindebitato, di cui alla sezione II del capo II (artt. 14-*ter* ss.) della l. n. 3/2012. Si procederà quindi a valutare le principali obiezioni ad un'entrata in vigore in via anticipata di questa parte del codice della crisi per poi avanzare, in conclusione, alcune proposte *de jure condendo*.

2. Le ragioni sottese al differimento dell'entrata in vigore del codice della crisi e dell'insolvenza – genericamente riferite al periodo emergenziale relativo all'epidemia da Covid-19 e alle durature ripercussioni di carattere economico-finanziario della stessa – sono puntualmente indicate nella *Relazione illustrativa* al decreto liquidità (*sub* art. 5) come «una nutrita serie di considerazioni».

Ebbene, la prima si appunta sulla principale novità del codice, rappresentata dalle cc.dd. misure di allerta. In una situazione di crisi generalizzata delle imprese, esse non potrebbero realizzare la loro funzione precipua di individuare e trattare con misure *ad hoc* quelle realtà imprenditoriali che si distinguono, rispetto a un contesto economico fisiologico, per specifiche situazioni di criticità. La seconda ragione è individuata nella «filosofia di fondo» del codice, ossia nell'intento di perseguire il salvataggio delle imprese in crisi e la loro continuità, relegando l'opzione liquidatoria a un ruolo marginale. E anche la filosofia e l'intento in esame resterebbero frustrati ove il codice entrasse in vigore

nel momento storico che stiamo vivendo. Infine, la *Relazione* solleva un problema di compatibilità tra l'introduzione di strumenti giuridici nuovi, con le inevitabili difficoltà applicative che essa comporta, e il contesto economico di crisi, nel quale gli operatori richiedono stabilità normativa e certezza giuridica. È dunque opportuno – si legge nella *Relazione* – che le incertezze legate alla corrente fase emergenziale vengano gestite «con uno strumento comunque largamente sperimentato come la Legge Fallimentare»<sup>1</sup>. Il posticipo di un anno nell'inizio dell'operatività delle nuove regole dovrebbe consentire alle stesse di entrare in vigore in un momento nel quale, per un verso, la crisi economica generale (si spera) avrà superato la sua fase più dura e, comunque, saranno state adottate talune opportune misure macroeconomiche, per altro verso, gli operatori avranno avuto il tempo necessario per assimilare le nuove regole, come da ultimo modificate per effetto del decreto integrativo e correttivo<sup>2</sup>. Si è poi ritenuto che agosto non fosse un buon mese per l'entrata in vigore del codice, vista la ridotta operatività degli uffici giudiziari, e, per tale ragione, si è deciso di collocarla alla «cessazione della c.d. sospensione feriale» (dell'anno successivo però!). Infine, nella scelta del differimento si è tenuto conto dell'esigenza di allineare il codice della crisi all'emanando decreto di recepimento della Direttiva UE 1023/2019 in tema di ristrutturazione preventiva delle imprese.

Non è questa la sede per vagliare, in generale, la fondatezza di tali ragioni. Vale la pena però segnalare che, nello stesso momento in cui il legislatore italiano disponeva il rinvio del codice, in Spagna dove la congiuntura economica dovuta all'epidemia non era molto diversa da quella nostra, si è optato per l'introduzione di una nuova legge concorsuale (*Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal*), il cui testo è stato pubblicato il 7 maggio 2020 nel *Boletín Oficial del Estado*. Ciò dimostra che la risposta all'emergenza può essere anche diametralmente opposta a quella adottata dal legislatore italiano, specie allorquando la riforma legislativa si regge sull'esigenza di superare lacune, incertezze e inefficienze della normativa vigente e, in sostanza, di modernizzare istituti non adatti al corrente contesto economico.

Ai fini del nostro discorso, preme invece evidenziare che le ragioni

<sup>1</sup> Cfr. pure, in dottrina, FABIANI, *Il Codice della crisi al tempo dell'emergenza Coronavirus*, reperibile sul sito [www.quotidianogiuridico.it](http://www.quotidianogiuridico.it).

<sup>2</sup> Lo *Schema di decreto legislativo correttivo del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza* (A.G. n. 175 del 9 giugno 2020) è al momento all'esame delle Camere, chiamate ad esprimere il prescritto parere.

passate in rassegna ruotano tutte intorno alle imprese. Così è per le misure di allerta, che, ai sensi dell'art. 12, comma 4°, c.c.i.i., si applicano agli imprenditori, anche – «compatibilmente con la loro struttura organizzativa» – in forma agricola o minore (comma 7°). Così è pure per l'obiettivo del salvataggio e della continuità delle imprese. Così, ancora, è per l'opportunità di applicare una normativa sedimentata come quella *fallimentare* per rispondere al bisogno di stabilità e certezza degli operatori nella particolare congiuntura economica in cui essi si vedono costretti a operare. Nessuna di tali ragioni, così come formulate, sembra invece spendibile con riguardo alle procedure da sovraindebitamento e, in particolare, alla liquidazione controllata, quantomeno quando esse trovano applicazione nei confronti dei debitori civili. Si pensi all'opportunità di fare ricorso, in questa fase, a una normativa «largamente sperimentata». Il rilievo può essere accolto con riferimento alla legge fallimentare, meno in relazione alla legge sul sovraindebitamento, che, oltre ad essere molto più giovane, è anche molto meno utilizzata.

È tutto da verificare poi che un differimento dell'entrata in vigore possa essere giustificato, anche con riguardo alle procedure da sovraindebitamento, sul fronte dell'esigenza, per gli operatori e i soggetti a vario titolo coinvolti nelle stesse, che le nuove regole trovino applicazione quando la crisi verosimilmente avrà superato il suo apice ovvero, comunque, dopo un tempo congruo per consentire a costoro di farle proprie. Per giungere a una simile conclusione, infatti, dovrebbero essere accolti positivamente due assunti. Il primo riguarda il fatto che, nell'immediato, gli effetti della crisi sui debitori civili possano essere validamente affrontati mediante le regole e gli istituti già esistenti<sup>3</sup>. Il secondo attiene alla circostanza che i nuovi strumenti contemplati dal codice della crisi per raggiungere il medesimo obiettivo necessitino di un tempo piuttosto lungo per essere compresi e assorbiti dagli operatori, essendo il risultato di innovazioni profonde rispetto alla disciplina previgente. La fondatezza di entrambi gli assunti, quantomeno con riferimento alla procedura liquidatoria del patrimonio del sovraindebitato, non è però così scontata e merita di essere approfondita dopo un confronto tra i corrispondenti istituti contemplati dalla legge sul sovraindebitamento e dal codice della crisi e dell'insolvenza.

Per completare il discorso, anche la ragione legata al necessario adattamento del codice della crisi alla Direttiva (UE) 2019/1023 *riguardante i*

<sup>3</sup> Al riguardo v., in senso negativo, ZANICHELLI, *Le prospettive di aggiornamento di piani e proposte per i soggetti sovraindebitati alla prova dell'emergenza sanitaria ed economica*, luglio 2020, reperibile sul sito [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), 2.

quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, non va enfatizzata. Con riguardo alle procedure da sovraindebitamento, un simile adattamento, per un verso, tocca solo i profili relativi all'esdebitazione, per altro verso, era già stato preso in carico dal decreto correttivo e integrativo<sup>4</sup>.

3. Il discorso, finora incentrato sulla *pars destruens* relativa al rinvio dell'entrata in vigore della nuova disciplina sulle procedure da sovraindebitamento (e, in quest'ambito, di quella sulla liquidazione controllata), deve ora procedere con la *pars construens*, giacché il fatto che non vi siano solide ragioni per differire tale disciplina non significa che ve ne siano di fondate per anticiparne l'entrata in vigore rispetto alle altre parti del codice della crisi e in sostituzione della normativa vigente.

Da questo punto di vista, è utile dar conto delle sollecitazioni provenienti da più parti, volte a separare la sorte delle nuove norme sulle procedure da sovraindebitamento rispetto ai restanti istituti del codice, dedicati all'imprenditore non minore. Mentre per questi ultimi, il rinvio appare (oramai) irreversibile, con riferimento alle prime, vanno segnalati in sede istituzionale i tentativi di prevederne l'anticipazione dell'entrata in vigore mediante emendamenti, poi non approvati, proposti in occasione della conversione in legge del decreto liquidità<sup>5</sup>. Tali tentativi sono scaturiti anche dalle critiche più o meno forti che accademici, operatori del diritto e rappresentanze dei consumatori, all'indomani del provvedimento di rinvio, hanno mosso alla scelta di includervi anche la nuova disciplina del sovraindebitamento<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Si veda in particolare la *Relazione illustrativa* alla bozza di «Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive a norma dell'articolo 1, comma 1°, della legge 8 marzo 2019, n. 20, al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, recante "codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155"», approvata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 13 febbraio 2020.

<sup>5</sup> Come si ricava dai lavori parlamentari, alcuni emendamenti all'art. 5 del decreto prevedevano di fare salve (con alcune eccezioni), rispetto al rinvio dell'entrata in vigore del codice della crisi al 1° settembre 2021, le disposizioni del capo II del titolo IV e dei capi IX e X del titolo V. Invero, non mancavano anche emendamenti che, in direzione opposta, proponevano il differimento dell'entrata in vigore dell'intero codice al 1° settembre 2022.

<sup>6</sup> Su questa linea, cfr. SCIARRONE ALIBRANDI e MALVAGNA, *Un ammortizzatore per i super indebitati. Le prime stime sulla crescita in Italia dei crediti problematici per effetto del Covid-19 sono inquietanti*, 13 maggio 2020, reperibile sul sito [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com); BENASSI, CESARE, GALLETTI, LIMITONE, PANNELLA, *Appello al legislatore*, reperibile sul sito [blog.ilcaso.it](http://blog.ilcaso.it), 4 s.; DIDONE, *La conversione in legge del decreto "liquidità" e le modifiche alla legge fallimentare*, giugno 2020, reperibile sul sito [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), 1; ZANICHELLI, *Le*

Si tratta dunque di una prospettiva – quella più sopra evocata – che merita di essere vagliata, partendo da alcune osservazioni di massima sul problema del sovraindebitamento e sull'impianto normativo vigente.

In uno scritto di un anno fa una voce dottrinale autorevole ha parlato del sovraindebitamento come di un'«emergenza da affrontare»<sup>7</sup>, ossia di un problema di genesi complessa e di estrema rilevanza economico-sociale. A questo dato di fatto, invero difficilmente contestabile, se ne aggiunge un altro, altrettanto inconfutabile, rappresentato dall'impatto sul sovraindebitamento dell'emergenza sanitaria da Covid-19. A quest'ultimo riguardo, pare inevitabile che le dimensioni e la rilevanza del fenomeno, per effetto dell'emergenza in corso, siano destinate ad acuirsi inesorabilmente<sup>8</sup>.

Altro punto fermo per l'analisi è l'osservazione per cui la problematica in discorso necessita, oggi ancor più di ieri, di procedure collettive e speciali rispetto agli strumenti individuali previsti dal codice civile e dal codice di procedura civile a tutela delle ragioni creditorie. La soluzione collettiva o, meglio, concorsuale ad una situazione di sovraindebitamento offre, infatti, una migliore soddisfazione degli interessi di tutti i soggetti dalla stessa coinvolti e si configura come una strada preferibile, anche per lo stesso debitore<sup>9</sup> e per l'intero sistema giudiziario<sup>10</sup>.

A fronte di tali considerazioni e dell'insopprimibile necessità di avere strumenti normativi adeguati per affrontare il problema del sovraindebitamento, viene spontaneo interrogarsi sull'utilità, a questi fini, dell'impianto vigente, delineato dalla l. n. 3/2012, come successivamente modificata. Orbene, la risposta a un simile interrogativo la fornisce lo stesso legislatore nella *Relazione illustrativa* al codice della crisi e

*prospettive di aggiornamento*, cit., 2; CERRATO, *La proroga del Codice della crisi travolge anche istituti di immediata utilità*, in *Norme & Tributi Plus*, 8 giugno 2020; CESARE, *Le nuove frontiere del sovraindebitamento nella pandemia*, in *ilfallimentarista.it*, 14 aprile 2020; v., infine, il documento del Movimento Consumatori dal titolo *La disciplina del sovraindebitamento in tempo di crisi: interventi normativi e sostegno pubblico*, reperibile sul sito [www.movimentoconsumatori.it](http://www.movimentoconsumatori.it).

<sup>7</sup> SCIARRONE ALIBRANDI, *Sovraindebitamento, emergenza da affrontare*, in *Vita e pensiero*, 6/2019, 63.

<sup>8</sup> Si veda, anche per i nessi del fenomeno del sovraindebitamento con quello dell'usura, il Comunicato stampa del CNDCEC dal titolo *Coronavirus: commercialisti, procedure sovraindebitamento migliore strumento contro l'usura*, reperibile sul sito [commercialisti.it](http://commercialisti.it)

<sup>9</sup> In tal senso cfr. SCIARRONE ALIBRANDI e MALVAGNA, *Il sovraindebitamento nel Codice della Crisi d'impresa e dell'Insolvenza*, in *Il fenomeno del sovraindebitamento*, Quaderno a cura del Competence Center, Anno 2020, 43, i quali rimarcano come «il processo esecutivo resti strutturalmente avulso da logiche protettive dell'esecutato».

<sup>10</sup> Cfr. CESARE, *Le nuove frontiere*, cit.

dell'insolvenza (nel paragrafo dedicato alla *procedura di sovraindebitamento*), lì dove la revisione della disciplina dei *procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio* è giustificata, tra l'altro, dalla scarsa applicazione di tali istituti, in ragione (anche) di un testo normativo reputato troppo complesso e confuso, che ha generato non pochi dubbi e disomogeneità tra gli interpreti<sup>11</sup>. Un simile giudizio è destinato a valere a maggior ragione se riferito alla procedura di liquidazione del patrimonio del debitore sovraindebitato contemplata dalla sezione II del capo II (artt. 14-ter ss.) della l. n. 3/2012, la cui operatività in questi anni è stata – per utilizzare un eufemismo – limitata<sup>12</sup>.

La prima conclusione che si può trarre da quanto detto è rappresentata dalla necessità di riformare istituti che, di fronte a un fenomeno socio-economico di impatto significativo e destinato ad accrescersi nel prossimo futuro, hanno già dimostrato, nei fatti, limiti e criticità evidenti. Resta però da chiarire se la riforma prevista dal codice della crisi e dell'insolvenza contenga misure che possano costituire un significativo passo in avanti ai predetti fini.

Prima di volgere lo sguardo verso la specifica disciplina dettata per la procedura liquidatoria, vale la pena osservare come la stessa si inquadri in un contesto, quello delle “nuove” procedure da sovraindebitamento, nel quale appare rafforzata la dimensione del *favor debitoris*. La stessa *Relazione illustrativa* ne dà conto nel paragrafo dedicato alla *procedu-*

<sup>11</sup> Anche in dottrina il rilievo è condiviso: cfr., *ex multis*, DI MARZIO, *La riforma delle discipline della crisi d'impresa e dell'insolvenza. Osservazioni sulla legge delega*, Milano, 2018, 105; RORDORF, *Prime osservazioni sul codice della crisi e dell'insolvenza*, in *Contratti*, 2019, 132; PELLECCCHIA, *La definizione di sovraindebitamento nel codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza: cosa resta e cosa cambia*, in *Nuove leggi civ.*, 2019, 1138 ss.; SCIUTO, *Il codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, in *Diritto commerciale. II. Diritto della crisi d'impresa*, a cura di M. Cian, Torino, 2019, 341; BENINCASA, *Le procedure in caso di sovraindebitamento ai sensi dell'art. 2, 1° comma, lett. c)*, in *Giur. it.*, 2019, 2038 ss.

<sup>12</sup> Il giudizio negativo nei confronti della disciplina della liquidazione del patrimonio di cui alla l. n. 3/2012, è pressoché unanime in dottrina: cfr. COSTA, *Profili problematici della disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento*, in *Impresa e mercato. Studi dedicati a Mario Libertini*, a cura di Di Cataldo, Meli e Pennisi, tomo III, Milano, 2015, 1325; VATTERMOLI, *La disciplina del sovraindebitamento nel codice della crisi e dell'insolvenza*, editoriale del 31 gennaio 2019, in *giustiziacivile.com*, 7 ss.; M. CAMPOBASSO, *Dalla procedura di “liquidazione del patrimonio” alla “liquidazione controllata” del sovraindebitato*, in AA.VV., *La nuova disciplina delle procedure concorsuali. In ricordo di Michele Sandulli*, Torino, 2019, 155; DONZELLI, *Il procedimento di liquidazione del patrimonio. La fase di apertura e la fase di accertamento del passivo*, in *La “nuova” composizione della crisi da sovraindebitamento*, a cura di Di Marzio, Macario e Terranova, in *Il Civilista*, Milano, 2019, 67.

*ra di sovraindebitamento*. È sufficiente richiamare al riguardo, come norma paradigmatica di questa prospettiva, l'art. 283 c.c.i.i. che disciplina l'esdebitazione del debitore incapiente, dando anche a colui che non può offrire nulla per la soddisfazione dei propri creditori l'opportunità di liberarsi dai propri debiti e, dunque, di "ripartire"<sup>13</sup>. Si tratta di un'opportunità che, allo stato della disciplina vigente, è preclusa, in ragione della presunta, ma non generalizzabile, immeritevolezza del debitore incapiente, quello, cioè, i cui creditori non «siano stati soddisfatti, almeno in parte» [art. 14-*terdecies*, comma 1°, lett. f), l. n. 3/2012]. Sfugge tuttavia quale sia il reale beneficio per il sistema economico di una simile preclusione.

Altra norma che si muove nella medesima direzione è l'art. 66, in tema di *procedure familiari*, che consente ai membri della stessa famiglia di presentare – al ricorrere di talune condizioni – «un unico progetto di risoluzione della crisi da sovraindebitamento». La norma, da un lato, tiene conto della natura spesso "familiare" del sovraindebitamento, dall'altro, evita ai membri della famiglia di attivare procedure distinte con conseguente aggravio di oneri<sup>14</sup>.

Infine, vale la pena menzionare la definizione di consumatore contenuta nell'art. 2, comma 1°, lett. e), c.c.i.i., ove si chiarisce, rispetto alla reticente formulazione dell'art. 6, comma 2°, lett. b), l. n. 3/2012<sup>15</sup>, che «consumatore» è anche la persona fisica «socia di una delle società appartenenti ad uno dei tipi regolati nei capi III, IV e VI del titolo V del libro quinto del codice civile», consentendo pure a quest'ultima l'accesso, limitatamente ai «debiti estranei a quelli sociali», alle procedure dedicate.

Da sole queste innovazioni appaiono già sufficienti per evidenziare l'approccio *pro* debitore che permea le procedure in discorso e per suggerire che il rinvio della loro entrata in vigore non sia, probabilmente, da salutare con favore di fronte a uno scenario nel quale è ipotizzabile un significativo incremento del numero dei debitori sovraindebitati.

Si deve ora verificare se vi siano valide ragioni per innestare una si-

<sup>13</sup> Nel senso della necessaria anticipazione dell'entrata in vigore di questa norma v., infatti, SANTANGELI e FABBI, *Il (giusto) differimento, in ragione dell'emergenza, della entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza; ma è indispensabile che alcune norme entrino in vigore immediatamente*, reperibile sul sito [www.judicium.it](http://www.judicium.it). 4 ss.

<sup>14</sup> Per alcune riflessioni al riguardo v. SCIARRONE ALIBRANDI e MALVAGNA, *Il sovraindebitamento nel Codice*, cit., 36 ss.

<sup>15</sup> Sulla quale v., in relazione alla questione dubbia richiamata nel testo, A. NIGRO e VATTERMOLI, *Diritto della crisi delle imprese. Le procedure concorsuali*, 4<sup>a</sup> ed., Bologna, 2017, 583.

mile ipotesi nello specifico contesto della liquidazione controllata, che nell'ottica del codice della crisi e dell'insolvenza è destinata a prendere il posto, in un futuro più o meno lontano, della liquidazione del patrimonio del debitore sovraindebitato.

4. Ai predetti fini, si dovrebbe passare in rassegna l'intera disciplina dedicata alla liquidazione controllata, collocata negli artt. 268 ss. c.c.i.i. e confrontarla con quella della liquidazione del patrimonio del debitore sovraindebitato di cui alla l. n. 3/2012. Si tratta ovviamente di un esame che esula dai ristretti margini di riflessione del presente contributo e per il quale si rinvia ad altra sede<sup>16</sup>. Qui ci si limiterà a segnalare – con rilievi il più delle volte necessariamente assertivi – quali sono le principali innovazioni apportate nella materia dal codice della crisi e dell'insolvenza.

Da questo punto di vista, merita di essere menzionata innanzitutto la norma dell'art. 282 c.c.i.i. che, seppur esterna al perimetro del capo IX, titolo V della parte prima, propriamente dedicato alla liquidazione controllata, prevede in relazione a quest'ultima l'*esdebitazione di diritto* del debitore. Essa si realizza, al ricorrere di determinate condizioni<sup>17</sup> – meno stringenti di quelle dettate dall'art. 14-*terdecies* l. n. 3/2012 per l'*esdebitazione* disposta «su ricorso del debitore interessato» –, con il provvedimento di chiusura ovvero anche prima, se sono decorsi tre anni dall'apertura della liquidazione controllata, e, in ogni caso, in assenza di un'apposita istanza da parte del debitore<sup>18</sup>. La norma dunque si inserisce a pieno nel rinnovato e già segnalato *favor debitoris* che caratterizza le nuove procedure da sovraindebitamento. Come prima rilevato, dunque, anche in tal caso deve ritenersi che l'innovazione ben possa far fronte, rivitalizzando l'accesso alla procedura, a un aumento generalizzato del fenomeno del sovraindebitamento.

In secondo luogo – e qui la scelta potrebbe apparire in controtendenza rispetto all'enunciato approccio *pro* debitore – l'art. 268 c.c.i.i. prevede che, oltre al debitore, possano presentare domanda di apertura di una procedura di liquidazione controllata il singolo creditore e il pubblico ministero. La novità – anticipata dalla legge delega (l. 19 ottobre

<sup>16</sup> ACCETTELLA, *La liquidazione controllata del sovraindebitato: un primo commento*, in *Nuove leggi civ.*, 2020, 657 ss.

<sup>17</sup> Al riguardo, il decreto correttivo (art. 31, comma 2°) ha apportato talune modifiche all'art. 282, in virtù – si dice nella citata *Relazione illustrativa* (v. *supra* nt. 4) – della necessità di allineare la disciplina «alle indicazioni derivanti dalla Direttiva 2019/1023/UE».

<sup>18</sup> Oltre che «*indipendentemente dalla misura di effettiva soddisfazione del ceto creditorio*»: così SCIARRONE ALIBRANDI e MALVAGNA, *Il sovraindebitamento nel Codice*, cit., 37.



2017, n. 155), all'art. 9, comma 1°, lett. *b*) – appare molto significativa<sup>19</sup>. Tuttavia, essa, lungi dal volersi inscrivere in una dimensione punitiva del debitore sovraindebitato, sembra sottintendere un mutamento di prospettiva che guarda alla procedura liquidatoria collettiva, rispetto a quella esecutiva individuale, come un potenziale beneficio per i creditori e più in generale, come già detto, per tutti i soggetti che gravitano intorno al fenomeno del sovraindebitamento.

Ciò appare ancor più vero se si pone mente al decreto correttivo e a come quest'ultimo riformula i commi secondo e terzo dell'art. 268, da un lato, circoscrivendo la legittimazione del creditore ad attivare la procedura all'ipotesi più grave in cui il debitore versi in stato di insolvenza<sup>20</sup>; dall'altro, impedendo l'apertura della procedura su istanza del creditore (o del pubblico ministero) quando «l'ammontare dei debiti scaduti e non pagati risultanti dagli atti dell'istruttoria è inferiore a euro ventimila» (comma 2) ovvero – ma solo «quando la domanda è proposta da un creditore nei confronti di un debitore persona fisica» – «se l'OCC, su richiesta del debitore, attesta che non è possibile acquisire attivo da distribuire ai creditori neppure mediante l'esercizio di azioni giudiziarie». Le modifiche appena richiamate si inseriscono proprio in un'ottica di sistema e rispondono all'esigenza di eludere il proliferare di procedure antieconomiche che potrebbero appesantire inutilmente l'apparato giudiziario<sup>21</sup>.

Ancora, nell'impianto della liquidazione controllata è specificamente disciplinato il rapporto con le *procedure di composizione delle crisi da sovraindebitamento*, ossia con la *procedura di ristrutturazione dei debiti* (artt. 67 ss. c.c.i.i.) e con il *concordato minore* (artt. 74 ss. c.c.i.i.), per effetto del combinato disposto degli artt. 270, comma 1°, e 271 c.c.i.i. Nella prima norma, si prevede che il tribunale possa dichiarare l'apertura della liquidazione controllata solo «in assenza di domande di accesso alle procedure di cui al titolo IV». Nella seconda, si dispone che, in presenza di una domanda di liquidazione controllata proposta dai creditori o dal pubblico ministero, se il debitore chiede l'accesso a una procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento, il giudice gli concede un termine per integrare la domanda (comma 1°), in pendenza del quale

<sup>19</sup> C'è chi ha parlato di «novità [...] dirompente» a questo riguardo: così D'ORAZIO, *Il sovraindebitamento nel codice della crisi e dell'insolvenza*, in *Fallimento*, 2019, 707 ss.

<sup>20</sup> Per un giudizio positivo su questa innovazione v. LAMANNA e GALLETTI, *Il primo Correttivo al Codice della crisi e dell'insolvenza*, Milano, 2020, 182, i quali osservano che la legittimazione attiva dei creditori (e del p.m.) va reputata di «carattere straordinario».

<sup>21</sup> Con riferimento all'impostazione adottata dall'art. 268 c.c.i.i. pre-correctivo, perplessità al riguardo sono manifestate da PANZANI, *Dal "fallimento" alla liquidazione giudiziale. Note minime sulla nuova disciplina del CCII*, in *Fallimento*, 2019, 1143.

la liquidazione controllata non può essere dichiarata aperta e la relativa domanda diventa improcedibile se una procedura di quel tipo viene avviata. Ne emerge dunque una chiara scelta di preferenza del legislatore per le procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento rispetto alla liquidazione controllata<sup>22</sup>, come si ricava anche dal relativo passaggio della *Relazione illustrativa* (sub art. 271).

Ulteriori innovazioni sono poi inerenti ad aspetti più specifici riguardanti l'apertura e lo svolgimento della procedura.

Volendo procedere mediante un'analisi a campione, in ragione dei limiti del presente contributo, e seguendo l'ordine del codice della crisi e dell'insolvenza, l'art. 270, comma 1°, lett. b), c.c.i.i., in relazione alla scelta del liquidatore, stabilisce chiaramente che questo, di regola, si identifica con l'OCC, il quale ha assistito il debitore nella redazione e presentazione della domanda, e che, solo per «giustificati motivi», può essere scelto dal tribunale tra i gestori della crisi risultanti dall'elenco ministeriale (di cui al d.m. 24 settembre 2014, n. 202). Di converso, l'art. 15, comma 8°, l. n. 3/2012, pur nella scarsa chiarezza del dettato normativo, non contiene un'analogia previsione<sup>23</sup>.

Viene poi introdotta *ex novo*, al sesto comma dell'art. 270 c.c.i.i., per effetto dell'ultimo passaggio parlamentare prima dell'emanazione del codice, una disciplina degli effetti dell'apertura della liquidazione controllata sui rapporti giuridici pendenti, in base alla quale l'esecuzione dei contratti non ancora eseguiti o «non compiutamente» eseguiti da entrambe le parti al momento dell'apertura della liquidazione controllata restano sospesi fino a quando il liquidatore – il quale può anche essere messo in mora dal terzo contraente – dichiara di subentrarvi in luogo del debitore ovvero di sciogliersi dal contratto. Sono peraltro espressamente regolati gli effetti della scelta del liquidatore.

Ai sensi dell'art. 272, comma 3°, c.c.i.i., «la ragionevole durata della procedura» – con formula ripresa dall'art. 14-*novies*, comma 1°, ult. periodo, l. n. 3/2012 – è lasciata totalmente alla valutazione del liquidatore nella redazione del programma e del giudice delegato nell'approvazione dello stesso. Non viene infatti riproposta la regola dell'art. 14-*novies*,

<sup>22</sup> Cfr. NAPOLITANO, *La liquidazione controllata del sovraindebitato e l'esdebitazione*, in AA.VV., *Il nuovo sovraindebitamento dopo il codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, Bologna, 2019, 243 e 254.

<sup>23</sup> Cfr. NAPOLITANO, *La liquidazione*, cit., 247; al riguardo v. pure M. CAMPOBASSO, *Dalla procedura*, cit., 141.

comma 5°, l. n. 3/2012 – invero fortemente criticata<sup>24</sup> – che impedisce di chiudere la procedura «prima del decorso del termine di quattro anni dal deposito della domanda», anche in caso di «completa esecuzione del programma di liquidazione».

Il codice della crisi e dell'insolvenza affida poi al liquidatore un'arma in più per ricostituire il patrimonio da liquidare, consistente nella possibilità di esercitare le azioni revocatorie (ordinarie) di cui agli artt. 2901 ss. c.c. In particolare, durante lo svolgimento della procedura, il liquidatore, ai sensi dell'art. 274, può esercitare (o proseguire) non solo le azioni «finalizzat[e] a conseguire la disponibilità dei beni compresi nel patrimonio del debitore e [quelle] dirett[e] al recupero dei crediti» (comma 1°), ma anche – con una significativa innovazione rispetto al dettato dell'art. 14-*decies* l. n. 3/2012 – quelle «dirette a far dichiarare inefficaci gli atti compiuti dal debitore in pregiudizio dei creditori, secondo le norme del codice civile» (comma 2°).

Infine, nel codice sono disciplinati in maniera più completa – rispetto a quanto fa la legge sul sovraindebitamento – sia l'esecuzione del programma di liquidazione (art. 275) che la chiusura della procedura (art. 276)<sup>25</sup>, entrambe confinate nella l. n. 3/2012 all'interno delle scarse previsioni dell'art. 14-*novies*.

5. Le segnalate innovazioni appaiono tutte positive e da accogliere con favore, il che farebbe propendere per l'anticipazione della disciplina in esame, anziché per il suo rinvio sulla scia di quanto disposto in generale per l'intero codice della crisi e dell'insolvenza.

Va dato atto, tuttavia, dell'obiezione di chi ritiene – replicando con specifico riguardo alla liquidazione controllata un'osservazione in generale contenuta nella *Relazione illustrativa* al decreto di rinvio – che l'entrata in vigore in via anticipata della disciplina di cui al capo IX del titolo V della parte prima del codice (cioè, delle nuove norme sulla liquidazione controllata) potrebbe congestionare gli uffici giudiziari con numerosi procedimenti da gestire senza adeguata preparazione e certezza degli operatori nell'interpretare e applicare quella disciplina<sup>26</sup>. A una

<sup>24</sup> V., per esempio, DI GIROLAMO, *La liquidazione e l'esdebitazione*, in *La crisi del soggetto non fallibile*, a cura di Pisani Massamormile, Torino, 2016, 133.

<sup>25</sup> Per quanto riguarda la chiusura della procedura, il giudizio espresso nel testo vale soprattutto se si tiene conto dell'aggiunta – per effetto del decreto correttivo (art. 29, comma 4°) – alla fine del comma primo dell'art. 276 del rinvio all'art. 233 (in quanto compatibile), che contiene la corrispondente disciplina della chiusura della liquidazione giudiziale.

<sup>26</sup> Così FABIANI, *Il Codice della crisi*, cit.

simile obiezione si potrebbe replicare che: a) è evidente – anche sulla base del dato empirico – che la liquidazione del patrimonio del debitore, così com'è disciplinata nell'impianto vigente della l. n. 3/2012 (sezione II del capo II), non appare affatto adeguata a gestire gli effetti della crisi sui debitori civili; b) che, in fin dei conti, la nuova disciplina introdotta in materia dal codice della crisi e dell'insolvenza non stravolge, se non per alcuni profili, il predetto impianto, limitandosi a innovarlo e a renderlo per certi versi più fruibile<sup>27</sup>.

Decisiva sembra invece un'altra obiezione all'anticipo dell'entrata in vigore di questo "pezzo" del codice della crisi, che invero induce a ritenere opportuno attendere l'entrata in vigore della restante parte dello stesso. Essa risiede nell'osservazione per cui la disciplina in esame non può reggersi da sola, senza il contesto all'interno del quale è collocata<sup>28</sup>. In altre parole, essa non è autosufficiente, ma necessita, per essere completata, di diversi rimandi alla normativa in tema di liquidazione giudiziale di cui ai restanti capi del titolo V e anche a disposizioni contenute in altre parti del codice<sup>29</sup>.

Si dovrebbe dunque accogliere una prospettiva in base alla quale le norme del codice della crisi richiamate nel capo dedicato alla liquidazione controllata entrino in vigore, anch'esse, da subito, ma limitatamente allo svolgimento delle procedure di liquidazione controllata. Il che invero appare poco appagante. Anche perché merita di essere vagliata una strada alternativa, pure perseguita in questo periodo in ambienti istituzionali. Si tratta della possibilità, invece, di anticipare singole norme ed istituti, tra quelli più significativi della liquidazione controllata e – volendo estendere il campo di osservazione – delle procedure da sovraindebitamento, magari innestandole direttamente nel testo legislativo vigente di cui alla l. n. 3/2012<sup>30</sup>.

Questa seconda via avrebbe il vantaggio di recare con sé un minor impatto sistematico, ma al tempo stesso di anticipare sin da subito misure che possano giovare, nel corrente periodo emergenziale, alla soluzione

<sup>27</sup> Per un simile giudizio si veda, tra gli altri, LEUZZI, *La liquidazione del patrimonio dei soggetti sovraindebitati fra presente e futuro*, 9 marzo 2019, reperibile sul sito [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it), 2 ss.

<sup>28</sup> Per un rilievo che va in questo senso v., pur senza ritenerlo decisivo, CESARE, *Le nuove frontiere*, cit.

<sup>29</sup> Si pensi al richiamo del comma quinto dell'art. 270 alle norme a carattere processuale che regolano il *procedimento unitario* di cui al titolo III.

<sup>30</sup> Ciò è quanto risulta dalle notizie di stampa: v. l'articolo dal titolo *Sovraindebitamento, presto una modifica alla legge del 2012*, reperibile sul sito [www.ilmessaggero.it](http://www.ilmessaggero.it), dove si dà conto del tentativo in atto in tal senso, richiamando le parole dell'Onorevole Daniele Pesco, presidente della Commissione bilancio del Senato.

delle crisi da sovraindebitamento. Con specifico riguardo alla liquidazione controllata, si tratterebbe di anticipare – tra le innovazioni sopra passate in rassegna – quantomeno (il contenuto del)la disposizione relativa all'esdebitazione di diritto di cui all'art. 282 c.c.i.i.<sup>31</sup>, magari prevedendone l'applicabilità – *sub specie* di norma di diritto transitorio – anche alle procedure in corso ed evitando che l'esdebitazione debba essere attivata mediante apposita e separata istanza da parte del debitore. Se si accetta l'idea che una procedura concorsuale è comunque vantaggiosa anche per il debitore che la subisce rispetto a una serie di azioni esecutive individuali, appare poi opportuno allargare la fruibilità della procedura liquidatoria estendendo la legittimazione ad attivarla ai creditori (e al pubblico ministero), con le limitazioni – già segnalate – previste dal decreto correttivo per evitare il proliferare di procedure economicamente inefficienti<sup>32</sup>. Infine, non si vedono grosse difficoltà a sopprimere la regola dell'art. 14-*novies*, comma 5°, l. n. 3/2012, che preclude, pur essendo stata «accertata la completa esecuzione del programma di liquidazione», la chiusura della procedura «prima del decorso del termine di quattro anni dal deposito della domanda».

Inutile dire poi che sarebbe auspicabile – nei limiti degli equilibri del bilancio statale – qualche intervento a carico della finanza pubblica volto ad agevolare l'accesso alla procedura per i debitori sovraindebitati (e, talvolta, incapienti), quantomeno sul fronte delle spese legate alla fase di istruttoria e, in primo luogo, all'intervento dell'OCC<sup>33</sup>.

Alla luce di quanto sin qui rilevato, sembra che la strada da ultimo tratteggiata valga la pena di essere percorsa, nella logica ancora una volta poco appagante – ma con la quale ormai è inevitabile fare i conti – di una legislazione “di emergenza”<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Così SANTANGELI e FABBI, *Il (giusto) differimento*, cit., 5, nt. 10.

<sup>32</sup> Cfr. CESARE, *Le nuove frontiere*, cit.

<sup>33</sup> In tal senso SCIARRONE ALIBRANDI e MALVAGNA, *Un ammortizzatore per i super indebitati*, cit., i quali propongono di rafforzare – dal punto di vista dell'organizzazione e della dotazione di risorse – il “Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura” ex art. 15 l. n. 108/1996.

<sup>34</sup> Per un richiamo al «diritto concorsuale dell'emergenza» v., in generale, FABIANI, *Il Codice della crisi*, cit.; v. anche il cenno del Consiglio di Stato, nel prescritto parere n. 00811/2020 reso sulla bozza di decreto correttivo (spedito in data 24/04/2020), il quale, pur nell'ambito di un giudizio di opportunità del rinvio, ritiene che «in questo periodo potranno anche individuarsi differenti regole per la gestione delle crisi d'impresa derivanti dall'emergenza sanitaria» (v. le premesse, n. 6).

**II**  
**Società Storia Cultura**



## NUOVI PROFILI DELLA RESPONSABILITÀ

FRANCESCO MIANO

SOMMARIO: 1. Il pensare e la vita. – 2. Forme di responsabilità. – 3. Responsabilità e corresponsabilità. – 4. Responsabilità per un mondo in comune.

1. Tra le altre esperienze che la drammatica vicenda della pandemia ci ha consegnato c'è sicuramente un esercizio diffuso di riflessione sul momento presente, sul suo senso o non senso, sulle conseguenze relative alla vita quotidiana di ciascuno, così come sulla più generale vicenda di tutti i popoli della terra, sulla situazione economica così come sulle preoccupazioni di ordine sanitario e di tenuta sociale.

Questo diffuso esercizio di riflessione è stato certo, per molti versi, contraddittorio e problematico, ma nello stesso tempo rappresenta un'indicazione preziosa in senso più generale, per il pensare, esprime una considerazione basilare che l'esperienza della pandemia può contribuire a far recuperare. Sempre siamo in rapporto con la vita e non possiamo non esservi. Ecco l'insegnamento iniziale, da cui dobbiamo muovere. Non possiamo tirarci fuori, fosse anche solo per pensare, dall'essere dentro un mondo comune, dall'essere dentro la stessa realtà.

L'esercizio del pensare è un esercizio di dialogo con le situazioni della vita, con le vicende del tempo. Sempre più appare chiaro che un pensiero poco capace di riflettere sulla vita non è un pensiero autentico. Il pensiero è dentro la vita e non può fare a meno di lasciarsi interpellare dalla vita stessa.

In questo senso va ribadito e rinnovato il valore della responsabilità del pensare. Non come esercizio affidato semplicemente agli specialisti, ma come una possibilità data a tutti e che a tutti tocca mantenere viva. Una responsabilità del pensare strettamente congiunta alla responsabilità del vivere.

Pensare è giudicare, saper discernere, saper valutare e quindi saper prendere posizione, saper essere capaci di provocare domande e risposte a partire dal discernimento effettuato, dalla valutazione svolta in un processo di vita che è unico e non a fasi separabili. Hannah Arendt proponeva, con riferimento alla capacità di pensare e di giudicare responsabilmente durante il nazismo e in merito al nazismo, considerazioni che possono valere in ogni contesto problematico. "Il requisito per questo



tipo di giudizio non è un'intelligenza altamente sviluppata o chissà quale malizia in faccende morali, ma semmai la predisposizione a vivere assieme a se stessi, cioè a impegnarsi in quel dialogo silente con se stessi che, sin dai tempi di Socrate e Platone, siamo soliti chiamare pensiero. Lo spartiacque tra quanti vogliono pensare e debbono perciò giudicare da sé, e quanti non lo vogliono, è trasversale rispetto alle differenze di tipo sociale, culturale o educativo”<sup>1</sup>.

Solo in apparenza questo discorso sembra lontano dalle urgenze del presente. In realtà pone un problema fondamentale. L'esperienza della pandemia ha fatto toccare con mano, oggi ancor più di ieri, che essere responsabili vuol dire sapersi coinvolgere a partire dalla propria interiorità, dalle proprie più profonde convinzioni (che fanno incrociare il pensare e il sentire): la misura dell'*interiorità* è misura della *responsabilità*. Oggi è tempo di una responsabilità assunta in profondità non vissuta con superficialità, in forme emozionalistiche, una responsabilità che è forza e spessore di vita anche quando facciamo l'esperienza dell'impotenza e del silenzio, una responsabilità che è capacità di ripensare se stessi a partire da un nuovo esercizio del pensare, da un nuovo dialogo con se stessi, “due in uno”<sup>2</sup> secondo l'efficace espressione arendtiana, *Umkehr*<sup>3</sup>, conversione intellettuale e morale insieme, filosofica ed etico-politica. Non a caso Jaspers, con riferimento alla situazione di pericolo per l'uomo causata dalla bomba atomica, scriveva: “il riflettere è poco, ma è premessa per tutto ciò che viene dopo; serve per orientarsi – per vedere che cosa avviene – per raffigurarsi quello che è possibile e le conseguenze degli eventi e delle azioni – per chiarire la situazione nelle direttive evidentemente in atto – in definitiva per apprendere che il nuovo brutale fatto spinge il pensiero sino alla radice dell'essere umano, fino lì dove diventa problema l'uomo, che cosa egli sia e possa essere”<sup>4</sup>.

Abbiamo toccato con mano, consapevolmente o inconsapevolmente, la necessità di essere sempre pronti a rispondere con sollecitudine alle istanze, alle urgenze del presente, il presente di questo momento straordinario a causa della pandemia e la normalità del presente (ammesso che esista la normalità). Ogni normalità più o meno ritrovata può avere un minimo di senso solo se la responsabilità del presente si proietta oltre

<sup>1</sup> H. ARENDT, *La responsabilità personale sotto la dittatura* in Id., *Responsabilità e giudizio*, a cura di J. Kohn, Torino, 2004, 37.

<sup>2</sup> H. ARENDT, *Alcune questioni di filosofia morale*, in Id., *Responsabilità e giudizio*, cit., 84.

<sup>3</sup> K. JASPERS, *La bomba atomica e il destino dell'uomo*, Milano, 1960, 19.

<sup>4</sup> K. JASPERS, *La bomba atomica e il destino dell'uomo*, cit. 15.

diventando responsabilità per il futuro coniugandosi con visioni di futuro, con la capacità di immaginare novità di vita e non semplicemente divenendo riproposizione di situazioni di un tempo divenuto irrimediabilmente passato. Nel mentre facciamo esercizio di responsabilità verso il *presente*, l'oggi, le restrizioni dell'oggi da accettare, le misure da seguire, i mutamenti del nostro *quotidiano*, in effetti, al di là di quanto ne siamo consapevoli, stiamo già costruendo il domani.

2. Il richiamo all'intreccio delle dimensioni del tempo e alla necessità di un'apertura al futuro spingono ancor più a rileggere l'esperienza vissuta e a coglierne prospettivamente quegli aspetti che proprio rispetto al futuro appaiono particolarmente importanti da recuperare e tali da offrire elementi di riflessione nel senso inizialmente indicato. La situazione che stiamo vivendo, legata alla diffusione della pandemia, ci ha offerto, in certa misura ci ha costretti, a sperimentare nuovi profili della responsabilità che non vanno ora trascurati e su cui non è inutile riflettere.

Abbiamo sperimentato *la responsabilità della rinuncia* ad alcune libertà, con la fatica e la preoccupazione che inevitabilmente tale rinuncia ha portato con sé, con la necessità della vigilanza, dal punto di vista delle istituzioni democratiche che situazioni come questa hanno richiesto e con una domanda aperta sul significato dei limiti imposti e dei limiti che si scelgono per il bene.

Abbiamo sentito *la responsabilità della distanza* con il relativo senso di mancanza. La distanza ci ha costretti a ripensare il senso stesso del prendersi cura e il significato della prossimità consentendo di coglierne nuovi aspetti possibili. Anche i luoghi e gli spazi ci sono apparsi in una luce diversa che merita probabilmente una adeguata riflessione riscoprendo una "coscienza di luogo"<sup>5</sup>.

Abbiamo avvertito *la responsabilità della fragilità*, la responsabilità per chi è più vulnerabile guardando alla vicenda triste della morte in solitudine di tanti anziani e poi di tanti poveri della terra. Forse ci siamo accorti che c'è qualcosa in più che, a tutti i livelli, si può fare per chi soffre ed è abbandonato da tutti anche in condizioni di presunta normalità superando l'ideologia del successo a tutti i costi.

Abbiamo condiviso, sia pure indirettamente, la drammatica *responsabilità della scelta e della decisione*, la responsabilità dei medici chiamati

<sup>5</sup> C. DANANI, *Spazi da abitare tra pubblico e privato in La fede e il contagio. Nel tempo della pandemia*, a cura di L. Alici, G. De Simone, P. Grassi, Roma 2020, 144. Sul rapporto distanza –prossimità cfr. D. PAGLIACCI, *Una prossimità coatta*, in *La fede e il contagio. Nel tempo della pandemia*, cit., 26-28.

in alcuni casi a scegliere tra la salvezza di un paziente o di un altro, la responsabilità dei politici richiesti di decisioni delicatissime nell'incertezza delle situazioni, la responsabilità di chi ha continuato a fare il proprio lavoro al servizio di tutti nonostante il pericolo imminente.

3. La responsabilità, nelle sue diverse forme e nella sua intrinseca problematicità, è dunque senza dubbio una parola-chiave per leggere questo nostro tempo, ma anche per individuarne prospetticamente gli sviluppi, le linee di tendenza. Non possiamo non sentirci responsabili, cioè non sentirci coinvolti, partecipi, attenti, ma in particolare non è possibile sentirsi responsabili da soli.

Se è sempre vero che non c'è responsabilità senza corresponsabilità, ciò vale oggi in modo del tutto peculiare. Non possiamo non sentirci responsabili e non sentirci anche corresponsabili di questo tempo e in questo tempo.

Si avverte forte l'esigenza di una responsabilità condivisa, di nuove forme di corresponsabilità. Eppure contraddittoriamente si fa fatica. Si fa fatica a disporsi effettivamente in questa direzione, si fa fatica a viverne effettivamente il senso e a far prevalere gli atteggiamenti costruttivi, propositivi di cui ha bisogno ogni vero impegno di *corresponsabilità*. "C'è un'analogia inquietante fra il contagio virale della pandemia e il contagio globale di un individualismo fuori controllo, che sembra aver subito un'analogia mutazione genetica, trasmettendo l'attaccamento ossessivo ai propri egoismi anche agli alveoli dove avviene lo scambio tra pubblico e privato"<sup>6</sup>. Succede così che "ogni contatto con un altro essere umano viene esperito come una minaccia potenziale"<sup>7</sup>. Dimentichiamo che "siamo davvero tutti nella stessa barca e non possiamo continuare a contenderci qualche centimetro quadrato a poppa o a prua nella più incoscienza noncuranza per la rotta da tenere in un mare in tempesta". In realtà "non si può essere globali a metà nella finanza e non nella fratellanza, nella circolazione delle merci e non nel riconoscimento della dignità, nel profitto e non nel welfare, nella libertà e non nella giustizia"<sup>8</sup>.

4. Diventa sempre più necessario pensare insieme, far crescere il senso di un'immaginazione condivisa, di un sognare insieme, di uno sperare insieme. Sarebbe utile convincersi che le risposte alla pandemia per esse-

<sup>6</sup> L. ALICI, *Oltre la pandemia dell'individualismo*, in *La fede e il contagio. Nel tempo della pandemia*, cit., 90.

<sup>7</sup> S. ŽIZEK, *Credevo*, Milano 2005, 179.

<sup>8</sup> L. ALICI, *Oltre la pandemia dell'individualismo*, cit., 89.

re efficaci devono essere date insieme, non pensate e vissute nell'isolamento. Non appare sempre chiaro che l'obiettivo primario della costruzione di un buon futuro per la nostra società passa attraverso la ricerca costante del bene comune, del suo essere un di più, un "di più" rispetto al semplice insieme dei beni privati e degli stessi beni pubblici. "Il bene comune è un bene comune di *persone umane*, perciò stesso, ciascuno, subordinandosi all'opera comune, si subordina al compimento della vita personale *degli altri*, delle altre persone"<sup>9</sup>.

La ricerca del bene comune si alimenta del faticoso eppur fecondo esercizio della corresponsabilità tra le generazioni, nella famiglia e tra le famiglie, tra le istituzioni educative, tra l'economia e la politica, tra le regioni e lo Stato, tra i singoli cittadini e tutti gli organismi di rappresentanza (e così a seguire ...). La corresponsabilità trova la sua sostanza in questo "tra", trova forza nel dipanarsi di dialoghi, confronti, legami, nel superamento di continue lacerazioni, nella tensione all'unità pur nella diversità. In questa dimensione di incontro, in questo "tra" vi sono possibilità di futuro importanti per la vita del nostro Paese, per la nostra stessa vita, per la vita dell'umanità, possibilità di futuro per le persone, per ogni persona.

Persona è ogni uomo e tutti gli uomini sulla terra – anche quelli che verranno nel tempo futuro<sup>10</sup>. È in tale prospettiva che assumono rilievo ineludibile le questioni della mondialità, della destinazione universale dei beni, della promozione dello sviluppo di tutti i popoli, della cooperazione tra Nord e Sud, della salvaguardia dell'ambiente. Sempre più chiara appare la necessità di costruire una buona società in cui vivere, che sappia coniugare l'impegno per l'attuazione dei diritti "tradizionali" (diritto alla vita, alla proprietà, al lavoro, alla libertà religiosa...) con quello per la salvaguardia di "nuovi" diritti (diritto alla tutela della *privacy*, alla verità dell'informazione, alla sicurezza ...) e sia fondata su stili di vita personali non egoistici ma capaci di apertura e attenzione all'altro, non solo all'altro che mi è dinanzi, ma anche all'altro che mi è estraneo, fondata su stili di vita improntati alla giustizia<sup>11</sup>.

Si tratta, oggi ancora più di ieri, di ritrovare il senso dell'unità della vicenda umana, dell'unità dell'umanità. "Che l'umanità abbia una radice e uno scopo *una radice e uno scopo*, che gli uomini in quanto uomini fra di loro facciano tutto per qualche cosa che sovrasta tutte le lotte fra di

<sup>9</sup> J. MARITAIN, *Umanesimo integrale*, Torino 1962, 231.

<sup>10</sup> Cfr. H. JONAS, *Il principio responsabilità*, tr. it a cura di P.P. Portinaro, Torino 1990.

<sup>11</sup> P. RICOEUR, *Persona, comunità e istituzioni. Dialettica tra giustizia e amore*, a cura di A. Danese, San Domenico di Fiesole, 1994, 70-71.

loro, anche quelle per la vita e per la morte, è una fede che può essere seppellita, ma solo al prezzo della perdita della stessa umanità ragionevole<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> K. JASPERS, *La bomba atomica e il destino dell'uomo*, cit. 120.

## ETICA DELLA STASI

FABRIZIA ABBATE

“Tu sola sapevi che il moto non è diverso dalla stasi,  
che il vuoto è il pieno, e il sereno è la più diffusa delle nubi”

Eugenio Montale, *Xenia*, I, 14

SOMMARIO: Introduzione. – 1. Cedere alla notte. – 2. Restare sulla soglia. – 3.  
Recuperare la distanza.

**Introduzione.** Nel tempo della pandemia abbiamo tutto il tempo di aprire il dizionario e di studiare l’etimologia delle parole. Ci accorgiamo che il tempo per i dizionari è uno di quei lussi del passato che abbiamo perduto nella velocità performante dei nostri anni prima del Covid 19.

Cerchiamo il significato della parola “stasi”. Troviamo due tipi di definizione: come secondo elemento di parole composte nella terminologia medica, che indica la cessazione, provocata o spontanea, di un deflusso di liquido organico (emostasi); in senso figurato, il significato è quello di ristagno, stallo, calma, arresto, sosta, pausa, sospensione, immobilità, inazione, staticità, paralisi.

L’etimo è *στάσις* che deriva dal verbo *ἵστημι* “stare”: un verbo greco antico che denota presenza, spazialità, permanenza. Quando traduciamo e incontriamo le coniugazioni del verbo *ἵστημι* sappiamo di trovarci di fronte a molte sfumature di un significato che ha a che fare con la realtà, con ciò che è e resta in una posizione determinata. L’oristo passivo del verbo è *ἑστάθην*, viene infatti tradotto con “rimasto”, nella prima persona singolare “io rimasi”.

In queste pagine parleremo della stasi come della dimensione che l’avvento dell’epidemia ci ha costruito intorno nei mesi di *lockdown* della nostra nazione. Abbiamo fermato i movimenti quotidiani, le attività, siamo stati obbligati a rimanere in casa come forma di distanziamento sociale, oppure abbiamo avuto l’obbligo di rimanere chiusi nelle strutture dell’emergenza sanitaria, come è accaduto al personale medico e paramedico, agli operatori dei servizi essenziali per la tenuta sociale del paese, ma anche come i tanti ammalati rinchiusi in ospedalizzazioni rischiose, che si sono rivelate salvifiche in molti casi, ma esiziali in decine di migliaia di altri.

Crediamo che non sia possibile descrivere in modo unilaterale questa dimensione di arresto e di pausa nei termini dell'inazione, dell'immobilità come riposo e opportunità, e neppure nei termini della limitazione infausta, della sciagura, della costrizione dannosa e patologica, sia per la gravità della malattia che per le difficoltà economiche e finanziarie che la sosta ha comportato: c'è un lungo segmento che potremmo tracciare tra questi due estremi e che è rappresentato dal lavoro fruttuoso di tutte le categorie sociali del paese che hanno continuato a mantenere la propria identità e ad esercitare le proprie competenze, nonostante il blocco. Non entreremo in aspetti del discorso pubblico che hanno interessato il dibattito politico e giornalistico di questi mesi.

Abbiamo deciso di fermarci a pensare la stasi e di farci interrogare da essa, riconoscendole innanzitutto l'attributo della necessità; tenteremo di riconoscerne le forme e le potenzialità, avvalendoci dei suggerimenti che la letteratura, le arti visive e la filosofia ci offrono da secoli. Descriveremo tre figure per la stasi: la *notte*, la *soglia* e la *distanza*; tutte convergono a definire i contorni di un'etica che pensiamo debba essere riaffermata nel presente. I linguaggi dell'etica possono sembrare a molti quasi scollati dalla realtà, poco funzionali, ancor più nelle emergenze e nelle crisi che chiamano in causa la sussistenza biologica ed economica. Ma a quanti si ostinano a ragionare così, ha già risposto il filosofo Gabriel Marcel, lamentando la "soffocante tristezza di un mondo tutto organizzato attorno all'idea di funzione".

1. Per non abbandonare i riferimenti alla classicità, vogliamo fermarci a ricordare i campi di battaglia nell'Iliade di Omero. Le versioni cinematografiche di quegli scontri epici ci aiutano a trattenere nella memoria la forza, la violenza, la concitazione di quei corpi lanciati gli uni contro gli altri, negli assalti fatti di sangue, lame e scudi. Pensiamo agli schieramenti degli Achei e dei Troiani che si fronteggiavano sui campi di Ilio, e agli dei che li incitavano e li assistevano dall'Olimpo. L'Iliade evoca per noi la potenza del fare, la guerra, la forza dell'azione e delle decisioni da prendere, il tempo veloce e senza respiro dello scontro con la morte, in cui non ci si può fermare, perché altrimenti si cade e si perde, quando l'imperativo morale è vincere, sconfiggere il nemico, andare avanti, conquistare futuro. È come se dell'Iliade avessimo trattenuto soprattutto la memoria vitalistica ed eroica.

Eppure ci sono brani del poema che ci raccontano altro, ci descrivono momenti in cui non sembra compiersi nulla, istanti di passaggio che però non vengono taciuti, ma esposti, a volte vengono persino reiterati:

non sono meno importanti degli altri, solo perché non descrivono le imprese quotidiane, le azioni, il fervore d'opere. Leggiamo insieme un brano, nel Libro VII, dedicato allo scontro tra il protagonista troiano Ettore e il più coraggioso e fedele degli Achei, Aiace Telamonio. Qui è Ideo, "l'araldo dai saggi pensieri", a supplicare i due eroi di fermare il combattimento.

«Fermatevi, figli, cessate di battervi; Zeus, signore dei nubi, vi ama entrambi, entrambi siete valorosi guerrieri: questo lo sappiamo noi tutti; è notte, ormai: è bene cedere alla notte». Gli rispose Aiace, figlio di Telamone: «Ettore deve decidere: è lui che ha sfidato a duello tutti i più forti; parli per primo, e io farò come lui». Gli rispose il grande Ettore dall'elmo lucente: «Aiace, ti hanno donato gli dei grande statura forza e saggezza e con la lancia sei il più forte fra tutti gli Achei: sospendiamo, per oggi, lotta e battaglia; e dopo combatteremo, fino a che gli dei ci divideranno e agli uni o agli altri concederanno vittoria. È notte, ormai; è bene cedere alla notte»<sup>1</sup>.

L'ammonimento ha una sacralità tale da non rientrare più nella sfera degli ordini superiori a cui obbedire, ma in quella etica della natura, con il suo mistero di cose più grandi da cui non possiamo prescindere. Bisogna fermarsi, perché cala la notte, e se la notte esiste, bisogna farle fare il suo corso, farle svolgere il suo ruolo di transizione, di oscurità, di riposo, ma anche di attesa per l'indomani, di paura, di incubo.

Ci tornano così alla mente altre scene dell'*Iliade*, in cui vengono descritti i campi di battaglia abbandonati dopo la lotta efferata: sono momenti di stasi e di silenzio in cui le nubi della polvere ancora avvolgono i corpi dei caduti, tutti sparsi sulla terra, tra il mare e il sole che tramonta. È tutto fermo, laddove prima c'era solo correre e combattere. Si tratta di quelle pagine eterne in cui si affaccia la domanda sul senso dell'uomo sulla terra, sul significato della vita fisica breve e precaria, sulla valutazione etica delle azioni per il bene e per il male. "La pace della sera", potremmo dire usando una frase che colpì molto Jacques Lacan.

Siete al declino di una giornata di tempesta e di fatica, considerate l'ombra che comincia a invadere ciò che vi circonda, e vi viene in mente qualcosa che si incarna nella formulazione *la pace della sera* (...). Potrebbe essere un sentimento panico, per esempio, della presenza del mondo

<sup>1</sup> OMERO, *Iliade*, Libro VII, ed. a cura di M.G. Ciani, Padova, 2007; il corsivo è nostro.



(...) o quell'angoscia che attribuiamo ai primitivi, davanti al tramonto del sole, quando pensiamo che temano forse che il sole non ritornerà, il che non è poi qualcosa di impensabile. In breve un'inquietudine, una ricerca<sup>2</sup>.

Quel monito "è bene cedere alla notte" è di natura etica, come a dire che c'è una giustizia nell'alternanza di giorno e notte stabilita da prima che l'uomo comparisse sulla terra e quella giustizia esige un rispetto; c'è il giorno per la guerra, per le opere e c'è la notte per fermarsi, per riposare il corpo e la mente, ma anche per attendere l'alba, forse per avere paura delle ombre e dello star soli, per temere la sconfitta del domani, per sperare nella vittoria, o semplicemente per aspettare, per recuperare una distanza dai fatti.

Nella notte le mie mani sono tese e non si stancano; l'anima mia rifiuta di calmarsi (...). Ripenso ai giorni passati, ricordo gli anni lontani. Un canto nella notte mi ritorna nel cuore: medito e il mio spirito si va interrogando<sup>3</sup>.

Meditare, ricordare, interrogarsi: nella notte del Salmo dell'Antico Testamento c'è una stasi che non è quiete, ma è inquietudine, ricerca, attesa di risposte che potranno trovarci pronti all'alba del nuovo giorno solo se abbiamo saputo attraversare quella notte e quella stasi, a cui è bene cedere.

*Adda passà 'a nuttata* è la frase celebre di Edoardo De Filippo nelle scene finali della commedia *Napoli milionaria!* L'abbiamo ripetuta spesso anche noi in questi mesi di reclusione e angoscia davanti ad una epidemia sconosciuta.

**2.** Come prima immagine per definire l'etica della stasi abbiamo usato la metafora di "cedere alla notte", che vuol dire il riconoscimento di un limite naturale al tempo delle azioni e del fare. Ora vorremmo aggiungere una seconda immagine: restare sulla soglia. Stavolta ci facciamo aiutare dalla pittura.

Uno degli appuntamenti culturali di cui l'epidemia ha ritardato l'apertura è stata la mostra su Edward Hopper organizzata dalla Fondazione Beyeler a Basilea. Oltre alla bellezza dei quadri, si può ammirare il

<sup>2</sup> LACAN, J., *Il seminario. Libro III. Le psicosi. 1955-1956*, tr. it. di A. Ballabio, P. Morello, C. Viganò, Torino, 1985, 163-164.

<sup>3</sup> La Sacra Bibbia, *Il Libro dei Salmi*, capitolo 76 (77), CEI, Padova, 2008.

cortometraggio in 3D realizzato dal regista tedesco Wim Wenders che ha tradotto in film *l'american spirit* del pittore americano e il *mood* delle scene rappresentate nei quadri. «Di fronte ai dipinti di Edward Hopper – racconta Wenders nel cortometraggio – ho sempre avuto la sensazione che fossero *frames* di film mai realizzati», per questo il regista ha provato a immaginare le storie dei personaggi ritratti<sup>4</sup>.

Pensiamo a tre quadri importanti, *Sole di mattina* del 1952, *Room in New York* del 1932 e *Finestre di notte* del 1928: hanno in comune due elementi, la finestra da cui si vede l'interno di un appartamento, e personaggi solitari chiusi negli ambienti. Ma c'è una cosa che ci colpisce: in quelle geometrie pulite e nello spazio rarefatto, Hopper sembra aver voluto rappresentare una sospensione dal tempo, la stasi in cui sono immerse quelle figure. La donna seduta sul letto ha lo sguardo fisso sulla finestra spalancata, da cui entra il fascio di sole mattutino a riempire il silenzio; i due personaggi nella stanza newyorkese sono fermi accanto alla finestra da cui li guardiamo, uno intento alla lettura del giornale e l'altra fissa sui tasti del pianoforte, non si guardano e non parlano tra di loro; le tre finestre del piano alto di un edificio curvilineo sono scorci su ambienti fermi, una stoffa rossa e una donna china a far qualcosa; si percepisce un senso di solitudine cittadina, di separazione e isolamento, ma anche di comunicazione con l'esterno, della cui esistenza quelle finestre sono il segno<sup>5</sup>.

Non vogliamo soffermarci sulle notazioni psicologiche delle creazioni di Hopper, in cui molti hanno visto la rappresentazione dei cittadini chiusi in casa nel *lockdown* dei mesi scorsi, ma continuare il nostro discorso in cerca di un'etica della stasi.

Nel trailer del cortometraggio Wenders si chiede: «qual è la storia che sta iniziando qui?» – riferendosi proprio all'immobilità della scena dipinta – «cosa accadrà a questi personaggi nel momento successivo?». Percepisce cioè che quella stasi è il primo fotogramma di un possibile corso di azioni, di una storia che prenderà avvio dopo la situazione di blocco. Wenders ci regala una chiave di lettura né puntuale né claustrofobica di quelle scene di reclusione nella staticità degli ambienti, perché non le vede ferme *tout court*, ma virtualmente già proiettate in avanti, in una storia da raccontare. È come se quei personaggi sostassero sulla soglia dell'avvenire, la soglia della storia a cui apparterranno.

<sup>4</sup> <https://living.corriere.it/tendenze/arte/mostra-edward-hopper-fondation-beyeler-basilea/>.

<sup>5</sup> LAING, O., *Città sola*, tr. it. di F. Mastruzzo, Milano, 2018.

Ci torna in mente il *cronotopo* della soglia nelle pagine di Michail Bachtin. Il filosofo russo parla di tempo e spazio storici reali che trovano il loro momento di riflessione nei generi letterari che di quella realtà e storicità si impadroniscono. A questa operazione di specularità narrativa Bachtin dà appunto il nome di cronotopo, κρόνος e τόπος, e ne fa un'espressione dell'evoluzione dell'identità umana nell'intreccio narrativo. Ad esempio la letteratura greca usa il cronotopo della *strada*, quella medievale il *castello*, la prima letteratura borghese di Flaubert il *salotto*. Con il romanzo dell'Ottocento si fa avanti il cronotopo tutto valutativo-emozionale della *soglia*, ovvero il cronotopo della crisi, della svolta, della decisione che cambia il corso della vita: stare sulla soglia di un cambiamento, la metafora di guardare gli interni delle stanze restando sulla soglia, lo spazio e il tempo della soglia come sospensione prima degli eventi. Fedor Dostoevskij lo usa nei suoi romanzi: chi non ricorda le lunghe pagine di *Delitto e castigo* ambientate sulle scale, nei corridoi, negli anticamera? È come se tutta l'angoscia del protagonista Raskol'nikov si esprima in quelle soglie da cui guarda e aspetta la vita, e che riesce a varcare solo dopo aver ricercato e atteso le risposte della sua coscienza, le decisioni che determinano il futuro<sup>6</sup>.

Le finestre di Hopper sono la soglia su cui sostano tutti i personaggi dipinti negli interni: cosa faranno dopo? Quale corso di azioni decideranno di intraprendere? Quali saranno le loro iniziative?

Tutte queste domande ci fanno venire in mente le questioni aperte dal filosofo francese Paul Ricoeur a proposito della soggettività umana. C'è una parte della nostra identità che è fatta di permanenza nel tempo, e Ricoeur la chiama identità "idem", *medesimezza*. La medesimezza è «un concetto di relazione e una relazione di relazioni»: si tratta dell'identità numerica, ad esempio, quella che consente l'identificazione, il riconoscimento di una cosa o di una persona come la medesima *n* volte; si tratta dell'identità qualitativa, quella "somiglianza estrema" per cui è possibile sostituire una cosa con l'altra, perché è appunto la medesima; si tratta ancora di quella che Ricoeur chiama "la continuità ininterrotta" tra il primo e l'ultimo stadio di un processo, come nello sviluppo umano la continuità dell'identità che vale come criterio nonostante variazioni come la crescita o l'invecchiamento operino a distruggere la similitudine. In parole semplici, siamo sempre noi, con il nostro nome, i medesimi a cinque anni e a cinquanta anni, nonostante le differenze.

<sup>6</sup> BACHTIN, M., *Le forme del tempo e del cronotopo nel romanzo*, in *Estetica e romanzo*, tr. it. di C. Strada Janovic, Torino, 1997, 394 e ss.

Ciò che costituisce questo concetto di medesimezza è proprio la permanenza a dispetto delle differenze, della distanza, degli scarti che il tempo introduce. Il nostro codice genetico, ad esempio, o il gruppo sanguigno, sono l'aspetto di un'identità *idem* che ci caratterizza e ci accompagna per tutta la vita, la nostra identità biologica è di fatto medesimezza. Medesimezza è anche il fondo del nostro *carattere*, quella sua immutabilità sotto la forma delle disposizioni acquisite, sedimentate, per cui il «carattere – scrive il filosofo – designa l'insieme delle disposizioni permanenti a partire da cui si riconosce una persona»<sup>7</sup>: le abitudini, così come i valori acquisiti, i modelli di vita.

Ma non ci può essere identità fuori dal tempo.

Su questo fondo di permanenza si innesta, infatti, l'altra identità "ipse". L'*ipseità* non è la perseveranza della medesimezza (che gli altri vedono di noi e riconoscono), ma è l'appartenenza a noi stessi di quella medesimezza, come pure delle variazioni di quella medesimezza, ad ogni istante. *Ipseità* è l'identità puntuale di noi con noi stessi, la coincidenza con quello che siamo e facciamo, la capacità di farci carico di quello che siamo (il carattere, le abitudini, i valori stratificati) e di vederci come gli *stessi*, anche davanti al tempo che produce eventi, cambiamenti, fratture. Il valore inestimabile della *promessa* poggia su questa dimensione dell'identità come *ipseità*.

Promettiamo di mantenere una parola, un impegno, un sentimento, non perché il tempo non mi scalfirà o perché niente potrà cambiare, tutt'altro: promettiamo proprio perché quel cambiamento ci sarà, proprio perché il tempo passerà e inciderà sul carattere, sui valori e sulle abitudini, ma noi ci impegniamo a restare comunque gli stessi nella parola data, in una coincidenza di noi con noi stessi nonostante il mutamento si sia sovrapposto alla medesimezza. Paul Ricoeur propone infine l'*identità narrativa* come sintesi di queste due identità nel tempo: la definisce il "germoglio fragile", è l'identità come racconto di se stessi, come capacità di configurare narrativamente le esperienze di una vita, che cambiano e possono farci perdere *quello che siamo*, ma rientrano tutte nella storia *di chi siamo*.

Tornando al nostro ragionamento, la medesimezza è la stasi, è la soglia su cui sostiamo per riappropriarci della nostra sostanza e per poter tornare ad esprimere la nostra *ipseità*, il nostro appartenerci, per poter prendere finalmente l'iniziativa di dire, di fare, di promettere, di impe-

<sup>7</sup> RICOEUR, P., *L'identità personale e l'identità narrativa*, in *Sé come un altro*, ed. a cura di D. Iannotta, Milano, 1993, 209-211; cfr. ABBATE, F., *Paul Ricoeur e il terzo discorso*, Roma, 2012, 114-117.

gnarci. Proprio quello che ci aspettiamo facciamo i personaggi di Hopper dopo quel momento in cui li vediamo fermi.

Proprio quello che siamo chiamati a fare noi adesso, dopo la stasi di questi mesi che è servita ad insegnarci la medesimezza. Ora è il tempo di impegnarci di nuovo, di dare vita a nuove iniziative. “Impegnati con tutto te stesso!”, è un’esortazione che sentiamo spesso. Ma se non ci fermiamo mai a consolidare quel “tutto noi stessi”, quali iniziative, impegno e responsabilità saranno mai possibili e credibili? È quella “responsabilità della sospensione” – così definita dal filosofo morale Franco Miano – che viene messa alla prova proprio nella distanza dagli eventi, e che è capace di modificare il senso stesso dell’attesa<sup>8</sup>.

3. Il tempo dell’epidemia dovrebbe averci insegnato l’etica della stasi: dovremmo aver imparato che, come esiste il giorno per fare, c’è però la notte a cui è bene cedere, e dovremmo avere imparato a non entrare di corsa e senza attenzione nelle stanze della quotidianità, ma a restare sulla soglia, per vedere cosa c’è oltre, per aspettare, prima di prendere iniziative e intraprendere il nuovo corso delle azioni. La terza figura di questa etica che stiamo delineando non è meno importante delle altre: si tratta della distanza.

Recuperare la distanza non vuol dire affrettare il passo per avvicinarsi, ma ancora una volta significa conquistare un punto di vista lontano, togliersi dalla prossimità per allargare lo sguardo<sup>9</sup>.

*Abitare la distanza* fu l’ossimoro usato dal filosofo Pier Aldo Rovatti nei primi anni Novanta per intendere proprio questo scarto tra la stabilità dell’abitare e l’inafferrabilità della distanza:

La frase “abitare la distanza” suggerisce qualcosa come un’instabilità? Uno scarto tra l’essere da qualche parte, presso qualcosa o qualcuno, e il non esserci davvero? Suggestisce, forse, che il dimorare è proprio il riuscire a stare in tale scarto e che solo in questo modo – una

<sup>8</sup> MIANO, F., *La corresponsabilità che ci fa umani*, in *La fede e il contagio nel tempo della pandemia*, Quaderni di Dialoghi, a cura di L. Alici, G. De Simone, P. Grassi, Roma, 2020, 90.

<sup>9</sup> MARCONI, G., PASTORI, A., *Il recupero della distanza. Contributo teologico alla riflessione sull’estetica*, Roma, 1991, 75; nella riflessione del biblista Gilberto Marconi sulle pagine del Vangelo di Luca, la distanza è la cifra estetica ed etica del rapporto degli uomini con il *mistero* della fede e della rivelazione: una distanza necessaria a mantenere in vita sia il Sacro che il valore della finitudine umana.

specie di esilio da casa propria – possiamo ospitare l'altro? Oppure, ancora, il bisogno che abbiamo di far coabitare la presenza e l'assenza?<sup>10</sup>

Tra la “distanziamento alienante” e la “partecipazione per appartenenza”, per usare ancora una volta le parole di Ricoeur, c'è una via di mezzo che è il recupero della distanza da abitare: essere troppo immersi nelle cose ci fa perdere i contorni, ci fa rinchiudere nel frammento a scapito del tutto, esaspera gli egoismi, gli antagonismi, le contraddizioni del reale, fa perdere l'equilibrio e l'equidistanza, assolutizza il momento e ci rende schiavi della situazione, imponendoci decisioni e soluzioni a volte smisurate e parossistiche, che si rivelano sbagliate e pericolose nel medio e lungo termine.

Pensiamo alla sfida etica che ha preoccupato anche il filosofo tedesco Jürgen Habermas nei giorni cruciali in cui il numero dei pazienti ricoverati era superiore a quello delle strutture di cura disponibili nei reparti di terapia intensiva: medici costretti a prendere decisioni tragiche sul momento, tra i giovani salvabili e gli anziani condannati a morire. Se, dopo la furia degli eventi, non ci riappropriamo di un'etica della stasi, non recupereremo mai la giusta distanza che ci consente di giudicare immorali quelle scelte, perché «abdicano al principio della parità di trattamento di ogni cittadino (...) – afferma Habermas – Quale medico soppeserebbe il valore di un uomo contro il valore di un altro, erigendosi in tal modo a padrone della vita e della morte?»<sup>11</sup>. È come se l'urgenza del fare ci rinchiuda in un cerchio di giustificazioni utilitaristiche da cui poi rischiamo di uscire smarriti e incattiviti, perdendo i sentimenti umani, come avviene ai protagonisti dell'epidemia descritta da José Saramago nel romanzo *Cecità*:

I normali sentimenti erano quelli di chi vedeva, quindi i ciechi si regolavano sui sentimenti degli altri, non da ciechi quali erano, adesso, invece, stanno venendo fuori gli autentici sentimenti dei ciechi, e siamo appena all'inizio, stiamo ancora vivendo del ricordo di ciò che sentivamo, non hai bisogno degli occhi per sapere come è la vita oggi, se mi avessero detto che un giorno avrei ammazzato l'avrei presa per un'offesa, eppure ho ammazzato<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> ROVATTI, P.A., *Abitare la distanza. Per un'etica del linguaggio*, Milano, 1994, 24-25.

<sup>11</sup> Cfr. *L'unica cura è la solidarietà. Intervista a Jürgen Habermas*, a cura di N. Truong per *Le Monde*, tr. it. di L. Corchia e L. Ceppa per *La Repubblica*, 12 Aprile 2020.

<sup>12</sup> SARAMAGO, J., *Cecità*, tr. it. di R. Desti, Milano, 2015, 214.

Per non perdere i sentimenti umani occorre saper conservare la memoria dell'umano che, come tutte le memorie, ha bisogno della distanza, dei tempi dell'oblio e della sedimentazione. In fondo, l'etica della stasi fa i conti con il tempo, il nostro più grande alleato e il più grande nemico: alleato quando è "tempo opportuno", il *καιρός χρόνος* dei Greci, l'antica idea che ci sia un momento giusto per l'accadere delle cose; nemico quando ci pone il limite radicale della morte, questo pensiero scomodo a cui abbiamo rinunciato a prepararci, rimuovendolo dai giorni del nostro affaccendarci, impedendogli di lavorare nella nostra interiorità.

«Il disgregarsi della coscienza della mortalità comporta la disgregazione del senso di appartenenza», scrive il Priore della Comunità di Bose, Luciano Manicardi<sup>13</sup>. La coscienza della mortalità è decisiva per tenere uniti i legami sociali e affettivi che costituiscono l'esistenza umana. La libertà è coscienza del legame che ci unisce agli altri, nella misura in cui quei legami sono vissuti come essenziali dalla soggettività che non basta a se stessa, che non può ritenersi autosufficiente, perché conosce e ricorda la sua finitudine.

L'epidemia ci ha rimesso in gioco proprio nella posizione scomodissima che più ci appartiene da millenni: in bilico tra due mondi, quello di prima che abbiamo lasciato con l'emergenza, le chiusure, gli strumenti concettuali che possedevamo, e quello nuovo che ci aspetta alla riapertura, ma che richiede un cambiamento, anche di razionalità. Le tecnologie, gli schermi, la rivoluzione digitale e robotica, il ritorno in presenza, le riorganizzazioni della sanità e dei sistemi economici, sono tutte forme pratiche di questo crinale; ma per attraversarlo, occorre un'etica della stasi che ci regali l'identità e l'audacia, senza le quali nessun tempo sarà mai "opportuno".

<sup>13</sup> MANICARDI, L., *Memoria del limite. La condizione umana nella società postmortale*, Milano, 2016, 76-77.

## **CORPI INFETTI. PAURA E CONTROLLO SOCIALE AI TEMPI DEL COVID-19**

FRANCESCO SERPICO

SOMMARIO: 1. Il governo della paura. – 2. Il delitto come malattia del corpo sociale. – 3. Vecchie metafore, nuovi saperi. – 4. L'Altro e il paradigma dell'immunizzazione'.

1. Accuse, complotti, trame velate da interessi oscuri. L'enfasi posta su un nemico invisibile, su una minaccia destinata a cambiare per sempre la nostra quotidianità. La stampa d'opinione ai tempi della pandemia scatenata dal virus COVID-19 trasporta il lettore in una dimensione dominata dall'ansia, dall'insicurezza, dalla fragilità. Un insieme di sensazioni che si specchiano nell'immagine della paura, perché «paura» è il nome che diamo alla nostra incertezza: alla nostra ignoranza della minaccia; di ciò che c'è da fare per arrestarne il cammino o, se questo non è in nostro potere, almeno per affrontarla»<sup>1</sup>. In questo scenario, compito della storiografia giuridica può essere quello di riflettere sui meccanismi di azione di questa emozione, in particolare quello di provare a leggere tra le pieghe del sistema giuridico la capacità della paura di agire come un dispositivo capace di tracciare un mobile confine tra identità ed alterità, tra inclusione ed esclusione.

Il tema tocca un nervo scoperto della società contemporanea. Non è un caso che Zygmunt Bauman, che alla paura ha dedicato pagine centrali nella sua produzione, identifichi questa emozione come uno dei tratti centrali che fondano il senso di appartenenza alla comunità politica. A fronte della costante domanda di liberalizzazione che domina il discorso pubblico, il sociologo polacco nota come l'appello alla *deregulation* si accompagni ad un incisivo e profondo mutamento dei rapporti istituzionali dal momento che la tradizionale funzione di governo non poggia più sul controllo della vita dei cittadini, ma su una strategia non meno onnipervasiva e totalizzante. La paura per il proprio futuro o, più precisamente, «lo stato di costante precarietà ed insicurezza del proprio *status* sociale» scrive Bauman, rende la possibilità di opporre «una resistenza, tenace, organizzata, solidale minima o, addirittura, inesistente». In un quadro dominato da «incertezza ed insicurezza la disciplina (o piuttosto

<sup>1</sup> Z. BAUMAN, *Paura liquida*, Roma - Bari, 2006, 4.



la sottomissione ad una condizione senza alternative) si autoalimenta e autoriproduce, senza bisogno di caporali o guardiani chiamati ad imporla con la forza»<sup>2</sup>. Come è stato efficacemente sottolineato, la costante tendenza a ridurre al minimo gli spazi d'intervento dello stato in campo economico e sociale fa sì che «i buoni cittadini sono quelli che corrono rischi (nel mercato del lavoro) e fanno di tutto per prevenirli (per quanto riguarda la salute e la criminalità di strada) il tutto da soli, ossia senza ricorrere a risorse pubbliche». Da ciò un'ulteriore conseguenza: la progressiva, ma inesorabile esclusione dalla buona cittadinanza «di chi i rischi non può permettersi di correrli perché non ha risorse per prevenirli»<sup>3</sup>.

Il discorso criminologico ha colto il nesso tra insicurezza ed esclusione nel dibattito contemporaneo laddove ha coniato le definizioni di «criminologia dell'Altro»<sup>4</sup> o di «stato penale»<sup>5</sup> che si sostituisce allo stato sociale dirottando le ansie ed i timori della popolazione verso figure apparentemente aggredibili con i pochi strumenti disponibili per i governi. Eppure questa tecnologia disciplinare sembra rappresentare solo l'ultimo esito di un rapporto assai duraturo tra paura e controllo sociale, una relazione – questa – che affida alla dimensione giuridica il compito di dettare una disciplina delle emozioni capace di assumere un ruolo fondamentale nella formazione dei soggetti e della loro autocoscienza. Se è vero che la paura come tutte le emozioni rappresenta un vero e proprio «manufatto culturale»<sup>6</sup>, è vero anche che essa, ieri come oggi, «è uno specchio in cui si riflettono tematiche piccole e grandi, minacce quotidiane che toccano i singoli individui, così come le ombre più vaste che incombono sulla comunità»<sup>7</sup>. Punto d'intersezione tra gli aspetti biologici e quelli sociali delle emozioni, la dimensione giuridica ha da sempre attinto al lessico del timore e dell'insicurezza suscitando, provocando, manipolando la paura facendo appello ai fantasmi più radicati nell'immaginario collettivo.

2. Emblematica in tal senso è la paura delle malattie, ed in particolare della peste, costante minaccia dell'Europa medievale, consegnata al

<sup>2</sup> ID., *Voglia di comunità*, Roma-Bari, 2001, 41.

<sup>3</sup> T. PITCH, *Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza*, Roma-Bari, 2013, 6.

<sup>4</sup> D. GARLAND, *La cultura del controllo*, Milano, 2004.

<sup>5</sup> L. WACQUANT, *Parola d'ordine: Tolleranza zero. La trasformazione dello stato penale nella società neoliberale*, Milano, 2000.

<sup>6</sup> C. GEERTZ, *Interpretazione di culture*, Bologna, 1998, 104.

<sup>7</sup> A. OLIVERIO FERRARIS, *L'assedio della paura*, Roma, 1983, 9.

nostro immaginario di moderni come flagello costante di intere popolazioni decimate, di città e campagne in cui si aggirano monatti ed untori, di una mentalità pervasa dal senso d'impotenza davanti al castigo divino<sup>8</sup>. Al di là delle risposte contingenti messe in campo dai poteri e dalla cultura giuridica, l'epidemia contribuiva a nutrire un immaginario destinato ad esprimere il senso profondo di appartenenza alla collettività, all'insieme di reti e di relazioni che legavano l'individuo alla comunità della *civitas* medievale espressi nella metafora della società come 'corpo' politico<sup>9</sup>.

Come è noto storici di diversa estrazione e provenienza hanno fornito contributi essenziali per comprendere i significati profondi della metafora organicista nella società di Antico regime<sup>10</sup>, in questa sede ciò che occorre mettere in rilievo è come l'ideale che faceva leva sulla cooperazione tra l'autorità e i sudditi come 'membra' del corpo politico consentiva anche di associare tale immagine a ciò che apparentemente si risolveva nel suo opposto, vale a dire concepire la devianza come una vera e propria malattia del corpo sociale. Il fecondo ideario fondato sulla paura offriva così gli strumenti retorici e discorsivi per delineare la figura del dissidente radicale come un'infezione da espungere dal corpo sano della società, contribuendo ad edificare un'immagine destinata ad installarsi saldamente nella mentalità della cultura giuridica fino a divenire senso comune: l'assimilazione del 'nemico' come malattia, vero e proprio contagio epidemico, piaga purulenta che contamina e infetta la parte sana della società.

Nel dirigere i fulmini della scomunica e le armi della repressione contro l'eretico, la decretale *Vergentis* offriva un modello estremamente chiaro delle strategie discorsive destinate a diventare uno dei tropi di lunga durata e persistente ricorrenza nella stagione del diritto comune. Il dissidente di fede avrebbe assunto le vesti di una piaga cancerosa e mortifera: «*nondum tamen usque adeo pestis potuit mortificari mortifera, quin, sicut cancer, amplius serperet in occulto*»<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> A. PASTORE, *Crimine e giustizia in tema di peste nell'Europa moderna*, Roma-Bari, 1991.

<sup>9</sup> P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, I, Roma-Bari, 1999, 3 ss.

<sup>10</sup> Tra i numerosi autori che hanno analizzato la metafora del corpo politico, una menzione a parte merita la riflessione di Roland Mousnier. Per una racconta antologica in lingua italiana dei suoi principali contributi che costituiscono uno strumento essenziale per comprendere il profondo radicamento e la straordinaria capacità di resistenza della metafora organicista nella riflessione politica di Antico regime, cfr. ID., *La costituzione dello stato assoluto. Diritto, istituzioni e società in Francia dal Cinquecento al Settecento*, Napoli, 2002.

<sup>11</sup> X. 5, 7,10 (ed. Friedberg 783). Sulle genesi di questa decretale, inserita nella *Compilatio III* e in seguito nel *Liber Extra*, cfr. K. PENNINGTON, Pro peccati patrum puniri. *A Moral*

Del pari, la costante assimilazione tra corpo fisico ed il corpo politico permetteva di azionare il complesso meccanismo che nel sistema di diritto comune segnava il fluido rapporto tra regola ed eccezione<sup>12</sup>, consentendo di stringere le maglie del controllo sociale e segnando i confini tra i soggetti garantiti dalle forme di appartenenza comunitaria e un'eterogenea classe di soggetti posti ai margini della *civitas*. La paura del contagio come fomite di disordini civili e sociali implicava l'adozione di misure di contenimento dell'epidemia, di una serie d'interventi preventivi nei confronti di vagabondi, mendicanti, così come di ebrei, zingari o di chiunque venisse qualificato come soggetto *border line* potenziale diffusore del contagio. La metafora del corpo funzionava come potente catalizzatore per azionare una complessa opera di 'chirurgia sociale' atta ad amputare le membra infette dall'organismo comunitario<sup>13</sup>. Del resto, San Tommaso d'Aquino, «interprete fedele e lucido della mentalità medievale»<sup>14</sup>, avrebbe espresso l'esigenza di provvedere all'eliminazione dei membri infetti della comunità con un'analogia tra il medico ed il *princeps* destinata ad avere un'immensa fortuna:

«*sicut medicus in sua operatione intendit sanitatem, quae consistit in ordinata concordia umorum, ita rector civitatis intendit in sua operatione pacem quae consistit in civium ordinata concordia. Medicus autem abscindit membrum putridum bene et utiliter, si per ipsum immineat corruptio corporis. Juste igitur occidat ne pax civitatis turbetur*»<sup>15</sup>.

All'interno di questo processo tendente ad assimilare le forme di dissidenza ad una minaccia mortale per collettività, il discorso del potere, impegnato nello sforzo epocale di edificare i fondamenti politici dello

*and Legal problem of the Inquisition*, in «Church History», 47 (1978), 137-154. Sul radicamento dell'immagine nella cultura giuridica medievale: G. ALESSI, *Lupi, volpi, selvaggi. Il paradigma del nemico tra eretici ed anarchici*, in M. MECCARELLI, P. PALCHETTI, C. SOTIS (a cura di), *Le regole dell'eccezione. Un dialogo interdisciplinare a partire dalla questione del terrorismo*, Macerata, 2011, 103 ss.

<sup>12</sup> M. MECCARELLI, *Paradigmi dell'eccezione nella modernità penale. Una prospettiva storico-giuridica* in «Quaderni storici», XVII (2009), 2, 501 ss.

<sup>13</sup> Una ampia disamina di tali provvedimenti è in A. PASTORE, *Le regole dei corpi. Medicina e disciplina nell'Europa moderna*, Bologna, 2006, 37 ss. Per un'analisi incentrata sui rapporti tra medicina e diritto nel Mezzogiorno, cfr. A. MUSI, *La disciplina del corpo. Le arti mediche e paramediche nel Mezzogiorno moderno*, Napoli, 2011.

<sup>14</sup> P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Roma – Bari, 2001, 196.

<sup>15</sup> SAN TOMMASO D'AQUINO, *La Somma contro i gentili*, a cura di Tito Sante Centi, Bologna, 2001, II, 522 [Lib. III, caput 146, n. 5].

stato moderno in Europa, non avrebbe esitato a ricorrere al linguaggio dell'esclusione e all'immagine della malattia per designare il più subdolo dei nemici interni: il ribelle, il sedizioso, colui che con la sua disobbedienza metteva a repentaglio la salute del corpo politico. Come ha insegnato Umberto Eco, il nemico non è mai nuovo. Esso assume forme destinate ad incarnare ciò che suscita timore, paura, ribrezzo; ha lo scopo di far risaltare per contrasto quanto sia integra la parte sana che si vuol proteggere<sup>16</sup>. L'immagine fondata sulla *seditio* come *pestis rerumpublicarum* avrebbe percorso costantemente la riflessione giuspolitica dell'Età moderna con lo scopo di assegnare una fisionomia ed una identità ad un nemico sfuggente pronto ad insidiare la tranquillità ed il retto svolgimento della vita della comunità<sup>17</sup>.

Al di là degli esempi tratti dalle pagine degli autori, è forse più opportuno lasciare la parola allo storico del diritto che meglio di tutti ha contribuito a chiarire i termini del problema: Mario Sbriccoli. Nel suo studio seminale dedicato al *crimen laesae maiestatis* nella scienza giuridica moderna,<sup>18</sup> egli sottolineava come all'interno della riflessione dei giuristi emergesse costantemente una duplice prospettiva che permette di segnare un parallelo tra il crimine maiestatico e la malattia. Il riferimento è al momento dell'infrazione come turbamento del corpo politico, alterazione del suo corso fisiologico «rottura di equilibrio e di uno *status quo*» e quello della necessaria repressione «intesa come tentativo di ritorno allo stato precedente», una vera e propria terapia diretta a guarire le ferite riportate dal corpo sociale<sup>19</sup>. Si trattava, vale la pena di sottolinearlo, di uno snodo cruciale nella lenta evoluzione dei sistemi di giustizia che a partire dalla modernità avrebbero assunto il reato politico come prototipo del crimine quale lesione dell'intero corpo sociale ed infrazione destinata a recare offesa all'intera *respublica*, ma contemporaneamente avrebbero fatto leva proprio sul suo carattere di gravità e di eccezionalità per travolgere ogni garanzia in nome dell'esemplarità della pena da infliggere al nemico.

All'indomani della svolta epocale sancita dalla riflessione illuministica e dalle codificazioni, il maestro riconosciuto di più di una generazioni

<sup>16</sup> U. ECO, *Costruire il nemico e altri scritti occasionali*, Milano, 2012, 26.

<sup>17</sup> P. CAPPELLINI, *Der unheimliche Feind. Melancholia politica, terrore, diritto: il nemico totale come figura dell'Inverted Totalitarianism*, M. MECCARELLI, P. PALCHETTI, C. SOTIS (a cura di), *Le regole dell'eccezione*, cit. 41 ss.

<sup>18</sup> M. SBRICCOLI, *Crimen laesae maiestatis. Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna*, Milano, 1974.

<sup>19</sup> Ivi, 363.

di penalisti dell'Italia liberale – Francesco Carrara – non avrebbe esitato a dipingere la classe del delitto politico come ‘fantasmagorica’, individuandone il carattere essenziale nella «sua divisa di sostituire con le sue regole eccezionali e feroci i precetti della giustizia ai fantasmi della paura»<sup>20</sup>. A ben vedere, dietro quell'acceso al sentimento della paura espresso dal grande penalista toscano si nascondeva l'amara consapevolezza di stare assistendo ad una lenta ma progressiva torsione delle istanze garantistiche che stavano a capo del progetto di un diritto penale laico, razionale, fattore di incivilimento e di progresso, diretto a coniugare libertà e sicurezza e deputato a difendere i cittadini dagli arbitri dell'autorità. I fantasmi evocati da Carrara avrebbero preso corpo in quell'ibrida confluenza di dissenso politico e dissenso sociale e nella morbosa attenzione che la cultura giuridica avrebbe riservato alle ‘classi pericolose’; un esercito composto da mendicanti, nullatenenti, alcolisti, prostitute, vagabondi capaci di esprimere una costante minaccia per l'ordine e la sicurezza sociale, una pericolosa fonte di contagio che a partire dai bassifondi delle città rischiava d'infettare le ‘classi laboriose’ e la tranquillità della pace borghese<sup>21</sup>.

3. Ancora una volta la logica di lunga durata dettata dalla paura e fondata sull'arretramento del *focus* di disvalore dal danno alla disobbedienza sarebbe emersa nel profilo ‘d'autore’ assegnato ad intere categorie di soggetti marginali, fornendo un apporto decisivo ad edificare quella logica di doppio binario che avrebbe costituito una il volto oscuro del principio di legalità, proiettando la sua ombra ben oltre i confini cronologici dello stato liberale. Il diritto penale presidiava una dimensione nella quale erano riconoscibili comportamenti lesivi di beni giuridici determinati, con pene tassativamente individuate, sottoposti all'attuazione delle garanzie giurisdizionali, la materia del sospetto legata agli *status* soggettivi veniva rimessa alla disciplina della prevenzione e all'azione dell'autorità amministrativa<sup>22</sup>.

Significativo che tale concezione sostanzialistica della devianza nelle misure di prevenzione destinate a *disturbers* e *sans aveu* fosse accompa-

<sup>20</sup> F. CARRARA, *Programma del corso di diritto criminale*, Lucca, 1871, VII, § 3918, 623.

<sup>21</sup> P. MARCHETTI, 'Le 'sentinelle del male'. *L'invenzione ottocentesca del criminale nemico della società tra naturalismo giuridico e normativismo psichiatrico*, «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 2009, 38, pp. 1009-80.

<sup>22</sup> Tra i numerosi contributi, cfr. i rilievi di P. COSTA, *Il principio di legalità. Un campo di tensione nella modernità penale* in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 36 (2007), I, 1 ss.

gnata da una svolta epocale che avrebbe ridisegnato le coordinate del sistema penale in nome dell'appello ai (supposti) valori dell'avalutatività delle nuove scienze positive. A partire dalla pubblicazione nel 1876 della prima edizione de *L'uomo delinquente* di Cesare Lombroso, l'appello al radicale rinnovamento in nome dei nuovi postulati 'scientifici' avrebbe imposto un nuovo vocabolario fondato sullo studio e la classificazione dei criminali, ma soprattutto sulla 'medicalizzazione' della devianza come strumento per orientare la politica criminale. L'analisi della 'costituzione biologica' e della 'costituzione psichica' del soggetto sarebbero diventati in tal modo i primi tasselli sui quali orientare un programma di misure «igienico-preventive, terapeutico-curative, chirurgico-eliminative»<sup>23</sup> nei confronti del deviante, così come per lo studio scientifico del delitto ricondotto all'incidenza delle più disparate anomalie biologiche ascritte alle categorie dell'atavismo, della degenerazione o delle alterazioni patologiche scaturite, ad esempio, da nevrosi, nevrastenia, epilessia.

Certamente, il dibattito storiografico ha chiarito da tempo come l'esame delle istanze introdotte da quella che verrà chiamata 'scuola positiva' necessiti di porre in atto una serie di sfumature e di distinguo che tengano conto della varietà e della complessità delle posizioni assunte dai singoli autori<sup>24</sup>, significativa è ad esempio l'attenzione con la quale i positivisti avrebbero analizzato accanto alle cause biologiche anche le matrici sociali ed economiche della criminalità. Ciò non toglie che l'idea del delinquente come 'anormale', inadatto alla vita sociale avrebbe nutrito la paura delle classi borghesi verso le 'classi pericolose', legittimando una pervasivo programma di controllo e di contenimento della minaccia fondato sul presupposto della pericolosità sociale delle stesse. Tale logica sarebbe stata espressa con grande chiarezza dal magistrato napoletano Raffaele Garofalo che, nell'illustrare i nuovi orizzonti del diritto penale impressi dalla svolta positivista, finiva per evocare una logica di soggiacente continuità con il passato:

«è un principio biologico» egli scriveva «che l'individuo scomparisca quando le sue imperfezioni gli impediscono di sopportare l'azione dell'ambiente. La differenza fra ordine biologico e ordine morale è che la selezione nel primo ha luogo spontaneamente con la morte degli individui disadattati, mentre nel secondo caso l'individuo, essendo fisicamente atto alla vita, e non potendo vivere

<sup>23</sup> L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, 2004, 254.

<sup>24</sup> M. SBRICCOLI, *Il diritto penale sociale*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno» 3-4 (1974-75), 557 ss.

fuori dell'ambiente sociale a cui pure esso non è adatto, la selezione deve avvenire artificialmente, cioè per opera del potere sociale che operi ciò che nell'ordine biologico è operato dalla natura. Lo scopo dell'eliminazione è la conservazione dell'organismo sociale, con l'estirpazione dei membri disadatti»<sup>25</sup>.

4. Al di là di questo e altri esempi che potrebbero proporsi, riflettere sul carattere di lunga durata della metafora giuridica della devianza come malattia e del delitto come patologia della società sembra rivelare un tratto comune delle strategie impiegate sul tema della paura come strumento di controllo sociale: quello di fare leva sul terrore per la distruzione del proprio mondo per concepire l'altro come nemico, il diverso come minaccia<sup>26</sup>. Come sempre accade, le metafore finiscono per esprimere un *surplus* semantico rispetto ai termini che intendono evocare. Concepire il delitto come malattia del corpo sociale significa allora affermare che la diversità rappresenta un pericoloso *vulnus* per l'integrità della comunità dal momento che il male è una realtà che esiste per lo più al di fuori di noi. Una notazione, questa, che assume un valore emblematico proprio per provare a dare un volto alla paura che accompagna i nostri giorni all'indomani dello scoppio della pandemia.

Non si tratta solo della paura che genera *apartheid* sociale, allargando a dismisura la forbice dello spaventoso divario tra un'umanità garantita ed un'altra scopertamente indifesa. Basti pensare alle immagini provenienti dai confini dell'Europa dove i profughi in regime di detenzione amministrativa vengono ammassati in rifugi fatiscenti ed in condizioni igienico sanitarie a dir poco precarie, ideali per la diffusione del virus. A fronte degli appelli delle organizzazioni umanitarie che restano inascoltati, l'opinione pubblica reagisce con infastidito distacco. Consumatori falliti, fardello economico insostenibile per i bilanci degli stati alle prese con le devastanti effetti della crisi economica, i migranti rappresentano una minaccia capace di destabilizzare la nostra società, un pericolo da contenere affidando al modello di gestione poliziesca dell'immigrazione il compito di contenere il contagio<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> R. GAROFALO, *Criminologia*, Torino, 1885, 67.

<sup>26</sup> A. CERNIGLIARO, *L'«altro» come specchio. Il «diverso» come minaccia*, in A.A. CASSI (a cura di), *Ai margini della civitas. Figure giuridiche dell'altro tra medioevo e futuro*, Soveria Mannelli, 2013, 13 ss.

<sup>27</sup> Sui modelli di gestione dei fenomeni migratori, la letteratura è, comprensibilmente, molto ampia. In questa sede ci limita a segnalare il volume monografico della rivista «Studi sulla questione criminale», *La criminalizzazione dei migranti*, 2007, n. 1; nonché O. GIOLO, M. PIFFERI (a cura di), *Diritto contro. Meccanismi giuridici di esclusione dello straniero*, Torino, 2009.

Si tratta, a ben vedere, di un profilo capace di riguardare indistintamente tutti, garantiti e non garantiti, perché mostra che gli effetti dirimpenti un modello di *governance* fondata sulla paura e sull'insicurezza diffusa ricadono paradossalmente sugli stessi cittadini che s'intendono proteggere. La crisi ha messo in evidenza tutti i limiti e le contraddizioni di quel modello politico di immunizzazione<sup>28</sup> teso a debellare le possibili minacce prima ancora che esse stesse si verificino. Mentre l'insicurezza del proprio futuro diventa un sentimento costante ed onnipervasivo, il sogno dell'immunità nei riguardi di tutto quanto può sconvolgere le abitudini di vita, le logiche politiche, le pratiche sociali ed economiche, rappresenta il miraggio costante e la promessa perennemente vagheggiata dal potere politico. Purtroppo, come è risultato evidente con le politiche di sicurezza successive allo sviluppo dell'epidemia, una garanzia pur relativa di immunità non si può avere se non a costo di sacrificare gran parte di quelle libertà civili che l'immunizzazione stessa avrebbe il compito di difendere: per evitare il contagio, ci si chiude su se stessi, fino a rischiare di rimanere soffocati nella propria stessa morsa.

Da questo punto di vista, la deriva immunitaria del sistema politico costituisce un epilogo coerente del meccanismo azionato dalla paura delle malattie nell'immaginario culturale. Se la preoccupazione autoprotettiva appartiene a tutte le esperienze giuridiche, l'angoscia generata dalla pandemia e le risposte adottate nel fronteggiarla mostrano con evidenza come l'adozione del paradigma dell'immunizzazione finisca per trasportare in campo politico lo stesso apparente paradosso sul quale si basa la pratica biomedica: sviluppare una significativa malattia autoimmune nella quale l'organismo riconosce come estranee le proprie cellule e le combatte attuando una strategia espulsiva. Fuor di metafora: il rischio che la pandemia ha contribuito ad evidenziare è che una tale politica diretta alla protezione dei cittadini in nome della sicurezza, contribuisca a svuotare di contenuto la stessa idea di sicurezza, non solo comprimendo oltre misura la sfera delle libertà individuali, ma negando l'esperienza dell'alterità e azzerando il senso dei legami comunitari.

Senza dubbio, una riflessione di lungo periodo sul rapporto tra paura e controllo sociale rischia di incorrere in uno degli errori prospettici al quale si presta con più facilità l'analisi storica: trovare nella concatenazioni degli eventi un *surplus* di logica e, dunque, leggere il presente nella

<sup>28</sup> Come è noto, il concetto si lega alla riflessione di Roberto Esposito che ne ha analizzato presupposti e sviluppi del paradigma immunitario in *Communitas. Origine e destino della comunità*, Torino, 1998, ID., *Immunitas. Protezione e negazione della vita*, Torino 2002, nonché ID., *Bíos. Biopolitica e filosofia*, Torino, 2004.



chiave di un rigido determinismo, dimenticandosi che nel tempo presentate le scelte da intraprendere si confrontano con alternative sempre nuove, incognite sconosciute, prospettive incerte e inaspettate. Tuttavia, il discorso storico può mettere in evidenza lo scenario che fa da sfondo al nostro percorso. In particolare, la storia del diritto può contribuire ad illuminarne gli angoli più oscuri, evidenziando come le scelte giuridiche del tempo presente non siano sempre o, per lo meno, non siano sempre necessariamente certe, definitive, razionali.

La posta in gioco è alta perché sulla sfida dell'alterità e sulla nostra capacità di affrontare e comprendere la paura si giocherà una delle partite più importanti per il mondo del dopo pandemia: quella di coniugare libertà e sicurezza. Del resto, la necessità di far convivere autorità e libertà, ordine e garanzia costituisce da sempre l'orizzonte con cui si confronta la dimensione giuridica: «il mancato approdo alla soluzione ideale e la frustrazione suscitata da quella sperimentata ci induce non ad abbandonare la ricerca, bensì a intensificare gli sforzi. In quanto esseri umani, non possiamo né realizzare la speranza, né smettere di sperare»<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Z. BAUMAN, *Voglia di comunità*, cit., 7.

## IL SAGGIO E LA PESTE: MONTAIGNE SINDACO DI BORDEAUX (1581-1585)

VALENTINO PETRUCCI

SOMMARIO: 1. Il sindaco di Bordeaux. – 2. Attività amministrativa e diplomatica. – 3. La peste.

1. Il 7 settembre 1581, mentre è in Italia per un lungo soggiorno turistico-terapeutico, Montaigne riceve la lettera di nomina a sindaco di Bordeaux, carica che gli sarà rinnovata per altri due anni, privilegio raro, nel 1583. L'elezione data 1° agosto 1581 ed è motivo di legittimo orgoglio: «I signori di Bordeaux mi elessero sindaco della loro città, mentre ero lontano dalla Francia e ancor più lontano da un tale pensiero. Me ne schermii, ma mi si fece capire che avevo torto, interponendovisi anche il comando del re. È una carica che deve sembrare tanto più bella in quanto non c'è altro compenso né guadagno che l'onore di esercitarla. Dura due anni, ma può essere prolungata con una seconda elezione, cosa che avviene molto raramente. Fu fatto per me...»<sup>1</sup>.

Probabilmente, il neo-eletto non è entusiasta di rientrare in patria per insediarsi nella carica; le cure idropiniche e termali, a cui si sottopone per combattere “il mal di renella”, sono lungi dall'essere risolutive e la sua voglia di “esplorare” l'Italia ancora inappagata, ma le pressioni sono ineludibili. Il 25 novembre 1581, Enrico III gli scrive: «Signor di Montaigne, sono stato lieto di apprendere che siete stato eletto sindaco della mia città di Bordeaux... [*nomina*] tanto più apprezzabile in quanto avvenuta senza brigare e in vostra lontana assenza». Il re lo invita, «senza indugi né scuse», ad assumere al più presto le sue funzioni, «cosa che mi farebbe molto piacere, mentre il contrario mi dispiacerebbe molto»: un “invito” a cui, evidentemente, non si può che obbedire<sup>2</sup>.

Coadiuvato da sei «magistrati popolari» (*jurats*), potremmo dire i suoi “assessori”, il sindaco aveva ampi poteri, che andavano dall'am-

<sup>1</sup> M. de MONTAIGNE, *Essais*, [1580-1588], tr. it. *Saggi*, a cura di F. Garavini, Milano, 1970, [libro] III, [capitolo] 10, 1340. Le citazioni nel testo rinviano a questa eccellente edizione in due volumi (Oscar, Mondadori). In alcuni casi ho modificato la traduzione rifacendomi al testo originale: MONTAIGNE, *Œuvres complètes, introduction et notes par M. Rat*, Paris, 1967 [*d'ora in poi*, O.C.].

<sup>2</sup> Cfr. F. STROWSKI, *Montaigne*, Paris, 1938, 203-204.

ministrazione municipale alla giurisdizione criminale; aveva anche diritto ad un corpo di guardia speciale, mantenuto a spese della città. Un rigido cerimoniale regolamentava le uscite pubbliche: il sindaco, «vestito di velluto bianco e rosso con i paramenti di broccatello», precedeva «di due o tre passi» i suoi assessori, che marciavano in fila, due per due; in presenza del Re, il signor Sindaco doveva indossare invece «una veste di broccatello». Si può immaginare il disagio di Montaigne alle prese con tutti questi fasti e queste pompe ufficiali... lui, che si vestiva sempre e solo «o di bianco o di nero»<sup>3</sup> e che vituperava «le spese folli e vane della tavola e del vestiario»<sup>4</sup>.

Durante il suo doppio mandato (complessivamente, dal 1° agosto 1581 al 31 luglio 1585), Montaigne, oltre alla peste di cui si dirà, deve fronteggiare altre emergenze, *in primis* la guerra di religione, che opponeva il re di Francia, Enrico III, cattolico, ad Enrico di Borbone, re di Navarra e capo degli ugonotti (il futuro Enrico IV). Dopo i massacri del decennio precedente («*la notte di san Bartolomeo*» è dell'agosto 1572), la pace, per quanto precaria, è restaurata, ma il Sud Ovest della Francia rimane un focolaio di tensioni e di guerre civili. In realtà, i due cognati (Enrico di Navarra aveva sposato la sorella di Enrico III, Margherita di Valois) non avevano interesse a che la situazione precipitasse in una guerra catastrofica: oltretutto, per la legge salica in vigore, Enrico di Navarra era destinato a diventare il successore di Enrico III (senza eredi) al trono di Francia – cosa che poi avverrà, auspice Montaigne.

Da Parigi Enrico III invia nella Guyenne uno dei suoi uomini più fidati, l'abile, esperto maresciallo di Matignon, con il titolo di «luogotenente generale». Il maresciallo era conosciuto e apprezzato da Montaigne per le sue doti di lealtà e moderazione («*le franc zelle & merveil-leuse prudance*»<sup>5</sup>), una stima peraltro ricambiata. Ad unirli c'è qualcosa che va oltre il patriottismo («servire la Francia», al di sopra delle fazioni in lotta) ed è la calcolosi renale («le pietre»), da cui entrambi sono afflitti e su cui (come succede ai malati dello stesso male) si scambiano solidali informazioni. «Monsignore [*di Matignon*], scrive Montaigne, spero che la pietra che vi opprimeva l'ultima volta che mi avete scritto sia stata

<sup>3</sup> I, 36, 299.

<sup>4</sup> I, 43, 349.

<sup>5</sup> L'elogio a Matignon è contenuto in una lettera ad Enrico IV, da pochi mesi diventato «re di Francia e di Navarra»: cfr. [*lettera*] *au Roy*, [18 gennaio 1590], O.C., 1397.

espulsa senza problemi, come io, nel frattempo, mi sono svuotato della mia»<sup>6</sup>.

Con l'obiettivo comune di tenere a bada gli ugonotti ma soprattutto i cattolici oltranzisti, i *Ligueurs* agli ordini di Enrico di Guisa, Matignon e Montaigne assumono il loro nuovo incarico a Bordeaux a distanza di poche settimane l'uno dall'altro, il primo a metà ottobre, il secondo a fine novembre 1581.

Il *curriculum* con cui il neo-sindaco si presenta ai bordolesi non è fatto per suscitare entusiasmi: «Al mio arrivo mi dichiarai fedelmente e in coscienza tal quale mi sento di essere: senza memoria, senza attenzione, senza esperienza e senza vigore; ma anche senza odio, senza ambizione, senza avarizia e senza violenza; affinché fossero informati e istruiti su ciò che dovevano aspettarsi dal mio servizio»<sup>7</sup>.

Commentando il suo operato da sindaco, rivendica la sua mancanza di passioni, dovuta ad «accidia naturale» e la sua incapacità di separare, in modo netto, la ragione dal torto: «Nei torbidi attuali di questo Stato, il mio interesse non mi ha impedito di disconoscere né le qualità lodevoli nei nostri avversari, né quelle che sono biasimevoli in coloro che ho seguito. Essi adorano tutto ciò che si trova dalla loro parte; io non giustifico nemmeno la maggior parte delle cose che vedo dalla mia... Voglio che il vantaggio sia dalla nostra parte, ma non mi infurio se non lo è. Mi attacco saldamente al più sano dei partiti, ma non esigo che mi si segnali come nemico giurato degli altri... Non oseremmo dire di un ladro che ha un bello schiniere? E, se una è puttana, deve per forza essere anche fetida?... Per me, io so ben dire: "Agisce male perché fa questo, è virtuoso perché fa quest'altro"»<sup>8</sup>.

2. Montaigne fa della sincerità il canone ermeneutico dei suoi *Saggi* ma sa bene che alcune sue tesi (per esempio, in materia di religione) sono troppo scandalosamente originali per essere enunciate senza nulla concedere alle opinioni correnti: è costretto a procedere con cautela per non insospettire i guardiani dell'ortodossia; per sfuggire alla tirannia degli «usi approvati», deve quantomeno passarli "rispettosamente" in rassegna.

Bisogna dedicarsi *interamente* alla carica pubblica a cui siamo stati chiamati? Il vero saggio, risponde senza molta convinzione Montaigne,

<sup>6</sup> [lettera] *au Mareschal de Matignon*, [9 febbraio 1585], O.C., 1386. Cfr. F. STROWSKI, *op. cit.*, 208.

<sup>7</sup> III, 10, 1341.

<sup>8</sup> Cfr. III, 10, 1350-1352; II, 31, 949.

«... trova che rientra nella sua parte il dover trarre vantaggio dagli altri uomini e dal mondo... [*perché*] chi non vive in qualche modo per gli altri, non vive in alcun modo per sé»<sup>9</sup>. Dopo l'artificioso (ma opportuno) tributo alle idee dominanti, egli espone la sua, affatto diversa e sgradevole ai più: «La maggior parte delle nostre occupazioni sono da commedia... Bisogna recitare a dovere la nostra parte, ma come parte di un personaggio preso a prestito... Vedo alcuni che si trasformano e trasmutano in altrettante nuove figure e nuovi esseri per quante sono le cariche che assumono e che... si portano appresso la loro carica fin dentro la latrina. Io non posso insegnar loro a distinguere le scappellate che li riguardano [*come persone*] da quelle che riguardano la loro funzione... Essi gonfiano e ingrossano la loro anima e il loro naturale modo di discorrere secondo l'altezza del loro seggio di magistrati. Il sindaco e Montaigne sono sempre stati due, con una ben netta separazione»<sup>10</sup>.

Il suo obiettivo polemico è l'ambizione, che molto spesso si mescola al dovere-da-compiere e ne prende ingannevolmente le sembianze: «L'ambizione non è un vizio per uomini dappoco e alla portata delle nostre possibilità... Quando queste animucce nane e meschine vanno gonfiandosi e pensano di diffondere il loro nome per aver giudicato un affare secondo giustizia o regolato i turni di guardia di una porta di città, mostrano tanto più il culo quanto più sperano di alzare la testa»<sup>11</sup>.

Fedele ai suoi principî («prestarsi agli altri e darsi soltanto a se stessi»), Montaigne esercita il suo incarico di sindaco da magistrato coscienzioso ma «con blanda partecipazione». Malgrado la cifra programmatica della sua amministrazione sia «una dolce e silenziosa tranquillità»<sup>12</sup>, le circostanze (guerre di religione, epidemie) e la congiuntura politica (*l'affaire* della successione dinastica, con continui, imprevedibili colpi di scena) resero il suo governo (soprattutto alla fine del secondo mandato) estremamente gravoso, «un pubblico travaglio» – proprio quello che aveva paventato al momento di assumere la carica<sup>13</sup>.

Innanzitutto c'è da difendere Bordeaux dalle mire della *sainte Ligue*: la capitale della Guyenne è diventata l'obiettivo principale di tutti i ne-

<sup>9</sup> *III, 10, 1343*.

<sup>10</sup> *III, 10, 1349-1350*.

<sup>11</sup> *III, 10, 1365*. «Tanti nomi, tante vittorie e conquiste seppellite nell'oblio, rendono ridicola la speranza di eternare il nostro nome con la vittoria su dieci miseri archibugieri e su una bicocca che è conosciuta solo per la sua caduta» (*I, 26, 208*).

<sup>12</sup> *III, 10, 1368*.

<sup>13</sup> «La maggior parte delle regole e dei precetti del mondo tendono a spingerci fuori di noi e gettarci nella piazza, per l'utile della società. Hanno pensato di fare una bella cosa distogliendoci e distraendoci da noi stessi» (*III, 10, 1341-1342*).

mici di Enrico di Navarra. Tra marzo e aprile del 1585, Bourg e Blaye, due porti sulla riva destra dell'estuario della Gironda, cadono nelle mani dei *Ligueurs*: una pericolosa testa di ponte per approvvigionare la cittadella di Bordeaux, lo *château Trompette*, la cui guarnigione è capitanata dal barone de Vaillac, *ligueur*. In assenza di Matignon, tocca a Montaigne vigilare sulla sicurezza della città. Le lettere, che scrive a Matignon in quei giorni convulsi, contengono appelli angosciati<sup>14</sup> perché ritorni «*incontinant*»: «La vicinanza del signore de Vaillac ci riempie di allarmi e non c'è giorno che non me ne dia cinquanta ben pressanti. Vi supplichiamo molto umilmente di tornare non appena i vostri affari lo permetteranno. Ho passato tutte le notti in armi, o in città o fuori, sul porto»<sup>15</sup>.

Facciamo fatica ad immaginare il mite signor di Montaigne («i miei costumi sono mansueti, più scialbi che aspri») mentre pattuglia notte-tempo i bastioni della città, in posture marziali, come un personaggio della «*Ronda di notte*» di Rembrandt...

Ma non ci sono solo le turbolenze politiche a sconvolgere la programmatica calma («da filosofo taoista», ha detto qualcuno<sup>16</sup>) del sindaco di Bordeaux. C'è da difendere la cittadinanza, soprattutto «i poveri», da divieti, dazî, imposte vessatorie, privilegi ingiustificati; in breve, dalle angherie del Potere e dai soprusi (legalizzati) dei potenti.

Malgrado si attribuisca, tra le tante «cicatrici» del suo carattere, una incresciosa irresolutezza («difetto assai scomodo nel trattare gli affari del mondo»<sup>17</sup>), non esita a sollecitare ripetutamente sia il Re, sia Enrico di Navarra con puntuali, energiche «rimostranze» contro l'iniquità della tassazione, la moltiplicazione delle cariche pubbliche, le restrizioni alla libertà di commercio: «Tutte le imposizioni dovrebbero essere distribuite con equità fra tutti i sudditi, in modo che il più forte sostenga il più debole: è molto ragionevole che quelli che sono provvisti di più mezzi siano tassati più di quelli che vivono... solo con il sudore del loro corpo. Tuttavia, negli ultimi anni e anche adesso, è successo che... le più ricche e opulente famiglie di detta città [*di Bordeaux*] siano state esentate [*dalle imposizioni*] in ragione del privilegio riservato a tutti gli ufficiali di giustizia e alle loro vedove, agli agenti delle vostre finanze... agli addetti alla

<sup>14</sup> Cfr. [voce] *Mairie de Bordeaux*, [a cura di] A.M. COCULA, IN AA.VV., *Dictionnaire de Michel de Montaigne*, Paris, 2007, vol. 2, 719.

<sup>15</sup> [lettera] *au Mareschal de Matignon*, [27 maggio 1585], O.C., 1393.

<sup>16</sup> «Montaigne è l'uomo dell'Occidente che forse assomiglia più di tutti a un filosofo taoista»: M. YOURCENAR, *Ad occhi aperti*, [1980], tr. it, Milano, 1988, 254.

<sup>17</sup> II, 17, 873.

cancelleria, ai luogotenenti, ai domestici di Vostra Maestà e del Re e della Regina di Navarra... Di modo che, quando ci sarà da imporre dazî, essi graveranno sulla parte più povera dei cittadini»<sup>18</sup>.

L'elenco degli "esentati", qui abbreviato ma molto più lungo, è tanto (amaramente) ironico da risultare persino irriverente nei confronti dell'augusto Destinatario. Provetto uomo di Corte (ha servito fedelmente quattro re), Montaigne non è mai diventato – lo si vede dalla franchezza dei suoi rilievi – un docile, remissivo "cortigiano": «odio a morte puzzare da adulatore»<sup>19</sup>.

3. Gli ultimi mesi del suo mandato sono i più difficili. I *Ligueurs* controllano la riva destra dell'estuario e, da lì, minacciano Bordeaux; contemporaneamente si prepara, al nord della Loira, una grande offensiva militare, sempre da parte della fazione cattolica, contro Enrico di Navarra: chi prenderà il controllo della Guyenne e della sua capitale? La risposta è drammatica, imprevedibile: «a partire da giugno [1585], la peste ha prima accerchiato poi invaso Bordeaux, mettendo provvisoriamente d'accordo tutti i contendenti, che non pensano più ad impadronirsi ma ad abbandonarla»<sup>20</sup>. Si calcola che, tra giugno e dicembre del 1585, morirono a Bordeaux 17.000 persone, la metà dei suoi abitanti. Montaigne, che è ancora in città il 27 maggio, la abbandona alle prime avvisaglie dell'epidemia.

Comincia un periodo di vita errante che lo terrà lontano per sei mesi dal suo castello: una vita da profugo alla guida di una «miserevole carovana», composta dalla vecchia madre, da sua moglie Françoise, dalla figlia Léonor, allora quattordicenne<sup>21</sup> e dalla servitù. «Io che sono tanto ospitale fui in estrema difficoltà per trovare un asilo per la mia famiglia; una famiglia sbandata, che faceva paura ai suoi amici e a se stessa, e orrore dovunque cercasse di fermarsi, costretta a cambiar dimora appena uno della compagnia cominciava a sentir male alla punta di un dito. Tutte le malattie sono prese per peste...»<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> [lettera] *au Roy*, [31 agosto 1583], O.C., 1374.

<sup>19</sup> I, 40, 331.

<sup>20</sup> [voce] *Mairie de Bordeaux*, [a cura di] A.M. COCULA, *loc. cit.*, 719.

<sup>21</sup> Léonor, unica figlia della coppia, era «di complessione tardiva, minuta e fiacca» (III, 5, 1136): negli *Essais* se ne parla pochissimo, di sfuggita. È lecito supporre che Montaigne viva come un dramma la mancanza di un erede maschio, che possa perpetuare il nome e «la razza». Nel 1583, alla nascita della sesta figlia (anch'essa morta neonata), egli annota sconcolato: «Avevmo ancora una figlia che fu chiamata Marie...» (*Notes sur les «Éphémérides» de Beuther*, O.C., 1409).

<sup>22</sup> III, 12, 1400.

A fine luglio, mentre, con la «famiglia sbandata», si trova a Libourne (a circa 40 chilometri da Bordeaux), riceve una lettera dei *jurats*, che lo invitano a ritornare subito in città per il passaggio di consegne al suo successore nella carica di sindaco. Il 30 luglio, Montaigne risponde con un rifiuto: «Signori... non risparmierò né la vita né altra cosa per servirvi, ma lascerò a voi giudicare se quello che posso fare con la mia presenza alla prossima elezione [*del sindaco*] vale la pena che io mi azzardi a venire in città, considerato il cattivo stato in cui è [*a causa della peste*]... Mercoledì, mi avvicinerò il più possibile a voi, a Feuillas, se il male non vi è arrivato... [*là*] sarò ben lieto di avere l'onore di incontrare qualcuno di voi per ricevere i vostri comandi»<sup>23</sup>.

Montaigne giudica inutile rischiare la vita per presenziare ad una cerimonia puramente formale: per la sua successione, infatti, era già stato designato il maresciallo Matignon, che, contrariamente a lui, era tornato a Bordeaux fin dal mese di giugno, ad epidemia conclamata. Questa scelta, che i suoi amministrati accettarono (fu dispensato dal rientrare), gli procurerà in seguito, da parte dei posteri, l'accusa di «vigliaccheria»<sup>24</sup>, variante dell'altra, più generale, di «egoismo».

In realtà, il suo discutibile atteggiamento non ci deve sorprendere; è coerente con le direttive di vita che ispirano la sua condotta: «In verità, e non ho paura di confessarlo, porterei facilmente in caso di bisogno una candela a san Michele e un'altra al suo drago [*per tenermelo buono, ad ogni evenienza*]. Seguirò il buon partito fino al fuoco, ma evitandolo se posso. Che [*il castello di*] Montaigne sprofondi insieme alla rovina pubblica, se è necessario; ma se non è necessario, sarò grato alla fortuna se si salverà; e finché il mio dovere mi darà mezzi, li userò per la sua conservazione»<sup>25</sup>.

Quanto all'aver paura, Montaigne ci tiene a precisare: «Considerare e giudicare il pericolo è, in certo qual modo, il contrario dello spaventarsene»<sup>26</sup>. A chi ha responsabilità di comando, si addicono fermezza e

<sup>23</sup> [lettera] à Messieurs, Messieurs les Jurats de la ville de Bourdeaux, [30 luglio 1585], O.C., 1393-1394.

<sup>24</sup> Cfr. [voce] Peste, [a cura di] G. BANDERIER, IN AA.VV., *Dictionnaire de Michel de Montaigne, cit.*, vol. 3, 903; F. STROWSKI, *op. cit.*, 221.

<sup>25</sup> III, 1, 1050-1051. Negli *Essais*, il bisogno della «confessione» è spinto fino alle estreme conseguenze, anche a costo di sconcertare o deludere il lettore: «Mi piace essere meno lodato, purché meglio conosciuto» (III, 5, 1124).

<sup>26</sup> III, 6, 1197. «Tutti i pericoli che ho visto, li ho guardati ad occhi aperti... anche nell'aver paura ci vuol coraggio. Mi giovò una volta... per guidare e condurre con ordine la mia fuga, il fatto che essa avvenisse, se non senza paura, almeno senza terrore e senza sbigot-



«benigna severità»: disastroso sarebbe un contegno spaventato, esitante («fare il coniglio»<sup>27</sup>).

Il rifiuto di recarsi a Bordeaux, flagellata dalla peste, per l'insediamento del nuovo sindaco, è stato, da parte di Montaigne, un atto di viltà dettato dalla paura? Uno dei canoni fondamentali della sua pedagogia è la rispondenza tra parole e fatti, la preminenza (rispetto alla lezione) della messa in pratica della lezione: «il vero specchio dei nostri ragionamenti è il corso della nostra vita»<sup>28</sup>.

Riesce difficile accusare di viltà chi, come Montaigne, ha fatto di «addomesticare la morte» una sfida impavida e diuturna: «Chi ha imparato a morire, ha disimparato a servire... Voglio... che la Morte mi trovi mentre pianto i miei cavoli, ma noncurante di Lei, e ancor più del mio giardino imperfetto»<sup>29</sup>.

Nell'agosto del 1563, è al capezzale dell'agonizzante Etienne de la Boétie, il gentiluomo *accompli*, l'amico perfetto, forse l'unico essere umano che Montaigne abbia veramente amato: «se confronto tutto il resto della mia vita... ai quattro anni in cui mi è stato dato di godere della [sua] dolce compagnia e familiarità, essa non è che fumo, non è che una notte oscura e noiosa. Da quando lo persi... non faccio che trascinarci languente; e perfino i piaceri, che mi si offrono, invece di consolarmi, mi raddoppiano il dolore della sua perdita»<sup>30</sup>. Malgrado gli inviti alla cautela dello stesso amico morente, Montaigne non esita a fare la sua scelta: «Il suo male [di La Boétie] andava peggiorando: il flusso di sangue e le coliche, che lo indebolivano ancora di più, aumentavano di ora in ora... Il venerdì lo lasciai e il sabato lo ritrovai già molto abbattuto. Mi disse che la sua malattia era un po' contagiosa e anche sgradevole... [Mi disse] che conosceva molto bene la mia indole e mi pregava di stare con lui solo a tratti ma il più spesso possibile. Non lo abbandonai più»<sup>31</sup>.

Tale temeraria premura, conveniente per affetti così intimi ed esclusivi, non è auspicabile per i pubblici affari: «Non voglio che si rifiutino agli incarichi assunti l'attenzione, le cure, le parole, e il sudore e il sangue dove sia necessario... Ma si diano in prestito e accidentalmente,

timento; era una fuga agitata ma non insensata né sconvolta» (III, 6, 1196). Un'allusione agli avvenimenti di quel funesto 1585?

<sup>27</sup> Cfr. I, 24, 171-172.

<sup>28</sup> I, 26, 223.

<sup>29</sup> I, 20, 110, 113.

<sup>30</sup> I, 28, 257.

<sup>31</sup> [frammento di una lettera] à Monseigneur de Montaigne [suo padre], [probabilmente, fine agosto 1563], O.C., 1349.

mentre lo spirito si mantiene sempre tranquillo e sano, non senza azione, ma senza tormento, senza passione... Noi non conduciamo mai bene una cosa dalla quale siamo posseduti e condotti... In colui che è posseduto da tale volontà violenta e tirannica si nota necessariamente molta imprudenza e ingiustizia; l'impetuosità del suo desiderio lo trascina; sono impulsivi temerari e... di poco frutto»<sup>32</sup>.

Ancora una volta, contravvenendo ai suoi propositi di moderazione e tranquillità, il sindaco uscente è costretto, nell'ultimo giorno del suo mandato, a predisporre atti militari («radunare il più gran numero possibile di marinai») per difendere Bordeaux dalla minaccia, via fiume, dei *Ligueurs*.

A proposito dei civili bordellesi presi in ostaggio da bande di predoni, Montaigne rivolge un'ultima, magnanima raccomandazione ai suoi *jurats*: «Quanto a questo brutto esempio e ingiustizia di prendere donne e bambini prigionieri, non sono affatto dell'avviso che noi dobbiamo imitare l'esempio altrui»<sup>33</sup>.

È l'epilogo del suo incarico di sindaco-governatore: riprende, con i suoi, la fuga davanti alla peste. Rientrerà nella sua tenuta solo a dicembre 1585, ad epidemia sparita. Il castello di Montaigne («la mia casa appollaiata su un'altura, come dice il suo nome») diventa il riparo dalla tempesta, «il posto dove nascondersi»<sup>34</sup>. Lì, può ricominciare in tranquillità («mal di renella» permettendo) a tessere la tela interminabile dei *Saggi*, il fitto dialogo con se stesso: «Mi sembra che la solitudine abbia giustificazione e ragione maggiori in coloro che hanno dato al mondo la loro età più attiva e fiorente... Abbiamo vissuto abbastanza per gli altri, viviamo per noi almeno quest'ultimo resto di vita»<sup>35</sup>.

Le vicissitudini dell'esperienza amministrativa, l'insensatezza delle guerre di religione, gli «inconvenienti» imprevedibili della natura hanno accresciuto non solo il bisogno di solitudine, ma anche il disincanto. Il disordine incessante, volubile, che regna in ognuno di noi<sup>36</sup> e fuori di noi, rende vana ogni pretesa di stabilire una verità univoca, incontrovertibile, *la Verità*: «Il mondo non è che una continua altalena. Tutte le cose vi oscillano senza sosta: la terra, le rocce del Caucaso, le piramidi

<sup>32</sup> *III*, 10, 1343-1344.

<sup>33</sup> [Lettera] à Messieurs, Messieurs les Juratz de la ville et cité de Bourdeaux, [31 luglio 1585], *O.C.*, 1394.

<sup>34</sup> *III*, 3, 1099.

<sup>35</sup> *I*, 39, 316-317.

<sup>36</sup> «Noi siamo fatti tutti di pezzetti, e di una tessitura così informe e bizzarra, che ogni pezzo, ogni momento va per conto suo» (*II*, 1, 435).

d'Egitto... Io non posso fissare il mio oggetto. Esso procede incerto e vacillante, per una naturale ebbrezza. Io lo prendo in questo punto, come è, nell'istante in cui mi interessa a lui. Non descrivo l'essere, descrivo il passaggio, di giorno in giorno, di minuto in minuto... Parlo da curioso e da ignorante... Non insegno, racconto»<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> *III*, 2, 1067, 1069.

**EPIDEMIE, PANDEMIA E DISASTER STUDIES.  
NOTE PER UN’ALTRA NARRAZIONE DELL’EMERGENZA**

ELISA NOVI CHAVARRIA

*Historia magistra vitae* recita una massima antica ripetuta tante volte con perentorietà e nelle sedi le più disparate, ma anche – come amava robadire Giuseppe Galasso, tra gli storici più autorevoli dei nostri tempi – con assoluta infondatezza. È vero, infatti, piuttosto il contrario: è il presente a chiarire il passato, a proiettare su di esso la propria luce. Benedetto Croce, cui risale la più accreditata paternità di questa esplicitazione aveva chiarito, con la sua teorizzazione della “contemporaneità” di ogni storia, come la conoscenza storica abbia carattere preparante, ma non determinante. «Contemporaneità della storia» vuol dire che essa nasce sempre da una domanda o da un bisogno del presente e che, di qualsiasi periodo del passato si tratti, il bisogno che ci spinge a interrogarci su di esso ce lo rende anche vivo e attuale. È la vita, quindi, che ha da insegnare alla storia, sicuramente le detta, o così dovrebbe essere, molte delle domande che riempiono poi l’agenda degli storici<sup>1</sup>.

Mai come nei giorni, le settimane e i mesi della pandemia da Covid-19 questa affermazione ci è sembrata tanto profonda e affidabile. Sono stati in tanti sui *media*, sui giornali, a interrogarsi sulla portata e l’impatto di altre passate epidemie e sulle loro narrazioni, a fare, o a tentare di fare, confronti e paragoni. Endemiche o ricorrenti a intervalli diseguali, le epidemie di peste rappresentano l’evento emergenziale per eccellenza: sole o in congiunzione con gravi epidemie o con eventi bellici, dall’antichità fino alle soglie dell’età contemporanea, le pestilenze comparvero o riapparvero all’improvviso, lasciando individui e comunità sconcertati, quasi completamente indifesi davanti a esse. Al di là dell’inevitabile corollario di una crisi demografica, le epidemie oggi come allora interrompono il normale fluire della vita e ne bloccano le quotidiane attività economiche e sociali, determinandone una quasi completa destrutturazione. Ma inducono anche una ricerca quasi spasmodica d’informazioni e di spiegazioni, tanto sul piano individuale quanto su quello collettivo, un modo per elaborare il trauma vissuto e tentare di

<sup>1</sup> G. GALASSO, *Nient’altro che storia. Saggi di teoria e metodologia della storia*, Bologna 2000, 51-58.

ripristinare la normalità interrotta. Nei giorni del *lockdown* lo si è ricordato più e più volte, citando al riguardo le testimonianze sulla peste di Tucidide, Paolo Diacono, Boccaccio, Alessandro Manzoni e Albert Camus. Sono stati allestiti in tale chiave nuovi autorevoli siti di discussione interdisciplinare<sup>2</sup>, mostre documentarie virtuali<sup>3</sup>, innumerevoli videoconferenze, per lo più privilegiando proprio un approccio comparativo tra passato e presente, tra qui e altrove, tra noi e gli altri. Si sono cercate analogie e differenze tra quegli eventi del passato e quelli che stavamo vivendo, alla ricerca di certezze rispetto a un presente che ci ha colto assolutamente impreparati. Abbiamo cercato nelle risposte mediche e istituzionali date alle epidemie del passato un modo per rassicurare le nostre identità fragilizzate dalla crisi del presente.

Anche a noi è stato chiesto un piccolo contributo sulla peste del 1656 a Napoli e nel Molise a confronto con il contagio da coronavirus di oggi<sup>4</sup> e le riflessioni che da tali comparazioni sono scaturite vengono qui condivise nelle forme più ampie che lo spazio affidatoci in questa sede ci consente.

Ebbene, cominciamo col riassumere qualche dato.

Napoli, la grande città capitale, era ancora nella prima metà del Seicento tra le più popolate aree urbane d'Europa. Alla vigilia della peste contava oltre 400.000 abitanti. La peste vi arrivò tra marzo e maggio del 1656, portata dai marinai di una nave. Si diffuse rapidamente in tutta la città, favorita dal grave ritardo con cui i governanti riconobbero il carattere contagioso della malattia e adottarono i provvedimenti opportuni, ovvero sia l'imposizione di un cordone sanitario tutto intorno alla capitale al fine di controllare l'ingresso e l'uscita dal centro cittadino a chiunque fosse sprovvisto dei bollettini di sanità.

Le misure prescrittive di contenimento e di controllo del territorio si rivelarono, però, largamente inefficaci. I divieti furono più o meno disinvoltamente evasi, sia per garantire il rifornimento annonario della città, sia perché furono in tanti, soprattutto tra l'aristocrazia, a cercare rifu-

<sup>2</sup> Per esempio quello denominato *Storie virali* a cura della Treccani [http://www.treccani.it/magazine/atlanter/speciali/Storie\\_virali/Storie\\_virali.html#:~:text=Storie%20virali%20%C3%A8%20una%20tribuna,approccio%20comparativo%20tra%20passato%20e%20le%20rubriche%20tematiche%20del%20blog%20L'Identit%C3%A0%20di%20Clio,per%20cui%20si%20veda%20https://www.lidentitadiclio.com/?s=peste](http://www.treccani.it/magazine/atlanter/speciali/Storie_virali/Storie_virali.html#:~:text=Storie%20virali%20%C3%A8%20una%20tribuna,approccio%20comparativo%20tra%20passato%20e%20le%20rubriche%20tematiche%20del%20blog%20L'Identit%C3%A0%20di%20Clio,per%20cui%20si%20veda%20https://www.lidentitadiclio.com/?s=peste).

<sup>3</sup> Particolarmente chiara ed efficace anche sul piano comunicativo, oltre che documentario, risulta quella organizzata dall'Archivio di Stato di Napoli sulla peste del 1656. Si veda <https://youtu.be/ES7JoF7dzQA>.

<sup>4</sup> E. NOVI CHAVARRIA, *Il contagio, ieri e oggi*, su <https://www.lidentitadiclio.com/articoli/il-contagio-ieri-e-oggi/>.

gio altrove, lontano dall'affollamento della città, meglio se al riparo delle residenze nobiliari dei feudi di provincia. Alla fine si contarono vittime in oltre il 50% della popolazione. In Molise, la peste arrivò a fine maggio, attraversando la provincia di Terra di Lavoro, dapprima a Castelpeetroso. Ad agosto, complice il trasferimento di molti nobili dalla capitale nei propri feudi, si era diffusa in molte altre località della provincia e certamente a Campobasso, Busso, Bojano, Castropignano e San Massimo, Campochiaro, Campodipietra, Cantalupo, Macchia d'Isernia, Morcone, Pescolanciano, Agnone, Forlì<sup>5</sup>. Cercepiccola, per esempio, fu devastata dalla peste. Le fonti attestano che dieci anni dopo, si contavano ancora le vittime e le distruzioni all'abitato apportate dal morbo, con una popolazione ridottasi del 50% (da 160 fuochi a poco più della metà), oltre 30 edifici e case abbandonate<sup>6</sup>. Le comunità più colpite furono quelle come Morcone poste lungo l'antica via della transumanza e le vie del commercio delle eccedenze alimentari e del rifornimento del mercato alimentare della grande capitale, le vie cioè della mobilità delle persone, e non solo quella dei ceti popolari, ma anche dei ceti medi delle professioni che ruotavano intorno l'amministrazione dei feudi e delle curie ecclesiastiche.

Come inquadrare allora la storia di questo singolo evento nel contesto del più generale campo delle scienze storiche di settore?

Dobbiamo innanzitutto ricordare che, almeno dagli anni Ottanta del secolo scorso, l'ambito dei *Disaster Studies* ha profondamente innovato l'approccio con la storia dell'ambiente, la storia dei rischi e delle catastrofi naturali, mettendo in discussione la nozione classica di disastro basata su una significazione di tipo tecno-centrica e spostando la visuale di osservazione dall'evento in sé alla relazione tra l'evento e il suo impatto sociale e culturale. Tali studi vantano oramai la costituzione di numerosi Centri di ricerca interuniversitari e una solidissima consuetudine, tra i cui esempi più maturi nel campo degli studi storici potremmo segnalare dopo i 'classici' lavori di Carlo Maria Cipolla<sup>7</sup> e Paolo Preto<sup>8</sup>, almeno

<sup>5</sup> Sulla peste del 1656 a Napoli e nel Regno esistono molti studi. Cfr. almeno G. CALVI, *L'oro, il fuoco, le forche: la peste napoletana del 1656*, in «Archivio Storico Italiano», 139/ 3 (1981), 405-458; I. FUSCO, *La grande epidemia*, Napoli 2017.

<sup>6</sup> È quanto riportato nell'aprezzo redatto da Paolo Straibano nel 1666, la cui trascrizione è pubblicata in *Comunità e territorio. Per una storia del Molise moderno attraverso gli apprezzamenti feudali (1593-1744)*, a cura di E. NOVI CHAVARRIA, V. COCOZZA, Campobasso 2015, 140-149.

<sup>7</sup> C. M. CIPOLLA, *Contro un nemico invisibile. Epidemie e strutture sanitarie nell'Italia del Rinascimento*, Bologna 1986 e ID., *Il pestifero e contagioso morbo. Combattere la peste nell'Italia del Seicento* (1981), trad. it., 2012.

<sup>8</sup> P. PRETO, *Epidemie, paura e politica nell'Italia moderna*, Roma-Bari 1988.

quelli di William G. Naphy e Andrew Spicer<sup>9</sup>, di François Walter<sup>10</sup> e di Gilberto Corbellini<sup>11</sup>. Oltre ad avere prodotto, sulla base delle scienze mediche e ambientali, una serie di dati concernenti l'incidenza e gli effetti sulle popolazioni delle grandi epidemie nel passato, soprattutto quelle dovuta alla peste, questi studi hanno soprattutto inteso fare luce su che cosa esse comportarono per coloro che ne soffrirono, per i governi e le autorità pubbliche che cercarono di arginarle e per chi cercò di studiarle e interpretarle. Volendone ripercorrere almeno a grandi linee le fila, potremmo dire che essi hanno elaborato innanzitutto un modello pandemico che ricostruisce la storia della peste in tre lunghe pandemie, ciascuna delle quali costituita da una serie di epidemie separate, ma strettamente collegate tra loro. La peste, malattia anzitutto del ratto, veicolata da ratto a ratto per opera della pulce del ratto e da questa e dalle pulci dell'uomo capace di trasmettere l'agente patogeno da uomo a uomo<sup>12</sup>, è documentata nel Mediterraneo e in Europa tra il 540-544 d.C. e il 750 ca. Procopio fu testimone dell'enorme mortalità a Costantinopoli, dove a contrarre il morbo fu lo stesso imperatore Giustiniano. Giunse in diverse ondate fino in Persia e in Irlanda. La seconda pandemia, nota col nome di 'peste nera' fu quella della metà del Trecento, raccontata tra gli altri da Boccaccio nel *Decameron*. Penetrò nel mar Nero probabilmente dalle steppe asiatiche per poi spostarsi nel Mediterraneo. La terza fu quella del secolo XVII, che colpì Milano, Bologna, Lucca, Pistoia nel 1630-31; Roma e Napoli nel 1656.

Per quanto avvalorato da molti studi, questo modello presenta comunque dei problemi e alcuni rilevanti interrogativi storici. È innanzitutto difficile ritenere che la peste apparisse dal nulla e *solo* nel 540. Il mondo romano della prima era cristiana aveva di certo conosciuto epidemie dilaganti sulle sponde più lontane del Mediterraneo, in Libia, per esempio, in Egitto e in Siria. Il lungo intervallo dal 750 al 1346, fra la prima cioè e la seconda pandemia, pare anch'esso difficilmente verosimile. Ma soprattutto tale modello pandemico è chiaramente ascrivibile a un quadro europeocentrico delle conoscenze, che deve ancora adeguarsi agli orizzonti della più recente *global history*. Una storia globale della peste potrebbe risultare probabilmente ben differente, se si tenesse conto, infatti, delle descrizioni cinesi e indiane di antiche epidemie o se si di-

<sup>9</sup> W. G. NAPHY, A. SPICER, *La peste in Europa*, Bologna 2006.

<sup>10</sup> F. WALTER, *Catastrophes. Une histoire culturelle XVIe-XXIe siècle* (2008), trad. it., Vicenza 2009.

<sup>11</sup> G. CORBELLINI, *Storia e teorie della salute e della malattia*, Roma 2014.

<sup>12</sup> C. M. CIPOLLA, *Il pestifero e contagioso morbo*, 118 ss.

sponesse di testimonianze analoghe riguardanti l'Africa o l'Asia prima dell'arrivo degli europei. Secondo alcuni l'infezione si sarebbe spostata da un luogo all'altro del globo lungo le direttrici dei movimenti delle popolazioni e delle interazioni prodotte dalle conquiste, dalle colonizzazioni e dalle nuove rotte commerciali<sup>13</sup>.

Di grande interesse e pregnanza 'attualizzante' risulta l'interpretazione di quanti ritengono che la diffusione e la distribuzione della malattia e l'incidenza del contagio siano dipese non dai movimenti umani, ma da improvvisi mutamenti climatici. La correlazione tra fasi di instabilità climatica e lo scoppio delle grandi epidemie è ben evidente se si guarda, per esempio, al caso sia della peste della metà del Trecento sia di quella del Seicento, quando l'infezione fu preceduta in Europa da una notevole alterazione del clima e da gravissime carestie dovute per l'appunto alle avversità climatiche<sup>14</sup>. L'analisi degli anelli di crescita degli alberi non lascia dubbi sul fatto che, nei primi decenni dei secoli XIV e XVII, l'emisfero settentrionale del globo sia stato interessato da una 'piccola era glaciale' e, secondo alcuni, questo dato deve essere analizzato come elemento precipuo rispetto all'andamento della malattia<sup>15</sup>.

L'altro *fil rouge* che percorre il settore degli studi storici sulle epidemie è centrato sull'individuazione e l'analisi degli strumenti di difesa e delle politiche di controllo che furono volta a volta approntati dalle istituzioni. La prima di queste misure fu l'isolamento delle navi provenienti dalle zone infette del Mediterraneo, con la messa in quarantena dei passeggeri e la distruzione delle loro mercanzie, strumenti sperimentati a Venezia e nel porto di Ragusa (l'attuale Dubrovnik) durante la seconda pandemia e pienamente attivi nella maggior parte dei paesi europei dagli inizi del secolo XVIII. La seconda era la creazione di un cordone sanitario lungo le frontiere. Già durante la grande peste nera del 1348 molte città dei piccoli stati italiani istituirono delle commissioni sanitarie per fronteggiare la crisi. Venezia e Firenze cercarono, per esempio, di bloccare i viaggiatori provenienti da città dichiarate infette e di isolarne le merci. Venezia si dotò, agli inizi del secolo XV, di una base di staziona-

<sup>13</sup> È questa soprattutto la tesi di W. H. MCNEILL, *La peste nella storia. L'impatto delle pestilenze e delle epidemie nella storia dell'umanità*, Milano 2012. Cfr. P. SLACK, *La peste* (2012), trad. it., Bologna 2014, 23-28.

<sup>14</sup> G. ALFANI, A. MELEGARO, *Pandemie d'Italia. Dalla peste nera all'influenza suina: l'impatto sulla società*, Milano 2010.

<sup>15</sup> B. M. S. CAMPBELL, *Nature as historical protagonist: Environment and society in pre industrial England*, in «Economic History Review», 63 (2010), 281-314, online al link <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0289.2009.00492.x> [data di consultazione: 05/06/2020].



mento per la messa in quarantena dei malati su un'isola della laguna, chiamata 'lazzaretto'. Nel ducato di Milano, nel 1399, furono adottate strategie di sorveglianza e segregazione con la chiusura coatta in casa degli infetti e l'istituzione di procedure di registrazione dei decessi. Questo tipo di procedure finse poi da modello. Negli anni e decenni successivi, infatti, altre città portuali – Barcellona nel 1408 e nel 1451, Anversa nel 1450, Rouen nel 1512 – adottarono provvedimenti analoghi riguardo la limitazione dei movimenti di uomini e merci da luoghi infetti e l'isolamento dei malati nei lazzaretti. Alla metà del Cinquecento tutte le città principali dell'Italia settentrionale avevano Magistrature della Sanità pubblica<sup>16</sup>.

Le misure in merito alla segregazione dei malati contagiosi andarono intanto intrecciandosi alle più generali politiche di controllo nei confronti dei poveri e di sanità pubblica in molte regioni e stati dell'Europa, tanto da aver alimentato, accanto a molte fattive pratiche di governo, anche una copiosa elaborazione teorica circa le questioni della “conservazione dello stato”<sup>17</sup>.

In una prospettiva di storia culturale François Walter ha messo in evidenza come la maggior parte degli autori che hanno trattato questo argomento ritengano che una linea di demarcazione netta separi l'approccio irrazionale ai disastri, che sarebbe tipico e ricorrente nelle società antiche e nelle comunità tradizionali, da una gestione scientifica e metodologicamente rigorosa di tali eventi comunemente attribuita alla modernità. Nella letteratura religiosa, così come nella trattatistica tradizionale e nei resoconti dell'epoca, ogni disastro aveva una sua morale. La responsabilità dell'epidemia era attribuita ai comportamenti devianti dall'obbedienza religiosa della collettività e il suo racconto diventava un 'racconto morale' finalizzato a preservare gli ideali che si vedevano andare in frantumi. In area cattolica di fronte all'emergenza le comunità sondavano in special modo le capacità dei propri santi di proteggere il loro territorio e quanti vi risiedevano<sup>18</sup>. Queste concezioni avrebbero cominciato a vacillare durante l'Illuminismo, che le avrebbe relegate nella categoria delle credenze superstiziose. Ma – osserva Walter – è riduttivo contrapporre semplicisticamente la ragione alla superstizione e all'irrazionale e, soprattutto, le fasi temporali sono molto più intrecciate

<sup>16</sup> C. M. CIPOLLA, *Contro un nemico invisibile*.

<sup>17</sup> P. SLACK, *La peste*, 79-97.

<sup>18</sup> Se ne trovano numerosi esempi nei testi dei predicatori italiani del Seicento. Cfr. E. NOVI CHAVARRIA, *Il governo delle anime. Azione pastorale, predicazione e missioni nel Mezzogiorno d'Italia. Secoli XVI-XVIII*, Napoli 2001, 243-245, 282.

tra loro. Secondo l'antropologa Mary Douglas (1921-2007), la concezione della natura delle società del passato non è totalmente diversa dalla nostra dal momento che entrambe sono delle costruzioni sociali<sup>19</sup>. Alle epidemie, così come alle altre calamità, le comunità hanno innanzitutto cercato di dare un senso e, di fatto, l'accettabilità del rischio non è mai completamente riducibile alla pura razionalità o all'irrazionalità assoluta. La storia culturale delle epidemie e di altre calamità mostra il ruolo straordinario che vi hanno avuto le idee, le credenze, le religioni, ma anche i pregiudizi e le paure nell'influenzare i comportamenti sociali e le scelte istituzionali. Mostra anche come il percorso della scienza sia stato tortuoso e spesso in conflitto con visioni totalizzanti e/o fatalistiche del mondo, fino a volte al suo più o meno generale affrancamento<sup>20</sup>.

Lo si è visto anche nei giorni della pandemia da Covid -19, allorché a fronte di una vera e propria invasione di notizie e di dati contrastanti sull'origine del virus, sui diversi criteri per misurare il numero dei decessi o riguardanti il tempo di sopravvivenza delle particelle virali in ambiente extracellulare e la durata dell'incubazione, si è diffusa nell'opinione pubblica una, a tratti anche profonda, inquietante diffidenza e un perplessa scetticismo nei confronti delle fonti ufficiali e degli esperti stessi, spesso tra l'altro in manifesto conflitto fra loro. La pandemia ha fatto affiorare un sentimento di diffusa vulnerabilità, quando non di assoluta irrazionalità, che ci ha precipitati nel passato<sup>21</sup>. Sono tornati in uso termini e scene di ispirazione biblica o distopica per descrivere la 'catastrofe umanitaria', la 'guerra da combattere', la 'natura che si ribella', il silenzio e l'orrore delle città deserte per il *lockdown* e la ricomparsa di animali in luoghi fortemente antropizzati. L'"infodemia" in cui ci siamo trovati coinvolti ha fatto tante volte leva su titoli sensazionalistici e allarmistici, *fake news*, vignette, slogan, decreti, storie verosimili e non che, grazie ai social, sono stati messi tutti sullo stesso piano<sup>22</sup>.

Costituitosi nel 2017, presso l'Università di Napoli "Federico II" grazie a un finanziamento ERC, il gruppo di ricerca *DisComPoSe* (*Disasters, Communication and Politics in Southwestern Europe*), diretto da

<sup>19</sup> M. DOUGLAS, *Come percepiamo il pericolo: antropologia del rischio*, trad. it., Milano 1986.

<sup>20</sup> F. WALTER, *Catastrophes*.

<sup>21</sup> Cfr. R. BENEDEUCE, *Storie virali. Le lezioni di una pandemia*, online al link [http://www.treccani.it/magazine/atlante/cultura/Le\\_lezioni\\_di\\_una\\_pandemia.html](http://www.treccani.it/magazine/atlante/cultura/Le_lezioni_di_una_pandemia.html) [data di consultazione: 7/06/2020].

<sup>22</sup> A. GERVASI, *Storie virali. Contagio e diffusione delle informazioni*, online al link [http://www.treccani.it/magazine/atlante/cultura/Storie\\_Virali\\_Contagio\\_e\\_diffusione.html](http://www.treccani.it/magazine/atlante/cultura/Storie_Virali_Contagio_e_diffusione.html) [data di consultazione: 7/06/2020].

Domenico Cecere, studia per l'appunto le modalità di gestione e le forme di comunicazione e narrazione dei disastri naturali in diverse aree dell'Occidente europeo ed *extra* europeo in età moderna. Grazie a un approccio multidisciplinare che incrocia la metodologia della ricerca storica con la storia della lingua, la filologia con l'ermeneutica delle fonti, la cultura visuale con la storia dell'editoria, la storia religiosa con l'antropologia storica, la storia culturale con quella delle forme della comunicazione politica, le studiose e gli studiosi che vi fanno parte hanno messo al centro dei loro studi due espliciti obiettivi. Il primo è quello di riportare alla luce materiali documentari, stampati e manoscritti finora trascurati, su eventi meno noti e studiati, testi e immagini sulle calamità naturali del passato che giacciono ancora inediti in tanti archivi europei e americani. Il secondo è quello di indagare la relazione tra disastri naturali e le diverse strategie di comunicazione che abbracciano la politica, la religione, la propaganda, il dissenso per fare luce su come i disastri naturali siano stati raccontati e come questa loro narrazione ne abbia potuto poi orientare l'interpretazione e la percezione. In che modo – si chiedono – si comunica un disastro naturale? Quali aspetti di tali eventi assumono toni catastrofici o apocalittici nelle testimonianze di sopravvissuti e osservatori? In che modo le diverse società del passato hanno risposto al bisogno d'informazione e di comunicazione innescato dall'evento eccezionale<sup>23</sup>?

Domande del presente – come si vede – riferite al passato che si confrontano, nell'intenzione dei promotori delle ricerche afferenti il progetto, anche con alcune categorie interpretative dell'identità degli italiani e del nostro Mezzogiorno, in particolare. Partendo dall'idea che la storia italiana è intrinsecamente modellata e influenzata dalla sua costante esposizione ai disastri naturali, soprattutto al rischio sismico e al dissesto idrogeologico, essi sostengono che le modalità con cui tali eventi nel corso dei secoli sono stati narrati, rappresentati e spiegati hanno costituito uno dei tratti su cui si è andato configurando il paradigma identitario italiano della catastrofe intesa *anche* decadenza morale dell'intero Paese<sup>24</sup>. Per il Mezzogiorno poi, teatro in età moderna di una straordinaria concatenazione di eventi calamitosi (eruzione del Vesuvio del 1631, peste a Napoli nel 1479-80 e nel 1656, terremoti in Calabria del 1638 e 1783), accoppiati con l'atteggiamento passivo o superstizioso delle sue

<sup>23</sup> Cfr. D. CECERE, *Disastri naturali e informazione negli imperi d'età moderna*, in «Studi storici», 4 (2019), 775-779.

<sup>24</sup> Per questo si vedano anche le riflessioni sviluppate in *L'identità nazionale. Miti e paradigmi storiografici ottocenteschi*, a cura di A. Quondam, L. Rizzo, Roma 2005.

popolazioni di fronte alla ‘ineluttabilità’ della catastrofe, tale paradigma narrativo avrebbe contribuito ad avallare ed aggravare un’immagine profondamente negativa del territorio e della sua arretratezza economica e culturale. Gli autori sostengono anche, però, l’idea che le informazioni contenute e veicolate nelle fonti divulgative dei disastri e i rituali attivati dalle comunità all’indomani di tali eventi possono risultare utili per quanti ancora oggi vivono in aree a rischio per elaborare strategie di adattamento (*coping strategy*) e sviluppare una cultura della resilienza, ovvero l’educazione alla gestione del rischio e comportamenti idonei a mitigare gli effetti di futuri eventi calamitosi per superare adeguatamente lo *shock* culturale causato da un disastro<sup>25</sup>.

Rispetto a questo orizzonte degli studi sulla storia delle epidemie e di altri eventi calamitosi in età moderna, che considerazioni trarne riguardo la storia della peste del 1656, da cui le nostre riflessioni sono partite, e la diffusione della pandemia da Covid-19, al centro dell’attenzione di questo volume?

La considerazione più forte che viene dal ripercorrere quegli eventi è che allora come oggi è la politica che può fare la differenza nell’impatto della malattia. Già Ludovico Antonio Muratori, nel 1720, molti anni dopo la peste che aveva imperversato alla metà del Seicento nelle terre del Mezzogiorno e del Papa ebbe a dire:

«La vera Peste non nasce come i funghi, né ha le ali da volar lontano, se non gliele prestano gli Uomini stessi. Era necessario poter disporre di buoni magistrati – egli affermava –, che colla lor vigilanza e prudenza arrestino il morbo a i confini, ovvero l’imprigionino in qualche terra, o porzione del paese, ove sia penetrato, o pure così valorosamente gli facciano fronte, arrivato che sia nella città»<sup>26</sup>.

A Roma, nel 1656, il cardinale Girolamo Gastaldi nominato da papa Alessandro VII Chigi Commissario Generale di Sanità impose misure rigorosissime di controllo del territorio – ispezioni regolari dell’abitato rione per rione, denuncia dei casi sospetti di malattia, separazione fisica dei sani dagli infetti, ‘affumicazione’ dei letti e degli oggetti dei defunti ed ‘espurgazione’ delle loro abitazioni -, promulgando finanche la pena

<sup>25</sup> I primi importanti risultati di queste ricerche e istanze metodologiche sono confluiti nel volume *Disaster Narratives in Early Modern Naples. Politics, Communication and Culture*, a cura di D. Cecere, C. De Caprio, L. Gianfrancesco, P. Palmieri, Roma 2018.

<sup>26</sup> L. A. MURATORI, *Del governo della peste e delle maniere di guardarsene. Trattato diviso in politico, medico et ecclesiastico*, Modena 1714.

di morte a chi avesse evaso le disposizioni. Il cordone sanitario imposto intorno la città di Napoli ebbe, invece, numerose falle e la peste dilagò con ben altra virulenza dalla capitale fino alle più lontane province del Regno<sup>27</sup>.

Allora come oggi il *politico* affiora negli interstizi della vita privata, come in quella pubblica, nella rappresentazione e nella narrazione dell'epidemia. Le emergenze sanitarie e le risposte alle crisi non sono per tutti uguali, fragilizzano ancor più i deboli, come è perfino ovvio dover sottolineare. Le misure imposte dalla coeva quarantena lo hanno d'altronde ampiamente confermato. Equilibri economici e sociali già di per sé precari, come quelli di chi vive in 5 o 6 persone in 50 mt<sup>2</sup> o arrotondano una magra pensione con qualche 'lavoretto' al nero, in momenti come questi possono saltare del tutto senza adeguate reti di protezione. Pur tuttavia la popolazione napoletana e meridionale ha mostrato in questi giorni una straordinaria capacità di tenuta e di adattamento alle misure costrittive imposte dall'emergenza sanitaria, un'autodisciplina e una resilienza al rischio che sono state da molti portate anche a modello.

Ora, nella fase di gestione del *post* emergenza, è auspicabile che la politica si mostri in grado di dare delle risposte almeno altrettanto efficaci.

<sup>27</sup> Cfr. *La città assediata. La peste a Roma (1656-1657)*, a cura di I. Fosi, numero monografico di «Roma moderna e contemporanea», 1/2 (2006).

## LA PESTE DI GIUSTINIANO: VESCOVI, TASSE ED ALTRI RIMEDI

ELVIRA CAIAZZO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La peste di Giustiniano: il racconto di Procopio di Cesarea e Giovanni di Efeso. – 3. Le misure fiscali, economiche, politiche e giudiziarie per il contenimento della peste “secondo Giustiniano”. - 4. Similitudini e distanze tra pandemie dopo 15 secoli.

1. La storia della peste ha origini antiche: con l'avvertenza, che la gran parte delle epidemie, tradizionalmente etichettate come pestilenze, hanno probabilmente un'eziologia diversa dalla malattia che la nosologia moderna definisce peste<sup>1</sup>.

L'impiego nella storia del termine pestilenza, quindi, è stato generico per indicare un'ampia gamma di flagelli a carattere epidemico: le pestilenze ricordate dalla Bibbia a proposito delle piaghe d'Egitto<sup>2</sup>; Omero che descrive una pestilenza che colpisce l'accampamento greco in asse-dio a Troia<sup>3</sup>; la grande peste di Atene del 429 a.C., descritta da Tucidi-de<sup>4</sup>; l'epidemia scoppiata nel 165 d. C. (cd. "peste Antonina")<sup>5</sup>, conosciuta pure come Peste di Galeno, da colui che ne parlò con dovizia di particolari; la peste di Cipriano<sup>6</sup> (251-270 d.C.) dal nome del vescovo di

<sup>1</sup> Peste deriva dal latino *peius* nel senso di paurosa, terribile: sinonimo di distruzione e rovina; dal greco *λοιμὸς*: pestilenza. Per la completezza dell'argomento, R. BURIONI, *Virus, la grande sfida. Dal coronavirus alla peste: come la scienza può salvare l'umanità*, Milano, 2020.

<sup>2</sup> Esodo, cap.7. V. per tutti, A. DE SOUZENELLE, *L'Egitto interiore o le dieci piaghe dell'anima*, Rennes, 2007, 77 ss.

<sup>3</sup> Nel I canto dell'Iliade. Cfr. G. PIRONTI e C. BONNET (a cura di), *Gli dèi di Omero. Po-liteismo e poesia nella Grecia antica*, Roma, 2016.

<sup>4</sup> *Guerra del Peloponneso* 2.49. V.A. BAIOCCHINI, *La peste di Atene: tra medicina e storia delle religioni*, in *Atti della Accademia Lancisiana*, LXIII, 2018-2019, 476 ss.

<sup>5</sup> Detta Antonina con il nome della dinastia regnante (Lucio Vero, il cui nome *Antoninus*, derivato da quello del padre) coincise con il periodo in cui visse ed operò Galeno di Pergamo, il famoso medico, che ne descrisse i sintomi nel suo *Methodus Medendi*: per questo motivo viene chiamata anche peste di Galeno, o Aureliana in relazione all'imperatore Marco Aurelio. Varie fonti letterarie descrivono la "Peste Antonina" come molto seria (anche se Cassio Dio-ne 72,14,3, definisce l'epidemia sotto Commodo la più grave). Cfr. C. BADEL – H. INGLEBERT, *L'impero romano in 200 mappe*, Gorizia, 2015, 191.

<sup>6</sup> Prende il nome dalla prima vittima nota, Cipriano, vescovo cristiano di Cartagine. Nel *De mortalitate*, titolo tradotto in genere come "la pestilenza", l'autore con estrema premura ci

Cartagine, Tascio Cecilio Cipriano, che ne diede una dettagliata descrizione nel suo trattato *‘De mortalitate’*; la peste di Giustiniano sulla quale ci informa Procopio di Cesarea<sup>7</sup> intorno all’anno 542; la Peste nera<sup>8</sup> del 1347-50, da cui parte il *Decameron* di Boccaccio<sup>9</sup>.

Il progresso delle ricerche storiche e antropologiche degli ultimi due secoli consente di affermare che, nei casi descritti da Tucidide<sup>10</sup>, da Galeno<sup>11</sup> e da Cipriano<sup>12</sup> si sia piuttosto trattato di epidemie di vaiolo (o di tifo, se non di morbillo o addirittura ebola); mentre nei casi testimoniati da Procopio e da Boccaccio sembra accertato che si sia trattato di autentiche “pandemie” che si diffusero rapidamente in più aree geografiche del mondo<sup>13</sup>, esattamente come avvenuto con il Covid-19: con ciò dimo-

parla dei sintomi, evidenziando anche la visione cristiana della morte e del dolore. K. HARPER, *Il destino di Roma. Clima, epidemie e la fine di un impero* (traduzione di L. GIACONE), Torino, 2019, 148, 174 ss.

<sup>7</sup> Guerra Persiana II, 22-23. Cfr., L. LITTLE, *Plague and the End of Antiquity- The Pandemic of 541-750*, Cambridge, 2006.

<sup>8</sup> K. BERGDOLT, *La peste nera e la fine del Medioevo* (traduzione di A. FRISAN), München, 1994.

<sup>9</sup> G. BOCCACCIO, *Decameron*, a cura di V. BRANCA, Milano, 1985.

<sup>10</sup> Grazie alla descrizione che ne diede Tucidide, testimone oculare degli eventi, sappiamo che questa epidemia si abbatté su Atene durante il secondo anno della guerra del Peloponneso, condizionando, almeno all’inizio, il risultato di essa, perché decimò l’esercito e la popolazione. Generalmente si parla di peste, ma i sintomi non sono quelli della peste bubbonica; forse si trattava di vaiolo o di una forma particolarmente virulenta di morbillo. La malattia uccise Pericle e colpì anche lo storico greco Tucidide che riuscì a sopravvivere. Le testimonianze tucididee si ritrovano nel *De rerum natura* di Lucrezio (VI 1138-1286) soffermandosi a scrivere sintomi e andamento del male per dimostrare le cause solo naturali, per nulla attribuibili a un castigo divino Cfr. P.M. LIUZZO, *Saffo, Tucidide, Plutarco e la peste di Atene*, in *Histos* 10, 2016, 65 ss.; A. BAIOCCHINI, *La peste di Atene: tra Medicina e storia delle religioni* cit. 477 s.

<sup>11</sup> Cassio Dione 72,14,3. La peste Antonina fu una epidemia di vaiolo (o morbillo) propagata entro i confini dell’impero romano dalle legioni che tornavano nei loro alloggiamenti dopo aver partecipato ad una serie di operazioni militari contro i Parti. Cfr. S. SABBATINI - S. FIORINO, *La peste antonina e il declino dell’Impero romano. Ruolo della guerra partica e della guerra marcomannica tra il 164 e il 182 d.C. nella diffusione del contagio*, in *Le infezioni nella storia della medicina*, n.4 Bologna, 2009, 261 ss.

<sup>12</sup> K. HARPER, *Il destino di Roma*, cit. 174 ss.

<sup>13</sup> In questi ultimi due casi la causa batterica fu la stessa: *Yersinia Pestis*, su cui v. *infra* nt. 17. La peste “nera” iniziata nel 1346-53, durò, a fasi alterne, quasi 500 anni. E, infatti, gli stessi sintomi (bubboni sotto le ascelle e l’inguine), si riscontrano anche nella peste del 1630, della quale come è noto diffusamente tratta anche Manzoni nel saggio storico su “*La colonna infame*”, oltre che, naturalmente, ne *I promessi sposi* (cap. XXXI). Con l’unica differenza che la peste si estese soprattutto nell’Italia settentrionale: Milano salì presto in cima alla classifica di morti e contagi, seguita da Venezia e Verona. Cfr. C. VAROTTI, *Manzoni. Profilo e antologia*

strandò che “tremila anni dopo i coronavirus e i loro parenti”<sup>14</sup> sono tornati.

2. Procopio di Cesarea<sup>15</sup> e Giovanni di Efeso<sup>16</sup> furono i rappresentanti per eccellenza dell'età di Giustiniano. Entrambi sono legati per sempre dal fatto di aver assistito alla prima manifestazione della peste bubbonica e di aver ampiamente descritto della devastazione causata dalla pestilenza<sup>17</sup>.

*critica*, Milano, 2006, 197 ss.; Infine, nel 1894, nello Yunnan, in Cina, diffusasi a livello globale. Si tratta, in tutti questi casi, a partire dalla peste di Giustiniano, dello stesso batterio noto come *Yersinia pestis*. Cfr. C.GREGG, *Peste: una malattia Antients nel ventesimo secolo*, New Mexico, 1985.

<sup>14</sup> M. GABANELLI, *Dalla Peste al Coronavirus: come le pandemie hanno cambiato la storia dell'uomo*, in *Corriere.it*, 24 marzo 2020.

<sup>15</sup> Storico militare e politico, Nel 551 scrisse una *Storia delle guerre* in sette libri che narra delle guerre di cui è stato per molti fatti testimone diretto; un ottavo libro dell'opera, un aggiornamento, uscì nel 553. Su richiesta di Giustiniano scrisse anche *Sugli edifici*, uno scritto relativo alle opere edilizie sorte per iniziativa dell'Imperatore. Fu autore anche di una *Storia segreta*, un libello astioso contro Giustiniano e Teodora venuto alla luce molti secoli dopo la morte dell'autore. H. G. BECK, *Lo storico e la sua vittima, Teodora e Procopio*, (traduzione di Nicola Antonacci), Roma - Bari, 1988.

<sup>16</sup> Chiamato anche Giovanni d'Asia; storico siro e importante rappresentante della chiesa monofisita. Cfr. S. ASHBROOK - HARVEY, *Asceticism and Society in Crisis: John of Ephesus and the Lives of the Eastern Saints*, Digital Library, California, 2002.

<sup>17</sup> Dobbiamo affrontare gli antichi racconti con una sana misura di rispetto e cautela. La nostra conoscenza della biologia della *Y. Pestis* rappresenta certamente un vantaggio da utilizzare. La *Y. Pestis* (*Yersinia pestis*: prende il nome da A. Yersin, l'allievo di L. Pasteur che nel 1894 la scoprì) è un killer versatile. Molto dipende dai mezzi di infezione. Esistono due vie principali: l'inoculazione nel derma attraverso il morso della pulce e l'inalazione di goccioline di aerosol. La manifestazione tipica della peste bubbonica è la tumefazione dura e dolorosa nei linfonodi – *boubònes* in greco – ed ha in genere origine con il morso delle pulci. Il batterio della peste viene iniettato nel derma, dove si moltiplica e annerisce i tessuti. Il sistema linfatico drena poi i batteri nel linfonodo più vicino determinando il gonfiore dello stesso. La posizione del morso delle pulci determina il punto in cui si formano i bubboni: il collo, le ascelle e soprattutto l'inguine sono spesso il luogo del gonfiore. Dopo 3-5 giorni la vittima è sintomatica. Il decorso della malattia è di altri 3-5 giorni. Si manifestano rapidamente febbre, brividi, malessere generale e delirio. Vi possono però essere delle varianti: talvolta, infatti, i batteri evitano il percorso linfatico e si immergono direttamente nel flusso sanguigno. Il paziente sviluppa allora una peste setticemica primaria: è un'eventualità terrificante perché la vittima muore prima ancora che siano visibili i segni esteriori della malattia. È anche possibile che un'infezione iniziata nel sistema linfatico passi poi al sistema circolatorio. Quando la peste entra nel flusso sanguigno da un linfonodo infetto, la vittima sviluppa una peste setticemica secondaria, i batteri coagulano i vasi capillari causando piccole emorragie che appaiono come petecchie, cioè puntini scoloriti: le chiazze sono un sintomo di morte certa entro ventiquattrore. Quando il contagio ha inizio dal morso di pulce, la malattia può anche avere un altro de-



Disponiamo così di due prospettive molto diverse sullo stesso evento. Per Procopio<sup>18</sup>, quel morbo “da cui poco mancò che andasse distrutto l'intero genere umano” era semplicemente inspiegabile. Il suo racconto, come quello di Tucidide<sup>19</sup>, è dominato da un gelido interesse per la patologia della malattia e per l'immediato trauma sociale della mortalità di massa. Per Giovanni<sup>20</sup>, invece, la peste era un castigo della collera divina, che si era abbattuta sulle città a ragione dei peccati della gente, soprattutto della loro avidità, uccidendo un numero infinito di creature di tutte le età e di tutti i gradi<sup>21</sup>.

Nel 541, l'echeggiare della guerra tra le grandi potenze sembrò improvvisamente tacere dinnanzi al ruggito di una nuova e sconosciuta pestilenza, iniziata a metà estate in una città dell'antico Egitto: Pelusio.

Secondo Procopio<sup>22</sup> la malattia iniziava con una febbre debole ma strisciante. Poi, appariva un bubbone rigonfio. La tumescenza si manifestava principalmente all'inguine, a volte sotto le ascelle, nelle orecchie e sulle cosce. Lo storico, con una osservazione clinica molto acuta, analiz-

corso. In caso di peste bubbonica, i batteri possono farsi strada dal sistema linfatico e raggiungere i polmoni, dando origine alla peste polmonare secondaria, una grave sindrome respiratoria. Nell'antica pandemia, la peste polmonare sarebbe stata invariabilmente mortale. La *Y. Pestis* può anche viaggiare nelle gocce di aerosol. Se i microbi si depositano nel tratto respiratorio superiore, possono entrare nel sistema linfatico e causare l'infezione bubbonica sviluppando una pneumopatia primaria; le gocce di aerosol infette possono essere emesse dai pazienti affetti da peste polmonare primaria o secondaria. Nelle pandemie storiche, la rilevanza del contagio diretto attraverso la peste polmonare non è del tutto chiara. Non era un mezzo di trasmissione particolarmente efficiente. Il batterio ha ancora altri modi per entrare in nuove vittime. Può per esempio essere ingerito mangiando carne di roditori. È comunque il morso di pulce a godere del posto d'onore come principale via di infezione nelle grandi pandemie di peste. Cfr. K. HARPER, *Il destino di Roma*, cit. 281 ss.; O. BENEDICTOW, *Plague in the Medieval Nordic Countries: Epidemiological Studies*, Oslo, 1992, 26 ss.; F. AUDOIN - ROUZEAU, *Les chemins de la peste: le rat, la puce et l'homme*, Rennes, 2003, 67 ss.

<sup>18</sup> *Le Guerre* cit., II. 22-23: si tratterebbe di una pedissequa imitazione del suo modello letterario, ovvero Tucidide. Cfr. A. KALDELLIS, *Procopius of Caesarea: Tyranny, History, and Philosophy at the End of Antiquity*, Philadelphia, 2004; Id., *The Literature of Plague and the Anxieties of Piety in Sixth-Century Byzantium to the Baroque*, Kirksville, 2007, 14.

<sup>19</sup> V. *supra* nt.10.

<sup>20</sup> In particolare, cfr M.G. MORONY, *For Whom Does the Writer Write?: The First Bubonic Plague Pandemic according to Syriac Sources*, in L.K. LITTLE (a cura di), *Plague and the End of Antiquity: The Pandemic of 541-750*, New York, 2007, 58 ss.; A. KALDELLIS, *The Literature of Plague*, cit., 1 ss.; J.J. GINKEL, *John of Ephesus: A Monophysite Historian in Sixth-century Byzantium*, Groningen, 1995.

<sup>21</sup> A. KALDELLIS, *The Literature of Plague* cit.17.

<sup>22</sup> *Le guerre*, cit. II. 22.15-16, 153

zò che nei casi in cui il ‘bubbone’ diventava molto grosso e maturava pus, poteva succedere che gli appestati superassero la malattia<sup>23</sup>.

Anche per Giovanni di Efeso il gonfiore all’inguine era lo strano marchio di quella pestilenza. Egli osservò, inoltre, che anche gli animali, inclusi quelli selvatici, erano contagiati dal morbo: c’erano “anche topi con tumori rigonfi, immobili e morenti<sup>24</sup>”.

Quando le vittime della peste non morivano immediatamente, fiorivano su tutto il corpo delle “pustole nerastre”, delle dimensioni di una lenticchia. La morte seguiva nello stesso giorno. Giovanni osservò inoltre i tanti punti neri che apparivano sulle mani: “su chiunque comparissero, da quel momento la fine arrivava nel giro di un paio di ore appena, o poteva accadere che il decesso della persona ritardasse di un giorno<sup>25</sup>”. Allo stesso modo, come notava Procopio, “alcuni malati vomitavano sangue<sup>26</sup>”, un altro sintomo della morte imminente.

Gli antichi testimoni, così attenti ai sintomi<sup>27</sup>, confermano, sia pure indirettamente, il predominio delle pulci e dei topi come vettori del batterio. Procopio osservò, infatti, che a morire per primi erano i poveri che vivevano in condizioni igieniche disagiate spesso a contatto con i roditori.

Ma la malattia che dapprima “si lanciò con furia all’attacco del cetò più povero, che viveva per strada”, alla fine “sia che differissero per il luogo in cui abitavano e per consuetudini di vita, per caratteristiche fisiche, per attività di lavoro<sup>28</sup>, o qualunque altra cosa in base alla quale gli uomini si diversificavano tra di loro, questo contagio non fece nessuna distinzione<sup>29</sup>”.

La peste si spostava a due velocità; velocissima via mare e lenta via terra. Lo storiografo greco notò che la malattia cominciava sempre dalle regioni costiere e poi di là si introduceva nell’entroterra<sup>30</sup>. Una volta che i ratti infetti, residenti nelle stive, delle navi, toccavano terra, la diffusione

<sup>23</sup> *Le guerre* cit. II. 22.30, 154

<sup>24</sup> GIOVANNI DI EFESO citato in *Codex Zuquenensis*, Chronicle of Zuquin, Witkowski, 1996, 87.

<sup>25</sup> GIOVANNI DI EFESO, in *Chronicle of Zuquin* cit. 88

<sup>26</sup> *Le Guerre* cit. II.22.31, 154.

<sup>27</sup> Nelle descrizioni giunte fino a noi, non c’è nulla che indichi nella prima pestilenza una preponderanza di peste polmonare. V. *supra* nt.17.

<sup>28</sup> Lo storico Agazia Scolastico, *Historiarum libri quinque*, V.10.1.2, notò che gli uomini erano più colpiti delle donne, forse perché le popolazioni di roditori avevano trovato riparo nelle zone commerciali e industriali della capitale. K. HARPER, *Il destino di Roma* cit.300.

<sup>29</sup> *Le Guerre*, cit., II.22.4,151

<sup>30</sup> *Le Guerre*, cit., II.22.23, 153-154.

della malattia veniva accelerata dalla rete dei trasporti romani: i carri, infatti, trasportavano i roditori clandestini lungo le strade romane.

“Essa si sparse per tutta la terra... sostando in ciascun paese per un determinato periodo di tempo e colpendo tutti con il suo contagio... per poi trasferirsi in un'altra zona, fino agli estremi confini della terra, come se temesse che qualche angolo del mondo potesse sfuggire. Difatti non lasciò indenni né una sola isola né la cima di un monte, ove si trovassero esseri viventi<sup>31</sup>”.

Da Pelusio, il contagio si propagò in due direzioni, una delle quali diretta a ovest, verso Alessandria: la diffusione della ‘*Y. Pestis*’<sup>32</sup> era inevitabile. Se il commercio del grano costituiva il flusso sanguigno dell'impero, Alessandria ne era il cuore pulsante.

A Costantinopoli si ebbe paura della peste prima ancora di vederne le prime avvisaglie<sup>33</sup>: infine questa vi approdò nel 542, intorno alla fine di febbraio. Il primo comunicato sulla pandemia giunto fino a noi, è più che convincente, è un editto promulgato da Giustiniano: la corporazione dei banchieri aveva bisogno di aiuto per assicurare i debiti a causa della mortalità di massa<sup>34</sup>.

L'ordine sociale dapprima vacillò, poi collassò del tutto<sup>35</sup>.

Fu l'inizio di una crisi sociale, fiscale, edilizia<sup>36</sup> e lavorativa senza precedenti. Alla chiusura dei mercati seguì, naturalmente, una carenza di cibo. E nessuno poteva uscire di casa senza un cartellino su cui era scritto il suo nome, appeso al collo o al braccio<sup>37</sup>.

Soccombette anche la corte. L'esercito di ministri si ridusse a pochi funzionari. Giustiniano stesso contrasse la peste, ed ebbe la fortuna di rientrare tra gli ammalati che sopravvissero all'infezione. L'apparato statale si ritirò fino a diventare invisibile.

La città iniziò presto a straripare di cadaveri. All'inizio, tra le fami-

<sup>31</sup> *Le Guerre*, cit., II.22.6-8, 152.

<sup>32</sup> V. *supra* nt.17.

<sup>33</sup> È probabile che una nave di stato avesse sfidato le tempestose acque invernali per portare alla capitale la notizia dell'emergenza sanitaria. K. HARPER, *Il destino di Roma* cit. 286.

<sup>34</sup> Su questo argomento v. *infra* § 3.

<sup>35</sup> Sia Procopio che Giovanni erano sul posto e le loro testimonianze sono incredibilmente convergenti. Addirittura a detta di Giovanni di Efeso il conteggio quotidiano continuò fino ad arrivare a 230.000 morti: “da quel momento in poi, i cadaveri vennero trasportati fuori della città senza più contarli”. PROCOPIO, *Le Guerre* cit., II.23.20, 157; GIOVANNI DI EFESO, in *Chronicle of Zuquin*, cit. 88.

<sup>36</sup> Tranne che per le chiese, l'attività edilizia cessò del tutto. K. HARPER, *Il destino di Roma*, cit. 296.

<sup>37</sup> PROCOPIO, *Le Guerre*, cit. II.23.19,152.

glie dei defunti sopravvisse l'impulso tenace di dare sepoltura ai morti<sup>38</sup>. In seguito ogni solenne rituale e perfino il più basilare controllo ambientale furono travolti. L'imperatore dovette battersi anche solo per far liberare le strade dai cadaveri affidando al suo segretario personale, un uomo di nome Teodoro, il compito di organizzare una risposta di emergenza<sup>39</sup>.

Nei campi attorno alla città si scavarono grandi fosse. Poi le riempirono<sup>40</sup>. In alternativa, si trovava qualcuno, pagandolo a peso d'oro, che portasse a spalle uno dei morti fino alla spiaggia della città e qui giunto lo gettasse a terra per poi essere caricati su una nave, tutti in mucchio, e trasportati dovunque fosse capitato.

Ma è certo che la *Y. Pestis* non si propaga a causa degli spostamenti e dunque attraverso la trasmissione diretta tra esseri umani, né si diffonde per contaminazione ambientale. Semmai le reti umane del commercio e delle comunicazioni fungevano da accelerante, velocizzando la dispersione del batterio in colonie di topi anche molto lontane: si diffuse, infatti, inesorabilmente attraverso le reti fitte e onnipresenti di roditori. Considerando poi che la pandemia poteva anche trasformare in vettori di contagio altri piccoli mammiferi e parassiti dell'uomo, la sua versatilità non poteva che costituire anch'essa un ulteriore motore del contagio.

Questa pandemia che emigrò nell'impero romano nel 541, causò per circa due secoli una devastazione senza precedenti, attraverso "ondate seriali"<sup>41</sup> e a intervalli irregolari: l'ultimo violento sussulto si ebbe addirittura nel 749.

La sua scomparsa è misteriosa quanto il suo arrivo. Forse è perfino più sfuggente. Le dinamiche nascoste delle popolazioni di roditori, la forza determinante dei cambiamenti climatici e la così detta immunità di gregge, costrinsero la peste a placarsi: l'era della peste finì improvvisamente e inaspettatamente, così com'era cominciata<sup>42</sup>. E si dice che l'agente patogeno della peste di Giustiniano appartenga ad un ramo della specie ormai estinto.

<sup>38</sup> M. RAGON, *Lo spettacolo della morte. Breve storia del funerale*, Milano, 2010, 77.

<sup>39</sup> K. HARPER, *Il destino di Roma*, cit., 307.

<sup>40</sup> Secondo PROCOPIO, *Le Guerre*, cit., II.23.3., 155, "coloro che scavavano le fosse, non potendo più far fronte al numero dei defunti, salivano sulle torri che sorgono lungo le mura di Sica e, scoperchiati i tetti, vi gettavano dentro i cadaveri, accatastandoli alla rinfusa, secondo come cadevano, e poi le coprirono di nuovo coi tetti. Perciò da esse cominciò a diffondersi fino alla città un puzzo nauseabondo, che diveniva sempre più insopportabile per gli abitanti, specialmente se il vento soffiava provenendo da quella parte".

<sup>41</sup> K. HARPER, *Il destino di Roma*, cit., 298.

<sup>42</sup> K. HARPER, *Il destino di Roma*, cit., 308.

3. “La peste fu come un ladro nella notte”<sup>43</sup>. In un istante sovvertì gli sforzi collettivi di due secoli di crescita demografica ed istituzionale: anche il programma di riforme cominciò a scricchiolare fino a fermarsi del tutto<sup>44</sup>. La sua permanenza nei due secoli successivi di sicuro concorse a provocare un enorme rovesciamento storico: da sempre le epidemie hanno un impatto decisivo sulla storia umana, perché sono all’origine di mutamenti economici, sociali e politici. L’inizio dell’epidemia nel 541 riduce gli effettivi degli eserciti, e soprattutto dimezza la popolazione dell’impero: questo innescherà una crisi prima militare e poi fiscale, perché le entrate statali crolleranno.

- la *non* politica fiscale e quella per il controllo sociale

In questo frangente, Giustiniano non fa molto per fermare la crisi; anzi contribuisce non poco ad approfondirla, destando notevoli malumori nel tessuto sociale: ad esempio, per circa 12 anni si rifiutò di condonare i pagamenti arretrati delle tasse, finché non fu costretto a cedere, ma ciò avvenne solo nel 553.

Inoltre si oppose ad ogni riduzione degli oneri tributari complessivi, lasciando che i sopravvissuti alla pestilenza venissero schiacciati dalla pressione fiscale. Tanto che Procopio<sup>45</sup> lo accusa di “rapacità fiscale”: sembrerebbe che l’imperatore avesse introdotto anche una tassa sull’aria, forse sugli edifici alti e quindi sulle case più arieggiate<sup>46</sup>; ma di questa legge non si trova traccia nella legislazione imperiale.

Se questi metodi oppressivi lo resero ‘impopolare’, a Giustiniano va però attribuito anche il merito di aver emanato delle riforme che, come si vedrà, in alcuni casi sovvertirono il sistema normativo precedente.

Nell’ambito economico, si prevede la nomina di due Magistrati cittadini con funzioni di “assistenza sociale”, dai quali dipendeva la soluzione di problemi riguardanti sia la gestione delle sostanze civiche, sia l’alimentazione della popolazione urbana: il *pater civitatis* e il *frumentarius*.

Quest’ultima magistratura, peraltro residuo del vecchio sistema delle

<sup>43</sup> K. HARPER, *Il destino di Roma*, cit., 292.

<sup>44</sup> P. SARRIS, *The Justinianic Plague: Origins and Effects*, in *Continuity and Change*, XVII, 2002, 174 s.; ID., *Economy and Society in the Age of Justinian*, Cambridge, 2006, 219. L’A. ha contato 142 costituzioni emanate tra il 533 e il 542. Dal 543 al 565 ve ne furono in totale 31.

<sup>45</sup> Procopio, *Storia segreta*, XXII.

<sup>46</sup> A. SCIOTTO – F. GABRIELLI, *Il senso della storia. 1. Dalla caduta dell’Impero romano alla guerra dei trent’anni*, Roma, 2016, 28 nt.11.

*frumentationes* di origine graccana, con i suoi interventi nel campo degli approvvigionamenti, contribuiva al contenimento dei disordini e al mantenimento dell'ordine pubblico.

Competente a provvedere a queste nomine, nell'ambito della politica sui controlli locali del 545, è un Vescovo, membro di una commissione istituita a tale scopo, che ha anche il compito di riceverne annualmente i rendiconti finanziari e di intervenire in tutte le operazioni di correzione o di integrazione dell'attività affidata agli stessi:

*Nov. 128.16: ... verum civitatis cuiusque sanctissimus episcopus et primates civitatis nec non possessores eius patrem civitatis et frumentarium et ceteros eiusmodi administratores instituant....*

Ma non solo. Il Vescovo avrà anche la facoltà di denunciare e reprimere gli abusi dovuti alle usurpazioni dei funzionari degli apparati periferici (prefettura pretoriana) che, sulla base di pretesi ordini imperiali, fossero intervenuti in provincia a controllare le spese delle entrate civiche e qui avessero commesso abusi ed estorsioni.

*Nov. 128.17<sup>47</sup>: Nulli autem eorum qui in officium glorissimorum praefectorum vel in aliud officium aut in scholam relati sunt talia ratiocinia committi liceat, neque ex praecepto eiusdem magistratus vel alterius iudicis neque si pragmaticam vel aliam sanctionem vel sacrum commonitorium accidia quod ei tale aliquid committat. Sed si quid eiusmodi fiat, liceat sanctissimo cuiusque civitatis episcopo et primatibus eius de praedictis capitibus eiusmodi personis non respondere, sed ad nos referre, ut his cogniti set illatum civitatibus damnum ex ipso rum sub stantia restitui iubeamus et convenientem vindictam tali bus personis infligamus.*

Troviamo la necessità, e quindi la conferma, di questa regolamentazione in un passo della Storia arcana<sup>48</sup>: Procopio racconta che, durante la prima prefettura del pretorio di Pietro "Barisimes"<sup>49</sup> (543-546), era stata portata a Costantinopoli una quantità eccessiva di grano, che si era in parte deteriorato. Allora Pietro impose il riacquisto del grano avariato alle città dell'Oriente a un prezzo spropositato e vendette la parte integra ad altre città che ne avevano bisogno. Con questa seconda operazio-

<sup>47</sup> Cfr. S. PULIATTI, *Tra letteratura e diritto Ed.32.2.e il commonitorium in margine a un recente studio*, in *Ravenna Capitale. Permanenze del mondo giuridico romano in Occidente nei secoli V-VIII*, 2014, 166.

<sup>48</sup> Proc., *Hist. arc.* 22, 14-19.

<sup>49</sup> L'imperatore nominò Prefetto del pretorio Pietro Barsime, un banchiere disonesto. Pietro riuscì a mantenere in attivo il bilancio statale riprendendo la compravendita delle cariche e opprimendo i senatori con confische e altre iniquità. Per risparmiare smise inoltre di pagare i limitanei (cioè le truppe di frontiera) con il risultato che nel 545 numerosi soldati disertarono. Cfr. W. TREADGOLD, *Storia di Bisanzio*, Bologna, 2005, 87.

ne egli “raddoppiò le somme che in precedenza il tesoro aveva calcolato ai contribuenti per questo stesso grano<sup>50</sup>”.

Inoltre, in un passo successivo, lo storico evoca di nuovo il personaggio, ricordando che il culmine delle vessazioni dei contribuenti si verificava nelle *coemptiones*<sup>51</sup> del grano per Costantinopoli<sup>52</sup>.

Ecco, allora, la logica della Novella giustiniana (128.17): affidare al Vescovo una sorta di “potere commissariale straordinario”, consistente in azioni di controllo, di coercizione e sanzionatorie, per tutelare la popolazione, già falciata dalla pestilenza e dalla pressione fiscale, e proteggerla quantomeno dagli abusi nell’approvvigionamento dei beni alimentari, principalmente del frumento.

- La politica giudiziaria in favore delle banche

Eppure, a ben vedere, sono proprio le misure giudiziarie disposte dall’imperatore, nel settore bancario e in quello successorio, che determineranno un nuovo e più avanzato contesto normativo.

In una economia con vastissime reti di credito, le banche cercavano disperatamente di fare rispettare dagli eredi gli obblighi dei debiti contratti dai loro parenti defunti.

La misura, contenuta nella Novella 136<sup>53</sup>, era stata sollecitata dagli

<sup>50</sup> Proc., *Hist. arc.*, 22,16.

<sup>51</sup> A. TRISCIUOGGIO, *Vigenza della legislazione orientale nell’Italia del VI secolo d.C. A proposito della coemptio tributaria*, in *Ravenna Capitale. Permanenze del mondo giuridico romano in Occidente nei secoli V-VIII*, 2014,167 ss. L’A. evidenzia due tipi di *coemptio*: “una prima, gestita a livello provinciale, sotto la direzione e il controllo del *praefectus praetorio*; una seconda, gestita a livello cittadino, affidata ad un *curator*, sotto il controllo del *praeses provinciae*”, 168

<sup>52</sup> Proc., *Hist., arc.*, 23, 14.

<sup>53</sup> Nov.136,3: *Κάκεινο μεντοί. ούκ άπο τρόπου λεγείν έδοξαν, ώς εί δανείσειάν τlv\ η και φθάσαντες έδάνείσαν είς άγορασίαν πραγμάτων τίνων κίνητων η άκίνητων, και ρητόν χρυσίον δοΐεν, και έκ των δανείσθεντων χρημάτων κτηθείη τό πράγμα, πάντων αυτούς επί τω αύτω πράγματι. κυριώτερα έχείν δικάια, και μή πειράσθαι μηδεμίς διάστροφής, άλλ' είπερ άποδείξαι εν όλος έκ των χρημάτων αύτών τούτο κτηθέν και μή δύναιντο το ίκανον διά χρημάτων ποιήσαι αύτοις οί δανεισάμενοι, αύτο το πράγμα το έκ των χρημάτων αύτών ωνηθέν προσκυρούσθαι αύτοις, ώσανεί ταίς μέν άληθείαις παρ' αύτών άγορασθέν, ψιλής δε προσηγορίας έντεθείσης τής του έωνημένου. ούδέ γάρ δικάιον έστι τούς τά οίκεία χρήματα προϊέμένους μή και πρώτην και άναμφισβήτητον τάξιν επί τοίς ωνηθείσι πράγμασιν έχειν, μόνον είπερ υποθήκης γένοιτο έν τοίς έγγραφοίς συναλλάγμασι μνήμη. τούτο γάρ εί παραφυλάξαιεν, άπαν έχουσιν όσον η μάς ήτησαν, μάλλον δε έτι μείζον και των αίτηθέντων, εί γε τιμιώτερα δίδομεν αύτοις άπάντων δικάια επί τοίς πράγμασι τοίς δεικνυμένοις έκ των χρημάτων αύτών έωνήσθαι. εί μέντοι άγραφον γέγονεν ή γένοιτο το συναλλάγμα, και αύτοί δοίεν τά χρήματα ή είδη τινά (όπερ μάλιστα είωθεν επί των προεστώτων τραπέζης άργύρου γίνεσθαι, κόσμου πολλάκις η άργύρου*

*argyropratai*<sup>54</sup> giacché, a seguito della violenta epidemia di peste bubbonica che aveva colpito Costantinopoli precedentemente al marzo del 542, gli eredi o successori dei debitori defunti avevano cercato attraverso diversi espedienti di evitare di soddisfare le proprie pendenze.

A tale proposito, nella legge, vengono evidenziate alcune condizioni per evitare che questo avvenga: il riconoscimento del debito, doveva essere ottenuto attraverso il confronto di documenti legali o, in mancanza di essi, dal pronunciamento di giuramenti; la possibilità di promuovere un'azione per la richiesta di ipoteca era riconosciuta tanto agli eredi dei banchieri quanto a quelli dei debitori; era istituito un tribunale speciale per le controversie riguardanti i banchieri, che potevano essere giudicate tanto dal *prefectus urbi*, per la città di Costantinopoli, quanto dal *comes sacrarum largitionum* per il resto dell'Impero; infine, era concessa ai supplicanti la possibilità di rivendicare i beni acquistati dai loro debitori con il prestito che era stato erogato loro, e che poi, costoro – i debitori – avevano fraudolentemente trasferito alle proprie mogli o ai propri figli.

Altrettanto significative sono le disposizioni previste a proposito delle modalità di pattuizione delle *usurae*<sup>55</sup>, “disposizioni che nel loro complesso arrivano a mettere in crisi la struttura del mutuo romano come contratto gratuito”<sup>56</sup>, trasformandolo in un negozio naturalmente oneroso.

Infatti, viene superata la regola comune (ancora affermata in C. 4.32.26.2 e 5), secondo cui, essendo il mutuo un negozio di stretto diritto, l'obbligo di corresponsione degli interessi doveva comunque (salvo alcune eccezioni) essere pattuito mediante *stipulatio*. La Novella 136,4<sup>57</sup>

*ἐπί τῶν τοιούτων διδομένου ἢ καί πιπρασκομένου), μή μεντοι το τίμημα λάβοιεν, τῆνκαυτά ἐξείναι αὐτοῖς ὡς οἰκεία ταῦτα ἐκδικεῖν, κἄν ὑποθήκας οὐκ ἔχοιεν. οὐ γάρ ἐκεῖνοι κτήσονται τὰ ἀλλότρηλα, χρυσίον μὲν οὐ καταβάλλοντες, τὰ παρ' ἐτέρων δέ αὐτοῖς δεδομένα κατέχοντες μάτην, ἀλλ' εἴτε κληρονομοῖντο, οἱ αὐτῶν κληρονόμοι ἢ ἀποδώσουσι τὰ ὑπὲρ αὐτῶν ἢ αὐτὰ τὰ δεδομένα, ἢ κἄν εἰ μή κληρονομηθεῖεν, ἐξέσται αὐτοῖς ταῦτα ἐκδικεῖν, μηδεμίαν υποθήκης κατ' αὐτῶν ἐπί τοῖς αὐτῶν πράγμασι παρ' ἄλλων προσγινομένης κρατούσης.*

<sup>54</sup> S. COSENTINO, *La legislazione di Giustiniano sui banchieri e la carriera di Triboniano*, in *Polidoro. Studi offerti ad Antonio Carile*, 2013, 347 ss.

<sup>55</sup> F. FASOLINO, *Studi sulle usurae*, Salerno, 2006; M. BIANCHINI, *La disciplina degli interessi convenzionali nella legislazione giustiniana*, in *Studi in onore di A. Biscardi*, II, 1982, 421.

<sup>56</sup> G. LUCCHETTI, *Il prestito di denaro a interesse in età giustiniana*, in *Cultura Giuridica e Diritto Vivente*, 2016, 19.

<sup>57</sup> *Ἐπεὶ δὲ νόμον ἐθεμεθα, μή περὰί, τέρω τοὺς ἀργύρου τραπεζῆς προεστῶτας δι,μοί,ραίου τόκου δανείζει,ν, ἐδίδαξαν δε, οὐτὶ καὶ ἀγράφως δανείζουσίν, ἀγνωμονοῦνται. δὲ περὶ τόν τόκον ὡς μή ἐγγραφου γενομενου τοῦ δανείσματος μηδέ ἐπερωτήσεως παρεντεθείσης (τούτο δὴ τό δημῶδες τὸ μή προσήκειν ἀνεπερώτητον τρεχεῖ,ν τόκον, καίτοι,γε πολλῶν οντων θεμάτων ἐφ'*



stabili, infatti, che l'obbligo di corrispondere gli interessi potesse sorgere *ex solo pacto* (*nudum pactum usurarum*), e quindi anche quando non avesse formato oggetto di apposita *stipulatio*. Inoltre la Novella 136,5,1<sup>58</sup> si spinse addirittura a prevedere che gli interessi nella misura legale dell'8% fossero dovuti anche nel caso in cui nel contratto già concluso dalle parti mancasse la *mentio usurarum*.

Si arrivava in tal modo a considerare come produttivi di interessi tutti quei contratti in cui il mutuante fosse stato un banchiere e "si finiva così per rovesciare, nel settore dei contratti bancari, la regola della gratuità del mutuo prevista dal diritto romano classico e si realizzava un evidente passo avanti verso l'affermazione del principio, indiscusso nei moderni sistemi di *civil law* e di *common law*, secondo cui il godimento del denaro altrui fa sorgere in capo al mutuatario l'obbligazione di pagare i relativi interessi"<sup>59</sup>.

#### - Le nuove successioni al tempo della peste

Si tratta di una vera e propria novità legislativa che Giustiniano seppe applicare anche nell'ambito della successione *ab intestato*, occupandosi dei diritti e dei doveri degli eredi di chi era deceduto senza aver fatto testamento, affrontando, anche le vertenze insorte dopo il decesso.

La disciplina successoria di Giustiniano<sup>60</sup> risale all'anno 543 d.C. Essa ha concluso un lungo e complesso processo evolutivo, che, movendo

*ὡν καὶ ἀνεπερώτητοί. τόκοι. καὶ ἐκ συμφώνου μόνου τίκτονται, ἐστὶ δὲ ὅτε οὐδὲ ἐκ συμφώνων, ἀλλ' αὐτομάτως εἰσαγόμενοι. ὅμως ἀπαιτοῦνται, διὰ τοῦτο θεσπίζομεν, μὴ μόνον τὸν ἐξ ἐπερωτήσεως αὐτοῖς δίδοσθαι τόκον, ἀλλὰ καὶ τὸν ἐξ ἀγράφων τοιούτων ὅποιον ὁ νόμος αὐτοῖς δίδωσιν, ἐπερωτῶν, τουτεστ τὸν ἐκ διμοίρου τῆς ἑκατοστῆς. τοὺς γὰρ πάσι, σχεδὸν τοῖς δεομένοισι, εἰ ἐτοιμοὺς ὄντας βοηθεῖν οὐκ ἂν εἴη δίκαιον ὑπὸ τοιαύτης ἀδίκεισθαι λεπτότητος.*

<sup>58</sup> *Τόκον δε, εἰ μὲν ρητὸν συμφωνήσαιεν, τὸν συμπεφωνημένον εἶναι. εἰ δὲ τοῦτο μόνον γέγραπται, ὡς ἐπὶ τόκῳ τὸ δάνεισμα συνέστη, μὴ δύνασθαι τοὺς συμβάλλοντας λέγειν, ὡς ἐπειδὴ οὐχ ὄρισται τόκος, διὰ τοῦτο ἀτοκὸν ἐστὶ τὸ χρυσίον, ἀλλὰ κατὰ πρόληψιν ὡς τοῦ διμοιραίου τόκου ρητῶς ὀνομασθέντος οὕτως τὴν εἰσπραξίν γίνεσθαι. καὶ τοῦτο μὲν τοῦ λοιποῦ παραφυλάττεσθαι. ἐπὶ δὲ τοῖς ἤδη γενομένοις λογοθεσίσι, εἰ καὶ μνήμη <μῆ> γέγονε τόκου (ἐπειδὴ πρόδηλόν ἐστιν ἐπὶ παντος ἀργύρου τραπέζης προεστώτος <το> ἐπὶ τόκοις συμβάλλειν, καὶ αὐτὸς τόκους τελῶν οὐχ ἂν δύναίτο τόκου χωρὶς δαπάνην δίδόναι), ἐξείναι τὸν τόκον αὐτοῖς τὸν διμοιραῖον ἀπαιτεῖν, τοῦ μέντοι λοιποῦ ταῦτα παρατηρουμένοις ἀπερ ὁ παρῶν θεῖος νόμος δίδωσιν αὐτοῖς.*

<sup>59</sup> G. LUCCHETTI, *Il prestito di denaro* cit. 20.; Id., *Spunti per un'indagine sulla legislazione giustiniana riguardante gli argentarii costantinopolitani*, in *Studi Senesi* 117, 2005, 40 ss.

<sup>60</sup> M. BIANCHINI, *Appunti su Giustiniano e la sua compilazione*, Torino, 1983, 58; A. GIOMARO, *Il Codex Repetitae praelectionis*, Roma, 2001, 51 ss.; G. LANATA, *Legislazione e natura nelle Novelle giustiniane*, Napoli, 1984.

dalle XII Tavole<sup>61</sup>, si sviluppò durante tutte le fasi della storia del diritto romano, in ossequio alla specifica struttura della famiglia romanistica.

L'atto legislativo dell'Imperatore (Novella 118 del 543, integrata mediante la Novella 127,1 dell'anno 548)<sup>62</sup> appare così moderno perché, in primo luogo, la successione non si orientava più al principio agnatico (secondo cui erano considerati parenti soltanto coloro che discendevano da un antenato in linea maschile), ma si basava sul legame parentale di sangue (*cognatio*): avrebbe ammesso, quindi, alla successione legittima agnati e cognati con pari diritto.

E l'anno successivo, nella Novella 158<sup>63</sup> del 544, risolverà, con una

<sup>61</sup> XII Tavole 5,4 s.

<sup>62</sup> Nov. 118: *Constitutio quae iura adgnatorum tollit et successiones ab intestato definit. Praefatio. Cum multas et diversas leges antiquioribus temporibus promulgatas inveniamus, per quas non iuste discrepantia successionis ab intestato inter cognatos ex masculis et feminis descendentes introducta est, necessarium esse intelleximus omnes simul cognationis ab intestato successiones per praesentem legem clara et compendiarie distinctione definire, ut cessantibus prioribus legibus quae hac de causa latae sunt in posterum ea sola observentur quae nunc definimus. Quoniam igitur omnis ab intestato generis successio tribus ordinibus interoscitur, id est et ascendentium et descendentium et ex latere venientium, qui in ad gnatos et cognatos dividitur, primam esse constituimus descendentium successionem. Cfr. F. GALGANNO, *Transmissio delationis. Vicende di una pratica successoria*, Perugia, 2007, 93.; Nov. 127,1: *Haec igitur iure emendantes sancimus, ut si quis quem defunctus reliquerit ex ascendentibus et fratres qui cum parentibus vocari possint et alterius fratris antea defuncti liberos, cum ascendentibus et fratribus etiam fratris antea defuncti liberi vocentur...* Cfr. R. ZIMMERMANN, *Il diritto ereditario dei parenti in prospettiva storico-comparatistica*, in [www.rivistafamilia.it](http://www.rivistafamilia.it), 3.*

<sup>63</sup> Nov. 158: *Preces nobis recitatae sunt Theclae, quae etiam Mano appellatur, quae declarant Theclam quandam vitam defuncta esse relicta filia Sergia impuberem aetatem agente, cumque vix sedecim dies matri supervixisset, filiam obisse in pesti lentia quae nuper hpmines invasit; atque ea quae nobis supplicavit sororem se patri Sergiae fuisse dicit, Cosmam autem Theclae fratrem hereditatem Sergiae vindicasse eoque nomine litem sibi intendisse; iam ipsam ne de iis quae non recte haberent controversiam agitare Iohannem advocatum fori provincialis adisse et de legibus quae hanc causam respicerent scisciscitatum esse, illumque in scriptis responsum sibi dedisse quo significaret Sergiae hereditatem ad ipsam deferri; propterea igitur se iudicem causae ipsum elegisse Iohannem, cum Cosmae partes ageret Asclepius quidam scrinarius magisterii militum per Orientem; sed sententiam protulisse Iohannem contrariam iis quae in scriptis respondisset, usum ad sententiam lege Theodosii divinae memoriae, que dicit non posse eum qui non dum septem annos natus sit, maternam hereditatem acquirere, nisi tutorem habeat, sed ad illos eam deferri quibus competi tura erat si defunctus impubes ad hereditatem a legibus vocatus non esset, neque haec ille tantum in sententia dixit, sed etiam adduxit eam quae nobis supplicavit ut pacta sententiae congruenter iniret eademque ipse cursus Asclepio, qui pro Cosma causam ameba, suggessit: itaque illa petit a nobis, ne ipsam ita iniuria affici patiamur, praesertim cum et lex in codice qui a nobis nomen habet posita sit, quae iubeat eum qui dari possit hereditatem quoque maternam recte acquirere, et cursus alteram nos legem tulerimus, quae velit ut si quis ereditate ad ipsum delata, antequam eam vindicet vel contrariam de ea proferat sententiam, de vita decedat,*

abilità interpretativa, una controversia ereditaria sorta tra un tal Cosma e una certa Tecla. Entrambi pretendevano di aver diritto a concorrere all'eredità di Sergia morta impubere (prima di compiere sette anni) insieme con la madre (a distanza di quindici giorni) nella epidemia di peste: la lite, dunque, riguardava l'avvenuto acquisto da parte di Sergia dell'eredità materna, che ora Tecla e Cosma rivendicavano essendo l'una zia paterna e l'altro zio materno. Quest'ultimo e il suo avvocato<sup>64</sup> chiedevano venisse applicata una disposizione di Teodosio II, contenuta in CI. 6.30.18.2-3<sup>65</sup>, secondo la quale, "se il pupillo fosse morto prima del compimento di qualsiasi atto d'acquisto, la delazione sarebbe spettata a coloro che, vantando un titolo immediatamente successivo al suo, ne avrebbero beneficiato in caso di mancata chiamata di quello": dunque, nella fattispecie, allo zio materno come erede della madre".

Tecla<sup>66</sup>, invece, si dichiarava unica legittimata a raccogliere la successione, in quanto non era ancora entrata in vigore, al tempo della morte di Sergia, la Novella 118 che, come detto, avrebbe ammesso alla successione *ab intestato* agnati e cognati con pari diritto.

Quest'ultima, si rivolgerà all'imperatore (probabilmente in vista di un secondo giudizio); questi, senza sconfessare una propria legge inserita nel Codice, ma coordinandola con altre, con un proprio rescritto ordina al giudice di dare esecuzione ai diritti di Tecla, offrendo un'interpretazione abbastanza ardita, consistente nell'integrare la costituzione di Teodosio II con un elemento nuovo, che limitava la sua efficacia ai

*ad erede suos de hac hereditate ius deliberandi transmittat; legem enim nuper a nobis latam, quae eundem in hereditatibus ordinem adgnatis et cognatis tribuat, in hac causa locum non habere, quippe quae antiquior sit eo die ex quo lex illa valere iussa est. I. Sancimus igitur, ut gloria tua, si haec ita se habere compereris, supplicanti auxilium ferat eique legem nostram servet, quae ius deliberandi ei praebeat, quippe cum Sergia antequam annus praeteriret post matrem suam mortua sit, atque volenti vindicare matris Sergiae hereditatem praebeat. Neque enim quisquam discrepare inter se dicat Theodosii pia memoriae legem et nostram, cum et in eodem libro positae sint et nos in eo nihil contrarii positum esse per constitutionem quam de eo protulimus affirmaverimus. Sed valeat quidem lex nostra in praesenti causa iisque quae similes sunt ei de qua quaeritur, valeat autem Theodosii divinae memoriae lex in quibus annus praeteriit ac deliberandi tempus elapsum est. Pacta enim post sententiam conscripta cum libero, qui ne acquirere quidem possit inita manifestum est Cosmae nullam actionem dedisse de iis quae in illis confessa sunt. Cfr. F. GALGANO, *Transmissio delationis* cit., 123, nt. 36; M. BIANCHINI, *Annotazioni in margine alla Novella 158 di Giustiniano*, in *Annali Genova* 16, 1977, 628 ss.*

<sup>64</sup> F. GALGANO, *Transmissio delationis* cit.124.: un certo Giovanni, avvocato del foro provinciale, da lei poi scelto in prima istanza come giudice.

<sup>65</sup> F. GALGANO, *Transmissio delationis*, cit., 90 ss.

<sup>66</sup> M.G. BIANCHINI, *Annotazioni in margine alla Novella 158*, cit., 621 ss.. Interessanti anche le argomentazioni dell'A. sulla legittimazione di Giovanni ad emettere la sentenza.

casi in cui fosse già trascorso il termine di un anno per l'esercizio dello *ius deliberandi*.

Questa flessibilità e capacità di modellare il diritto in relazione anche al minimo dubbio interpretativo, se da un lato indica un'abilità legislativa, dall'altro evidenzia il rischio di interventi imperiali che, talvolta, possono emergere anche in maniera ambigua e cavillosa<sup>67</sup>.

Ma le ambiguità si giustificano anche nel caso di un grande legislatore come Giustiniano che nel corso del tempo si rivela un imperatore 'stanco', pressato dal grande caos della peste bubbonica. Ed è in questa ottica di stanchezza che va letta, a mio avviso, la Novella 125 del 543 che sancisce l'introduzione ufficiale del divieto di non *liquet*, modernamente inteso come diniego di giustizia. "Per la prima volta, Giustiniano esclude la possibilità per il giudice di far ricorso all'autorità imperiale per trarne lumi, ordinandogli, invece, di esaminare celermente ed accuratamente le controversie a lui sottoposte e di emanare la sentenza secondo quanto gli parrà giusto e conforme alle leggi vigenti (*nullum iudicatum quolibet modo vel tempore pro causis apud se propositis nuntiare ad nostram tranquillitatem, sed examinare perfecte causam et quod est iustum legitimumque videtur decernere*)"<sup>68</sup>.

4. L'esserci trovati nel 2020 dentro una nuova pandemia ha fatto in modo che ci siamo ricordati "di essere parte della storia, e non al di fuori di essa: il pensare che, in fondo, le epidemie siano una cosa soltanto del passato si è scontrato con la realtà"<sup>69</sup>.

A distanza di 15 secoli, quindi, il problema si ripropone e l'accostamento tra la peste del 542 (nella vastità del termine di epidemia e pandemia) e il coronavirus del 2019<sup>70</sup>, lungi dall'essere un paragone

<sup>67</sup> Come, ad esempio, nella Novella 159 del 555, in cui Giustiniano afferma che il limite di quattro generazioni o successioni, stabilito per il fedecommesso di famiglia, si dovrà applicare solo nelle ipotesi in cui, come nel caso prospettato all'imperatore, l'ultimo degli eredi ha acquistato da un impubere. Non appare difficile ipotizzare i problemi che una simile formulazione avrebbe potuto generare nell'ipotesi in cui il limite delle quattro generazioni o successioni fosse stato superato ma nessuno degli eredi fosse morto impubere: solo un ulteriore intervento imperiale avrebbe potuto chiarire se ed entro quali limiti il fedecommesso producesse ancora effetto. Cfr. F. DE MARINI AVONZO, *I bizantini e la sacra generalitas*, in *Diritto e Storia.it*, 4.

<sup>68</sup> A. PALMA, *Il luogo delle regole: riflessioni sul processo civile romano*, Torino, 2016, 115.

<sup>69</sup> DINO MESSINA, *Pericle e Giustiniano, due leader di fronte alla peste. I mutamenti che portano le pandemie*, in *La nostra storia/ Corriere della sera*, 27 aprile 2020.

<sup>70</sup> Secondo uno studio italiano, l'inizio dei contagi nasce in Cina "tra ottobre e novembre". Cfr. P. GIORGI, *Quando è nata davvero l'epidemia di coronavirus?*, in *www.agi.it*. Addirittura, secondo uno studio di Harvard: "A Wuhan epidemia già ad agosto", in

scientifico, è foriero di inevitabili riflessioni, perché le analogie sono sorprendenti.

Basteranno alcuni esempi e raffronti con la “vita” del 542 (e, naturalmente, degli anni successivi):

- il *lockdown*: tutti erano chiusi in casa e la vita pubblica era sospesa: non venivano più consentiti ad esempio gli stessi riti funebri. E in una società ove il culto dei morti aveva un valore sacrale e si manifestava con una ritualità delle sepolture, consolidata già dalle XII Tavole<sup>71</sup>, questi comportamenti produssero un forte effetto destabilizzante con un altrettanto importante turbamento delle coscienze.

- l'elevata mortalità dei medici: questi, trovatisi di fronte ad una malattia nuova e non possedendo farmaci efficaci, nel curare i malati si ammalavano loro stessi e morivano in gran numero<sup>72</sup>.

- Venne proposto, ma in realtà mai concretamente attuato del tutto, il blocco della circolazione delle merci e dei viaggiatori.

- La speculazione economica di chi sfrutta la condizione di bisogno o le paure della gente per accumulare profitti illeciti: quelli che oggi, all'inizio della pandemia, hanno venduto mascherine e disinfettanti a prezzi esorbitanti discendono evidentemente da quelli che, guariti dalla peste, si facevano assumere a peso d'oro per liberare le città dai cadaveri, trasportandoli in una fossa comune<sup>73</sup>: “un *modus operandi* che ha qualcosa in comune con l'odierno stoccaggio dei rifiuti”<sup>74</sup>.

- I ‘sedicenti esperti’: i quali, pur non possedendo alcuna formazione scientifica, approfittano del momento di panico per attirare l'attenzione di cui ha bisogno millantando conoscenze che non hanno. Lo stesso Procopio di Cesarea polemizza duramente contro questi pseudo esperti: “... tali sono le varie ipotesi che con vani sproloqui amano avanzare coloro che si dicono esperti in materia, su fenomeni assolutamente incom-

*www.quotidiano.net/esteri/coronavirus.*

<sup>71</sup> Cicerone nel *De legibus* ci ricorda il divieto codificato dalle leggi delle XII Tavole di seppellire e bruciare i corpi all'interno del *pomerium*: “*hominem mortuum, inquit lex in XII, in urbe ne sepelito neve urito*”. M. RAGON, *Lo spettacolo della morte*, cit., 77.

<sup>72</sup> Sottoposta a questa pressione la medicina ufficiale vacillò e si ricorse alle cure raccomandate dagli antichi trattati: si preparavano pozioni con droghe a base di piante, si confezionavano impiastri, si consigliavano bagni, ma lo stesso Procopio ci racconta che tutti questi rimedi risultarono assolutamente inefficaci.

<sup>73</sup> K. HARPER, *Il destino di Roma* cit., 77.

<sup>74</sup> Gli uomini scendevano fino in fondo alla fossa, dove mettevano in fila i cadaveri ed iniziavano ad impilarli. Sul questo macrabo *operandi*, v. supra § 2. G. CAMPAGNANO, *La peste di Giustiniano*, in *Zbistorica. Centro studi storico*, 2010, 4.

prensibili per l'uomo, inventando strane teorie di scienza naturale, sebbene sappiano di dire cose senza alcun senso...<sup>75</sup>.

- La "caccia alle streghe" per trovare il nemico colpevole di aver diffuso il contagio; il cosiddetto "portatore di sventura", che ai nostri giorni sono stati il WHO oppure il cd. "paziente uno" di Codogno.

- La fine (come speriamo anche noi) del contagio: la testimonianza dello storico Procopio<sup>76</sup> che ci informa che "dopo due mesi parve fermarsi, forse a causa delle temperature estive". Proprio come affermato da una ricerca supportata dal *National Key R&D Program of China* e dalla *National Natural Science Foundation of China*: "il caldo e l'umidità fermano il Covid-19"<sup>77</sup>.

Certamente l'attuale epidemia presenta delle peculiarità che la rendono per molti aspetti, rispetto al passato, un *unicum*: di fatto è la prima pandemia che si sviluppa ai tempi dell'informazione capillare e dei social network, con conseguente diffusione in tempo reale di notizie, opinioni e studi.

E con molteplici decreti legge emanati dal governo per favorire, anche con la riduzione delle tasse, la ripresa economica e sociale del paese.

Ed è qui che si riscontra un evidente differenza con il governo di Giustiniano: non molti, anche se incisivi, gli interventi legislativi dell'imperatore bizantino che, lo ricordiamo<sup>78</sup>, con la Novella 128,16-17, nell'ambito dei controlli locali, elevò il Vescovo quasi all'attuale figura dei nostri Commissari Straordinari; con la Novella 136,4 dettò disposizioni tali da mettere in crisi la struttura del mutuo romano; e, infine, con la Novella 118, ammise alla successione legittima agnati e cognati con pari diritto.

Però in nessun caso ridusse la pressione fiscale.

Le opinioni sulla gestione dell'emergenza del 'virus' da parte di Giustiniano sono differenti. Procopio ne "*La storia segreta*" scrive: "Queste le disgrazie dell'intera umanità sotto il regno del demonio che si era incarnato in Giustiniano: fu lui, sotto le spoglie dell'imperatore, a causarle"<sup>79</sup>.

Gli storici moderni<sup>80</sup>, invece, ritengono che Giustiniano ebbe il meri-

<sup>75</sup> PROCOPIO, *Le Guerre*, cit. II, 22.

<sup>76</sup> PROCOPIO, *Le Guerre*, cit. II, 22,2.

<sup>77</sup> M. GRIECO, *Il caldo e l'umidità fermano il Covid-19. Lo dice la scienza*, in *In terris. Quotidiano digitale*, 19 maggio 2020.

<sup>78</sup> V. *supra* § 3.

<sup>79</sup> PROCOPIO, *Storia segreta*, XXII.

<sup>80</sup> Cfr., in particolare, W. TREADGOLD, *Storia di Bisanzio*, cit.93.

to di aver saputo affrontare efficacemente la forte crisi provocata dalla peste, impedendo, seppur a malapena e con metodi impopolari, il completo collasso economico e militare dello Stato bizantino.

Quale che sia la verità, non c'è dubbio che la vera 'colpevole' fu la peste: "è la peste, insomma, a stroncare il sogno di una restaurazione dell'antico impero"<sup>81</sup>.

<sup>81</sup> R. BURIONI, *Virus, la grande sfida*, cit. 32.

**ISOLAMENTO E SEPOLTURA DEI CONTAGIATI A NAPOLI  
FRA TARDO MEDIOEVO ED ETÀ MODERNA:  
IL LAZZARETTO DI S. GENNARO  
E “L’ANTICO CIMITERIO, HOR DETTO DE GLI APPESTATI”**

CARLO EBANISTA

SOMMARIO: 1. La catacomba di S. Gennaro e il monastero dei Ss. Gennaro e Agrippino. – 2. Da monastero a lazzaretto. – 3. Il riuso funerario della catacomba tra erudizione locale e resoconti di viaggiatori stranieri. – 4. Dagli scavi del XIX-XX secolo alle recenti indagini archeometriche.

1. Alle falde della collina di Capodimonte, a circa 1,2 km a nord-ovest delle mura tardoantiche di Napoli, sorge la catacomba di S. Gennaro<sup>1</sup>, cui è annessa l’omonima basilica subdiale<sup>2</sup> (Fig. 1). Al complesso funerario e cultuale si accedeva dal versante ovest della collina, in rapporto alla strada che vi giungeva da Porta S. Gennaro, attraversando il vallone dei Vergini, dove sin dall’età ellenistica numerosi ipogei erano stati scavati nel costone tufaceo<sup>3</sup>. Tra la fine del II secolo d.C. e gli inizi del successivo la collina fu interessata dall’escavazione di vari ipogei di diritto privato<sup>4</sup>, uno dei quali, nella seconda metà del III secolo, accolse

<sup>1</sup> U.M. FASOLA, *Le catacombe di S. Gennaro a Capodimonte*, Roma, 1975; C. EBANISTA, *Gli spazi funerari a Napoli fra tarda antichità e alto medioevo*, in *Città, spazi pubblici e servizi sociali nel Mezzogiorno medievale*, a cura di G. VITOLO, Salerno, 2016, 251-293.; ID., *Padre Umberto M. Fasola e la catacomba di S. Gennaro a Napoli: nuovi dati sulle campagne di scavo del 1973-74*, in «Rivista di Archeologia Cristiana», XCIV (2018), 527-618.

<sup>2</sup> C. EBANISTA, *Gli scavi e i restauri del XX secolo nella basilica di S. Gennaro extra moenia a Napoli: per una rilettura del monumento*, in *Dalle steppe al Mediterraneo: popoli, culture, integrazione. Atti del Convegno Internazionale di Studi, Fondazioni e rituali funerari delle aristocrazie germaniche nel contesto mediterraneo, Cimitile e Santa Maria Capua Vetere 18-19 giugno 2015 - Atti del Convegno Internazionale di Studi, Oriente e Occidente fra tarda antichità e medioevo: popoli e culture dalle steppe al Mediterraneo, Cimitile e Santa Maria Capua Vetere 16-17 giugno 2016* (Giornate sulla tarda antichità e il medioevo, 8), a cura di C. EBANISTA-M. ROTILI, Napoli, 2017, 23-105; ID., *Nuovi dati sulla basilica di S. Gennaro extra moenia a Napoli tra medioevo ed età contemporanea*, in *Le Archeologie di Marilli, Miscellanea di studi in ricordo di Maria Maddalena Negro Ponzi Mancini*, a cura di P. DE VINGO, Alessandria, 2018, 305-337.

<sup>3</sup> EBANISTA, *Gli spazi funerari*, 251-252.

<sup>4</sup> EBANISTA, *Gli spazi funerari*, 252.



le spoglie di Agrippino, vescovo di Napoli<sup>5</sup>. Nel terzo decennio del V secolo, il vescovo Giovanni I fece traslare in un altro cubicolo i resti di S. Gennaro che era stato deposto nel *Marcianum* dopo il martirio avvenuto in occasione della persecuzione di Diocleziano nel 305<sup>6</sup>. Il crescente numero delle sepolture *ad sanctos*, attirato dalle due tombe venerate, creò le premesse per la trasformazione dei preesistenti ipogei nel più grande cimitero comunitario cristiano di Napoli.

Presso la tomba di S. Gennaro, nella cosiddetta cripta dei vescovi, furono sepolti i presuli partenopei tra il V e il VI secolo<sup>7</sup>. Questo periodo rappresenta il momento più alto sia per quanto riguarda l'utilizzo funerario che per lo sviluppo del culto martiriale, anche in relazione della costruzione della basilica di S. Gennaro *extra moenia*. Sebbene il vescovo Giovanni IV (832-839) avesse provveduto a trasferire in cattedrale i resti di alcuni dei suoi predecessori<sup>8</sup>, il complesso fu ripetutamente interessato da interventi strutturali a testimonianza dell'ininterrotta frequentazione. È il caso, ad esempio, del fonte battesimale fatto realizzare dal vescovo Paolo II nel sesto decennio dell'VIII secolo<sup>9</sup> e soprattutto del monastero dedicato dal vescovo Atanasio I (849-872) ai santi Gennaro e Agrippino, allo scopo di perpetuare la memoria dei luoghi<sup>10</sup>. Proprio grazie alla presenza del monastero, conosciuto nel Trecento come *S. Ianuarii de Foris*<sup>11</sup> e retto dai benedettini sino alla prima metà del XV secolo<sup>12</sup>, la catacomba non cadde mai nell'oblio, a differenza di quanto si verificò, invece, per gli altri cimiteri sotterranei della città<sup>13</sup>.

<sup>5</sup> FASOLA, *Le catacombe*, 53-56; C. EBANISTA, *Le sepolture vescovili ad sanctos: i casi di Cimitile e Napoli*, in *Aristocrazie e società fra transizione romano-germanica e alto medioevo*, *Atti del Convegno internazionale di studi, Cimitile, Santa Maria Capua Vetere 14-15 giugno 2012* (Giornate sulla tarda antichità e il medioevo, 6), a cura di C. EBANISTA-M. ROTILI, San Vitaliano, 2015, 47-80, in part. 58, fig. 6.

<sup>6</sup> EBANISTA, *Gli spazi funerari*, 257.

<sup>7</sup> FASOLA, *Le catacombe*, 133, figg. 90, 97.

<sup>8</sup> *Gesta episcoporum Neapolitanorum*, a cura di G. WAITZ, in *MGH, Scriptores rerum Langobardicarum et Italicarum saec. VI-IX*, Hannoverae, 1878, 398-436, in part. 59, 432.

<sup>9</sup> FASOLA, *Le catacombe*, 200-203, figg. 126-127.

<sup>10</sup> FASOLA, *Le catacombe*, 219-222.

<sup>11</sup> *Rationes Decimarum Italiae nei secoli XIII e XIV. Campania*, a cura di M. IGUAÑEZ-L. MATTEI CERASOLI-P. SELLA, Città del Vaticano, 1942, 286, n. 4121 (*Monasterium S. Ianuarii de Foris solvit unc. VII in auro*).

<sup>12</sup> A. BELLUCCI, *La Badia Benedettina annessa all'Ospedale Attanasiano ed alla Catacomba di S. Gennaro Extra Moenia*, Napoli, 1933, 14-26.

<sup>13</sup> EBANISTA, *Nuovi dati sulla basilica di S. Gennaro extra moenia*, 305.

2. La città di Napoli fu interessata da numerose epidemie fra la tarda antichità e il medioevo: è il caso, in primo luogo, della cosiddetta ‘peste giustiniana’ che imperversò nel VI secolo durante la guerra greco-gotica<sup>14</sup> e del focolaio verificatosi nel sesto decennio dell’VIII secolo all’epoca della morte del vescovo Paolo II<sup>15</sup> nonché dei contagi occorsi fra il 1348 e la metà del Quattrocento<sup>16</sup>.

Nel 1468, dopo che i monaci avevano abbandonato il monastero extraurbano dei santi Gennaro e Agrippino, l’arcivescovo Oliviero Carafa trasformò il complesso in ospedale per gli appestati, affidandone la gestione alla confraternita di S. Gennaro, costituita da laici aristocratici e popolani<sup>17</sup>. La nuova destinazione venne prontamente approvata da papa Paolo II, poiché la struttura avrebbe potuto accogliere e assistere «illi qui eo morbo infecti sunt ex civitatibus inhumaniter expelluntur nec interdum reperiunt ubi caput declinare»<sup>18</sup>. Diversamente da quanto è stato sostenuto, sulla base di una supplica inviata a Roma nel 1530 dagli eletti dell’Università<sup>19</sup>, non è vero che il pontefice «aveva ceduto alla città di Napoli, per intercessione del Cardinale Oliviero Carafa, il monastero di S. Gennaro extra muros perchè fosse trasformato in Ospedale ed adibito alla cura degli appestati»<sup>20</sup>. Come scrive Bartolomeo Chioccarello nel

<sup>14</sup> P. ARTHUR, *Sintesi delle principali attività per fasi*, in *Il Complesso Archeologico di Carminiello ai Mannesi, Napoli. (Scavi 1983-1984)*, a cura di P. ARTHUR, Galatina, 1994, 73-75, in part. 73; ID., *Naples, from Roman town to city-state: An archaeological perspective*, British School at Rome (Archaeological Monographs of the British School at Rome, 12), London, 2002, 21-22, 28-29, 58, 145, 154; M. MCCORMICK, *Toward a Molecular History of the Justinianic Pandemic*, in *Plague and the End of Antiquity. The Pandemic of 541-750*, a cura di L.K. LITTLE, Cambridge, 2007, 290-312, in part. 308.

<sup>15</sup> *Gesta episcoporum Neapolitanorum*, 42, 425 (*In eo siquidem anno, quo Paulus episcopus defunctus est, irato Deo, tanta desaevit clades in Neapoli, quae a medicis inguinaria vocatur, ut patris interitum mors subsequeretur filiorum, et ad sepeliendum rarus superstes inveniretur; unde etiam prope omnes clerici eiusdem episcopii vitam finirent*); cfr. MCCORMICK, *Toward a Molecular History*, 292, nota 7; S. SABBATANI-R. MANFREDI-S. FIORINO, *La peste di Giustiniano (prima parte)*, in «Le infezioni in medicina: rivista periodica di eziologia, epidemiologia, diagnostica, clinica e terapia delle patologie infettive», 20/2 (2012), 125-139, in part. 131.

<sup>16</sup> A. CORRADI, *Annali delle epidemie occorse in Italia dalle prime memorie fino al 1850. Parte I (dalle prime memorie fino al 1500)*, Bologna, 1865, 264, 300; C. DE SETA, *Cartografia della città di Napoli*, Napoli, 1969, 77; P. LOPEZ, *Napoli e la peste, 1464-1530: politica, istituzioni, problemi sanitari*, Napoli, 1989, 7-9, 314-315.

<sup>17</sup> EBANISTA, *Nuovi dati sulla basilica di S. Gennaro extra moenia*, 309.

<sup>18</sup> L. SIRLEO, *La peste di Napoli del 1526*, Napoli, 1910, 48-49; cfr. BELLUCCI, *La Badia Benedettina*, 26, doc. n. 1 che attribuisce erroneamente il documento al papa Pio II, rinviando all’Archivio di S. Gennaro *extra moenia*, *Cautele I*, f. 1, nuova numerazione 293.

<sup>19</sup> SIRLEO, *La peste di Napoli*, 50.

<sup>20</sup> SIRLEO, *La peste di Napoli*, 15, nota 8 (l’Autore per un refuso data la cessione al 1458).

1643, l'arcivescovo creò l'ospedale «pro peste infectis», provvedendo ad erigere all'interno del chiostro del monastero, ormai disabitato, una struttura con le camere e gli indispensabili annessi, in cui i contagiati potevano essere adeguatamente accolti<sup>21</sup>. A causa del disaccordo tra le due componenti della confraternita di S. Gennaro, nel 1474 l'ospedale venne affidato ai soli popolani che provvidero alla ricostruzione dell'adiacente basilica subdiale<sup>22</sup>. Anche in questo caso l'operazione fu ratificata dal pontefice, come attesta una bolla sottoscritta da Sisto IV il 29 gennaio di quell'anno<sup>23</sup>, poi confermata da Paolo III nel 1548<sup>24</sup>.

Nei decessi successivi all'istituzione dell'ospedale, come si legge nelle *Storie in forma di giornali* di Giuliano Passero, si manifestarono ulteriori pestilenze nel 1479<sup>25</sup>, 1493<sup>26</sup> e 1497; a proposito di quest'ultimo contagio, il cronista annota che «tutti quelli infietti della terra, che volevano andare a santo Jennaro fora de Napole erano bene governati, et ce ne andaro gran quantità, et ne morero assaissime»<sup>27</sup>. Questa è in assoluto la prima attestazione dell'isolamento di contagiati nel complesso ianuararia-

<sup>21</sup> B. CHIOCCARELLO, *Antistitum praeclarissimae neapolitanae Ecclesiae catalogus*, Napoli, 1643, 297-298.

<sup>22</sup> EBANISTA, *Nuovi dati sulla basilica di S. Gennaro extra moenia*, 309 con bibliografia precedente.

<sup>23</sup> Archivio di S. Gennaro *extra moenia*, *Cautele I*, f. 13, nuova numerazione 304 citato da BELLUCCI, *La Badia Benedettina*, 26, doc. n. 2.

<sup>24</sup> Archivio di S. Gennaro *extra moenia*, *Cautele I*, f. 14, nuova numerazione 305 citato da BELLUCCI, *La Badia Benedettina*, 27, doc. n. 6.

<sup>25</sup> G. PASSERO, *Giuliano Passero cittadino napoletano o sia prima pubblicazione in stampa, che delle Storie in forma di Giornali [...]*, Napoli, 1785, 40: «In questo anno 1479. è stata la moria grande in Napoli, che tutta quanta sfrattai, et scanzamente potevi vedere uno cristiano». Cfr. CORRADI, *Annali delle epidemie*, 320; LOPEZ, *Napoli e la peste*, 8, 315; F. SENATORE, *Survivors'Voices: Coping with the Plague of 1478-1480 in Southern Italian Rural Communities*, in *Disaster Narratives in Early modern Naples. politics, Communication and Culture*, a cura di D. CECERE-C. DE CAPRIO-L. GIANFRANCESCO-P. PALMIERI, Roma, 2018, 109-126.

<sup>26</sup> PASSERO, *Giuliano Passero cittadino napoletano*, 56: «Ali 1493. nel mese di jennaro incominciai la moria in Napoli, et scempio de ottubro 1493. nella quale moria se annumerano esservi morti delle persone trenta milia christiani, et venticinque milia judei di quilli, che erano venuti in questo regno, et questi foro causa di detta moria, et disfazione di Napoli». Cfr. LOPEZ, *Napoli e la peste*, 32-33, 100-101, 140-141.

<sup>27</sup> PASSERO, *Giuliano Passero cittadino napoletano*, 113-114: «Ali 10 di giugno 1497. in Napoli comenzai una crudele moria, pensate, che in otto giorni lo puopolo di Napoli si sparse di fora chi quà, et chi là per le loro massarie, et per lo governo di Napoli reftai un'homo deputato, che andava ogni dì per la terra con un mulo carrico di carne, ova, confettuni, et li donava casa per casa de li infietti senza pagamento, et questo si faceva delle intrate della terra, e tutti quelli infietti della terra, che volevano andare a santo Jennaro fora de Napole erano bene governati, et ce ne andaro gran quantità, et ne morero assaissime». Per la pestilenza, che durò fino ai primi mesi del 1498, cfr. LOPEZ, *Napoli e la peste*, 28, 315.

no di Capodimonte, dal momento che non vi sono documenti relativi all'utilizzo del monastero come lazzaretto sin dall'epidemia del 1464<sup>28</sup>, né al ricovero di appestati nel 1479<sup>29</sup>.

In occasione della peste che imperversò dal 1526 al 1528<sup>30</sup> l'ospedale venne nuovamente destinato ad accogliere gli ammalati<sup>31</sup>. Agli inizi di gennaio 1527 già funzionava, tanto che «ivi trovava ricovero un appestato raccolto sulla marina di Chiaia in una barca di Berardino Palumbo di Castellammare»<sup>32</sup>. L'8 aprile 1530 gli eletti della città di Napoli, come già anticipato, supplicarono il pontefice Clemente VII di non pretendere il pagamento di 120 ducati di decime, considerato che queste nei precedenti 70 anni non erano mai state versate «excepto ad tempo de Papa Sisto, quando era in comando del Monasterio de Montecasino»; a sostegno della loro richiesta, dichiararono che i suoi predecessori avevano concesso alla città «lo venerabili hospitale de Sancto Jennaro ex muris de epsa Città, che havesse da servir al tempo de la peste, per bisogno de soi citatini, et da quillo tempo in cqua è stato governato et se governa continuamente per laici, per li quali quelli poco entrate che tene sono state sempre despese in fabbrica et accongio del hospitale per servizio de li poviri morbatì, ed da circa tre anni passati, si per causa de la peste che stata in questa città, si ancora per la guerra stato tanto male trattato da lo exercito inimico, che quasi devenuto in ruina»<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> G. SANCHEZ, *Campania sotterranea e brevi notizie degli edifici scavati entro roccia nelle Due Sicilie e in altre regioni* [...], I, Napoli, 1833, 448.

<sup>29</sup> G.A. GALANTE, *Guida sacra della città di Napoli*, Napoli, 1872, 449: «Quando nel 1479 la peste si sparse in Napoli, quest'ospedale accolse gli appestati, e le Catacombe i cadaveri»; T. FILANGIERI RAVASCHIERI FIESCHI, *Storia della carità napoletana. Ospizio dei SS. Pietro e Gennaro extra moenia. Il Pio Monte della misericordia*, II, Napoli, 1876, 38: «Un lustro appena era trascorso dalla pia fondazione dell'ospedale di S. Gennaro *ad foris*, allorquando riapparve a Napoli il flagello della peste. Il Re Ferrante I d'Aragona con la sua corte andò ad abitare Torre del Greco, e quasi tutta la città *sfrattò fuori*, come dicono alcuni scrittori del tempo. L'ospedale extramurano accolse i poveri contagiati, e le catacombe rinchiusero i corpi dei miseri estinti».

<sup>30</sup> A. CORRADI, *Annali delle epidemie occorse in Italia dalle prime memorie fino al 1850. Parte II (dal 1501 a tutto il 1600)*, Bologna, 1867, 35; SIRLEO, *La peste di Napoli*.

<sup>31</sup> Ad un refuso va attribuita la testimonianza di Carlo Celano, secondo il quale nel 1516, in occasione della peste, che «durò per molt'anni», nel lazzaretto di S. Gennaro «si curavano l'infetti, e quelli che morivano» si seppellivano nell'adiacente catacomba (C. CELANO, *Delle notizie del bello, dell'antico e del curioso della città di Napoli. Giornata VII*, Napoli, 1692, 64-65).

<sup>32</sup> SIRLEO, *La peste di Napoli*, 15-16.

<sup>33</sup> SIRLEO, *La peste di Napoli*, 50.

Durante la drammatica peste del 1656 l'ospedale di S. Gennaro (Fig. 2) funzionò a pieno ritmo come lazzaretto<sup>34</sup>, poiché i Deputati della Salute lo scelsero per la posizione facilmente accessibile da ogni quartiere e per la vicinanza a grandi cavità dove poter seppellire i morti; oltre ad assumere nuovo personale per l'assistenza agli ammalati, si provvide a ristrutturare gli spazi e ad acquistare suppellettile e calce per le inumazioni<sup>35</sup>. Nel lazzaretto c'era una disponibilità di 500 letti, ma in soli due giorni furono ricoverati ben 1500 contagiati<sup>36</sup>. Come riferisce un contemporaneo, «si asportavano nelle segie gli infermi a S. Gennaro fuor della Città, e li morti su le carra a la Grotta de' Sportiglioni fuor la Porta detta Nolana»<sup>37</sup>. Il 2 maggio i Deputati della Salute chiesero al preposito dei Teatini di S. Paolo Maggiore di mandare sei sacerdoti al lazzaretto di S. Gennaro «per attendere alla cura dell'anime dell'infermi»; poiché i padri non poterono avallare la richiesta per altri impegni, i Deputati stabilirono che non dovevano esse importunati e che «alli contravenienti» andava applicata una sanzione di diecimila ducati da versare al lazzaretto<sup>38</sup>. L'8 giugno finalmente, dopo essere stati ricevuti il giorno prima dal cardinale Filomarino, giunsero nel lazzaretto i Cappuccini, tra i cui compiti rientrò anche la sepoltura dei morti, «specialmente intorno al convento di S. Efrem»<sup>39</sup>. Insieme ad essi nella struttura prestarono la loro opera anche i Crociferi<sup>40</sup>. Nei mesi di giugno e luglio 1656 – come dichiarò il governatore Filippo Dura il successivo 26 novembre – il lazzaretto «teneva raccolti non meno di settemila ammalati, de' quali morivano non meno di settecento al giorno, ed altrettanti nuovi ne rientravano»<sup>41</sup>. A questi bisogna aggiungere i contagiati che erano stati ricoverati nell'altro grande lazzaretto di S. Maria di Loreto nell'omonimo Borgo e

<sup>34</sup> G. PANDOLFI, *La povertà arricchita o vero l'hospitio de poveri mendicanti fundato dall'eccellentissimo signor don Pietro Antonio Raymondo Folch de Cardona, olim de Aragona*, Napoli, 1671, 4; J. MABILLON-M. GERMAIN, *Iter Italicum litterarium annis [...]*, Lutecia Parisiorum, 1687, 114; CELANO, *Delle notitie*, 59-60; A.A. PELLICCIA, *De christiana ecclesiae primae, mediae et novissimae aetatis politia [...]*, IV, Vercellis, 1785, 112-113; BELLUCCI, *La Badia Benedettina*, 13; LOPEZ, *Napoli e la peste*, 25, 83, nota 97.

<sup>35</sup> E. NAPPI, *Aspetti della società e dell'economia napoletana durante la peste del 1656: dai documenti dell'archivio storico del Banco di Napoli*, Napoli, 1980, 15.

<sup>36</sup> D.A. PARRINO, *Teatro eroico, e politico de' governi de' Vicere del regno di Napoli [...]*, III, Napoli, 1694, 42-43; cfr. G. CALVI, *L'oro, il fuoco, le forche: la peste napoletana del 1656*, in «Archivio Storico Italiano», 139/3 (1981), 405-458, in part. 434.

<sup>37</sup> S. DE RENZI, *Napoli nell'anno 1656 [...]*, Napoli, 1867, 372.

<sup>38</sup> F. STRAZZULLO, *La peste del 1656 a Napoli*, Napoli, 1957, 20-21.

<sup>39</sup> STRAZZULLO, *La peste del 1656*, 23.

<sup>40</sup> STRAZZULLO, *La peste del 1656*, 20, nota 22.

<sup>41</sup> DE RENZI, *Napoli nell'anno 1656*, 64, 245-246.

negli ospedali dell'Annunziata degl'Incurabili, di S. Giacomo, di S. Eligio, della Pace, di Sant'Angelo a Nilo, della Trinità dei pellegrini, di S. Maria della pazienza Cesarea, della Vittoria, di S. Nicola, di S. Maria e della Misericordia<sup>42</sup>. Nel lazzaretto di S. Gennaro la tensione sociale, già grave in tutta la città, esplose con violenza, allorché vi giunsero numerosi spagnoli che, la mattina seguente il ricovero, furono «trovati tutti morti, non senza sospetto concepito da essi ministri che siano stati soffocati»; diffusa era, infatti, l'opinione che attribuiva agli spagnoli la responsabilità del contagio<sup>43</sup>. Anche dal punto di vista medico la struttura svolse un ruolo di primo piano, come attesta la circostanza che, su disposizione del viceré, alcuni cadaveri furono sezionati per acquisire una migliore conoscenza della malattia; l'autopsia fu eseguita da due chirurghi esperti, Marco Aurelio Severino e Felice Martorella, alla presenza di numerosi altri medici e del capo ispettore medico<sup>44</sup>. Il governatore Dura ci informa, altresì, che gli appestati, «privi di ogni aiuto», poiché «non avevamo altra speranza che nella prossima festa del Beato Gaetano, che veniva a' 7 di agosto», si recarono a pregare nella cappella del lazzaretto e avvicinandosi quella data cominciò «a diminuire il contagio, anzi nel giorno proprio di detta festa *non ne morì nessuno qui dentro* dove ne solevano morire le centinaia, e dall'ora in poi andò cessando il male di modo che non si viddero più le truppe insieme venire com'era solito»<sup>45</sup>. L'8 dicembre, festa dell'Immacolata Concezione, la capitale fu dichiarata ufficialmente libera da un'epidemia che si sarebbe potuta tenere sotto controllo se le autorità avessero gestita bene la situazione, senza gli iniziali tentativi di copertura, le minimizzazioni, i controlli inadeguati e le misure di prevenzione non corrette o del tutto inefficaci<sup>46</sup>.

Nel 1669 il lazzaretto di S. Gennaro venne trasformato nel primo reclusorio-manifattura per i mendicanti e i poveri della città, alcuni dei quali sin dal 1650 alloggiavano nelle case che prospettavano sull'atrio centrale dell'edificio; a seguito del cambio di destinazione, la struttura

<sup>42</sup> DE RENZI, *Napoli nell'anno 1656*, 66-67; NAPPI, *Aspetti della società e dell'economia napoletana*, 19; S. D'ALESSIO *On the Neapolitan Plague of 1656. Expedients and Remedies*, in *Disaster Narratives in Early modern Naples. politics, Communication and Culture*, a cura di D. CECERE-C. DE CAPRIO-L. GIANFRANCESCO-P. PALMIERI, Roma, 2018, 187-204, in part. 197.

<sup>43</sup> CALVI, *L'oro, il fuoco, le forche*, 429.

<sup>44</sup> D'ALESSIO *On the Neapolitan Plague*, 197.

<sup>45</sup> DE RENZI, *Napoli nell'anno 1656*, 246.

<sup>46</sup> DE RENZI, *Napoli nell'anno 1656*; NAPPI, *Aspetti della società e dell'economia napoletana*, 12-23; I. FUSCO, *La peste del 1656-58 nel Regno di Napoli: diffusione e mortalità*, in «Popolazione e Storia. Rivista semestrale della Società Italiana di Demografia Storica», 1/2009, 115-138, in part. 116.

assunse la denominazione di ospizio dei Ss. Pietro e Gennaro *extra moenia*<sup>47</sup>.

3. Il riutilizzo della catacomba (Fig. 3) come sepoltura dei morti di peste è documentato ben prima dell'epidemia del 1656, analogamente a quanto abbiamo visto per l'ex-monastero divenuto lazzaretto. In occasione dell'epidemia del 1493, stando alla testimonianza di un anonimo cronista, il re Ferrante d'Aragona donò otto muli per trasportare «li morti alle grotte di s. Gennaro»<sup>48</sup>. Poco più di un secolo dopo, Giovanni Antonio Summonte la ricorda come «l'antico Cimiterio, hor detto de gli appestati»<sup>49</sup>, in quanto «è solito portarnosì i corpi de gli appestati»<sup>50</sup>; nel precisare che il «gran Cimiterio dietro la Chiesa di S. Gennaro»<sup>51</sup> è «pieno d'ossa degli appestati»<sup>52</sup>, l'erudito segnala la presenza di «gran quantità di sepolcri scavati nelle pietre con infinite ossa di morti»<sup>53</sup>. In occasione di una visita alla catacomba nel 1649, Carlo Celano – come ebbe a scrivere quarant'anni dopo – poté, invece, constatare che «non vi trovammo gran ossa de cadaveri appestati, perché credo che sepeliti l'haveano nelle fosse del piano, che da noi non si poterono osservare»<sup>54</sup>. È evidente che allora i loculi e gli arcosoli erano già stati violati, mentre le tombe a fossa ricavate nel piano pavimentale conservavano ancora le coperture o, piuttosto, erano ricolme di terreno. All'erudito si deve un'altra interessante informazione, relativa alla sigillatura degli ipogei; ricorda, infatti che al termine del contagio «si murò la parte dove erano stati sepolti gli uccisi dalla peste, e così questo luogo restò in abbandono ed inpraticato»<sup>55</sup>.

Negli anni seguenti la peste del 1656 le testimonianze sul riuso funerario della catacomba si infittiscono, evidentemente in rapporto alla gravità dell'epidemia e allo spaventoso numero dei morti, in suffragio dei quali il 4 novembre dell'anno successivo Carlo Caracciolo, marchese di Vico, organizzò una solenne processione dalla chiesa dell'Annunziata

<sup>47</sup> EBANISTA, *Nuovi dati sulla basilica di S. Gennaro extra moenia*, 310 con bibliografia precedente.

<sup>48</sup> *Racconti di storia napoletana*, in «Archivio storico per le province napoletane», 478-544, in part. p 511; cfr. LOPEZ, *Napoli e la peste*, 32-33.

<sup>49</sup> G.A. SUMMONTE, *Historia della città e regno di Napoli*, Napoli, 1601, 336.

<sup>50</sup> SUMMONTE, *Historia*, 357.

<sup>51</sup> SUMMONTE, *Historia*, 357.

<sup>52</sup> SUMMONTE, *Historia*, 337.

<sup>53</sup> SUMMONTE, *Historia*, 357.

<sup>54</sup> CELANO, *Delle notitie*, 67.

<sup>55</sup> CELANO, *Delle notitie*, 64-65.

alla catacomba, dove furono celebrate varie messe<sup>56</sup>. A seguito della recrudescenza dell'epidemia registrata fra maggio e giugno 1656, la situazione dei cadaveri era diventata insostenibile: poiché le 'terre sante' delle chiese non bastavano più, furono registrati numerosi casi di abbandono dei corpi, mentre molte salme furono bruciate<sup>57</sup>. Come sepolture comuni vennero riutilizzate cave di tufo e cisterne, nonché ipogei scavati *ex-novo* nel banco di tufo; è il caso, ad esempio, di una cavità presso il largo delle Pigne (odierna piazza Cavour), dei silos di piazza Mercato e delle fosse del largo del Mercatello (attuale piazza Dante) e della grotta degli Sportiglioni a Poggioreale<sup>58</sup>.

Francesco de Magistris nel 1671 accenna alla sepoltura degli appestati nel «magnum Caemiterium S. Ianuarij, qui dicitur extra maenia, ubi solitum fuit sepeliri cadavera contagiosorum, sicut sic fuit practicatum in anno 1656»<sup>59</sup>. Quindici anni dopo gli fa eco Gilbert Burnet, vescovo anglicano di Salisbury, che nel 1685 fece un sopralluogo in entrambi i livelli della catacomba<sup>60</sup>: il presule accenna al cattivo odore che impediva ai visitatori di trattenersi nel cimitero per più di un'ora, lasciandoli storditi per le successive 24 ore<sup>61</sup>: a suo avviso, il fetore era così intenso perché i loculi non furono mai chiusi, tanto che si potevano vedere i cadaveri essiccati e ricoperti da lenzuoli, mentre le esalazioni provavano che le pitture non risalivano all'età paleocristiana, come attesterebbero anche lo stile e le iscrizioni<sup>62</sup>. La sua testimonianza è, tuttavia, inficiata dalla teoria di matrice protestante che le catacombe fossero sorte da cimiteri collettivi pagani: una credenza finalizzata a delegittimare il culto dei martiri<sup>63</sup>.

<sup>56</sup> GALANTE, *Guida sacra*, 449; FILANGIERI RAVASCHIERI FIESCHI, *Storia della carità*, 38-39.

<sup>57</sup> P. GIANNONE, *Istoria civile del Regno di Napoli*, IV, Napoli, 1723, 399; DE RENZI, *Napoli nell'anno 1656*, 71-72, 375-379; NAPPI, *Aspetti della società e dell'economia napoletana*, 20-21.

<sup>58</sup> GIANNONE, *Istoria civile*, 399; A.A. PELLICCIA, *De christianae ecclesiae primae, mediae et novissimae aetatis politia dissertationes [...]*, IV/3, Neapoli, 1781, 42; DE RENZI, *Napoli nell'anno 1656*, 72, 81, 378, 388; GALANTE, *Guida sacra*, 290; NAPPI, *Aspetti della società e dell'economia napoletana*, 21.

<sup>59</sup> F. DE MAGISTRIS, *Status ecclesiae civitatis neapolitanae*, Napoli, 1671, 219.

<sup>60</sup> G. BURNET, *Some Letters, containing an Account of what seemed most remarkable in Switzerland, Italy etcI*, Rotterdam, 1686, 201-204.

<sup>61</sup> BURNET, *Some Letters*, 204-205.

<sup>62</sup> BURNET, *Some Letters*, 202.

<sup>63</sup> M. AMODIO, "An interesting sight to foreigners": il fascino del miracolo di S. Gennaro e delle catacombe napoletane sui viaggiatori stranieri tra il XVIII e il XIX secolo, in *Acri Sanctorum Investigatori. Miscellanea di studi in memoria di Gennaro Luongo*, (Forma Aperta, I), a cura di L. ARCARI, Roma, 2019, 849-864, in part. 852-853, nota 13.



Non potendosi attribuire i miasmi al disfacimento dei corpi di età tar-doantica, sembra evidente il richiamo ai cadaveri della peste del 1656, alla quale, però, Burnet non fa alcun cenno, come rilevarono anni dopo i connazionali John Northall<sup>64</sup> e Thomas Hollis, a seguito delle loro visite al complesso ianuario; secondo Hollis, in occasione di quell'epidemia quaranta o cinquantamila cadaveri sarebbero stati gettati nella catacomba dall'alto dei lucernari<sup>65</sup>.

Mentre Pietro Giannone nel 1723 ricorda «i cimiterj di S. Gennaro fuori le mure» al primo posto dell'elenco dei luoghi ove vennero sepolti i cadaveri nel corso della pestilenza<sup>66</sup>, alla fine del secolo Alessio Aurelio Pelliccia precisa che i morti durante il contagio del 1656 furono seppelliti «in interiori Coemeterii ambulacro»<sup>67</sup>, al livello inferiore della catacomba. Nel contempo fornisce un'altra interessante informazione sulla peste del 1526-28<sup>68</sup>, allorché ricorda che nel XVI secolo gli ipogei adiacenti furono ostruiti, dopo che vi erano stati ammassati i cadaveri dei contagiati, in modo tale che, ai suoi tempi, era possibile intravedere un mucchio di ossa proprio attraverso la tamponatura<sup>69</sup>. Alla sola epidemia del 1656 fa, invece, riferimento Giuseppe Sigismondo, il quale nel 1789 scrive che in quell'occasione «questo luogo servì prima di Lazzaretto, e poscia di Cimiterio»<sup>70</sup>. Analoghe testimonianze sono fornite nel 1802 dal poeta e diplomatico tedesco Johann Gottfried Seume<sup>71</sup> e dalla scrittrice britannica Marianna Starke<sup>72</sup>.

<sup>64</sup> J. NORTHALL, *Travels trough Italy*, London, 1766, 231.

<sup>65</sup> F. BLACKBURNE, *Memoirs of Thomas Hollis*, London, 1780, 41-42.

<sup>66</sup> GIANNONE, *Istoria civile*, 399.

<sup>67</sup> PELLICCIA, *De christianae ecclesiae*, IV/3, 138-139 («in interiori Coemeterii ambulacro elapso saeculo epidemico morbo affecti sepelirentur»).

<sup>68</sup> Cfr. *supra*, nota 30.

<sup>69</sup> PELLICCIA, *De christianae ecclesiae*, IV/3, 152-153 («Post hæc parum progressus, aditus alter apparet pari modo interclusus sub ipsis concamerationibus, e quo ad primum, sive infimum Catacumbæ ordinem descensus patebat. Tum hoc, tum et altera longiora ambulacra, quæ proxime sequitur, Saeculo XVI. prorsus obstructa fuere, postquam cadavera epidemico morbo, quo Civitas tunc laboravit, infecta illic congesta sunt; eo ut nunc vix ossuum acervum videre est ex ipsomet muro cæmentitio, quo jam tum hæc ambulacra occlusa fuere. Primum autem hoc laterale ambulacrum ipsamet interius circumdabat S. Januarii Ecclesiam, atque eo singillatim desinit, quo nunc spiraculum quoddam apparet ad dexteram huius Ecclesiae»).

<sup>70</sup> G. SIGISMONDO, *Descrizione della città di Napoli e suoi borghi*, III, Napoli, 1789, 67.

<sup>71</sup> M. GHILARDI, *Viaggiatori europei nelle catacombe romane nella prima metà del XIX secolo*, in «Studi Romani», 52, nn. 1-2, 2004, 49-72, in part. 68-69.

<sup>72</sup> M. STARKE, *Travels in Italy between the Years 1792 and 1798*, II, Cambridge, 1802, 74.

4. Domenico Romanelli nel 1815 affida alla memoria storica ulteriori dati per comprendere come la catacomba sia stata riutilizzata per deporvi i cadaveri degli appestati. Nel mese di luglio ne perlustrò una piccola zona poiché «non si è potuto avanzare tant'oltre, per le nuove chiusure fatte negli ultimi tempi»<sup>73</sup>, dopo la sua visita del 1792<sup>74</sup>. L'esplorazione non fu avara di sorprese rispetto alla precedente, perché afferma di essere «penetrato nella grotta, dove si chiusero i cadaveri degli appestati del 1656», rilevando con meraviglia che «alcuni di essi sono ancora vestiti dei loro abiti con calze, e scarpe, e co' capelli nel capo»<sup>75</sup>. Particolarmente stupefacente, stando al suo racconto, l'incontro ravvicinato con uno dei corpi: «passando avanti trovammo un cadavere, ch'era caduto da un *loculo* superiore»; avendolo osservato insieme al suo amico, il chimico Saverio Macri, notarono «che dopo tanti secoli era ancora integro, flessibile, e colla pelle appassita in tutte le membra, conservando tuttavia l'antica sua configurazione, e le parti anatomiche»<sup>76</sup>.

Occorre, tuttavia, rilevare che nel 1833 Giuseppe Sanchez, oltre a ritenere inventata di sana pianta la perlustrazione del 1792, basata – a suo dire – su «quello che ne scrissero gli altri innanzi di lui», dichiara che Romanelli entrò in catacomba per la prima volta nel 1815, insieme a lui, al fratello Paolo, a Saverio Macri, Raffaele Liberatore e altri<sup>77</sup>. Romanelli peraltro non fornisce informazioni utili a localizzare l'ipogeo, di cui parla dopo aver descritto la basilica dei vescovi (situata al livello superiore), della quale ricorda il catalogo figurato con le sottostanti iscrizioni<sup>78</sup>. Fortunatamente ci viene in aiuto Sanchez, il quale accenna ad «un corridoio, detto il *Cimitero*, dove, si crede, vennero alla rinfusa sepolte le vittime della peste del 1656»; nel descrivere il percorso di visita della galleria B9 al livello inferiore della catacomba, lo menziona, infatti, tra la scala B13 e l'ipogeo B57<sup>79</sup> (Fig. 4). Ne consegue che questo «corridoio» va identificato con l'ambulacro B10, il cui accesso dal vestibolo B1 era

<sup>73</sup> D. ROMANELLI, *Napoli antica e moderna*, Napoli, 1815, 124.

<sup>74</sup> ROMANELLI, *Napoli antica*, 122.

<sup>75</sup> ROMANELLI, *Napoli antica*, 124, nota a; da cui dipende G. GALANTI, *Napoli e contorni*, Napoli, 1829, 90.

<sup>76</sup> ROMANELLI, *Napoli antica*, 124, nota a.

<sup>77</sup> SANCHEZ, *Campania sotterranea*, 558.

<sup>78</sup> ROMANELLI, *Napoli antica*, 123-124 («Tra le pitture si veggono le immagini de' ss. Apostoli, e sopra la gradinata osservai dipinto nel muro, come sembra, un *calendario* sacro, di cui restano i numeri XII. XIII con parole obliterate in rosso colore, che forse dinotavano l'ordine delle feste»); da cui dipende SANCHEZ, *Campania sotterranea*, 457.

<sup>79</sup> SANCHEZ, *Campania sotterranea*, 654.

chiuso già alla fine del Seicento<sup>80</sup>; un secondo muro, ubicato più ad est, separava il tratto iniziale della galleria dalla restante porzione, come attesta la pianta edita da Christian Friedrich Bellermann nel 1839<sup>81</sup> (Fig. 5). È lo stesso Sanchez ad informarci sulla prassi di murare gli accessi agli ipogei riutilizzati per la sepoltura degli appestati<sup>82</sup>, allorché riporta la testimonianza di Burnet che, alla fine del Seicento, aveva segnalato la presenza di cadaveri nei loculi privi di chiusura<sup>83</sup>. L'erudito ottocentesco precisa, infatti, che in catacomba le vittime delle epidemie «erano ammassate nei corridoi, di cui chiudevansi l'adito con fabbrica per impedirne l'accesso: così si toglieva il pericolo del rinascimento del contagio. Secondo si osserva in un corridoio, di cui poco tempo fa è dicrollato il muro di fabbrica che lo chiudeva, giacciono alla rinfusa persone dell'uno e dell'altro sesso, di tutte l'età, di tutte le condizioni, il povero ed il ricco; l'orfano, la vedova e il loro oppressore; la madre ed il fanciullino che nel suo seno spirava prima o dopo di lei»<sup>84</sup>.

L'esistenza di ipogei murati «perché ricolmi a ribocco di ossame» è segnalata nello stesso torno di anni da Andrea De Jorio<sup>85</sup>, primo vero indagatore archeologico della catacomba<sup>86</sup>: è il caso, tra l'altro, degli ambienti B2, B3 e B4 posti sul lato nord del vestibolo inferiore (B1)<sup>87</sup> (Fig. 4); nel novembre 1838 fece smantellare la tamponatura ubicata più ad est, sgomberando dal «terriccio» la retrostante galleria B4<sup>88</sup>. Poco più di trent'anni dopo, come riferisce Giovanni Scherillo, le camere B2 e B3 erano ancora «così ripiene di umane ossa, che appena resti tanto spazio sino alla volta, da rimaner curvato della persona, a chi osa entrarvi calpestando con incredibile ribrezzo quegli stinchi e quei teschi, che scric-

<sup>80</sup> C. EBANISTA, *Rilievo grafico e topografia cimiteriale: il caso della catacomba di S. Gennaro a Napoli*, in *Medioevo letto, scavato, rivalutato. Studi in onore di Paolo Peduto*, a cura di R. FIORILLO-C. LAMBERT, Firenze, 2012, 281-314, in part. 282, fig. 1 n. 12.

<sup>81</sup> C.F. BELLERMANN, *Über die ältesten christlichen Begräbnisstätten und besonders die Katakomben zu Neapel mit ihren Wandgemälden. Ein Betrag zur christlichen Altertumskunde*, Hamburg, 1839, tav. III n. 13.

<sup>82</sup> SANCHEZ, *Campania sotterranea*, 109 («Le nostre Podestà li fecero murare nei nostri tempi e prima in parecchi siti, affine di segregare quella parte che veniva impiegata ad uso di sepolcreto degli appestati»).

<sup>83</sup> Cfr. *supra*, note 60-62.

<sup>84</sup> SANCHEZ, *Campania sotterranea*, 420.

<sup>85</sup> A. DE JORIO, *Guida per le catacombe di S. Gennaro de' Poveri* [...], Napoli, 1839, 26.

<sup>86</sup> C. EBANISTA, *Il piccone del fossore: un secolo di scavi nella catacomba di S. Gennaro a Napoli (1830-1930)*, in «Rivista di Archeologia Cristiana», LXXXVI (2010), 127-174, in part. 131-143.

<sup>87</sup> DE JORIO, *Guida*, 75.

<sup>88</sup> DE JORIO, *Guida*, 23, 73-74, tavv. I: A n. 46; V: II n. 46.

chiolano sotto le piante e di leggieri vanno in frantumi»<sup>89</sup>. Convinto che vi erano giunte, come anche «in altre celle di queste Catacombe», «dalle sepolture della città quando si temeva l'invasione di una peste», Scherillo non le ritiene degne di attenzione<sup>90</sup>. Sul lato sud della basilichetta di Sant'Agrippino (Fig. 4), allora impropriamente ritenuta dedicata a S. Gennaro, segnala l'esistenza di altri tre depositi di ossa: uno era completamente chiuso e ricolmo di resti umani (B14), mentre gli altri due (B15, B16) avevano gli accessi chiusi a metà altezza; in corrispondenza di B16 era collocata una tabella con l'iscrizione «Ossuario»<sup>91</sup>. In merito alla provenienza delle ossa, Scherillo riporta un'interessante testimonianza tratta dalle carte della Santa Casa dell'Annunziata, senza purtroppo citare la collocazione archivistica; stando a questo documento, nel 1658 il viceré – temendo un'ondata di ritorno della peste – ordinò che «fossero svuotate le sepolture delle chiese nel ricinto della città, e le ossa trasportate alle Catacombe»<sup>92</sup>. I resti trasferiti a Capodimonte, a suo avviso, non appartenevano agli appestati del 1656, perché le vittime di quella epidemia, «come niuno ignora, non ebbero sepoltura in Napoli»<sup>93</sup>; un'affermazione questa del tutto infondata ed erronea. Scherillo aggiunge, inoltre, che gli scavi di De Jorio del 1838 avrebbero determinato la scomparsa delle ossa degli appestati deposti in catacomba durante l'epidemia del 1526<sup>94</sup>.

I muri che chiudevano gli ingressi agli ipogei B2 e B3 (Fig. 6) furono demoliti da Gennaro Aspreno Galante nel corso degli scavi del 1889, insieme alle tamponature degli accessi agli ambulacri B8 e B10, documentate sin dalla fine del Seicento<sup>95</sup>. Lo studioso poté così svuotare gli ipogei B2 e B3 dalle ossa che li riempivano fin quasi ai soffitti<sup>96</sup>. Grazie ad

<sup>89</sup> G. SCHERILLO, *Del sepolcreto della gente Januaria nella prima catacomba di S. Gennaro dei Poveri*, in «Atti della R. Accademia di Archeologia, Lettere e Belle Arti in Napoli», V (1870), 161-191, in part. 162, 164-165.

<sup>90</sup> SCHERILLO, *Del sepolcreto*, 165, da cui dipende C. STORNAIUOLO, *Ricerche sulla storia ed i monumenti dei Ss. Eutichete ed Acuzio martiri puteolani*, Napoli, 1874, 93, nota 1.

<sup>91</sup> SCHERILLO, *Del sepolcreto*, 165, 194-195, tav. I: A nn. 1-2, 4; per la consuetudine di segnalare con iscrizioni gli ossari degli appestati del 1656 cfr. DE RENZI, *Napoli nell'anno*, 80.

<sup>92</sup> SCHERILLO, *Del sepolcreto*, 165, nota 1.

<sup>93</sup> SCHERILLO, *Del sepolcreto*, 166, nota 1.

<sup>94</sup> SCHERILLO, *Del sepolcreto*, 166, nota 1; per la datazione della peste al 1526 anziché al 1516, come scrive Celano, cfr. *supra*, nota 31.

<sup>95</sup> EBANISTA, *Rilievo grafico*, 282, 284, fig. 1 n. 12.

<sup>96</sup> EBANISTA, *Il piccone del fossore*, fig. 12: J-K; ID., *Nuove acquisizioni sui vecchi scavi nella catacomba di S. Gennaro a Napoli*, in *Atti VI Congresso Nazionale di Archeologia Medievale, L'Aquila, 12-15 settembre 2012*, a cura di F. REDI-A. FORGIONE, Firenze, 2012, 516-523, in part. 519.

un'apertura di 60 x 150 cm nella tamponatura, Galante accertò che l'interno per un terzo dell'altezza era pieno di «ossami e terriccio», mentre nei giorni successivi, per scoprire il calpestio originario ed «esaminare gli strati della massa», perpendicolarmente all'apertura praticò un varco profondo 1 m, senza raggiungere il piano che fu individuato dopo molte giornate di lavoro; solo il successivo 12 agosto 1889 cominciò, infatti, «lo sgombrò definitivo delle due celle» (B2, B3), scoprendo che erano intercomunicanti<sup>97</sup>. Da quel giorno e sino al 26 ottobre le ossa, che erano mescolate alla terra, furono trasportate al cimitero delle Fontanelle<sup>98</sup> (Fig. 7) con l'aiuto di 10 operai che caricarono 30 carri<sup>99</sup>. Dalla fine del Settecento le cave dismesse delle Fontanelle erano diventate il terzo cimitero pubblico cittadino (cosiddetto Camposantiello), dopo quelli ubicati sulla collina di Poggioreale; vi si deponavano «tutte le ossa che di tanto in tanto si debbono estrarre dalle sepolture delle chiese»<sup>100</sup>. Nel 1892 Galante fece disostruire gli accessi agli ipogei B14, B15 e B16 (Fig. 4), svuotandoli delle ossa ivi accumulate<sup>101</sup>. Nel resoconto degli scavi, dopo aver specificato che l'iscrizione «Ossuario» apposta in B16 era recente, deplora la pratica di depositare in catacomba i resti umani provenienti dalle 'terre sante' delle chiese, precisando che al termine delle sue indagini le ossa erano state portate al cimitero delle Fontanelle<sup>102</sup>. Grazie agli scavi del 1892, appurò l'esistenza di un altro ambiente adoperato come ossario: si tratta della camera B33 (Fig. 4), «anche essa riboccante di ossame», che era stata scoperta ma non indagata da De Jorio nel 1838, alle spalle del presbiterio della basilichetta di Sant'Agrippino<sup>103</sup>. Ulteriori trasferimenti di resti umani alle Fontanelle vennero programmati da Galante nel 1910 e 1912; nel secondo caso, in attesa che l'Amministrazione Comunale di Napoli autorizzasse il trasporto, Costantino Bellotti, sovrintendente dell'Ospizio dei santi Pietro e Gennaro, invitò lo studioso a

<sup>97</sup> EBANISTA, *Nuove acquisizioni*, 519.

<sup>98</sup> G.A. GALANTE, *I nuovi scavi nelle Catacombe di San Gennaro in Napoli*, in «Atti della Reale Accademia di Archeologia, Lettere e Belle Arti in Napoli», XXV/1 (1908), 115-169, in part. 117, 132, 134.

<sup>99</sup> EBANISTA, *Nuove acquisizioni*, 519.

<sup>100</sup> A. DE JORIO, *Indicazione del più rimarcabile in Napoli e contorni [...]*, Nuova ed. accresciuta di molto dall'Autore, Napoli, 1835, 17.

<sup>101</sup> GALANTE, *I nuovi scavi*, 130-132, pianta, F-G; cfr. EBANISTA, *Il piccone del fossore*, 150, fig. 12: F, G.

<sup>102</sup> GALANTE, *I nuovi scavi*, 131-132.

<sup>103</sup> GALANTE, *I nuovi scavi*, 132, pianta, H; cfr. EBANISTA, *Il piccone del fossore*, 141, 150, fig. 12: H.

sistemare le ossa «in un sito appartato [...] in un locale da murarsi»<sup>104</sup>. Il problema continuò a porsi anche negli anni seguenti, dal momento che nel 1924 Gino Chierici, soprintendente all'Arte Medioevale e Moderna della Campania, propose di trasferire in uno dei cimiteri della città o in un settore della catacomba i resti umani disseminati negli ipogei<sup>105</sup>. L'anno successivo venne stilata una perizia per quantificare i lavori di scavo, tra i quali rientravano 35 mc di materiale (terreno, calcinacci e ossa) depositati al livello inferiore «a sinistra del vestibolo» B1 e «nell'ambulacro appena dopo il battistero»; le ossa dovevano essere selezionate e lasciate in catacomba, mentre il materiale doveva finire in discarica<sup>106</sup>.

Non tutti gli ossari furono svuotati, come poté rilevare padre Umberto Maria Fasola, in occasione della campagna di scavi del 1971-74, al termine della quale pubblicò una fotografia del cubicolo B36 (Fig. 8), ubicato sul versante sud dell'ambulacro B10 (Fig. 4), ossia nella zona dove le concordi testimonianze di Pelliccia, Romanelli e Sanchez collocavano le sepolture degli appestati del 1656; la porzione conservata della tamponatura dell'accesso a B36, documentata sin dai tempi di De Jorio<sup>107</sup>, trattiene un grande cumulo di ossa che Fasola non esita a ricondurre «ai tempi delle spaventose pestilenze del passato»<sup>108</sup>. Lo studioso attribuisce ad un ossario anche la parete in bozze di tufo esistente sul fondo della galleria A60 (Fig. 9) che, invece, De Jorio descrive come un «muro con forami che traggono lume da una cantina»<sup>109</sup>. Nel segnalare che un'analogia tamponatura ricorre anche nel tratto finale dell'ambulacro A29, precisa che non «tutte queste ossa sono però di morti di peste»<sup>110</sup>. Non esclude, invece, che l'accumulo di sepolture riscontrabile nella galleria D3 della regione greca sia «moderno (della peste o posteriore)»<sup>111</sup>. In relazione al cranio di un bambino trovato nella cassa dell'arcosolio centrale del cubicolo A6, Fasola suppone che sia «un morto della peste, qui rotolato dall'alto»<sup>112</sup>, suggestionato forse dalla presen-

<sup>104</sup> EBANISTA, *Nuove acquisizioni*, 519.

<sup>105</sup> EBANISTA, *Nuove acquisizioni*, 520.

<sup>106</sup> EBANISTA, *Nuove acquisizioni*, 520.

<sup>107</sup> DE JORIO, *Guida*, tav. I.

<sup>108</sup> FASOLA, *Le catacombe*, 224, fig. 141.

<sup>109</sup> DE JORIO, *Guida*, 80, tav. II n. 16.

<sup>110</sup> FASOLA, *Le catacombe*, 78, 224, fig. 56.

<sup>111</sup> EBANISTA, *Padre Umberto M. Fasola*, 587, fig. 20: D3.

<sup>112</sup> C. EBANISTA, *Il contributo di Nicola Ciavolino alla conoscenza della catacomba di S. Gennaro: le indagini archeologiche del 1971-72*, in *Nicola Ciavolino a vent'anni dalla scompar-*

za del soprastante lucernario, dal quale effettivamente nei secoli sono penetrati materiali di ogni sorta in catacomba<sup>113</sup>. L'ipotesi trova una suggestiva eco nella già richiamata testimonianza di Hollis, secondo il quale nel 1656 migliaia di cadaveri sarebbero stati gettati nelle gallerie cimiteriali dall'alto dei lucernari<sup>114</sup>. A Nicola Ciavolino, suo assistente negli scavi e futuro, viceispettore delle catacombe della Campania, si deve l'annotazione dell'esistenza di un muro a secco che ostruiva il passaggio dal tratto iniziale della galleria B8 (Fig. 4) verso il 'labirinto' ossia l'insieme di ipogei (B42, B43, B45, B46, B47, B50, B25) che si dipartono dal versante nord del medesimo ambulacro al livello inferiore della catacomba<sup>115</sup>; lo studioso ritiene, sia pure con qualche dubbio, che le ossa possano essere «quelle della peste»<sup>116</sup>. Analoghe considerazioni avanzò in occasione degli scavi del 1976-77, a proposito dei distretti scheletrici scoperti nella tomba a fossa 1 del cubicolo A34<sup>117</sup> e nella *forma* 1 del cubicolo A36<sup>118</sup>; a suo avviso, i «resti di ossa», «collocati certamente dopo l'abbandono della catacomba in quanto sono nel materiale di risulta o alluvionale» appartengono ai «tanti appestati che furono sepolti negli antichi cimiteri e in un secondo momento sistemati nelle cavità delle Fontanelle»<sup>119</sup>.

Significative testimonianze materiali riconducibili a inumazioni di età moderna, ma ovviamente senza alcun collegamento con fenomeni pesti-

*sa: il presbitero, lo studioso, l'archeologo, Atti del Convegno di studi, Napoli 8 maggio 2015 («Campania Sacra», 46-47, 2015-16), Napoli, 2016, 31-108, in part. 61, nota 194, fig. 22:b.*

<sup>113</sup> EBANISTA, *Padre Umberto M. Fasola*, 592-593, 604; I. DONNARUMMA, *Materiali ceramici dagli scavi del 1971-72 nella catacomba di San Gennaro a Napoli*, in *Colligere fragmenta. Studi in onore di Marcello Rotili per il suo 70° genetliaco*, a cura di G. ARCHETTI-N. BUSINO-P. DE VINGO-C. EBANISTA, Milano-Spoleto, 2019, 259-275, in part. 274-275.

<sup>114</sup> BLACKBURNE, *Memoirs*, 41-42.

<sup>115</sup> EBANISTA, *Il contributo di Nicola Ciavolino*, 42, figg. 3, 5.

<sup>116</sup> Archivio dell'Ispettorato delle Catacombe della Campania (d'ora in poi AICC), Ciavolino 2, fasc. 7, diario di scavo del 5 luglio 1971 («nel materiale ci sono molte ossa, forse ancora quelle della peste»).

<sup>117</sup> AICC, Ciavolino 2, fasc. 14/3, scheda n. 5 («Svuotata e ispezionata il 2 febbraio 1977. In superficie sono venute fuori ossa sparse appartenenti ai corpi degli appestati. La forma sembra che sia stata già ispezionata da altri»).

<sup>118</sup> AICC, Ciavolino 2, fasc. 14/3, scheda n. 7 («Svuotata e ispezionata il 29 gennaio 1977. A meno 20 cm sono state ritrovate molte ossa sparse di defunti messi, come già ho ricordato altre volte, forse durante la peste»).

<sup>119</sup> AICC, Ciavolino 2, fasc. 13, appunti per la tesi di Ciavolino, scavi 1976-79 («In qualche caso sterrando il materiale della tomba in superficie si sono trovati resti di ossa sparsi. Collocati certamente dopo l'abbandono della catacomba in quanto sono nel materiale di risulta o alluvionale, forse i resti dei tanti appestati che furono sepolti negli antichi cimiteri e in un secondo momento sistemati nelle cavità delle Fontanelle»).

lenziali, sono riemerse nel corso degli scavi condotti dal 1977 al 1992. Mi riferisco, in primo luogo, ad «un piccolo crocifisso», forse di bronzo, trovato il 31 marzo 1977 nella tomba a fossa 1 nel cubicolo A49, al livello superiore della catacomba; Ciavolino assegnò il manufatto, al momento purtroppo non reperibile nei depositi del complesso ianuario, ad un'epoca imprecisata («parrebbe del 1600»)<sup>120</sup>. La *forma* 1, riempita di materiale di risulta non alluvionale, conteneva frammenti di ceramica comune, pezzi di tegoloni, nonché il crocifisso, emerso a circa 10 cm dal fondo<sup>121</sup>.

Un secondo reperto, forse quello più interessante, proviene anch'esso dal livello superiore: si tratta di due trecce di capelli (Fig. 10) scoperte l'8 aprile 1992 sul fondo della tomba a fossa 4, situata ad est dell'edicola della Croce<sup>122</sup>, insieme a frammenti di tessuto e reperti di età tardoantica<sup>123</sup>. I capelli, come hanno evidenziato le analisi radiometriche, si datano al periodo compreso fra il 1445 e il 1526 ( $\pm 2\sigma=59,6\%$ ) o, meno probabilmente, agli anni 1556-1633 ( $\pm 2\sigma=35,8\%$ ), a testimonianza della violazione della sepoltura e del rimescolamento del suo riempimento<sup>124</sup>. In mancanza di elementi che possano ricondurre le trecce al rituale documentato dalle cronache di età aragonese di seppellire insieme alle spoglie del marito i capelli della vedova, tagliati in segno di lutto e di umiliazione<sup>125</sup>, sembra più plausibile che possa trattarsi di una donna sepolta in catacomba in occasione delle epidemie verificatesi fra il 1493 e il 1526 ovvero di resti riesumati da una delle chiese di Napoli e poi trasferiti nel complesso ianuario di Capodimonte.

Il rinvenimento delle due trecce trova una sorprendente corrispondenza con quanto scrive Romanelli nel 1815 a proposito dei cadaveri (da lui identificati, senza alcuna prova, con gli appestati del 1656) che aveva

<sup>120</sup> AICC, Ciavolino 2, fasc. 14/3, scheda n. 19; cfr. AICC, Ciavolino 4, fasc. 29, *Verbale della perquisizione effettuata dal Nucleo Regionale della Polizia Tributaria di Napoli il 18 aprile 1984*, f. 5 («Nr 1 piccolo crocifisso di bronzo di epoca moderna»).

<sup>121</sup> AICC, Ciavolino 2, fasc. 14/3, scheda n. 19.

<sup>122</sup> N. CIAVOLINO, *Scavi e scoperte di archeologia cristiana in Campania dal 1983 al 1993*, in *1983-1993: dieci anni di archeologia cristiana in Italia. Atti del VII Congresso nazionale di archeologia cristiana (Cassino 20-24 settembre 1993)*, a cura di E. RUSSO, Cassino, 2003, 615-669, in part. 649.

<sup>123</sup> AICC, Ciavolino 3, fasc. 17/1a, diario di scavo dell'8 aprile 1992.

<sup>124</sup> G. PONTICELLI-I. PASSARIELLO-F. MARZAIOLI-C. EBANISTA-F. TERRASI, *Datazione 14C di alcuni materiali provenienti dagli scavi nella catacomba di S. Gennaro a Napoli: vecchie indagini, nuove acquisizioni*, in «Archeologia Medievale», XLVI (2019), 279-284, in part. 282-283.

<sup>125</sup> G. VITALE, *Ritualità monarchica, cerimonie e pratiche devozionali nella Napoli aragonese*, Salerno, 2006, 155-156.



visto in catacomba, «ancora vestiti dei loro abiti con calze, e scarpe, e co' capelli nel capo»<sup>126</sup>. A meno che non sia il frutto di un racconto inventato, come sostiene Sanchez, la testimonianza di Romanelli sembra alludere a resti umani di età piuttosto recente, in rapporto alla conservazione dei capelli e dell'abbigliamento. Va detto, tuttavia, che nel 1987 Ciavolino in un loculo dell'ipogeo del bambino' – ubicato al di sotto dell'ambulacro A2 e attualmente inaccessibile – scoprì «i resti mummificati di un bambino con indosso una tunichetta bianca»<sup>127</sup>. Particolarmente utile – ai fini dell'ampliamento dei dati – sarebbe accedere a questa camera funeraria, dove forse si conservano ancora i resti dell'abito che potremmo sottoporre alla datazione radiometrica, come abbiamo fatto per altri materiali della catacomba nell'ambito di un lavoro interdisciplinare che sta dando ottimi risultati.

Tirando le somme di questa preliminare analisi sull'uso funerario della catacomba di S. Gennaro in età moderna, non possiamo spingerci ad affermare con certezza, ma neppure a smentire categoricamente che il cimitero, tra la fine del medioevo e l'età moderna, accolse morti di peste, come attestano le fonti scritte a partire dal 1493. Discorso analogo vale per l'altra funzione assolta a partire dal 1658, due anni dopo la terribile peste che decimò la popolazione di Napoli e del Regno, allorché prese avvio l'usanza di trasferire a Capodimonte i resti riesumati dalle chiese urbane. La notizia fornita dal documento del 1658, richiamato da Scherillo peraltro senza segnatura, non prova che tutti i cubicoli murati siano ossari di svuotamento, in assenza di indagini dettagliate che tengano conto delle questioni topografiche e dell'indispensabile ausilio di analisi archeometriche e antropologiche. È, quindi, evidente che solo ulteriori ricerche d'archivio e l'avvio di nuovi scavi nelle aree non toccate dalle precedenti indagini potranno appurare l'effettiva consistenza delle due modalità del riutilizzo funerario del cimitero tardoantico attestate dalla tradizione documentaria: la prima circoscritta al periodo compreso tra il 1493 al 1656, la seconda tra il 1658 e gli albori dell'Ottocento, anterior-

<sup>126</sup> ROMANELLI, *Napoli antica*, 124, nota a.

<sup>127</sup> N. CIAVOLINO, *Nuovi affreschi delle catacombe di San Gennaro*, in *Studi Ianuariani in occasione del VI centenario della prima notizia storica della liquefazione del sangue di S. Gennaro (1389-1989)*, a cura di D. AMBRASI-U. DOVERE, Napoli, 1989, 185-206, in part. 186; cfr. C. EBANISTA-M.G. ORIGINALE, *Il vestibolo superiore e l'ambulacro A2 della catacomba di S. Gennaro a Napoli: dati preliminari sugli scavi del 1987*, in *Atti VIII Congresso Nazionale di Archeologia Medievale, Matera 12-15 settembre 2018*, III, *Luoghi di culto e archeologia funeraria*, a cura di F. SOGLIANI-B. GARGIULO-E. ANNUNZIATA-V. VITALE, Firenze, 2018, 88-93, in part. 88-90, fig. 1a, d.

mente all'attivazione di un vero sistema cimiteriale moderno a Napoli e all'inizio degli sterri avviati in catacomba da De Jorio nel 1830.



Fig. 1. La basilica di S. Gennaro *extra moenia*, interno (da EBANISTA, *Gli scavi e i restauri del XX secolo*, fig. 2b).

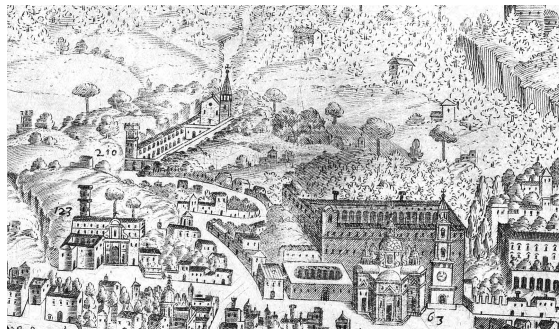


Fig. 2. Veduta della città di Napoli realizzata da Alessandro Baratta nel 1629; il n. 210 indica il lazaretto di S. Gennaro (da EBANISTA, *Nuovi dati sulla basilica*, fig. 17).



Fig. 3. La galleria A4 al livello superiore della catacomba di S. Gennaro (foto Pontificia Commissione di Archeologia Sacra).

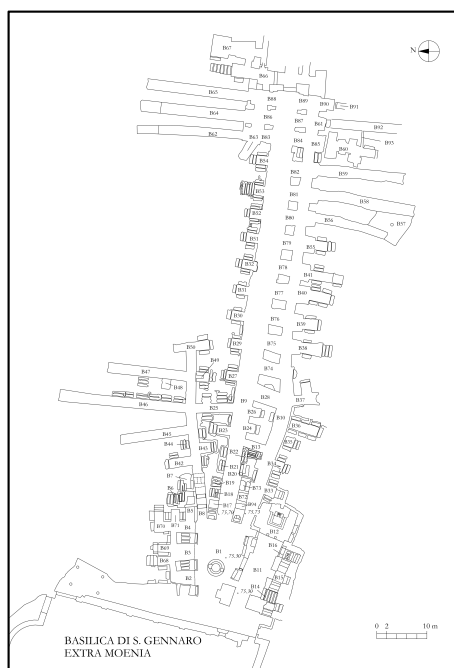


Fig. 4. Planimetria del livello inferiore della catacomba di S. Gennaro (da EBANISTA, *Gli spazi funerari*, fig. 2).

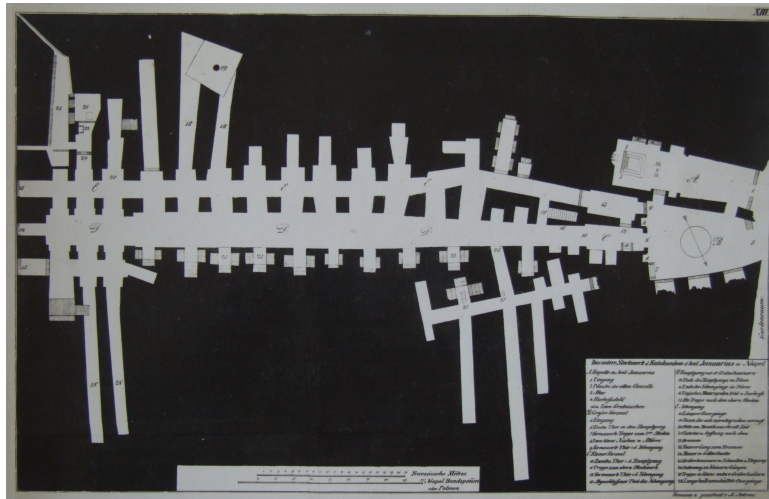


Fig. 5. Planimetria del livello inferiore della catacomba di S. Gennaro edita da Bellermann nel 1839; il n. 13 indica il tratto iniziale della galleria B10 chiuso da due muri (da BELLERMANN, *Über die ältesten*, tav. XIII).

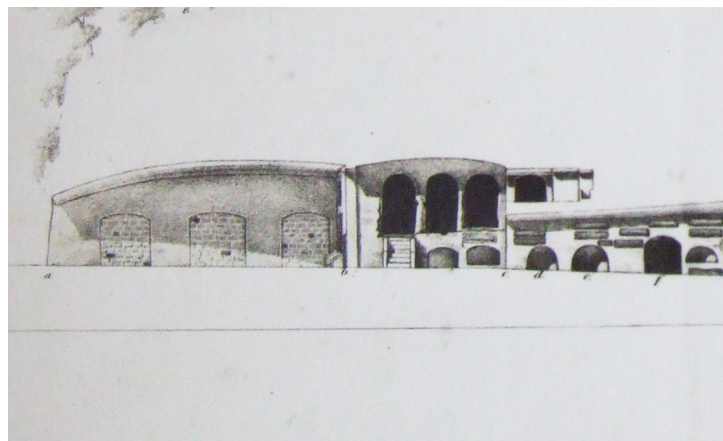


Fig. 6. Particolare della sezione trasversale del livello inferiore della catacomba di S. Gennaro pubblicato da Bellermann nel 1839; a sinistra si riconoscono gli accessi murati agli ipogei B2, B3 e B4 (da BELLERMANN, *Über die ältesten*, tav. XV).



Fig. 7. Il cimitero delle Fontanelle, scorcio (foto di C. Ebanista).



Fig. 8. Il cubicolo B36 della catacomba di S. Gennaro con i resti della tamponatura in muratura e le ossa (AICC, foto 1627).



Fig. 9. La galleria A60 della catacomba di S. Gennaro, parete di fondo (da FASOLA, *Le catacombe*, fig. 56).



Fig. 10. Trecce di capelli scoperte l'8 aprile 1992 in una tomba presso l'edicola della Croce nel livello superiore della catacomba di S. Gennaro (foto di C. Ebanista).

Desidero ringraziare molto vivamente il prof. Gianmaria Palmieri per avermi coinvolto in questa prestigiosa iniziativa editoriale. Per il costante e fattivo sostegno nell'attività di valorizzazione e studio delle catacombe napoletane ringrazio il card. Gianfranco Ravasi, presidente della Pontificia Commissione di Archeologia Sacra, mons. Pasquale Iacobone, segretario dello stesso organismo, e il prof. Fabrizio Bisconti, sovrintendente archeologico delle catacombe. Sono, altresì, molto grato al prof. Francesco Senatore, all'arch. Rosario Claudio La Fata e ai dott. Iolanda Donnarumma e Simone Marinaro per l'aiuto fornito nel corso delle ricerche.

## LO SPETTRO DELL'UNTORE. STREGONERIA ED EPIDEMIA NEL SALEM VILLAGE DEL XVII SECOLO

AUGUSTO FERRAIUOLO

«Salem feb'y the 29th 1691/2.<sup>1</sup> Whereas Mrs Joseph Hutcheson Thomas putnam Edward putnam and Thomas preston Yeomen of Salem Village in the County of Essex personally appeared before us, and made Complaint on Behalfe of their Majests against Sarah Good the wife of William Good of Salem Village aboves'd for suspition of Witchcraft by her Committed, and thereby much Injury donne to Eliz parris, Abigail Williams Anna putnam and Elizabeth Hubert all of Salem Villages<sup>2</sup>».

Con queste parole ha inizio quello che probabilmente è il più noto processo<sup>3</sup> di stregoneria del mondo occidentale. La crisi ovviamente inizia prima, quando a gennaio 1692 due ragazzine abitanti nella casa del Reverendo Samuel Parris, sua figlia Elizabeth di appena nove anni e la nipote undicenne Abigail Williams, cominciano a comportarsi in modo abnorme. Secondo il resoconto delle testimonianze redatto dal reverendo Deodat Lawson,<sup>4</sup> le ragazze si lanciavano violentemente contro i muri, come se cercassero di volare, urlavano, strisciavano, indicavano cose inesistenti. Ciò porta il medico presente, che si assume sia William Gri-

<sup>1</sup> La modalità di doppia indicazione dell'anno (1691/2) è comune nei documenti di questo periodo. È il cosiddetto *Old Style/New Style double dating*, che è generato dalla tardiva adozione del calendario Gregoriano nel Regno Unito e nelle sue colonie: L'inizio del nuovo anno, per l'*Old Style*, è il 25 marzo. Ringrazio Kevin McDermott per l'aiuto in questa mia annotazione.

<sup>2</sup> «Salem, febbraio il 29 1691/2. Considerato che i signori Joseph Hutcheson, Thomas Putnam, Edward Putnam e Thomas Preston possidenti a Salem Village (*oggi Danvers, Massachusetts, nota mia*) nella Contea di Essex personalmente sono apparsi davanti a noi e hanno sporto denuncia in nome delle loro Maestà contro Sarah Good, moglie di William Good del sopraddetto Salem Village per sospetto di stregoneria da lei commessa, e in tal modo ha provocato ferite ad Elizabeth Parris, Abigail Williams, Anna Putnam ed Elizabeth Hubert tutte di Salem Village» (*le libere traduzioni degli atti sono a cura mia*). Un fondamentale riferimento archivistico è la riedizione elettronica dei documenti originali disponibile presso <http://salem.lib.virginia.edu/17docs.html>.

<sup>3</sup> In realtà è più corretto parlare di processi, anche se la vicenda è unica.

<sup>4</sup> Lawson era stato ministro a Salem Village, dal 1684 al 1688. Nel 1692 pubblica a Boston il controverso pamphlet *A Brief Narrative of Some Remarkable Passages at Salem Village* riportando resoconti oculari che vanno dal 19 marzo al 5 aprile.



ggs,<sup>5</sup> ad affermare che le affezioni delle ragazze sono soprannaturali e loro stesse sono sotto «la mano del Male». Da qui a parlare di affezione diabolica perpetrata grazie ad azioni di stregoneria il passo è breve. John Hale, pastore della vicina Beverly, nonché predicatore a Salem a partire dal 1664, pubblica *A modest enquiry into the nature of witchcraft* (Boston, 1702), dove descrive da testimone oculare le affezioni delle vittime:

«questi bambini venivano morsi e pizzicati da agenti invisibili; le loro braccia, il collo e la schiena ruotavano in questo modo e in quel modo, e tornavano di nuovo indietro, così che era impossibile per loro fare da soli, e al di là degli effetti che qualsiasi crisi epilettica, o malattia naturale potessero provocare. A volte entravano in catatonìa, le loro bocche si fermavano, la gola rotta, gli arti strappati e tormentati così da commuovere visceralmente un cuore di pietra».

Il Reverendo Hale conclude: «non mi dilungherò nella descrizione delle loro sofferenze crudeli, perché erano in tutte le cose afflitte come i figli di John Goodwin a Boston, nell'anno 1689»<sup>6</sup>.

Elizabeth e Abigail stanno male. Molto. Una vicina di casa, Mary Sibley, viste le gravi sofferenze delle bambine, tenta un rimedio tradizionale e incarica la coppia di schiavi del Reverendo Parris, Tituba e John Indian, di fare una *witchcake* a base di urina, segale e cenere. Secondo la tradizione, facendo mangiare la *witchcake* a un cane, questi avrebbe permesso di scoprire la strega colpevole della fascinazione. Il rituale si compie e le ragazze iniziano a indicare proprio Tituba come la persecutrice. Il Reverendo Parris non può che disapprovare quanto è successo, per cui rimprovera aspramente e pubblicamente Goodwife Sibley, costringendola a scusarsi verso la comunità per avere introdotto pratiche diaboliche. Tituba, di fronte a un gruppo di «rispettabili gentlemen» riunitosi a casa di Parris e di cui fa parte anche lo stesso Reverendo Hale, non può che confessare di aver fatto la *witchcake*, ma dichiara di non essere una strega. Il consiglio per Parris è di non precipitare le cose e rifugiarsi nella preghiera, anche perché né Elizabeth né Abigail hanno

<sup>5</sup> All'epoca degli eventi Griggs è l'unico medico a Salem Village, dove è giunto alla fine degli anni '80 proveniente da Gloucester.

<sup>6</sup> I sintomi riscontrati sui bambini Goodwin, nella vicina Boston, sono causati dalle stregonerie perpetrate da Goody Anne Glover, accusa per cui venne processata ed impiccata nel 1688. Nel processo contro Anne Glover un ruolo preminente è svolto dal reverendo Cotton Mather, che avrà una funzione fondamentale anche nella vicenda di Salem Village. Va ricordato che nel New England possessioni diaboliche sono riportate a partire dal XVI secolo.

l'età per poter testimoniare di fronte ad un tribunale.<sup>7</sup> Ma qualche settimana dopo altre ragazze, questa volta in età adeguata come Elizabeth Hubbard, riferiscono di essere molestate non solo da Tituba, ma anche da Sarah Good e Sarah Osborne. Il mandato di comparizione viene emesso il 29 di febbraio e il 1° marzo cominciano gli interrogatori delle tre accusate che termineranno il 7 marzo. Tituba, descritta come una *Indian Woman*,<sup>8</sup> confessa la propria articolata colpevolezza<sup>9</sup> e accusa le altre due imputate. Dopo un iniziale tentativo<sup>10</sup> di negare le accuse, Tituba racconta che il diavolo, di volta in volta sotto forma di maiale, di grosso cane nero, di gatto rosso o di gatto nero, le aveva comandato di servirlo. A infierire sulle bambine erano state Sarah Osborne e Sarah Good, insieme ad altre due donne e un uomo di Boston, a lei sconosciuti. Good e Osborne sono sicuramente streghe anche perché hanno dei famigli<sup>11</sup>. Good ha un piccolo uccello giallo e Osborn una creatura con ali, gambe e testa di fanciulla e un'altra irsuta, con un naso lungo, alta meno di un metro. Il Reverendo Parris riferirà successivamente che durante l'interrogatorio le bambine erano estremamente agitate e sofferenti, salvo improvvisamente calmarsi nel momento in cui Tituba accusa Goode e Osborn. Alla fine della deposizione riprendono a lamentarsi perché, a loro dire, tormentate dalle due donne. Tituba non riesce però a vedere l'intervento delle due streghe in quanto il diavolo l'ha resa momentaneamente cieca.

Il ruolo ambiguo di Tituba è confermato dalla testimonianza di Ann Putnam jr, datata 1° marzo. Tituba le è apparsa pochi giorni prima e l'ha torturata. Ciò è continuato fino all'inizio della deposizione della schiava; ma appena Tituba confessa, le torture si alleviano fortemente. Elizabeth Hubbard depone in modo analogo:

<sup>7</sup> Le più ferventi accusatrici furono, almeno inizialmente, un gruppo di giovani donne, la cui età va dai nove anni di Elizabeth Parris (che proprio per la giovane età non verrà chiamata a deporre) ai venti di Mary Warren, con l'unica eccezione di Sara Vibber, trentaseienne.

<sup>8</sup> L'etnia di Tituba è controversa. Nei documenti Tituba, insieme al marito John viene indicata come *Indian*, ma molto probabilmente era di origini caraibiche.

<sup>9</sup> Robert Calef, nel suo *More Wonders of the Invisible World*, pubblicato a Londra nel 1700, afferma che la confessione di Tituba fu estorta dal Reverendo Parris attraverso percosse e promesse di pagamenti (189).

<sup>10</sup> Dell'interrogatorio di Tituba esistono due verbali, redatti da Ezechiel Chevers e da un altro scrivano (forse Joseph Putman) per il magistrato Jonathan Corwin. Non differiscono se non in particolari poco rilevanti.

<sup>11</sup> La presenza di famigli è una prova consistente di stregoneria, come indicato da Michael Dalton nel suo *The Country Justice* (Londra, 1618).

«il venticinque febbraio 1691/92 ho visto l'apparizione di Tituba Indian che mi ha subito tormentato pizzicandomi e pungendomi e quasi soffocandomi: e così ha continuato a farmi molto male fino al giorno del suo interrogatorio il 1° di marzo ed anche all'inizio dello stesso: ma appena ha cominciato a confessare smise di farmi del male e da allora mi ha tormentato lievemente».

Questo a differenza dell'altra imputata, Sarah Good. Infatti, Elizabeth nello stesso giorno depone che

«il 28 febbraio 1691/92 ho visto l'apparizione di Sarah Good che mi afflisce in modo grave pizzicandomi e pungendomi e così lei ha continuato a farmi del male fino al primo giorno di marzo essendo quello il giorno della sua comparsa in tribunale e quindi ha continuato a farmi del male e a torturarmi anche durante il tempo della sua deposizione ed anche diverse volte mi ha afflitto e spinto a scrivere nel suo libro: e poi nel giorno della sua deposizione ho visto l'apparizione di Sarah Good affliggere e fare del male ai corpi di Elizabeth Parish, Abigail Williams e Ann Putnam jr e anche ho visto l'apparizione di Sarah Good apporre marchi al corpo di Sarah Vibber. Ancora, la notte dopo la deposizione Sarah Good venne da me scalza e a gambe nude e mi tormento gravemente pungendomi e pizzicandomi e io veramente credo che Sarah Good mi abbia stregato e poi quella notte Samuel Sibly che stava facendomi compagnia colpì Sarah Good sul suo braccio».

L'interrogatorio di Tituba non è però finito. Il 2 di marzo, di fronte al magistrato Jonathan Corwin, la schiava elabora la sua confessione: il diavolo si è presentato a lei, ordinandole di servirlo per sei anni e facendole marchiare col sangue un libro dove c'erano altri marchi. Sono quelli di Sarah Good e Sarah Osborne e di altre persone, alcuni delle quali di Salem Village, altre di Boston.

Che le tre siano streghe è confermato anche da William Allen che il 5 marzo depone che la notte del 1° ha sentito uno strano rumore, proveniente da una strana e inusuale bestia sdraiata sul terreno che è scomparsa subito. Nello stesso posto ha visto tre donne, anch'esse scomparse all'improvviso. Erano Good, Osborne e Tituba. Il resoconto è confermato da John Hugues che, inoltre, ha visto ai piedi del suo letto un grosso gatto grigio. Allen aggiunge che il 2 di marzo Sarah Good le è apparsa nella sua camera dove lui era a letto, in una strana luce e si è seduta ai suoi piedi. Allora lui ha scalcato e la visione è scomparsa.

E che siano streghe verrà confermato anche dall'esame fisico a cui le accusate vengono sottoposte. Il 5 marzo, William Good, marito di Sa-

rah, dichiara di aver notato la notte prima della comparsa in tribunale della moglie una verruca proprio sotto la spalla sinistra, cosa che lei non aveva mai avuto. Questo genere di pratiche si ripeterà nel corso dei processi. Ad esempio, il 5 giugno sotto la supervisione di J. Barton sei indagate, tra cui la Good. La ricerca corporale evidenzia su alcune di loro delle «escrescenze sovrannaturali di carne tra le pudenda e l'ano molto simili a capezzoli non usuali nelle donne».

È bene ricordare che durante i processi verranno impiegate diverse modalità per scoprire le streghe di Salem Village. Ad esempio, il *touch test*: durante la sua deposizione, datata 13 maggio, viene chiesto ad Abigail Soames di prendere le mani della sofferente Mary Warren che immediatamente si sente meglio. Questo esperimento viene ripetuto tre volte, con analogo risultato. Invece Mary Warren, quando comandato, non riesce a prendere le mani di Abigail, perché appena provava ad avvicinarsi l'apparizione di Abigail si intrometteva tra di loro, con violenza. Ancora, il 18 di maggio viene chiesto a John Willard di recitare la *Lord's Prayer* (Padre Nostro), ma lui incespica fin dall'inizio e sbaglia le parole.

L'epidemia satanica con la conseguente caccia alle streghe è iniziata e si espanderà a macchia d'olio, con una velocità veramente straordinaria. Il coinvolgimento della comunità di Salem Village, ma anche dei luoghi vicini come Andover, Beverly, Salem Town, fino a Lynn e Gloucester, è pressoché totale. La stessa città di Boston viene, sia pure indirettamente, coinvolta nella vicenda.

Non è questo il luogo per una analisi dettagliata di come gli eventi si sviluppano e si intrecciano, così come non è il momento di suggerire ipotesi interpretative. Per entrambi si rinvia alla sterminata bibliografia che comincia a svilupparsi quasi contemporaneamente ai processi.<sup>12</sup> Basterà ricordare che la vicenda legale terminerà più di un anno dopo, nel

<sup>12</sup> È davvero difficile, se non impossibile, suggerire qui delle linee di approfondimento. Per motivi storici, ritengo necessarie le letture di COTTON MATHER, *Wonders of the Invisible World*, New England, 1693, JOHN HALE, *A modest enquiry into the nature of witchcraft*, Boston, 1702, ROBERT CALEF, *More Wonders of the Invisible World*, Londra, 1700, e INCREASE MATHER, *Cases of Conscience Concerning Evil Spirits*, Boston, 1693, al tempo stesso fonti primarie e secondarie per l'economia di questo scritto. Un inquadramento puntuale è offerto, ad esempio, da MARY BETH NORTON, *In the Devil's Snare. The Salem Witchcraft Crisis of 1692*, New York, 2002 e STEPHEN NISSELBAUM, *Salem Possessed. The Social Origins of Witchcraft*, Cambridge, 1974. È utile ad un primo approccio, per il suo inquadramento cronologico, il testo di MARILYNNE ROACH, *The Salem Witch Trials, A Day-By-Day Chronicle of a Community Under Siege*, Lanham, 2002. E naturalmente non si può non citare ARTHUR MILLER, *The Crucible*, New York, 1953, che traduce magistralmente gli eventi di Salem in una drammaturgia dai profondi coinvolgimenti contemporanei.

maggio del 1693, e coinvolgerà almeno 144 persone (soprattutto donne, ma anche 38 uomini), la maggior parte delle quali venne imprigionata. Quattordici donne e cinque uomini vennero impiccati; un uomo morì durante la tortura della pressione delle pietre, mentre tre donne, due bambini e due altri uomini morirono in carcere<sup>13</sup>. Naturalmente la portata storico-culturale degli eventi di Salem Village è così duratura che ancora oggi rende utili ricerche e riflessioni.

Qui mi limiterò ad alcune considerazioni su questa epidemia e sui suoi contagi.

**Lo spettro dell'untore.** L'uso (ed abuso) del termine epidemia per questa vicenda serve a indicarne alcune caratteristiche: la diffusione rapida, la localizzazione, la durata temporale, i meccanismi di contagio, addirittura gli indici di morbilità e il tasso di mortalità. Ma occorre sempre tenere presente che stiamo utilizzando un piano metaforico, utile forse come strumento euristico, ma nulla più. I limiti sono evidenti. Per dire, qual è la «malattia»? Quella che molti hanno definito una «psicosi collettiva»? Il termine non è solo ambiguo, ma tecnicamente infondato. Al massimo è anch'esso utile per descrivere il fenomeno. Ancora, l'ergotismo provocato dalla segale usata per la panificazione?<sup>14</sup> Una encefalite epidemica?<sup>15</sup> Ovviamente qui siamo già su piani interpretativi. Oppure, privilegiando un punto di osservazione emico, siamo di fronte a una serie di interventi diabolici e ai tentativi di un suo contenimento? Anche questo è un piano interpretativo che ha, magari, il vantaggio di lasciare la parola agli agenti storici. Nel mio discorso scelgo, almeno inizialmente, questa prospettiva.

Se dunque Salem Village è il teatro di una virulenta diffusione satanica, una domanda fondamentale è: chi diffonde l'epidemia? È bene sottolineare subito che nel caso di Salem Village il demonio non attacca direttamente i soggetti, a differenza di quanto riportato nei precedenti episodi di Groton (MA) e Tocutt (l'attuale Brandford, CT), descritti come esempi di possessione diabolica<sup>16</sup>. A Salem Village la mediazione umana è fondamentale: il demonio si insinua attraverso agenti. Sono loro che

<sup>13</sup> Per la cronaca, anche due cani vennero accusati di stregoneria e uccisi. Individuare con esattezza coloro che furono coinvolti nel processo non è facile per via di errori e incompletezze degli archivi.

<sup>14</sup> Questa ipotesi fu suggerita nel 1976 da LINNDA CAPOREAL, *Ergotism: The Satan Loosed in Salem*, in "Science", n. 192, 1976, 21-26.

<sup>15</sup> Vedi LAURIE WINN CARLSON, *A Fever in Salem*, Chicago, 1999.

<sup>16</sup> MARY BETH NORTON (2002: 45).

diffondono l'epidemia satanica. Questi agenti sono le varie Sarah Good, Sarah Osborne o Tituba. Un agente è George Burroughs, ministro Puritano impiccato il 19 agosto 1692 di fronte a Cotton Mather, o Dorcas Good, che ha solo quattro anni. Anche Giles Corey che protestò la sua innocenza sotto il peso delle pietre, tortura da cui non uscì vivo, o George Jacobs Sr., impiccato a seguito delle accuse di sua nipote Margaret. E così via. Tra confessioni ed estorsioni, un enorme numero di streghe e stregoni verrà individuato. C'è chi firma col sangue un patto col demonio, chi è aiutato da famigli nelle sue nefandezze, chi non sa recitare le preghiere, chi ha il marchio del diavolo sulla propria carne, chi ha ucciso con la stregoneria i soldati impegnati nella guerra contro i nativi, e così via.

Ma c'è una cosa comune a tutti gli accusati: appaiono alle vittime come *spettri*. Sono le apparizioni ad affliggere tormenti, come nel caso di Mary Walcott, quasi soffocata dallo spettro di Sarah Proctor, o di Mercy Lewis, picchiata con un bastone dall'apparizione di George Jacobs. William Beale riesce a far scomparire lo spettro di Philip English che gli fa sanguinare violentemente il naso recitando una preghiera, mentre l'apparizione di John Willard attacca Bray Wilkins e suo nipote Daniel. Un eventuale elenco ripercorrerebbe la quasi totalità degli atti dei processi.

È risaputo che l'uso delle *spectral evidences*, vale a dire le prove basate su sogni o visioni, ha giocato un ruolo fondamentale<sup>17</sup> nella vicenda di Salem Village, provocando dibattiti e contestazioni a non finire anche durante lo svolgimento degli stessi processi. Ma cos'è la *spectral evidence*? La caratteristica fondamentale fa riferimento alla comune convinzione che se una persona stringe un'alleanza col diavolo, le viene concesso il permesso di assumere l'apparenza (*spectre*) della stessa persona in forma spettrale per reclutare altri e compiere le sue azioni nefaste<sup>18</sup>. Da un punto di vista teologico questo è un aspetto importante perché determina per converso che se una persona «vede» uno spettro compiere un atto diabolico, ne consegue che la persona raffigurata nella visione non può che essere una strega/stregone, in quanto ha evidentemente concesso al diavolo l'uso della sua immagine<sup>19</sup>. Questa base teologica è

<sup>17</sup> «Delle centocinquanta sei persone imprigionate, settantanove erano accusate soltanto sulla base di prove spettrali» (SARAH KREUTTER *The Devil's Specter: Spectral Evidence and the Salem Witchcraft Crisis*, in "The Spectrum. A Scholars Day Journal", 2(8), 2011, 12).

<sup>18</sup> WENDEL CRAKER, *Spectral Evidence, Non-Spectral Acts of Witchcraft, and Confession at Salem in 1692*, in "The Historical Journal", n. 40, 1997, 331 – 358.

<sup>19</sup> È interessante notare come in ambito etnografico la prova spettrale, ovviamente ricon-

altresì supportata sul piano giuridico da un testo molto diffuso nel New England all'epoca dei fatti, riguardante i processi di stregoneria di Bury St. Edmunds, nel Suffolk inglese, dal titolo *A trial of Witches*, pubblicato a Londra nel 1682. Nel testo è evidente che un giurista di grossa levatura come Sir Matthew Hale, confortato dall'influente filosofo Thomas Browne, ammette l'uso delle prove spettrali<sup>20</sup>. I giudici a Salem decidono di consentire l'uso delle prove spettrali, ma giustamente Craker (1997) ricorda che a Salem la prova spettrale di per sé non è sufficiente e va corroborata con *non-spectral act of malefic witchcraft* (atti concreti di stregoneria malefica) o dalla confessione. Questa posizione si fonda sulla diatriba che vide coinvolti, tra gli altri, Increase e Cotton Mather (padre e figlio), i già citati John Hale e Robert Calef, ma anche il magistrato Robert Pike, il reverendo Samuel Willard e lo stesso Governatore del Massachusetts William Phips. E ovviamente i giudici coinvolti nei processi. Già nel 1618 Michael Dalton, nel citato *The Country Justice*<sup>21</sup>, aveva suggerito che le prove spettrali sono utili come indizio, ma non sufficienti per l'incarcerazione. John Richards, giudice della *Special Court of Oyer and Terminer*<sup>22</sup>, scrive a Cotton Mather per avere indicazioni circa le prove spettrali e il reverendo risponde definendo tali prove come presuntive<sup>23</sup>. Ma ciò non salva Bridget Bishop, la prima presunta strega a essere impiccata<sup>24</sup>. A giugno, altri ministri, come il reverendo Willard e il reverendo Milborne, mettono in guardia la corte che il diavolo può assumere sembianze di persone innocenti, pertanto il rischio di condanne

ducibile al pensiero magico, viene documentata in diverse situazioni storiche che geografiche. Per esempio, ERNESTO DE MARTINO, in *Il Mondo Magico*, Torino, 1948, riporta il caso del missionario Grubb: «Una volta un indigeno lengua del Paraguay accusò il missionario Grubb di avere rubato le zucche del suo giardino, per il semplice fatto che lo aveva visto in sogno compiere questo atto. Sebbene il missionario si affannasse a convincere il suo accusatore della falsità dell'accusa, questi tenne duro: Grubb aveva rubato le zucche, poiché in sogno era stato visto entrare nel giardino e portarle via» (163).

<sup>20</sup> È possibile che la diffusione del testo abbia influenzato non solo i giudici ma le vittime stesse. La descrizione delle loro sofferenze è molto simile a quanto documentato nel caso di Bury St. Edmunds.

<sup>21</sup> Il testo, pubblicato a Londra, è uno dei manuali legali più importanti usati nelle colonie inglesi.

<sup>22</sup> Dopo una iniziale fase svolta nella corte locale, il Governatore Phips istituisce a metà maggio del 1692 questa speciale corte.

<sup>23</sup> Solo più tardi però Cotton Mather rivede la sua posizione circa Satana che assume le apparenze solo dei suoi accoliti (NORTON, 2002: 182) pur mantenendo il pieno supporto all'operato della corte.

<sup>24</sup> Secondo CRAKER (1997: 337) è discutibile che la condanna di Bishop sia basata esclusivamente su prove spettrali, come invece generalmente accettato.

errate è grande. Non solo, altri prominenti personaggi come Robert Pike, capo della milizia, e John Foster, membro del consiglio, criticano l'uso delle prove spettrali<sup>25</sup>. Il Governatore Phips comincia a ricevere forti pressioni riguardanti l'operato della corte. Nell'ottobre 1692 viene pubblicato *Cases of Conscience*, di Increase Mather, che insiste che le prove per la stregoneria devono essere chiare come quelle per qualsiasi altro reato e conclude con la celebre frase: «è meglio che dieci sospette streghe scappino piuttosto che una persona innocente venga condannata». L'8 di ottobre comincia a circolare una lettera scritta dall'influente mercante Thomas Brattle, profondamente contrario all'uso delle prove spettrali, che rientrano in quella che chiama la superstizione di Salem. Nonostante la posizione ribadita di Cotton Mather circa l'impeccabile operato della corte, espressa anche nel suo *Wonders of the Invisible World*, Phips interviene fermando nuove detenzioni e smantellando il 29 ottobre 1692 la *Court of Oyer and Terminer*. La nuova *Superior Court of Assizes* viene nominata il 16 dicembre, con l'indicazione di ignorare le prove spettrali.

Il dibattito procederà nel corso dei secoli e, di fatto, non è ancora concluso. Ma è indubbio che, sia pure con diversi gradi di rilevanza, le prove spettrali siano state di straordinario peso nella vicenda di Salem, come molti hanno sottolineato<sup>26</sup>, al punto che senza di esse non pochi accusati sarebbero stati prosciolti<sup>27</sup>.

Rimane il fatto che l'epidemia di Salem Village si diffonde grazie all'untore diabolico e ai suoi spettri. È il contagio, e la paura che porta con sé, e il tentativo disperato di un suo controllo attraverso l'individuazione degli agenti di trasmissione, volontari e malvagi. Paradossalmente, dunque, lo spettro dell'untore è una razionalizzazione, attraverso cui la paura dell'ignoto diabolico prende forma, trova una spiegazione e, in ultima analisi, può essere finalmente combattuto. È ancora una volta la collera manzoniana a cui piace più «d'attribuire i mali a una perversità umana, contro cui possa far le sue vendette, che di riconoscerli da una causa, con la quale non ci sia altro da fare che rassegnarsi»<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Almeno una voce discordante è presente all'interno della corte. Si tratta di Nathaniel Saltonstall che si dimise subito dopo l'impiccagione di Bishop proprio per l'uso delle prove spettrali.

<sup>26</sup> Ad esempio, SARAH KREUTTER, 2011, citato in nota 16.

<sup>27</sup> Vedi ROSS J PUDALOFF, *Witchcraft at Salem: (Mis)representing the subject*, in "Semitica" 83/84, 1991, 333 - 349.

<sup>28</sup> ALESSANDRO MANZONI, *I Promessi Sposi*, Torino, 1985, p. 573.





## NAPOLI 1943-1944

GIOVANNI CERCHIA

La Seconda guerra mondiale è stata l'esperienza più violenta e distruttiva della storia umana, una frattura epocale tra un vecchio mondo al tramonto e l'alba di un nuovo ordine mondiale, segnata da stermini e crudeltà d'ogni sorta, con uno spaventoso bilancio di circa 60 milioni di vittime. Fortunatamente, il nostro Paese ne registrava un numero relativamente basso: *appena* 444.523, meno di quelle subite nel corso della Grande guerra, poco più di quelle statunitensi, quasi nulla in confronto a quelle sovietiche, tedesche, cinesi o polacche. A impressionare, però, è la qualità del dato italiano, con più di 210 mila decessi per cause belliche (il 47% del totale) registrato dopo la resa dell'8 settembre 1943, 186 mila dei quali non indossavano la divisa<sup>1</sup>. Sotto le bombe cadevano in 70.543, il 16%, paradossalmente quasi tre volte il numero dei trucidati dallo stragismo nazifascista<sup>2</sup>. Vieppiù interessante è la disomogeneità geografica delle morti e delle distruzioni, con Napoli che sembrerebbe potersi imputare quasi un terzo di tutte le vittime dei bombing, circa 20 mila in termini assoluti<sup>3</sup>: prima dal 1940, per mano della sola *Royal Air Force* britannica; poi in coppia con le fortezze volanti della *United States Army Air Force* dal 4 dicembre 1942<sup>4</sup>; quindi sotto i colpi della vendicativa *Luftwaffe* tedesca tra l'autunno del 1943 e la primavera del 1944<sup>5</sup>. Questa stima per il caso napoletano andrebbe senza dubbio verificata con un'analisi puntuale delle dichiarazioni giudiziali di morte presunta, come è efficacemente accaduto per altri contesti<sup>6</sup>. Non di meno, consi-

<sup>1</sup> Cfr. ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA, *Morti e dispersi per cause belliche*, Roma, 1957, tabella 1.1, 3.

<sup>2</sup> Cfr. G. FULVETTI e P. PEZZINO, *Zone di guerra, geografie di sangue. L'Atlante delle stragi naziste e fasciste in Italia (1943-1945)*, Bologna, 2016; G. CHIANESE, «Quando uscimmo dai rifugi». *Il Mezzogiorno tra guerra e dopoguerra (1943-46)*, Roma, 2006.

<sup>3</sup> Cfr. P. DE MARCO, *Polvere di piselli. La vita quotidiana a Napoli durante l'occupazione alleata (1943-1944)*, Napoli, 1996, 54 e 95.

<sup>4</sup> Cfr. M. GIOANNINI e G. MASSOBRIO, *Bombardate l'Italia. Storia della guerra di distruzione aerea (1940-1945)*, Milano, 2007.

<sup>5</sup> Cfr. in ARCHIVIO DI STATO DI NAPOLI, Ministero dell'Interno, Gabinetto di prefettura, II versamento, b. 1227 (*Incursioni tedesche*).

<sup>6</sup> Cfr. MiBAC — ARCHIVIO DI STATO DI ISERNIA, *La seconda guerra mondiale e i bom-*

derato il numero totale delle incursioni sulla città, oltre il centinaio<sup>7</sup>, è probabile che l'ipotesi più cruenta non sia affatto lontana dalla realtà. L'unico altro centro urbano a superare quota cento era Messina, insignita insieme a Napoli nel maggio del 1943 con il retorico titolo di *grande mutilata*<sup>8</sup>. Ma lo stillicidio riguardava quasi tutte le grandi città del Sud, più esposte ai raid rispetto a quelle del Centro-Nord in ragione del raggio d'azione degli incursori<sup>9</sup>. Un dato di fatto che giustifica largamente alcune recenti considerazioni sull'esistenza di una vera e propria «*questione meridionale* dei bombardamenti»<sup>10</sup>.

Le distruzioni non si interrompevano nemmeno con lo sbarco della Quinta Armata di Clark nella piana del Sele e il procedere (lento e tribolato) dei *liberatori*. Anzi, nel settembre del 1943 la Campania diveniva una retrovia in fiamme, mentre la città capoluogo insorgeva il 9, con militari e forze dell'ordine che combattevano e davano filo da torcere all'ex alleato tedesco, nonostante la sostanziale diserzione dei principali vertici dello Stato e del Regio Esercito<sup>11</sup>. Era uno dei primi episodi di una disperata Resistenza patriottica che la *Wehrmacht* doveva faticare non poco per ridurre al silenzio, facendo convergere in città numerose unità della *Göring* e della *15<sup>a</sup> Panzergrenadier* che scatenavano un'ulteriore ondata di violenze, con stragi e demolizioni dello spazio urbano e produttivo<sup>12</sup>. Spente tra il 12 e il 13 settembre, le fiamme della rivolta cittadina divampavano nuovamente due settimane più tardi, riattizzate dalla rabbia dei civili che, stremati dalla fame e dagli innumerevoli lutti, rischiavano ora la deportazione in Germania come schiavi del Reich<sup>13</sup>. Le *Quattro giornate*, la prima grande insurrezione europea contro il nazismo, erano il punto di arrivo di tutto questo complesso retroterra di

*bardamenti del 1943 nelle carte del tribunale di Isernia*, a cura di I. DI PERNA, Isernia, 2007.

<sup>7</sup> Cfr. M. GIOANNINI e G. MASSOBRIO, *Bombardate l'Italia*, cit., 232.

<sup>8</sup> Per le motivazioni del conferimento del titolo onorifico alla città di Napoli, «impavida, sotto la spietata offesa nemica [...] un popolo che fortifica nel sacrificio la propria virtù», si veda in AA. VV., *La Campania dal fascismo alla Repubblica, Società politica e cultura*, 1° vol., a cura di P. SALVETTI, Napoli, 1977, 223.

<sup>9</sup> Cfr., M. GIOANNINI e G. MASSOBRIO, *Bombardate l'Italia*, cit., 133-135.

<sup>10</sup> M. GIOANNINI, *Bombardare l'Italia. Le strategie alleate e le vittime civili*, in AA. VV., *I bombardamenti aerei sull'Italia*, a cura di N. LABANCA, Bologna, 2012, 86.

<sup>11</sup> Cfr. M. DE PROSPERO, *Resa nella guerra totale. Il Regio esercito nel Mezzogiorno continentale di fronte all'armistizio*, Firenze, 2016; E. AGA ROSSI, *Una nazione allo sbando*, Bologna, 2003.

<sup>12</sup> Cfr. G. GRIBAUDI, *Guerra totale. Tra bombe alleate e violenze naziste. Napoli e il fronte meridionale 1940-44*, Torino, 2005, 174 e ss.

<sup>13</sup> Cfr. L. KLINKHAMMER, *L'occupazione tedesca in Italia (1943-1945)*, Torino, 2007 (prima ed. 1997), 390.

stenti, disagi, sofferenze e ribellioni. È piuttosto ridicolo che le si considerino come un'allucinazione collettiva, l'ennesima *jacquerie* degli eterni lazzaroni o la coraggiosa bravata degli scugnizzi — come pure a lungo sono state raccontate da osservatori e storiografi prigionieri d'inconsistenti stereotipi.

Era questa la Napoli, indocile e prostrata allo stesso tempo, che le avanguardie alleate scoprivano il 1° ottobre 1943 quando entravano in città: una storia collettiva figlia della guerra e dei suoi orrori, una metropoli stretta nella morsa della fame e della disperazione che odorava di «legno bruciato»<sup>14</sup>, con un sistema produttivo in ginocchio, quasi 235 mila vani abitativi distrutti<sup>15</sup> e una parte rilevante della popolazione costretta a vivere permanentemente nella pericolosa e avvilita promiscuità di rifugi di fortuna e ricoveri antiaerei. Una situazione disastrosa, mai sperimentata nel corso del conflitto da qualsiasi altra città del nostro Paese. Il famoso regista John Huston — allora un capitano dell'*Army Pictorial Service* «aggregato alla 163rd Signal Photo Company» della fanteria statunitense<sup>16</sup> — la definiva «una puttana malmenata da un bruto», «una città senza dio» con «denti spezzati, occhi neri, naso rotto, puzza di sporizia e di vomito», dove «mancava il sapone», «le gambe nude delle ragazze erano sporche» e «l'anima della gente era stata stuprata»<sup>17</sup>. Una visione condivisa da Norman Lewis del *Field Security Service* britannico che, in una sua nota del 25 ottobre 1944, si diceva addirittura sorpreso dalla voglia di vivere e di reagire «di questa città tanto colpita, affamata, privata di tutte quelle cose che giustificano l'esistenza di una città, per adattarsi alla ricaduta in condizioni di vita da Medioevo», mentre iniziavano a circolare perfino le «voci di un'epidemia di tifo»<sup>18</sup>.

Poco più di un anno dopo, era un report ufficiale dell'*Allied Control Commission* a ribadire lo stato «spaventoso» della Napoli del 1943-44. In particolare, rilevava l'ACC, «grave si trovò ad essere la distruzione delle fognature, che minacciò, data la mancanza d'acqua, di causare serie epidemie. Queste furono fortunatamente evitate da una serie di piogge torrenziali»<sup>19</sup>. Per non farsi mancare nulla, i tedeschi avevano minato la

<sup>14</sup> N. LEWIS, *Napoli '44*, Milano, 2013 (prima ed. 1978), 32.

<sup>15</sup> Cfr. C. ALBANESE, *Napoli e la Seconda guerra mondiale. Vita quotidiana sotto le occupazioni dei Nazisti e degli Alleati*, Modena, 2014, 6.

<sup>16</sup> G. ANGELONE, «Real war versus Hollywood war»: il regista John Huston e le riprese per il film «San Pietro», in «Quaderni Vesuviani Campania», 1, 2008, 71.

<sup>17</sup> J. HUSTON, *Cinque mogli e sessanta film*, Roma, 1982, 135.

<sup>18</sup> N. LEWIS, *Napoli '44*, cit., 56.

<sup>19</sup> ALLIED CONTROL COMMISSION, *Resoconto delle attività svolte dal Governo Militare Alleato e dalla Commissione Alleata di Controllo*, 1945, ora in «Quaderni della Fiap», n. 17, 1975, 15.

città con trappole e bombe a tempo che aggravavano a dismisura le già drammatiche condizioni della popolazione<sup>20</sup>. L'esplosione più nota era quella del 7 ottobre 1943, quando un ordigno deflagrava in un'ala delle poste centrali nell'attuale piazza Matteotti, provocando una vera e propria strage (30 morti, tra i quali anche alcuni soldati statunitensi e un'ottantina di feriti). Il 23 ottobre si era costretti addirittura a sfollare l'intero centro urbano, dopo che una spia dell'Asse aveva fatto circolare la falsa notizia di una lunga catena di esplosioni collegate all'imminente ripristino dell'energia elettrica<sup>21</sup>.

In questo quadro, le autorità alleate sottostimarono i rischi sanitari, anche perché ingannati dalla «semiparalisi delle strutture mediche ed amministrative» italiane «che impediva anche la semplice corretta raccolta dei dati di carattere epidemiologico»<sup>22</sup>; strutture che avrebbero probabilmente dato cattiva prova di sé anche in tempo di pace, poiché viziate da una frantumazione assurda delle competenze e da un'ispirazione mutualistica – promossa dai liberali, consolidata dal fascismo, conservata quasi intatta dalla Repubblica fino alla riforma sanitaria del 1978 – che le rendeva inadatte alle attività di prevenzione della salute pubblica<sup>23</sup>. Sopra ogni cosa, però, gli anglo-americani erano condizionati dalle proprie urgenze militari e dalla conseguente scala di priorità assegnata all'*Allied Military Government*, in virtù delle quali la salute e la sussistenza dei civili contavano solo in seconda battuta<sup>24</sup>. Eppure «i segni della miseria e la minaccia di malattie erano nell'aria» e incombevano seriamente sui circa 800 mila civili restati in città «in condizioni di assoluta miseria: gente denutrita, ammalata, coperta di stracci, senza alloggio, costretti a vivere nei cameroni dell'Albergo dei Poveri, sotto i tunnel della metropolitana, nelle gallerie del Chiatamone, nei ricoveri di Piazza Augusteo, in quelli di Mergellina e di Piedigrotta [...] tra le rovine del ponte della Maddalena e finanche in fogne abbandonate, come nel caso del rione Miraglia»<sup>25</sup>. Nonostante ciò, l'*Allied Forces Headquarters* di Eisenhower escludeva la possibilità di rischi epidemici in Italia, almeno per tutto il 1943. Anzi, con lo sbarco di Salerno già in corso, si concedeva «scarso credito alle voci allarmanti sulla presenza del tifo e

<sup>20</sup> Cfr. P. DE MARCO, *Polvere di piselli*, cit., 23-24.

<sup>21</sup> N. LEWIS, *Napoli '44*, cit., 52-53.

<sup>22</sup> ALLIED CONTROL COMMISSION, *Resoconto delle attività svolte dal Governo Militare Alleato e dalla Commissione Alleata di Controllo*, cit., 6. Cfr. anche P. DE MARCO, *Polvere di piselli*, cit., 6.

<sup>23</sup> Cfr. S. LUZZI, *Salute e sanità nell'Italia repubblicana*, Roma, 2004, 6-7, 103 e ss.

<sup>24</sup> P. DE MARCO, *Polvere di piselli*, cit., 30.

<sup>25</sup> C. ALBANESE, *Napoli e la Seconda guerra mondiale*, cit., 125 e 128.

del colera a Napoli che erano state raccolte tra i profughi provenienti da quella città (compresa la stessa Duchessa d'Aosta)»<sup>26</sup>.

Ma la realtà era assai più preoccupante. Difatti, casi di tifo petecchiale (o dermatifo) erano già stati registrati sia in Puglia nel marzo del 1943 – quando l'infezione era introdotta nel regno da alcuni reduci provenienti dal fronte russo – sia nell'importante città campana di Castellammare. In aprile il morbo si espandeva ulteriormente nella provincia napoletana, con 8 casi rilevati ad Aversa, giungendo nel capoluogo in luglio, anche in questo caso per il tramite dei reduci dalla Russia, oltre che di una dozzina di «prigionieri jugoslavi internati in un recinto nella banchina del porto». Ma il focolaio più pericoloso si sviluppava nel carcere di Poggioreale, dove stazionavano molti detenuti che avevano contratto la malattia in Nord-Africa «e dove le condizioni di sovraffollamento e di degrado igienico creavano un ambiente ideale per la diffusione del morbo»<sup>27</sup>. La scarcerazione di alcuni di loro in agosto dava il via alla propagazione del tifo in città, sebbene fossero soprattutto i tedeschi a determinare la diffusione esponenziale del contagio, liberando per sfregio tutti i prigionieri prima di ritirarsi.

Il *Senior Civil Affairs Officer* della Quinta Armata – e primo comandante della Region III, la circoscrizione del governo militare alleato competente per la Campania<sup>28</sup> – era il colonnello (poi generale) Edgar E. Hume che entrava in città «in advance of the troops», occupando immediatamente il municipio<sup>29</sup>. Hume era un medico esperto in spedizioni umanitarie e che, pertanto, avrebbe dovuto essere «pienamente consapevole della potenziale gravità della situazione»<sup>30</sup>. Incredibilmente, invece, l'ufficiale si lasciava ingannare dalle apparenze e valutava la condizione sanitaria napoletana come «sorprendentemente buona», non ordinando alcuna quarantena o evacuazione. Adottava invece un approccio

<sup>26</sup> P. DE MARCO, *Polvere di piselli*, cit., 29.

<sup>27</sup> Ivi, 29-30.

<sup>28</sup> La Region I era quella della Sicilia; la Region II riguardava invece la Calabria (che si trasformava di lì a poco in Region VII con capoluogo a Catanzaro), la Puglia (con ruolo consultivo, dato che le province pugliesi erano state le prime a tornare sotto la diretta egida amministrativa del Regno del Sud) e la Basilicata; la Region III interessava la Campania, con centro amministrativo prima ad Agropoli, poi a Napoli; la Region IV era competente per il Lazio e l'Umbria; la Region V per Abruzzo, Molise, Lazio. La Region VI era inerente alla Sardegna (cfr. ALLIED CONTROL COMMISSION, *Resoconto delle attività svolte dal Governo Militare Alleato e dalla Commissione Alleata di Controllo*, cit., 18 e 21).

<sup>29</sup> H.L. COLES E A.K. WEINBERG, *Civil Affairs. Soldiers Become Governors*, Washington D.C., 1986, 241.

<sup>30</sup> P. DE MARCO, *Polvere di piselli*, cit., 29.

morbido che limitava «le misure di controllo sanitario e quanti entravano in città dall'esterno», non preoccupandosi affatto della presenza endogena dell'epidemia che, «per diverse settimane», restava «del tutto ignorata dalla popolazione e dalle stesse autorità sanitarie locali»<sup>31</sup>.

E se ai primi di novembre comparivano in vari punti del centro urbano postazioni sanitarie dedicate alla disinfestazione dei passanti, irrorati abbondantemente «con una polvere bianca contro il tifo»<sup>32</sup> (insetticidi come il MYL e l'AL 63, presto sostituiti dal ben più letale DDT, del quale s'ignoravano ancora i nocivi effetti collaterali)<sup>33</sup>, solo «il 22 novembre fu dato l'allarme», mentre «gli esperti arrivarono a Napoli» l'8 dicembre<sup>34</sup>, quando la situazione ormai precipitava e i dati del contagio si facevano davvero emergenziali. Una volta attivatasi, la Region III riportava una presenza epidemica soprattutto nei quartieri più devastati dagli eventi bellici, dove la miseria si sommava alla fame, al sovraffollamento e alle difficoltà della sanificazione. Una situazione diventata tanto grave da rischiare di coinvolgere gli stessi soldati di stanza a Napoli, il che spiega la massiccia, per quanto tardiva, mobilitazione del governo alleato che riuniva immediatamente le autorità sanitarie cittadine e alleate nei locali del policlinico cittadino. Era durante questo vertice che, tra le altre cose, il commissario all'igiene del Comune (il professore Bergami) annunciava la riapertura dell'ospedale Cotugno, l'importante istituto specializzato nella lotta alle malattie infettive, fondato in occasione della terribile epidemia del 1884<sup>35</sup>. Iniziava così «quella che fu giustamente chiamata la “seconda battaglia di Napoli”»<sup>36</sup> e che impegnava un notevole mole di risorse e di personale qualificato – i militari della *US Army Typhus Commission*, ma anche il nucleo operativo per la lotta alle epi-

<sup>31</sup> Ivi, 30.

<sup>32</sup> N. LEWIS, *Napoli '44*, cit., 62. Appena tornato a Napoli dal Nord- Africa, Maurizio Valenzi ricorda di essere rimasto estremamente colpito da quelle inquietanti presenze imbiancate: «i napoletani assomigliavano a tanti fantasmi, con il DDT al posto delle lenzuola» (M. VALENZI, *la vita avventurosa di un uomo mite*, a cura di G. CERCHIA, Napoli, 2004, 77).

<sup>33</sup> Cfr. S. LUZZI, *Salute e sanità nell'Italia repubblicana*, cit., 39.

<sup>34</sup> ALLIED CONTROL COMMISSION, *Resoconto delle attività svolte dal Governo Militare Alleato e dalla Commissione Alleata di Controllo*, cit., 15.

<sup>35</sup> Cfr. C. ALBANESE, *Napoli e la Seconda guerra mondiale*, cit., 151. L'epidemia del 1884 dava anche la scossa per l'inizio di un processo di profonda revisione dei servizi e delle strutture urbane, volta al risanamento sanitario della città [cfr. G.M. MONTUONO, «*La bella Sirena risorta a nuova vita*». *Dall'epidemia di colera del 1884 all'Esposizione di igiene del 1900*, in AA. VV., *History of Engineering – Storia dell'Ingegneria. Proceedings of the 2nd International Conference – Atti del 6° Convegno Nazionale (Naples, 2016. April 22nd - 23rd)*, a cura di S. D'AGOSTINO, Napoli, 2016, 725 e ss.].

<sup>36</sup> P. DE MARCO, *Polvere di piselli*, cit., 32.

demie della *Rockefeller Foundation* – allestendo ben 43 «centri per spidocchiamento per civili»<sup>37</sup>. Stando ancora al rapporto dell'ACC,

«furono praticate 3.265.786 disinfezioni [...] circa 50 squadre vennero inviate ad altrettanti centri fuori Napoli per arginare il dilagare dell'epidemia. In base ai dati raccolti, dal 1° gennaio 1943 al giugno 1944, i casi di malattia furono 2.020, di cui 429 fatali. Il 75% dei casi si verificò durante l'inverno 1943-44»<sup>38</sup>.

Si provvedeva inoltre a una radicale derattizzazione (i topi avevano ormai invaso le stesse abitazioni, circolando liberamente attraverso gli impianti fognari e idrici non funzionanti) e allo sgombero dei quartieri più deturpati dai bombardamenti che venivano immediatamente bonificati con gli antiparassitari. Nel gennaio 1944, durante il picco dei contagi, Napoli era dichiarata zona preclusa (*out of bounds*) per tutti i soldati della coalizione alleata provenienti dall'esterno; nel contempo, era disposta la chiusura dei locali pubblici (una misura «revocata solo il 10 marzo dal nuovo commissario regionale alleato Charles Poletti»<sup>39</sup> e si vaccinavano tutti i cittadini delle categorie più esposte, compresi i detenuti di Poggioreale. La decisione più dura fu però quella di trasformare i rifugi antiaerei in strutture di quarantena coatta, impedendo lo spostamento dei 12 mila senz'altro che da molti mesi vi vivevano in «disastrose condizioni igieniche»<sup>40</sup>. Tuttavia, grazie a queste misure draconiane la curva epidemica crollava già in febbraio, «tanto che nell'ultima settimana del mese si contavano solo 24 nuovi casi in città e 32 del circondario»<sup>41</sup>.

La via crucis delle malattie infettive riprese appena qualche settimana più tardi, questa volta per la propagazione del vaiolo che culminava nell'estate del 1944, interessando l'intero territorio regionale. Nonostante l'ACC ostentasse un atteggiamento formale assai rassicurante, ai limiti dell'ennesima sottovalutazione<sup>42</sup>, nei fatti questa volta gli Alleati contrastavano con tempestività la malattia, grazie a una massiccia campagna vaccinale che, tra il febbraio 1944 e quello del 1945, immunizzava circa

<sup>37</sup> Ivi, 33.

<sup>38</sup> ALLIED CONTROL COMMISSION, *Resoconto delle attività svolte dal Governo Militare Alleato e dalla Commissione Alleata di Controllo*, cit., 16.

<sup>39</sup> P. DE MARCO, *Polvere di piselli*, cit., 33.

<sup>40</sup> Ivi, 34.

<sup>41</sup> Ivi, 35.

<sup>42</sup> Cfr. ALLIED CONTROL COMMISSION, *Resoconto delle attività svolte dal Governo Militare Alleato e dalla Commissione Alleata di Controllo*, cit., 25.



900 mila persone a Napoli, 1 milione e 300 mila in provincia, 150 mila nell'avellinese, 100 mila nel beneventano e 90 mila nel salernitano<sup>43</sup>. Una terza ondata epidemica di tifo addominale, provocato dalla salmonella che infestava l'acqua dei pozzi, appariva invece esclusivamente fuori dalla cinta urbana napoletana, interessando le città della fascia vesuviana, il casertano, ma sopra ogni cosa la provincia di Benevento (affetta da una coeva diffusione del vaiolo<sup>44</sup> e dove, «ancora nell'agosto-settembre 1944», il tifo faceva registrare «162 casi con 33 decessi»)<sup>45</sup>.

Una quarta pestilenza era dovuta alla malaria e non interessava alcuna città, ma solo le aree rurali, investite dalle sistematiche distruzioni tedesche delle opere di bonifica e restituite alla palude per renderle impraticabili alle operazioni militari alleate: una sorta di guerra batteriologica condotta per mezzo della terribile zanzara anofele<sup>46</sup>. Proprio per questo immediato impatto sull'operatività bellica – solo «nel 1944, in Italia vennero denunciati 373.941 casi di malaria, di cui 422 mortali» – il parassita preoccupò le autorità alleate forse più di qualsiasi altro agente patogeno, spingendole a una massiccia introduzione del DDT, diluito con il gasolio e diffusamente irrorato sui campi infestati. Una misura che sarebbe continuata nel dopoguerra e che, nel giro di qualche anno, si rivelava «determinante per l'estirpazione della malattia»<sup>47</sup> dal suolo italiano, nonostante pesanti effetti collaterali.

Scontate tutte le differenze eziologiche e sintomatologiche, il vaiolo, il tifo e la malaria avevano un innegabile tratto comune: erano patologie «di antico regime»<sup>48</sup>, caratteristiche di una società povera ed estranea ai moderni ritrovati della scienza medica (antibiotici e sulfamidici). Mali che interessano tutta l'Italia, con gravi epidemie di tifo e di scabbia rilevate tra il 1944 e il 1945 anche in alcune regioni del Centro-Nord<sup>49</sup>, ma che infierivano in maniera particolare su Napoli e la Campania a causa dei particolari disagi sopportati prima, durante e perfino dopo la libera-

<sup>43</sup> P. DE MARCO, *Polvere di piselli*, cit., 36.

<sup>44</sup> Cfr. N. LEWIS, *Napoli '44*, cit., 202.

<sup>45</sup> P. DE MARCO, *Polvere di piselli*, cit., 36.

<sup>46</sup> Cfr. M. GIOANNINI e G. MASSOBRIO, *Bombardate l'Italia*, cit., 16; R. ATKINSON, *Il giorno della battaglia. Gli Alleati in Italia 1943-1944*, Mondadori, Milano, 2010, 431; S. LUZZI, *Salute e sanità nell'Italia repubblicana*, cit., 33-34.

<sup>47</sup> Ivi, 35. Anche in questo caso, un ruolo fondamentale era giocato dalla Rockefeller Foundation, che «aveva tra i suoi scopi anche quello di combattere il comunismo grazie alla dimostrazione dell'efficacia della macchina sanitaria Usa» (ibidem).

<sup>48</sup> Ivi, 4.

<sup>49</sup> Cfr. ALLIED CONTROL COMMISSION, *Resoconto delle attività svolte dal Governo Militare Alleato e dalla Commissione Alleata di Controllo*, cit., 39.

zione della città. Lo stesso governo militare alleato, infatti, pur contrastando alla fine con efficacia i flagelli epidemici, contribuiva non poco ad avvelenare l'ecosistema politico, sociale ed economico, mostrando indulgenza sia nei confronti delle vecchie élite trasformiste (inclusa la chiesa dello scomodo cardinale Alessio Ascalesi, convinto fiancheggiatore del fascismo) sia di alcuni ambienti criminali (assai nota è la collaborazione del boss Vito Genovese, assunto come interprete dalla Regione III e molto attivo nei traffici illegali). Per di più, oltre alle collusioni e alle connivenze, l'AMG adottava un atteggiamento amministrativo e un'impostazione di politica economica inadeguate e, in fin dei conti, oggettivamente corruttive: filiere di distribuzione dei mezzi di sussistenza inefficienti, connesse a uno scarso contrasto (se non peggio) del mercato nero; un'inflazione galoppante in larga parte scatenata dall'introduzione alluvionale della moneta d'occupazione; l'imposizione di un cambio estremamente favorevole per il dollaro e la sterlina, tanto che qualsiasi fante alleato era dotato di un potere d'acquisto superiore perfino al questore di Napoli<sup>50</sup>. Il combinato disposto tra tutte le sofferenze provocate dalla guerra e le modalità dell'occupazione-liberazione determinava, insomma, una diffusa disponibilità al compromesso (e alla prostituzione), per evidenti e inevitabili esigenze di sopravvivenza materiale<sup>51</sup>.

Si trattava dell'ultimo morbo della serie, forse il più contagioso e mortale di tutti, la «peste»<sup>52</sup> alla quale si riferiva Curzio Malaparte, «profondamente diversa, ma non meno orribile, dalle epidemie che nel medioevo devastavano di quando in quando l'Europa». Una malattia che «non corrompeva il corpo, ma l'anima [...] contro la quale non pareva vi fosse difesa alcuna». Un oltraggio alla dignità umana che giungeva dopo un lungo percorso di distruzioni e di umiliazioni, quando ci si arrendeva alla fame e all'angoscia, facendo per l'appunto della *pelle* – la salvezza propria e dei propri cari – l'unica bandiera che valesse ancora la pena d'onorare e a qualsiasi costo:

« – che cosa dunque vi ha ridotto così? – disse il Generale Guillaume con voce un po' rauca.

<sup>50</sup> Cfr. P. DE MARCO, *Polvere di piselli*, cit., 177-191.

<sup>51</sup> Cfr. i rapporti dell'Arma dei carabinieri alla prefettura sui gravi disagi alimentari, e non solo, vissuti della popolazione di Napoli e provincia nel 1944, ora in ARCHIVIO DI STATO DI NAPOLI, Ministero dell'Interno, Gabinetto di prefettura, II versamento, b. 1171. Per un ulteriore e conclusivo approfondimento si rinvia ai fondi documentali dell'*Allied Control Commission* (con riferimento particolare alla *Sanitation* e alla *Public Health and Welfare*) versati presso L'ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO DI ROMA.

<sup>52</sup> C. MALAPARTE, *La pelle*, Firenze, 1966, 8.

- La pelle.
- La pelle? Quale pelle – disse il Generale Guillaume.
- La pelle – risposi a voce bassa – la nostra pelle, questa maledetta pelle»<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Ivi, 104.

## LA “VIRGOLA”

MASSIMILIANO AMATO

La “virgola” si materializzò a Napoli alla fine di agosto del 1973, ma naturalmente ci volle del tempo perché si potesse risalire a lei, alla sua capacità – già sperimentata tre volte nel passato della città, nel 1800, nel 1836 e nel 1884 – di insediarsi in un contesto igienico-sanitario quasi naturalmente predisposto all’insorgere di gravi epidemie. Per presentarsi ai napoletani scelse un posto, Torre del Greco, che non poteva essere più evocativo, anche sotto il profilo storico-letterario: nella città del corallo la “virgola” aveva falciato, durante il contagio di 136 anni prima, il più grande poeta dell’Ottocento, Giacomo Leopardi. Fu chiamato così, il vibrione del colera, perché quando riuscirono a isolarlo si scoprì che aveva la forma del segno di interpunzione. La prima a contrarre l’infezione fu una donna, moglie di un marittimo della cittadina vesuviana. La “paziente zero” viveva in una delle zone più malsane della cittadina sotto il Vesuvio: via San Giuseppe alle Paludi, un fondaco parallelo al lungomare che nel 1973 era privo perfino di un sistema fognario adeguato. Case basse addossate l’una all’altra, qualcuna con la caratteristica facciata rosso corallo, marciapiedi inesistenti, lerciume e immondizie lasciate spesso a fermentare in strada per intere giornate. Ma la particolare conurbazione di un’area metropolitana tra le più densamente popolate del pianeta, il fattore promiscuità, il legame organico, figlio di una particolare antropologia, che l’hinterland ha storicamente avuto con il capoluogo fecero in modo che il contagio arrivasse subito a Napoli<sup>1</sup>.

“Quei giorni torridi di fine agosto sono impressi nella memoria della città: sedici vittime, in gran parte anziani, duecento persone colpite dall’infezione, oltre mille ricoverate negli ospedali, cinquecentomila vaccinate in un sol giorno nelle scuole, nelle piazze, nelle cliniche private, perfino nelle caserme dei vigili del fuoco e nei depositi dell’Atan, l’azienda di trasporti pubblici. E poi l’allarme sanitario, la paura, una sorta di psicosi collettiva che materializzò l’avversario da distruggere so-

<sup>1</sup> Dal censimento generale della popolazione italiana effettuato due anni prima, nel 1971, era risultato che la provincia di Napoli contava 2.709.849 residenti, di cui 1.226.594 nella sola città capoluogo. Fonte: <http://www.statistica.regione.campania.it/tematiche/17censimenti/ann03cap17.pdf>.

prattutto nelle cozze, di cui fu vietata la vendita nei ristoranti. Il vibrione è nei mitili, si disse. E al posto dei proibitissimi frutti di mare qualche trattoria, chissà perché, servì ai clienti petali di garofano fritti. Forse l'effetto sorpresa impedì una diagnosi tempestiva del morbo: svanito il ricordo della tremenda epidemia del 1884, con migliaia di morti a Napoli, si stentò a credere che il colera fosse tornato quasi novant'anni dopo. Invece era di nuovo lì, nella metropoli definita dal Time la più sporca d'Europa<sup>2</sup>.

Il primo giornale a dare la notizia ufficiale dell'epidemia fu l'Unità, con un titolo a tutta pagina dell'edizione napoletana: "È colera". Era la mattina del 29 agosto 1973. Seguirono, nell'antica Capitale del Regno delle Due Sicilie, cinquanta giorni di terrore più raccontato che effettivo, ma alla fine il numero di contagi complessivi, e quello delle persone decedute, avrebbe raccontato di una mini-epidemia, oltretutto molto circoscritta territorialmente.

Il vibrione era partito dieci anni prima, nel 1963, dall'Indonesia e dal subcontinente indiano. Ma solo all'inizio degli anni Settanta s'insediò nel Mediterraneo: a ridosso dell'epidemia napoletana, nello stesso arco temporale, si collocano altri focolai divampati a Barcellona, in Sardegna, a Bari.

"Il colera – aveva scritto l'Oms in un rapporto del 1970 – si estende principalmente nei Paesi insufficientemente dotati di servizi sanitari e nei quali il livello di bonificazione ambientale e dell'igiene personale è debole". Il morbo, "così come le altre malattie della sporcizia, non può essere eliminato senza la messa in opera di servizi sanitari capaci di preservare l'igiene dell'ambiente e senza un miglioramento del livello di vita generale della popolazione", avevano aggiunto gli esperti infettivologi del massimo organismo sanitario mondiale.

L'otto marzo del 1973, vale a dire tre anni dopo questo allarme, e circa sei mesi prima che si manifestassero i primi contagi, il Ministero della Sanità italiano aveva diramato una circolare ai medici provinciali e agli ufficiali sanitari di tutta Italia, con la quale stabiliva le "misure per la difesa profilattica del territorio nazionale". "Si ritiene molto probabile che all'inizio della stagione calda il colera riprenda la sua marcia – era scritto nella circolare ministeriale. – Necessita pertanto predisporre già nel presente periodo di tregua l'azione da svolgere, a iniziare dalla prossima primavera, per potenziare le difese del paese". La circolare del Ministero, basata sulla consapevolezza della particolare vulnerabilità del

<sup>2</sup> O. RAGONE, *Quando sbarcò 'o vibrione*, la Repubblica, 24 ottobre 1994

nostro Paese non solo per la densità dei fattori di rischio indicati dall'Organizzazione mondiale della Sanità ma anche per la posizione geografica, gli scambi commerciali con il Medio Oriente e il vasto movimento turistico in entrata, indicava alla cosiddetta "Medicina territoriale" (si ricordi che, nel 1973 non esisteva ancora il Servizio Sanitario Nazionale, che sarebbe nato 5 anni dopo) la strada della vaccinazione di massa, in modo particolare nelle aree ritenute più "permeabili" a un'eventuale ondata di contagi. Ma le indicazioni del Ministero sarebbero rimaste disattese.

Il 28 agosto, cinque giorni dopo il primo caso manifesto, arrivò la certificazione delle autorità che la sintomatologia e il decorso di alcune gastroenteriti registrate tra Torre del Greco e Napoli conducevano inequivocabilmente all'ipotesi che fossero determinate da un'infezione da vibrione. "Dopo una giornata densa di notizie e di smentite, la notizia che si trattava proprio di infezione colerica e non di una comune catena di casi di enterite è giunta nella tarda serata attraverso due comunicati, uno successivo all'altro. Il primo del Ministero della Sanità, dopo aver riassunto la grave situazione venutasi a determinare negli ultimi giorni, a cominciare dal 23 agosto nel corso dei quali 14 casi di gastroenterite acuta erano stati riscontrati nella zona Ercolano-Torre del Greco, concludeva con il sospetto che «si tratti di infezione da vibrione colerico dello stesso tipo del germe che di recente ha dato luogo ad episodi in Tunisia, Inghilterra, Svezia e Germania Federale». Nella tardissima serata un comunicato della Presidenza della Regione ha dichiarato senza mezzi termini che «gli esami batteriologici fatti eseguire su richiesta dal Presidente della Giunta Regionale professor Cascetta, hanno dato esito positivo: infezione colerica. È stato già tipizzato, ossia individuato, il vibrione colerico responsabile che è del tipo "Ogawa". Gli accertamenti sono stati eseguiti dai professori Negri e Villa dell'Istituto superiore della Sanità venuti appositamente da Roma»<sup>3</sup>". Il vibrione, tuttavia, sarebbe stato isolato da un biologo solo il 25 settembre, un mese dopo lo scoppio dell'epidemia, in un campione di acqua di fogna prelevato a Piedigrotta, espulso con le feci di qualche portatore sano. Che, alla fine, furono stimati in diecimila almeno.

Nell'agosto del 1973 sindaco di Napoli era, da quasi quattro anni il professor Gerardo De Michele, democristiano della corrente gaviana, primario tisiologo al "Cardarelli", il più grande ospedale del Mezzogiorno, docente di Clinica delle Malattie Tropicali e sub-tropicali

<sup>3</sup> N. PUNTILLO, *Alcuni casi di infezione colerica nel Napoletano*, l'Unità 29 agosto 1973

all'Università di Napoli. Non era uno specialista infettivologo, De Michele, ma la sensibilità di medico gli fece drizzare subito le antenne, anche se le risorse a disposizione del Comune per una campagna di vaccinazione di massa come auspicato dal Ministero della Sanità, erano poche. Più tardi avrebbe accusato il ministro della Sanità Luigi Gui di aver sottovalutato la situazione e di non aver creduto ai (pochi) medici che già il 25 agosto avevano diagnosticato il colera. Si dimetterà il 25 settembre, ad emergenza quasi finita, per un'inchiesta su una gara d'appalto passata alla storia come "l'affare degli inceneritori d'oro". Il principale merito di De Michele fu quello di essersi saputo tenere fuori dalla polemica, solo all'apparenza scientifica in realtà tutta politica, che divampò quasi subito sull'epidemia. Ne furono protagonisti due clinici illustri, di diversa estrazione politico – culturale. Da una parte Ferruccio De Lorenzo (papà del futuro ministro della Sanità Francesco), liberale, direttore dell'Ospedale "Cotugno", nosocomio ad alta specializzazione che nella fase più acuta dell'epidemia, per usare le parole di uno dei maggiori protagonisti della vittoriosa guerra al vibrione, il professor Giulio Tarro, all'epoca giovane virologo in ascesa, sarebbe diventato "una sorta di lazaretto: arrivava gente anche per una semplice diarrea"<sup>4</sup>. Dall'altra il professor Antonio Brancaccio, politicamente vicino al Pci, primario dell'ospedale "Maresca" di Torre del Greco. Il primo, di fronte alle iniziali manifestazioni dell'epidemia, accusò i colleghi che ipotizzavano potesse trattarsi di colera, ma anche i giornali e i partiti della sinistra, di "scandalismo". Il secondo, invece, provvide immediatamente a riorganizzare il suo reparto nell'ospedale della cittadina vesuviana, creando una task force per cercare di circoscrivere subito e al meglio la presumibile ondata di contagi. Mentre l'esigenza primaria sembrava quella di ridimensionare l'allarme sanitario per non sollevare ingiustificate ondate di panico tra la popolazione, già nei giorni immediatamente successivi al manifestarsi del primo caso Brancaccio chiamò il direttore del Maresca, Virginio Molese, rassegnandogli le sue più che fondate impressioni. Insieme verificarono su un vetrino l'esistenza del vibrione e poi scelsero la strada più corretta dal punto di vista della salute pubblica: fecero le notifiche e fu allestito il cordone sanitario<sup>5</sup>.

Come in tutte le epidemie, anche in quella del colera napoletano del '73 la politica e la scienza si contesero la ribalta mediatica, che in quella fase storica era rappresentata dai quotidiani e dai grandi settimanali e rotocalchi a colori, mentre cominciava a ritagliarsi uno spazio sempre

<sup>4</sup> O. RAGONE, art. cit.

<sup>5</sup> S. CERVASIO, *Il colera 40 anni dopo. I giorni della paura*, la Repubblica, 25 agosto 2013

maggiore il racconto televisivo dei grandi fatti d'attualità – non più affidato a lunghi e approfonditi documentari com'era stato per tutto il decennio precedente, ma a servizi e reportage "istantanei" trasmessi durante i telegiornali Rai. Le telecamere dell'azienda radiotelevisiva di Stato cominciarono immediatamente a frugare nei vicoli napoletani, esempi ultrasecolari di degrado, caratterizzati com'erano (e in parte ancora sono) da condizioni igieniche molto precarie.

Al Quirinale, nel 1973, c'era il napoletano Giovanni Leone, che accorse immediatamente al capezzale della sua città sofferente per portare la solidarietà del vertice della Repubblica e di tutta la comunità nazionale ai medici e al personale ausiliario impegnato nella lotta al vibrione e ai malati ricoverati nelle corsie del Cotugno. Leone, che negli anni successivi sarà frequentemente bersagliato dalla stampa italiana e internazionale e dai suoi avversari politici per questa sua caratteristica, non avrebbe smentito però nemmeno questa volta la sua incorreggibile fama di "gafneur" involontario. Racconta Tarro: "Visitò le corsie con la mascherina in volto, e quella foto un po' ridicola fece il giro del mondo, perché il colera non è mica la peste che si trasmette attraverso i polmoni".

Quando esplose l'epidemia, a Bari risultavano disponibili soltanto 2.000 dosi di vaccino e a Napoli non era stata adottata alcuna misura profilattica. Solo allora, quando cioè il vibrione aveva già preso domicilio nel Golfo, iniziò la corsa alla vaccinazione; poiché le dosi scarseggiavano, cominciò a prendere piede, tra le persone che in lunghe file sostavano per ore davanti agli ambulatori, l'idea di una camorra del vaccino. Intanto andavano a ruba i limoni, venduti alla borsa nera, apprezzati per il loro contenuto di acido citrico: un disinfettante naturale, in mancanza di meglio<sup>6</sup>.

Man mano che passavano quei giorni di fine estate, la somma delle infezioni accertate e dei casi sospetti cominciava ad assumere dimensioni preoccupanti. Al 31 agosto 220 persone risultavano ricoverate al Cotugno, 9 i decessi per cause riconducibili al contagio. Numeri che venivano impietosamente sottolineati dalla grande stampa con cadenza quotidiana. "Un milione di dosi di vaccino<sup>7</sup>" strillava in prima pagina quel giorno uno dei due quotidiani della città, *Il Mattino*, che contendeva al Roma di Achille Lauro il mercato dell'informazione napoletana. Aggiungendo nell'occhiello: "Annunciato dal Ministro della Sanità al Presidente della Giunta Regionale". Il giorno dopo, 1° settembre, sulle colonne

<sup>6</sup> G. COSMACINI, *Storia della medicina e della sanità in Italia. Dalla peste nera ai giorni nostri*. Roma-Bari, 2006

<sup>7</sup> *Il Mattino*, edizione nazionale, 31 agosto 1973, pagina 1



dello stesso quotidiano le dosi di vaccino messe a disposizione di Napoli dal Ministero addirittura raddoppiavano, diventando due milioni<sup>8</sup>. Questa narrazione rassicurante continuava anche nei giorni successivi. Già il 2 settembre sempre *Il Mattino* annunciava trionfalisticamente a tutta pagina che “L’infezione colerica regredisce”. E che erano state eseguite “350mila vaccinazioni<sup>9</sup>”. Vaccinazioni che sulla prima pagina del quotidiano di via Chiatamone 24 ore dopo, il 3 settembre, salivano addirittura a “800mila”, oltretutto “effettuate in due giorni<sup>10</sup>”.

Lo stesso giornale, nei giorni successivi, avrebbe mostrato la granitica certezza che il vibrione era stato portato dalle cozze, mitili che a Napoli vengono mangiati crudi, appena prelevati in mare. Il punto dal quale sarebbe partito il contagio era stato individuato, secondo *Il Mattino*, nel borgo marinaro di Santa Lucia<sup>11</sup>. La spiegazione “scientifica” era più o meno questa. Il filtro branchiale dei mitili è un setaccio a maglie così strette che vi incappano anche i batteri, come appunto i vibrioni. Le cozze, dunque avrebbero eutrofizzato il mare napoletano, impregnandosi dei microbi scaricati dalle fogne. La tesi esposta dal *Mattino* convinse anche il sindaco De Michele, il quale propose la distruzione totale delle mitilocolture. E il governo, accogliendo una sua richiesta, dispose l’intervento di 500 carabinieri, che con mezzi aeronautici e anfibi attaccarono i vivai. I coltivatori di cozze risposero alla loro maniera: degustando cioè le cozze in loro presenza e offrendole ai passanti<sup>12</sup>. L’operazione ebbe anche una sua spettacolarità: tra il 3 e il 6 settembre i mezzi anfibi e aeronautici spediti a Napoli dal governo inscenarono una vera e propria guerra, con una serie di blitz di un certo effetto scenico<sup>13</sup>.

La tesi che il vibrione del colera fosse stato veicolato dal consumo di cozze si rivelò fondata, ma le indagini successive “assolsero” gli allevamenti napoletani, stabilendo che la “virgola” era arrivata in Campania con una partita di mitili importati dalla Tunisia. L’attacco al “mitile ignoto”, come con felicissimo e ironico gioco di parole i giornali di sinistra avevano definito gli spettacolari blitz dei carabinieri contro i cozzicari, si era rivelato tuttavia un eccellente espediente propagandistico,

<sup>8</sup> È cominciata la vaccinazione di massa a Napoli e provincia, *Il Mattino*, edizione nazionale, 1 settembre 1973

<sup>9</sup> *Il Mattino*, edizione nazionale, 2 settembre 1973, pagina 1

<sup>10</sup> *Il Mattino*, edizione nazionale, 3 settembre 1973, pagina 1

<sup>11</sup> *Le micidiali cozze di Santa Lucia nasconderebbero loschi traffici* e *Le infezioni provocate dalle coltivazioni di mitili*, *Il Mattino*, edizione nazionale, 4 settembre 1973, pagina 1

<sup>12</sup> G. COSMACINI, op. cit.

<sup>13</sup> *Smantellati i “campi” di mitili per difendere Napoli dal Colera*, *Il Mattino*, 7 settembre 1973, pagina 1

servito al Comune, alla Regione e soprattutto al governo centrale per rassicurare la popolazione e lanciare il segnale al Paese che la situazione a Napoli era sotto controllo.

Più complessa si sarebbe rivelata la questione vaccinazioni. Solo il 40% dei due milioni di dosi promesse dal Ministero della Sanità arrivò in città. Le autorità sanitarie cittadine e provinciali, anzi, subirono una sorta di "commissariamento popolare" per iniziativa del Pci. Nel quartiere "rosso" di Ponticelli il principale partito della sinistra allestì un proprio centro di vaccinazioni. Ecco come avrebbe ricordato la vicenda, 40 anni dopo, l'ex parlamentare comunista Aldo Cennamo, all'epoca dei fatti segretario di zona del Pci: "Ci sostituimmo all'amministrazione. Diventò pressante la richiesta di vaccinazioni, ma il Comune di Napoli aveva una debolezza strutturale a rispondere. Aprimmo noi il primo centro vaccinale vicino alla Casa del Popolo, presso lo studio di un medico, Gigi Maggiore, coadiuvato da altri colleghi e da un gruppo di giovani. Il Comune aveva preso atto di non poter fare fronte alla psicosi che si era sviluppata. Con l'autorizzazione dell'ufficiale sanitario ci rifornivamo di vaccini, siringhe e alcol. C'erano 80 persone impegnate nei centri medici, anche di orientamento politico diverso. Attrezzammo un camion, disinfestavamo con i bidoni della Zucchet cortile per cortile, dove gli abitanti si servivano tutti dell'unico servizio igienico. All'ambulatorio arrivarono migliaia di persone. Ben presto dovemmo trasferirci alla scuola Enrico Toti. Chiusero bottega tutti gli ambulanti e i panificatori<sup>14</sup>".

Nonostante i tentativi di governo e autorità locali di ridimensionare l'allarme, l'epidemia di colera del 1973 contribuì a radicare ulteriormente nell'immaginario nazionale molti pregiudizi antinapoletani. In particolare, la nuova emergenza sanitaria sembrava fatta apposta per confermare l'antico stereotipo, attribuito a Eduardo Scarfoglio, di Napoli come "unica città coloniale a non avere un quartiere europeo". L'immagine dell'ex Capitale subì un durissimo colpo. Una serie di circostanze assolutamente casuali, come un'improvvisa crisi idrica esplosa nel bel mezzo dell'epidemia con la comparsa delle autobotti per l'approvvigionamento nelle strade e nelle piazze della città, e un violento nubifragio che, il 27 agosto, "ruppe" l'afosa estate napoletana facendo saltare il sistema fognario cittadino concorsero a rendere ancora più fosco il quadro complessivo della situazione. "Quando s'abbatte sulla città un violento nubifragio, le strade dei «bassi», quelle stesse dove più circola il colera, si allagano di liquame rigurgitato dalle fognature insufficienti e sprofondano

<sup>14</sup> S. CERVASIO, art. cit.

in più punti. Molte abitazioni sono invase. Si apprende che la rete fognaria cittadina, il cui progetto risale al 1884, non è mai stata risistemata. Mentre si vedono carogne di topi galleggiare sull'acqua lurida nelle strade, si apprende che il Comune ha trascurato la necessaria opera di derattizzazione<sup>15</sup>”.

Finita nuovamente sotto i riflettori della stampa nazionale, Napoli si sarebbe scoperta sola e indifesa: la stessa scelta dei grandi giornali di concentrare grande parte delle proprie attenzioni sul colera partenopeo, riducendo al minimo lo spazio dedicato all'epidemia esplosa contestualmente in altri territori del Mezzogiorno (ad esempio Bari) testimoniava di un interesse morboso, che probabilmente si spingeva ben oltre la semplice esigenza di informare. La psicosi alimentata dai media ebbe dei riflessi anche sul calcio. Il campionato, tra la fine di agosto e l'inizio di settembre, era ancora fermo però si giocava la Coppa Italia: al San Paolo era atteso il Genoa, i cui giocatori però si rifiutano di venire in città.

Al di là di tutto, in buona parte del racconto che la grande informazione fa del colera a prendere il sopravvento fu l'oleografia. L'unico che riuscì a mantenere un distacco critico, analizzando serenamente la situazione, è Antonio Cederna, che sul Corriere della Sera avrebbe parlato di “tragedia moderna”. “Il colera a Napoli – avrebbe scritto profeticamente – è l'effetto del cinico disprezzo che amministratori e privati speculatori hanno sistematicamente mostrato per ambiente e smaltimento dei rifiuti. Ci vuol ben altro che non mangiare le cozze, altrimenti saremo a stracciarci le vesti alla prossima calamità naturale<sup>16</sup>”. Sullo stesso giornale, sarebbe andato giù con l'accetta Indro Montanelli, che rispondendo alla domanda di un lettore, avrebbe scritto: “Chi conosce i bassi di Napoli, il loro lerciume, la loro promiscuità, le loro fogne intasate e infestate di topi, i bidoni di rifiuti che imputridiscono al sole, deve stupirsi non che vi sia comparso il vibrione, ma che vi sia comparso soltanto ora e non vi risieda in permanenza<sup>17</sup>”. Sempre sul Corriere, solo qualche giorno prima Luigi Compagnone si era soffermato sulla variabile “antropologica”: la plebe napoletana che accoglie festosamente i “liberatori”, nella fattispecie il personale incaricato dal Comune di ripristinare le normali condizioni igienico – sanitarie nei vicoli della città. “Napoli, come ogni fetta di Terzo Mondo, è un delitto degli uomini, un crimine dell'Italia. Quan-

<sup>15</sup> G. COSMACINI *op. cit.*

<sup>16</sup> A. CEDERNA, *Tragedia moderna*, Corriere della Sera 4 settembre 1973, pagina 2

<sup>17</sup> I. MONTANELLI, *Le origini remote del colera a Napoli*, Corriere della Sera, 15 settembre 1973, pagina 2

do alla casbah del Pallonetto sono arrivati i disinfestatori, la gente ha battuto le mani. Loro avevano paura di essere aggrediti, ma quella gente ha gridato loro: ‘Tornate, tornate’. Qui è come l’apparizione di un miracolo, e ci voleva l’orrore del colera perché tale miracolo avvenisse<sup>18</sup>’. Mentre l’altro dioscuolo della letteratura napoletana del tempo, Domenico Rea, avrebbe affidato a un lungo articolo sull’Espresso il racconto di un suo viaggio nel ventre della città, dal quale veniva fuori la bizzarra equazione dell’epidemia come opportunità: “Bisogna ringraziare questa specie di colera se rivedremo Napoli un poco più pulita”, scriveva Rea, riportando la voce dei bassi e confidando al lettore: “Mi spiace, ma questa conversazione, al limite dell’assurdo nel 1973, retrodatabile a piacere nella storia napoletana, meritava di essere riportata. Io mi sono limitato ad aggiustare il linguaggio, a depurarlo da una serie di anatemi contro la cosiddetta autorità; ma in esse ci sono tutte le chiavi per aprire le vecchie e cadenti porte del sottomondo napoletano<sup>19</sup>”.

In realtà, mentre l’Italia intera era in preda allo sgomento e alla psicosi da colera, gli unici a non farsi prendere dal panico furono proprio la stragrande maggioranza dei napoletani che, come sempre nei momenti cruciali della storia della città, affrontarono con dignità e compostezza l’emergenza sanitaria. Le file per le vaccinazioni furono lunghe ma ordinate, solo in qualche quartiere popolare si accese qualche bagliore di protesta, subito rientrato, per alcuni giorni di mancato ritiro della spazzatura da parte dei mezzi comunali. Alla fine il conto pagato in termini di vite umane non fu paragonabile nemmeno a quello che solitamente presenta una normale influenza stagionale. Ma i termini “colera” e “Napoli”, da quel lontano 1973, hanno rappresentato e rappresentano un binomio quasi inscindibile per tutte le forme di discriminazione in danno della città e dei suoi abitanti.

<sup>18</sup> A. L. DE ROSA, A. FERRARA, *L’epidemia in prima pagina. Il racconto delle grandi firme*, la Repubblica, 25 agosto 2013

<sup>19</sup> D. REA, *I microbi siamo noi*, L’Espresso, 9 settembre 1973



## IL DISSESTO EMOTIVO NELL'ORRORE PANDEMICO

DAVIDE BARBA - DANIELA GRIGNOLI\*

SOMMARIO: 1. Mutamenti emozionali e società. – 2. Emozioni e interazione sociale. – 3. Emozioni e pandemia – 4. Il lavoro sulle emozioni. – 5. Norme e comportamenti. – 6. Conclusioni aperte.

1. La sociologia delle emozioni ha consentito di guardare al sistema sociale in una forma nuova, attraverso una modalità che prima non era considerata uno strumento di analisi, ma soltanto un punto di osservazione. Un modo per collegare l'umano a forme di reazione istintive determinate da fattori interni o esterni, capaci di modificare la struttura somatica di un individuo, di rappresentare il senso di un sovvertimento morale o spirituale, ma limitato al soggetto; incapace di riprodursi o replicarsi nelle relazioni umane. Una rappresentazione dell'essere a livello soggettivo. In questo gli studi di Freud hanno aperto la strada ad una serie di significative interpretazioni, ma sempre limitate dal confinamento soggettivo. Tutto era osservabile esclusivamente nell'isolato modo di sentire individuale, privo di riflessi sociali e definito dalle espressioni estetiche che lo accompagnavano. L'unica reazione apprezzabile di questa nuova grammatica emozionale, inaugurata appunto da Freud, era l'interesse clinico o "interpretativo" di questi stati di alterazione emotivi. Si afferma infatti che l'approccio freudiano è essenzialmente "istintualista". Il grande psicologo non considerava le emozioni immediatamente collegate alla fisiologia umana, ma come una sorta di derivata del nucleo arcaico, primitivo del sentire umano, un nucleo disancorato dalla coscienza vigile, che traeva le sue origini da quello che lo stesso autore definisce con un termine passato alla storia del pensiero psicoanalitico: classico l'inconscio.

In qualche modo Freud cercò di spiegare un comportamento umano diffuso<sup>1</sup>, come la vita di un sentimento, con l'automatismo, una reazione istintiva e non mediata dalla coscienza, al cambiamento di una condizio-

\* L'articolo è frutto della collaborazione dei due Autori. In ogni caso, a livello formale i paragrafi 1, 3 e 4 sono attribuiti a Davide Barba, mentre 2, 5 e 6 a Daniela Grignoli.

<sup>1</sup> Si confronti sul punto SIGMUND FREUD, *Metapsicologia*, Milano, 1978, 155; *Studi sull'isteria e altri scritti 1886-1895*, Torino, 2003; *Totem e Tabù e altri scritti 1912-1914*, Torino, 2000; *L'io e l'es e altri scritti 1917-1923*, Torino, 2002.

ne interna o esterna all'essere. Come quando l'esposizione dell'occhio ad una luce intensa, provoca immediatamente il restringimento della pupilla. Queste mutazioni significative non avevano alcun interesse "sociale", ma potevano soltanto "raccontare" della persona che le viveva. Raccontare di una vita sommersa fatta di emozioni e sensazioni nascoste dalla vita vigile e cosciente, che si manifestavano attraverso trasalimenti o scossoni che poi cercavano di farsi strada nella vita quotidiana sotto forma di elementi all'impatto incomprensibili, ma capaci di dire molto di più di quanto si credesse ad un'interpretazione efficace, confrontata con la vita dell'individuo sottoposto ad analisi.

Da qui, la famosa interpretazione dei sogni, l'analisi dei "lapsus", le "azioni mancate", gli atteggiamenti stravaganti, le manifestazioni inconscie, consentivano di portare a galla questo mondo arcaico, da cui il raffinato interprete poteva ricavare i lumi di una vita nascosta dal velo delle rimozioni, repressioni, censure nevrotiche. Ma nulla che potesse minimamente far scorgere un nesso con la società e le sue possibili interazioni.

Ma è proprio da questa focalizzazione puntuale, da questa sensibilità che porta al centro dell'attenzione il mondo emozionale, che fa delle emozioni un'area di ricerca a sé stante, che nasce l'idea "cognitivista" delle emozioni. Le emozioni che devono essere indagate, che lasciano una traccia indelebile del loro passaggio, le emozioni che vivono e rivivono dentro di noi, le emozioni che sovrastano la mente, e tornano a condizionarla anche a distanza di anni, che consentirono alla psicanalisi di riconoscerne il valore e di metterle al centro di un'avventura che a distanza di molti anni non ha ancora esaurito la sua forza letteraria, scientifica ed evocativa.

La questione, quindi, si è spostata presto, dal piano clinico e dall'analisi soggettiva dei riverberi arcani dell'inconscio, al piano cognitivo della dimensione sociale delle emozioni. Il confinamento nell'ambito dell'inconscio di un tema così prorompente nella vita umana, non bastò più ad esaurirne le molte spiegazioni che avevano travalicato la sfera del subconscio, per entrare sempre più nell'ambito dell'interazione sociale.

**2.** Oggi sappiamo con certezza che le emozioni sono a giusto titolo considerate tra gli elementi essenziali dell'interazione sociale. Gli studi approfonditi degli ultimi anni, hanno offerto l'opportunità di sperimentare l'assunto e di comprendere come, senza ombra di dubbio, le emozioni dominano nelle relazioni interpersonali, non solo nelle comprensibili articolazioni dei rapporti genitori-figli, ma anche e soprattutto nelle

relazioni di conflitto, nei continui meccanismi di negoziazione a cui ricorriamo innumerevoli volte nella nostra esistenza quotidiana e nelle dinamiche di leadership. In buona sostanza, possiamo affermare che le emozioni sono certamente una fonte di informazione sociale; nella loro analisi c'è la possibilità di comprendere e migliorare le condizioni di relazione, le reazioni ai comportamenti, la gestione dei rapporti interpersonali e la dimensione affettiva.<sup>2</sup>

Ogni espressione emotiva è certamente in grado di influenzare il comportamento di chi osserva, andando a modificare l'atteggiamento di questi, sia da un punto di vista cognitivo, sia da quello emotivo; in poche parole, la conoscenza di un fenomeno, al di là della capacità di ciascuno di approfondirlo, avendo accesso diretto alle fonti e controllandone i processi di formazione, può cambiare in virtù di come è stata offerta una comunicazione, nel modo in cui si è scelto l'approccio comunicativo, ma anche dello stato d'animo generale e dei comportamenti ad esso correlati.

In pratica ogni espressione emotiva è in grado di produrre conseguentemente processi "inferenziali", ma anche stati affettivi, che inevitabilmente provocano una disponibilità mentale di chiusura o apertura, un'indicazione interpretativa, uno sbocco significativo, ben prima di produrre consapevolezza avanzata e "razionalizzazione", come processo di critica analitica del fenomeno analizzato.

Un approccio del 2009, ha consentito, sulla scorta di quanto affermato, di poter considerare le emozioni come un "modello" vero e proprio di "informazione sociale". Van Kleef infatti sostiene che: «Examples of moderators that determine the relative predictive strength of inferences and affective reactions include power, need for cognitive closure, time pressure, display rules, and the appropriateness and target of the emotional expression, which are all discussed»<sup>3</sup>. Il modello proposto<sup>4</sup>, consente di comprendere la vera e propria forza "predittiva" delle emozioni, che scaturisce dal controllo delle relazioni interpersonali attraverso i sentimenti, che può essere contrastato esclusivamente – come si diceva – dalla possibilità di informarsi autonomamente, "darsi co-

<sup>2</sup> A titolo esemplificativo e non esaustivo si veda THEODORE D. KEMPLER (a cura di), *Research Agendas in the Sociology of Emotions*, New York, 1990, 3-333, con saggi di Randall Collins, Michael Hammond, Norman K. Denzin, Arlie Russell Hochschild, Steven L. Gordon, Peggy A. Thoits, Lynn Smith-Lovin, David R. Heise, Thomas J. Scheff e Candace Clark.

<sup>3</sup> GERBEN A. VAN KLEEF, *How Emotions Regulate Social Life: The Emotions as Social Information (EASI) Model*, in "Psychological Science", 2009, 18, 184-188.

<sup>4</sup> EASI, *Emotions as Social Information model*.



scienza di un problema”, ovvero dalla possibilità di mettersi in sintonia sullo stesso tema con molte persone, per poter confrontare le reazioni emotive ed indirizzare le proprie.

Quindi, le emozioni non sono più un patrimonio intrapersonale. che affondano le radici nella cantina del nostro profondo sentire, ma possono essere osservate da altri e possono produrre reazioni non soltanto da un punto di vista emotivo ma anche cognitivo. Nell’interazione sociale esprimiamo le nostre emozioni e le trasferiamo in qualche modo negli osservatori, che non sono esclusivamente quelli che interagiscono con noi, ma anche coloro che osservano la scena o che partecipano indirettamente ad essa.

D’altronde abbiamo da poco affermato che chi osserva, a meno di casi particolari, non resta del tutto indifferente allo spettacolo della manifestazione del nostro sentimento, ma ne resta profondamente influenzato e, quindi, “modificato”.

Sin dagli anni ottanta si è espressa una copiosa letteratura sull’argomento; ma solo oggi, attraverso l’analisi delle interazioni familiari e poi i più recenti studi sulla devianza emozionale, abbiamo compreso il ruolo delle emozioni in situazioni “estreme”.

**3.** Quanto detto è stato oggetto di studio e riflessione durante questo periodo di pandemia che ci ha costretti ad isolarci dal contesto sociale, ma a stare altrettanto vigili sul piano emozionale e su quello delle manifestazioni esterne dei sentimenti socialmente più diffusi in questo scorcio di mesi.

Abbiamo tutti sperimentato, durante i primi giorni della pandemia un sentimento diffuso di sconcerto e disorientamento. Molti già indossavano la mascherina, prima degli obblighi derivanti dai decreti che si sono via via susseguiti dall’otto marzo. Ma abbiamo certamente tutti vissuto sulla nostra pelle il processo di inferenza e, soprattutto la conseguente reazione affettiva. Un esempio su tutti. Andando in giro, agli inizi, chi indossava la mascherina veniva guardato con curiosità, qualcuno aggiungeva piccoli cenni di riprovazione, altri di meraviglia, altri di simulato scherno. Questo in sé già ha dato ragione di un tipo di informazione sociale. La spavalda affermazione di libertà, che ingenuamente si manifestava attraverso il rifiuto di indossare la mascherina, comunicava ai più diligenti una necessità di affermare la propria scelta, per i più informati ed “avveduti”, ovvero un obbligo di conformarsi per non subire lo stigma sociale di uno sguardo “corrosivo”, capace di toccare le corde più profonde del nostro animo. In ogni caso, o aderendo all’indicazione so-

ziale di abbassare le difese o confermando la propria posizione, non vi è dubbio che questo insieme di inferenze abbia provocato un cambiamento emotivo in tutti quelli che si sono interfacciati per questa ragione. Sconcerto e dispiacere, in chi subiva lo sguardo severo dei passanti, dubbio o derisione in chi considerava lo strumento di protezione come una forma di avvertimento minaccioso da allontanare e da vivere come vessillo di “medicalizzazione eccessiva” del fenomeno.

Abbiamo quindi assistito, con questo piccolo esempio, ad un processo tipico di devianza emozionale: confrontarsi costantemente col comportamento atteso dagli altri ed investire al tempo stesso su sé stessi e le proprie scelte. Una contraddizione che provoca riflessi emozionali, cognitivi e sentimentali.

Tutto si basa su quello che – bene hanno riferito Keltner e Haidt<sup>5</sup> – suggeriscono agli osservatori i comportamenti altrui. Questi infatti con l'osservazione, non necessariamente sistemica, ma anche occasionale e distratta, possono ricavare informazioni sentimentali, di orientamento motivazionale e sulle intenzioni degli altri e, interfacciandosi con esse, modificare il proprio comportamento (ma anche lo stato d'animo).

Tornando alla pandemia, le inferenze sociali possono determinare la contraddizione tra i propri convincimenti, sulla necessità di affermare un comportamento che riteniamo giusto o prudente, ad esempio indossare la mascherina, e la reazione di chi osserva. Questo conflitto può assumere una forte connotazione espressiva (si pensi ad esempio alle moltissime testimonianze virali di intolleranza o conflittualità determinate dallo scontro tra atteggiamenti opposti in tema di protezione individuale durante i giorni difficili dell'emergenza Covid). Potremmo qui citare moltissimi esempi che traggono spunto dai filmati postati su Facebook, che sono più chiari di qualunque spiegazione teorica. Dalla rissa scoppiata in un supermercato nel napoletano, perché alcuni ragazzi intendevano mettersi in fila per pagare il conto della spesa senza indossare la mascherina prescritta all'ingresso del locale commerciale, ai problemi di scorrimento della fila stessa davanti ad un altro locale commerciale per la mancanza della distanza di sicurezza tra gli avventori, alle moltissime testimonianze di disagio personale, che ovviamente trovano le più svariate e molteplici forme di espressione.

In questo periodo, ai comportamenti inferenziali e alle conseguenze di tipo emotivo/emozionale, non sono bastate le strategie di *coping*, in

<sup>5</sup> JONATHAN HAIDT & DACHER KELTNER, *Culture and Facial Expression: Open-ended Methods Find More Expression and Gradient of Recognition*, in “Cognition & Emotion”, 1999, 13:3, 225-266; *Social Function of Emotions at Four Level of Analysis*, ivi, 505-521.

quanto tutti ci siamo trovati di fronte ad un avvenimento non solo inatteso, ma la cui portata “misteriosa”, sfuggiva, anche e soprattutto nella comunicazione ufficiale, lasciando tutti nella spaventosa attesa del nemico invisibile capace di travolgere le nostre esistenze, come stava già accadendo in alcune città del Paese e del Mondo.

Mai gli osservatori dell'orrore pandemico hanno ricevuto dal “display emotivo” che ha informato il Paese nei mesi dell'emergenza, un cenno di tregua o, meglio, di fiducia o di tranquillo controllo della situazione. Le cose sembravano sfuggirci di mano da un momento all'altro, le procedure di referenziazione sociale, che consentono alla vita tra gli umani di avere un andamento bene o male equilibrato, sono saltate, lasciando il vuoto di informazioni drammatiche che si sono susseguite a visioni catastrofiche sui morti accertati e quelli presuntivi.

La sintesi della strutturazione emotiva che ha coinvolto gran parte della popolazione, è quindi una somma di quattro elementi che insieme hanno determinato la trasformazione delle emozioni in forme espressive spesso incontenibili:

- a) L'inferenza sociale delle reazioni individuali al comportamento altrui, alla situazione generale e alle contraddizioni personali;
- b) Il conseguente coinvolgimento emozionale che ha peggiorato la tenuta dell'umore generale;
- c) Il display emotivo della comunicazione pubblica;
- d) La devianza emozionale, come punto di rottura, tra l'atteggiamento “atteso” e l'impossibilità di attivare strategie di *coping* per assenza di informazioni “positive” (e/o referenziazione sociale).

4. L'insieme delle pressioni a cui i quattro livelli di strutturazione emotiva hanno sottoposto gli osservatori in questa fase pandemica richiedono necessariamente un lavoro intenso, in grado di modificare le emozioni contraddittorie e contrastanti che invadono il livello razionale delle scelte possibili e delle decisioni da assumere. Non vi è alcun dubbio sulla necessità di dover attivare le migliori risorse per tentare di gestire queste emozioni. Molti hanno raggiunto il compromesso più adeguato alla loro sensibilità tra ciò che avrebbero voluto liberamente esprimere nella condizione emergenziale, e ciò che viceversa era atteso dalle istituzioni ed è diventato nel nostro vivere quotidiano una necessità relazionale, volta anche a tranquillizzare chi si fosse messo in contatto con noi, anche occasionalmente, in quel periodo.

Solo pensare a “gestire” un'emozione comporta uno sforzo enorme per modellare i nostri sentimenti come una materia a cui dare una forma

diversa da quella naturale. Ridurre un sentire emotivo a qualcosa da trasformare, da adeguare alle circostanze. Questo processo, che altri hanno definito di “lavoro emotivo”<sup>6</sup>, comporta a sua volta, una grande capacità di concentrazione e un’energia in grado di cercare, per poi trovare, l’adeguamento del sentire alle circostanze, che in sé è un “lavoro” straordinariamente complesso a condizioni tanto difficili e drammatiche. A volte gli osservatori hanno avuto la necessità di prevenire il sentimento che si faceva strada nell’animo e reclamava di esplodere senza freni. Il lavoro emotivo, quindi, non è un modo di controllare o respingere le emozioni, piuttosto è un modo per “negoziarle”, per renderle “adeguate” alle circostanze. Un lavoro che implica una capacità, che abbiamo innata, e che spesso si dimentica di esercitare, di mediare con noi stessi, di discutere nel nostro intimo sulle possibilità concrete che abbiamo per esprimere naturalmente i nostri sentimenti o modificarne l’energia o le sembianze, attraverso un’opera di “volontaria contraddittorietà” che a volte si allunga nei tempi della decisione, ovvero si manifesta rapidamente in una scelta tempestiva.

La Hochschild (Arlie Russell) ci ha spiegato che il lavoro emotivo può avere tre direzioni che convergono in un solo punto: ottenere la trasformazione del sentimento, ovvero la modificazione delle espressioni di quest’ultimo non ritenute idonee al contesto nel quale ci si muove<sup>7</sup>. Una che coinvolge solo l’attore e due che proiettano l’attore al di fuori di se stesso. Un lavoro, quindi, dell’io su sé stesso e due attività dell’io sugli altri e degli altri sull’io. Abbiamo già fatto in precedenza un esempio sulla possibilità che l’incontro con terzi possa determinare quello che si può definire un “trasalimento”: in inglese si utilizza il termine *pinch*, pizzico, morso, stretta. Quando qualcuno per strada incontra il nostro sguardo e magari cambia espressione, esprimendo il suo biasimo, ovvero il suo disprezzo, in quel momento noi sentiamo “il morso”, ciò che ci induce a interrogarci su noi stessi. Quante volte ci sarà capitato di viverlo e di cercare in noi stessi o nel nostro abbigliamento o nella nostra andatura la ragione di quello sguardo disgustato o di quella espressione allarmante? A quel punto inizia la gestione e il “lavoro” appunto sul sentimento scaturito da quel “pinch”.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> ARLIE RUSSELL HOCHSCHILD, *Emotion Work, Feelings Rules, and Social Structure*, in A. BRANAMAN, *Blackwell Readers in Sociology. Self and Society*, New Jersey, 2001, 138-155.

<sup>7</sup> *Emotion Work, Feeling Rules, and Social Structure*, in “American Journal of Sociology”, 85, 3, 1979, 562.

<sup>8</sup> La Hochschild (*ivi*, 562) riferisce di tre modalità diverse per far fronte alla pressione del “morso”: cognitiva, corporea ed espressiva. La prima destinata a modificare le idee, le visioni

5. Le altre persone disegnano la cornice entro la quale gestire o determinare di conseguenza un comportamento idoneo, che possa toglierci dall'imbarazzo momentaneo, che possa accreditarci di nuovo alla collettività, che faccia rientrare lo sforzo di momentanea estraneità al mondo, in una nuova forma di accoglienza. Anche sul punto è bene precisare che il comportamento che ne scaturirà, non è compromissorio, né "soppressivo" della nostra volontà, è un altro modo di esprimere lo stesso sentimento, naturalmente mediato culturalmente e presentato diversamente. Per meglio dire, il comportamento che consegue all'incrocio di sguardi, alla cornice disegnata da altri, all'occasione che richiede una certa "etichetta", alla "situazione" data, è il risultato di una contraddizione, che tenta di ricomporre i pezzi del puzzle emotivo e individua una via di uscita una soluzione, l'esito. È in quel momento che – pur continuando ad essere noi stessi – sentiamo di aver ritrovato l'immagine distorta che ci perveniva da uno specchio andato in frantumi. Le schegge ricompongono l'immagine e ci restituiscono l'identità momentaneamente smarrita.

Ma questo processo non avviene "istintivamente". È un processo razionale e meditato. Impone a noi stessi la capacità non solo e non tanto di controllare i nostri comportamenti, ma di rifletterci, di condurre anche in tempi rapidi il corpo e la mente ad una soluzione compatibile.

Nella fase dell'emergenza spesso ci si è confrontati con le regole sociali e la loro capacità di modificare nella sostanza i nostri comportamenti. Qui ciascuno di noi ha fatto i conti con un doppio livello di tracciamento razionale dei nostri sentimenti: il diritto ad essere noi stessi, di sentirci liberi di muoverci, comportarci in un determinato modo e il diritto scritto – la legge di stato – i continui bollettini "di guerra", che entravano in collisione con la prima forma di diritto, in forma di DPCM susseguirsi in tutta la fase più acuta del tempo pandemico. In questi

che sovrintendono al sentimento provato; la seconda intesa a modificare le caratteristiche esteriori di quel sentimento, la sintomatologia di quell'emozione; la terza al servizio di un cambiamento di alcuni gesti che sono rappresentativi di quel sentimento che vogliamo "negoziare" con noi stessi e che altrimenti – se persistesse nella sua natura - ci procurerebbe disagio o dolore. Negli studi sulla devianza emozionale La Thoits fa riferimento alle questioni aperte sull'argomento e che inquadra tra gli "studi descrittivi", ancora da completare e che potrebbero condurre a sviluppi futuri significativi; si veda sul punto PEGGY A. THOITS, "Devianza emozionale: futuri obiettivi della ricerca", in AA.VV., *La sociologia della emozioni*, Milano, 1995, 128 ss.

Le inferenze sociali coprono un ampio spettro di situazioni, molto diverse tra loro; si veda sul punto, GERBEN A. VAN KLEEF, ARIK CHESHIN, LUCAS F. KONING E SVENJA A. WOLF, *Emotional Games: How Coaches' Emotional Expression Shape Players' Emotion, Inferences, and team Performance*, in "Psychology of Sport and Exercise", Vol. 41, Marzo 2019, 1-11.

termini, l'incontro/scontro tra queste due forme di "ingiunzione" emozionali ha determinato quella dissonanza emotiva che ha dissestato l'equilibrio a cui si era abituati, equilibrio tra possibilità e comportamenti, tra volontà e possibilità, tra dovere e volontà.

Il complesso di attività su noi stessi a cui ci ha abituato "l'orrore" pandemico, ha spesso allontanato da ciascuno qualunque forma di pregiudizio "ideologico", altro elemento con cui spesso ci troviamo a negoziare la decisione<sup>9</sup>. Anzi in una crisi come quella che ha vissuto il Paese gli aspetti ideologici sono stati temporaneamente sospesi. Nessuno degli osservatori aveva più la forza di guardare al senso di ciò che ogni giorno ci veniva riportato dai responsabili del governo da un punto di vista prettamente politico ovvero di "senso politico". Nessuno ha pensato "piove governo ladro"; l'inquadramento ideologico ha lasciato il campo all'orrore, alla paura individuale e collettiva<sup>10</sup>, alla mediazione tra le attese pubbliche e le aspettative private. Il conflitto tra elite contrapposte, che pure si è manifestato in alcune circostanze, non ha trovato entusiasti o partecipi né da un lato né dall'altro. Tutti hanno abbandonato il campo dell'agone politico ideologico per avvicinarsi e rappresentarsi attraverso quelle che la Hochschild definisce ancora "regole di visualizzazione" o "regole del sentimento". Tutti hanno sentito la necessità intima e personale di interrogarsi sul come mostrare sé stessi agli altri e controllare le altre spinte emozionali, sospendendone talvolta anche il flusso tempestoso.

6. La materia affrontata richiederebbe ulteriori approfondimenti, che ci si augura possano essere oggetto di studi successivi. In particolare si ritiene che almeno tre questioni rimangano aperte e meritevoli di riflessione e dibattito scientifico.

a) In che modo la devianza emozionale, frutto del dissesto qui brevemente analizzato, si scontra col diritto e con la sua applicazione (per intenderci, si attendono maggiori e più approfonditi dati, sui verbali di contravvenzione e sulle denunce effettuate dalle forze dell'ordine nei confronti di cittadini "disobbedienti", che abbiano inteso in contraddizione con i DPCM emanati nel periodo dell'emergenza, o improvvisare una "protesta civile", ovvero semplicemente negare il valore prescrittivo delle norme che nel mentre si alternavano agli eventi luttuosi);

<sup>9</sup> Sul tema: Arlie Russel Hochschild, "Ideologia e controllo delle emozioni: prospettive e indicazioni per la ricerca futura", in AA.VV., *La sociologia della emozioni*, Milano, 1995, 155-191

<sup>10</sup> Cfr. sul tema da ultimo, ZYGMUNT BAUMAN, *Il demone della paura*, Roma, 2014, 16-22

b) Studiare le conseguenze del *lock down* sulla vita intra familiare, per comprendere in che modo sono esplose le contraddizioni sopite, in termini di comportamenti violenti, che hanno dato luogo a denunce o anche a segnalazioni telefoniche di abusi o altri comportamenti sanzionabili;

c) Quanto la fase della chiusura totale abbia aggravato le situazioni di disagio personale e sociale già note, o ne abbia “prodotto” di nuove e più significative, costruendo ulteriori sacche di marginalità, che resteranno a testimonianza del periodo drammatico che non è ancora concluso del tutto.

Tutto questo si integra con le trasformazioni sociali generate dalla crisi pandemica che certamente permarranno nella nostra società dopo l'esposizione al virus e che non mancheranno di coinvolgere la sfera lavorativa<sup>11</sup>, quella dei saperi – a vari livelli – quella relazionale.

### Bibliografia

ZYGMUNT BAUMAN, *Il demone della paura*, Roma, 2014.

SIGMUND FREUD, *Metapsicologia*, Milano, 1978; *Totem e Tabù e altri scritti 1912-1914*, Torino, 2000; *L'io e l'es e altri scritti 1917-1923*, Torino, 2002; *Studi sull'isteria e altri scritti 1886-1895*, Torino, 2003.

JONATHAN HAIDT & DACHER KELTNER, *Culture and Facial Expression: Open-ended Methods Find More Expression and Gradient of Recognition*, in “Cognition & Emotion”, 1999, 13:3; *Social Function of Emotions at Four Level of Analysis* in “Cognition & Emotion”, 1999, 13:3.

ARLIE RUSSELL HOCHSCHILD, *Emotion Work, Feelings Rules, and Social Structure*, in A. BRANAMAN, *Blackwell Readers in Sociology. Self and Society*, New Jersey, 2001; *Emotion Work, Feeling Rules, and Social Structure*, in “American Journal of Sociology”, 85, 3, 1979; “Ideologia e controllo delle emozioni: prospettive e indicazioni per la ricerca futura”, in AA.VV., *La sociologia della emozioni*, Milano, 1995; *The Managed Heart. Commercialization of Human Feeling*, Los Angeles, 1983-2012.

THEODORE D. KEMPLER (a cura di), *Research Agendas in the Sociology of Emotions*, New York, 1990.

PEGGY A. THOITS, “Devianza emozionale: futuri obiettivi della ricerca”, in

<sup>11</sup>Sull'argomento si cfr. il bel lavoro di ARLIE RUSSEL HOCHSCHILD, *The Managed Heart. Commercialization of Human Feeling*, Los Angeles, 1983-2012, 137-161, in cui l'autrice si interroga su ciò che succede quando il lavoro emotivo incrocia l'ambiente di lavoro, quando in molti casi si è “obbligati” ad essere più gentili di quanto si sia in natura e che è valso all'autrice il Charles Cooley Award nel 1983.

AA.VV., *La sociologia della emozioni*, Milano, 1995.

GERBEN A. VAN KLEEF, *How Emotions Regulate Social Life: The Emotions as Social Information (EASI) Model*, in "Psychological Science", 2009, 18.

GERBEN A. VAN KLEEF, ARIK CHESHIN, LUCAS F. KONING E SVENJA A. WOLF, *Emotional Games: How Coaches' Emotional Expression Shape Players' Emotion, Inferences, and team Performance*, in "Psychology of Sport and Exercise", Vol. 41, Marzo 2019.





## **“CONFINATI DAL CONTAGIO”. RISVOLTI NELLE RELAZIONI FAMILIARI E TUTELA DEL MINORE**

LOREDANA TULLIO

SOMMARIO: 1. Le limitazioni espresse (e tacite) ai diritti fondamentali e i risvolti giuridici sui provvedimenti in tema di affido. – 2. L'esigenza di mantenere rapporti significativi con il genitore non collocatario: diritto alla bigenitorialità *vs* diritto alla salute. – 3. La decretazione governativa nella fase emergenziale e i risvolti applicativi in tema di ammissibilità degli spostamenti a tutela dell'interesse del minore. – 4. *Segue*. Gli incontri «telematici». – 5. Emergenza sanitaria e relazioni parentali.

1. L'emergenza pandemica<sup>1</sup> insorta con la diffusione del virus “Covid-19” ha comportato, nei primi mesi, un'ampia limitazione delle libertà fondamentali; nella «nuda oggettività»<sup>2</sup> di questo «tempo quasi sospeso»<sup>3</sup> si è proceduto, alla luce dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza, a quel necessario bilanciamento «tra diritto alla salute (collettiva prima ancora che individuale) e gli altri diritti della persona»<sup>4</sup> costituzionalmente garantiti.

<sup>1</sup> Il 30 gennaio 2020 il Direttore generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha definito il focolaio di «Covid-19» una «Public Health Emergency of International Concern» (PHEIC), *ex art. 12 International Health Regulations (IHR)*, 2<sup>a</sup> ed., 2005. La successiva qualificazione del fenomeno quale “pandemia” (in data 11 marzo 2020) ha sovvertito l'ordine dei Paesi colpiti e, più in profondo, la vita delle persone. Per un quadro dell'impatto delle diverse misure disposte nei vari Stati d'Europa, cfr. Bollettino n. 1 dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali (FRA), *Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications*, 20 marzo 2020.

<sup>2</sup> N. IRTI, *Il diritto in questa emergenza, il diritto, gli effetti sui contratti*, in *Corriere della Sera*, 29 maggio 2020, nel mettere in rilievo la “freddezza” del diritto di là dalle vicende individuali.

<sup>3</sup> Così M. CARTABIA, *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, in *cortecostituzionale.it*, 28 aprile 2020, 3, nel ricordare il ruolo della Costituzione quale «bussola che consente di navigare “per l'alto mare aperto” dell'emergenza e del dopo emergenza che ci attende».

<sup>4</sup> In questi termini, A. CELOTTO, *Necessitas non habet legem? Prime riflessioni sulla gestione costituzionale dell'emergenza Coronavirus*, Modena, 2020, 33. Sul bilanciamento tra principi e diritti fondamentali nel rispetto dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza v. Corte cost., 24 gennaio 2017, n. 20, in *Giur. cost.*, 2017, 128; bilanciamento inteso quale concretizzazione di una preferenza gerarchica tra valori per P. PERLINGIERI e P. FEMIA, *Nozioni introduttive e principi fondamentali del diritto civile*, 2<sup>a</sup> ed., Napoli, 2004, 26; G. PERLINGIERI,

Conseguentemente, a subire limitazioni «per ragioni sanitarie» sono stati non soltanto «la libertà di circolazione» – come inizialmente aveva inteso far credere il Preambolo del D.l. 25 marzo 2020, n. 19, e dunque gli spostamenti da un luogo all'altro del territorio nazionale (art. 16 cost.) – ma, più in generale e a cascata, tutta una serie di altri diritti<sup>5</sup> rimasti, di riflesso, “ingessati” da tali contenimenti.

Nel tentativo di far luce su di essi e, in particolare, sui delicati risvolti registrati ad opera del Covid-19 nelle relazioni familiari, emerge la necessità di vagliare più attentamente sia la tutela del c.d. diritto di visita del genitore non affidatario<sup>6</sup>, sia la salvaguardia di quell'interesse del figlio<sup>7</sup> «di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori» (art. 337 *ter*, comma 1, c.c.).

2. Nel rispetto del generale dovere di distanziamento sociale che ha imposto ad ognuno di adottare comportamenti idonei a salvaguardare, accanto alla propria salute, quella degli altri, sono stati proprio i genitori non collocatari a dover affrontare e/o subire le principali conseguenze: da un giorno all'altro essi sono stati non soltanto “confinati dal contagio” – lo stesso che ha ingabbiato i tanti rapporti sociali esistenti nel Paese – ma ancor più latamente privati di quelle dinamiche relazionali volte a preservare il legame affettivo con la prole.

Il collocamento materiale del figlio rappresenta da sempre tema cen-

*Profili applicativi della ragionevolezza nel diritto civile*, Napoli, 2015, spec. 104. Sull'esigenza prioritaria di tutela della salute umana sul piano «strettamente sanitario, ma anche [...] comportamentale [e] sociale» v. P. PERLINGIERI, *Il diritto alla salute quale diritto della personalità*, in ID., *La persona e i suoi diritti. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2005, 105.

<sup>5</sup> Non potendo circolare non ci si riunisce, non si va nei luoghi di culto o al cinema, né a lavorare; soppresso temporaneamente è il diritto allo sciopero mentre talune attività commerciali, la maggior parte, fermano la loro produzione; lo stesso diritto all'istruzione e alla cultura si plasmano di nuove modalità “a distanza” e, intanto, la quarantena individuale impone di restare in casa limitando di fatto la libertà personale in assenza di un atto dell'autorità giudiziaria che la giustifichi.

<sup>6</sup> Ossia «il diritto di condurre il minore in un luogo diverso dalla sua residenza abituale per un periodo limitato di tempo» (ex art. 5, lett. b, Conv. dell'Aja del 25 ottobre 1980), intrattenendo con egli «regolarmente relazioni personali e contatti diretti» (così, art. 24, comma 3, Carta UE; art. 9, comma 3, l. 27 maggio 1991, n. 176). Sul punto v. E. TROTTA, *Esercizio della responsabilità genitoriale e diritto alla bigenitorialità in pendenza delle misure di contrasto al Covid-19*, in *Fam. dir.*, 2020, 442 s.; M. CURTI, *Il temperamento tra diritto alla salute e diritto alla bigenitorialità al tempo del Coronavirus*, *ivi*, 612 ss.; G. FREZZA, *Abitazione e “confinamento”*. Covid-19, *diritto di visita del genitore non affidatario e successione mortis causa nel diritto abitativo*, in *Actual. jur. iberoam.*, 2020, 178 ss.

<sup>7</sup> G. CORAPI, *La tutela dell'interesse superiore del minore*, in *Dir. succ. fam.*, 2017, 777 ss.

trale in tutte le questioni sorte durante la crisi del rapporto di coppia: la dislocazione fisica del minore, a séguito della dissoluzione del nucleo familiare, impone al giudice di vagliare in maniera equilibrata gli interessi in gioco, favorendo l’attuazione di quei diritti fondamentali alla cura, educazione e istruzione che ognuno dei due genitori è chiamato ad attuare (*ex art. 30 cost.*)<sup>8</sup>. La scelta, consensuale o giudiziale, di chi tra i due genitori debba essere l’affidatario – di là dall’esercizio della responsabilità genitoriale che può presentarsi in forma congiunta o esclusiva – costituisce un importante passaggio durante la fase patologica del rapporto, giacché determina evidenti conseguenze per tutti i componenti della disgregata famiglia: il *figlio*, infatti, sarà chiamato, da quel momento in poi, a condividere gli spazi della casa familiare con una sola figura genitoriale, la presenza della quale diverrà più assidua e, talvolta, sobillatrice di ostilità verso colui (o colei) che è indotto ad allontanarsi da quell’*habitat* domestico; allo stesso tempo, il *genitore non collocatario* sarà tenuto a mantenere relazioni personali e contatti diretti e regolari con il figlio, conservando quella continuità del rapporto indispensabile per l’armonioso sviluppo della personalità di tale soggetto in formazione<sup>9</sup>.

Il diffondersi dell’emergenza pandemica, imponendo divieti e prescrivendo distanziamenti obbligatori ha, di riflesso, ingenerato una sorta di “sospensione” delle frequentazioni tra figli e genitori non collocatari minando lo stesso diritto alla bigenitorialità<sup>10</sup>. Si rileva, infatti, che gli spostamenti per raggiungere la prole presso l’altro genitore affidatario oppure per condurli presso di sé, secondo le modalità previste dal giudice a séguito della separazione o del divorzio, pur essendo stati, in linea di principio, teoricamente consentiti (giacché la decretazione emergenziale non ha previsto una preclusione dell’attuazione delle disposizioni di affido e collocamento dei minori) nella pratica hanno, il più delle volte, subito limitazioni mediante provvedimenti diretti a salvaguardare il

<sup>8</sup> M. SESTA e A. ARCERI, *La responsabilità dei genitori e l’affidamento dei figli*, in *Tratt. dir. civ. comm.* Cicu e Messineo, Milano, 2016; M. SESTA, *Filiazione (diritto civile)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, VIII, Milano, 2015, 445 ss.

<sup>9</sup> Cfr. A. PALAZZO, *La filiazione*, in *Tratt. dir. civ. comm.* Cicu e Messineo, 2<sup>a</sup> ed., Milano, 2013, 714 ss.; G.F. BASINI, *I provvedimenti relativi alla prole*, in AA.VV., *La separazione personale tra coniugi. Il divorzio. La rottura della convivenza more uxorio*, III, in G. BONILINI (diretto da), *Trattato di diritto di famiglia*, Milano, 2016, 3101 ss.

<sup>10</sup> Cfr. D. PIAZZONI, *Diritto alla bigenitorialità, diritto di visita e frequentazione e Coronavirus: un mosaico in composizione?*, in *giustiziacivile.com*, 2020; M. PANEBIANCO, *La bigenitorialità tra contrasti interpretativi ed approdi recenti della Corte di Cassazione*, in *Comp. dir. civ.*, 2019, 959 ss.; A. SCALISI, *Il diritto del minore alla “bigenitorialità” dopo la crisi o la disgregazione del nucleo familiare*, in *Fam. dir.*, 2007, 526 ss.

diritto alla salute. In tale situazione è apparso, cioè, *prima facie*, ragionevole valutare come prioritario e prevalente il diritto alla salute psico-fisica – del figlio e anche dei genitori – a parziale detrimento del diritto di visita; quasi a riconoscere che, per poter garantire il rispetto della vita privata e familiare (art. 8 Cedu) bisogna innanzitutto proteggere e tutelare la stessa esistenza umana<sup>11</sup>.

3. A fomentare incertezze sull'idoneità dei comportamenti da seguire nei rapporti familiari è stato il convulso susseguirsi dei decreti emergenziali adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri i quali – spinti dall'intento di «contrastare e contenere il diffondersi del virus Covid-19» – hanno nel silenzio inteso 'autorizzare' e di poi 'ridimensionare' la portata degli incontri volti a garantire la conservazione del legame affettivo tra figli e ascendenti.

Inizialmente, infatti, sono stati consentiti i soli spostamenti finalizzati a rientri presso il «proprio domicilio, abitazione o residenza»<sup>12</sup>: formulazione largamente ritenuta non in contrasto con l'attuazione dei provvedimenti preesistenti relativi ai figli. In séguito, adottando misure più restrittive, è stata eliminata la previsione dell'ammissibilità di spostamenti per il rientro presso il proprio domicilio o residenza<sup>13</sup> lasciando intendere che lo spostamento del minore/genitore da un Comune ad un altro potesse subire delle limitazioni<sup>14</sup>. Nel limbo di tale situazione è intervenuta la stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri la quale – in risposta alle domande frequenti sulle misure adottate – ha espressamente consentito gli «spostamenti per raggiungere i figli minorenni presso l'altro genitore o comunque presso l'affidatario, oppure per condurli presso di sé, [...] anche da un Comune all'altro», purché «scegliendo il tragitto più breve e nel rispetto di tutte le prescrizioni di tipo sanitario»<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> V., più ampiamente, P. PERLINGIERI, *Principio personalista, dignità umana e rapporti civili*, in *Annali Sisdic*, 2020, 5, 1 ss.; V. SCALISI, *L'ermeneutica della dignità*, Milano, 2018, 65; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, 149.

<sup>12</sup> Cfr. d.P.C.M. 9 marzo 2020, art. 1, che ha esteso all'intero territorio nazionale le misure dettate nel d.P.C.M. 8 marzo 2020, art. 1, comma 1, lett. a.

<sup>13</sup> D.P.C.M. 22 marzo 2020, art. 1, comma 1, lett. b; efficacia della disposizione prorogata, con d.P.C.M. 1 aprile 2020, sino al 13 aprile.

<sup>14</sup> A tali disposizioni vanno ad aggiungersi il D.l. n. 19 del 2020, art. 1, comma 2, lett. a e b (convertito, poi, in l. 22 maggio 2020, n. 35), e – con lo stesso tenore – quelle del d.P.C.M. 10 aprile 2020, art. 1.

<sup>15</sup> V., più ampiamente, FAQ 25 aprile 2020, in [governo.it/it/faq-iorestoacasa](http://governo.it/it/faq-iorestoacasa). Ancora: in risposta ad altra domanda – sempre in tema di spostamenti, e in linea generale – è stato sancito il divieto di «trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune

Nonostante tale chiarimento, innumerevoli sono stati i ricorsi presentati dai genitori separati. E – nel tentativo di sciogliere il dilemma su quale potesse essere la migliore soluzione da adottare – la giurisprudenza ha mostrato, con altalenanti pronunce, di prediligere ora un rigoroso rispetto delle direttive di isolamento al fine di salvaguardare l’immunità degli stessi soggetti coinvolti nella vicenda, ora una meticolosa osservanza degli accordi presi precedentemente dalla *ex* coppia al fine di non minare la relazione affettiva tra genitore non collocatario e figlio.

Sicché, non sono mancate, da un lato, decisioni volte a considerare il diritto di visita «recessivo» rispetto al primario interesse dei minori a non esporsi al rischio di contagio<sup>16</sup>: l’emergenza avrebbe, dunque, impedito quegli spostamenti – in specie tra Comuni diversi – contrari alle condizioni di sicurezza e prudenza imposte a livello nazionale<sup>17</sup>, prescrivendo la riduzione degli incontri<sup>18</sup> o la loro sospensione<sup>19</sup> o la rimodulazione del regime di collocamento<sup>20</sup>.

Dall’altro lato, invece, si è inteso prediligere la continuità del rapporto affettivo genitori-figli in quei provvedimenti che, rigettando l’istanza di un genitore volta ad ottenere la limitazione del diritto di visita dell’altro in ragione della situazione derivante dalla pandemia di Covid-19, hanno sancito che il rispetto degli accordi presi sul tempo da trascorrere con i figli fosse più vincolante delle direttive sull’isolamento<sup>21</sup>.

diverso, salvo che per comprovate esigenze lavorative, per motivi di assoluta urgenza o per motivi di salute». Precisazione, quest’ultima, che ha originato una palese incoerenza poiché, nel quadro delineato, sono venuti a mescolarsi in maniera confusa, da un lato, i diritti dei “genitori separati e/o divorziati” non conviventi con i propri figli e, dall’altro, i diritti dei “genitori non separati” i quali, dopo il 22 marzo 2020, si sono ritrovati a svolgere un lavoro agile o un’attività sospesa in Comune diverso dal luogo di residenza o domicilio. Ai primi, infatti, è stato concesso di recarsi presso le abitazioni dei figli e condurli presso di sé, essendo ciò espressamente consentito; ai secondi, invece, è stato vietato il rientro presso la casa familiare e, quindi, sospeso il diritto di incontrare i loro figli che lì abitavano.

<sup>16</sup> App. Bari, 26 marzo 2020.

<sup>17</sup> Trib. Napoli, 26 marzo 2020; Trib. Vasto, 2 aprile 2020.

<sup>18</sup> Ad esempio, prevedendo un solo giorno settimanale di visita: così, Trib. Bari, 15 aprile 2020.

<sup>19</sup> Trib. Matera, 12 marzo 2020; App. Milano, 9 aprile 2020. Ciò, ancor più, là dove fosse stato prescritto lo svolgimento di tali incontri con la necessaria presenza degli operatori del servizio socio-assistenziale e in “spazi neutri”, ossia in strutture pubbliche esposte all’accesso di numerosi utenti, così aumentando considerevolmente il rischio del contagio: Trib. Terni, 30 marzo 2020.

<sup>20</sup> Così, Trib. Velletri, 8 aprile 2020, ha invertito il collocamento della prole, preferendo l’abitazione paterna, essendo la madre operatrice sanitaria seppur non in prima linea nei reparti Covid.

<sup>21</sup> Trib. Milano, 11 marzo 2020, n. 30544, in *Fam. dir.*, 2020, 441 s., con nota di E.

Pertanto, «nessuna chiusura di ambiti regionali» avrebbe consentito di «giustificare la violazione di provvedimenti di separazione o di divorzio vigenti», spettando ai genitori, di volta in volta, vigilare responsabilmente per la migliore tutela della salute del minore, adottando tutti gli accorgimenti e le misure igieniche richieste dall'emergenza sanitaria<sup>22</sup>. Tali spostamenti sono stati fatti rientrare, dunque, tra quelli consentiti per «situazioni di necessità»<sup>23</sup>. Si è inteso, così, evitare situazioni di prevaricazione di un genitore sull'altro – già sanzionate *ex art. 709 ter c.p.c.*<sup>24</sup> – e, nel rispetto delle prescrizioni e cautele sanitarie, ammettere la continuità di questi incontri.

Alla luce di tali contrapposti scenari non resta che evidenziare l'importanza del ruolo dei genitori nel corretto esercizio della responsabilità genitoriale, in relazione allo specifico caso concreto; ad esempio, giustificando il divieto di tali incontri, nel prevalente interesse del minore, là dove uno dei due ascendenti sia particolarmente esposto al rischio di contagio per ragioni abitative (es. proveniente dalle inizialmente delineate “zone rosse”), lavorative (es. medico o operatore socio-sanitario nei reparti interessati dal contagio) o sanitarie (es. sottoposto alla misura della quarantena dopo aver intrattenuto contatti con persone risultate positive al tampone del Covid-19).

4. Nella consapevolezza del pericolo del contagio nonché dell'importanza assunta – per il corretto e armonioso sviluppo della personalità del minore – dalle visite con la figura genitoriale non affidataria, da più parti è stata sottolineata l'esigenza di preservare tale relazione anche ponendo in essere incontri «telematici» o «da remoto»<sup>25</sup>. In varie occasioni, di là dall'esistenza della pandemia, tali «incontri *on line* sul *web*» sono stati riconosciuti dall'autorità giudiziaria quali utili e opportune modalità attraverso le quali consentire a un genitore di mantenere una relazione stabile e continuativa con il proprio figlio, là dove non

TROTTA, *Esercizio della responsabilità genitoriale*, cit., 442 ss.; nello stesso senso Trib. Salerno, 13 marzo 2020; Trib. Brescia, 31 marzo 2020.

<sup>22</sup> Così Trib. Roma, 7 aprile 2020, che ammette tali frequentazioni sulla base delle considerazioni che Roma, città di residenza del padre, sia «zona meno a rischio del Trentino Alto Adige», dove la minore coabita con la madre.

<sup>23</sup> Trib. Vallo della Lucania, 26 marzo 2020; Trib. Busto Arsizio, 3 aprile 2020; Trib. Torre Annunziata, 6 aprile 2020.

<sup>24</sup> Cass., 6 marzo 2020, n. 6471 ss., in *Fam. dir.*, 2020, 332 ss., con nota di B. FICCARELLI, *Misure coercitive e diritto-dovere di visita del genitore non collocatario*.

<sup>25</sup> App. Lecce, 20 marzo 2020.

possa essergli fisicamente vicino<sup>26</sup>. Molto spesso, come rilevato dalla stessa Corte di Strasburgo, il «fattore tempo» assume una funzione imponente nei rapporti genitori-figli: l’intempestività o l’inadeguatezza di talune condotte ovvero la mancata o incongrua attuazione dei provvedimenti assunti per garantire tali incontri possono contribuire a far radicare fenomeni quali l’alienazione dal genitore non convivente, comportando gravi danni allo sviluppo psico-fisico del minore<sup>27</sup>.

È noto come tali strumenti, messi a disposizione dalla tecnologia, concorrano a mantenere vivo il dialogo tra genitori e figli, delimitando gli effetti nocivi della distanza sul precario equilibrio delle famiglie<sup>28</sup>; tuttavia, trattasi di una soluzione da privilegiare soltanto occasionalmente e per brevi periodi, non potendo sostituire *in toto* il diritto di visita del genitore. Come puntualizzato dalla stessa giurisprudenza, nel momento di emergenza sanitaria, l’esercizio del diritto di visita attraverso le videochiamate si pone come un *munus* rispetto alle modalità ordinarie che trova nell’interesse del figlio la sua funzione e il suo limite<sup>29</sup>.

5. La legge non tutela soltanto il rapporto tra figlio e genitore, ma garantisce anche quello con gli avi e gli altri parenti di ciascun ramo genitoriale, così proteggendo le relazioni significative per la formazione della personalità del minore (artt. 315 *bis*, comma 2, e 337 *ter*, comma 1, c.c.)<sup>30</sup>. L’emergenza sanitaria ha preso in esame tali disposizioni sia pur ammettendo inizialmente la continuità di tali rapporti come *extrema ratio*, ossia nelle sole ipotesi in cui i genitori fossero impossibilitati a restare in casa con i figli non potendo usufruire né di modalità di lavoro agile

<sup>26</sup> Trib. Nicosia, 22 aprile 2008, in *Fam. dir.*, 2008, 803 ss., con nota di K. MASCIA, *Affidamento della prole e “diritto di visita on line” del genitore non affidatario*.

<sup>27</sup> Corte edu, 2 novembre 2010, n. 36168/09, Piazza c. Italia, in *Fam. dir.*, 2011, 653 ss., con nota di R. RUSSO, *La Cedu censura i giudici italiani: per realizzare l’interesse del minore non bastano misure stereotipate ed automatiche. Un esempio di adeguamento ai principi della Convenzione europea*; Corte edu, 29 gennaio 2013, n. 25704/11, Lombardo c. Italia, in *Giur. cost.*, 2015, 1049 ss., con nota di F. BILANCIA, *Gli obblighi “positivi” di tutela dei figli minori nelle separazioni conflittuali e il ruolo del giudice*; Corte edu, 23 marzo 2017, n. 71660/14, Endrizzi c. Italia, in *giustizia.it*; Corte edu, 4 maggio 2017, n. 66396/14, Improta c. Italia, *ivi*.

<sup>28</sup> Trib. Trento, 6 aprile 2020; Trib. Vasto, 2 aprile 2020, cit.

<sup>29</sup> Trib. Terni, 30 marzo 2020, cit.

<sup>30</sup> Complementare a tale situazione giuridica è il diritto dei nonni, ai quali si riconosce la legittimazione attiva davanti al Tribunale per i minorenni (*ex art. 317 bis c.c.*) qualora sia loro impedito di «mantenere rapporti significativi con i nipoti». Cfr. A. ARCERI, *Il diritto dei nonni a mantenere i rapporti con i nipoti minorenni al vaglio della Corte Costituzionale*, in *Fam. dir.*, 2014, 810 ss.; G.F. BASINI, *La nonna, Cappuccetto Rosso le visite: del c.d. “diritto di visita” degli avi*, in *Fam. pers. succ.*, 2006, 433 ss.



né di congedi. In tali casi, si è delineata la possibilità di «accompagnare i figli dai nonni», percorrendo «il tragitto strettamente necessario per raggiungerli e recarsi sul luogo di lavoro»<sup>31</sup>, pur nell'avvertenza di star attuando un comportamento «fortemente sconsigliato», essendo gli anziani tra le categorie di persone più esposte al rischio di contagio. Non sono mancate, al riguardo, decisioni dirette a sottolinearne la pericolosità, invitando i genitori (entrambi lavoratori e già coadiuvati dall'ausilio dei nonni per la parziale permanenza dei loro figli) a rimodulare volontariamente il diritto di visita a tutela della neutralizzazione del rischio di pregiudizio alla salute dei propri cari, avvalendosi, anche e preferibilmente, di altre figure ausiliarie, come ad esempio *baby-sitter*, da remunerare mediante gli eccezionali sussidi statali varati dal Governo<sup>32</sup>.

Alla luce della progressiva normativa diretta ad ammettere, nella c.d. Fase 2, le visite ai «congiunti»<sup>33</sup>, è emersa, infine, l'attenzione nei confronti dei rapporti familiari «in senso lato». L'allentamento delle restrizioni, funzionali ad attuare un distanziamento sociale imposto dall'esigenza di tutela del diritto alla salute, ha lasciato spazio a quel complesso quadro dei legami che, seppur non necessariamente riconducibili entro i limiti segnati da coniugio, parentela, affinità, unione civile e convivenza, sono apparsi meritevoli di tutela sulla scorta di orientamenti ormai consolidatisi nel diritto vivente<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> FAQ 25 aprile 2020, cit.

<sup>32</sup> Trib. Bari, 1 aprile 2020.

<sup>33</sup> Cfr. d.P.C.M. 26 aprile 2020, art. 1, lett. a, e FAQ 25 aprile 2020, cit. La nozione è impiegata di rado dal legislatore: in tema di reato di favoreggiamento (art. 307, comma 4, c.p.); in materia di ordini di protezione contro gli abusi familiari (art. 342 *ter* c.c.), di nomina del curatore speciale (art. 79 c.p.c.) e di protezione dei dati personali (art. 24, lett. e, D.lg. 30 giugno 2003, n. 196). Diversamente, ampio è l'utilizzo disposto dalla giurisprudenza: cfr., tra le più recenti, Cass., 8 aprile 2020 n. 7748, in *dirittoegiustizia.it*; Cass., 25 febbraio 2020, n. 5099, in *cortecassazione.it*; Cass., 14 novembre 2019, n. 29548, *ivi*. Sul punto v. E. AL MUREN, *La nozione di "congiunti" tra emergenza sanitaria e pluralità dei modelli familiari*, in *Fam. dir.*, 2020, 623 ss.

<sup>34</sup> Tali relazioni affettive, già prima dell'emergenza pandemica, erano state sottoposte all'attenzione dei giudici di legittimità, i quali nel vagliarne l'ampiezza e l'elasticità, ne avevano consentito, seppur in diversi contesti, il naturale svolgersi. Cfr., al riguardo, Cass., 25 luglio 2018, n. 19780, in *Foro it.*, 2018, I, 3565 ss., la quale ha precisato che «il diritto degli ascendenti di instaurare e mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni non va riconosciuto ai soli soggetti legati al minore da un rapporto di parentela in linea retta ascendente», ma anche «ad ogni altra persona che affianchi il nonno biologico del minore, sia esso il coniuge o il convivente di fatto, e che si sia dimostrato idoneo ad instaurare con il minore medesimo una relazione affettiva stabile», dalla quale quest'ultimo possa trarre un beneficio sul piano della sua formazione e del suo equilibrio psicofisico. V., inoltre, Corte edu, 20 gennaio 2015, n. 107/10, Manuello e Nevi c. Italia, in *giustizia.it*.

Non conoscendo i tempi di un «ritorno alla “normalità”», né «il cammino [...] dell’invisibile nemico»<sup>35</sup>, non resta che far tesoro di tali esperienze rivolte a porre nella dovuta attenzione le relazioni familiari nella società civile bilanciando quei diritti c.dd. «di prima generazione»<sup>36</sup> nel rispetto della tavola dei valori costituzionali<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> N. IRTI, *Il diritto pubblico e privato in un'epoca che fa eccezione*, in *Il Sole 24 ore*, 5 maggio 2020.

<sup>36</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1990, VII ss.

<sup>37</sup> P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, 3<sup>a</sup> ed., Napoli, 2006, 925.



## RISIGNIFICARE LO SPAZIO DOMESTICO AI TEMPI DEL COVID-19: TRA CONVIVENZA E LAVORO FEMMINILE

MICHELA BELLA

SOMMARIO: 1. Risignificare lo spazio domestico ai tempi del Covid-19. – 2. Emergenza sanitaria e decreti: le proposte delle donne. – 3. L'interdipendenza di spazio e tempo: per una rivoluzione culturale del lavoro.

1. Il rapporto annuale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (Inl) sulle dimissioni e risoluzioni consensuali di lavoratrici madri e lavoratori padri segnala per l'anno 2019 un incremento complessivo del 4% rispetto all'anno precedente<sup>1</sup>. Nella relazione si evidenzia che «[l]a maggior parte dei provvedimenti ha riguardato, come di consueto, le *lavoratrici madri*. Il loro numero – 37.611 – ha infatti rappresentato circa il 73% del totale, percentuale equivalente a quella rilevata l'anno precedente (35.963, pari al 73%)». I lavoratori padri sono stati invece interessati, sempre in linea con le stime dell'anno precedente, per il 23%. Le fasce di età di madri e padri più colpite sono quelle dai 34 ai 44 anni e, a seguire, dai 29 ai 34 anni, quindi fasce lavorative con una bassa anzianità di servizio e contributiva. Per il 35% la motivazione riportata nei colloqui di dimissioni è stata, anche qui senza significativi discostamenti rispetto al passato, «la difficoltà di conciliare l'occupazione lavorativa con le esigenze di cura della prole»<sup>2</sup>, nello specifico dovuta a una delle seguenti cause: assenza di nonni o parenti di supporto, elevati costi di asili nido e baby sitter, mancato accoglimento al nido. Infine, le richieste di flessibilità lavorativa e part-time, rimaste stabilmente al 21%, hanno riguardato principalmente «come di consueto, [...il] settore del *terziario*, tradizionalmente caratterizzato da una maggiore occupazione femminile, nel quale sono stati censiti 39.247 provvedimenti (37.658 nel 2018), pari ad oltre il 76% del totale»<sup>3</sup>.

La questione inaggirabile è quanto l'epidemia di Covid-19 abbia in-

<sup>1</sup> Relazione annuale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri, <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche/Documents/Relazione-Convalida-Dimissioni-anno-2019.pdf>.

<sup>2</sup> Ivi, 6.

<sup>3</sup> Ivi, 9.

ciso ulteriormente su una tra le tante disuguaglianze sociali, quella che riguarda il lavoro femminile, che affliggono il nostro Paese. Molte filosofe si sono pronunciate a questo riguardo, mettendo da subito in guardia rispetto al rischio di un “arretramento sociale”<sup>4</sup> a discapito delle donne. Vorrei pertanto provare ad affrontare il problema riflettendo, sulla scorta dei molti disagi lamentati dalle lavoratrici madri e delle proposte che sono state lanciate pubblicamente in questo periodo, sulla possibilità di un auspicato ripensamento culturale e politico del ruolo della donna che accompagni la “rivoluzione culturale” necessariamente implicata nella ristrutturazione organizzativa delle aziende al lavoro agile. In questa prospettiva, emerge la inevitabile connessione di spazio e tempo, temi filosofici per antonomasia, e come in questi mesi di confinamento tale connessione abbia caratterizzato il rapido processo di risignificazione dello spazio domestico in spazio anche lavorativo. Si tratta di riflettere su una condizione già nota a molti lavoratori e lavoratrici autonome, tra cui molti ricercatori e ricercatrici universitarie, che svolgono prevalentemente da casa il loro lavoro. Per la maggioranza dei lavori, ancora svolti in presenza nei vari uffici e sedi di competenza, si è trattato però di un cambiamento senza precedenti, un cambiamento immediato di abitudini, modi e, appunto, tempi e spazi. Tale cambiamento, come anticipato, ha inciso innanzitutto sulle possibilità lavorative di genitori, madri in particolare, ed è da molti temuto per le possibili ripercussioni sui diritti dei lavoratori e delle lavoratrici, nonché sulla loro forza contrattuale, che sembra inevitabile dover rinegoziare in una condizione sociale ed economica in profondo cambiamento. Il rapporto spazio-tempo la cui organizzazione sociale è entrata in crisi in questi mesi di pandemia è una questione che riguarda sia il piano psicologico che sociale e che investe la stessa concezione (post)moderna del lavoro, in particolare del lavoro femminile. Come distinguere all’interno dello stesso spazio abitativo il tempo del lavoro dal tempo delle altre attività? Come organizzare la cura dei figli e il lavoro rimanendo in casa? Come gestire un tempo lavorativo potenzialmente espanso grazie al risparmio di tempo dovuto al rimanere entro le mura domestiche? Quanto incide la disponibilità di spazi autonomi e distinti? Nell’ottica di un ripensamento globale delle strategie organizzative delle aziende pubbliche e private, a cui il virus ha impresso una accelerazione senza precedenti, credo sia doveroso porre queste questioni al centro del dibattito pubblico.

<sup>4</sup> Le donne nell’era post Covid-19. “Si rischia di tornare indietro di cent’anni”. Intervista alla sociologa e filosofa Chiara Saraceno, *La Nazione*, 10 maggio 2020, <https://www.lanazione.it/cronaca/chiara-saraceno-1.5143034>.

2. Con il decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'8 marzo, giornata in cui ricorre la festa delle donne, le case di cittadini e cittadine italiane si sono trasformate, per molti e molte di loro, in luoghi di convivenza più intensa e di lavoro agile. In via obbligatoria per le pubbliche amministrazioni, e solo su raccomandazione per le aziende private, nel primo decreto e poi nei successivi decreti dell'11 e 17 marzo, si assicurava fino alla fine dell'emergenza epidemiologica legata al Covid-19 «lo svolgimento in via ordinaria delle prestazioni lavorative in forma agile del proprio personale dipendente, anche in deroga agli accordi individuali e agli obblighi informativi di cui agli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81»<sup>5</sup>. Fatta eccezione per le filiere di beni essenziali, i dati Istat riportavano già nel mese di aprile un aumento significativo delle concessioni del cosiddetto “lavoro agile” (*smart working*) in osservanza alle disposizioni del decreto. I primi accordi sul lavoro agile risalivano già alla fine di gennaio, ovvero alla data della dichiarazione di “Emergenza internazionale di salute pubblica” da parte dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), in seguito alla quale il Governo italiano ha deliberato lo stato d'emergenza per la durata di sei mesi, come previsto dalla normativa vigente<sup>6</sup>. Il Covid-19 ha dunque dato una enorme spinta propulsiva al lavoro agile. Tuttavia, come riferiva Rosario De Luca, presidente della Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, in una intervista rilasciata ad *Avvenire* del 26 febbraio, questa possibilità «rappresenta un vero e proprio modello organizzativo per le aziende e necessita di un approccio e di strumenti gestionali diversi da quelli ordinari o emergenziali». De Luca parlava del passaggio al modello di lavoro agile nei termini di una vera e propria “rivoluzione culturale” per le aziende, che come tale necessita di «interventi più strutturali e mirati, volti ad incentivarne l'utilizzo e a risolvere anche alcune ambigui-

<sup>5</sup> DPCM dell'11 marzo 2020, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/11/20A01605/sg>. Già dal 4 marzo 2020 la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con una direttiva del Segretario Generale, prevedeva modalità temporanee e semplificate per l'accesso al lavoro agile, <http://www.funzionepubblica.gov.it/Lavoro%20agile%20e%20COVID-19>. Sulle differenze normative previste nei decreti tra pubblica amministrazione e lavoro privato, non ultima la deroga per il solo settore pubblico alla modalità di lavoro agile disciplinata dagli articoli da 18 a 23 della legge del 22 maggio 2017, n. 81, si veda <https://www.lavoripubblici.it/news/2020/04/CRONACA/23554/Ultime-notizie-Coronavirus-Il-lavoro-agile-nella-Pubblica-amministrazione-e-nel-privato-in-tempo-di-COVID-19>.

<sup>6</sup> <http://www.governo.it/it/coronavirus-misure-del-governo>.

tà normative, come quelle legate al tema della sicurezza, che ancora ne ostacolano la diffusione»<sup>7</sup>.

La chiusura delle scuole di ogni ordine e grado ha sancito l'acuirsi dell'annoso problema della conciliazione di lavoro e cura dei figli. Gli strumenti messi in campo dal Governo per agevolare i genitori lavoratori – congedi straordinari e *bonus baby sitter* – sono stati palliativi rispetto al carico di lavoro aggiunto a cui hanno dovuto rispondere le famiglie. A questo proposito, nella relazione annuale per il 2019 e i primi mesi del 2020, la Banca d'Italia<sup>8</sup> ha evidenziato che seppure l'impatto dell'emergenza Covid-19 sul mercato del lavoro abbia «interessato in misura leggermente inferiore le donne, a causa della loro maggiore presenza nei servizi “essenziali”, ad esempio l'istruzione e la sanità»<sup>9</sup>, «[u]n impulso negativo alla partecipazione, in particolare quella femminile, potrebbe giungere anche dai provvedimenti di chiusura delle scuole. La necessità di cura dei figli in età scolare potrebbe precludere o limitare la regolare continuazione dell'attività lavorativa dei genitori nei nuclei con un solo adulto e nelle coppie in cui entrambi i componenti sono occupati: in quest'ultimo caso potrebbero abbandonare l'impiego o ridurre l'orario di lavoro soprattutto le madri, che tipicamente percepiscono un reddito inferiore»<sup>10</sup>. Insomma, un esempio lampante di come i nodi delle disuguaglianze sociali vengano al pettine in tempo di crisi sanitaria ed economica.

Molte voci femminili del mondo della cultura e dell'Accademia si sono fatte sentire in questi mesi. Sia con forme di proteste originali<sup>11</sup>, sia sulle pagine di quotidiani e riviste con analisi dello stato di eccezione<sup>12</sup>,

<sup>7</sup> <https://www.avvenire.it/economia/pagine/lavoro-agile-sono-8-3-milioni-i-dipendenti-interessati>.

<sup>8</sup> Si veda il testo della relazione annuale di Banca d'Italia presentata il 29 maggio 2020 dal governatore Ignazio Visco, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2019/rel\\_2019.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2019/rel_2019.pdf).

<sup>9</sup> Ivi, 105.

<sup>10</sup> Ivi, 110-111.

<sup>11</sup> Ha avuto molta eco anche la protesta di alcune lavoratrici che hanno presentato il conto per le loro prestazioni lavorative in famiglia.

<sup>12</sup> In un suo recente articolo, la filosofa americana Klein parla di uno “Screen New Deal”, ovvero di una dottrina dello shock pandemico che prevedrebbe l'istaurazione di un futuro “no-touch” altamente tecnologizzato. NAOMI KLEIN, Screen New Deal. Under Cover of Mass Death, Andrew Cuomo Calls in the Billionaires to Build a High-Tech Dystopia, *The Intercept*, 8 maggio 2020 (<https://theintercept.com/2020/05/08/andrew-cuomo-eric-schmidt-coronavirus-tech-shock-doctrine/>). Su questa stessa linea si sviluppano le riflessioni di GIORGIO AGAMBEN, apparse sulla sua rubrica *Una voce* per l'editore Quodlibet (<https://www.quodlibet.it/una-voce-giorgio-agamben>). Di tutt'altro avviso è il filosofo LU-

che con proposte e appelli ai governanti su come affrontare la crisi. Un appello che ha avuto molta diffusione è stato l'*Appello delle donne ai governanti d'Europa*<sup>13</sup>, tra le cui firmatarie italiane vi sono Annalisa Rosselli (Professoressa di Economia presso l'Università di Tor Vergata, Accademica dei Lincei) e Marcella Diemoz (Direttrice della Sezione INFN della Sapienza Università di Roma). La richiesta iniziale è alquanto generica e stata di affrontare la crisi come un momento di opportunità per modificare alcune patologie croniche del sistema sociale riconoscendo, soprattutto nella delicata fase della ricostruzione, le competenze di gestione ancora una volta dimostrate dalle donne in questa pandemia. Le firmatarie chiedevano di tenere in conto esigenze e valori «incisi nella nostra storia ed esperienze di donne». Più di recente l'appello è stato concretizzato in una nuova petizione *Con le donne verso la Ricostruzione*<sup>14</sup> che consta di sei indicazioni di intervento<sup>15</sup>, tutte a ben vedere riguardanti la supposta disintegrazione della separazione tra spazio pubblico e privato che, a detta delle nuove firmatarie, «impone di redistribuire il lavoro di cura tra i generi e nella società attraverso una rete di servizi ampia e funzionante».

3. La questione della necessaria risignificazione dello spazio domestico avvenuta nei mesi di confinamento rimanda così inevitabilmente alla ristrutturazione del rapporto tempo-spazio nella routine quotidiana,

CIANO FLORIDI come chiarisce in una sua recente intervista rilasciata a *L'Espresso* (<https://espresso.repubblica.it/plus/articoli/2020/06/18/news/luciano-floridi-risponde-naomi-klein-1.349998?preview=true>).

<sup>13</sup> *Appello delle donne ai governanti d'Europa* ([https://www.change.org/p/governi-e-governanti-d-europa-appello-delle-donne-ai-governanti-d-europa?utm\\_source=grow\\_it&utm\\_campaign=pss](https://www.change.org/p/governi-e-governanti-d-europa-appello-delle-donne-ai-governanti-d-europa?utm_source=grow_it&utm_campaign=pss)).

<sup>14</sup> Petizione *Con le donne verso la Ricostruzione* ([https://www.change.org/p/giuseppe-conte-con-le-donne-verso-la-ricostruzione?utm\\_content=cl\\_sharecopy\\_22660330\\_it-IT%3Av4&recruiter=442847518&utm\\_source=share\\_petition&utm\\_medium=copylink&utm\\_campaign=share\\_petition](https://www.change.org/p/giuseppe-conte-con-le-donne-verso-la-ricostruzione?utm_content=cl_sharecopy_22660330_it-IT%3Av4&recruiter=442847518&utm_source=share_petition&utm_medium=copylink&utm_campaign=share_petition)).

<sup>15</sup> Le linee di intervento previste nella petizione sono: 1) Misure strutturali di carattere economico e fiscale a favore della maternità, prevedendone l'onere a carico dello stato; 2) Adeguamento delle scuole all'emergenza, messa in sicurezza di edifici e ambienti, adeguamento tecnologico e completamento dei processi di digitalizzazione, al fine di garantire la tempestiva riapertura delle scuole a settembre. Avvio di un piano straordinario di edilizia scolastica con particolare attenzione ai problemi del Mezzogiorno; 3) Integrazione degli Asili nido nel sistema scolastico-educativo in attuazione della legge 0-6 (2018); 4) Piano di investimenti nella sanità e nei servizi sociali (maggiore presenza sul territorio del SSN, assistenza e reti di servizi per le persone fragili); 5) Piano di incentivi fiscali per l'occupazione e l'imprenditoria femminile; 6) Congedo obbligatorio di paternità di 75 giorni in linea con la direttiva europea.



soprattutto per quanto riguarda quella delle donne madri e lavoratrici. Il rientro di molte donne in casa, tra lavoro agile e lavoro di assistenza assidua dei figli (o degli anziani), non più assolto quest'ultimo almeno in parte dagli istituti scolastici, ha fatto percepire forse più direttamente la questione della parità di genere. La disintegrazione della divisione classica e moderna tra spazio pubblico e spazio privato – nello specifico tra uno spazio prevalentemente maschile, della vita e del lavoro sociale, e uno spazio femminile, della vita familiare e del lavoro domestico – è un dato di fatto nelle nostre società democratiche e liberali che tuttavia stenta ancora a essere propriamente inquadrato e tutelato normativamente. Ma il punto qui è un altro. Per una rivoluzione culturale e sociale che contempi seriamente la complementarità femminile bisogna intendersi anche sulla ristrutturazione del rapporto tempo-spazio che un eventuale passaggio a un sistema lavorativo “smart” comporterebbe.

La storia della filosofia moderna e contemporanea offre interessanti riflessioni sulla relazione spazio-tempo, e presenta varie tendenze che seppure ne riconoscano la stretta interconnessione assegnano alla temporalità una priorità logica sullo spazio. Nella ben nota esposizione trascendentale di questi concetti, Kant definisce lo spazio come «la forma di tutti i fenomeni dei sensi esterni, cioè la condizione soggettiva della sensibilità, sotto la quale soltanto ci è possibile un'intuizione esterna»<sup>16</sup>; mentre il tempo come «la forma del senso interno, cioè la forma con cui intuiamo noi stessi e il nostro stato interno»<sup>17</sup>. Spazio e tempo sono le condizioni universali e necessarie dell'esperienza sensibile, in altri termini le forme a priori entro cui è possibile cogliere sensibilmente i fenomeni esterni e le modificazioni interne. Tempo e spazio non sono realtà assolute, come voleva Newton, ma forme pure della soggettività in quanto non ineriscono agli oggetti ma ai soggetti che li intuiscono. Pur convenendo sulla loro connessione, Kant assegna di fatto al tempo una priorità logica sullo spazio, rivendicando il tempo quale condizione immediata dell'intuizione sensibile dei fenomeni interni, e condizione mediata dell'intuizione sensibile di quelli esterni. Tuttavia, poiché il tempo non determina direttamente ciò che accade esternamente, ma soltanto «il rapporto delle rappresentazioni nel nostro stato interno»<sup>18</sup>, l'analogia spaziale ci viene in soccorso per rappresentarci la successione temporale dei fenomeni nel nostro stato interno seppure in modo statico. E ciò quindi, scrive Kant, chiarisce come «la rappresentazione del tempo è es-

<sup>16</sup> I. KANT, *Critica della ragion pura*, Milano, 2004, B42.

<sup>17</sup> Ivi, B50.

<sup>18</sup> Ivi, B50.

sa stessa un'intuizione, poiché tutti i suoi rapporti si possono esprimere mediante un'intuizione esterna»<sup>19</sup>.

A partire da questa indiretta rilevanza dello spazio per la configurazione dell'esperienza soggettiva, che è sempre temporale, Calcaterra propone una interessante riflessione, in chiave fenomenologica, secondo cui «la spazialità – scrive – costituisca[e] la regione fenomenologica in cui tempo e storia si raccolgono e si proiettano in una molteplicità di significati che legano passato, presente e futuro, soggettività e oggettività, cultura e natura, [...] insomma, lo spazio come esperienza originaria dell'elaborazione dei vissuti individuali e collettivi che ritmano il corso della nostra temporalità»<sup>20</sup>. Con ciò, non è certo intenzione dell'autrice rinunciare in alcun modo alle acquisizioni della fisica novecentesca. La scoperta della relatività ha senza dubbio contribuito a stringere l'interdipendenza inaggirabile di spazio e tempo nel loro continuum quadridimensionale. Come scrive Fritjof Capra: «Nel nuovo schema, spazio e tempo sono trattati sullo stesso piano e sono connessi in modo inseparabile: nella fisica relativistica non possiamo mai parlare di spazio senza parlare di tempo, e viceversa»<sup>21</sup>. E ancora: «Spazio e tempo sono del tutto equivalenti, essi sono unificati in un continuo quadridimensionale nel quale le interazioni tra le particelle possono estendersi in qualsiasi direzione»<sup>22</sup>. Semmai, le considerazioni di Calcaterra riguardano «le possibilità concrete in cui tale rapporto si forma e acquista validità funzionale nel corso dell'esperienza umana»<sup>23</sup>. L'aspetto che ci interessa sottolineare, per ritornare poi alla questione del rapporto tempo-spazio nel lavoro agile, e quindi alla rinnovata esigenza di conciliare lavoro e impegni familiari all'interno dello spazio domestico, è la rilevanza della ordinaria esperienza dello spazio per la determinazione dell'esperienza interiore e personale. Calcaterra sottolinea come «le forme di esperienza e rappresentazione dello spazio» siano da correlare alla nozione husserliana di totalità, l'orizzonte indeterminato della coscienza soggettiva entro il quale le esperienze sensibili si iscrivono esprimendone alcune possibilità di significato. Se quindi anche nella ripresa husserliana di Kant, co-

<sup>19</sup> Ivi, A34.

<sup>20</sup> R.M. CALCATERRA, "Il giardino: uno spazio per il tempo". In A. MARIANI (a cura di), *Riscritture dell'Eden. Poesia, poetica e politica del giardino*, vol. VII, Milano, 2012, 23.

<sup>21</sup> F. CAPRA, *Il Tao della fisica*, Milano, 1996, 195. Si vedano anche: HANS REICHENBACH, *La filosofia dello spazio e del tempo*, prefazione di Ludovico Geymonat, osservazioni introduttive di Rudolph Carnap, Milano, 1977. R. DISALLE, *Capire lo spazio-tempo: lo sviluppo filosofico della fisica da Newton a Einstein*, Torino, 2009.

<sup>22</sup> F. CAPRA, *op. cit.*, 216.

<sup>23</sup> R.M. CALCATERRA, *cit.*, 29.

me fa notare Calcaterra, la temporalità rimane «una sorta di criterio fondante di ogni totalità e, dunque, della stessa esperienza dello spazio sensibile»<sup>24</sup>, è pur vero che è la stessa tradizione fenomenologica a valorizzare ampiamente l'importanza dell'esperienza sensibile degli oggetti esterni per l'avvio dell'analisi fenomenologica. Ed è citando una bellissima frase di Rilke, che Calcaterra riassume il senso della sua lettura eternalista del rapporto spazio-tempo: «Non conosciamo il contorno del sentire, ma soltanto quello che dall'esterno lo forma»<sup>25</sup>.

Nel passaggio a una organizzazione “smart”<sup>26</sup> del sistema lavorativo, queste brevissime riflessioni suggeriscono la necessità di una seria considerazione della rilevanza della dimensione spaziale rispetto alla linearità temporale su cui si basa l'idea classica di lavoro. La rivoluzione della strategia organizzativa delle aziende, in cui rientra il cambiamento dello spazio lavorativo, dall'ufficio alla casa, non può non implicare un ripensamento culturale della stessa concezione del lavoro sulla base della profonda interconnessione tra spazio e tempo a cui abbiamo accennato. Proprio a fronte della incidenza della concezione spaziale sull'organizzazione temporale del vissuto, lo spazio domestico non può semplicemente andare a sostituire lo spazio lavorativo, ma il cambiamento logistico deve prevedere anche una riconcettualizzazione della organizzazione temporale del lavoro. In questo senso sarebbe auspicabile una rielaborazione del significato del concetto di lavoro e dei suoi tempi nel senso di una maggiore autonomia e responsabilità: un passaggio a forme di lavoro progettuali, più flessibili e gestibili. Insomma un'idea di impegno lavorativo che contempi e accolga la centralità dell'esperienza spaziale e vada in direzione di un'idea di lavoro progettuale. Come spiega Luciano Floridi in una recente intervista rilasciata a *L'Espresso*, lo smart working «non vuol dire svolgere a casa quello che avremmo dovuto fare in ufficio bensì lavorare a progetto»<sup>27</sup>. Dare rilevanza alla dimensione spaziale significa ripensare le condizioni affinché il lavoro si componga di traguardi da raggiungere e non di giornate da riempire, e in cui lo spazio domestico non si tramuti in mero luogo lavorativo in cui svolgere le otto ore al

<sup>24</sup> Ivi, 34.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Dati Eurostat sul lavoro agile aggiornati al 2018, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180620-1>. Dati Eurostat sul lavoro agile aggiornati ad aprile 2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200424-1>.

<sup>27</sup> Intervista a L. FLORIDI su *L'Espresso* (<https://espresso.repubblica.it/plus/articoli/2020/06/18/news/luciano-floridi-risponde-naomi-klein-1.349998?preview=true>).

giorno per cinque giorni a settimana ma divenga condizione di possibilità di un cambiamento dell'ordine di significati con cui comprendiamo il tempo lavorativo. E su questa risignificazione dello spazio e del tempo lavorativo che dovrebbe accompagnare la "rivoluzione culturale" del lavoro agile, non c'è dubbio che le donne avrebbero molto da dire.



## IL TRATTAMENTO MEDIATICO DEL CORONAVIRUS

MARCELLO APRILE - DEBORA DE FAZIO - EMANUELA PECE\*

SOMMARIO: 1. Coronavirus e Covid-19. – 2. Coronavirus e giornali: i frame mediatici. – 3. Coronavirus: internet e social media.

1. Come dimostrano bene un *instant work* di Giuseppe Antonelli felicemente intitolato *L'influenza delle parole*<sup>1</sup> e un breve ma incisivo lavoro di Rocco Luigi Nichil<sup>2</sup>, *coronavirus* tutto è tranne che un neologismo, avendo compiuto ormai i cinquant'anni di vita.

Il suo posizionamento nella crisi pandemica ne ha fatto però una di quelle parole, come *tsunami* (diventato improvvisamente popolarissimo per via dell'evento catastrofico che colpì l'Oceano Indiano il 26 dicembre 2004, ma attestato in italiano almeno dal 1961, GRADIT<sup>3</sup>), che passano nel giro di poche ore da una circolazione tra addetti ai lavori a diventare parole ad alto uso, se non fondamentali.

Ma in realtà c'è di più. Le epidemie degli altri coronavirus come la SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome) del 2002, una sindrome respiratoria acuta, anch'essa diffusa dalla Cina al resto del mondo, ma con conseguenze enormemente meno drammatiche di quella del 2020, e come l'assai meno nota MERS (Middle East Respiratory Syndrome), altra sindrome respiratoria di diffusione mediorientale riconosciuta dal 2012, ma attestata in italiano dal 2013 inoltrato<sup>4</sup>, (quando fa la sua episodica

\* Nel quadro di una ricerca condotta in comune, il § 1 è di M. APRILE, il § 2 è di E. PECE e il § 3 di D. DE FAZIO. Si ringraziano ANGELA ANTELMI, MASSIMILIANO GEMMA E ROCCO LUIGI NICHIL per la preziosa consulenza.

<sup>1</sup> G. ANTONELLI, *L'influenza delle parole*, Milano, 2020. Cfr. ora anche S.C. SGROI, *Dal Coronavirus al Covid-19. Storia di un lessico virale*, Alessandria, 2020.

<sup>2</sup> R.L. NICHIL, *La forma dell'acqua. Una lettura (molto) personale del volume L'influenza delle parole (2020) di Giuseppe Antonelli*, [http://www.treccani.it/magazine/lingua\\_italiana/articoli/scritto\\_e\\_parlato/Antonelli.html](http://www.treccani.it/magazine/lingua_italiana/articoli/scritto_e_parlato/Antonelli.html).

<sup>3</sup> T. DE MAURO, *Grande dizionario italiano dell'uso*, Torino, UTET, 2000, 7 volumi con CD-Rom.

<sup>4</sup> In questa ricerca, basata sulle testate giornalistiche più importanti, si tenga conto fin d'ora delle seguenti sigle: CS = *Corriere della Sera*, M = *il Messaggero*, R = *la Repubblica*, S = *La Stampa*, S24 = *Il Sole 24 Ore*.

comparsa a Firenze<sup>5</sup> per tramite di un cittadino giordano) sono designate sin da subito con la sigla internazionale ad esse associata; la seconda è poi esplicitamente collegata alla SARS, con l'aggiunta dell'aggettivo (*nuova SARS*)<sup>6</sup>. Nella crisi del 2020 invece si usa direttamente l'iperonimo, vale a dire la parola più generica ed estesa che include in sé le altre, e non il termine specifico, *Covid-19*, che all'inizio stenta moltissimo e che si affianca poi a *coronavirus* diventando alla fine quasi altrettanto noto. I numeri parlano chiarissimo: nella sola banca dati de *la Repubblica* abbiamo una prevalenza schiacciante di *coronavirus* rispetto a *Covid-19* (anche solo *Covid*, con un processo di accorciamento normale nell'italiano contemporaneo) con un divario che viene recuperato solo a maggio:

	coronavirus	Covid-19 / Covid
gennaio	316 (67) <sup>7</sup>	0
febbraio	2200 (159)	262
marzo	8721 (168)	3070
aprile	7092 (96)	4423
maggio	4316 (55)	4390
giugno	2538 (29)	4027

Un'ultima osservazione che tiene conto del fatto che non è questa la sede per indagare in modo approfondito l'atteggiamento a cui stiamo per fare cenno. È forse inutile dire che il posizionamento dei giornali italiani in relazione all'intera crisi pandemica dipende strettamente dall'orientamento politico delle testate (ed è uno dei motivi che ci hanno spinto alla scelta di esempi da quelle non schierate pregiudizialmente con posizioni governative o antigovernative). «Un simile comportamento

<sup>5</sup> Scrive MICHELE BOCCI (R 2.6.2013): «La scoperta dei due casi ha colto in contropiede le autorità sanitarie fiorentine, più che altro perché fino ad ora la Mers (come viene chiamata questa forma di corona virus) era ritenuta poco contagiosa».

<sup>6</sup> Ancora MICHELE BOCCI (R 2.6.2013): «Ci sono altri due casi di Nuova Sars a Firenze. Ieri pomeriggio gli esami svolti nel laboratorio di microbiologia dell'università hanno trovato il virus anche nei tamponi fatti alla nipote di un anno e mezzo del cittadino giordano ricoverato a Careggi e a una collega, una cameriera dell'albergo dove lavora l'uomo».

<sup>7</sup> Il numero tra parentesi indica le occorrenze di *nuovo coronavirus*, che – come abbiamo visto per *nuova SARS* – è la modalità linguistica con cui si prende come riferimento una sindrome nota al grande pubblico per sottolinearne sia la continuità (*SARS, coronavirus*) sia la diversità (*nuova, nuovo*). Come si vede, l'incidenza di *nuovo coronavirus* è alta all'inizio (a gennaio, quando *Covid-19* non è ancora apparso, rappresenta ben il 21,2% del totale) e scende parallelamente all'affermazione del concorrente.

dimostra che, seppur in tempo di emergenza, le testate indagate hanno rinunciato a comprendere in profondità una realtà (forse) troppo complessa e problematica per essere narrata in maniera esaustiva sulle pagine di un quotidiano. Per questo sono ricadute nel “vecchio vizio” della partigianeria politica (ora anche schizofrenica), sposando quelle posizioni politiche più compatibili con la loro linea editoriale e con la loro audience. Tale approccio, però, può aver contribuito ad alimentare quel clima di incertezza e di disorientamento che ha dominato le cinque settimane più calde dell'emergenza Coronavirus, generando sentimenti di smarrimento e sfiducia da parte dell'opinione pubblica»<sup>8</sup>.

2. I mass media, nel loro duplice ruolo di opinion leader e di filtraggio delle informazioni, contribuiscono a fornire rappresentazioni di realtà attraverso cui l'opinione pubblica riesce ad avere conoscenza dal momento che non sempre è possibile avere un'esperienza e una conoscenza diretta di ciò che accade nella vita quotidiana<sup>9</sup>. A ciò si aggiunge che un differente posizionamento dei mass media può orientare la percezione dell'opinione pubblica rispetto a un evento, gruppo di persone, un particolare fenomeno e favorire atteggiamenti di “chiusura” e/o “apertura”, soprattutto nei casi in cui si ha a che fare con situazioni e/o persone che possono rappresentare una minaccia *reale* o *simbolica*<sup>10</sup> per la propria sicurezza o per il benessere di un'intera comunità.

In tal senso, la diffusione del Covid-19 attraverso l'analisi dei *frame* può costituire un interessante spunto di riflessione per individuare le modalità di rappresentazione da parte dei mass media (nel nostro caso, i quotidiani *on line*) sul tema e sui comportamenti adottati dalle persone in risposta a una situazione di tale natura (conflitto, tensioni sociali, oppure, solidarietà, coesione sociale, ecc.). L'importanza dei *frame*, quali strumenti di rappresentazione e narrazione di un dato fenomeno, risiede nel fatto che essi si presentano come un insieme di contenuti verbali, visuali e simbolici che, riorganizzati all'interno di un testo, costituiscono

<sup>8</sup> M. MAZZONI, R. MINCIGRUCCI, A. STANZIANO, *Covid-19: un racconto schizofrenico (e partigiano)*, in *Il Mulino*, 8 maggio 2020 ([https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS\\_ITEM:5210](https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:5210)).

<sup>9</sup> M. MCCOMBS, M. e D. SHAW, *The agenda-setting function of mass media*, in *Public Opinion Quarterly* 36 (1972), 176-187; E. PECE, *The Representations of Migrants in the European Newspapers: A comparison of Words and Media frames*, in G. TRUDA, J. SPURK (a cura di), *On Migrants Routes in the Mediterranean. Political and Juridical Strategies*, Fisciano, 2018.

<sup>10</sup> W.G. STEPHAN, C.W. STEPHAN, *Predicting Prejudice*, in *International Journal of Inter-cultural Relations* 55 (1996), 729-743.



un momento rilevante nella costruzione dei significati<sup>11</sup>. Il *frame* diventa, così, una raffigurazione della realtà che fornisce strumenti per orientarsi in un mondo fatto di temi, argomenti e rappresentazioni del reale<sup>12</sup>: da ciò consegue che le persone fanno riferimento ad immagini mentali attinte, a loro volta, dalle rappresentazioni medialità<sup>13</sup>.

Si intende proporre, a titolo esemplificativo, un approfondimento sulle modalità con cui la stampa ha “incorniciato” le notizie sul coronavirus fornendo all’opinione pubblica differenti tipologie di *frame* partendo da osservazioni più generali per procedere a individuazione di *frame* più specifici<sup>14</sup>.

Dal secondo report pubblicato dall’Agcom il 28 aprile 2020 emerge che nel primo periodo (20 gennaio – 20 febbraio) sono emerse alcune narrazioni sul coronavirus collegabili a due principali macrocategorie: la *cronaca* e l’*economia*; per il secondo periodo (21 febbraio – 19 aprile) invece si parla di *effetti socio economici* e di *cronaca sanitaria*.

L’analisi sui *frame* ha consentito di declinare tali categorie individuando differenti quadri di rappresentazioni al cui interno si inseriscono diverse modalità di narrazione del fenomeno.

Un primo punto di partenza è dato dal *frame* dell’*emergenza* che, sebbene sia presente in entrambi i periodi, si differenzia per il grado di coinvolgimento dell’Italia a seguito della diffusione del virus sul territorio e nel resto del Mondo. Nei primi mesi, infatti, si percepisce un clima di crescente preoccupazione e insicurezza; una sorta di *allarme genera-*

<sup>11</sup> S.D. REESE, *Prologue – Framing public life: a bridging model for media research*, in S.D. REESE, O.H. GANDY e A.E. GRANT (a cura di), *Framing public life: perspectives on media and our understanding of social world*, New Jersey, 2003.

<sup>12</sup> M. BRUNO, *Cornici di realtà. Il frame e l’analisi dell’informazione*. Milano, 2014.

<sup>13</sup> W.A. GAMSON, *Talking politics*, Cambridge, 1992.

<sup>14</sup> BRUNO, cit.; C.H. de VREESE, *News framing: theory and typology*, in *Information Design Journal + Document Design*. 13, 1 (2005), 283-301. La metodologia adottata rimanda alla cosiddetta *grounded theory* (B. GLASER, A. STRAUSS, *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*, Chicago, 1967), per la quale ai documenti raccolti si applica una struttura “a imbuto” che parte dal particolare per giungere all’universale. La selezione degli articoli è avvenuta attraverso una ricerca per parola-chiave (*coronavirus*) all’interno degli archivi digitali dei quotidiani. Il *corpus* è stato selezionato su due intervalli di tempo: 20 gennaio – 20 febbraio 2020 (giorno precedente al focolaio di Lombardia e Veneto e alla prima vittima italiana) e 21 febbraio – 19 aprile 2020 (periodo in cui il contagio e l’inizio dell’emergenza epidemiologica ha interessato l’Italia), con qualche attestazione significativa ricavata più avanti. Lo studio ha tenuto conto del *II report* (28 aprile 2020) pubblicato dall’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, *Osservatorio sulla disinformazione online. Speciale coronavirus* dedicato all’analisi della produzione di informazione e disinformazione sul tema del Covid-19 ([www.agcom.it](http://www.agcom.it)).

*lizzato*<sup>15</sup> per cui il virus, proveniente dalla Cina, sembra mettere in pericolo la salute e la sicurezza pubblica: si parla di *emergenza (globale, sanitaria)*, di *situazione grave*, di *rischio (globale, alto)*.

Ma è a partire dal 21 febbraio, con la registrazione dei primi casi nel nostro Paese, che la situazione si aggrava: cresce con forza la preoccupazione<sup>16</sup> che, insieme all'esigenza di adottare misure di contenimento del contagio, diventano temi fondamentali nelle agende politiche e dei mass media, in una girandola di numeri e cifre.

Man mano che i contagi aumentano, i titoli appaiono come veri e propri bollettini di guerra (es. *Il virus in Italia: un morto in Veneto* CS 22.2; *salgono a due le vittime italiane, 76 contagiati, casi a Milano e Torino; terza vittima in Italia* R 22.2; *I morti salgono a tre, più di 150 casi* CS 24.2; *sette morti in Italia, 229 contagi* R 24.2; *325 casi in Italia. Altri tre morti in Lombardia e uno in Veneto, le vittime diventano 11* R 25.2; *475 morti in 24 ore, mai così tanti* R 18.3; *Coronavirus: il governo stima 92mila contagi, il picco il 18 marzo* S24 13.3, ecc.), comprendendo anche titoli che ricordano l'avanzata di un'armata nemica (*Zona rossa a soli 60 chilometri*, CS 22.2). Al dato numerico si affianca anche la diffusione del fenomeno nelle altre regioni italiane, fatto che rafforza la percezione della continua crescita, per cui dal focolaio del Nord si passa al resto d'Italia (es. *Il virus è a Torino* CS 23.2; *nuovi casi a Roma* R 2.3; *quinto caso in Puglia* R 2.3; *primo caso a Lecce* R 12.3; *prima vittima in Basilicata* R 23.3, ecc.). Nello stesso intervallo, poi, la dimensione emergenziale appare ancora più marcata se si prende in considerazione ciò che accade nel resto del mondo: si assiste, infatti, a una crescita consistente del numero dei casi anche in altri Paesi (Germania, Francia, Spagna, Usa, solo per citarne alcuni) seppur con tempi e modalità differenti. Si prospetta uno scenario di *guerra* (la metafora è stata utilizzata esplicitamente, tra gli altri, da Macron e Merkel), in cui si richiedono interventi, misure tempestive e in cui tutte le attività e la vita in generale avvertono una battuta d'arresto (es. *Da Seul al Golfo, boom di casi* CS 25.2; *nel mondo*

<sup>15</sup> S. COHEN, *Folk Devils and Moral Panics: The creation of the Mods and Rocker*. London, 2002.

<sup>16</sup> Secondo l'indagine Nielsen (14 marzo 2020) «Coronavirus: il pensiero degli italiani post DPCM», il 17% della popolazione a fine febbraio si dichiarava preoccupata riguardo all'emergenza; solo due settimane dopo tale valore sale al 58%. I risultati mostrano poi una crescita del dato al Nord Ovest (57%, +37% rispetto al mese precedente), mentre la preoccupazione è altissima al Sud (64%), soprattutto in Campania (66%). Cfr. [https://www.nielsen.com/it/it/insights/article/2020/coronavirus-il-pensiero-degli-italiani-post-dpcm/..](https://www.nielsen.com/it/it/insights/article/2020/coronavirus-il-pensiero-degli-italiani-post-dpcm/)

80.350 malati e 2705 vittime R 25.2; *Germania supera i mille contagiati* R 8.3; *Francia, Germania e Regno Unito cambiano rotta* R 16.3, ecc.).

La dimensione bellica ci rimanda ad un altro importante *frame*, quello del *conflitto* (di norma utilizzato nella pratica giornalistica<sup>17</sup>), che ha assunto, nel corso del tempo, differenti declinazioni di significato e ha assunto la forma di un sistema di scatole cinesi, benché invertito. Nel primo intervallo è netto uno scenario di forte intolleranza (giunta in alcuni casi all'aggressione fisica) nei confronti delle comunità cinesi presenti sul territorio nazionale (es. *Blitz razzista di Forza Nuova a Como e Brescia* R 2.2; *i gestori cinesi 'affidano' il market allo staff italiano* R 3.2; *Blitz contro i cinesi: condanna unanime* CS 4.2; «*Sei cinese, scendi*», *choc sul bus per Torino* CS 4.2, ecc.) a cui ha fatto da contraltare l'intervento delle Istituzioni (es. *contro il pregiudizio Mattarella a sorpresa in una scuola con tanti bambini cinesi* R 6.2; *Mattarella a Xi Jinping: «Vicinanza a popolo cinese, Italia pronta ad aiutare»* R 2.2; *E Mattarella rilancia l'amicizia con Pechino* CS 14.2; *il sindaco di Bari invita la comunità cinese in Comune* R 19.2, ecc.). Nel secondo periodo, la relazione con l'Altro, percepito come potenziale minaccia alla salute e alla sicurezza di una comunità<sup>18</sup>, diventa un problema interno tra le varie Regioni, tra Nord e Sud (es. *Non si accettano milanesi* R 5.3; *in Puglia altri 1.500 'rientri da Nord'. Emiliano contro l'esodo: «Basta, ci state portando l'epidemia»* R 14.3, ecc.). Più avanti nel tempo è tutta l'Italia ad essere "vittima", con l'atteggiamento di "chiusura" (almeno nei primi tempi) dell'Europa, poi del mondo (es. *Francia: «Chi è di ritorno da Veneto e Lombardia resti in quarantena per 14 giorni»* R 27.2; *E Taiwan vieta le importazioni di maiali italiani* CS 21.2; *sempre più paesi sconsigliano i viaggi in Italia* R 24.2; *molti Paesi non vogliono gli italiani* R 26.2, ecc.).

Un'altra importante e complessa *cornice* è costituita dalla *salute pubblica*: in essa giocano un ruolo importante il parere di esperti (medici, scienziati, virologi, ecc) e le dichiarazioni e gli atti ufficiali delle Istituzioni (fra tutte, l'OMS o il Ministero della Salute), che in virtù del loro *ruolo sociale*<sup>19</sup> appaiono all'opinione pubblica come fonti degne di *credi-*

<sup>17</sup> W.R. NEUMAN, M.R. JUST, A.N. CRIGLER, *Common knowledge. News and the construction of political meaning*. Chicago, 1992.

<sup>18</sup> E. MANGONE, E. PECE, *I media e la traduzione degli eventi in moral panics: la comunicazione del terrore*, in *Comunicazioni sociali*, 2 (2017), 344-356.

<sup>19</sup> E. GOFFMAN, *La vita quotidiana come rappresentazione*, Bologna, 1997.

bilità<sup>20</sup>: e quindi il proliferare di *vademecum*, *consigli*, *cose da sapere*, *istruzioni per l'uso*, *rimedi*, *risposte*, *spiegazioni degli esperti*.

Un'altra centrale macrocategoria è costituita dagli effetti che il virus ha avuto sulla vita quotidiana, nell'influenzare e ridefinire le abitudini e lo stile di vita in generale (come ad esempio, l'economia, lo sport, i viaggi, la moda, ecc.). Per quanto riguarda la sfera economica e finanziaria si parla, nel primo periodo, di *crollo della fiducia*, *borse in calo* o *in crollo*. Nel secondo intervallo la situazione sembra andare di pari passo con la diffusione dell'epidemia: e quindi l'uso di espressioni elative come *ciclone coronavirus*, *spread della paura*, *profondo rosso*.

Più nello specifico, gli effetti sulle abitudini, i consumi e lo stile di vita derivati dalla diffusione del virus sono rappresentabili con un effetto frenata: la paura del contagio rallenta o ferma tante attività (es. *annullato il Gp R 2.2*; *la Cina ferma il calcio R 30.1*; *Calcio, molte gare rischiano l'annullamento CS 22.2*; *cancellato il Mobile World Congress a Barcellona R 12.3*, *sale chiuse, slittano i film in uscita R 24.2*; *le auto ora si vendono con videochiamate R 8.3*, ecc.; *Scaffali vuoti e Duomo chiuso CS 24.2*; *Coronavirus, rinviato il MotoGp di Thailandia del 22 marzo S24 2.3*; *Roma, gli ultras romanisti contro la ripresa della Serie A: «C'è chi muore e chi soffre, stop al campionato» M 5.5*) e porta alla modifica di abitudini e gesti (strette di mano, abbracci, uscite in pubblico, consumi, acquisti, ecc.) che vengono ridefiniti, per cui i viaggi e le visite ai musei diventano virtuali, gli incontri con amici e parenti hanno luogo in videochiamate di gruppo, la palestra si concentra tra le mura domestiche.

Inevitabilmente legato a tutti questi cambiamenti epocali nella vita di ogni giorno è il *frame* dello *human impact*<sup>21</sup>, ossia la visione delle cose da un'angolazione psicologico-emotiva: alla dimensione numerica utilizzata per descrivere la portata del fenomeno si contrappone quella *qualitativa* che si concentra, invece, sui vissuti e sulle esperienze delle persone (es. *la figlia di Adriano Trevisan: «Lo ha ucciso il Covid-19, ma era mio padre, non solo un numero» R 26.2*; *Coronavirus, appello delle dottoresse in quarantena: «Mancano medici, malati lasciati soli» M 27.2*; *Coronavirus, i medici di Codogno: «Noi, abbandonati in prima linea con vecchie mascherine anti-Sars» M 5.3*; *«Papà in Terapia intensiva. E non possiamo vederlo» CS 9.3*; *«Quei figli in coma senza nessuno più accanto» R 25.3*, ecc.), così come molto forte è stata la componente legata ad episodi di collaborazione, di solidarietà e di sostegno economico messe in campo non solo

<sup>20</sup> G. GILI, *La credibilità. Quando e perché la comunicazione ha successo*, Soveria Mannelli, 2005.

<sup>21</sup> W.R. NEUMAN, M.R. JUST, A.N. CRIGLER, cit.

dalle Istituzioni, ma anche da privati cittadini che con donazioni e raccolte fondi hanno creato vere e proprie catene di solidarietà *dall'Italia e per l'Italia* (es. *L'Eni stanZIA 30 milioni per iniziative mediche e sociali* CS 28.3; *mascherine e versamenti agli ospedali* R 6.3; *Fedez-Ferragni, 100mila Euro al San Raffaele* R 9.3; *«Aiutiamo i più fragili»* R 9.3; *locale di Genova cucina gratis per medici e infermieri* R 11.3; *vive sola nel Parmense: i carabinieri le portano spesa e farmaci* R 12.3; *a Fiumicino un aereo con aiuti della Croce Rossa cinese* R 13.3; *Germania invierà un milione di mascherine all'Italia* R 16.3; *Cuba in soccorso dell'Italia* R 21.3; *Coronavirus, medici albanesi a Brescia. «Lezione di solidarietà»* S24 30.3; *Roma, emergenza Covid: il progetto di Salvamamme per aiutare le famiglie in sicurezza* M 19.5, ecc.).

3. Nel periodo di pandemia i social sono diventati un mezzo insostituibile per avvicinare chi è lontano. Attraverso di essi gli italiani hanno trovato il modo di farsi compagnia durante la quarantena: flashmob (dai balconi o dalle terrazze), condivisioni di “storie”, videochiamate, aperitivi, pranzi e cene virtuali, *challenge* su Instagram (fino al precovid di fatto appannaggio quasi esclusivo dei giovani e giovanissimi, ma ormai sdoganate), post, inviti ad eventi su Facebook, video su TikTok e YouTube, hashtag, e infine i tanti *meme* che raccontano, ironicamente, i disagi e la routine strappando qualche risata. Tra i tanti possibili eccone uno sulla mascherina che coinvolge un vecchio e indimenticato classico della paleotelevisione:



È il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, che l'8 marzo invita a limitare le relazioni sociali per combattere la diffusione del Covid-19. In

rete nasce la campagna #iorestoacasa<sup>22</sup>, a cui ben presto aderiscono tanti artisti ed *influencer* (da Fiorello a Chiara Ferragni – il suo messaggio avrà due milioni di visualizzazioni – a Ligabue, ad Amadeus, ben presto seguiti da tanti altri), che contribuiscono a sensibilizzare gli italiani, ancora un po' confusi e increduli. Ben presto risuoneranno anche altri *claim* (#seguiamoleregole, #iostoacasa, #litalianonsiferma; i più seguiti sulla quarantena sono oltre una quindicina), ben presto diventati virali, che hanno guidato davvero le nostre giornate di clausura.

Ce ne sono per tutti i gusti. Da #andràtuttobene, "l'hashtag dei bambini", che ha prodotto arcobaleni (segni di speranza per il futuro) di tutti i generi disegnati su fogli e lenzuola, e appesi fuori dalle finestre o dalle porte, presto seguiti dall'esposizione del Tricolore (onnipresente, così come gli altri simboli del nostro Paese, dall'*Inno di Mameli*, a *Bella ciao*, alla celebrazione delle Frece tricolori, gli aerei che rappresentano gli italiani nel mondo). Ci sono stati quelli legati agli hobby e alle passioni: lettura (#iorestoaleggere e tanti altri, che hanno portato alla condivisione di brevi clip in cui si legge un passo del proprio libro preferito, alle tante iniziative di *ebook* in distribuzione gratuita, alle numerose presentazioni *on line*, alle letture dei classici e di fiabe per bambini da parte di attori e volti noti dello spettacolo), musica (con la condivisione di playlist – #Playlistchallenge –, la proliferazione di social concert in streaming da casa, come quello di Francesco Gabbani del 10 marzo e le serenate rock di Gianna Nannini; e iniziative più di nicchia, come #40enapracticechallenge, con la quale gli studenti di tutti i conservatori d'Italia sono invitati a pubblicare un video in cui suonano ciò che stanno studiando), teatro (per esempio #stagionevirtuale della compagnia Nest di Napoli che ha piegato il suo cartellone su dirette streaming su Fb, che fa *pendant* con le tante iniziative di *instant theatre*), visite ai musei e ai luoghi di cultura (il Muse di 5tTrento, Pompei, gli Uffizi, ecc., iniziativa che ha ricevuto il plauso del ministro Franceschini), sport (al suono di #iomiallenoacasa o #allenarsiacasa tante palestre e centri sportivi hanno postato quotidianamente video training, corsi in diretta, lezioni di yoga e pilates), calcio (#StayAtHomeChallenge, lanciato dai calciatori: ci si sfida a suon di palleggi con un rotolo di carta igienica; poi declinato anche in versione tennis: #20touchchallenge).

E poi i cosiddetti hashtag "emozionali". Ha letteralmente impazzato l'hashtag #Poivorrei, dal nome di un profilo Instagram che si è parcelliz-

<sup>22</sup> La campagna ha una declinazione in molte altre lingue: #stayathome (inglese), #re-stealamaison (francese), #ichbleibezuhaus (tedesco), #μένωστο σπίτι (neogreco), ecc.

zato in innumerevoli sotto gruppi da Riccione a Trapani a Lecce (praticamente è rappresentato tutto lo stivale), intorno al quale si sono concentrati i tanti piccoli sogni degli italiani che pensavano a che cosa avrebbero fatto quando finalmente la quarantena sarebbe finita: piccole cose che abbiamo sempre dato per scontate e che evidentemente mancavano (un bicchiere di vino nel proprio locale preferito, fare la maturità, vedere il mare, camminare mano nella mano con il proprio ragazzo, andare a pranzo dalla mamma, guardarsi allo specchio di un camerino).

Gli italiani sono stati in rete anche per studiare e per lavoro, in *smart working* (un anglicismo “inventato”<sup>23</sup>), una delle tante parole nuove o fintamente nuove (come dimostrato da Nichil<sup>24</sup> per la stessa parola *coronavirus*, attestata in italiano dal 1969) che sono circolate in quei mesi.

Gli studenti di tutte le età (dall’infanzia, alla scuola dell’obbligo, all’università) si sono ritrovati a svolgere lezioni a distanza, come previsto dal Dpcm dell’8 marzo 2020. Le espressioni *formazione a distanza* e *didattica a distanza* (con le relative sigle, *Fad* e *Dad*, segno del loro deciso acclimatemento) sono diventate pane quotidiano per tanta parte della popolazione. In particolare, mentre la prima polirematica (che compare intorno agli anni ’80 –13.09.1979 su S; 17.04.1984 su R) ha una distribuzione piuttosto omogenea negli anni (anche perché applicata non solo al sistema scolastico, ma anche alla formazione lavorativa)<sup>25</sup>, la seconda, che circola sui giornali almeno dagli anni ’90 (è in un articolo del 29.12.1990 su R e del 29.11.1991 su S), ha avuto un’impennata in questi ultimi mesi (delle 817 occorrenze su R, ben 779): segnale evidente della rivoluzione che ha subito il nostro sistema d’istruzione. D’altronde gli stravolgimenti del *lockdown* hanno portato anche una particolare attenzione per la valutazione scolastica: con l’O.M. n.11 del 16 maggio 2020 compaiono il PAI (‘piano di apprendimento individualizzato’), uno strumento che prevede una serie di misure in caso di valutazioni inferiori a sei decimi allo scopo di ricercare le strategie per migliorare il livello di apprendimento dello studente e il PIA (‘piano di integrazione degli apprendimenti’), che punta a integrare, attraverso precise attività, le conoscenze e le abilità non trattate durante il periodo della didattica a distanza.

Un cenno, infine, va dato al fenomeno delle *fake-news* che con forza hanno imperversato sulla rete, tanto che lo stesso Ministero della salute

<sup>23</sup> ANTONELLI, cit., 23.

<sup>24</sup> NICHIL, cit.

<sup>25</sup> Il sondaggio è effettuato sull’archivio de *la Repubblica*.

ha sentito la necessità di diffondere delle smentite<sup>26</sup>. Si tratta di un fenomeno non solo molto esteso<sup>27</sup> ma, anche, di fatto connaturato alla comunicazione su internet (in cui la disinformazione è dietro l'angolo<sup>28</sup>), ma la fake, con la sua capacità di «toccare la dimensione emotiva profonda del lettore»<sup>29</sup>, va ad insistere sull'emotività, sulle idee confuse e sulla rabbia del popolo della rete. La situazione emotiva degli italiani in tempo di pandemia rappresenta, da questo punto di vista, un terreno fertilissimo per la proliferazione di notizie false<sup>30</sup>. Le “notizie” infatti vanno a puntare proprio su alcuni bisogni e paure comuni. Per esempio: che cosa posso fare per evitare il contagio? Posso *fare gargarismi con la candeggina, assumere acido acetico o steroidi, utilizzare oli essenziali e acqua salata; evitare di bere l'acqua del rubinetto; bere alcolici (perché il virus è sensibile all'alcool e l'alcool rinforza – inoltre! – il sistema immunitario); indossare due o tre mascherine una sull'altra; fare un bagno caldo o mettersi al sole (perché il clima caldo uccide il virus); applicare la vaselina intorno alle narici (perché intrappola il virus che così non entra nel naso); respirare aria calda dall'asciugacapelli* (perché con il caldo il virus muore).

Un altro sentimento su cui le fake fanno leva è l'indignazione: è circolata moltissimo la foto di una folla di *incoscienti* che in barba ai divieti corre, in pieno lockdown, su un improbabile ponte sullo stretto di Messina che ha generato migliaia di condivisioni e commenti. Era in realtà un'immagine tratta da una vecchia maratona di New York.

<sup>26</sup> <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5387&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto>.

<sup>27</sup> Cfr. G. RIVA, *Fake news. Vivere e sopravvivere in un mondo post-verità*, Bologna, 2018, che riporta i seguenti dati: solo in Italia ci sono 90 siti che hanno come obiettivo editoriale quello di creare *fake news*. Essi producono circa 900 fake al giorno, ciascuna delle quali è condivisa una media di 350 volte. Fino al 2017 questo numero era certamente maggiore: molte pagine col tempo si stanno cancellando. Facebook ha chiuso una pagina chiamata «Diretta-News.it», un giornale on line con tre milioni di follower e 58.500.000 utenti: praticamente tutti gli italiani; gli articoli di questo sito erano condivisi oltre 5 milioni di volte. Per dare un'idea: nello stesso periodo gli articoli del *Corriere della Sera* sono stati condivisi circa 4,5 milioni di volte e quelli de *La Stampa* circa 3,5 milioni.

<sup>28</sup> Va detto che per alcuni studiosi, le fake-news non sono che un nuovo modo per definire processi di disinformazione o di manipolazione che sono sempre esistiti. Per alcuni interessanti esempi, cfr. L. CANFORA, *La storia falsa*, Milano, 2008 e P. MIELI, *Le verità nascoste. Trenta casi di manipolazione della storia*, Milano, 2019.

<sup>29</sup> G. RIVA, cit., 18.

<sup>30</sup> D. DE FAZIO, E. PECE, *Fake-news e coronavirus*, in preparazione.





## IL CONTROLLO DELLA COMUNICAZIONE: UNA FALSA RISPOSTA?

GIOVANNI MADDALENA

SOMMARIO: 1. Un'idea ridotta di verità. – 2. Un metodo ridotto. – 3. Una comunicazione controllata? – 4. Conclusione.

Nel mezzo della pandemia di Covid-19, l'emittente statunitense CNN ha pubblicato una pubblicità video esclusivamente grafica, e dunque simbolica<sup>1</sup>, nella quale affermava che nei momenti di crisi i fatti “procurano chiarezza/correggono/uniscono/contano di più”<sup>2</sup>. Lo spot si concludeva con l'affermazione “*facts first*”, i fatti vengono prima. Il video di CNN fa eco a un'altra campagna promozionale solo grafico-simbolica del New York Times che, nel 2017, a un anno dall'elezione del presidente Trump e dal suo discusso uso dell'informazione, era intitolata “*truth*” e cominciava con la proposizione “*the truth is hard*”, la verità è dura<sup>3</sup>, a cui seguiva una lunga lista di proposizioni sull'uso e i meriti della verità. Al contempo, in molti Paesi del mondo, a cominciare da quelli europei, la pandemia ha provocato la creazione di comitati scientifici o tecnici che hanno affiancato con più o meno potere e successo i governi. Anche in questo caso, l'argomentazione presentata dai comitati è stata poggiata sulla riconosciuta verità scientifica, nonostante i numerosi aggiustamenti, cambiamenti, riformulazioni che essa ha subito nel corso dei mesi. In Italia, si è anche creato un comitato, voluto dal Ministero della Salute, per lo smascheramento delle notizie false a proposito del Covid-19. Ancora una volta, questo comitato è una copia di quello europeo costituito nel 2018 per arginare la diffusione di informazioni false

<sup>1</sup> Chiamiamo *icone* i tipi di segni che rappresentano il proprio oggetto per similarità, come le immagini visive che abbiamo sulla retina o su uno schermo. Chiamiamo *indici* i tipi di segno che rappresentano il proprio oggetto per connessione diretta, come il dito omonimo, un cartello stradale, un nome proprio, un numero. Gli indici funzionano come etichette sulle maglie dei calciatori. Non c'è connessione di senso ma il fatto di essere poggiati su quelle spalle. Infine, chiameremo *simboli* i tipi di segno che rappresentano il proprio oggetto richiedendo un'interpretazione, come le parole e – a maggior ragione – le frasi e i discorsi. Si veda G. MADDALENA, *Peirce*, Brescia, 2015, 37 ss.

<sup>2</sup> “*Facts First*”, CNN, <https://www.youtube.com/watch?v=WVLcODg4eIY>.

<sup>3</sup> “*Truth Campaign*”, New York Times, <https://store.nytimes.com/products/truth-text-poster>.

a livello europeo, soprattutto in occasione delle elezioni politiche. Verso la fine della pandemia si è poi proposta la creazione di un libretto sanitario che attestasse la verità sulla situazione medica delle persone rispetto all'infezione in corso. Si tratta solo di alcuni casi di un rinnovato interesse per il tema e il concetto della verità, che viene riscoperto, dopo anni di contestazione postmoderna, nella sua accezione ontologica, metodologica e comunicazionale. L'intento di questo articolo è di capire le caratteristiche di questo ritorno, mettendo in luce le possibilità, ma soprattutto i limiti dell'impostazione filosofica che soggiace alla nuova moda culturale che, in un momento di emergenza, è diventata anche una questione pratica e sociale. In conclusione, si vedrà che tale concezione della verità implica un'accentuazione del controllo sociale che forse non risolve il problema da cui si è mossa.

1. Nel corso del secolo scorso, l'idea di verità ha subito l'attacco più radicale da parte del post-modernismo. Forse in seguito agli eventi tragici delle guerre mondiali e dei totalitarismi, la filosofia europea ha elaborato un attacco profondo al tema della verità e al suo correlato: la realtà. In questo attacco molteplice, che ha coinvolto e coagulato scuole di pensiero diverse come quelle fenomenologiche, ermeneutiche, semiotiche, si è messa in discussione non solo ogni versione dell'ipotesi della verità come "corrispondenza" alla realtà – la teoria secondo la quale la verità è un attributo di proposizioni che rispecchiano il cosmo così come esso è – ma anche l'ipotesi corrispondentista, che vede la verità come un'emergenza di un sistema coerente di argomenti. Il post-modernismo, infatti, si contraddistingue per una sfiducia profonda verso la ragione umana e le sue pretese di raggiungere punti di vista assoluti, e dunque "veri", in qualunque accezione del termine. Contrariamente all'ipotesi della modernità, il postmoderno considera la pretesa di illuminare la realtà e di giungere alla verità come un'espressione di volontà di potenza mascherata da falsi miti di conoscenza e filantropia che hanno infine mostrato il loro volto truce nelle tragedie novecentesche. Da qui la contestazione di ogni "regime" di verità in nome di un'analisi più sofisticata e decostruttiva che facesse emergere forme diverse di "liberazione": plurali, creative, originali, sempre mutevoli e in divenire. Il motto di Nietzsche, "non ci sono più fatti ma solo interpretazioni" – anche se non filologicamente esatto<sup>4</sup> – era richiamato emblematicamente per raffigurare

<sup>4</sup> "I fatti sono precisamente ciò che non c'è, ci sono solo interpretazioni" è una versione più corretta del motto di Nietzsche. F. NIETZSCHE, *Frammenti postumi 1885-1887*, Milano, 1975, 299.

questa posizione in maniera icastica. L'opera dei maestri francesi – Foucault, Derrida, Deleuze, Ricoeur – nonché quella di autori come Gianni Vattimo in Italia o Richard Rorty negli Stati Uniti rappresentano forme diverse di questa battaglia di liberazione<sup>5</sup>. Dal punto di vista sociale e popolare, la cultura liberale occidentale – a cominciare dagli Stati Uniti – ha abbracciato in gran parte questa versione di concezione, che, dal punto di vista della comunicazione, spesso si è ritrovata in posizioni costruttiviste che hanno visto nei media uno strumento di formazione o stipulazione di queste realtà e verità alternative. Il New York Times e la CNN sono stati di certo due grandi protagonisti di questo sguardo al tema della verità. Che cosa è successo, dunque, per comportare un così radicale cambiamento di impostazione di questi celebri mass media come, più in generale, della cultura occidentale? E quale nuova configurazione questa visione della verità sta assumendo?

Ciò che è successo ha un duplice aspetto. Dal punto di vista culturale, l'impostazione postmoderna si è imbattuta nelle conseguenze del proprio radicalismo che è sfociato in un nichilismo difficilmente giustificabile e armonizzabile con la vita effettiva della scienza, della società e della comunicazione. Sebbene spesso di maniera e lontane dalle sofisticate e pregevoli analisi dei suoi autori, le traduzioni del postmodernismo ammontavano all'*anything goes* che rende alla fine concettuale e astratta una liberazione che voleva essere concreta ed effettiva. Dal punto di vista politico e sociale, il postmodernismo ha subito un primo arresto dall'attacco alle *Twin Towers* del 2001. In quell'occasione, infatti, la traduzione sociale aperta e multiculturale del postmodernismo ha mostrato di non riuscire a contrastare le esigenze di controllo, di restrizione della libertà individuale, di notizie certificate dall'autorità del principale attore della politica e della cultura occidentale. La seconda decisiva battuta di arresto è avvenuta nell'anno 2016, con il duplice esito elettorale del referendum sulla Brexit e dell'elezione presidenziale americana che ha portato alla vittoria di Donald Trump. In entrambi i casi, come in molti episodi precedenti – quali la nascita di movimenti politici (per esempio, *Podemos*, *M5S*, *Manif pour tous*) o terroristici (per esempio, *Al Qaeda*, *ISIS*) –, i media *main stream* e, più in generale, la cultura dominante

<sup>5</sup> Solo a titolo di esempio si possono consultare i seguenti testi di questi autori che hanno determinato in modo profondo la mentalità dell'Occidente nella seconda metà del XX secolo. M. FOUCAULT, *Les mots et les choses*, Paris, 1966. G. VATTIMO & P. A. ROVATTI, *Il pensiero debole*, Milano 1983. J. DERRIDA, *Éperons. Les styles de Nietzsche*, Paris, 1978. P. RICOEUR, *Le conflit des interpretations*, Paris, 1969. R. RORTY, *Philosophy and the Mirror of Nature*, Princeton, 1979.

hanno dovuto constatare che attori “non autorizzati” si erano appropriati con successo delle tecniche di informazione e di manipolazione dell’informazione che erano una volta in esclusiva custodia dei grandi *network* della comunicazione. La costruzione di realtà alternative e di battaglie di liberazione si era volta contro i propri creatori o custodi.

Il secondo campanello di allarme ha certificato la necessità di un ritorno al realismo e a una versione “dura” della verità. In filosofia, che contrariamente a quanto diceva Hegel arriva prima e non dopo gli eventi, tali tentativi si sono susseguiti fin dalla fine del secolo scorso coinvolgendo autori di diverse tradizioni di pensiero come H. Putnam, C. Tiercelin, M. Ferraris, P. Engel, S. Haack, C. Misak, A. Varzi. Il realismo è tornato di moda e con esso varie forme di corrispondentismo e coerentismo riguardo alla concezione della verità. La pandemia di Covid-19, tuttavia – probabilmente il terzo grande evento politico-sociale che influisce radicalmente in questa storia – ha fatto emergere una delle possibili accezioni, che è forse quella più povera: un corrispondentismo elementare di matrice positivista. Poco sostenuto come tale da un punto di vista filosofico, ma giustificato dal generale clima realista e da alcune sofisticate riletture della filosofia moderna e contemporanea<sup>6</sup>, tale *trans-positivismo* ripropone nuove forme di mito del dato, di metodo scientifico, di controllo comunicativo.

Lo chiamo *trans-positivismo* perché dal punto di vista ontologico ripropone una versione forte del mito del dato, laddove ora il dato non è più quello materiale ma quello documediale dei *big data*<sup>7</sup>, in tutte le loro applicazioni, da quelle biologiche a quelle mediche, da quelle finanziarie a quelle sociali.

2. Il *trans-positivismo* sembra appoggiarsi alla scienza come proprio metodo. Nei mesi della pandemia si è assistito spesso al ricorso alla scienza come tribunale infallibile e univoco delle diatribe sociali nella complicata gestione delle quarantene e delle riaperture. Anche dal punto di vista della comunicazione, la scienza ha ritrovato un ruolo da protagonista nelle innumerevoli interviste a infettivologi e virologi. Le curve

<sup>6</sup> Tra i vari tentativi di conciliare la filosofia critica kantiana e l’idealismo con questo positivismo si veda G. GAVA, *Peirce’s Account of Purposefulness. A Kantian Perspective*, New York, 2014. G. GAVA & R. STERN (eds.), *Pragmatism, Kant, and Transcendental Philosophy*, London, 2016.

<sup>7</sup> L’uso del termine “documediale” per identificare la nostra epoca tecnologico-sociale è preso da Maurizio Ferraris, che ha argomentato il concetto in molti testi. Tra di essi, sempre pertinente al tema delle *fake news*: M. FERRARIS, *Post-verità e altri enigmi*, Bologna, 2017.

statistiche e le previsioni hanno occupato pagine di giornali e siti. Tuttavia, questo *revival* dell'apprezzamento per la scienza è stato spesso adombrato da fattori contrari. I comitati tecnico-scientifici si sono molte volte rivelati incapaci di allargare la scienza ad altri dati – quali quelli umani, economici, religiosi – risultando prigionieri di una visione ristretta dei dati. Gli scienziati esperti hanno dimostrato nelle loro diatribe che la scienza ha poco a che fare con una datità priva di interpretazioni. Le previsioni basate sulle statistiche si sono spesso dimostrate fallimentari nello stabilire le curve e i termini dei contagi.

Le contraddizioni hanno messo in luce le differenze fra il metodo scientifico presunto e quello effettivo. Nella caricatura popolare, spesso cavalcata dai media, il metodo scientifico sarebbe incentrato sul dubbio dal quale ci si muoverebbe per cumulare dati che portano in tempi brevi a verità indiscutibili. In questa versione, per quanto contraddittoria, restano insieme verità assoluta e dubbio metodico. Nella vita vera della scienza, invece, si muove dall'esperienza con i suoi portati tradizionali di conoscenze e credenze, il dubbio si innesca per un dato che è contraddittorio con ciò che si è ricevuto dalla tradizione – è la differenza tra dubbio reale e dubbio di carta – si muove attraverso un metodo abduittivo di costruzione delle ipotesi – un metodo che si appoggia all'estetica e all'etica della combinazione iconica – per terminare poi il proprio compito con verifiche deduttive e induttive. In ciascuno di questi passi, la cultura, la sensibilità, la capacità di dialogo entrano in gioco tanto quanto la competenza tecnica e la conoscenza matematica. La vita effettiva della scienza sa anche che tale metodologia non comporta previsioni assolute e dati assoluti, ma un progressivo assestarsi delle conoscenze che richiede tempi molto lunghi e l'umile consapevolezza che si tratta pur sempre di nozioni parziali rispetto all'infinito procedere del reale in tutte le sue dimensioni: attuali, potenziali e necessarie.

In un fortunato convegno tenutosi a San Marino nel 2009 ebbi l'occasione di verificare questo impianto storico-teorico grazie alla contemporanea presenza di Charles Townes, l'inventore del *laser* e premio Nobel, John Mather, a sua volta premio Nobel per la scoperta della radiazione cosmica di fondo e Yves Coppens, scopritore dell'ominide *Lucy* e professore al Collège de France. Tutti e tre indicarono come sorgenti delle proprie scoperte, nell'ordine: 1) il senso della bellezza; 2) il dialogo fino alla discussione accesa; 3) la tecnologia e le conoscenze matematiche.

In questo quadro si chiariscono anche il realismo e il fallibilismo. Quest'ultimo non consiste in una falsa patina di moralismo per la quale

si aggiunge un accento dubitativo alle proprie certezze assolute sul rapporto biunivoco tra verità e realtà. Il fallibilismo proprio della scienza è collegato a un profondo realismo metafisico: sappiamo che le nostre certezze più o meno stabili relative a un segmento di universo visto da una certa angolatura fanno parte di quadri infinitamente più grandi di universi di esperienza che includono dati materiali e documeriali ma anche ideali, contestuali, circostanziali. Le nostre certezze riguardo a questi segmenti e alle angolature si rafforzano nel tempo tendendo ad assumere una forma finita che, regolativamente, possiamo chiamare verità. La corrispondenza tra realtà e verità avverrà dunque alla fine della ricerca, che potenzialmente potrebbe durare quanto il nostro mondo<sup>8</sup>.

Perché, però, questa versione umana ed effettiva della scienza, confermata da tanti tra coloro che la praticano a ogni livello non è universalmente riconosciuta a favore invece di uno scientismo che non trova riscontro nella pratica della scienza? Non è questo il luogo per portare avanti questa lunga traccia di storia della filosofia, ma vale la pena accennare che il lungo retaggio kantiano, filtrato poi dall'idealismo e dal positivismo con le loro omologhe distinzioni tra scienze teoretiche e dello spirito e scienze pratiche o addirittura tecniche e applicate, ha creato una distinzione tra discipline e metodi che non riguarda chi fa ricerca ad alto livello ma che rimane saldamente ancorata all'educazione media generalista della scuola occidentale.

3. Del corrispondentismo trans-positivista e dello scientismo ci interessa qui una delle conseguenze nel campo della comunicazione. La pretesa di questa impostazione è quella di poter controllare i fatti comunicati o i comportamenti comunicativi, in particolare su quel *web* che è il luogo in cui, come si è visto, è scattato l'allarme.

Incominciamo dal controllo dei fatti. A partire dal 2017 si sono succedute varie forme di controllo, pubbliche e private. Si è detto all'inizio della *task force* ministeriale per smascherare le *fake news* sul Covid-19 e sui suoi antecedenti elettorali europei. L'idea della *task force* di controllo è stata perseguita in vario modo da *Facebook*, accusato dopo l'elezione di Trump di esserne stato un involontario alleato. *Facebook* ha provato dapprima con un sistema misto *bottom-up* e *top-down* di segnalazione delle *fake news* con bandierine. In seguito, per le elezioni di *mid-term* del 2018 ha creato una *war room* di 300 persone per il controllo dei mes-

<sup>8</sup> Per questo studio mi permetto di rimandare al mio G. MADDALENA, "Scientific and not Scientific: the Rich Realism of Pragmatism". *Rivista di Storia della Filosofia*, LXXII/2017, 3, 401-414.

saggi sulle elezioni. Vari *mass media*, inclusi i già citati New York Times e CNN, hanno provato a fornire un sistematico *fact-checking* di quanto detto dal presidente Trump. Vari *mass media* in tutto il mondo hanno seguito l'esempio dei due prestigiosi capofila americani.

È un tipo di politica che ha funzionato? La risposta è no, se non in percentuale minima. I privati hanno presto abbandonato l'idea di un *fact-checking* sistematico, mentre nel pubblico il *fact-checking* si è limitato a smentire, come nel caso del Covid-19, alcune menzogne facilmente identificabili come quella che bere il vino o mettere la vaselina intorno alle narici poteva impedire l'infezione o che mangiare pasta e pane potesse favorirla. Il problema è che il *fact-checking* è efficace su una sola categoria di *fake news*, quella più ristretta che corrisponde tecnicamente ai fattoidi, ai *deepfake*, ai *meme*. Essi non sono però che una parte minima della disinformazione che diventa pericolosa e diffusa quando si esercita come pseudo evento, discorso incassato, opportunismo. Questi sono gli strumenti utilizzati da qualsiasi professionista e rimangono difficili da identificare come "falso". La Regione che fa diventare un evento l'inaugurazione di un nuovo ospedale Covid, per esempio, sta trasformando un evento funzionale sanitario in propaganda politica a favore dei partiti o del partito di maggioranza in quella Regione: si tratta di un pseudo-evento. Il Presidente del Consiglio che elogia il proprio operato o attacca i propri avversari in una trasmissione intesa come informazione pubblica sta operando un'operazione di opportunismo, rendendo ambiguo il mittente (è il Presidente di tutti o il capo di una parte?). Questa seconda fascia non è identificabile dal *fact-checking* eppure occupa una buona porzione della disinformazione. C'è una terza fascia, ancora più ampia, che riguarda la selezione quantitativa o qualitativa, la gerarchizzazione delle notizie, la contestualizzazione. Si tratta del ben noto fenomeno, che tutti compiamo, del far apparire ciò che vogliamo in una fotografia o in un video grazie al taglio della ripresa. Oppure di tutti i fenomeni per cui gli organizzatori o i difensori di una certa causa ne ingigantiscono le proporzioni e i detrattori le sminuiscono. O, ancora, del modo di inserire una notizia in un contesto. Se il *fact-checking* si applicasse a questa fascia, quasi tutti i *post social* dovrebbero essere segnalati. Essa sfugge pertanto a qualsiasi controllo. Il *fact-checking* risulta dunque impraticabile<sup>9</sup>.

L'altra forma di controllo sarebbe quella dei comportamenti. In que-

<sup>9</sup> Per una classificazione delle *fake news* e la medesima critica al concetto di controllo nella comunicazione si veda G. MADDALENA & G. GILI, *The History and Theory of Post Truth Communication*, London, 2020.



sto caso, invece di controllare la notizia, si dovrebbe insegnare a controllare la lettura della notizia e il suo uso. Si tratta del celebre pensiero critico, di cui molti propongono un insegnamento maggiore a tutti i livelli di scolarità. Qui occorre fare un ragionamento leggermente più sofisticato. Imparare a controllare le fonti, distinguere i mittenti, analizzare le piattaforme è certamente necessario e può forse aiutare a smascherare qualche *fake news* della seconda fascia descritta in precedenza. Tuttavia, il pensiero critico nasce da un atteggiamento filosofico non esente da colpe nella situazione attuale. Infatti, il pensiero critico nasce dall'idea di dover dubitare dell'informazione che si riceve. Il limite tra la saggia cautela e il dubbio metodico dello pseudo-metodo scienziista è però difficile da determinare. Non è un caso che spesso i disseminatori di *fake news* siano preda di teorie complottiste che nascono da un atteggiamento di dubbio metodico. Anche le informazioni vere possono non essere verificabili o dimostrabili immediatamente. Si pensi, nel caso del Covid-19, alla scelta della Regione Veneto di non seguire le linee guida dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, fidandosi di un'ipotesi non ancora verificata del virologo dell'Università di Padova, Andrea Crisanti. Spesso, nei momenti delle decisioni, non c'è tempo per il pensiero critico e un eccesso di pensiero critico porta a teorie del complotto o all'immobilismo.

4. La pandemia ha mostrato in modo eclatante che il plesso transpositivismo/scientismo/controllo non funziona, generando aspettative indebite, confusione e ambiguità. La proposta di questo articolo è quella di sostituire questo plesso con quello più serio che incomincia da una concezione della scienza più vicina alla sua pratica effettiva e dunque affine a un realismo metafisico – quello che comprende le possibilità e le necessità oltre che le attualità che cadono sotto il duplice principio di contraddizione e terzo escluso – e a un fallibilismo non come atteggiamento morale o aprioristico o meccanico *à la* Popper ma come consapevolezza epistemologica dell'appartenenza a universi di esperienza non razionalisticamente riducibili. L'esito comunicativo del plesso realismo/fallibilismo è un controllo critico non meccanico che nasca da reciproci legami di fiducia piuttosto che da rigide regole. Di fatto, la possibilità critica nasce all'interno di relazioni di fiducia nelle quali siamo tutti più disposti a essere contestati o corretti<sup>10</sup>. Dal punto di vista sociale e

<sup>10</sup> M. ROSBOCH, "Vasily Grossman, Human Rights, and Political Institutions". In A. BONOLA & G. MADDALENA, (Eds.), *Vasily Grossman. A writer's freedom*, Montreal, 2018,

politico questo realismo ricco e relazionale si sviluppa dunque all'interno di tutti quei corpi intermedi della società come famiglie, gruppi, partiti, sindacati, associazioni, comunità che se non sono affatto garanzia meccanica di crescita di pensiero critico, ne rappresentano però sicuramente una possibilità.



**LOCKDOWN, PANDEMIA, SMART WORKING:  
QUALCHE OSSERVAZIONE SULLE TENDENZE  
LESSICALI IN ERA COVID-19**

ANTONIO MONTINARO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Denominare lo straordinario. – 2.1. Lessico familiare. – 2.2. Pronto intervento lessicale. – 2.3. Lessico contro la paura. – 2.4. Riflettere sulle parole. – 3. Un primo bilancio. – 3.1. Parole di uso comune. – 3.2. Tecnicismi. – 3.3. Parole di ascendenza letteraria. – 3.4. Neologismi. – 3.5. Forestierismi. – 3.6. Sigle e acronimi. – 4. Conclusioni.

1. Il lessico, come è noto, è la componente della lingua maggiormente soggetta a cambiamenti, talvolta repentini. Tutti i parlanti e gli scrittori ne hanno esperienza diretta, non fosse altro per l'esposizione, anche mediatica, ai numerosi neologismi conati e annualmente raccolti nei principali dizionari dell'uso, che spesso li usano a fini di marketing pubblicitario<sup>1</sup>.

Anche per la lingua, e il lessico in particolare, l'esperienza totalizzante legata al *Covid-19* sembra aver agito da acceleratore di alcune tendenze, già latenti o in atto (§ 2).

In questa sede si cercherà di descrivere tali tendenze, focalizzando l'attenzione sulle loro caratteristiche principali e riconducendole ad alcune consolidate categorie linguistiche (§§ 3-4).

2. Dal punto di vista linguistico, la principale percezione avvertita nel pieno dell'emergenza *Covid-19*, quindi grosso modo da febbraio a maggio 2020, è stata quella che potremmo definire necessità di denominare lo straordinario, cioè di cercare, individuare, coniare parole che potessero servire a descrivere, raccontare e comprendere ciò che stava avvenendo e ciò che sarebbe avvenuto nell'immediato futuro<sup>2</sup>. E, poiché gli effetti della pandemia hanno coinvolto praticamente tutti gli aspetti del vivere umano, il lessico usato ha rappresentato plasticamente questa

<sup>1</sup> Sui neologismi e il loro trattamento da parte dei dizionari, si veda almeno M. APRILE, *Dalle parole ai dizionari*, III ed., Bologna, 2015, 60-68.

<sup>2</sup> *Idee per il dopo* è il pregnante titolo di una trasmissione dell'emittente satellitare Sky, andato in onda fra aprile e giugno 2020, durante la quale sono state usate, per esempio, molte delle parole qui commentate.

trasversalità di ambiti, pur concentrandosi in particolare su alcuni, come si avrà modo di dimostrare sotto.

Strettamente collegata a questa attività di denominazione, è la conseguente operazione di raccolta e riflessione sulle parole ritenute maggiormente significative per cogliere i vari aspetti dell'emergenza vissuta, di cui riporteremo un campione che, ovviamente, non ha pretese di esaustività.

**2.1.** Ci piace iniziare citando il «Nuovo lessico familiare: le cento parole della pandemia», una interessante ricerca lessicale condotta da alcuni studenti universitari che così descrive il suo coordinatore, Sergio Lubello<sup>3</sup>:

«Il mondo comincia dal lessico per dirlo e perciò le parole sono importanti, sono tutto ciò che abbiamo, scriveva Raymond Carver. Tra le attività didattiche escogitate per colmare in parte alcuni vuoti della didattica in presenza [...] abbiamo allestito un glossario dei tempi della pandemia, non un elenco esaustivo, ma le parole più rappresentative e frequenti, una sorta di nuovo lessico familiare (speriamo solo temporaneo), quello con cui si è raccontato come è cambiato il mondo in questo periodo»<sup>4</sup>.

Le parole individuate, a cui LUBELLO, cit. ne aggiunge qualcun'altra, rientrano nelle seguenti categorie<sup>5</sup>:

- parole di uso comune (talvolta risemantizzate): *asincrona/sincrona*, *assembramento* (con la storpiatura *assemblamento*), *aula*, *balcone*, *banale*, *bilaterale*, *bollettino*, *caso* (*positivo*, *negativo*), *chiusura*,

<sup>3</sup> Sulla categoria del lessico familiare si veda R. FRESU, *Lessico familiare*, Milano, 2020. *Lessico familiare* è il titolo di un romanzo di Natalia Ginzburg del 1963.

<sup>4</sup> S. LUBELLO, *Nuovo lessico familiare: le cento parole della pandemia*, [http://www.treccani.it/magazine/lingua\\_italiana/articoli/parole/lessico\\_famigliare.html](http://www.treccani.it/magazine/lingua_italiana/articoli/parole/lessico_famigliare.html), 25 maggio 2020 [ultima consultazione 24 giugno 2020].

<sup>5</sup> Si sottolineano le parole (anche quelle in relazione formale e semantica tra di loro: derivati ecc.) che ricorrono in almeno due degli studi usati come corpus (la sottolineatura semplice indica una corrispondenza fra due studi, la sottolineatura doppia una corrispondenza fra tre studi, la sottolineatura in grassetto una corrispondenza fra tutti e quattro gli studi): oltre a LUBELLO, cit., si sono passati in rassegna P. CORNAGLIA FERRARIS (a cura di), *Covid-19. Piccolo dizionario di ciò che sappiamo*, Roma-Bari, 2020 [aprile]; V. GHENO, *Parole contro la paura. Istantanee dall'isolamento*, Milano, 2020 [aprile]; G. ANTONELLI, *L'influenza delle parole*, Milano, 2020 [giugno]. Si tenga presente che alcune parole, qui come nei paragrafi seguenti, sarebbero potute rientrare in più categorie: per es. *webinar* è contestualmente un neologismo e un forestierismo, oppure *febbre*, essendo un termine di ampia diffusione, può essere considerato sia un tecnicismo sia una parola di uso comune.

*cinesi*, (calo della) *curva*, *complotto*, *contenimento*, *controllo*, *corsia*, *crisi*, *decessi*, *diffusione*, *disinfettante*, *disinfezione*, *gel*, *graduale*, *gregge immune*, *guanti* (di gomma o chirurgici), *guarito*, *igiene*, *igienizzante*, *isolamento*, *laboratorio*, *letalità*, *lezione*, *mal di schiena*, *mani*, *mascherina* (chirurgica, FFP1, FFP2 ecc.), *metro*, *nonni*, *nostalgia*, *pipistrelli*, *prevenzione*, *Protezione civile*, *protezioni*, *respiratore*, *riapertura*, *ripartenza*, *rischio*, *sacche*, *sanificazione*, *sistema*, *solitudine*, *sottovalutazione*, *territoriale*, *test*, *tipi*, *trasmissione*, *trattamento*, *urna*, *ventilatore*, *videochiamata*, *virtuale*, *zona rossa*;

- tecnicismi (di varia origine): *reagente*;
- ambito medico: *anticorpi*, *antivirali*, *asintomatico*, *coronavirus*, *curva* (epidemic, epidemiologica), *epidemia*, *epidemiologi*, *febbre*, *focolaio*, *immunità* (di gregge), *immunitario*, *incubazione*, *influenza*, *N-cov* (in una prima fase il nuovo coronavirus era stato chiamato 2019-nCoV, da *novel coronavirus* 'nuovo coronavirus'), *operatore sanitario*, *pandemia*, *paziente*, *plasma*, *polmonite* (intestiziale), *pronto soccorso*, *psicosi*, *sierologico*, *sintomatico*, *sintomo*, *tampone*, *terapia intensiva*, *terapia subintensiva*, *termoscanner*, *tosse*, *vaccino*, *virologo*, *virus*;
- ambito militare e bellico: *armi*, *eroi*, *fronte*, *guerra*, *prima linea*, *nemico* (invisibile), *soldati*, *trincea*;
- ambito giuridico-amministrativo: *affetti stabili*, *autocertificazione*, *congiunto*, (decreto) *Cura Italia*, *modulo*;
- parole di tradizione letteraria: *lazzaretto*, *untore* (entrambi «di ascendenza manzoniana»);
- gergalismi: *mutare* / *smutare* 'spegnere il microfono', anche *mutarsi*/*smutarsi*;
- neologismi: *isolitudine* (ANTONELLI, cit., 72-73 individua l'onomaturgo in Gesualdo Bufalino [1990]);
- anglicismi: *infodemia* ('circolazione di una quantità eccessiva di informazioni, talvolta non vagliate con accuratezza, che rendono difficile orientarsi su un determinato argomento per la difficoltà di individuare fonti affidabili')<sup>6</sup>, *webinar* ('seminario online');
- forestierismi (tutti anglicismi, adattati e non): *call*, *fake news*, *distanziamento sociale* (prestito adattato da *social distancing*, che indica l'insieme delle misure di contenimento), *eurobond*, *lockdown* ('confinamento [proposta dall'Accademia della Crusca], isolamento, reclusione,

<sup>6</sup> Le definizioni sono tratte sia dai volumi usati come fonti, sia dal Vocabolario Treccani, <http://www.treccani.it/vocabolario/> [ultima consultazione 30 giugno 2020].



dizionario di taglio enciclopedico che si presenta come «uno strumento messo gratuitamente a disposizione di tutti, per aggiornare lo stato delle conoscenze accreditate dalla comunità scientifica, scelte come certe o molto probabili» (p. VII)<sup>8</sup>.

Le trentanove parole selezionate possono essere suddivise in queste categorie:

- nomi propri: *Cina, Corea, Lombardia* (geografici); Istituto Superiore di Sanità, *Organizzazione Mondiale della Sanità, Protezione civile, Servizio Sanitario Nazionale* (di enti);
- parole di uso comune (talvolta risemantizzate): *assistenza domiciliare, comunicazione, disuguaglianza, guariti, immunità di gregge, isolamento, libri, malato, mascherine, mortalità, origine, previsione, pubblico e privato, regioni, ricerca, storia*;
- tecnicismi (di varia origine): *big data, curva esponenziale*;
- ambito medico: *epidemia, epidemiologia, farmaci, influenza, morbilità, pandemia, quarantena, recidiva, vaccino, virus*;
- forestierismi: *distanziamento sociale, fake news* (anglicismo);
- ambito medico: *triage* (francesismo).

**2.3.** Ancora un taglio diverso ha un'interessante raccolta, intitolata *Parole contro la paura*, nella quale l'autrice, Vera Gheno, si è posta in piena pandemia l'obiettivo di «entrare, almeno virtualmente, nelle case “degli altri”, e dare uno sguardo ai pensieri che le persone hanno quando sono tra le loro quattro mura: scoprire quali sono le parole che girano loro nella testa, che le angosciano o le rasserenano»<sup>9</sup>.

Alle parole usate per intitolare i paragrafi si aggiungono quelle commentate a testo; le une e le altre attengono alle seguenti categorie:

- parole di uso comune (talvolta risemantizzate): *abbraccio, amore,*

<sup>8</sup> Sempre a p. VII si legge che «alcune delle voci qui raccolte potrebbero modificarsi nelle prossime settimane, mano a mano che la ricerca sul *Covid-19* fornirà ulteriori risultati confermati da più laboratori di ricerca. Ci impegniamo ad aggiornare questo dizionario di conseguenza, rispondendo alle domande più significative dei lettori Laterza, se d'interesse comune».

<sup>9</sup> GHENO, cit., 7. Questa è la modalità seguita per la ricerca: «Ho chiesto ai frequentatori del mio profilo Facebook di elencarmi le prime tre parole venute loro in mente pensando al momento che stanno, che stiamo vivendo; dopo aver ricevuto un migliaio di risposte, ho fatto una richiesta più ristretta, chiedendo termini riferiti a cose concrete. [...] Ho diviso le risposte ricevute in ordine alfabetico e per ogni lettera ho creato una “nuvola” di parole: quelle scritte con carattere più grande sono, chiaramente, le più ricorrenti» (8-9). Alle pp. 9-10 l'autrice segnala diversi progetti, di taglio differente, che analizzano il lessico legato al *Covid-19*.



*angoscia, ansia, antifrangibilità, aria, assembramento (con la storpiatura assemblamento), attesa, balcone, bambini, bollettino, carta igienica, casa, chiusura, code, disinfettante, distanza, distopia, divano, dolore, draconiano, egoismo, emergenza, empatia, epocale, evoluzione, famiglia, farina, fiducia, futuro, gatti, gel, giardino, guanti, igienizzante, immobile, impotenza, inaspettato, incertezza, incognita, inconsapevolezza, incredulità, indeterminato, infermieri, inimmaginabile, inquietudine, isolamento, letalità, libri, lievito, mascherina, noia, occasione, opportunità, orchidee, paura, positivo, quando, quanto, quarantadue, quiete, resilienza, resistenza, respiratore, ribaltamento, ricominciare, ricrescita, rigenerante, riorganizzazione, ripartenza, ripensare, ritorno alla normalità, ritrovarsi, silenzio, solitudine, sospensione, spesa, tempo (sospeso), termometro, tristezza, tuta, umanità, ventilatore, videochiamata, vuoto, zitti, zona rossa;*

- tecnicismi (di varia origine): *e-* [prefisso];
- ambito medico: *asintomatico, contagio, corona-, coronavirus, febbre, focolaio, immunità (di gregge), influenza, ospedale, ossimetria* ('misurazione della quantità di ossigeno presente nel sangue arterioso'), *pan-demia, psicosi, quarantena, sintomo, tampone, terapia intensiva, tosse, vaccino, virus, zoonosi* ('qualsiasi malattia infettiva che può passare dall'animale all'uomo');
- ambito militare e bellico: *eroi, fronte, guerra, prima linea, nemico, trincea*;
- ambito giuridico-amministrativo: *autocertificazione, decreto*;
- parole di tradizione letteraria: *untore*;
- cultismi: *hybris, paraclito* ('consolatore, difensore', attributo dello Spirito Santo usato in ambito ecclesiastico), *urbi et orbi, xenofobia*;
- gergalismi/dialettismi: *pucundria* (termine napoletano spesso tradotto con *malinconia*, ma che assomma varie sfumature semantiche: *noia, solitudine, tristezza*);
- neologismi: *benaltrismo* ('atteggiamento di chi elude un problema sostenendo che ce ne sono altri, più gravi, da affrontare'), *corona-congedi, coronazi* ('coloro che danno un'interpretazione intransigente dei decreti emanati riguardo alla pandemia'), *panmedia* ('racconto della pandemia sui media'; parola coniata da GHENO, cit.), *tamponare* ('fare il tampone diagnostico'), *video-, videoaperitivo* ('aperitivo condiviso in modalità virtuale attraverso una videochiamata') (si veda sotto *apericall*);
- anglicismi: *comorbosità (comorbidità, comorbilità)* ('presenza concomitante di due o più malattie nello stesso soggetto'), *corona-fake, corona-shop, covidiota* ('persona che ignora gli avvisi concernenti la salute pubblica'), *distanziamento sociale, droplet* ('emissione di secrezioni respi-

ratorie e salivari in forma di goccioline, espulse quando si starnutisce e si tossisce, che rimangono sospese nell'aria'), *infodemia*, *onlife* (termine coniato dal filosofo Luciano Floridi per definire la vita attuale, in perenne oscillazione tra online e offline);

- forestierismi: *flashmob*, *hashtag*, *hope*, *jogging*, *killer*, *lockdown*, *restart*, *smart working*, *webinar*, *zombie* (anglicismi); *plateau* ('in un grafico rappresentato su un sistema di coordinate cartesiane, tratto più o meno parallelo all'asse delle ascisse') (francesismo); *ikigai* ('ragione per esistere'), *kintsugi* ('riparare oggetti di ceramica andati in frantumi con una mistura di lacca e polvere d'oro e d'argento, che li rende più preziosi') (nipponismi); *yoga* (orientalismo);

- ambito medico: (*Covid*) *hospital* (anglicismo);

- ambito scolastico e universitario: *homeschooling* ('istruzione domiciliare o parentale' [su base volontaria]) (anglicismo);

- marchionimi: *amuchina*, *candeggina*, *Youtube*;

- sigle e acronimi (anche di origine straniera): *DIY* (*Do-it-yourself*), *WiFi*, *XXX* (sigla che caratterizza i contenuti sessualmente espliciti);

- ambito medico: *Covid-19*, *OMS*, *WHO* (World Health Organization);

- ambito scolastico e universitario: *Dad*.

#### A come attesa



Nuvola di parole tratta da GHENO, cit., 12.

2.4. Chiudiamo la nostra rassegna con un volume edito da pochissi-

mi giorni, *L'influenza delle parole*, scritto da Giuseppe Antonelli<sup>10</sup>. In questo agile libro, l'autore ha raccolto acute riflessioni sul lessico che ha caratterizzato i mesi della pandemia da *Covid-19*. Anche per questo volume, le parole utilizzate per intitolare i paragrafi si integrano con quelle commentate a testo:

- parole di uso comune (talvolta risemantizzate): *allarmismo*, *assembramento* (con la storpiatura *assemblamento*), *ballatoio*, *banale*, *cinese*, *contenimento*, *diffusore*, *distanza interpersonale* (per evitare le goccioline del *droplet*), *emergenza*, *mascherina*, *picco*, *positive*, *remoto*, *solitudine*, *teleaperitivi*, *teleconferenze*, *teledidattica*, *telelavoro*, *trasmettitore*, *trasmissione*, *vacanza*, *zona rossa*;
- tecnicismi (di varia origine): *epicentro*, *quanti*;
- ambito medico: *contagio*, *contagiosi*, *corona-*, *coronavirus*, *dispnea*, *epidemia*, *focolaio* (*epidemico*), *influenza*, *iperimmune*, *pandemia*, *paziente* (*zero*), *peste*, *retrovirale*, *virali*, *virulenza*, *virus*, *zoonosi*;
- ambito militare e bellico: *eroi*, *fronte*, *guerra*, *nemico*, *soldato*, *trincea*;
- ambito giuridico-amministrativo: *congiunto*;
- parole di tradizione letteraria: *lazzaretto*, *untore*;
- neologismi: *casalinghitudine* (titolo di un libro di Clara Sereni del 1987), *covidizionario* (coniato da ANTONELLI, cit., 24), *isolitudine*, *panpatia* ('stato di sofferenza collettivo, non individuale', parola coniata da Aldo Masullo);
- anglicismi: *apericall*, *coronababy* ('bambini concepiti durante il *lockdown*'), *covidiota*, *droplet*, *infodemia*, *smupido* (dall'inglese *smupid*, parola coniata dallo scrittore canadese Douglas Coupland unendo le parole *smart* e *stupid*), *viralità* (risemantizzato dall'ambito informatico a quello medico);
- forestierismi: *distanziamento sociale*, *lockdown*, *recovery found*, *smart working*, *task force* (anglicismi);
- ambito medico: *check-up*, *screening* (anglicismi), *triage* (francesismo);
- sigle e acronimi (anche di origine straniera):
- ambito medico: *Covid-19*, *OMS*.

Anche per le parole analizzate in ANTONELLI, cit. esiste una nuvola di parole a cura di Rocco Luigi Nichil.

<sup>10</sup> ANTONELLI, cit.



sanitaria per l'appunto, sia con «la presenza permanente e quasi esorbitante degli esperti della salute nel discorso mediatico contemporaneo sul coronavirus», che ha anche l'effetto di favorire «la memorizzazione di alcuni termini del lessico specialistico determinandone la conoscenza attiva e l'uso sempre più consapevole anche al di fuori del giornalismo eminentemente divulgativo»<sup>13</sup>.

Fra i termini più usati troviamo sia parole il cui gradiente di oscurità è praticamente nullo, *influenza* e *virus* su tutte, sia parole più specialistiche, come *pandemia*, passando per una parola che si colloca nel mezzo: *epidemia*. A seguire, oscillando sempre fra questi due estremi (minima-massima specializzazione della parola) ricorrono *coronavirus*, *epidemiologi*, *epidemiologia*, *focolaio*, *immunità di gregge*, *quarantena*, *vaccino*, e ancora, *asintomatico*, *febbre*, *contagio*, *corona*, *operatore sanitario*, *paziente*, *psicosi*, *sintomo*, *tampone*, *terapia intensiva*, *terapia subintensiva*, *tosse*, *virale*, *zoonosi*.

Dopo quello medico, l'ambito specialistico più rappresentato è quello militare e bellico: si va da *eroi*, *fronte*, *guerra*, *trincea a prima linea*, *nemico (invisibile)*, *soldato*.

Ben attestate, infine, sono alcune parole ascrivibili all'ambito giuridico-amministrativo: *autocertificazione*, *congiunto*, *decreto*.

**3.3.** Fra le parole repertorate, se ne segnalano anche due di ascendenza manzoniana: *untore*, la più citata, e *lazzaretto*.

**3.4.** Degno di nota è l'altissimo numero di neologismi, in particolare derivati dall'inglese senza alcuna forma di adattamento. Questi nuovi forestierismi hanno inevitabilmente innescato dibattiti, dei quali non è possibile dare conto in questa sede, anche per motivi di spazio. Qui basti dire che non sono mancate le proposte di calzanti traduttori italiani (per alcuni dei quali si veda sopra), e soprattutto autorevoli inviti a usarli; ci piace ricordare, fra i tanti, quello vibrante del presidente onorario dell'Accademia della Crusca, Francesco Sabatini: «Non usate anglicismi

<sup>13</sup> D. PETRINI, *Parola di medico: tecnicismi e divulgazione nel discorso sul coronavirus*, [http://www.treccani.it/magazine/lingua\\_italiana/articoli/parole/parole\\_nel\\_turbine\\_7.html](http://www.treccani.it/magazine/lingua_italiana/articoli/parole/parole_nel_turbine_7.html), 18 maggio 2020 [ultima consultazione 30 giugno 2020]. Dedicato al linguaggio specialistico della medicina è il volume di L. SERIANNI, *Un treno di sintomi. I medici e le parole: percorsi linguistici nel passato e nel presente*, Milano, 2005.

o americanismi. Non *lockdown* ma *chiusura*, non *triage* ma *smistamento*, non *smart working* ma *telelavoro*... Amate la lingua italiana!»<sup>14</sup>.

Questi sono i neologismi più ricorrenti: *distanziamento sociale*, *infodemia*, *covidiota*, *droplet*, *webinar*.

**3.5.** Per i forestierismi vale quanto detto sopra per i neologismi, con l'aggiunta che, oltre ai numerosi anglicismi elencati di seguito, ricorre con buona frequenza il francesismo *triage*: *distanziamento sociale*, *lockdown*, *smart working*, *fake news*, *task force*, *webinar*.

**3.6.** Chiudiamo con le sigle e gli acronimi più usati: *OMS*, *Covid*, *Covid-19*, *Dad*.

**4.** Concludendo, l'analisi conferma che anche per la lingua, e in particolare per il lessico, l'impatto della pandemia dovuta al *Covid-19* ha funzionato da acceleratore di tendenze già in atto.

Si considerino, in particolare, i numerosi neologismi di derivazione anglofona immessi nell'italiano, sebbene si rilevino anche significativi casi di risemantizzazione di parole già in uso.

Infine, un manipolo di efficaci neologismi, coniati da due degli autori dei volumi usati come fonti del nostro contributo, denota l'attenzione

<sup>14</sup> Per approfondimenti sugli anglicismi in era *COVID-19*, si vedano S.C. SGROI, *Contact tracing e tracciamento dei contatti*, 8 giugno 2020 [http://www.treccani.it/magazine/lingua\\_italiana/articoli/parole/Contact\\_tracing.html?fbclid=IwAR132GGkLnXlv9iK0ytWAIwGzDX6SjVXw\\_516DtNVfjpiO77piQrk4hu5Rw](http://www.treccani.it/magazine/lingua_italiana/articoli/parole/Contact_tracing.html?fbclid=IwAR132GGkLnXlv9iK0ytWAIwGzDX6SjVXw_516DtNVfjpiO77piQrk4hu5Rw); S.C. SGROI, *Anglicismi à gogo a ridosso del coronavirus*, <https://faustoraso.blogspot.com/2020/04/sgroi-52-anglicismi-gogo-ridosso-del.html>, 4 aprile 2020; Antonio Zoppetti, *La panspermia del virus anglicus*, [http://www.treccani.it/magazine/lingua\\_italiana/articoli/parole/virus\\_anglicus.html](http://www.treccani.it/magazine/lingua_italiana/articoli/parole/virus_anglicus.html), 30 aprile 2020 [ultima consultazione 30 giugno 2020]. In particolare, si ritengono condivisibili le osservazioni di Zoppetti: «Al momento non è chiaro cosa strariperà da questa nuvola di anglicismi instabili, né cosa resterà di questo linguaggio pandemico, finita l'emergenza. Bisogna però tenere presente che quasi nessun anglicismo del lessico del coronavirus è spuntato dal nulla. Quasi tutti circolavano già con bassa frequenza, e hanno trovato il terreno per crescere dopo un periodo di latenza a volte anche lungo. L'analisi dei mezzi di informazione evidenzia soprattutto questo esondare che fa pensare allo *tsunami anglicus* evocato da Tullio De Mauro. Questo diluvio di anglicismi è composto da parole che, come tante goccioline, formano una nube piuttosto densa. La maggior parte di esse si dissolverà, ma altre nel ricadere a terra pianteranno inevitabilmente le loro *spinule*, i loro "*spike*", nel nostro lessico, per attecchire e moltiplicarsi. Studiare le tracce di queste ondate, e ragionare su ciò che è rimasto, sarà una ricerca certamente interessante, a epidemia finita».



## IL RUOLO DELLA FIDUCIA NELLA GESTIONE DELLE CRISI EPIDEMICHE

ROBERTO FREGA

SOMMARIO: 1. Fiducia e democrazia. – 2. Esperimenti democratici. – 3. Conclusioni.

1. Con l'emergere della pandemia di Covid-19, decine di milioni di persone si sono trovate a vivere una situazione inaudita di confino nelle mura di appartamenti non sempre grandi, non sempre confortevoli, quasi mai costruiti per trascorrerci periodi di tempo prolungati a contatto permanente con altre persone, fossero anche i familiari più stretti. Le loro libertà sono state limitate drasticamente attraverso decreti ministeriali che spesso non hanno nemmeno avuto l'avallo degli organi parlamentari rappresentativi, e la loro condizione economica ha spesso subito un degrado radicale. E, tuttavia, anche limitandosi al contesto fortemente omogeneo dell'Unione Europea, le politiche di contrasto dell'epidemia sono state estremamente diversificate.<sup>1</sup> In particolare, Spagna, Italia e Francia sono i paesi che hanno adottato le misure più estreme di *lock-down*. Nel contesto europeo, solo Francia e Italia hanno imposto l'obbligo di un'autocertificazione per lasciare il proprio domicilio, e solo Spagna e Italia hanno imposto un blocco quasi totale della libertà di movimento, proibendo anche attività non a rischio come l'attività sportiva individuale, o la possibilità di concedere ai minori la cosiddetta "ora d'aria". Se ci chiediamo quali sono i tratti che accomunano questi tre paesi, va osservato che essi non sono direttamente correlati né a fattori sanitari né a caratteristiche istituzionali: il Regno Unito e il Belgio, ad esempio, hanno presentato profili di infettività e mortalità leggermente superiori. Ciò che caratterizza Spagna, Italia, e Francia nel contesto delle democrazie occidentali avanzate è, piuttosto, il livello di fiducia sociale più basso di tutto il continente.

La fiducia sociale è la disponibilità a fidarsi del prossimo, l'aspettativa che gli attori sociali, chiunque essi siano, si comporteranno come partners credibili nell'interazione sociale. Come si misura? Attraverso

<sup>1</sup> Per un'analisi comparativa, si veda T. HALE, A. PETHERICK, T. PHILLIPS, S. WEBSTER. "Variation in Government Responses to Covid-19." *Blavatnik School of Government Working Paper*, 31, 2020.



questionari in cui si chiede ai partecipanti di esprimere il proprio grado di accordo con affermazioni quali: la maggioranza delle persone non è onesta; la maggioranza delle persone mente se ciò può avvantaggiarle; chi si comporta in modo onesto è spesso sfruttato dagli altri; molte persone non cooperano perché si interessano solo a se stesse. I risultati delle principali indagini condotte a livello internazionale come General Social Survey, World Values Study e Eurobarometer mostrano che italiani, spagnoli e francesi sono in genere molto più d'accordo con queste frasi di quanto lo siano svedesi, tedeschi, od olandesi. Siamo popoli in cui, tendenzialmente, ciascuno si fida molto dei propri parenti e amici, e tendenzialmente molto poco del resto delle persone: pensiamo che gli altri siano disonesti, egoisti, e nel complesso poco affidabili molto più di quanto non facciano i cittadini degli stati del Nord Europa.

Al di là del suo significato sociale e morale, la fiducia sociale ha anche importanti implicazioni politiche, abitualmente ricondotte a due dimensioni principali. Da un lato, in un gruppo sociale caratterizzato da bassi livelli di fiducia i costi della cooperazione sono molto più alti: le persone tendono più frequentemente a non rispettare le regole, la disponibilità a contribuire al bene comune è più bassa, i comportamenti opportunistici più diffusi, i costi del monitoraggio e del contrasto all'infrazione più alti. È facile capire come queste caratteristiche possano influire nella gestione di una crisi, e particolarmente di una crisi sanitaria in cui il rischio sociale è fortemente influenzato dai comportamenti individuali. Dall'altro lato, la scarsa fiducia sociale tende a tradursi in altrettanto scarsa fiducia politica: scarsa stabilità dei regimi, ridotta credibilità dei leaders, tendenza ad aggirare le regole che impongono un costo individuale in vista di un bene collettivo. Anche in questo caso è facile capire come queste caratteristiche possano influire sulla gestione di una crisi, in quanto essi indeboliscono la capacità di coordinamento e rendono la risposta di una società più confusa, frammentata, e inefficace.

C'è tuttavia una terza dimensione della fiducia che è stata sostanzialmente ignorata dal dibattito pubblico, e largamente sottostimata da quello accademico. Mi riferisco alla fiducia di governanti ed esperti nei confronti della popolazione. Si tratta di una dimensione cruciale della fiducia in quanto in un paese democratico i poteri di coercizione con cui le élites possono assicurare il coordinamento della vita sociale necessario a contrastare un'epidemia sono limitati.

Le implicazioni democratiche della fiducia delle élites nei cittadini sono enormi, in quanto la prefigurazione delle politiche pubbliche si basa sull'anticipazione di come i cittadini reagiranno alle indicazioni rice-

vute, e sulla rappresentazione che le élites si fanno della competenza sociale e del senso di responsabilità individuale. La fiducia, infatti, ha come correlato l'affidabilità, la quale a sua volta si compone di due elementi: la disponibilità e la competenza. Per essere considerato affidabile nel condursi in un modo atteso, un attore sociale deve essere disponibile ad adottare tale comportamento, ma deve anche esserne capace. Se fiducia e affidabilità sono l'una il correlato dell'altra, va osservato che è attraverso un giudizio che un attore sociale stabilisce se un altro è affidabile. Questo giudizio è in genere filtrato da stereotipi e quadri valoriali complessi, e può dunque rivelarsi errato. Nel caso delle élites, le valutazioni relative all'affidabilità dei cittadini delineano i contorni di un'antropologia politica implicita, la quale varia tra un estremo autoritario e uno democratico.

In un contesto di crisi epidemica, la capacità degli attori sociali di modificare in modo repentino le proprie abitudini di vita si rivela cruciale. È dunque inevitabile che la politica la prenda in considerazione. I decisori non devono semplicemente chiedersi se gli attori sociali rispetteranno le nuove regole. In modo più complesso, essi devono dare risposta anche a domande quali: i cittadini saranno in grado di adottare le misure di distanziamento sociale anche nella vita privata? Rinunceranno ad abitudini radicate quali stringersi la mano e abbracciarsi? Capiranno la gravità della situazione oppure sottostimeranno il pericolo? Saranno in grado di discriminare tra una situazione poco pericolosa ed una a rischio?

Porre la questione della competenza significa porre al centro delle politiche pubbliche un valore centrale della vita democratica, quello dell'autonomia. Se è vero, infatti, che la democrazia denota un regime politico caratterizzato dall'auto-governo collettivo, ciò significa che l'esistenza di un regime democratico è inseparabile dal riconoscimento di una condizione di autonomia individuale il cui correlato è la fiducia: fiducia nel fatto che le persone siano capaci e disposte a seguire le regole impartite anche in situazioni in cui il rischio della sanzione non è reale. La fiducia delle élites nei cittadini rappresenta il portato diretto della figura illuministica dell'uscita dallo stato di minorità: in democrazia non è accettabile che i cittadini vengano trattati come bambini immaturi e incapaci di agire in modo responsabile. Al contrario, la democrazia è il regime politico che si pone come orizzonte e dovere l'emancipazione di ciascuno.

Come intendo mostrare, il *lockdown* come misura di policy è l'espressione più compiuta dell'assenza di fiducia democratica: se si pensa che i cittadini siano incapaci o non disponibili a seguire le regole indi-

spensabili per ridurre il contagio, il solo modo per preservare la salute pubblica consiste nell'impedire per decreto ogni forma di interazione sociale. Questo è esattamente quello che è successo in Italia, Spagna e Francia, e che non è successo altrove.

Per comprendere le implicazioni politiche della fiducia delle élites è necessario superare la dicotomia tradizionale tra paesi autoritari e paesi democratici, introducendo una distinzione più sfumata tra paesi autoritari da un lato, e paesi democratici *a bassa fiducia* e paesi democratici *ad alta fiducia* dall'altro. Questo ci permetterà di comprendere in che senso le politiche di lockdown che sono state messe in atto in Italia, Francia, e Spagna tradiscono un forte deficit democratico, le cui cause sono da identificare in un altrettanto forte deficit di fiducia delle élites nei confronti dei cittadini, il quale a sua volta non è probabilmente che un effetto del basso livello di fiducia sociale.

In uno stato autoritario l'assenza di fiducia da parte delle élites non costituisce un problema in quanto gli attori sociali non godono dello status di cittadini ma sono, piuttosto, sudditi. Mantenuti in uno stato di minorità, essi non rispettano le leggi perché frutto della volontà democratica, ma per timore delle conseguenze che la loro violazione indurrebbe. Il timore di una ritorsione spropositata permette agli stati autoritari di gestire le crisi sanitarie in modo ordinato e senza dover fare particolare affidamento sulla capacità di cooperazione dei cittadini, come abbiamo visto accadere in Cina, nelle Filippine, e in numerosi stati autoritari in cui il lockdown è stato imposto in forme estremamente drastiche.

Al lato opposto troviamo gli stati democratici caratterizzati da elevati livelli di fiducia. In una democrazia ben funzionante la fiducia è bidirezionale. Le persone hanno fiducia nella capacità delle élites di guidare il Paese, e le élites confidano nella capacità dei cittadini di adottare modelli di comportamento che non mettano a rischio i beni collettivi. Ci si aspetta che le persone comprendano le norme tacite ed esplicite che governano la vita sociale, e il coordinamento della vita sociale è raggiunto attraverso la reiterata affermazione di principi di comportamento generali quali: minimizzare i contatti sociali; proteggere le persone più fragili; evitare viaggi inutili. Principi come questi non dicono alle persone cosa devono fare, quando, dove e come. Fissano obiettivi da raggiungere e lasciano le decisioni sulla loro applicazione alla discrezionalità dei cittadini. Spetta a questi ultimi, non al governo, decidere come minimizzare, proteggere, evitare. Questo tipo di governance è stato messo in atto da diversi governi del Nord Europa. Nei loro discorsi alla nazione, Angela Merkel e Stefan Löfven hanno chiarito con forza che l'unica risorsa che

un popolo democratico possiede per affrontare una minaccia epidemica è l'esercizio ragionevole dell'autonomia individuale.<sup>2</sup> Il rispetto della discrezionalità individuale è un fattore decisivo della governance in democrazie ad elevato livello di fiducia sociale.

Ad un livello intermedio troviamo gli stati democratici in cui i livelli di fiducia, compresa quella delle élites nei confronti dei cittadini, sono bassi. Le democrazie a bassa fiducia sono caratterizzate da uno stile di governo misto. Contrariamente ai regimi autoritari e come nelle democrazie ad elevata fiducia, la sfiducia dei cittadini nei confronti delle élites può essere forte e anche esplicita. Contrariamente a queste ultime e come nei regimi autoritari, le democrazie a bassa fiducia sono caratterizzate da bassi livelli di fiducia delle élites nei confronti dei cittadini. Questi ultimi non sono considerati abbastanza maturi da poter godere di un'autonomia discrezionale su come comportarsi. Di conseguenza, le norme dell'azione sociale tendono a essere intese come regole da seguire rigidamente piuttosto che come principi da interpretare e adattare alle situazioni. In queste circostanze, i divieti tendono a essere più forti, il monitoraggio più esteso e le punizioni più pesanti, poiché la loro funzione principale non è quella di fornire linee guida per l'azione, ma dissuadere dall'agire. Nel caso della pandemia Covid-19, le strategie di governance di Italia, Spagna e Francia corrispondono a questo terzo tipo. All'inizio dell'epidemia, tutti e tre i governi hanno emanato decreti di emergenza. Per ragioni che hanno solo in parte a che fare con i dati medico-sanitari, i tre governi hanno messo in atto un lockdown quasi totale, accompagnato nel caso italiano da una regolamentazione estremamente dettagliata e severa, quasi maniacale, volta a regolamentare ogni spazio della vita individuale tanto pubblica quanto privata, stabilendo chi era possibile incontrare e chi no, e addirittura come interagire nel contesto delle relazioni private.

In una democrazia ad alta fiducia, i cittadini sono alleati delle élites nella gestione dell'emergenza: le élites possono affidarsi al senso di responsabilità degli individui nell'esercitare la loro discrezionalità in modo da tenere in adeguata considerazione i diversi fattori di rischio incontrati in situazioni sociali estremamente eterogenee. Al contrario, in una democrazia a bassa fiducia le élites devono governare *malgrado* i cittadini, come ha rivelato implicitamente il sindaco Giuseppe Sala quando all'apice della crisi ha intimato ai milanesi di smettere di giocare a guar-

<sup>2</sup> <https://www.socialeurope.eu/democracy-authoritarianism-and-crises;>  
[https://www.nytimes.com/2020/04/04/world/europe/germany-coronavirus-death-rate.html#click=https://t.co/usBdX2fOmq.](https://www.nytimes.com/2020/04/04/world/europe/germany-coronavirus-death-rate.html#click=https://t.co/usBdX2fOmq)

die e ladri.<sup>3</sup> Ecco dunque il bisogno frenetico di ricorrere a una decretazione d'urgenza parossistica volta a ridurre al minimo possibile lo spazio di autonomia individuale nell'interpretazione ed applicazione delle norme.

2. Ma come si costruisce la fiducia democratica? Noi sappiamo molto bene come essa si erode, poiché giorno dopo giorno abbiamo visto assottigliarsi questo capitale. Sappiamo molto meno come fare a ricostruirla, e soprattutto come fare a costruire la fiducia dei governanti nella popolazione. A questo riguardo, è importante, fondamentale, osservare che fiducia non significa incondizionata libertà di agire secondo coscienza. Gli studi sulla fiducia parlano, a questo riguardo, di fiducia *giustificata*. La fiducia è giustificata quando essa si può basare su una simmetrica *affidabilità* da parte del nostro interlocutore. Di conseguenza, la fiducia si costruisce attraverso un percorso di apprendimento. Governanti ed esperti devono apprendere a fidarsi della popolazione, e la popolazione deve apprendere a interiorizzare le norme di distanza spaziale, anziché limitarsi a rispettarle solo nel caso di rischio di sanzione.

C'è oggi la forte consapevolezza del rischio concreto di una nuova ondata epidemica di Covid-19, come pure quella che nel mondo fortemente globalizzato di oggi altre crisi pandemiche non possono essere escluse. È dunque urgente iniziare a mettere in atto misure per consolidare la fiducia sociale e politica necessaria ad attuare strategie di gestione delle crisi sanitarie che siano al tempo stesso democratiche ed efficaci.

Se è vero che la costruzione di fiducia richiede in genere tempi lunghi, è tuttavia possibile promuoverne il consolidamento, ad esempio attraverso la messa in campo di esperimenti democratici. Cittadini, governanti ed esperti devono poter apprendere assieme gli abiti nuovi della vita democratica sotto condizione di emergenza sanitaria. Ciascuno a suo modo, ma tutti assieme. In questa direzione sino ad ora è stato fatto troppo poco, quasi nulla. Il mantra dei numeri, la gestione tecnocratica lasciata esclusivamente ad esperti sanitari hanno impedito l'avvio di un percorso di trasformazione necessario a creare le basi sociali di una gestione responsabile del rischio sanitario. Non mi riferisco soltanto a quello che con enfasi i francesi chiamano i "gesti barriera", ma più in generale alla costruzione di un ethos nuovo in cui le forme della vita sociale si modificano in modo flessibile a seconda dell'evoluzione dei fatto-

<sup>3</sup> [https://www.huffingtonpost.it/entry/guardie-e-ladri-come-metafora-della-criasi\\_it\\_5e980659c5b6ead14007e2b9](https://www.huffingtonpost.it/entry/guardie-e-ladri-come-metafora-della-criasi_it_5e980659c5b6ead14007e2b9).

ri di rischio. Un modo di pensare il vivere-assieme del tutto diverso dalla logica del *lockdown*. È per questo che esperimenti democratici dovrebbero essere progettati e realizzati nella più ampia gamma di situazioni sociali che vanno dagli spazi pubblici ai luoghi di lavoro e alle scuole.

Gli esperimenti democratici offrono opportunità di apprendimento che permettono ai cittadini di sviluppare nuove competenze sociali, dimostrando al contempo di essere affidabili, e questo in un contesto controllato che riduce i rischi collettivi. L'idea di sperimentazione democratica affonda le sue radici nella tradizione pragmatista dello sperimentalismo democratico,<sup>4</sup> il quale sottolinea il potenziale di apprendimento delle pratiche sociali organizzate come esperimenti controllati ad alto potenziale di apprendimento. Gli esperimenti democratici hanno due caratteristiche distintive. Essendo controllati, riducono le conseguenze inattese e minimizzano i rischi. Questo fatto dovrebbe renderli attraenti per le élites ancora poco fiduciose. In quanto democratici, forniscono opportunità di apprendimento collettivo. Partecipando, i cittadini possono imparare e formare le abitudini e le competenze che la nuova situazione richiede.

Esperimenti di questo tipo possono essere realizzati nelle diverse fasi di una crisi, in quanto il loro scopo consiste nell'aiutare la popolazione ad adattarsi a una situazione nuova, e nel fornire alle élites politiche segnali adeguati relativi alla efficacia dell'aggiustamento. Avrebbero dovuto essere realizzati durante la così detta "fase due", e alla riapertura dei luoghi di lavoro. Potrebbero essere realizzati in occasione della riapertura delle scuole a settembre.

Durante gli esperimenti democratici si possono praticare nuove forme di vita sociale "sicura" che in fase epidemica acuta erano proibite, e che prima della crisi non erano necessarie. Questi esperimenti si basano su un insieme di regole piuttosto semplice, riconducibile a tre dimensioni.

La prima dimensione sono le regole del gioco. Sono necessari tre tipi di regole. Regole che determinano cosa è permesso. Gli esperimenti democratici dovrebbero fornire solo linee guida generali (principi), stabilendo nel contempo un quadro operativo limitato. Regole che stabiliscono le condizioni di partecipazione all'esperimento. Ad esempio, le persone a rischio dovrebbero essere escluse o beneficiare di forme di protezione particolari. I momenti di partecipazione potrebbero essere differenziati in base a criteri quali l'età, il luogo di residenza ecc. Regole per

<sup>4</sup> Per una presentazione di insieme rimando a R. FREGA, *The Democratic Project*, Basingbrooke, 2019.

gli aggiustamenti ad hoc. Le regole dovrebbero essere sensibili a fattori contestuali come la densità urbana e la demografia. Non c'è motivo di applicare ovunque le stesse regole di distanziamento quando la densità urbana nei paesi europei varia da meno di uno a diverse migliaia di persone per chilometro quadrato.

La seconda dimensione riguarda il quadro di apprendimento all'interno del quale si svolgerà l'esperimento. Come in ogni esperimento democratico, i partecipanti dovranno essere informati delle aspettative. Questo li farebbe anche sentire più responsabili. Particolarmente rilevante è il ruolo dei facilitatori. Educatori e altri operatori sociali dovrebbero essere coinvolti negli esperimenti con un ruolo attivo nell'aiutare le persone a rispettare le regole che regolano l'esperimento e a riflettere criticamente sul loro comportamento.

La terza dimensione riguarda il monitoraggio dell'esperimento. Più esperimenti dovrebbero svolgersi simultaneamente e in condizioni controllate simili. Le risposte delle persone all'esperimento, le loro interazioni con i facilitatori, le differenze culturali, gli effetti di variabili esogene come la densità urbana, la demografia e altri parametri dovrebbero essere monitorati in modo da imparare il più possibile sull'impatto di diversi insiemi di regole.

**3.** L'attuale crisi epidemica ha mostrato che la fiducia sociale e politica costituiscono risorse estremamente preziose su cui un Paese può contare per affrontare una crisi drammatica e violenta. Società a bassa fiducia come la Spagna, l'Italia e la Francia hanno pagato costi sociali ed economici più elevati rispetto a società ad alta fiducia come la Germania. Nelle società a bassa fiducia l'isolamento è durato più a lungo ed è stato molto più pesante, i danni psicologici e sociali sono stati maggiori, i disordini sociali più intensi e le conseguenze economiche più gravi.

Se giustificata, la fiducia delle élites è un dovere democratico da prendere sul serio. Come sostiene la teoria democratica, la sfiducia ingiustificata danneggia la qualità democratica di una società. E come dimostra la storia recente, ha anche enormi conseguenze che dovrebbero essere evitate. Il fatto che i cittadini possano a volte essere considerati inaffidabili non può essere una giustificazione per infantilizzarli, poiché fiducia e affidabilità sono il risultato di processi sociali, non un dato naturale immodificabile, e le élites hanno l'obbligo di fare quanto possibile per migliorare la competenza sociale dei cittadini.

## È POSSIBILE POLITICIZZARE UN'EPIDEMIA? ALCUNE RIFLESSIONI STORICO-CONCETTUALI<sup>1</sup>

LORENZO COCCOLI - MATTEO SANTARELLI

SOMMARIO: 1. Tra politico e impolitico. – 2. L'economia morale della quarantena: sopravvivenza di una logica politica? – 3. Politicizzare il virus? Uno sguardo sul presente.

1. Come si politicizza un evento (apparentemente) impolitico o prepolitico? Come si inserisce un evento fisico o biologico in un'impalcatura sociale, economica o istituzionale? E più a monte: come si tracciano i confini tra umano e non umano, cultura e natura, storia e mondo? Guardare a questa serie di questioni dal vertice ottico dell'insorgenza epidemica, e delle risposte approntate a livello micro e macro per farle fronte, può essere utile per cominciare ad accennare una risposta. Lasciamo per ora impregiudicata l'ambiguità di quel "si" impersonale – sospeso tra azione intenzionale programmata e mero accadimento anonimo – fissandoci però l'obiettivo di scioglierla in quel che seguirà.

Tra i non pochi paradossi della recente pandemia, uno ci sembra non sia stato a sufficienza sottolineato. Inutile e azzardato esprimersi ora sulle conseguenze a medio e lungo termine: quel che si può osservare però è che il COVID-19, quest'entità minuscola sul confine tra vita e non vita<sup>2</sup>, ha *già* raggiunto un certo numero di risultati politici che partiti, movimenti e campagne di opinione, per quanto potenti, non erano riusciti fin qui a ottenere. Alcuni esempi basteranno a rendere il quadro: la sospensione del patto di stabilità UE da parte della Commissione europea, il ritiro temporaneo della riforma Macron delle pensioni, il rifinanziamento massivo della sanità pubblica annunciato dal governo *tories* di Boris Johnson dopo decenni di tagli e austerità. E ancora, e un po' ovunque: implementazione di misure di sostegno al reddito, blocco dei licenziamenti, investimenti pubblici nell'economia. Si badi: non si tratta qui di prendere posizione sul valore o sull'efficacia stimata di simili iniziative, né di prevedere se esse verranno poi adottate in forma stabile. Ci

<sup>1</sup> Pur essendo il frutto di una riflessione comune, la scrittura dell'articolo è stata così suddivisa: a L. Coccoli si devono i paragrafi 1 e 2; a M. Santarelli il paragrafo 3.

<sup>2</sup> Sullo statuto biologicamente indecidibile del virus, cfr. E. COCCIA, *Métamorphoses*, Paris, 2020.



limitiamo solo a evidenziare questo bizzarro elemento di *serendipity*, per cui conseguenze politiche di rilievo sembrano essere una sorta di esternalità – positiva o negativa a seconda dei punti di vista – della gestione dell'emergenza, piuttosto che l'effetto di un movimento collettivo organizzato.

Torniamo così, di nuovo, al rapporto tra natura e politica. In effetti, l'opposizione da cui siamo partiti è stata forse posta in termini ancora troppo grossolani. Proprio il caso delle epidemie dovrebbe metterci in guardia dall'innalzare barriere troppo rigide tra storia umana e storia naturale. Il diverso tasso di incidenza e mortalità di una data patologia non è mai il frutto della mera determinante biologica, ma di una stretta complicazione di quest'ultima col *milieu* sociopolitico e culturale in cui viene a integrarsi: virus e batteri non esistono in astratto, neanche in laboratorio, e la natura è in qualche modo già sempre istituita<sup>3</sup>. Ciò non significa però spingersi fino a sciogliere interamente la componente naturale e a farne un semplice costrutto sociale, mossa che aprirebbe a tutta un'altra serie di *non sequitur*. Conviene accogliere piuttosto la proposta di Charles Rosenberg, e pensare il rapporto tra malattia e società secondo la metafora della "cornice": «La biologia spesso modella in modo significativo la varietà di scelte disponibili per le società nell'incorniciare le risposte concettuali e istituzionali alle malattie; la tubercolosi e il colera, ad esempio, offrono immagini diverse da incorniciare ai potenziali cornici di una società»<sup>4</sup>.

2. Conosciamo bene la cornice che ha inquadrato, un po' ovunque nel mondo, il rapido diffondersi del coronavirus: il confinamento generalizzato, o ciò che abbiamo imparato a chiamare, con termine tratto dal lessico carcerario inglese, *lockdown*. Come noto, pur non avendo probabilmente mai avuto in passato applicazione su una scala tanto vasta, questa tecnica di contenimento ha però una storia antica. La quarantena, introdotta per la prima volta dai Veneziani a Ragusa (attuale Dubrovnik) nel 1377 e originariamente limitata al solo traffico portuale, estesa poi anche alla reclusione forzata degli infetti nelle loro case o nei lazzaretti, tra Cinque e Seicento costituiva ormai la risposta standard alle epidemie

<sup>3</sup> Impossibile ovviamente anche solo accennare alla sterminata bibliografia sul tema. Ci limitiamo a rimandare, per un buon punto di partenza, al classico di B. LATOUR, *Non siamo mai stati moderni*, Milano, 2018. Cfr. anche, più di recente, Y. THOMAS e J. CHIFFOLEAU, *L'istituzione della natura*, a cura di M. Spanò, Macerata, 2020.

<sup>4</sup> C.E. ROSENBERG, *Framing Disease: Illness, Society and History*, in C.E. ROSENBERG e J. GOLDEN (a cura di), *Framing Disease. Studies in Cultural History*, New Brunswick, 1997, xv.

di peste in quasi tutta Europa. Sempre più contestate dal liberalismo sette-ottocentesco e progressivamente allentate o abbandonate (almeno in Occidente) a partire da metà Ottocento, le misure sistematiche di confinamento sono state rispolverate di recente – in una versione aggiornata ai tempi, ma con esplicito riferimento ai precedenti tardo-medievali – in occasione dell'emergenza SARS nel 2003 a Singapore, e poi di nuovo nel 2015 in Corea del Sud per la MERS<sup>5</sup>. In un senso piuttosto definito, dunque, la nostra quarantena può essere considerata come la *Nachleben* di una forma istituzionale con più di seicento anni di vita.

In questi ultimi mesi, da più parti sono state fatte notare analogie sorprendenti con diversi fenomeni osservabili in altre epidemie del passato: la fuga dalle città, la caccia agli untori, il ricorso a profilassi di dubbia efficacia. La nostra ipotesi è che queste corrispondenze inattese possano essere spiegate almeno in parte senza far appello a invarianti di fondo (natura umana, inconscio sociale, caratteri nazionali), ma appunto sulla base delle somiglianze nella cornice normativa scelta per inquadrare l'andamento biologico dell'infezione. A misure simili rispondono conseguenze simili, sia pur con le differenze dovute a contesti storici modificatisi nel corso del tempo. Le iniziative politiche prese per mitigare gli effetti sociali della malattia (e dei regolamenti mirati a contenerla) possono rappresentare in tal senso una buona illustrazione del nostro argomento.

La storiografia più e meno recente sulla peste ha messo l'accento in varie occasioni sulle ricadute delle crisi epidemiche sul destino dei ceti "bassi"<sup>6</sup>. Già dal Quattro-Cinquecento, il legame tra morbo pestifero e povertà era ormai senso comune tra gli osservatori contemporanei. Non ha dubbi ad esempio François Ranchin, medico francese del XVII secolo e autore di un trattato sulla peste a Montpellier nel 1629-30: «È cosa certa che la Peste si attacca più ai poveri che ai ricchi, e che i corpi mal

<sup>5</sup> Non esiste ancora, a quanto ci risulta, una storia generale della quarantena nei suoi aspetti giuridici e istituzionali. Il rapido – e impreciso – scorcio qui offerto è ricavato dalla lettura congiunta di C.M. CIPOLLA, *Contro un nemico invisibile. Epidemie e strutture sanitarie nell'Italia del Rinascimento*, Bologna, 1986; D. PANZAC, *Quarantaines et lazarets. L'Europe et la peste d'Orient*, Aix-en-Provence, 1986; M. HARRISON, *Disease and the Modern World. 1500 to the Present Day*, Cambridge, 2004; P. SLACK, *La peste*, Bologna, 2014; e F.M. SNOWDEN, *Epidemics and Society. From the Black Death to the Present*, New Haven-London, 2019.

<sup>6</sup> Si vedano almeno A.G. CARMICHAEL, *Plague and the Poor in Renaissance Florence*, Cambridge, 1986; e B. PULLAN, *Plague and Perceptions of the Poor in Early Modern Italy*, in T. RANGER e P. SLACK (a cura di), *Epidemics and Ideas. Essays on the Historical Perception of Pestilence*, Cambridge, 1992, 101-124.

abituati e mal nutriti fanno da materia al furore di questa malattia»<sup>7</sup>. Non sorprende perciò che il bando immediato di mendicanti, vagabondi, prostitute, gitani e altri marginali fosse parte integrante di quasi tutti i provvedimenti presi per arginare la corruzione della comunità politica. Gli storici hanno sottolineato più volte questa continuità nell'elemento repressivo. Come scrive Paul Slack, «i regolamenti sulla peste erano pensati per essere qualcosa di più che semplici misure strumentali contro il contagio. Essi erano metodi di controllo sociale»<sup>8</sup>.

Tuttavia, questo aspetto di «potere disciplinare»<sup>9</sup> non era l'unico, né probabilmente il più importante. La ragione è apparentemente semplice. I poveri – tutti quelli cioè che vivevano giornalmente solo del loro lavoro – rappresentavano all'epoca la grande maggioranza della popolazione: bandirli tutti sarebbe stato impensabile, oltre che impossibile. Viceversa, una volta dichiarato lo stato di quarantena (parziale o totale) e sospesa nella sua quasi interezza ogni attività economica, le autorità civili diventavano responsabili del sostentamento di coloro che a quel punto non potevano più sopravvivere autonomamente. Una raccolta di ordinanze relative alla pestilenza milanese del 1576-7, messa insieme da Ascanio Centorio, dettaglia tutta una serie di queste iniziative, simili in sostanza ad altre prese altrove e in epoche precedenti o successive: scarcerazione dei prigionieri per debiti, calmieramento del prezzo dei viveri, persino una moratoria sugli sfratti<sup>10</sup>. Ma lo sforzo senza dubbio più significativo, almeno in termini di incidenza sulle casse pubbliche, consisteva nell'istituzione di un sistema relativamente regolare di sussidi, una «elemosina» in denaro o in natura da elargire a tutte le famiglie che, a causa della quarantena, erano state private delle loro normali fonti di reddito: una volta «serrata» la città, era infatti «necessario cominciare a pascere quei poveri, che mancandogli il guadagno delle sue fatiche, non haveano modo di vivere [...]. E da quel tempo in qua sempre se gli è provisto del

<sup>7</sup> F. RANCHIN, *Traité politique et medical de la peste...Extrait de ses Opuscules*, Liege, 1721, 10.

<sup>8</sup> P. SLACK, *Responses to Plague in Early Modern Europe: The Implications of Public Health*, «Social Research», vol. 55, n. 3, 1988, 447.

<sup>9</sup> Non a caso, è proprio un regolamento sulla peste di fine Seicento a fornire a Foucault il modello classico di «incasellamento disciplinare», punto di avvio di un percorso di trasformazione al cui capo opposto si colloca il *Panopticon* di Bentham. Cfr. M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, 2014, 213-247.

<sup>10</sup> Cfr. A. CENTORIO DE' HORTENSII, *I cinque libri degl'avvertimenti, ordini, gride, et editti fatti, et osservati in Milano, ne' tempi sospettosi della peste, ne gli anni MDLXXVI e LXXVII*, Venezia, 1579, rispettivamente 114, 317 e 345.

vivere con grandissima spesa»<sup>11</sup>. È lo stesso principio che ritroviamo, più di quattrocento anni dopo, in occasione della reintroduzione della quarantena obbligatoria a Singapore, e che uno degli esperti del W.H.O. all'epoca responsabili della sua applicazione così riassume: «*The moment you hold 'em, you own 'em*»<sup>12</sup>.

Anche se in apparenza autoevidente, la logica peculiare di questo vincolo politico risulta a un'osservazione più attenta tutt'altro che perspicua, e richiede di essere decifrata. Nel suo *A Journal of the Plague Year*, resoconto della peste di Londra del 1665, Defoe sembra offrirci una prima possibile spiegazione: considerato l'enorme numero di poveri trovatisi da un momento all'altro senza lavoro e senza salario, «se la somma di denaro offerta a mo' di carità da gente ben disposta [...] non fosse stata prodigiosamente grande, non sarebbe stato in potere del Lord Mayor e degli sceriffi di mantenere l'ordine pubblico; né sarebbero stati senza il timore che la disperazione non spingesse il popolo ai tumulti»<sup>13</sup>. Il pericolo latente di una rottura violenta dell'ordine sociale potrebbe in effetti fornire un movente credibile per la necessità di mettere in campo misure assistenziali. Ma c'è forse di più. Come scrive Brian Pullan, «le epidemie, e le reazioni a esse, minacciavano di distruggere l'illusione della cura paternalistica dei poveri da parte dei ricchi»<sup>14</sup>. La concessione graziosa – concepita non a caso in termini di elemosina – di un sostegno economico ai governati avrebbe consentito allora ai governanti di riaffermare il principio dell'«economia morale»<sup>15</sup> che reggeva i rapporti di subordinazione. In questa prospettiva, le politiche emergenziali a favore dei «più deboli» non sarebbero tanto il risultato di un movimento intenzionale di rivendicazione dal basso, quanto la conseguenza dello stress

<sup>11</sup> Ivi, 353. Per altri esempi analoghi, cfr. G. ALFANI, *Calamities and the Economy in Renaissance Italy. The Grand Tour of the Horsemen of the Apocalypse*, Basingstoke-New York, 2013, 93-101; e J. HENDERSON, *Florence Under Siege. Surviving Plague in an Early Modern City*, New Haven-London, 2019.

<sup>12</sup> Citato in D. QUAMMEN, *The Warnings. Why we should have known to prepare for COVID-19*, «The New Yorker», May 11, 2020, 19.

<sup>13</sup> [D. DEFOE], *A Journal of the Plague Year*, London, 1722, 113.

<sup>14</sup> B. PULLAN, *Plague*, cit., 117.

<sup>15</sup> Il riferimento classico è ovviamente a E.P. THOMPSON, *The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century*, «Past & Present», 50, 1971, 76-136. Per un aggiornamento critico delle tesi thompsoniane, cfr. A. CHARLESWORTH e A. RANDALL (a cura di), *Moral Economy and Popular Protest. Crowds, Conflict and Authority*, London, 2000; e D. FASSIN, *Les économies morales revisitées*, «Annales. Histoire, Sciences Sociales», n. 6, 2009, 1237-1266.

epidemico sui rapporti di potere che innervano le gerarchie sociali e sul modo in cui essi vengono rappresentati e legittimati.

3. Questa breve ricostruzione apre la strada a una prima formulazione della tesi che proponiamo in questo articolo: anche un fenomeno in apparenza puramente biologico come un virus ha una dimensione politica. Partendo da questo assunto, resta da capire in che senso e come questa dimensione entri in gioco. Si tratta di conseguenze esterne di un evento meramente biologico? Si tratta di un fenomeno politico da cima a fondo, tanto nelle sue cause, quanto nei suoi effetti? Oppure l'epidemia è un fenomeno ibrido, le cui diverse componenti diventano più o meno rilevanti a seconda dei diversi contesti? Per quanto ovviamente si debba usare ogni cautela per evitare il rischio dell'anacronismo, la precedente breve analisi storica delle misure di quarantena offre due potenziali spunti per analizzare le questioni in esame, con un particolare riferimento ai recenti accadimenti relativi alla pandemia di COVID.

In primo luogo, appare chiaramente come la quarantena e le misure economiche a essa collegate non rispondano solo al virus, ma anche alle sue conseguenze socio-politiche. La posta in gioco della quarantena non è la semplice lotta biologica contro l'invasione dell'ambiente umano da parte di un virus indifferente verso le nostre sorti, ma è anche la gestione delle conseguenze dell'epidemia a livello di ordine sociale. Con un riferimento più esplicito al presente: il fatto ad esempio che le misure straordinarie di sostegno al reddito prese dal governo italiano durante il *lockdown* siano avvenute all'interno dell'epidemia di COVID non significa che esse non possano essere valutate a livello politico, ponendo questioni del tipo: con che efficacia, e in che modo, esse hanno permesso di prendersi cura delle fasce più deboli? Questo "prendersi cura" ha assunto la forma della tutela di diritti universali, oppure come nel caso delle quarantene moderne ha riattivato un rapporto paternalistico tra governanti e "poveri"? Le misure prese sono transitorie oppure vanno stabilizzate in quanto rispondono a esigenze e bisogni che non scompariranno con l'affievolirsi del virus? Affermare la natura esclusivamente biologica del fenomeno COVID inteso nella sua interezza rischia di naturalizzare e rendere incontestabili – nel bene e nel male – le misure adottate dai diversi governi nazionali in risposta alla pandemia. Una posizione ingenua e poco realistica tanto a livello epistemologico quanto a livello politico, in quanto non tiene conto della molteplicità dei contesti sociali e dei diversi modi in cui essi sono stati colpiti dal virus e dalle reazioni istituzionali e decisionali alla sua veloce espansione.

In secondo luogo, mettere in luce la dimensione politica della gestione di un'epidemia non significa in alcun modo accantonare o negare il piano biologico-naturale. Ricondurre totalmente l'elemento naturale a un semplice costruito sociale, o persino a un insieme di fenomeni sempre riconducibili a una definita intenzionalità politica – come vorrebbero le teorie cosiddette complottiste<sup>16</sup> – appare infatti una strategia discutibile. Per vari motivi partire dalle conseguenze rappresenta dunque un criterio più efficace per indagare la dimensione politica delle epidemie, rispetto al focus esclusivo sulle presunte origini e intenzioni occulte che avrebbero prodotto il fenomeno totalmente umano e politico del virus. In primo luogo, un motivo di economia del pensiero: la ricerca ansiosa delle “vere e reali intenzioni” che si presume abbiano prodotto un determinato fenomeno risulta il più delle volte ininfluenza e irrilevante, prima ancora che si ponga la questione della verità o della falsità delle tesi proposte. In secondo luogo, un motivo epistemologico e strategico: l'enfasi a tratti maniacale delle teorie complottiste sulle intenzioni rischia di rappresentare un'immagine caricaturale della politicizzazione, offrendo così facili argomenti a chi invece punta a de-politicizzare i fenomeni in esame e le misure prese in risposta a essi. Inoltre questa enfasi rischia di ridurre la dimensione politica, nella quale elementi fattuali e valoriali si intrecciano inesorabilmente<sup>17</sup>, a un piano puramente moralizzato e personalizzato – la ricerca di un singolo colpevole malintenzionato al quale ricondurre fenomeni giudicati negativamente sul piano politico. Più in generale, la totale e pregiudiziale dismissione della dimensione biologico-naturale dall'analisi politica delle epidemie rischia di ricadere in una forma di antropocentrismo<sup>18</sup> che tende a sminuire gli aspetti più imprevedibili e fuori dal controllo umano di quella situazione problematica<sup>19</sup> innescata dall'avvento aggressivo di un nuovo virus.

<sup>16</sup> Sul tema del complottismo si veda G. MADDALENA e G. GILI, *The History and Theory of Post-Truth Communication*, Cham, 2020, 93-94.

<sup>17</sup> Per un'analisi classica dell'intreccio fatti-valori si veda H. PUTNAM, *Fatto/valore. Fine di una dicotomia*, Roma, 2004.

<sup>18</sup> Sul tema del rapporto tra antropocentrismo e i rischi di culturalizzazione eccessiva del concetto di natura, si veda ad esempio la raccolta di saggi dedicata alla svolta ontologica in antropologia in R. BRIGATI, V. GAMBERI (a cura di) *Metamorfosi. La svolta ontologica in antropologia*, Macerata, 2019.

<sup>19</sup> Riprendiamo il concetto di situazione problematica da John Dewey. La dimensione problematica in questo senso non si riduce all'incontro con problemi già pienamente determinati e precostituiti. Al contrario in questo contesto il termine “problematico” significa «l'esistenza di qualcosa di discutibile, e dunque fonte di investigazione, vaglio, discussione – in breve, di indagine [...] esso racchiude le caratteristiche che sono designate da aggettivi come “confusionario”, “sconcertante”, “instabile”, “incerto”, e da nomi come scosse, intoppi, rotture, inciampi – in breve, tutti gli accidenti che provocano un'interruzione del corso liscio e diretto del comportamento, deviandolo nel tipo di comportamento che costituisce l'indagine»

Le domande presentate all'inizio del presente paragrafo trovano così delle prime risposte, pur se incomplete. Un'epidemia è un evento politicizzabile al livello delle sue conseguenze e delle risposte che suscita. Questo fa sì che tali risposte siano contestabili a due livelli. In primo luogo, si possono contestare il contenuto e le conseguenze politiche di queste risposte – ad esempio, il fatto che una risposta sia politicamente preferibile rispetto a un'altra a partire da determinati interessi, valori, idee e bisogni. In secondo luogo, è possibile una sorta di meta-contestazione, ossia un dissenso sul fatto che alcune risposte siano necessarie e inevitabili reazioni di sopravvivenza di fronte alla natura del virus stesso, oppure se siano contestabili e quindi politicizzabili<sup>20</sup>.

In conclusione, si può introdurre un'ipotesi ulteriore, che in questa sede lasceremo volontariamente aperta. Ci sembra infatti possibile che in alcuni contesti la politicizzazione possa svolgere una funzione epistemica positiva non solo rispetto alle conseguenze, ma anche rispetto al fenomeno stesso. In alcuni casi, mettere in discussione gli aspetti più ovvi della definizione di un determinato fenomeno e politicizzarli senza un minimo riconoscimento della sua dimensione biologica è un atto dannoso tanto a livello scientifico, quanto a livello politico. Eppure in altri casi la contestazione delle conseguenze e delle risposte politiche può offrire una via d'accesso per una ridefinizione più realistica e più oggettiva del fenomeno stesso. Nel caso storico delle quarantene moderne qui presentato, la critica politica della concentrazione quasi maniacale su mendicanti e vagabondi come portatori di peste rappresenta un utile punto di partenza per ridefinire il senso in cui la peste è stata la “malattia dei poveri”: non per via di una misteriosa predilezione biologica del bacillo per alcune fasce di reddito, ma a causa di precise motivazioni sociali.

Ovviamente questa ipotesi merita di essere approfondita altrove, e necessita di essere articolata analizzando dei casi studio specifici, in cui il passaggio dalla politicizzazione degli effetti alla riconcettualizzazione del fenomeno ha avuto esiti più o meno positivi a livello epistemologico, morale e politico<sup>21</sup>. Tuttavia, quantomeno sul piano generale e teoretico

(J. DEWEY, *The Later Works of John Dewey, 1925–1953, vol. 16*, a cura di J. A. Boydston, Carbondale, 1949/1989, 282).

<sup>20</sup> Per una discussione più ampia dello stretto rapporto tra politicizzazione e contestabilità, si veda C. MAZZUCA, M. SANTARELLI, *Making it abstract, making it contestable. Gender as a politicized concept*, Manoscritto, 2020.

<sup>21</sup> Un altro caso che probabilmente si presta a questo tipo di interpretazione è quello dell'AIDS. In alcuni casi la contestazione delle politiche anti-AIDS ha portato non solo a un loro miglioramento, ma anche a una riconcettualizzazione del fenomeno stesso. Un fenomeno che per lungo tempo è stato concepito tanto a livello mediatico quanto a livello scientifico

risulta perfettamente plausibile che una diversa concettualizzazione degli effetti comporti un ripensamento dell'oggetto che è l'origine di tali effetti. Per dirla con C.S. Peirce: risulta impossibile separare nettamente il significato di un qualsiasi oggetto o evento dall'idea che ci facciamo delle sue potenziali conseguenze.

come la malattia degli uomini gay – contribuendo così a riprodurre un'ignoranza diffusa sul virus e la sua propagazione estremamente dannosa tanto a livello sanitario quanto a livello di discriminazione sociale. La letteratura sul tema del ruolo epistemologico della politicizzazione dell'AIDS è molto ampia. A titolo solamente indicativo si vedano P. HEGARTY, *Materializing the Hypothalamus: A Performative Account of the Gay Brain*, «Feminism & Psychology», 7(3), 1997, 355-372; L. BERSANI, *Is the Rectum a Grave? And other Essays*, Chicago, 2009.





## LIBERTÀ E STATO D'ECCEZIONE. CONTRO IL DOGMATISMO DI RIVALSA

GUIDO BAGGIO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Credenza scientifica, verità dogmatica e autoritarismo. – 3. Parlare e disobbedire.

1. Lo scorso 17 marzo, nel pieno del *lockdown*, Nadia Urbinati coglieva l'occasione del dibattito di quei giorni sulle restrizioni nei confronti di chi svolgeva attività fisica all'aperto per riflettere riguardo alla nozione di responsabilità e alla contrapposizione tra "sacrificio per gli altri" e "nostra libertà".<sup>1</sup> In particolare, Urbinati metteva in discussione l'approccio dei governanti che dietro un atteggiamento paternalistico di minaccia nei confronti dei cittadini che non avessero rispettato le restrizioni nascondeva una totale mancanza di autocritica. Si chiedeva quindi dove fosse, oltre alla capacità di delegare la responsabilità ai cittadini stessi che, «abituati alla loro libertà [...] reclamano il bisogno di fare un po' di moto», la responsabilità di quelle stesse istituzioni che nel recente passato avevano indebolito talmente il sistema sanitario pubblico da rendere il rischio di collasso del sistema una conseguenza quasi scontata. In quanto cittadini, scriveva Urbinati, non possiamo sobbarcarci il peso dei limiti di un sistema sanitario già compromesso per responsabilità istituzionali – «del resto deleghiamo le funzioni di governo, non governiamo noi direttamente. E le scelte dei governi, nazionali e regionali, devono essere contemplate nell'attribuzione dei livelli di responsabilità». Chiamava dunque in causa la poca conoscenza scientifica rispetto al comportamento del Covid-19 per sostenere che se anche la scienza sulla quale si basa l'intero sistema di limitazioni delle libertà «non ha certezza, perché scandalizzarsi tanto con noi profani che ci ostiniamo a cercare il sole e l'aria, e che stiamo lentamente andando in depressione? [...] dobbiamo sentirci in colpa per la resilienza di questo virus o subire reprimende da parte di chi ci governa per sollevare questi dubbi?». In conclusione dell'articolo, Urbinati metteva in guardia da «questa mentalità dispotica, che vorrebbe neutralizzare dubbi e domande» e, richia-

<sup>1</sup> N. URBINATI, *Non arrendiamoci a "tacere e obbedire"*, "Huffington Post", 17 marzo 2020 ([https://www.huffingtonpost.it/entry/non-arrendiamoci-a-tacere-e-obbedire\\_it\\_5e723a09c5b6eab779406276](https://www.huffingtonpost.it/entry/non-arrendiamoci-a-tacere-e-obbedire_it_5e723a09c5b6eab779406276)).

mandosi a John Stuart Mill sosteneva che se il vero si atteggia a dogma non è un male fargli le pulci, «se poi è un ‘vero’ in costruzione, allora i dubbi e le domande sono perfino un bene!».

Sebbene con la fine del *lockdown* il dibattito sull’attività fisica all’aperto non sia più attuale, rimangono aperte, nel contesto delle regole in vigore tutt’oggi sul distanziamento sociale, il divieto di assembramenti e l’utilizzo di dispositivi di protezione personale, due questioni fondamentali riguardo alle restrizioni o alle minacce di restrizioni delle libertà da parte dei nostri governanti. Vi sono in particolare un’inferenza e un’associazione d’idee che l’articolo di Urbinati evidenzia e che risultano particolarmente spinose. L’inferenza è quella che va dalla credenza scientifica alla verità dogmatica e sembra fondarsi su un ragionamento di questo tipo: se la scienza sulla quale si basa il sistema di limitazione delle nostre libertà non possiede verità certe riguardo al vaccino, allora ogni utilizzo della credenza scientifica per limitare la libertà è dispotico e dogmatico. L’associazione d’idee è quella che ritroviamo nel titolo dell’intervento di Urbinati, *Non arrendiamoci a “tacere e obbedire”*. Secondo l’associazione di “tacere e obbedire”, alla mentalità dispotica del governo che vorrebbe neutralizzare dubbi e domande, minacciando così la nostra libertà, l’unica alternativa è esprimere il dissenso con la disobbedienza.

Cercheremo in quanto segue di analizzare i rispettivi caratteri dell’inferenza e dell’associazione di idee e di mostrare che mentre la prima si rivela, per quanto problematica, condivisibile, la seconda offre invece l’occasione per riflettere sulla necessità di una risemantizzazione delle idee di responsabilità e libertà individuali ad essa sottostanti.

**2.** Per mostrare come l’inferenza da incertezza della scienza a dogmatismo dispotico sia problematica ma condivisibile vorrei recuperare alla situazione italiana odierna la distinzione fatta da Charles Sanders Peirce quasi centocinquant’anni fa tra i comportamenti guidati da credenze imposte da un’autorità e comportamenti guidati da credenze basate sul metodo scientifico, nonché sul ruolo centrale che in entrambi i casi riveste la dimensione sociale di controllo e critica.<sup>2</sup>

Secondo il metodo dell’autorità esposto da Peirce, la volontà dello Stato agisce in luogo di quella dell’individuo, imponendo all’attenzione dei cittadini delle credenze – cioè abiti di pensiero e di azione, vale a dire opinioni che ci portano ad agire in certi modi – ritenute corrette, ripe-

<sup>2</sup> Cfr. C. S. PEIRCE, *Il fissarsi della credenza* (1877), in *Scritti scelti*, a cura di G. MADDALENA, Torino, 2005, 185-203.

tendole perpetuamente e impedendo con la forza che possano essere sostenute, espresse o diffuse credenze contrarie. Le credenze fissate con questo metodo portano a una settarizzazione e radicalizzazione che, oltre a imporre un certo modo di pensare e agire, all'estremo riducono al silenzio gli individui che rifiutano la credenza stabilita. Il dogmatismo, in questo caso, si basa su una volontà dispotica di asservire gli individui e si esprime in una assoluta arbitrarietà da parte dell'autorità riguardo alle proprie scelte. L'uniformità delle opinioni è quindi «assicurata da un terrorismo morale al quale la società rispettabile darà la sua piena approvazione».<sup>3</sup> In altre parole, l'obbedienza porta a eliminare ogni forma di contraddittorio. Riportando la descrizione di Peirce al caso di emergenza sanitaria legata alla diffusione del Covid-19 in Italia (ma ciò può valere anche per molti altri paesi che si sono trovati nella stessa situazione), potremmo dire che l'autorità di governo è il sentiero della salute pubblica e che l'appello alla responsabilità individuale è il terrorismo morale al quale la “società rispettabile”, che accoglie pacificamente le restrizioni, dà la sua piena approvazione costruendo una opinione uniforme rispetto alla necessità di osservare le norme. Sebbene questo metodo sia tipico di uno Stato teocratico o dittatoriale, nel caso di una emergenza pandemica e del conseguente “stato d'eccezione” instauratosi, esso può essere, e di fatto è utilizzato anche in Stati democratici.

Vi è tuttavia un limite che questo metodo non riesce a superare, a maggior ragione in una repubblica democratica come l'Italia in cui la *Costituzione* all'articolo 21 garantisce la libertà di pensiero ed espressione: il sentimento sociale del dissenso che mette in discussione il tipo di credenze proposto dall'autorità, sollevando quesiti e dubbi sulla validità di tali credenze e quindi sulla legittimità delle restrizioni. A tal riguardo, la stessa possibilità di criticare le scelte governative, di poter fare opposizione d'opinione è espressione di questa non-conformità al sistema. In altre parole, la manifestazione della non-conformità getta un'ombra di dubbio «almeno sulla superficie di ogni proposizione che sia considerata essenziale alla sicurezza [o alla salute] della società»,<sup>4</sup> ed è proprio questa ombra di dubbio che incombe sull'operato di governo e che permette di misurare il termometro dell'opportunità delle scelte politiche in stato di emergenza e del rischio di una deriva autoritaria.

Ma su cosa si basano nel caso italiano le scelte autoritarie dell'istituzione governativa? Per quanto riguarda le scelte restrittive, rispetto al metodo dell'autorità meramente dogmatica a cui fa riferimento

<sup>3</sup> Ivi, 199.

<sup>4</sup> Ivi, 202.

Peirce, in uno stato di emergenza come quello che stiamo vivendo la legittimazione di tale autorità decisionale dispotica si radica sulla presunta validità di credenze scientifiche che sostengono che esista una minaccia per la salute pubblica. Il caso emergenziale che convalida lo stato d'eccezione e che si esprime in proposizioni prescrittive fa pertanto appello, per la propria legittimità, a credenze costituite attraverso il metodo scientifico (il riferimento all'ormai noto "comitato tecnico-scientifico"), che si esprime in proposizioni di verità. Secondo tale metodo, la formazione delle credenze si basa sulla ricerca di qualche uniformità rintracciabile nella realtà, una uniformità che deve quindi essere esterna al singolo individuo, poiché altrimenti la sua influenza sarebbe ristretta a quell'unico individuo, e coinvolgere gli altri individui.<sup>5</sup> Per quanto ci possano quindi essere opinioni contrastanti, il continuo appello all'esperienza e alla ricerca di una uniformità condivisa, garantisce che qualsiasi proposizione sostenuta per essere legittimata epistemicamente debba fare riferimento non solo a una realtà oggettiva esterna ma anche a una condivisione di opinioni rispetto a quella stessa realtà esterna da parte di una comunità. In altre parole, la ricerca scientifica è come uno sgabello a tre gambe,<sup>6</sup> in cui una gamba è il soggetto (il singolo scienziato o il team di scienziati), una è la realtà oggettiva (il fenomeno studiato), la terza è il confronto intersoggettivo (la comunità scientifica). Senza una di queste tre gambe lo sgabello non regge. Il contrasto tra opinioni differenti all'interno della comunità scientifica, per cui l'uniformità si mostra ancora lontana dall'essere raggiunta, evidenzia pertanto che la verità scientifica non è dogmatica e autoritaria ma collegiale e in divenire, basandosi sul confronto tra differenti interpretazioni dei dati raccolti e svolgendosi in una comunità che assume il dubbio e la fallibilità come principi guida della ricerca. La difficoltà a raggiungere un'opinione condivisa, a maggior ragione quando il fenomeno studiato è nuovo, come è nel caso del Covid-19, è insomma nella natura dell'indagine scientifica e dei suoi ordinari processi di ricerca. L'oggetto del ragionamento scientifico è infatti «di trovare a partire dalla considerazione di ciò che conosciamo, qualcosa che non conosciamo» del fenomeno studiato.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Ivi, 199: «Deve essere qualcosa che agisce, o può agire, su ogni uomo. E per quanto queste azioni siano così come lo sono le concezioni individuali, il metodo, tuttavia, dev'essere tale che la conclusione ultima di ogni uomo sia la stessa».

<sup>6</sup> Il riferimento allo sgabello è preso dall'idea di Hilary Putnam dell'intreccio nella ricerca scientifica tra fatti, teorie e valori (cfr. H. PUTNAM, *Fatto/valore. Fine di una dicotomia*, Roma, 2004) ma viene qui inteso più in chiave davidsoniana (cfr. D. DAVIDSON, *Soggettivo, intersoggettivo, oggettivo*, Milano, 2002).

<sup>7</sup> Ivi, 188.

Ora, se la stessa comunità scientifica non possiede ancora un'opinione condivisa, diversi sono i modi di esprimere il dissenso all'esterno della stessa comunità. Il più deleterio per la credibilità della comunità scientifica è quello al quale spesso abbiamo assistito e in cui, come nota Urbinati, i singoli scienziati «dissentono tra loro prendendosi anche a male parole in pubblico, *come fanno i politici*».<sup>8</sup> In questi casi, agli occhi dei cittadini che assistono da meri spettatori esterni al processo di costruzione della conoscenza – e che si trovano intanto a dover sottostare a norme che restringono la loro libertà sulla base di verità scientifiche in divenire – il dissenso risulta allora non tanto l'espressione di differenti prospettive in cerca di una uniformità rispetto al fenomeno osservato, quanto il frutto di uno scontro politico. In altre parole, il dubbio e il dissenso che alimenta la ricerca di una uniformità nella scienza vengono identificati da chi è esterno alla comunità scientifica con lo scetticismo e il dissenso che si esercitano nel dibattito politico, in cui la ricerca di una uniformità è per lo più legata a un confronto intersoggettivo troppo spesso rivolto al raggiungimento di un compromesso tra interessi individuali e il cui dato oggettivo è spesso utilizzato, più che come terza gamba dello sgabello, come strumento retorico per argomentare a favore o meno di una certa scelta politica. Nel processo di semplificazione a cui siamo ormai tristemente abituati, l'analogia del “come fanno i politici” risulta nella diretta assimilazione di proposizioni scientifiche a proposizioni politiche. Ecco che il discorso epistemologico, proprio della comunità scientifica, viene di fatto assunto nel discorso politico, per cui la legittimazione e delegittimazione del suo valore epistemico si realizza su un piano differente da quello scientifico.<sup>9</sup> Si palesa così l'aspetto fortemente problematico della stretta commistione tra credibilità scientifica e credibilità politica: chi ha il potere di decidere ciò che è scientificamente vero e ciò che è politicamente giusto? Quale soggetto o istituzione assume il ruolo di valutare le credenze di una comunità scientifica e legittimarle come ‘sapere’? Quale autorità politica convalida la ‘legittimità’ del soggetto politico che convalida a sua volta il sapere scientifico? La legittimazione della verità scientifica viene così indebitamente affiancata alla legittimazione di chi legifera e, nello specifico dello stato d'eccezione, finisce per essere coinvolta nella questione sulla natura dispotica o de-

<sup>8</sup> N. URBINATI, *op. cit.*, corsivo aggiunto.

<sup>9</sup> Sul problema di legittimazione del sapere scientifico rimangono ancora attuali le riflessioni di J. HABERMAS, *Conoscenza e interesse*, Roma-Bari, 1973 e J.-F. LYOTARD, *La condizione post-moderna. Rapporto sul sapere*, Milano, 2007.

mocratica dell'autorità che emana norme restrittive.<sup>10</sup> In breve, si ricade nell'annosa questione sull'autonomia della ricerca scientifica rispetto alle sfere di potere politico (ed economico).<sup>11</sup> Tale questione dell'autonomia vale anche riguardo alle motivazioni del dissenso politico a cui fa appello Urbinati: il dissenso tra scienziati viene utilizzato per mettere in discussione le scelte politiche sostenendo che, poiché non c'è un'opinione condivisa, l'opinione scientifica presa a riferimento dalle istituzioni potrebbe avere un interesse politico di asservire la popolazione alle scelte governative attraverso un approccio autoritario.<sup>12</sup> In tale prospettiva, la decisione di limitare le libertà individuali risulta in ultima istanza arbitraria e la paventata deriva autoritaria dogmatizza la credenza scientifica che più si presta a legittimare le scelte restrittive.<sup>13</sup> È lecito quindi sospettare, sulla scorta di Urbinati, che certe credenze scientifiche vengano rese dogmatiche dalla politica e che si assicuri l'uniformità attraverso un terrorismo morale al quale la società dà la sua approvazione – basti ricordare l'accanimento e la gogna mediatica contro qualsiasi *runner* colto in flagranza. Va però tenuto a mente che questo sospetto si basa su un fraintendimento iniziale che assimila il dissenso scientifico al dissenso politico.

3. In conclusione, riprendiamo brevemente il secondo punto: l'associazione tra “tacere” e “obbedire”. Se la verità scientifica è in via di costruzione ed è fonte di dibattito all'interno della stessa comunità scientifica, e se essa può essere strumentalizzata dalla politica, ciò comporta anche che chi prende delle decisioni restrittive possa esercitare la

<sup>10</sup> L'esempio più evidente è il tentativo di delegittimazione da parte di Trump o da altre autorità politiche delle credenze scientifiche considerate legittime dall'organismo sanitario mondiale, il che comporta alla delegittimazione dello stesso organismo. Il tema della legittimazione dell'autorità delle organizzazioni internazionali è particolarmente cogente. Su questo punto particolarmente interessante è l'articolo di J. TALLBERG & M. ZURN, *The legitimacy and legitimation of international organizations: introduction and framework*, «The Review of International Organizations» (2019) 14, 581-606.

<sup>11</sup> Sul rapporto fatti/valori vedi in particolare i saggi contenuti in G. MARCHETTI (a cura di), *La contingenza dei fatti e l'oggettività dei valori*, Milano, 2013.

<sup>12</sup> Su una disamina storico-teoretica particolarmente illuminante della nozione di “interesse” cfr. M. SANTARELLI, *La vita interessata. Una proposta teorica a partire da John Dewey*, Macerata, 2019.

<sup>13</sup> Tracciando una genealogia dell'intreccio tra sapere e potere, Lyotard ne indica le origini nei libri VI e VII de *La Repubblica* di Platone, in cui si trova tematizzato con maggior forza il problema della doppia legittimazione di sapere e potere, riconducibile alla questione: «chi decide cos'è il sapere, e chi sa cosa conviene decidere?» (J.-F. LYOTARD, *Le postmoderne expliqué aux enfants*, Paris, 2005, 93-94).

propria sovranità in maniera opportunistica ed è allora lecito esprimere il proprio dissenso e disobbedire alle regole. L'associazione tra "tacere" e "obbedire" ha così il suo contraltare nell'associazione tra "parlare" e "disobbedire" e si innesta nella più generale questione sulla responsabilità civile.

Vorrei però cercare di guardare la questione da un'angolazione diversa discostandomi leggermente dal piano del rapporto tra costrizione della libertà individuale e disobbedienza. Se la responsabilità è l'arma che in quanto cittadini di democrazie costituzionali abbiamo e che le norme presumono, siano esse emanate in una situazione di normale amministrazione o in stato di emergenza, allora, nello specifico contesto pandemico che stiamo vivendo, la retorica della disobbedienza non contribuisce significativamente a sensibilizzare la responsabilità individuale su un piano politico, ma è piuttosto espressione di un atteggiamento refrattario ad accettare l'ineludibile aderenza alla contingenza del reale, mostrandosi in ultima istanza preda di un dogmatismo di rivalsa. Nello specifico, il Covid-19 ha contribuito a mio avviso a mostrare i limiti di un'idea individualistica e astratta di libertà nonché di una concezione minimale di responsabilità su cui si radica la suddetta associazione tra tacere e obbedire e il suo contraltare. Il richiamo alla responsabilità di ciascuno, infatti, oltre a evidenziare i limiti delle istituzioni ha palesato il limite di una idea di libertà che è implicitamente accolta in tutte le discussioni critiche che avversano nelle riflessioni di principio lo stato d'eccezione e la sovranità d'emergenza. Tale concezione di libertà si radica su un'idea moderna di essere umano per cui le possibilità di scelta si caratterizzano come possibilità logiche che si offrono a una mente illusa di poter scegliere nell'assolutezza di tutte le possibilità, senza dover fare i conti con le condizioni concrete del contesto storico-sociale.<sup>14</sup> La

<sup>14</sup> Cfr. F. V. TOMMASI, *Curarsi di. Una libertà inchiodata al corpo e alla storia*, in «Le parole e le cose» (<http://www.leparoleelecose.it/?p=38132>): «la morte che il virus porta con sé ci scaraventa nuovamente addosso la storia, inchiodandoci ai nostri corpi mortali. Virus ha la stessa etimologia di "vis", forza, e di violenza. Il virus ci dice che siamo strutturalmente cagionevoli. Proprio la malattia è un caso emblematico in cui si mostra la verità dell'idea di soggettività come essere inchiodati ad un corpo. L'essere consegnati senza scampo alla pura presenza di sé, da cui non ci si può rimettere, infatti, è proprio la caratteristica dell'essere malati. Ma il malessere che accompagna più o meno sottilmente l'intera esistenza, la sua fragilità costante, non è segno della sua strutturale – non accidentale – malattia? Magari momentaneamente asintomatici, coviamo però sempre il virus della mortalità. Una soggettività che è mero corpo, e corpo mortale, è una soggettività essenzialmente morente: dunque nient'altro che una soggettività malata. Per quanto autentica, la possibilità dell'essere per la morte è l'unica possibilità che ha l'esistenza umana. Proprio come quella di un malato terminale».



pandemia ha posto in luce che se è fondamentale per valutare lo stato di salute di una democrazia la libera espressione del proprio scetticismo e del proprio dissenso nei confronti di una politica della paura basata sulla minaccia come meccanismo di controllo e la denuncia della deresponsabilizzazione delle istituzioni rispetto al peso della responsabilità che esse delegano a noi cittadini, non necessariamente la disobbedienza alle regole si configura come la modalità più corretta da associare a tale dissenso. In breve, il riferimento alla responsabilità, sia questa individuale, collettiva o istituzionale, evidenzia la necessità di una attenzione al contesto in cui essa si esercita, per permettere in tal modo di porre ogni questione o critica teorica, politica e sociale alla prova della quotidianità e della vita reale, dando così concretezza a una riflessione e a un dibattito che, se di principio possono essere condivisibili, di fatto possono risultare poco funzionali a causa della loro eccessiva astrattezza e generalità.

## PRIMUM VIVERE?

PAOLO BECCHI

1. Non sappiamo ancora in che cosa, quando l'epidemia sarà finita, le nostre abitudini saranno definitivamente cambiate, e quanto la "nuova normalità" sarà diversa da quella precedente. Staremo ancora a distanza di un metro dal nostro prossimo? Sarà vietato stringere la mano ad una persona che incontri per la strada o abbracciarla e baciarla sulle guance? Sentimenti come la pietà e la compassione esisteranno ancora dopo quello che è successo con i morti bruciati? Gireremo anche d'estate alla spiaggia con guanti e mascherine e dotati di app di tracciamento?

Una cosa però è certa, per settimane, per mesi, abbiamo vissuto facendo della difesa della "nuda vita", del solo fatto di rimanere in vita, il valore fondamentale, supremo, della nostra esistenza, un valore superiore ad ogni altro valore, diritto, libertà, aspirazione. *Primum vivere*. È il pensiero che oggi accomuna tutti: dal radical chic al nazionalista. Non vivere *bene*. Non vivere all'altezza della nostra *dignitas* di esseri umani.

Ma, se questa è la logica, allora dovremmo chiederci: perché proprio noi dovremmo "vivere"? Perché noi, e non il virus, che invece vogliamo che muoia al più presto possibile? Lo so, la domanda è provocatoria, cerco di spiegarmi.

Se è la tutela della mera vita, biologicamente intesa, il bene "primario" che va difeso e tutelato in modo assoluto, allora non andrebbe tutelata anche la "vita" del virus? Ammesso che il virus sia una forma di vita. Si dirà: ma noi siamo uomini. Certo, ma se il "valore" in base al quale abbiamo deciso di sacrificare tutte le nostre libertà, e persino la dignità, è la vita, la "nuda vita", allora in che cosa la nostra "nuda vita" dovrebbe essere superiore a quella di ogni altra vita? Se il criterio è soltanto la vita *in se stessa considerata*, perché la vita di un uomo dovrebbe "valere" più della vita di un virus?

Anzi: non si potrebbe sostenere che virus ed epidemie sono il mezzo con cui la natura si difende, difende la propria "vita" contro l'uomo che la deturpa? Sostengono questo, da anni, alcuni esponenti della cosiddetta *deep ecology*, l'ecologia profonda. E forse anche il silenzio degli ambientalisti, in questa vicenda, è sintomatico dell'imbarazzo che un certo ecologismo, la difesa del clima, ecc. ecc., in queste circostanze può pro-

vare: in fondo, il virus non è vita che si difende contro l'uomo che lo vuole uccidere? In fondo, non è grazie al virus che l'aria nelle città è diventata più respirabile e il tasso di inquinamento diminuito? Beninteso, sto volutamente provocando.

Torniamo tuttavia al punto essenziale: se ciò che ha "valore" è il mero fatto della vita, del restare in vita – e per "vita" non si intende altro che la "nuda vita" –, allora diventa a rigore impossibile discriminare, argomentare *perché*, tra la vita di un individuo umano e la vita del virus, debba prevalere la prima. E ciò per il fatto che non è l'essere biologicamente in vita che ci rende uomini, che ci distingue dalla natura, che ci rende "superiori" a un virus.

Ed allora eccoci giunti al cortocircuito: siamo disposti a rinunciare, come abbiamo fatto, ad ogni nostro diritto, ad ogni nostra libertà, alla nostra stessa dignità pur di vivere, pur di sopravvivere, di rimanere in vita, vincendo la nostra battaglia contro il virus; ma, se è solo il fatto di vivere che conta, se è solo questo, allora stiamo, al contempo, dicendo che non c'è nessuna ragione per cui siamo noi a "meritare" di vivere, di rimanere in vita, contro la vita del virus. Perché ammesso che anche il virus sia vita, si tratta di vita che come noi vuole semplicemente continuare a vivere. E, dunque, siamo in "guerra" contro un nemico insidioso?

**2.** Chi l'avrebbe mai detto di trovarci, dopo anni di attentati terroristici con lunghe scie di morti, a dover combattere ora con questo nuovo nemico invisibile? Una "guerra" che si sarebbe dovuta concludere con la nostra vittoria? Ed invece si ha come l'impressione che si tratterà di una nuova "vittoria mutilata". Eh, sì! Perché, dopo l'imperativo categorico del "restate a casa!", ha fatto seguito il nuovo imperativo – che ci accompagnerà nei prossimi mesi, o forse ancora più a lungo: "convivete col virus!", in attesa del messianico arrivo del vaccino.

Dopo aver lasciato sul campo migliaia di morti per contrastare (in Italia malamente) il nemico, ora dobbiamo imparare a con-vivere con lui? È una "guerra" ben strana questa contro il virus fatta dal divano di casa o, molto peggio, da un letto di terapia intensiva. Ma ancora più strano è ora dire che dobbiamo imparare a con-vivere col nemico. Cosa vuol dire con-vivere con il virus?

La prima e più superficiale risposta potrebbe essere che dobbiamo con-vivere con la Cina. Il virus è di origine cinese (naturale o forse manipolato da biologi molecolari in un laboratorio cinese) e con-vivere con lui significa convivere con la Cina. Vuol dire, insomma, abituarsi al fatto

che la Cina è diventata una potenza che occupa uno spazio geopolitico, e che può sempre diventare “virale”.

Cerchiamo però di andare più a fondo, sperando di non andare a fondo. Se c'è qualcosa che questo virus ci ha insegnato, è che siamo stati, e siamo ancora, disposti a tutto pur di mettere in salvo le nostre vite. Ma di quale vita stiamo parlando?

Cerchiamo di spiegare il punto, che abbiamo sinora lasciato in sospeso. Già Aristotele aveva distinto la vita come “*bios*” dalla vita come “*zoé*”. *Zoé* è la “nuda vita”, il semplice fatto di vivere, la vita mediante la quale siamo in vita; *bios*, al contrario, è la vita che viviamo, la vita qualificata dal modo con cui la viviamo: è la “condizione di vita”, il “come di una *zoé*”. La “quarantena” allora non rappresenta altro che questo: la rinuncia, da parte nostra, ad ogni “condizione di vita”, in nome della “nuda vita”. Ma che cos'è questa “nuda vita”, questa vita spogliata di ogni attributo, una vita che non è nulla, se non vita? Il virus stesso è questa vita, nella sua forma estrema: una vita tanto “nuda” che neppure sappiamo se sia realmente “vivo” o no. Finto vivente, finto mortale, comunque un ospite indesiderato, un intruso.

Il virus è vita? È un interrogativo a cui la scienza non ha saputo ancora rispondere. Non tutte le domande forse possono avere una risposta. “La scienza”, “i virologi” (che spettacolo questi esperti, capaci – salvo rare eccezioni – di alimentare il panico collettivo e che in fondo parlano senza sapere di cosa stiano parlando!) non sono neppure in grado di dire che cosa sia un “virus”, ma sono loro ora a decidere della nostra vita e della nostra morte. Non è casuale. Sono loro infatti che per primi con le tecniche di rianimazione e del connesso trapianto di organi hanno separato ciò che nell'uomo era inseparabile: la vita meramente fisica e la vita biografica. No, no, la scienza e la medicina non ci immunizzeranno da questo virus.

E allora cosa ci resta? Forse possiamo passare dalla fisica alla metafisica, o se volete alla “biologia filosofica”, in senso jonasiiano. La “nuda vita” del virus – priva di metabolismo? – può anche essere non vita. Un essere privo di esistenza. E se è vita che non è vita, allora neppure muore. Ecco, allora, perché non ci resta che con-vivere col virus. Con questo, come del resto con molti altri virus che albergano nei nostri corpi.

Però ha senso convivere ponendoci, adattandoci come abbiamo fatto finora, al suo stesso livello, “nuda vita” contro “nuda vita”? Ecco l'interrogativo esistenziale dei prossimi mesi, o forse anni. E sì, perché niente sarà come prima. Siamo partiti con il piede sbagliato riducendo tutto alla “nuda vita” e ora ci troviamo costretti a convivere con essa.

Convivere con l'incubo, con il panico, con l'ossessione da virus. Fuori sì, ma con app di tracciamento, guanti e mascherina che diventeranno per sempre parte del nostro abbigliamento come le cravatte e i foulard? Impareremo a baciare con la mascherina senza il contatto delle lingue, o magari utilizzando un apposito profilattico? Gli abbracci avverranno a distanza? L'università, le scuole, gli uffici funzioneranno per sempre in modalità *e-learning*? D'altro canto felici (felici?) per il fatto di poter essere in contatto continuo su whatsapp, facebook, twitter, Instagram, telegram, vicinissimi nel mondo virtuale, ma in spiaggia con mascherina e sotto l'ombrellone ben isolato e schermato da pannelli di plexiglass?

Resterebbe filosoficamente e sociologicamente da chiedersi se sia possibile costruire un "*Gemeinwesen*" autentico, una comunità umana, basato su queste nuove abitudini di distanziamento sociale. Non sulla distanza sociale – le differenze sociali sono sempre esistite – ma sulla distanza tra i corpi. I corpi sono fatti di carne. E la carne umana è carne pensante. La carne sfuggiva al digitale, per questo bisogna controllarne il movimento, la carne che incontra altra carne. Questo è il problema. Ecco perché il distanziamento tra i corpi dovrà diventare la regola nei rapporti umani, non l'eccezione. Questa la "svolta antropologica" a cui la tecnoscienza sta pensando: il distanziamento come condizione permanente, per creare finalmente un mondo postumano. Ecco perché scuole, università e chiese è meglio restino chiuse il più a lungo possibile. Ricordano troppo incontri umani di valore. Giungeremo persino a modificare gli organi di senso? Vedere, sentire, odorare, gustare, ma non più toccare? Neppure sfiorare con una carezza il volto dell'altro? Eppure proprio Aristotele aveva insegnato, lui per primo, che l'unico senso senza il quale non si può vivere è proprio il tatto.

Stiamo andando in questa direzione. Una società – ammesso che questo termine abbia ancora un senso – senza contatti o con contatti ravvicinati ridotti al minimo. Lavorare da casa, studiare da casa, fare la spesa da casa, avere assistenza medica da casa, fare ginnastica da casa, fare lo shopping da casa, e per chi vorrà persino seguire la messa da casa. Tutto o quasi tutto potremo fare da casa, ormai che siamo stati abituati a stare in casa. Questa sì che sarebbe – o forse è già – la vittoria del virus. Con-vivere in questo modo col virus significa ammettere la nostra sconfitta. Lui se ne andrà per conto suo seguendo le leggi della sua natura, ma avendo già modificato la nostra natura. La sicurezza starà nella distanza. E anche a distanza dispositivi di protezione saranno obbligatori: mascherine, guanti, app di tracciamento per tutti. La "nuda vita" avrà allora vinto sulle nostre abitudini, sulle nostre storie, sulle nostre vite,

sulla nostra vita. Ma il non-essere dell'uomo è davvero qualcosa di più terribile del non-esserci-più in modo autentico? Troppo heideggeriano. Più banalmente: la sopravvivenza della "nuda vita" è davvero l'istanza suprema? Dal punto di vista del darwinismo sociale può forse essere accettabile. Questo però non vale per altri punti di vista. Basti pensare a Walter Benjamin: "L'uomo non coincide in nessun modo con la nuda vita" (*der Mensch fällt eben um keinen Preis zusammen mit dem blossen Leben*). *Tranchant*. L'uomo non vive semplicemente come una pianta. E se qualche volta oggi questo succede ci troviamo di fronte ad una tragica realtà prodotta dalle tecniche di rianimazione. Ma per l'uomo non conta solo la "nuda vita", ciò che conta è soprattutto la storia di una vita sociale piena.

In fondo è per la sacralità di questa "nuda vita" che diritti fondamentali come la libertà personale, la libertà di circolazione, la libertà di riunione, le libertà religiose e persino la libertà di espressione sono caduti uno dopo l'altro come soldati mandati al macello. Perché se ciò che conta è semplicemente "salvare" la "nuda vita", allora tutto è permesso. Il limite è stato abbondantemente superato col trattamento incivile, barbaro, privo di qualsiasi pietà, riservato ai malati contagiosi. Uomini e donne lasciati morire soli, senza che abbiano potuto neppure vedere un'ultima volta i propri congiunti e i loro cadaveri bruciati come rifiuti tossici. Bisognava arrivare sino a questo punto di non ritorno per sconfiggere la carne, bisognava ridurla a cenere. Parlare di diritti e di diritto ha dunque ancora un senso, in una situazione come questa? E dai diritti si è facilmente passati a mettere in discussione l'ordinamento costituzionale. Per farsi carico dell'emergenza sanitaria diritti e diritto sono stati neutralizzati, sospesi. Bastano "le gride" televisive del Capo che anticipano i suoi atti amministrativi, volti a "salvare" le "nostre vite". Possibile che siamo arrivati ad accettare tutto questo?

L'episodio – riportato dalle cronache – di un nonno di Savona che, non potendo più toccare il suo nipotino, ha preferito uccidersi, in fondo è quello di un uomo che ha vinto la battaglia contro il virus. Il nonno per la sua età era certo un soggetto vulnerabile, esposto più facilmente al contagio, ma per lui c'era qualcosa di più importante persino della sua stessa persona fisica, qualcosa di più alto della sua mera sopravvivenza, per lui c'era la sua vita vissuta col nipotino e a questa non poteva e non voleva rinunciare. Soltanto sopravvivere: quella, per lui, non era più Vita. Quel nonno non si è lasciato addomesticare. Ma cosa significa addomesticare?

3. “Addomesticare” significa in generale trasformare l’ambiente, le piante e gli animali adattandoli ai bisogni umani. L’esempio più lontano nei tempi di addomesticamento di un animale è quello del cane, animale domestico per eccellenza. La specie umana, per come la conosciamo, potrebbe anche essere, sotto il profilo biologico, il risultato di un processo di auto-addomesticamento, nel senso che gli esseri umani hanno “selezionato” i loro simili soprattutto sulla base della loro capacità di socializzare. Meglio stare con chi mostra di avere un istinto di socialità che con chi è ostile e aggressivo. È comprensibile.

Filosoficamente questo è spiegato da Aristotele con la sua idea dell’uomo come “animale sociale”. L’uomo per vivere ha bisogno di altri, di essere a contatto con gli altri uomini. Beninteso, l’uomo non perde per questo la sua individualità, bensì la forma all’interno di una comunità di cui si sente parte. Le decisioni vengono prese in comune, le modalità possono essere diverse, ma l’idea di fondo è che tra gli umani non ci sia un superiore che “addomestica” altri a lui inferiori. L’uomo si lascia formare, educare, istruire, non addomesticare. È una costante antropologica.

È questo – se vogliamo – anche dal punto di vista politico l’essenza della democrazia, che è la negazione del potere paterno. In fondo è proprio questo il significato del celebre attacco di John Locke a Robert Filmer, che difendeva la monarchia assoluta, identificando il potere paterno con il potere politico. Per Locke nell’organizzazione politica di uno Stato nessuno può prendere il posto del padre, siamo tutti figli, figli del padre celeste. Contro il paternalismo politico di Filmer, Locke difende la libertà degli uomini.

Ci sono voluti secoli per realizzare nella storia questo pensiero, e solo di recente – se ci pensate bene – siamo riusciti a superare l’ultima forma di paternalismo: il paternalismo medico, secondo il quale nella relazione terapeutica era comunque il medico a decidere che cosa era bene per il suo paziente, che cosa si doveva fare per lui. E il paziente doveva semplicemente adattarsi. Da decenni per fortuna le cose sono cambiate.

Ma ora a causa dell’emergenza epidemiologica abbiamo messo in discussione tutto questo. Lo Stato di diritto si è trasformato in Stato terapeutico. E nello Stato terapeutico le decisioni le prendono coloro che di solito si occupano della nostra salute: i medici. Noi tutti – sani o malati poco importa, col virus siamo tutti potenzialmente malati – siamo diventati pazienti, che – come nelle superate concezioni del paternalismo medico – non hanno alcun diritto di autodeterminazione: la cura l’hanno stabilita loro, i medici, e noi, malati, non possiamo che accettarla, non esiste in questo caso alcuna possibilità di “rifiuto di cure”.

Il cittadino è diventato un paziente passivo, sottoposto alle terapie di Stato, il quale attraverso i suoi esperti si prende cura di lui. Una cura ben strana perché non si tratta di controllare la pressione del sangue, il fegato, il cuore, ma i nostri movimenti fuori di casa, le persone che siamo autorizzati, per “affetto stabile”, a incontrare, le cose che compriamo, i luoghi che frequentiamo, impedendo di far andare a scuola i ragazzi, all’università i giovani e se uno lo desidera persino di andare a Messa.

Siamo tutti impotenti, ridotti a semplici oggetti di manipolazione, in un senso più profondo di quanto sinora si potesse immaginare. Ci stanno spogliando a poco a poco dei tratti della nostra umanità e della nostra libertà senza che questo – grazie all’anestetico della propaganda – susciti sinora particolari resistenze nella popolazione. E ora siamo nudi, animali da addomesticare. Da sorvegliare nei movimenti come cani tenuti al guinzaglio, attraverso braccialetti elettronici e altri sistemi di tracciamento digitale. Accettiamo tutto questo passivamente perché i medici lo fanno per il nostro bene, per salvare la nostra vita. E per paura di perderla accettiamo volontariamente tutte le terapie che ci sono state imposte, senza poterle neppure discutere pubblicamente. Dobbiamo fidarci della “scienza”.

Anche chi vorrebbe opporsi si sente intrappolato e immobilizzato e alla fine spesso si arrende. D’altro canto che senso ha lottare contro un virus? Meglio adattarsi a lui, come sostengono molti virologi oggi alla moda. Non è lui, il virus, che deve adattarsi a noi, ma siamo noi che dobbiamo adattarci a lui. L’addomesticamento, non del virus, ma di noi stessi è perfettamente riuscito.

Ciò che per certi versi sorprende, e sociologicamente preoccupa, non sono tanto le reazioni degli adulti – se guardi la televisione tutto il giorno è evidente che oramai sei diventato uno “schiavo volontario” –, ma dei giovani che almeno sinora hanno accettato senza fiatare di non uscire di casa, come se fosse la cosa più normale del mondo, di evitare di baciare la propria ragazza, come se fosse la cosa più normale del mondo, di rinunciare alla “pizzata” o di andare in discoteca al sabato sera, come se fosse la cosa più normale del mondo. Nessuna protesta giovanile, neppure di fronte alle lezioni digitali sia a scuola sia all’università. Tutto accolto con passività, con rassegnazione. Non è un buon segno. Se sono riusciti senza difficoltà ad addomesticare persino i giovani ci sono poche speranze per tutti di uscire dalla gabbia. Sembra proprio che più del virus sia la paura del virus ad aver indebolito il nostro sistema immunitario.





## UN SECOLO “VIRATO”?

LORENZO SCILLITANI

Stephen Jay Gould l’aveva pronosticato, alla fine del secolo scorso, sentenziando che il XXI secolo sarebbe stato *religioso*, oppure *virale*<sup>1</sup>. Gli avvenimenti del primo ventennio del nuovo secolo, rettificando l’alternativa in un primo bilancio cumulativo, sembrano avergli dato ragione: l’11 settembre 2001 l’attacco all’America delle Torri gemelle e del Pentagono ha registrato l’irruzione sulla scena geopolitica mondiale di un fattore religioso che, sotto forma di terrorismo internazionale, ha cercato di imporsi come spartiacque epocale, fra un XX secolo che sembrava aver decretato il tramonto delle religioni all’orizzonte della Storia e un nuovo millennio che si annunciava, (per la verità non tanto) a sorpresa, sotto il segno della Rinascita islamica<sup>2</sup>. La fine della seconda decade degli Anni Duemila, in maniera molto più ampia, drammatica e virulenta rispetto all’epidemia di SARS del 2002-2004, ha riportato nella prima pagina della scena globale l’incidenza delle malattie virali.

Il COVID-19, acronimo dell’inglese *CO*rona*VI*rus *D*isease 19, o malattia respiratoria acuta da SARS-CoV-2, rende “virale” un mondo già in un certo senso “virato”<sup>3</sup>, in senso proprio *dirottato*, all’indomani degli attacchi suicidi sferrati dai terroristi di Al-Qāida. Non è un gioco di parole. Perché non si tratta di un gioco. Contrariamente a quanto ne pensa qualche autorevole osservatore<sup>4</sup>, questa è una guerra. L’impiego della metafora della guerra, largamente diffuso nei canali istituzionali della

<sup>1</sup> Cfr. F. PIERANTOZZI, *L’immortalità*. Colloquio con Luc Montagnier, Roma, 1999, 55.

<sup>2</sup> La Rinascita islamica, per usare un’espressione cara a Samuel P. Huntington, è un fenomeno che risale quanto meno alla Rivoluzione islamica esplosa in Iran negli anni 1978/79. Il profilarsi di un “ritorno” di alcune forme della religiosità, e in particolare di alcune credenze, alle soglie del 2000, è un fenomeno comune alle religioni, ma qui viene preso in considerazione soltanto il riemergere del religioso *arcaico*, secondo caratteristiche specifiche desumibili da un inquadramento antropologico-filosofico che procede da Schelling fino a Girard (cfr. L. SCILLITANI, *Alla fine della Storia: verso una nuova (ultra)religione guerriera, da Clausewitz al radicalismo*, “Bollettino 2018 dell’Ufficio storico dello Stato Maggiore dell’Esercito”, Roma 2019, 389-420).

<sup>3</sup> Il titolo di questo contributo rifà di proposito il verso a *Il mondo virato*, “liMes”, 3/2020.

<sup>4</sup> Cfr. L. CARACCILO, *L’ora più chiara*, ivi, 7.

Repubblica Popolare Cinese (già dal mese di gennaio 2020), così come di buona parte del resto del mondo, compreso l'Occidente – e in particolare l'Italia –, non risulta casuale. Si tratta probabilmente di una guerra “deviata”, nei suoi significati, e dalla sua direzione, convenzionalmente stabiliti, già a partire dall'11/9; “viralizzata”, oggi, dall'insorgere di una pandemia che raggiunge alcuni degli stessi effetti devastanti causati dalle armi di distruzione di massa. Come nel caso della guerra scatenata vent'anni fa, e tutt'altro che conclusa, lanciata dalle gole montane dell'Afghanistan talebano ai grattacieli di New York, non si può parlare, in termini appropriati, di una nuova “guerra di religione” – semmai, di una guerra *come* (nuova) religione –, così, nel caso della guerra “del” virus (dalla prospettiva di un'umanità che si sente sotto attacco), o “al” virus (nella prospettiva di una reazione, politico-sanitaria, a questo agente patogeno), forse ci si trova di fronte non tanto a un episodio di guerra virologica, sul tipo di quella preconizzata nel 2006 da Jacques Attali<sup>5</sup>, quanto alla contaminazione, in senso sia figurato che proprio, di ciò che è assimilabile a una patologia, e delle misure disposte a contenerne il diffondersi, con il conflitto bellico.

Nella riflessione filosofica ci si è posta addirittura la domanda se si possa predicare del virus una prerogativa, come la sovranità, solitamente ricondotta ai soggetti politici statuali<sup>6</sup>. Si dirà: sono modi di dire. Sarà, ma perché invocare apertamente, oltre che evocare senza incertezze, proprio *questi* modi, e non altri, per fotografare, e per rendere comprensibile una realtà che, altrimenti, rischia di restare indecifrabile? Peraltro, se qualcosa hanno in comune, l'11/9 e il coronavirus dei nostri giorni, è proprio l'appartenere, entrambi, anche se su piani diversi, a una medesima sfera, quasi sacrale, di misteriosità. Oggi, come allora, esperti di storia delle religioni, di relazioni internazionali, di sociologia, da una parte e, dall'altra, esperti di storia della medicina, di infettivologia e di immunologia ripetono il mantra: non si sa che cosa sia; non si riesce ad afferrare la natura di questo fenomeno; mai visto nulla del genere prima d'ora. Certo, non mancano coloro che si affannano a tentare di dimostrare che la storia umana, costellata di guerre e di pestilenze, non fa che ripetersi. Ma la nota dominante resta l'angoscia dinanzi all'ignoto, che si presenta con l'aspetto poco rassicurante della devastazione portata per mano dell'uomo, o della catastrofe naturale.

Il secolo trascorso si era chiuso con rosee speranze, generate dalla

<sup>5</sup> Cfr. J. ATTALI, *Breve storia del futuro*, Roma, 2016, 201.

<sup>6</sup> Cfr. D. DI CESARE, *Virus sovrano?*, Torino, 2020; G. SAPELLI, *Pandemia e resurrezione*, Milano, 2020.

"fine della Storia" celebrata sulle rovine del Muro di Berlino, e accompagnate da una forte accelerazione dello sviluppo tecnico-scientifico esteso alle più remote contrade della Terra, e ad ogni ambito dell'attività umana. Se l'immediato post-11/9 aveva riproposto la domanda "avevamo dimenticato il male?"<sup>7</sup>, il post-Covid è tale da porre una domanda analoga: "avevamo dimenticato la malattia?", e con essa la morte? Ma perché queste inquietanti figure del negativo, del non-umano, ci si presentano sotto le sembianze di qualcosa che, invero, rinvia a qualcosa di molto, tremendamente, umano, come la guerra? Perché quel che sta accadendo, oggi come all'alba del nostro secolo, ci obbliga a sentirci, a pensarci, a comportarci, a mobilitare (o ad immobilizzare, a seconda dei compiti) le nostre energie, non "come se" fossimo in guerra, ma precisamente perché in stato di guerra? Certamente, se uno s'immagina la guerra fatta con gli elmi, gli scudi, le sciabole, le armature, o con i carri armati o i missili, ha ragione chi dice che questa non è una guerra. Come avrebbe ragione pure chi, non intravedendone i possibili o i presumibili effetti, ritiene di non poter ravvisarvi le caratteristiche di una guerra economica, commerciale, e neppure di una guerra cibernetica, in qualsiasi forma ibrida o asimmetrica si possa immaginare.

Se, malgrado tutti i tentativi di ridurre quel che sta accadendo sotto i nostri occhi, dalla svolta del terzo millennio fino al presente, a un qualche schema categoriale più o meno controllabile, non si riesce a venirne a capo, può essere che si debba fare ricorso a qualche altro elemento di riflessione, e di conseguente valutazione. Una cifra secondo la quale poter avviare un percorso di approfondimento sembra desumibile da una lettura incrociata dei fenomeni: si è assistito al risollevarsi, impetuoso e aggressivo, dell'immensa forza di un passato – il religioso arcaico (si pensi alla riedizione del Califfato tra le sabbie del deserto siriano, nel 2014) –, che si pretendeva di aver ricacciato nei recessi della Storia, quando ormai la tarda modernità, per definizione post-religiosa, ne aveva rimosso le tracce, per lo meno le più imponenti; in parallelo, una scienza medica vittoriosa sulle terribili malattie infettive di un passato da... dimenticare (forse troppo presto), si è trovata presa alla sprovvista, "colpita alle spalle" (secondo un'immagine frequentemente rilanciata nella comunicazione scientifica, ufficiale e non ufficiale), da un agente di dimensioni submicroscopiche particolarmente contagioso, mentre era tutta tesa nello slancio verso nuove conquiste biomediche (pseudoprometeicamente) orientate a progetti non più di cura, ma di potenziamen-

<sup>7</sup> Cfr. J.P. DUPUY, *Avevamo dimenticato il male?*, Torino, 2010.

to, genetico e sintetico, di un essere umano sempre più “artificializzato”.

Tra le misure di contenimento del contagio adottate dai governi nazionali, la più rilevante, in termini di “virata”, brusca, di abitudini consolidate nel tempo, è stata senza dubbio quella nota col nome di *lockdown*: ennesimo anglicismo usato per occultare la realtà di un aspetto molto frequente in periodo di guerra, ossia il coprifuoco. I notiziari, i comunicati ufficiali delle istituzioni non lo hanno nominato mai come tale. Il senso comune lo ha riconosciuto immediatamente, con tutta la carica di paura, quando non di panico, che spesso vi si accompagna. Ma, perché questa reticenza? Il problema è che, avendo bandito dalla comunicazione pubblica, e dalla stessa circolazione delle idee nel dibattito pubblico, anche tra gli addetti ai lavori, il lessico della guerra<sup>8</sup>, ci ritroviamo privi di difese psico-immunitarie, prima che bio-immunitarie, a fronteggiare il pericolo. Soprattutto in Europa, dove il post-Guerra fredda è stato subito, e affrettatamente, interpretato come l’avvento di un mondo “senza guerra” (nonostante la parziale, dolorosa smentita delle guerre balcaniche degli Anni Novanta), la guerra, scomparsa dal vocabolario, semplicemente non rientra più nel novero delle possibilità. A maggior ragione, non può non sfuggire la metamorfosi alla quale oggi risulta sottoposta. Del resto, scenari di guerra batteriologica paventati da qualcuno rischiano di non rendere l’idea della portata di questa trasformazione, perché fanno riferimento a modelli ermeneutici vetusti, che appaiono talora anche un po’ grotteschi, specialmente se avvolti dall’aura del complottismo.

Eppure, potrebbe darsi che soltanto una polemologia, filosoficamente avvertita di tutti i suoi presupposti antropologici, e di tutte le sue implicazioni etiche, giuridiche e politiche, sia in grado di offrirci una chiave interpretativa del contesto di guerra nel quale l’umanità nel suo insieme, in parte suo malgrado, in parte per sua diretta responsabilità, si trova oggi impegnata. Alla luce del corso degli eventi di questi ultimi due decenni, diventa piuttosto chiaro che la portata della strage di Ground Zero non si esaurisce in uno scontro tutto interno alla secolare contrapposizione fra Occidente e Islam. Nella misura in cui la globalizzazione ha realmente tradotto una sia pur parziale occidentalizzazione del mondo, l’aggressione portata al cuore degli Stati Uniti ha colpito direttamente il centro economico-finanziario e politico del mondo in quanto tale; analogamente, la rapidità del contagio virale ha “globalizzato” un virus “cinese”, rendendo impossibile circoscriverlo all’area del focolaio origina-

<sup>8</sup> Cfr. M. CACCIARI - L. CARACCILO - E. GALLI DELLA LOGGIA - E. RASY, *Senza la guerra*, Bologna, 2016.

rio. Un mondo che si voleva, e si progettava attivamente, senza guerre, e senza malattie, si è ritrovato scosso da un brusco risveglio. Come spesso succede, tuttavia, al risveglio non segue una subitanea presa di coscienza. Deve, probabilmente, accadere ancora qualcos'altro, perché l'umanità acquisti piena consapevolezza dell'avvento di questa nuova forma di guerra, in una condizione che permane, dopo tutto, dichiaratamente post-bellica.

Se, al giro di boa tra lo scorso millennio e l'attuale, il "terrorismo", al quale si muoveva guerra – difensiva, quindi senza quartiere, perché in reazione a una minaccia esistenziale –, diventava il correlato di una spersonalizzazione del nemico tale da rendere persino equivoca l'espressione *war on terror*, con l'irrompere dell'infezione virale è rimasta la guerra, ma è sparito il nemico. Si è così passati da una guerra combattuta, con mezzi convenzionali e non, contro un nemico inafferrabile ma ancora in qualche modo identificabile, a una sorta di "guerra civile"<sup>9</sup> generalizzata, che investe non i cittadini di un singolo Stato ma, potenzialmente, tutti i cittadini di tutti gli Stati: dove la differenza tra amici e nemici si fa spesso difficile, se non impossibile, da stabilire; dove la possibilità di essere colti di sorpresa diventa la norma.

La particolarità della situazione di questa guerra paradossalmente "post-bellica" è segnalata, piuttosto che dal contrasto al terrorismo, dalle modalità con le quali sta prendendo avvio, e forma, lo stato di emergenza permanente post-Covid. In questa fase, a noi contemporanea, si mostrano, infatti, all'opera non separatamente, ma contestualmente i fattori che rendono pensabile e possibile il XXI come secolo, alternativamente, non religioso *oppure* virale, ma come secolo religioso e *al tempo stesso* virale. A formulare questa ipotesi, integrata dall'acquisizione dell'"iperconflitto" a contenuto di una rinnovata presa in carico della guerra *come* posta in gioco culturale di fondo, contribuisce la ripresa di alcune osservazioni leggibili in un'intervista resa dall'insigne biologo francese Luc Montagnier alla rivista "liberal" nel 1999.

Di recente<sup>10</sup>, colui che è internazionalmente accreditato come lo scopritore del virus HIV, responsabile dell'AIDS, è incorso in dichiarazioni che, imputando a un laboratorio militare di Wuhan la diffusione del Covid a seguito di una maldestra, ma non per questo involontaria, manipo-

<sup>9</sup> Cfr. F. MINI, *L'epidemia di metafore nasconde che la "guerra" al virus è lotta fratricida*, in "liMes", 4/2020, 227-249.

<sup>10</sup> Cfr. [https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2020/04/17/le-coronavirus-fabri-que-a-partir-du-virus-du-sida-la-these-tres-contestee-du-pr-lucmontagnier\\_6036972\\_4355770.html](https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2020/04/17/le-coronavirus-fabri-que-a-partir-du-virus-du-sida-la-these-tres-contestee-du-pr-lucmontagnier_6036972_4355770.html).

lazione di sequenze genetiche virali, gli hanno alienato il consenso e le simpatie di uno schieramento considerevole della comunità scientifica. Non è questa la sede, e non abbiamo le conoscenze e le competenze, per entrare nel merito della controversia, né tanto meno per tentare di dirimerla. Significativo, però, è che a sollevare il problema di una connessione tra Covid e AIDS sia stato proprio lo scienziato che ha indicato nelle ricerche sui retrovirus la via da seguire per puntare a niente meno che all'immortalità. Difatti, vent'anni or sono, a proposito della domanda circa la determinazione del senso di marcia del secolo allora incipiente, Montagnier non si pronunciava né a favore dell'ipotesi "religiosa", né di quella "virale", ma si spingeva oltre: verso un'ipotesi "retrovirale"<sup>11</sup>. Partendo dalla constatazione che i virus più pericolosi, «quelli che dovremmo davvero temere (...), si trovano all'interno del nostro organismo»<sup>12</sup> (e non negli animali), il ricercatore precisava che «noi possediamo infatti dei retrovirus (che cioè, proprio come l'Hiv, sono nascosti nelle cellule, restando invisibili) endogeni, presenti nei nostri cromosomi, e che sono più o meno attivi»<sup>13</sup>. Questi *retrovirus* sarebbero in condizione di innescare, in ultima analisi, i processi che portano alla morte dell'individuo: l'individuo umano muore non di vecchiaia, ma di malattie, alle quali l'organismo, a un certo punto, non riesce a reagire, perché il suo sistema immunitario è depresso. L'unica differenza tra questi virus endogeni e l'AIDS è che essi agiscono molto più lentamente<sup>14</sup>. Andare al fondo della ricerca sull'AIDS vuol dire andare al fondo della ricerca sui retrovirus, individuati, per la loro capacità di deprimere le difese immunitarie, come i responsabili della mortalità umana. Come dire che si muore, è vero, per cause naturali, ma che queste cause sono iscritte nella natura stessa delle componenti virali interne, non esterne, al nostro stesso organismo: in quanto tali, estremamente più pericolose dei virus circolanti nell'ambiente.

Tenuto conto, stando alle stime ufficiali dell'Istituto Superiore di Sanità<sup>15</sup>, con riferimento al caso italiano, che l'età media dei deceduti per Covid, alla data del 21 maggio 2020, si aggira intorno agli 80 anni, si può dare riscontro a un'altra osservazione di Montagnier (salvo unanime smentita della comunità scientifica internazionale...): se l'invecchiamento si presenta come una forma di sindrome di immunodeficienza

<sup>11</sup> Cfr. F. PIERANTOZZI, *L'immortalità*, loc. cit.

<sup>12</sup> Ivi, 27.

<sup>13</sup> Ivi.

<sup>14</sup> Cfr. ivi, 28-29.

<sup>15</sup> <https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2-decessi-italia>.

acquisita, che accelera generalmente dopo gli 80 o 90 anni<sup>16</sup>, i retrovirus, dotati di una carica più che letale, fatale, in quanto concentrati *dentro* l'organismo umano, non servirebbero ad altro che a mantenere un certo equilibrio demografico, perché costituirebbe un innegabile vantaggio per la specie il fatto che i vecchi muoiano<sup>17</sup>. Ma il problema è che, almeno in una certa parte dell'umanità, al calo della natalità si è accompagnato, grazie ai progressi della medicina, un discreto, talora sensibile, allungamento della vita, oltre che un miglioramento della sua qualità. Ciò sta comportando mutamenti di non poco conto nell'assetto complessivo delle società (soprattutto di quelle ad elevato benessere), in tutti i possibili ambiti interessati: dal previdenziale al sociosanitario (assistenziale, in particolare), dall'economico al politico. Contestualmente, si rileva una sempre minore mobilità della società (per quanto interessata, ma dall'esterno, da persistenti flussi migratori): «noi stiamo forse vivendo le ultime generazioni di grande mobilità e di importanti cambiamenti, nel percorso che ci sta portando verso la società stabile. Questo non avverrà naturalmente senza scossoni: ci saranno sommovimenti e resistenze, perché le giovani generazioni non saranno disposte ad accettare impassibili questi cambiamenti e probabilmente cercheranno di ribellarsi»<sup>18</sup>.

La stabilizzazione della società, che d'altronde si è raggiunta in maniera più o meno performante con la clausura forzata (eufemisticamente ribattezzata con l'appellativo *soft* di "quarantena") di intere società per almeno due mesi, nell'arco della prima metà del 2020, rende abbastanza plasticamente l'idea propugnata da Montagnier. In fondo, si è trattato di un gigantesco esperimento sociale di "distanziamento", che si è dimostrato efficace anche per un altro scopo, non dichiarato nei provvedimenti di emergenza, ma prefigurato nella posizione di Montagnier: «l'individuo muore perché esiste la riproduzione sessuata (...). Ma se l'ambiente non cambia, (...) è lecito immaginare individui immortali, che naturalmente non si riproducono più con riproduzione sessuata»<sup>19</sup>. Tutto questo implica un rivolgimento radicale: mentale, e sessuale, prima che sociale. Se la ricerca punta, attraverso i retrovirus, a scoprire il "segreto" dell'immortalità, in una fase intermedia l'evoluzione della medicina garantirà alla società una modalità "a lunga vita", sostenuta da pensionati "a lunga esistenza"<sup>20</sup> (fino ai 120 anni circa), progressivamen-

<sup>16</sup> Cfr. F. PIERANTOZZI, *L'immortalità*, cit., 29.

<sup>17</sup> Cfr. *ivi*.

<sup>18</sup> *Ivi*, 34.

<sup>19</sup> *Ivi*, 35.

<sup>20</sup> Cfr. *ivi*, 50.



te sganciati dalla necessità riproduttiva. Si capisce che un mutamento del genere non potrà non incontrare consensi, ma anche opposizioni: ma potranno, a loro volta, le religioni, che da sempre sostengono le ragioni della vita, opporsi alla soluzione del problema della mortalità umana, senza svuotarsi della loro stessa ragion d'essere? Secondo Montagnier, una volta trovato il supercodice del DNA, «potremo essere i regolatori della nostra evoluzione, fare praticamente tutto quello che vogliamo»<sup>21</sup>.

L'umanità è stata messa in scacco da un organismo infinitamente piccolo, invisibile, mentre è alle prese con il progetto di rendersi immortale, attraverso la ricerca sulla patogenesi virale, che apre le porte alla scoperta del funzionamento dei retrovirus che determinano l'invecchiamento umano. Giustamente Montagnier riteneva gli attuali sistemi politici incapaci di trovare soluzioni all'altezza di questa sfida portata all'estremo limite delle capacità umane<sup>22</sup>. È altrettanto vero che, se così stanno le cose, e se d'altro canto lo stesso Montagnier metteva in guardia, già nel '99, dal ricorso incontrollato alle manipolazioni genetiche<sup>23</sup>, la fase storica che stiamo attraversando si configura invero come una guerra, anzi come una "ultra-guerra", ingaggiata contro un nemico assoluto: la morte. In questo senso, avendo a che fare con un contendente di natura ultimamente metafisica<sup>24</sup>, il secolo resta religioso, perché è in questione il termine estremo del senso religioso, del pensiero filosofico-religioso, che interroga l'uomo nella sua condizione eminentemente mortale. Questo secolo, impegnato, negli Anni Venti appena iniziati, nella lotta contro il Covid (che ha fatto passare in secondo piano altre urgenze sanitarie, non meno gravi, ma suscettibili di essere considerate meno significative per le connessioni dirette con la mortalità come destino), sembra tuttavia riprogrammarsi su di un registro virale, spingendo apparentemente ai margini l'elemento religioso. In realtà, esso riprende nella proiezione (retro)virale verso la meta di una società auspicata come (demograficamente e politicamente) *stabile*, assicurata a parametri universalmente condivisi di medicalizzazione, assistita, della vita e della morte, un momento di possibile sintesi tra l'istanza (metafisico) esistenziale espressa dall'esperienza religiosa, anche nel suo potenziale di radicalizzazione della violenza, e l'istanza esistenziale custodita nella volontà

<sup>21</sup> Ivi, 47.

<sup>22</sup> Cfr. ivi, 49.

<sup>23</sup> Cfr. ivi, 47.

<sup>24</sup> Salvo far rientrare la tanatologia in una diramazione storico-sociale della bioetica (cfr. M. SOZZI, *Reinventare la morte. Introduzione alla tanatologia*, Roma-Bari, 2009).

di essere che qualunque organismo vivente, elementare o complesso che sia, attesta, in quanto traccia di un'origine, assoluta, di ordine *spirituale*.



**LA MALATTIA NELLA BIBBIA CRISTIANA:  
DA SEGNO DI MALEDIZIONE  
AD OCCASIONE PER SERVIRE L'UOMO**

MICHELE TARTAGLIA

SOMMARIO: 1. Introduzione: le malattie conseguenza dell'ira di Dio?. – 2. Come leggere la bibbia per parlare delle malattie. – 3. Se Dio creatore è buono da dove viene il male?. – 4. Il male fisico effetto della lontananza da Dio. – 5. Può un Dio giusto permettere la sofferenza delle persone buone?. – 6. La cura dei malati nell'Antico Testamento. – 7. La malattia come espiazione per il male commesso da altri. – 8. La malattia e i malati nel Nuovo Testamento. – 9. La cura del malato diventa segno sacramentale. – 10. Conclusione.

1. “Il virus è una punizione divina?": partirei da questa domanda che costituisce il titolo di un articolo recente scritto su *Civiltà Cattolica*<sup>1</sup>, per avviare la mia riflessione sul tema. Non sono mancate, infatti, da quando è iniziata la pandemia, soprattutto nel nostro Occidente di tradizione cristiana, voci anche di qualche prelado che suffragavano questa tesi: ad esempio, secondo un ex nunzio apostolico che tanto ha fatto parlare di sé per la sua opposizione al papa attuale, il coronavirus è una punizione divina per il “divorzio, l'eutanasia, l'orrore del cosiddetto matrimonio omosessuale, la celebrazione della sodomia e delle peggiori perversioni, la pornografia, la corruzione dei piccoli, la speculazione delle élites finanziarie, la profanazione della domenica”<sup>2</sup>. Al di là del discutibile elenco di cause eterogenee, la sua posizione riflette le convinzioni di tanti militanti religiosi che vedono nella pandemia un chiaro e duro messaggio da parte di Dio per una umanità che va fuori rotta<sup>3</sup>. Posizioni di questo tipo sembrano supportate proprio dalla Bibbia.

L'autore dell'articolo citato all'inizio, tuttavia, afferma: “Per chi ama davvero la Bibbia può risultare sconcertante che qualcuno stia piegando a proprio uso e consumo alcuni passi biblici che potrebbero far alludere

<sup>1</sup> D. NEUHAUS, “Il virus è una punizione divina?”, in *La Civiltà Cattolica*, 2020, vol. II, 238-243.

<sup>2</sup> <https://www.fanpage.it/attualita/per-larcivescovo-vigano-il-coronavirus-e-una-punizione-di-dio-contro-aborto-divorzio-e-pornografia/>

<sup>3</sup> Come già accadde negli anni Ottanta quando il cardinale Siri bollava l'AIDS come punizione divina contro la “perversione” omosessuale.

a una crisi come quella del coronavirus. Si tratta di versetti sistematicamente estrapolati dal contesto e applicati a forza alla realtà attuale. I profeti di sventura se ne servono per proclamare che la pandemia che stiamo vivendo è una punizione di Dio adirato contro un mondo peccatore. Essi citano versetti contro qualsiasi cosa urti la loro sensibilità e infieriscono a colpi di Scritture su un'umanità già ferita e sanguinante. Talvolta sembra quasi di avvertire la soddisfazione con cui citano passi che descrivono piaghe e catastrofi scagliate da un Dio permaloso su un mondo che ha bisogno di essere punito”.

Chi ha ragione tra queste due posizioni: chi invoca l'ira di Dio sulla deriva immorale del mondo o chi accusa costoro di essere profeti di sventura che non pensano secondo quel Dio che è amore e misericordia verso le debolezze umane?

**2.** Lo scopo di questa mia riflessione è quindi quello di interrogare la Bibbia per vedere cosa dice riguardo alla malattia e quale posizione conferma tra le due esposte. Una premessa necessaria riguarda a quale bibbia faccio riferimento: come ho già accennato nel titolo il mio riferimento è alla bibbia cristiana e più specificamente cattolica; le due qualifiche ci dicono che mi riferirò sia all'Antico che al Nuovo Testamento e nell'Antico farò riferimento anche ad alcuni libri deuterocanonici, assenti sia dalla bibbia ebraica che dall'Antico Testamento del mondo protestante e riformato. Anche questi testi, tuttavia, appartengono allo stesso contesto storico religioso della bibbia ebraica per cui riflettono idee che circolavano nel giudaismo che precede l'inizio dell'era cristiana.

La seconda parte del titolo, invece, indica che la Bibbia non è da prendere come un blocco monolitico, ma accoglie diversi punti di vista, già all'interno dell'Antico Testamento e mostra inoltre un evidente cambiamento di prospettiva nel Nuovo Testamento, pur non abbandonando completamente alcune posizioni ideologiche attestate nell'Antico. A conclusione del nostro cammino dovremo finalmente far emergere come evidenza ciò che ora pongo come premessa: una corretta interpretazione della bibbia deve abbandonare quell'uso strumentale, a cui accenna Neuhaus, di alcuni passi della bibbia che suffragano senza dubbio l'idea della punizione divina, facendo emergere quella che è la chiave di volta che tiene insieme tutto l'arco della Bibbia, che non può essere presa come uno “zibaldone” di idee sparse e contrastanti, ma trova il suo senso unificante, per i cristiani, nella persona di Gesù Cristo, annunciato come Parola fatta carne e di cui la nostra Bibbia è il riflesso. Dimenticare questo criterio ermeneutico centrale conduce direttamente al letteralismo

biblico, porta per ogni fondamentalismo ideologico. Parlare della malattia nella Bibbia per noi cristiani significa avere come orizzonte interpretativo Gesù Cristo morto e risorto che, come dice la Lettera agli Ebrei, “Proprio per essere stato messo alla prova e avere sofferto personalmente, egli (Gesù) è in grado di venire in aiuto a quelli che subiscono la prova”<sup>4</sup>.

3. La domanda che rimane sullo sfondo di tutte le tradizioni religiose riguarda l'origine del male, sperimentato innanzitutto come male fisico, sia attraverso la malattia che nel limite estremo della vita, cioè la morte. Strettamente legato al male fisico è anche quello che emerge dalla natura, che molto spesso da madre si trasforma in matrigna (per dirla con Leopardi) in quanto sommerge l'uomo nella sua debolezza sia con catastrofi naturali che attraverso le malattie epidemiche. Il sentimento religioso nasce anche dall'esperienza dello scarto che emerge tra il desiderio di vita che ognuno di noi ha e l'esperienza del limite.

Nella Bibbia, come è strutturata, la risposta sull'origine del male è che non viene da Dio. Il primo racconto della creazione che leggiamo nella Genesi, infatti, mette fortemente in evidenza che il mondo creato da Dio è buono: per ben sei volte nel racconto della creazione si dice che ciò che Dio ha fatto è cosa buona e quando ha creato l'uomo si dice che era cosa molto buona<sup>5</sup>. Dio crea bene tutto e quindi il male non viene da Lui ma dalla scelta dell'uomo che, contravvenendo a un comando di Dio, ha introdotto il disordine nella creazione<sup>6</sup>, che consiste nell'esperienza della fatica e soprattutto nell'esperienza della morte: “Polvere sei e in polvere tornerai”<sup>7</sup>.

Anche nel più tardivo Libro della Sapienza troviamo questa idea espressa in modo drammaticamente chiaro: “Dio non ha creato la morte e non gode della rovina dei viventi. Egli ha creato tutte le cose perché esistano ... in esse non c'è veleno di morte, né il regno dei morti è sulla terra ... Ma gli empi invocano su di sé la morte con le opere e con le parole”<sup>8</sup> Strettamente legato all'idea di disordine, quindi è il legame tra

<sup>4</sup> Cfr. EBREI 2,18.

<sup>5</sup> Cfr. GENESI 1,3.10.12.18.21.25.31.

<sup>6</sup> È questo il senso del racconto del peccato originale in Genesi 3, dove non si vuole narrare storicamente un evento, ma esprimere una verità sotto forma di racconto. Il male entra nel mondo, secondo l'autore biblico, per il fatto che l'uomo mangiando il frutto proibito, pensa di diventare Dio volendo oltrepassare i suoi limiti creaturali.

<sup>7</sup> GENESI 3,19.

<sup>8</sup> Cfr. SAPIENZA 1,13-16.

peccato, inteso come trasgressione di un comando e male fisico come sua conseguenza, una concezione praticamente universale nelle culture premoderne, dove non ci sono gli strumenti per interpretare la malattia in modo scientifico.

4. Il legame tra malattia e peccato, inoltre, conduce anche a una distanza necessaria tra Dio e malattia: non può esserci nessuna possibilità di avvicinamento a Dio nel culto da parte di chi ha un difetto fisico. Un divieto che si estende anche agli animali per i sacrifici che devono essere rigorosamente senza difetti. Lo schema è molto semplice: tutto ciò che è bene o percepito come tale viene da Dio e permette di stare vicino a Dio (salute, benessere, fertilità, beni posseduti) mentre ciò che è male o percepito come tale non viene da Dio ed è segno dell'assenza della sua benedizione. Tanto è vera questa visione delle cose che le malattie rientrano tra le conseguenze della trasgressione dei comandamenti di Dio dati al popolo sul Sinai e ricordati da Mosè alla fine della traversata del deserto: "Se non obbedirai alla voce del Signore tuo Dio, se non cercherai di eseguire tutti i suoi comandi e tutte le sue leggi che oggi ti prescrivo, verranno su di te e ti colpiranno tutte queste maledizioni ... il Signore ti attaccherà la peste, finché essa non ti abbia eliminato dal paese in cui stai per entrare per prenderne possesso. Il Signore ti colpirà con la consunzione, con la febbre, con l'infiammazione ... il Signore ti colpirà con le ulcere di Egitto, con bubboni, scabbia e pruriti da cui non potrai guarire"<sup>9</sup>.

Gli effetti negativi della trasgressione dei comandi di Dio colpiscono sia le persone che direttamente hanno fatto del male sia coloro che hanno un legame con essi, come ad esempio i figli oppure, nel caso del peccato di un re, l'intero popolo. Ne segnalò qualche esempio per ogni tipologia di conseguenze. Quando Aronne e Maria, fratello e sorella di Mosè manifestano invidia verso il fratello per il suo ruolo di capo, Maria viene punita con la lebbra: "La nube si ritirò di sopra alla tenda ed ecco: Maria era lebbrosa, bianca come la neve"<sup>10</sup>. Dopo l'intercessione di Aronne, Maria è allontanata per sette giorni dall'accampamento, come ordina la legge di Dio in Levitico 13. Una volta guarita, il popolo riprende il cammino.

<sup>9</sup> Cfr. DEUTERONOMIO 28,15-27.

<sup>10</sup> Numeri 12,10. È significativo che la lebbra colpisca solo Maria, donna mentre risparmia Aronne, uomo. Tuttavia ciò è spiegabile col fatto che Aronne esercita il sacerdozio per cui deve essere sano, non può essere impuro.

Nella vita di Davide, invece, troviamo due episodi in cui a pagare sono una volta un figlio, un'altra addirittura l'intero popolo. In 2 Sam 12, quando il profeta Natan smaschera l'adulterio di Davide con Betsabea e il conseguente omicidio del povero marito tradito, non appena il re si pente, Natan emette per conto di Dio una dura sentenza: "Il Signore ha rimosso il tuo peccato: tu non morirai. Tuttavia, poiché con quest'azione tu hai insultato il Signore, il figlio che ti è nato dovrà morire"<sup>11</sup>. La convinzione che i figli debbano pagare per i peccati dei padri è così diffusa<sup>12</sup>, che addirittura due profeti intervengono per negarla: "In quei giorni non si dirà più: i padri hanno mangiato uva acerba e i denti dei figli si sono allegati. Ma ognuno morirà per la sua propria iniquità"<sup>13</sup>. E persino nel Nuovo Testamento, troviamo questa convinzione espressa dai discepoli stessi di Gesù: quando un giorno incontrano un uomo cieco dalla nascita, prima che Gesù lo guarisca i suoi discepoli gli chiedono: "Rabbi, chi ha peccato, lui o i suoi genitori, perché sia nato cieco?"<sup>14</sup>.

Tornando al re Davide, si racconta a suo riguardo un fatto ancora più sconcertante, basato sulla convinzione che il popolo costituisce con il proprio re un unico corpo e quindi condivide con lui sia la benedizione che la maledizione di Dio. Quando il re decide, contro il volere di Dio, di censire il popolo (trattato come una proprietà personale e non come affidato a lui da Dio), il Signore gli manda a dire tramite il profeta Gad: "Io ti propongo tre cose: vuoi che vengano sette anni di carestia nella tua terra o tre mesi di fuga davanti al nemico che ti insegue o tre giorni di peste nella tua terra?"<sup>15</sup>. Davide avrebbe potuto scegliere la se-

<sup>11</sup> 2 SAMUELE 12,13-14.

<sup>12</sup> Anzi, è persino codificata solennemente nei dieci comandamenti, dove Dio si autodefinisce come Colui "che punisce la colpa dei padri nei figli fino alla terza e alla quarta generazione" (Es 20,5).

<sup>13</sup> GEREMIA 31,29, ma anche EZECHIELE 18,2. Nello stesso capitolo il profeta EZECHIELE illustra a fondo le motivazioni sul perché non si può attribuire a Dio l'ingiustizia di far pagare ai figli il peccato dei padri, soprattutto quando i figli si allontanano dalla cattiva condotta dei padri.

<sup>14</sup> GIOVANNI 9,2. La risposta di Gesù è ancora più sorprendente perché non critica tale convinzione, ma la nega solo per quella circostanza e la giustifica con una motivazione ancora più sorprendente: "Né lui ha peccato, né i suoi genitori, ma è perché in lui siano manifestate le opere di Dio" (Giovanni 9,3). Come a dire: quest'uomo è da sempre cieco perché oggi che mi ha incontrato io possa guarirlo. In realtà il vangelo di Giovanni è da interpretare simbolicamente, per cui la cecità su cui vuol far riflettere l'evangelista non è quella fisica ma quella spirituale. Per fare ciò, tuttavia, si serve di una convinzione diffusa ancora ai tempi di Gesù (e per molti secoli a venire) tra i suoi contemporanei.

<sup>15</sup> Cfr. 2 SAMUELE 24,12-13.



conda, dove più direttamente avrebbe subito la punizione, invece sceglie la peste: “Cadiamo nelle mani del Signore perché la sua misericordia è grande, ma che io non cada nelle mani degli uomini! Così il Signore mandò la peste in Israele, da quel mattino fino al tempo fissato; da Dan a Bersabea morirono tra il popolo settantamila persone”<sup>16</sup>.

Abbiamo riportato solo qualche esempio in quanto l'intero Antico Testamento è colmo della convinzione che a un atto peccaminoso corrisponda una punizione divina che spesso si traduce in una malattia fisica e, per guarire, è necessario chiedere perdono dei peccati. Tale schema è sostenuto persino da Paolo<sup>17</sup> quando, per dimostrare che la comunità di Corinto agisce in modo contraddittorio nella celebrazione della Cena del Signore, arriva ad affermare: “Chi mangia e beve senza riconoscere il Corpo del Signore (cioè l'unione della comunità, superando ogni barriera sociale), mangia e beve la propria condanna. È per questo che tra voi ci sono molti ammalati e infermi, e un buon numero sono morti” (1 Cor 11,29-30).

5. A questa visione così semplicistica però risponde corrisponde una reazione molto forte all'interno della stessa Bibbia: ci sono testi che manifestano lo scandalo per il dolore dell'innocente. Troviamo alcuni salmi di lamento, come ad esempio il salmo 73, che inizia con queste parole: “Quanto è buono Dio con gli uomini retti, Dio con i puri di cuore! Ma io per poco non inciampavo, quasi vacillavano i miei passi, perché ho invidiato i prepotenti, vedendo il successo dei malvagi. Fino alla morte infatti non hanno sofferenze e ben pasciuto è il loro ventre ... non sono colpiti come gli altri uomini”<sup>18</sup>. E più avanti, parlando delle sue sofferenze, il salmista esclama: “Invano dunque ho conservato puro il mio cuore, e ho lavato nell'innocenza le mie mani! Perché sono colpito tutto il giorno e fin dal mattino sono castigato?”<sup>19</sup>. Tuttavia, nell'economia di questo componimento, breve perché si tratta sempre di una poesia, la soluzione viene immediatamente presentata la risposta di Dio all'invocazione dell'orante e si descrivono i castighi dei malvagi. Tutto sommato si rimane nello schema tradizionale di una giustizia distributiva: essa è solo rivelata in un tempo più lungo ma non viene negata né criticata.

<sup>16</sup> 2 SAMUELE 24,14-15.

<sup>17</sup> Anche se l'Apostolo, come vedremo, in altri passi delle sue lettere sosterrà una tesi un po' diversa, parlando delle sue sofferenze.

<sup>18</sup> SALMO 73,1-5.

<sup>19</sup> SALMO 73,13-14.

Lo stesso si può dire dell'attuale forma del libro di Giobbe, il capolavoro assoluto della riflessione biblica sulla sofferenza del giusto. Non possiamo soffermarci troppo su un testo che richiederebbe una trattazione specifica ma in esso si confrontano aspramente due posizioni: quella di Giobbe, giusto che non sa il motivo delle sue disgrazie, compresa la sua malattia (ma lo sa il lettore che ha assistito all'inizio del libro al dialogo così cinico tra Dio e Satana che scommettono su Giobbe) e quella degli amici che vanno a trovarlo. All'inizio della loro visita fanno l'unica cosa giusta: stanno accanto a Giobbe in silenzio per sette giorni<sup>20</sup>. Il problema è che dopo iniziano a parlare e a turno esortano Giobbe a scandagliare la sua anima per trovare quei peccati che esistono certamente, perché se Dio lo ha punito, vuol dire che qualcosa ha certamente fatto. Uno di essi, ad esempio, gli dice: "Su, riconciliati con lui e tornerai felice e avrai nuovamente il tuo benessere"<sup>21</sup>. Giobbe cerca di rispondere, arriva persino a maledire Dio e a chiedere se c'è un giudice che possa fargli giustizia. Solo verso la fine del libro Dio interviene ma non gli dice che sotto c'è una scommessa, bensì invita Giobbe a guardare oltre la sua condizione per contemplare il mistero della creazione. Insomma non risponde veramente ma fa capire al lettore che la sofferenza, soprattutto dell'innocente, è un mistero<sup>22</sup>. Alla fine Dio premia Giobbe che, protestando contro l'ingiustizia subita, in realtà sta difendendo Dio dall'arbitrarietà del suo agire<sup>23</sup>, tornando quindi allo schema tradizionale che sembrava messo in crisi da libro stesso<sup>24</sup>.

In realtà la bibbia ebraica non dà risposte alla sofferenza dei giusti, se non rinviando il premio per la fedeltà a Dio nell'aldilà, come è detto chiaramente nel libro di Daniele: "Molti di quelli che dormono nella regione della polvere si risveglieranno: gli uni alla vita eterna e gli altri alla vergogna e per l'infamia eterna. I saggi risplenderanno come lo splendo-

<sup>20</sup> GIOBBE 2,13.

<sup>21</sup> GIOBBE 22,21

<sup>22</sup> È proprio questo scandalo del dolore innocente, non solo dell'uomo, ma dei viventi in genere, che ha portato Darwin a negare l'esistenza di un Dio creatore, vedendo quali indicibili sofferenze implica l'evoluzione delle specie viventi: come si può accettare che il mondo sia creato da un Dio buono se per arrivare all'uomo tante specie si sono estinte e nell'adattamento all'ambiente c'è un così grande impiego di violenza?

<sup>23</sup> Cfr. GIOBBE 42,10-17.

<sup>24</sup> In realtà è probabile che l'attuale forma del libro di Giobbe sia il frutto di una "normalizzazione" redazionale tesa ad attenuare la scandalosità di un testo che non teme di accusare Dio stesso o, meglio, l'idea che di Dio si aveva nel pensiero ebraico.

re del firmamento; coloro che avranno indotto molti alla giustizia risplenderanno come le stelle per sempre”<sup>25</sup>.

6. Se la malattia fisica è vista per lo più come conseguenza del peccato e addirittura ci sono una serie di disposizioni per tenere i malati a distanza, come nel caso delle leggi riguardanti i lebbrosi in Levitico 13-14, che cosa si dice nella bibbia riguardo alla cura da dare ai malati? Sostanzialmente nulla nell’Antico Testamento: la malattia è solo il tempo usato dal malato stesso per fare i conti con le proprie scelte e chiedere a Dio la guarigione, spesso accompagnata da una richiesta di perdono dei peccati, ma non c’è nessuna esortazione a prendersi cura dei malati. Ci sono esortazioni a soccorrere gli orfani e le vedove, ad accogliere gli stranieri, oltre ovviamente a prendersi cura del prossimo (cioè del vicino di casa o dell’appartenente al proprio popolo) ma non a curare i malati. In Giobbe persino la moglie l’unica cosa che sa fare è prenderlo in giro per la sua fiducia malriposta in Dio<sup>26</sup>. Quando il re Ezechia, ad esempio, si ammala, il profeta Isaia non compie neppure un atto di guarigione, ma si limita a far applicare da altri un impiastro di fichi, senza degnarsi di toccarlo<sup>27</sup>.

L’unico libro che si occupa del tema della cura di un malato è, ancora una volta, un testo deuterocanonico: il Libro di Tobia, dove il giovane Tobia, accompagnato dall’angelo Raffaele (che significa appunto “medicina di Dio” oppure “Dio guarisce”), troverà alcuni rimedi medici naturali che guariranno sia il padre affetto da cecità che la sua futura moglie Sara, colpita da un maleficio demoniaco. La presenza di Raffaele è la risposta di Dio alle preghiere dei due malati che, anziché essere guariti mi-

<sup>25</sup> DANIELE 12,2-3. È qui che nasce la fede nella risurrezione: dalla necessità cioè di dare una risposta al dolore dei giusti. L’Antico Testamento, fino ad un’epoca tardiva, non conosce l’idea di una vita dopo la morte: il premio o la punizione sono già dati in questa vita. Solo con le persecuzioni da parte dei greci nasce la domanda sulla sorte dei giusti che muoiono senza che Dio intervenga. La risposta è: dopo la morte riceveranno il premio. Su questa scia si pone anche il Libro della Sapienza e il Secondo Libro dei Maccabei, che non fanno parte della bibbia ebraica ma appartengono ai libri deuterocanonici.

<sup>26</sup> GIOBBE 2,9. Per le guarigioni operate da Elia ed Eliseo, compreso il risuscitamento di alcuni morti, si può vedere il Primo e il Secondo Libro dei Re.

<sup>27</sup> ISAIA 38,21. Unica eccezione è costituita dai miracoli compiuti da Elia ed Eliseo, non a caso presi a modello da Gesù in Luca 4,25-27. In 1 Re 17,17-24 Elia risuscita il figlio della vedova che l’ha ospitato come anche Eliseo risuscita un altro bambino in 2 Re 4,32-37. La guarigione di un pagano, invece da parte di Eliseo, vuole mostrare la superiorità del Dio di Israele ma non è effetto della solidarietà con chi soffre. Eliseo, inoltre, in altri casi fa morire chi lo prende in giro e fa accecare i nemici di Israele. Elia addirittura fa strage dei profeti del Dio Baal.

racolosamente, lo saranno attraverso l'arte medica, sempre però ispirata dall'alto. Riguardo al nostro tema, quindi, ritroviamo la sofferenza del giusto, causata da un evento naturale o dall'azione del Maligno (come in Giobbe) a cui giunge però pronta la risposta di Dio, seppur mediata dall'arte medica.

7. Un'ultima accezione della malattia che troviamo nell'Antico Testamento è la sua funzione di espiazione per il male commesso dagli altri: si tratta in realtà di un'estensione del principio secondo cui può subire la punizione anche chi non ha commesso la colpa ma è comunque discendente del trasgressore (fino alla quarta generazione) oppure suo suddito (nel caso del peccato del re). Solo che in questo caso è la persona stessa ad assumersi il compito di espia il peccato: è quanto fa la figura misteriosa del Servo sofferente di cui parla Isaia e che sarà usato dai cristiani per reinterpretare la passione e morte di Gesù come scelta volontaria per espia i peccati dell'umanità. Le parole del profeta sono molto esplicite: "Egli si è caricato delle nostre sofferenze, si è addossato i nostri dolori, e noi lo giudicavamo castigato, percosso da Dio e umiliato. Egli è stato trafitto per le nostre colpe, schiacciato per le nostre iniquità. Il castigo che ci dà salvezza si è abbattuto su di lui; per le sue piaghe noi siamo stati guariti"<sup>28</sup>. Sullo sfondo del testo si sommano due aspetti della cultura di quel tempo: da un lato l'idea che il male fisico è conseguenza del peccato; dall'altro l'idea che l'espiazione e il perdono dei peccati passa attraverso un sacrificio. Nel sistema religioso ebraico l'immolazione degli animali durante il culto aveva anche una funzione espiatoria vicaria: al posto dell'uomo peccatore, veniva offerto un animale. La figura anonima del servo attira su di sé la maledizione conseguente ai peccati del popolo e funge quasi da animale sacrificale per ottenere il perdono.

Questo modo di vedere il rapporto con Dio stride con la nostra cultura religiosa non violenta, ma era assolutamente conforme agli schemi culturali dell'antichità; l'elemento nuovo è la disponibilità di questo personaggio a sostituirsi sia a chi avrebbe dovuto essere condannato per i peccati sia alle vittime previste dal culto<sup>29</sup>. Si può capire perché questo

<sup>28</sup> ISAIA 53,4-5. In realtà non sappiamo se si tratta di una malattia fisica; potrebbe trattarsi delle sofferenze subite a causa di un atto violento. Ma il male subito è certamente conseguenza del peccato altrui.

<sup>29</sup> Non dobbiamo dimenticare la pratica dei sacrifici umani attestata nell'antichità e contro cui si scagliano spesso i profeti nella bibbia; per criticare questa pratica, uno dei redattori del pentateuco ha scritto il racconto del sacrificio (mancato) di Isacco in Genesi 22, quando

testo è uno dei passi fondamentali nella interpretazione cristiana della morte di Gesù che dona se stesso per manifestare che Dio vuole perdonare tutti i peccati dell'umanità e con questa morte di colpo vengono aboliti tutti i sacrifici dell'antica alleanza, come ci ricorda la Lettera agli Ebrei.

Anche con quest'ultimo tipo di riflessione, però, non si supera affatto la concezione antica del rapporto tra malattia e peccato, che sia quello personale o quello collettivo dell'umanità, per cui anche chi non ha direttamente peccato ne subisce le conseguenze, in una sorta di responsabilità collettiva; l'unica luce che si vede in fondo al tunnel è la speranza o forse la certezza che Dio ristabilirà l'ordine originario, distruggendo il peccato con le sue conseguenze. Tra i vari sogni dei profeti, infatti, spiccano quelli di alto spessore lirico sempre di Isaia: il ritorno degli esiliati, ad esempio, viene paragonato ad una nuova creazione dove le malattie scompaiono: "Allora si apriranno gli occhi dei ciechi e si schiuderanno gli orecchi dei sordi. Allora lo zoppo salterà come un cervo, griderà di gioia la lingua del muto"<sup>30</sup>.

8. Venendo al Nuovo Testamento, troviamo invece un nuovo approccio alla malattia, seppure all'interno dello stesso contesto culturale: innanzitutto i molti miracoli di Gesù stanno ad indicare che il tempo sognato dai profeti è finalmente giunto: nelle sue azioni di guarigione e di lotta contro il maligno Gesù dice che ormai il tempo della liberazione dal male è arrivato, non è più solo una speranza per il futuro. Quando Giovanni il Battista manda a chiedere dalla prigione a Gesù se è lui il Messia atteso, Gesù risponde: "Andate e riferite a Giovanni ciò che udite e vedete: i ciechi riacquistano la vista, gli zoppi camminano, i lebbrosi sono purificati, i sordi odono, i morti risuscitano, ai poveri è annunciato il Vangelo"<sup>31</sup>.

L'evangelista Matteo, inoltre, applica a Gesù guaritore il famoso passo di Isaia sul Servo sofferente, dandogli una nuova interpretazione non sacrificale: "Venuta la sera gli portarono molti indemoniati ed egli scacciò gli spiriti con la parola e guarì tutti i malati, perché si compisse ciò che era stato detto per mezzo del profeta Isaia: Egli ha preso le nostre infermità e si è caricato delle malattie"<sup>32</sup>. L'evangelista presenta in una

Abramo è stato messo alla prova da Dio ma viene fermato da un angelo mentre sta per uccidere il figlio come estrema prova di obbedienza a Dio.

<sup>30</sup> ISAIA 35,5-6.

<sup>31</sup> MATTEO 11,4-5.

<sup>32</sup> MATTEO 8,16-17.

luce positiva l'attenzione ai malati da parte di Gesù: non tanto come una lotta contro il male in una sorta di guerra tra titani, quanto piuttosto una presa in carico solidale delle sofferenze, una dimostrazione di prossimità. Gesù, infatti, non disdegna di toccare i malati, contravvenendo alle leggi di purità del Levitico, pur dimostrando, in tante occasioni, che non avrebbe bisogno di farlo, perché può guarire a distanza. L'esempio più emblematico è quello della guarigione di un lebbroso che troviamo nel vangelo di Marco: "Venne da lui un lebbroso, che lo supplicava in ginocchio e gli diceva: se vuoi puoi purificarmi! Ne ebbe compassione, tese la mano, lo toccò e gli disse: lo voglio, sii purificato!"<sup>33</sup>.

I vangeli sottolineano che Gesù ha compassione e di fronte alla morte dell'unico figlio di una madre vedova<sup>34</sup> e addirittura piange per la morte del suo amico Lazzaro<sup>35</sup>; è ancora più significativo che, nonostante si racconti che Gesù li risusciti entrambi, manifesti una profonda solidarietà con il dolore dei parenti per la loro morte.

La nascita della chiesa, simboleggiata dalla costituzione dei Dodici apostoli, inoltre, è strettamente legata con il compito di guarire le malattie e quindi di prendersi cura dei malati; nel vangelo di Marco, che è il più antico dei quattro, dice chiaramente lo scopo dell'esistenza della comunità: "Ne costituì dodici che chiamò apostoli, perché stessero con lui e per mandarli a predicare con il potere di scacciare i demoni"<sup>36</sup>; più avanti viene descritta anche la loro missione: "Chiamò a sé i Dodici e prese a mandarli a due a due e dava loro potere sugli spiriti impuri ... Ed essi, partiti, proclamarono che la gente si convertisse, scacciavano molti demoni, ungevano con olio molti infermi e li guarivano"<sup>37</sup>. Sia i primi tre vangeli che in seguito gli Atti ci raccontano, infatti, che non solo Gesù esercita il ministero di guarigione, ma anche i suoi discepoli entrano in relazione e addirittura in contatto fisico con i malati, andando oltre i divieti dell'Antico Testamento.

Ma la vera inversione valoriale si ha nel Nuovo Testamento quando Gesù stesso si identifica con il malato, quando descrive il giudizio finale e presenta un'umanità divisa in pecore e capri: "Ho avuto fame e mi avete dato da mangiare, ho avuto sete e mi avete dato da bere, ero straniero

<sup>33</sup> MARCO 1,40-41. Anche nel caso della guarigione della suocera di Pietro, in Marco 1,31, l'evangelista sottolinea che Gesù si accosta e la prende per mano.

<sup>34</sup> LUCA 7,13.

<sup>35</sup> GIOVANNI 11,33.35.

<sup>36</sup> MARCO 3,14: la presenza dei demoni nell'uomo, chiamati anche spiriti impuri, è un modo per indicare le malattie, soprattutto quelle di carattere psicologico.

<sup>37</sup> MARCO 6,7.12.

e mi avete accolto, nudo e mi avete vestito, malato e mi avete visitato”<sup>38</sup>. La malattia non è vista solo come segno del male ma come icona di Gesù ultimo, di Colui, cioè che, come dice Paolo, “ha assunto una condizione di schiavo”<sup>39</sup>.

Lo stesso Paolo fa delle sue malattie un motivo di vanto perché nella sua debolezza si manifesti la forza di Dio<sup>40</sup> e ricorda ad una comunità fondata da lui di averli evangelizzati a causa di una malattia durante la quale è stato da loro amorevolmente assistito<sup>41</sup>. La malattia, quindi, nel cristianesimo nascente cessa di essere solo una manifestazione del male e di essere vissuta come espiazione di una colpa e diventa sempre più luogo in cui si fa esperienza di Dio e di Gesù Cristo; questo sia perché Gesù, creduto e annunciato come Messia crocifisso, scandalo per i giudei e pazzia per i pagani<sup>42</sup> si identifica con chi è afflitto dalle malattie, sia perché, di conseguenza, la cura di chi è debole e malato diventa un autentico servizio a Cristo: “In verità io vi dico: tutto quello che avete fatto a uno solo di questi miei fratelli più piccoli, l’avete fatto a me”<sup>43</sup>.

9. Il cambiamento della percezione della malattia, da segno di maledizione a luogo di esperienza di Dio e di incontro con Cristo, è tanto radicale nel cristianesimo che la cura e la vicinanza al malato diventano un segno sacramentale: nella tradizione cattolica, infatti, l’unzione dei malati è uno dei sette sacramenti, quei segni cioè che per la fede manifestano e veicolano un’azione efficace dell’amore e della grazia di Dio. Tutti i sacramenti sono riconducibili ad un’azione o a una parola di Gesù per cui nella liturgia cristiana non si è lasciato cadere uno degli aspetti più importanti dell’azione di Gesù in favore dell’uomo che è la guarigione dei malati, un carisma che Gesù ha voluto affidare esplicitamente, come abbiamo visto, alla sua comunità. L’istituzione come sacramento dice che la vicinanza a chi soffre e la cura dei malati è una caratteristica essenziale dell’essere chiesa, sancita anche da un regolamento presente nella Bibbia, nella Lettera di Giacomo: “Chi è malato, chiami presso di sé i presbiteri della chiesa ed essi preghino su di lui, ungendolo con olio nel nome del Signore. E la preghiera fatta con fede salverà il malato: il Si-

<sup>38</sup> MATTEO 25,35-36.

<sup>39</sup> Cfr. FILIPPESI 2,7.

<sup>40</sup> Cfr. 2 CORINZI 12,9-10.

<sup>41</sup> Cfr. GALATI 4,13-14.

<sup>42</sup> Cfr. 1 CORINZI 1,23.

<sup>43</sup> MATTEO 25,40.

gnore lo sollevierà e se ha commesso peccati, gli saranno perdonati”<sup>44</sup>. In questo testo vediamo che non viene negato il legame tra malattia e peccato, seguendo l’opinione condivisa del contesto culturale antico, ma allo stesso tempo non viene assolutizzata: la malattia non necessariamente è conseguenza del peccato (“se ha commesso peccati”) ma è sempre occasione in cui si può fare l’esperienza dell’incontro salvifico con Dio e della comunione tra gli uomini fatta di preghiera e servizio<sup>45</sup>.

**10.** In un saggio di qualche anno fa, dal titolo: “Ascesa e affermazione del cristianesimo. Come un movimento oscuro e marginale è diventato in pochi secoli la religione dominante dell’Occidente”<sup>46</sup>, il sociologo americano Rodney Stark riflette sull’importanza che hanno avuto due grandi epidemie dei primi secoli della nostra era per l’espansione del cristianesimo: si tratta della pandemia chiamata di Marco Aurelio, avvenuta nel II secolo e soprattutto quella detta di San Cipriano (perché ne parla nelle sue opere) avvenuta a metà del III secolo. La tesi sostenuta da Stark è che proprio durante questi due eventi, mentre i pagani fuggivano terrorizzati (compreso il grande medico Galeno) non curando i malati, i cristiani restavano vicino ai malati. Molti certamente sono morti ma chi sopravviveva ed era immunizzato poteva assistere “miracolosamente” gli altri malati i quali spesso semplicemente avevano bisogno di cibo ed acqua per superare la crisi. Chi veniva abbandonato invece, se non moriva per il morbo, moriva per inedia e disidratazione. I cristiani, inoltre, non assistevano solo gli appartenenti al proprio gruppo, ma anche i pagani o perché parenti o perché vicini, aumentando la possibilità che i guariti rimanessero affascinati dai gesti di carità ricevuti e convertendosi. Un secolo più tardi, anche l’imperatore Giuliano, ricordato come apostata, riconosceva che i cristiani erano più attenti dei pagani nel prendersi cura di chi ha bisogno per cui esortava i sacerdoti pagani a coltivare la pratica della carità per essere concorrenziali con i cristiani. Infine tra i cristiani, durante la pandemia, per motivi religiosi non diminuiva il tasso di natalità (sia perché più aperti alla vita, sia perché rifiutavano l’aborto) per cui alla fine di questi grandi eventi pandemici erano percentualmente di più

<sup>44</sup> GIACOMO 5,14-15.

<sup>45</sup> L’unzione con l’olio non è da interpretare come uso magico della materia, ma come farmaco per il processo di guarigione, come è raccontato anche nella famosa parabola del buon Samaritano in Luca 10,34: “Gli si fece vicino, gli fasciò le ferite, versandovi olio e vino”.

<sup>46</sup> Edito in Italia nel 2007 dall’editore Lindau. In particolare si veda il capitolo intitolato: “Epidemie, legami sociali e conversioni”, alle pagine 105-133.



i cristiani e coloro che avevano relazione con loro a sopravvivere, rispetto ai pagani.

Questa, secondo l'autore, è una delle cause che spiega l'ascesa del cristianesimo ben prima della concessione dei privilegi imperiali del IV secolo della nostra ed è in continuità con quel cambio radicale di mentalità che si può notare nella stessa bibbia dove si passa dalla convinzione tradizionale e condivisa con le culture circostanti secondo cui la malattia è segno di un disordine o, in termini religiosi, conseguenza di un peccato, all'idea che la malattia è un'occasione per esercitare la virtù della carità. Anzi, si arriva addirittura alla situazione estrema per cui Gesù stesso, creduto come figlio di Dio dai cristiani, si identifica con il malato. Il punto di arrivo di questo capovolgimento è l'aver reso la cura del malato un vero e proprio sacramento di guarigione: l'Unzione degli infermi. L'esistenza di questo sacramento ci ricorda due cose fondamentali per darsi cristiani: la vicinanza a chi soffre, dove posso fare l'esperienza dell'incontro con Cristo in modo certo e l'importanza delle cure sanitarie come dovere etico del cristiano che nel segno dell'olio per gli infermi trova simboleggiata ogni forma di cura farmaceutica necessaria mentre nella preghiera fatta intorno al letto del malato prescritta dall'apostolo Giacomo, ricorda che ogni cura, pur con le dovute cautele, esige prossimità, un legame di fiducia tra chi soffre e chi se ne prende cura.

## COVID-19, OVVERO LA VULNERABILITÀ DELL'*HOMO DEUS*

MASSIMO SCIARRETTA

SOMMARIO: 1. Uno sguardo a volo d'uccello. – 2. Lo Spillover nel mercato di Wuhan. – 3. Scienza, tecnica e capitali: l'impronta indelebile dell'uomo. – 4. L'ingegnerizzazione della vita: da animali a Dèi.

1. Come affrontare la tematica, al contempo, attualissima ed epocale della pandemia da Covid con gli occhi dello storico? Come, cioè, analizzare storicamente siffatto avvenimento senza farsi trascinare dalla corrente dei fatti che si susseguono a ritmo frenetico, mantenendo quel distanziamento prima di tutto temporale che Eric Hobsbawm – nell'incipit del suo "Secolo Breve" – definisce «sguardo a volo d'uccello»?

In questo caso, la difficoltà ad applicare alla nostra analisi la metafora dell'animale in volo utilizzata dallo storico britannico è plasticamente raffigurata non solo dall'assenza del necessario distacco cronologico. Invero – ironia della sorte – se pensiamo alla disputa feroce attorno al luogo originario in cui il *coronavirus* ha effettuato il salto di specie, è proprio un animale in volo (il pipistrello) ad aver condotto la nostra comprensione dei fatti dalla limpidezza dello sguardo d'insieme alle nebbie delle certezze passibili di smentita: alla fine, dove tutto è cominciato? Su di un tavolaccio di un *wet market* o, come sostengono alcuni, da una provetta di un laboratorio?

Per converso, proprio l'esempio dell'animale in volo "fuor di metafora" – inteso, quindi, nella sua fisicità – può indicarci una possibile chiave di lettura della pandemia che sta sconvolgendo il mondo. Di fatto, che lo *spillover* sia avvenuto a causa di una pratica primitiva e insalubre come la macellazione di animali selvatici, oppure per una procedura sofisticata e asettica come l'ingegnerizzazione dell'agente patogeno in un laboratorio di massima sicurezza, c'è un fattore che ne accomuna le dinamiche: l'azione dell'uomo, perennemente proteso a fare uso della natura per piegarla al proprio volere.

Lo snaturamento radicale propiziato dall'azione antropica ha propiziato il passaggio dal concetto di "natura" a quello di "ambiente" inteso come «luogo di modificazioni e di processi storici»<sup>1</sup>. Ciò è datato sin dai tempi antichi, nelle società occidentali come in quelle orientali, dal mo-

<sup>1</sup> S. IOVINO, *Filosofia dell'ambiente*, Roma, 2004, 17.

mento che tutte le società storiche sono o sono state energivore. Basti pensare all'estrazione di piombo realizzata dai romani per i più svariati usi, all'epoca dell'Impero<sup>2</sup>. O ai boschi del Mediterraneo, il cui disboscamento in corso fin dall'antichità ne ha determinato la sparizione già in età medievale. O, infine, alla pratica dell'estrazione del rame e all'uso diffuso del mercurio nella Cina della dinastia Tang (618-907 d.C.)<sup>3</sup>.

Tuttavia, il vero salto qualitativo è avvenuto grazie a quella che Karl Marx ha definito – non senza una vena di ammirazione – «l'influenza civilizzatrice del capitale». Infatti, tra il XVII e il XIX secolo, con la consacrazione della proprietà privata, dell'economia monetaria, del commercio globale e, soprattutto, dello sviluppo industriale, si produsse un livello di società «rispetto al quale tutti i livelli precedenti appaiono semplicemente come sviluppi locali dell'umanità e come idolatria della natura», ora non più vista come una forza di per sé, ma come un oggetto di utilità per l'uomo, subordinata ai bisogni umani «sia come oggetto del consumo, sia come mezzo della produzione»<sup>4</sup>.

La messa in tensione del rapporto tra l'uomo – che attraverso il suo agire incessante supera la soggezione verso lo stato di natura – e la natura – la quale, proprio a causa dell'uomo, perde irrimediabilmente quel suo “stato” originario –, produce una incrinatura nella stretta relazione che ci lega con la biosfera, le piante, gli animali, impoverendo anche la qualità del nostro stare al mondo. Il risultato è quello di vivere nell'illusione «di rimanere sempre sani in un mondo malato», come ha ammonito il Papa che si richiama al santo ecologista per eccellenza, Francesco, nella preghiera straordinaria celebrata per implorare la fine della pandemia, il 27 marzo scorso, in una piazza San Pietro deserta<sup>5</sup>.

Interpretata sotto questa angolazione, la vicenda legata alle possibili cause sorgive dell'esplosione della pandemia da Covid-19 non possono che essere considerate, entrambe, “naturali”. Vediamo più approfonditamente perché, a cominciare dall'ipotesi che rimanda alla causa natura-

<sup>2</sup> S. PREUNKERT, J. R. MCCONNEL, H. HOFFMANN, *et al.* (2019), *Lead and antimony in basal ice from Col du Dome (French Alps) dated with radiocarbon: A record of pollution during antiquity*. In «*Geophysical Research Letters*», 46, 4953-61. Consultabile alla pagina <https://doi.org/10.1029/2019GL082641>. Ultimo accesso: 17 giugno 2020.

<sup>3</sup> S. CALIFANO, *Storia dell'alchimia. Misticismo e esoterismo all'origine della chimica moderna*, 2ª edizione, Firenze, 2016, 7-12.

<sup>4</sup> K. MARX, *Il Capitalismo e la crisi. Scritti scelti*, a cura di V. GIACCHÉ, Milano, 2009, 82-3.

<sup>5</sup> Si tratta, del resto, di parole in linea con la concezione di ecologia integrale che permea anche la prima e più famosa enciclica di Papa Francesco. Cfr. FRANCESCO, *Laudato si'*. *Lettera Enciclica sulla cura della casa comune*, Città del Vaticano, 2015.

le *strictu sensu*, ovverosia, la teoria del salto di specie avvenuta nel mercato di Wuhan.

2. Il divulgatore scientifico David Quammen, ormai divenuto famoso grazie al profetico lavoro del 2012, intitolato – per l'appunto – *Spillover*, in un passo di questo libro scrive:

Là dove si abbattono gli alberi e si uccide la fauna, i germi del posto si trovano a volare in giro come polvere che si alza dalle macerie. Un parassita disturbato nella sua vita quotidiana e sfrattato dal suo ospite abituale ha due possibilità: trovare una nuova casa, un nuovo tipo di casa, o estinguersi. Dunque, non ce l'hanno con noi, siamo noi a esser diventati molesti, visibili e assai abbondanti<sup>6</sup>.

Quammen affermava in tempi non sospetti ciò che oggi è sotto gli occhi di tutti, e cioè che la distruzione degli ecosistemi ha tra le sue conseguenze la sempre più frequente comparsa di patogeni in ambiti più vasti di quelli originari.

L'annichilimento costante della vegetazione e degli animali che in essa vivono è ritenuto sacrificio indispensabile per estrarre risorse energetiche funzionali alla nostra crescita economica (il coltan in Congo, il gas di scisto in Argentina, il carbone in Cina); per dare nuovo "spazio vitale" alle nostre metropoli sovrappopolate (Mumbai, Rio de Janeiro); per collegare in modo più veloce città o nazioni (la Trans-Amazzonica); per arredare i nostri appartamenti (il legno di una delle ultime foreste vergini europee, nei Carpazi); per soddisfare i nostri appetiti (*wet market*) o la nostra sete di dominio e di avventura (bracconaggio).

In una serie di documentari naturalistici prodotti nel 2016 da Bill Markham ed intitolata "Notte sul pianeta Terra", gli operatori, con l'aiuto di tecnologie all'avanguardia, sono riusciti a filmare come se fosse giorno gli animali della selva nel momento della notte più buia, quando questi, protetti dalle tenebre e grazie ad una vista incomparabilmente migliore della nostra, escono per procacciarsi il cibo necessario alla loro sopravvivenza. Studiando gli animali che agiscono indisturbati, si può apprendere, non senza un certo stupore, che in una megalopoli di più di 18 milioni di abitanti come Mumbai più di mille cani ogni anno vengono divorati dai numerosi leopardi che, sconfinando sull'asfalto, entrano nei

<sup>6</sup> D. QUAMMAN, *Spillover. L'evoluzione delle pandemie*, Milano, 2014, 44.

condomini, scavalcano i muri di recinzione delle case, rovistano tra i resti delle pattumiere.

Con le fonti di cibo naturali che scarseggiano, la distruzione continuata del loro *habitat* naturale e l'iper popolamento umano, una quantità sempre maggiore di animali selvatici (dai leopardi agli elefanti, passando per le scimmie e gli orsi) invade le metropoli per saziare i propri appetiti, a loro volta divorata dal predatore alfa per eccellenza<sup>7</sup>, l'uomo, così moltiplicando i contatti e la possibilità di trasmissione di agenti patogeni.

La questione legata alla distruzione degli ambienti più selvaggi, tuttavia, è solo uno degli aspetti da considerare in rapporto al Covid-19. Un'altra è quella dell'applicazione su scala industriale della pratica dell'addomesticamento degli animali più docili, risalente alla rivoluzione agricola del Neolitico, ma trasformatasi nell'ultimo secolo in un modello planetario di allevamento iper-intensivo legato alle macro-fattorie.

Il paesaggio agreste del XXI secolo, ormai totalmente antropizzato, è così dominato dall'occupazione complessiva del bestiame per una porzione che l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) stima essere pari al 30% dell'intera superficie terrestre non ricoperta dai ghiacci<sup>8</sup>, il che – oltre a rovinare i piccoli allevatori locali – risulta tra le principali cause del *Global warming*<sup>9</sup>.

Con un movimento uguale e contrario, concomitantemente al disbosciamento finalizzato al pascolo, il sistema di macro sfruttamento di allevamenti produce i cosiddetti *landless systems* in cui si affollano migliaia di animali, stipati in spazi angusti ed alimentati da macchinari automatizzati.

Secondo quanto hanno segnalato, nel 2004, l'Organizzazione mon-

<sup>7</sup> Secondo un recente report del WWF, negli ultimi 44 anni si sono estinte il 60% delle specie animali del pianeta. WWF, *Living Planet Report 2018*, consultabile alla pagina [https://wwf.panda.org/knowledge\\_hub/all\\_publications/living\\_planet\\_report\\_2018](https://wwf.panda.org/knowledge_hub/all_publications/living_planet_report_2018). Ultimo accesso: 11.6.2020.

<sup>8</sup> Sono, questi, i dati forniti dalla FAO, nel suo documento *Livestock's long shadow* (2006), consultabile sul sito ufficiale della FAO, alla pagina <http://www.fao.org/3/a0701e/a0701e00.htm>. Ultimo accesso: 17 giugno 2020.

<sup>9</sup> Secondo il report dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) – l'organizzazione scientifica più accreditata al mondo negli studi sui cambiamenti climatici –, l'incidenza delle emissioni imputabili al comparto agroalimentare nel suo insieme (allevamento, agricoltura e trasformazione legata all'industria alimentare) è pari al 24% di emissione di CO<sub>2</sub>. Cfr. *Climate Change 2014 Mitigation of Climate Change*, reperibile sul sito ufficiale dell'organizzazione, alla pagina <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3>. Ultimo accesso: 17.6.2020.

diale della sanità (OMS), l'Organizzazione mondiale della salute animale (OIE) la stessa FAO e, in tempi più recenti, un numero sempre maggiore di studi<sup>10</sup>, tale sistema legato agli allevamenti industriali delle *Mega-farms* ha provocato la propagazione di nuove malattie trasmesse dagli animali agli esseri umani e un incremento globale di infezioni resistenti agli antibiotici, a causa degli ambienti promiscui ed insalubri in cui sono stipate le bestie, degli ormoni della crescita loro somministrati e del contatto tra il bestiame e la fauna selvatica, il cui *habitat* – come abbiamo visto – è drammaticamente aggredito dalla deforestazione.

Il complesso di sterminati allevamenti organizzati secondo processi meccanizzati di alta efficienza rivela due cose in contrasto tra loro. Da un lato, ci mostra che gli standard materiali dell'individuo medio dell'ultimo secolo (l'aspettativa di vita, la mortalità infantile, l'assunzione di calorie) sono indubbiamente superiori a quelli del secolo anteriore, a dispetto di una crescita demografica esponenziale<sup>11</sup>; dall'altro lato, ci dice che possiamo congratularci con noi stessi riguardo alle conquiste senza precedenti compiute solo se ignoriamo il destino dell'ecosistema e di tutti gli altri esseri che vi abitano, incoscienti del fatto che la questione ambientale ci fa diventare tutti passeggeri del Titanic, anche se alcuni viaggiano in prima ed altri in terza classe.

La patente crisi ecologica provocata da un simile concetto di sviluppo ha finito con l'indebolire l'ideologia che vi è sottesa, mettendo in crisi le filosofie della storia che guardano al divenire come un processo lineare e unidirezionale proiettato verso un futuro sinonimo di progresso, dal momento che, visto dal punto di vista della vegetazione che fornisce l'ossigeno, degli animali che danno nutrimento o delle sorgenti che donano acqua, lo sviluppo industriale ha fornito l'innescò per il costante quanto inesorabile peggioramento delle proprie condizioni.

**3.** L'impatto dell'impronta umana sulla biosfera, in realtà, sembra di tale portata da aver travalicato i limiti della storia per interessare quelli

<sup>10</sup> Sul punto, si vedano, tra i tanti, R. WALLACE, *Big Farms make Big Flu: Dispatches on Infectious Disease, Agribusiness, and the Nature of Science*, New York, Monthly Review Press, 2016; T. WANG *et al.*, *Spatio-temporal cluster and distribution of human brucellosis in Shanxi Province of China between 2011 and 2016*, in «Nature Communications», 2018, SP – 16977, VL – 8, IS – 1, consultabile online sul sito della rivista, all'indirizzo <https://www.nature.com/articles/s41598-018-34975-7#citeas>. Ultimo accesso: 17.6.2020.

<sup>11</sup> In uno spazio cronologico più dilatato, dagli albori della Rivoluzione Industriale, la popolazione è passata dagli scarsi 900 milioni ai prossimi 9,8 miliardi previsti per il 2050. Sul punto, *World Population Prospect 2019*, consultabile sul sito dell'ONU, alla pagina <https://population.un.org/wpp>. Ultimo accesso: 17.06.2020.

della geologia, dal momento che – secondo un numero sempre più numeroso di studiosi, capitanati dal premio Nobel Paul Crutzen – proprio a partire dal momento in cui l'uomo prometeico si è definitivamente liberato dai ceppi che lo avevano incatenato al malthusianesimo<sup>12</sup>, rubando agli antichi Dèi il sacro fuoco dello sviluppo senza limiti, la Terra ha cominciato ad entrare in una nuova era geologica: l'antropocene. Un'era caratterizzata da radicali modifiche territoriali, strutturali e climatiche cagionate, per l'appunto, dalla continuata azione tellurica portata avanti dal suo più infaticabile abitante ed iniziata, simbolicamente, con la scoperta del motore a vapore, nel 1784<sup>13</sup>.

Il corollario che ne discende è lo «scompaginamento» anche della classica ripartizione dei tre tempi storici postulata da uno dei massimi esponenti della storia sociale, Fernand Braudel.

Alla luce della catastrofe ecologica che stiamo vivendo, la storia strutturale, che per l'autore di *La Méditerranée* riguarda le relazioni tra l'uomo e l'ambiente e che si presenta quale elemento profondo dell'indagine storica, pressoché immobile, impercettibile nelle sue fluttuazioni, diverrebbe, infatti, non più la tela di fondo all'interno della quale contestualizzare le vicende storiche di *longue durée*, ma un panorama provvisorio, cangiante come i ghiacciai che si liquefano e le foreste che scompaiono, gli oceani che si innalzano e il clima che impazzisce.

Signore del pianeta e terrore dell'ecosistema, l'*homo sapiens*, a partire dall'età moderna, ha raggiunto tale incredibile aumento delle sue capacità estrattive, produttive e modificative dell'ambiente grazie alla combinazione tra gli ingenti investimenti di capitali e i passi da gigante compiuti nel campo della scienza e della tecnologia, secondo un processo che, tuttora, si autoalimenta.

Come ci ha spiegato mirabilmente l'economista Giovanni Arrighi nel suo *Lungo XX Secolo*, sin dal Seicento il capitalismo (con un avvicendamento tra le nazioni-guida, dall'Europa agli USA) ha fomentato siffatta primazia scientifico-tecnologica soprattutto grazie ad un sofisticato sistema finanziario<sup>14</sup>. Esso, che ha servito tanto gli imprenditori privati quanto i governi, sta alla base del processo sequenziale che un altro insigne studioso, Immanuel Wallerstein, ha definito «planetarizzazione» (1750 ca. -1850 ca.), con la formazione di un unico «sistema-mondo» che oggi – con l'emergere di nuovi protagonisti ed il progressivo spo-

<sup>12</sup> Sul punto, rimando al lavoro di D. LANDES, *Il Prometeo liberato*, Torino, 2000.

<sup>13</sup> Cfr. P. CRUTZEN, *Benvenuti nell'antropocene*, Milano, 2005.

<sup>14</sup> Cfr. G. ARRIGHI, *Il lungo XX secolo. Denaro, potere e le origini del nostro tempo*, Milano, 2014.

stamento dell'asse egemonico dall'Atlantico al Pacifico – chiamiamo globalizzazione.

La fede che il libero mercato nutre nei riguardi di un modello di crescita lineare in un pianeta che si muove su di un piano circolare si basa su di una grande scommessa perenne, un “pagherò” che un sistema imperniato sulla ininterrotta produzione di debito promette incessantemente di pagare contando su nuove scoperte in grado di saldare il conto senza chiederci di cambiare il nostro *modus operandi*.

Sostiene a tal proposito lo storico Yuval Harari:

Un branco di lupi sarebbe assolutamente folle a pensare che la disponibilità di pecore possa crescere indefinitamente. L'economia umana è riuscita nondimeno a crescere esponenzialmente nel corso di tutta l'era moderna, grazie unicamente al fatto che gli scienziati, ogni pochi anni, hanno fatto qualche nuova scoperta – come quella dell'America – o qualche nuova invenzione – come quella di un motore a combustione interna o di una pecora geneticamente modificata. Le banche e i governi stampano le monete ma, alla fin fine, sono gli scienziati che pagano il conto<sup>15</sup>.

4. Lo stesso storico israeliano – nel presentare la storia del pianeta come un susseguirsi di fasi che vanno dalla fisica (*Big Bang*) alla chimica (nascita degli atomi e delle molecole), alla biologia (formazione di organismi), per finire con la storia (protagonismo di uno di questi organismi, un animale appartenente alla specie *sapiens*) –, avanza l'ipotesi che l'essere umano, grazie alla rivoluzione cognitiva, stia cercando di spingersi oltre i limiti biologici, «a spezzare le leggi della selezione naturale, sostituendole con quelle della progettazione intelligente»<sup>16</sup>.

Si tratta di qualcosa della quale, con le lenti dell'oggi, riusciamo a cogliere appena dei contorni sfocati e, tuttavia, in molti laboratori sparsi nel mondo scienziati lavorano intravedendo nella ridefinizione del nostro DNA l'ultima frontiera del sapere. Attraverso la bioingegneria, la *cyberingegneria* e l'ingegneria della vita inorganica, programmi come il “Progetto Gilgamesh” lavorano con il fine dichiarato del raggiungimento dell'immortalità. Nella maggior parte, si tratta di ricerche concepite con un fine di utilità sociale (la sconfitta di un virus o di malattia esistente, o la prevenzione della loro comparsa), ma che possiedono il potenziale di portare alla creazione della più ingiusta delle società: quella diffe-

<sup>15</sup>Y. N. HARARI, *Da animali a Dèi. Breve storia dell'umanità*, Milano, 2019, 391.

<sup>16</sup>*Ivi*, p. 493.



rente non più e non solo per ricchezza, ma per geni. Di lì, il rischio di dare vita ad esseri eletti che si liberano dai ceppi della biologia al costo, tuttavia, di divenire qualcosa di differente dall'essere umano stesso, sacrificando sull'altare dell'individualità l'appartenenza ad una unica specie.

Come sostiene Harari, in un futuro non lontano, gli esseri umani sarebbero in grado di originare vita dei superuomini in possesso non solo di caratteristiche fisiche diverse, ma anche di diversi mondi cognitivi ed emozionali, giacché «gli scienziati potrebbero programmare gli spiriti quanto i corpi», cagionando secondo ciò che egli, nel suo saggio del 2014, intravede come il passaggio «da animali a Dèi».

Tale riflessione ci connette con la seconda delle possibili ipotesi avanzate circa l'origine del *coronavirus*, che potremmo definire “naturale in senso lato”, ovvero sia l'ingegnerizzazione dell'agente patogeno, possibile effetto collaterale di quel «regime di disturbo ecologico permanente»<sup>17</sup> che il padre degli *environmental studies*, John McNeill, definisce essere la caratteristica storica più significativa degli ultimi secoli.

Se il virus fosse fuoriuscito da un laboratorio, quindi, ciò rappresenterebbe l'ultimo dei tanti esempi paradigmatici di come la manipolazione della natura renda l'ambiente che ci circonda e noi stessi degli organismi tanto più fragili quanto più sofisticati. Invero, come ha osservato lo scrittore Ignacio Ramonet, la spettacolare supremazia tecnologica della quale ci vantiamo a poco è servita nel momento dell'emergenza-pandemia, nella misura in cui essa è stata soppiantata da pratiche antiche, in una nemesi storica quanto mai rivelatrice della nostra condizione umana:

Per applicare tre obiettivi urgentissimi – disinfettarci le mani, confezionare mascherine e frenare l'avanzata del virus – l'umanità ha dovuto ricorrere a prodotti e tecniche vecchi di secoli. Rispettivamente: il sapone, scoperto dai romani prima della nostra era; la macchina per cucire, inventata da Thomas Saint circa nel 1790; e, soprattutto, la scienza del confinamento e dell'isolamento sociale, affinata in Europa contro le decine di ondate di peste successive al quinto secolo<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Cfr. J. R. MCNEILL, *Qualcosa di nuovo sotto il sole. Storia dell'ambiente nel XX secolo*, Torino, 2002, XVI.

<sup>18</sup> I. RAMONET, *La madre di tutte le pandemie. Quando l'apocalisse bussava alla porta*, «Il Manifesto», 3.5.2020. Consultabile sul sito ufficiale della rivista, alla pagina <https://ilmanifesto.it/la-madre-di-tutte-le-pandemie>. Ultimo accesso: 17.06.2020.

Il disancoramento da un misurato rapporto tra *sauwagerie* e progresso è, pertanto, la cartina di tornasole della vulnerabilità di quest'*homo Deus* in epoca di pandemia, dimentico che un ambiente di sofferenza genera sofferenza.

In aperto contrasto con questa visione dell'essere umano «modello e misura di tutte le cose»<sup>19</sup>, la recente corrente storiografica della *Big history* ha proposto che lo studio della storia partisse da una riconfigurazione della scansione temporale dei processi storici, ovvero, da un grande racconto delle origini che, dal *Big Bang* ai giorni nostri, fosse capace di parlarci della realtà che ci circonda superando la frantumazione indotta da un approccio eccessivamente specialistico e da una visione poco relazionale del rapporto esistente tra storia umana e storia naturale. Partendo, cioè, dall'estensione della storia dell'umanità sulla più ampia scala temporale concepibile, questo gruppo di studiosi ha sollecitato gli storici che già avevano provveduto ad allargare l'oggetto di indagine di campo su scala geografica mondiale (pensiamo alla *World History*, o ai *Postcolonial Studies*) a compiere una scelta altrettanto radicale al livello temporale, riconoscendo la scala cronologica adeguata allo studio della storia nel Tempo inteso nella sua totalità<sup>20</sup>.

È un invito che, con un differente approccio, ha colto un fotografo storicamente impegnato nel sociale come Sebastião Salgado, che deve la sua fama ai ritratti impareggiabili dello sfruttamento dell'uomo sull'uomo e ai *fotoreportage* su guerre civili e genocidi. Il fotografo brasiliano da tempo investe il suo tempo e la sua arte per immortalare il rapporto tra le foreste tropicali dell'Amazzonia, i ghiacciai dell'Antartide, i deserti dell'Africa e le comunità autoctone che abitano quei luoghi primordiali, nell'intento di difendere quel "sale della Terra"<sup>21</sup> che, in un ribaltamento del messaggio evangelico, diviene il pianeta senza la presenza dell'uomo (o, per lo meno, dell'uomo "civilizzato"), non più ingrediente sapido del Creato, ma suo veleno corrosivo.

Dal punto di vista storiografico, si tratta di discussioni relativamente

<sup>19</sup> L. ALBERTI, *Dell'architettura, della pittura e della statua*. Traduzione di Cosimo Bartoli, Bologna, 1782, 295.

<sup>20</sup> Sul punto si vedano le pagine dedicate alla storiografia dell'ambiente nel volume di L. DI FIORE; e M. MERIGGI, *World History. Le nuove rotte della storia*, Bari, Laterza, 2011, pp. 62-75. In particolare, le pp. 73-4.

<sup>21</sup> Il *Sale della Terra* è, per l'appunto, il nome del documentario co-diretto da Wim Wenders e Juliano Ribeiro Salgado incentrato sulle riflessioni per immagini di Sebastião Salgado relativamente al nostro rapporto con la natura. Si tratta di una tematica alla quale il fotografo ha dedicato anche le sue pubblicazioni più recenti, come *Genesis* (Colonia, 2013) e *Dalla mia Terra alla Terra* (Milano, 2014).

recenti, iniziate simbolicamente nel 1962, data di pubblicazione di *Silent Spring*, il primo lavoro scientifico su questioni legate all'ambiente della biologa statunitense Rachel Carson<sup>22</sup>. La clessidra del tempo, tuttavia, non concede attenuanti al bicentenario ritardo che intercorre tra la storia della questione ambientale e la storia della nostra presa di coscienza dell'esistenza della questione medesima. Quello che l'ultimo rapporto di Greenpeace ha definito «Conto alla rovescia verso l'estinzione»<sup>23</sup> ci obbliga a domandarci se una certa maniera di intendere l'antropocentrismo non sia niente di più che uno sguardo ombelicale verso il mondo. Una cosa è certa: il pianeta che abitiamo è nato senza di noi e, anche se con profonde ferite, ci sopravviverà. Si tratta solo di sapere per quanto tempo abbiamo intenzione di continuare ad abitarlo<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> R. CARSON, *Primavera silenziosa*, Milano, 2016.

<sup>23</sup> GREENPEACE, *Countdown to extinction. What will it take to get companies to act?*, rapporto dell'associazione ambientalista Greenpeace diffuso in occasione del vertice mondiale del *Consumer goods forum*, consultabile sul sito ufficiale, alla pagina <https://www.greenpeace.org/international/publication/22247/countdown-extinction-report-deforestation-commodities-soya-palm-oil>. Ultimo accesso: 17.6.2020.

<sup>24</sup> Per ulteriori approfondimenti sulla tematica, rimando al mio lavoro *Gaia come persona*, In «ANNALI», Collana Pubblicazioni del Dipartimento Giuridico dell'Università degli Studi del Molise, Anno 2019, n.°20 [saggio], Napoli, 439-50.

**PHILIP ROTH  
E LA FENOMENOLOGIA DELLA PAURA:  
PER UNA LETTURA DEL ROMANZO *NEMESIS***

FRANCESCA D'ALFONSO

*Vi radunerete nelle vostre città e io  
manderò in mezzo a voi la peste e sarete  
dati in mano al nemico.*  
Levitico 26:25

1. L'analisi di un romanzo come *Nemesis* può essere condotta tenendo conto dell'entrata in scena del Covid-19 che consente una interpretazione del capolavoro di Philip Roth quale metafora delle condizioni psicologiche, fisiche e morali che si determinano con l'arrivo dell'epidemia. È inutile sottolineare che, nel caso di un contagio mortale o fortemente invalidante, l'effetto più immediato è la paura la cui manifestazione, come spesso accade, assume un carattere sia collettivo che individuale, con una diffusione che, inevitabilmente, è pari alla diffusione del virus letale. Nel caso di *Nemesis*, non è sbagliato dire che, attraverso i suoi protagonisti, Roth approfondisce immaginativamente la fenomenologia della paura intesa, come si accennava, non solo come reazione del singolo soggetto ma anche come reazione della comunità. Nell'ampia prospettiva sociale della diegesi, in questa opera la tanatofobia riguarda sia la società ebraica insediata nel quartiere Weequahic di Newark (New Jersey), sia il mondo apparentemente incontaminato delle Pocono Mountains dove si trova la Indian Hill, una comunità isolata, con una vaga eco utopistica, che mira ad educare i giovani al contatto diretto con la natura e a ridare voce all'identità perduta degli indiani d'America. L'opera rothiana è anche e soprattutto uno studio riguardante il panico che si diffonde quando l'epidemia di poliomielite diviene una realtà che contamina ogni genere di ambiente, senza badare a barriere sociali e geografiche, raggiungendo anche le Pocono Mountains che, sin dalla prima descrizione, appaiono come uno spazio edenico, destinato a rimanere lontano da ogni forma di contaminazione.

Come sempre accade nelle opere del grande scrittore americano, la loro lettura si svolge a più livelli: con grande consapevolezza estetica, Roth costruisce i suoi romanzi come macchine narrative in cui vi è una organizzazione verticale della narrazione – si va dalla pura diegesi di su-

perficie alle più profonde implicazioni di ordine psicologico che chiamano in causa non tanto il protagonista, quanto la dimensione universale dell'essere umano. Roth, infatti, si interroga sul destino umano cercando di scandagliarne le profondità della psiche. Tuttavia, non si dà risposta definitiva e nella visione rothiana permane sempre l'immagine elusiva dell'essere umano, in parte inteso come enigma, in parte inteso come un *everyman*, sempre al centro della lotta fra il bene e il male. Nel caso del suo ultimo romanzo, il contesto socioculturale si confronta con l'imperversare di una malattia virale, altamente contagiosa, come la poliomielite, offrendo lo spunto per tracciare dei parallelismi psicologici che riguardano alcuni aspetti del male e il modo in cui esso riesce a suscitare ogni tipo di terrore. Come accade per il Covid-19, l'epidemia si caratterizza e si distingue, in primo luogo, per la sua invisibilità e, non meno importante, per l'impossibilità di proteggersi dalla sua aggressione. Il bilancio delle vittime durante la torrida estate del 1944<sup>1</sup> di Newark crea il panico tra le persone che, analogamente alla condizione attuale, assistono con inquietudine e apprensione alla diffusione dell'epidemia in grado di colpire chiunque – persino il Presidente degli Stati Uniti<sup>2</sup>.

Un atteggiamento ricorrente nella psicologia delle comunità colpite da malattie di cui si ignora l'origine è quello di sospettare qualsiasi cosa, animale o persona. Piscine pubbliche, fontane, sistema fognario, afa, zanzare, mosche, cani e gatti randagi, piccioni: la gente riteneva che “the disease was highly contagious and might be passed to the healthy by mere physical proximity to those already infected”<sup>3</sup>. Appare evidente che all'aumentare dei casi corrisponde un aumento della paura che porta la comunità a stigmatizzare persone come il povero Horace – lo “scemo”

<sup>1</sup> In realtà, Newark non registrò alcuna epidemia di polio nel 1944: ve ne furono due importanti nel 1916 e, successivamente, nel 1952 ma Roth decise di collocare il romanzo nel periodo della Seconda guerra mondiale nel tentativo di tracciare un parallelismo tra la devastazione del conflitto bellico e l'attacco del virus. In tempi di Covid-19 il panico generato dalla pandemia va individuato nei termini economici: l'aggressione di un'eventuale povertà è oggi rappresentata dalle cifre.

<sup>2</sup> Franklin Delano Roosevelt, in carica dal 1933 al 1945, fu la vittima più celebre della poliomielite, colpito a trentanove anni. Recenti studi hanno messo in dubbio che fosse stata veramente la poliomielite a costringere su una sedia a rotelle il presidente, ma per l'opinione pubblica americana rimane il presidente della poliomielite.

<sup>3</sup> PHILIP ROTH, *Nemesis*, London, 2010, 6. D'ora in poi tutte le citazioni saranno tratte da questa edizione con l'indicazione del numero delle pagine nel testo. Lo stesso vale per la traduzione in italiano delle stesse che saranno tratte da PHILIP ROTH, *Nemesis*, traduzione di Norman Gobetti, Torino, 2011: “la malattia era estremamente contagiosa e poteva venire trasmessa ai sani attraverso la mera prossimità fisica con chi ne era già infetto”, 6.

del quartiere al quale viene attribuita la colpa del contagio – o gruppi di persone come una comitiva di ragazzi italiani. I quali, dopo un episodio in cui con modi sprezzanti e beffardi avevano minacciato i coetanei ebrei di voler trasmettere loro la polio nel quartiere di Weequahic di Newark, vengono ritenuti responsabili della diffusione del virus: “It was believed that, true to their word, the Italians had driven across town that afternoon intending to infect the Jews with polio and that they had succeeded” (19)<sup>4</sup>.

Il primo dato che colpisce di *Nemesis* è proprio il tema del contagio che l’attualità del Covid-19 rende ancora più vero in riferimento alla condizione umana nel suo ampio arco temporale. Infatti, in generale, quando scoppia un’epidemia i cui esiti “deturpano” il corpo umano causando anche la morte – come è il caso della poliomielite negli Stati Uniti del secolo scorso – il primo obiettivo che si pone l’autorità sanitaria (ma anche il cittadino comune) è di limitare al massimo la sua diffusione. Naturalmente, limitare la diffusione significa anche limitare gli spazi di libertà per l’individuo che, in qualche modo, cerca di farsene una ragione e di accettare la realtà dei fatti. Comunque, visto che le epidemie funzionano per focolai, ecco che si pone il problema psicologico da parte di coloro che non sono stati toccati dalla diffusione del male. In alcune pagine molto intense, Roth drammatizza tutto questo mostrando la reazione dei non-infettati nei confronti di coloro che invece hanno subito il contagio:

There are people in the city who are calling for a quarantine of the Weequahic section [...]. People are up in arms. People are terrified. [...]. The bus drivers on the eight and fourteen lines say they won’t drive into the Weequahic section unless they have protective masks. Some say they won’t drive in there at all. The mailmen don’t want to deliver mail there. The truck drivers who transport supplies to the stores, to the groceries, to the gas station, and so on don’t want to go in either. Strangers drive through with their windows rolled up no matter how hot it is outside. The anti-Semites are saying that it’s because they’re Jews – that’s why Weequahic is the center of the paralysis and why the Jews should be isolated. Some of them sound as if they think the best way to get rid of the polio epidemic would be to burn down Weequahic with all the Jews in it. There is a lot of bad feeling because of the crazy things

<sup>4</sup> “ci si convinse che, fedeli a quel che avevano detto, quel pomeriggio gli italiani avessero attraversato la città con l’intenzione di contagiare gli ebrei con la polio, e ci fossero riusciti” (14).

people are saying out of their fear. Out of their fear and out of their hatred (192-193)<sup>5</sup>.

Se è vero che lo scopo principale, come appare evidente, è quello di circoscrivere il contagio mettendo in atto una serie di contromisure, allora la massima colpa che un essere umano possa mai avere è quella di diffondere l'epidemia – di essere cioè un *plague spreader*. A tale proposito, è il caso di ricordare che lo studio del comportamento dell'individuo e delle popolazioni sotto la minaccia di una epidemia è stato ampiamente esplorato dalla letteratura. In particolare, uno degli esempi più noti è sicuramente il *Journal of the Plague Year* a firma di Daniel Defoe<sup>6</sup>, un diario sull'anno della peste a Londra (1665) pubblicato anonimo nel 1722 e dal quale Albert Camus fu molto influenzato tanto da scegliere come epigrafe del suo romanzo *La peste* una frase tratta dall'opera del grande scrittore inglese<sup>7</sup>. A sua volta, Philip Roth – come egli stesso ha dichiarato nelle più recenti interviste – fu influenzato dal libro di Camus che aveva riletto prima di dedicarsi alla stesura di *Nemesis*<sup>8</sup>. Ad accomunare i due romanzi pare essere la ricerca di un significato dell'umana esistenza in relazione alla presenza del male che di certo confligge con la presenza di un Dio caritatevole e imparziale. Non può essere considerato un Dio giusto colui che nello stesso momento consente alle persone di combattere contro i nazisti, di combattere contro la polio e di trovarsi

<sup>5</sup> “In città c'è gente che chiede una quarantena per la zona di Weequahic [...] La gente è sul piede di guerra. La gente è terrorizzata. [...] I conducenti degli autobus 8 e 14 dicono che non sono più disposti a passare per Weequahic senza mascherina protettiva. Alcuni dicono che non ci passeranno più in ogni caso. I postini non vogliono consegnare la posta. Anche i camionisti che riforniscono i negozi, gli alimentari, i benzinai eccetera non vogliono più entrare nella zona. Per quanto faccia caldo, gli estranei che attraversano il quartiere tengono i finestrini tirati su. Gli antisemiti dicono che se qui c'è la polio è perché siamo ebrei. A causa di tutti quegli ebrei... per questo Weequahic è il centro della paralisi, e per questo gli ebrei dovrebbero essere isolati. Per alcuni sembra che il modo migliore di sbarazzarsi dell'epidemia di polio sarebbe dar fuoco a Weequahic con tutti gli ebrei dentro. C'è una brutta aria per colpa di queste cose assurde che la gente dice per paura. Per paura e per odio” (124-125).

<sup>6</sup> DANIEL DEFOE, *Journal of the Plague Year*, edited by Christopher Bristow, Harmondsworth, 2003.

<sup>7</sup> “È ragionevole descrivere una sorta d'imprigionamento per mezzo d'un altro quanto descrivere qualsiasi cosa che esiste realmente per mezzo d'un altro quanto descrivere qualsiasi cosa che esiste realmente per mezzo di un'altra che non esiste affatto”. ALBERT CAMUS, *La peste*, traduzione di Beniamino Dal Fabbro, Milano, 2014, 3.

<sup>8</sup> Si veda, a tal proposito quanto scrive Claudia Roth Pierpont: “Roth had reread Camus's novel *The Plague* before writing *Nemesis*, and several reviewers noted its influence”. CLAUDIA ROTH PIERPONT, *Roth Unbound. A Writer and His Books*, New York, 2013, 313-314.

allegramente in un campus estivo davanti ad un piatto di pasta. È quanto si chiede continuamente il protagonista del romanzo:

He was struck by how lives diverge and by how powerless each of us is up against the force of circumstance. And where does God figure in this? Why does He set one person down in Nazi-occupied Europe with a rifle in his hands and the other in the Indian Hill dining lodge in front of a plate of macaroni and cheese? Why does He place one Weequahic child in polio-ridden Newark for the summer and another in the splendid sanctuary of the Poconos? (154)<sup>9</sup>

Il romanzo è pervaso da una serie di domande da parte di Bucky sul ruolo di Dio e sulla responsabilità nelle azioni e nelle vicende umane: “Doesn’t God have a conscience? Where’s His responsibility?” (105)<sup>10</sup> e ancora “As for God, it was easy to think kindly of Him in a paradise like Indian Hill. It was something else in Newark – or Europe or the Pacific – in the summer of 1944” (177)<sup>11</sup> fino a considerarlo “an omnipotent being who was a union not of three persons in one God-head, as in Christianity, but of two – a sick fuck and an evil genius” (264-265)<sup>12</sup>.

Qui di certo non può essere sottaciuto un riferimento al titolo del romanzo rothiano in cui il significato del sostantivo *nemesis* indica una dea della giustizia che, nella mitologia greca, era dispensatrice di punizioni sia per coloro che si erano macchiati di un crimine che per coloro che avevano avuto molta fortuna scatenando l’invidia degli dèi. È interessante rilevare come *nemesis* sia la traduzione del lessema latino *indignatio* – da cui *indignation*<sup>13</sup> – che entrerà a far parte del vocabolario

<sup>9</sup> “Era colpito da quanto le vite divergessero, e da quanto ognuno di noi sia impotente contro la forza delle circostanze. E Dio che parte aveva in tutto ciò? Perché Lui piazzava una persona con un fucile in mano nell’Europa occupata dai nazisti e l’altra davanti a un pasticcio di pasta alla mensa di Indian Hill? Perché a un bambino di Weequahic faceva trascorrere l’estate nella Newark infestata dalla polio e a un altro nella splendida cornice naturale delle Pocono?” (100).

<sup>10</sup> “Dio non ce l’ha una coscienza? Dov’è la Sua responsabilità?” (68). Indubbiamente, l’atteggiamento dei personaggi rothiani verso la divinità è sempre scettico e mai di convinta adesione. Un’opera molto significativa in questo senso è *Everyman* (2006) in cui il protagonista si differenzia dall’*Everyman* medievale proprio per la sua estraneità rispetto al pensiero religioso e al dialogo con Dio.

<sup>11</sup> “Quanto a Dio, era facile pensar bene di Lui in un paradiso come Indian Hill. Diverso era a Newark – o in Europa o nel Pacifico – nell’estate del 1944” (115).

<sup>12</sup> “un essere onnipotente che riuniva in un’unica entità divina non tre persone, come nel cristianesimo, ma due: uno stronzo depravato e un genio del male” (172).

<sup>13</sup> *Indignation* (2008) è anche il titolo di un romanzo di Philip Roth che, insieme a *Everyman* (2006), *The Humbling* (2009) e *Nemesis* (2010), è stato poi raccolto nell’ultimo volume



dell'inglese moderno nel XVI secolo con i significati di 'dea della vendetta', 'fortuna', 'giustizia'. Tuttavia, nel corso del XX secolo l'accezione del termine *nemesis* nell'inglese-americano si caricherà del significato di 'nemico per eccellenza'<sup>14</sup>, un nemico che non può essere sconfitto. Come ha dichiarato lo stesso Philip Roth in una intervista: "People meet their nemesis which is the enemy you cannot conquer"<sup>15</sup>.

2. Il secondo livello del romanzo è quello attanziale: il protagonista, Mr. Eugene "Bucky" Cantor, non è colui che diffonde l'epidemia, ma nel corso del romanzo si sentirà come un untore, un potenziale e forse reale spargitore di contagio. La voce narrante a più riprese mette in primo piano il senso di colpa che assedia la mente di Cantor. Eppure, come vediamo all'inizio, il protagonista si presenta come il grande baluardo contro coloro (gli italiani) che, sia pure per finzione autoironica, dichiarano di essere degli invasori del territorio "ebraico" per il puro piacere di spargere il virus della malattia. Per i suoi allievi sportivi l'insegnante di educazione fisica diviene un eroe, un punto di riferimento che, nella responsabilità di cui si sente investito, raduna i suoi ragazzi nel campo da gioco assicurandoli con parole piene di energia positiva:

I don't want you to begin to panic. Polio is a disease we have to live with every summer. It's a serious disease that's been around in my life. The best way to deal with the threat of polio is to stay healthy and strong. Try to wash yourself thoroughly every day and to eat right and to get eight hours of sleep and to drink eight glasses of water a day and not to give in to your worries and fears (29)<sup>16</sup>.

Il peso della responsabilità gli era stato trasmesso sin da bambino dal

dell'opera completa dello scrittore edita dalla Library Of America proprio sotto il nome di *Nemeses: Short Novels*.

<sup>14</sup> Si veda LORENZO ZANASI, "Nemesis". *Storia di un prestito camuffato*, in *Studi di lessicografia italiana*, a cura dell'Accademia della Crusca, XXXII, Firenze, 2015, 231-241.

<sup>15</sup> Da un'intervista del 2011, in *Philip Roth: una storia americana*, un film di William Karel e Livia Manera, Milano, 2013: "La gente incontra la propria nemesis che è il nemico che non puoi sconfiggere".

<sup>16</sup> "[N]on voglio che vi facciate prendere dal panico. La polio è una malattia con cui dobbiamo convivere ogni estate. È una malattia grave, in circolazione fin da prima che io nascessi. Il modo migliore per affrontare la minaccia della polio è essere forti e in salute. Cercate di lavarvi bene tutti i giorni, di mangiare correttamente, di non farvi mancare le vostre otto ore di sonno e di bere i vostri otto bicchieri d'acqua al giorno, e di non cedere alle preoccupazioni e alle paure" (21).

nonno materno che non si era mai stancato di ripetergli di farsi valere e rispettare come uomo e come ebreo impartendogli la lezione più dura, vale a dire che nella vita non si finisce mai di combattere – il suo motto era, infatti: “when you have to pay the price, you pay it” (25)<sup>17</sup>. Non è una ipotesi peregrina ritenere che proprio da quella responsabilità di cui si sente investito sin da bambino scaturisce quell’opprimente e, direi invalidante, senso di colpa che, insieme alla vergogna, occuperà molta parte delle pagine del romanzo: si sente in colpa perché la sua nascita ha causato la morte della madre, si sente in colpa per avere un padre condannato per furto, per non essere al fronte a combattere per il suo Paese insieme ai suoi più cari amici: “What good were his muscular build and his athletic prowess if he couldn’t exploit them as a soldier?” (26)<sup>18</sup>. Si tormenta per aver lasciato il campo estivo di Newark per allontanarsi dalla polio e rifugiarsi a Indian Hill, non riesce a godersi la felicità che le offre la sua ragazza Marcia e infine, più importante di tutte le colpe nel clima di paura e di contagio, si sente in colpa perché ritiene di essere, seppure in maniera inconsapevole, il diffusore del virus, un “untore” di manzoniana memoria: “Who brought polio here if not me?” (224)<sup>19</sup>. A nulla erano dunque valse sia le parole di rassicurazione e avvertimento provenienti dal padre di Marcia, il Dr. Steinberg, prima di partire che, con la sua razionalità lo aveva invitato a riflettere (“You have nothing to feel guilty about [...]. We can be severe judges of ourselves when it is in no way warranted. A misplaced sense of responsibility can be a debilitating thing”, 102<sup>20</sup>), sia l’invito della ragazza a trascorrere l’estate sulle Pocono all’insegna della ricerca della felicità: “you’d be fulfilling another duty you have to yourself – to be happy” (88)<sup>21</sup>.

Mentre noi leggiamo la storia notando che sempre più emerge questo senso di colpa, non sappiamo ancora quello che una lettura ermeneutica è in grado di rivelarci: il Mr. Cantor di adesso non è il Mr. Cantor di allora. Il contrasto è stridente: il primo è in una sedia a rotelle con un braccio e una gamba rinsecchita dalla poliomielite, mentre il secondo è il grande atleta, il lanciatore di giavellotto, il giovane professore di educa-

<sup>17</sup> “quando devi pagare il prezzo, lo paghi” (18).

<sup>18</sup> “A che gli servivano forza muscolare e prestanza atletica se non poteva metterle a frutto come soldato?” (19)

<sup>19</sup> “chi l’ha portata qui la polio se non io?” (145).

<sup>20</sup> “Tu non hai nulla di cui sentirti in colpa [...] Capita di diventare giudici troppo severi di noi stessi quando non è per niente giustificato. Un senso di responsabilità fuori luogo può essere sfibrante (66-67).

<sup>21</sup> “compieresti un altro dovere che hai verso te stesso: essere felice” (58).

zione fisica – robusto e sempre disponibile – ammirato dagli allievi al punto da essere il loro eroe. Quindi, tanto più la sua posizione appare intrisa di senso di colpa – il che transita da lui alla voce narrante – che non esita a captare tutte le sfumature di un uomo che ormai vive una vita – quella del post-polio – che non è più vita. Una vita che sarebbe molto simile alla morte, se non ci fosse proprio questo senso di colpa a rendere il suo percorso come una sorta di espiatione. Tale espiatione ha inizio, a ben vedere, nel momento in cui rinuncia all'amore vero della sua donna. Accecato, e “deforme” nella mente, come ebbe a definirlo Marcia (“what’s truly deformed is your mind!”, 260)<sup>22</sup>, Cantor scambia la decisione di Marcia di “tenerlo” come un gesto di commiserazione. Accecato, non sa leggere il vero affetto di “an ordinary girl who wants to be happy” (258)<sup>23</sup>: ossessionato dal senso del dovere e condizionato dal “limite” mentale che lo ha portato a ritenere che la polio fosse un crimine da attribuire a se stesso, assume la decisione di castigarsi per trovare finalmente il conforto alla sua presunta colpa.

I owed her her freedom [...] and I gave it to her. I didn't want the girl to feel stuck with me. I didn't want to ruin her life. She hadn't fallen in love with a cripple, and she shouldn't be stuck with one [...]. Marcia was a sweet, naïve, well-brought-up girl with kindly, responsible parents who had taught her and her sisters to be polite and obliging [...]. She was a young new first-grade teacher, wet behind the ears. A slight slip of a thing, inches shorter even than me. It didn't help her being more intelligent than me – she still didn't have any idea of how to go about getting out of her mess. So I did it for her. *I did what had to be done* (254-255, corsivi miei)<sup>24</sup>.

**3.** A livello psicologico, l'analisi del romanzo non può prescindere dalla seguente domanda: perché lo sfortunato “atleta” di un tempo non sa leggere il vero affetto che Marcia, il padre di lei e la sua famiglia intera sono ansiosi di offrire? La risposta sta nella sua concezione “disumana”

<sup>22</sup> “quella che è davvero deforme è la tua mente!” (169).

<sup>23</sup> “una ragazza qualunque che vuole essere felice” (168).

<sup>24</sup> “Le dovevo la sua libertà [...] e gliel'ho data. Non volevo che quella ragazza si sentisse incastrata con me. Non volevo rovinarle la vita. Non si era innamorata di uno storpio, e non doveva rimanere incastrata con uno storpio [...]. Marcia era una ragazza di buona famiglia, dolce e ingenua, con genitori cortesi e responsabili che avevano insegnato a lei e alle sorelle a essere benedicate e compiacenti [...]. Era una giovane insegnante di prima elementare, con la bocca ancora sporca di latte. Un fuscello di ragazzina, ancora più bassa di me. E per quanto mi superasse in intelligenza, non aveva idea di come fare a togliersi da quell'impiccio. Perciò ci ho pensato io. *Ho fatto quel che andava fatto*” (166, corsivi miei).

dell'umano. La cultura ebraica gli ha insegnato che l'integrità e la purezza sono tutto – egli non è più integro e non è più puro. Al tempo stesso, nell'oscillazione tra *Jewishness* e lontananza dalla tradizione ebraica, Mr. Cantor vive il dramma identitario tipico di chi esperisce un salto generazionale che risulta *anche* contrassegnato dalla Seconda guerra mondiale in atto e dalle persecuzioni antisemite generalizzate. Giova qui citare quanto scrive Benjamin Schreier: “The Jewish generation coming of age during America’s postwar golden age [...] is compelled to contend with an identification that cannot be given for granted, but there are significant differences in how this problem is faced”<sup>25</sup>. Dal punto di vista del visibile, l'eroe del romanzo non è un ebreo “riconoscibile” come lo erano i padri e i nonni che pure hanno lasciato il loro segno. Per di più, nella sua passione sportiva, egli sembra incarnare alla perfezione l'ethos americano che valuta più l'integrità e la prodezza fisica che l'integrità intellettuale: la storia di Cantor è anche la storia di una transizione dal corpo esaltato (nella pratica sportiva) al corpo umiliato (nella pratica sociale): fra l'uno e l'altro si collocano l'epidemia e la malattia che non risparmiano proprio Cantor, il ragazzo che viene presentato come l'idolo di tutti i ragazzi del quartiere ebraico.

Della ebraicità, tuttavia, Mr. Cantor conserva l'atteggiamento intransigente. È stato contaminato dal male e nel male deve continuare a vivere fino alla fine dei suoi giorni. In parte potremmo dire che Roth adotta il *moral naming* per definire il protagonista: Mr. Eugene Bucky Cantor incarna quello che avrebbe voluto essere e non è stato: la nomina incarna il fallimento. Come il *cantor* che guida le preghiere nella sinagoga, egli avrebbe voluto guidare gli altri verso quella perfezione fisica che invece, il più cattivo dei virus, nega in ogni modo – la perfezione fisica diviene imperfezione, la bellezza distorsione, la velocità lentezza, l'eleganza dell'atleta che lancia o che corre diventa goffaggine di chi non ha più dominio sul suo corpo. Se fosse stato più “umano”, Cantor avrebbe capito che la fragilità fisica dell'uomo è anche il segno della sua capacità di vincere con lo spirito. Ma Cantor non crede nello spirito, non ha un dio che alimenti quotidianamente la sua anima e gli dia la forza che restituisce all'uomo quello che un destino (ovvero il caso) gli ha tolto. La sua vita, giorno dopo giorno, viene costruita alla luce degli altri, per gli altri e non per se stesso. In questo senso, egli sembra voler fuggire dal suo destino di ebreo e di andare oltre, di esperire quella che po-

<sup>25</sup> BENJAMIN SCHREIER, *The Failure of Identity: Towards a New Literary History of Philip Roth's Unrecognizable Jew*, in *Jewish Social Studies: History, Culture, Society*, XVII, 2 (Winter 2011), 125.

tremmo definire rothianamente *a counterlife*, una vita alternativa. Come ha osservato Victoria Aarons, “the misguided attempts to create and to live an anxiously figured counterlife turn catastrophic as Roth’s Bucky Cantor, the Jewish warrior of the Weequahic playgrounds, attempts to step out of his life and reinvent himself. Here the art of impersonation is shown to be an impossible failure, an irredeemable act of hubris”<sup>26</sup>. Infatti, *hybris* è il termine che configura il personaggio contro il suo destino, contro la sua condizione di ebreo e, ancor più, contro un’epidemia che crede di poter dominare e, infine, dalla quale sarà dominato fino alla totale sconfitta fisica e psichica. Per Roth non si dà alternativa alla propria vita – e se si nasce ebrei e si è educati alla cultura e al modo di pensare degli ebrei, non vi è via di fuga: si rimane ebrei e, in quanto tali, bisogna accettare la vita per quello che è. Come leggiamo nella novella *Everyman* (2006), “There’s no remaking reality. [...] Just take it as it comes. Hold your ground and take it as it comes”<sup>27</sup>. In parte, queste parole danno una rappresentazione del pensiero a cui è improntato *Nemesis*: la realtà va accettata per quella che è senza vivere l’illusione di poterla modificare secondo il proprio volere, secondo le proprie fantasie. L’unico modo di affrontarla è quello di tenere il campo, rimanere sul posto e combattere. Nel caso specifico di Cantor, l’errore che compie è quello di cercare un’altra scena e un altro epilogo raggiungendo Marcia, la fidanzata che le ha promesso un mondo senza contagio, cioè una realtà diversa da quella che è. Se il visibile ci mostra una scena edenica e apparentemente incontaminata, una scena lontanissima dai miasmi letali di Weequahic e dal corpo sudicio e maleodorante di Horace, il matto del quartiere, l’invisibile opera, invece, in senso contrario. Invisibile si nasconde il male fra i ragazzi della comunità di Indian Hill che, proprio per questa innocenza visibile, fa della sua entrata in scena qualcosa di tanto più traumatico e lacerante. Per concludere, potremmo dire che *Nemesis* è la storia di una doppia impossibilità – l’impossibilità di Bucky Cantor di controllare il male e, in pari tempo, l’impossibilità di controllare la sua vita e renderla diversa. Letto da questa angolazione, il personaggio appare molto attuale esattamente perché, in fondo, ciascuno di noi programma la propria vita secondo le linee disegnate da Cantor: viviamo nell’illusione di controllare il male in quanto questo ci sembra l’unico modo per rendere concreto il nostro sogno di ordine e di felicità.

<sup>26</sup>VICTORIA AARONS, *Expelled Once Again: The Failure of the Fantasized Self in Philip Roth’s Nemesis*, in *Philip Roth Studies*, IX, 1 (Spring 2013), 53.

<sup>27</sup>PHILIP ROTH, *Everyman*, Boston, 2006, 5.

## IL DRAMMA DELLA PAROLA. UNA LETTURA DE *LA PESTE* DI CAMUS

MARCO STANGO

SOMMARIO: 1. Avere senso della realtà. – 2. Il difficile compito di chiamare le cose con il loro nome e la “peste”. – 3. Le strategie del linguaggio. – 4. Soccombere all’“ordine stesso della peste”, ovvero i fenomeni della morte tra i vivi. – 5. Il riconoscersi “astratti” e il dramma dell’uscita dall’“abitudine”.

1. Si parla molto in questi tempi di virus de *La peste* di Albert Camus. In questa sede vorrei proporre una lettura di questo grande testo mettendo al centro il problema della parola – problema che ritorna continuamente all’interno del romanzo e che potrebbe essere considerato a buon titolo una delle chiavi di lettura dell’intero testo. La mia tesi è la seguente: il dottor Bernard Rieux e, insieme a lui, gli altri personaggi coinvolti nelle vicende della peste di Orano, giungono a riconoscere la realtà della peste attraverso un processo di maturazione che è innanzitutto un processo linguistico – imparare a nominare la peste per davvero, con una parola “non astratta”, forse addirittura una “parola d’amore”, come dirà lo stesso Camus.

Due sono le idee che guidano, in linea generale, la lettura de *La peste* che propongo in queste pagine. La prima idea è tratta da Virginia Woolf, la quale, nel suo autobiografico *Momenti di essere*, scrive che “ogni giorno include molto più non-essere che essere”<sup>1</sup>. Come Woolf spiega, ciò significa che “gran parte di ogni nostra giornata non è vissuta in modo cosciente”, e che il bene che ci è dato è tuttavia come “incastonato in una sorta di ovatta indistinta”. Sono quelli che lei chiama “momenti eccezionali” a risvegliarci, con la forza di uno “shock”, dal torpore della routine esistenziale, dell’abitudine e dell’astrattezza. Questi momenti, però – per Woolf, per esempio, il riconoscimento della sua inermità, la percezione che tutto in natura sia connesso ecc. – rimarrebbero esperienze incompiute se non fossero pensati, assunti all’interno della nostra coscienza in modo intelligente – in breve, se non fossero “nominati”. Tale dinamica è così cruciale che Woolf identifica in essa l’origine stessa della sua vocazione letteraria: “Immagino che la capacità di ricevere tali shock sia ciò che mi rende una scrittrice. [...] uno shock è, nel

<sup>1</sup> V. WOOLF, *Moments of Being*, San Diego New York London, 1985, 70.

mio caso, sempre seguito dal desiderio di spiegarlo; [...] esso è o diventa una rivelazione di qualche tipo; è un segno di qualcosa di reale al di là delle mere apparenze; e io lo rendo reale mettendolo in parole”<sup>2</sup>.

La seconda idea è tratta da Charles Péguy, e consiste in un certo modo di intendere la morte, non del tutto irrelato all’ovatta indistinta del “non-essere” di cui parla Woolf. Nelle sue *Note su Cartesio e la filosofia cartesiana*, Péguy parla della morte come della sclerosi abitudinaria del nostro atteggiamento di fronte alla realtà. Il meccanismo di tale “morte spirituale” consiste in “quell’assuefazione, quello smussamento dell’abitudine che rende, che finisce per rendere un’anima impenetrabile alle infusioni della grazia”, cioè della realtà come accadimento irriducibile a ciò che voglio, mi aspetto, so controllare ecc.<sup>3</sup> Continua Péguy: “un’anima morta è un’anima invasa dal bell’è fatto tutta intera, tutta intera occupata, tutta intera dedita al bell’è fatto, tutta intera divorata dal bell’è fatto [...]. Tutta intera rattrappita, tutta intera mummificata; piena di residui, piena delle sue macerie; piena della sua abitudine e della sua memoria. [...] È un’anima la cui flessuosità è stata mangiata a poco a poco dall’irrigidimento, il cui essere è stato tutto sclerosato dall’indurimento, a poco a poco. È un’anima tutta invasa dall’incrostazione della sua abitudine, dall’incrostazione della sua memoria. È un’anima che non ha più neanche un atomo di posto, un atomo di materia spirituale, a disposizione del facentesi. [...] Non ha più un atomo libero. E qui ritroviamo, raggiungiamo quel profondo legame della grazia e della libertà, dell’aggraziato e del gratuito, quella reciproca irrevocabile esigenza della grazia e della libertà”<sup>4</sup>.

Prima di procedere all’analisi del testo di Camus, vorrei premettere che il nominare le cose è all’origine di tutte le nostre pratiche intorno al Covid-19: le spiegazioni, le previsioni, le raccomandazioni, gli ordini, gli incoraggiamenti. Tuttavia, molto spesso il linguaggio-logos, invece di rivelare la realtà nella sua natura di evento, svolge piuttosto la funzione di una rete di contenimento in grado di attutire ogni intrusione dall’esterno: l’evento è immediatamente ri-condotto (ri-dotto) al già-saputo, al già-spiegato o comunque al già-spiegabile, soprattutto quando a maneggiarlo sono i cosiddetti esperti o, ancor peggio, gli intellettuali<sup>5</sup>. In tale situazione, la domanda fondamentale da porsi è la seguente: è possibile accorgersi davvero dell’evento della realtà, della realtà come even-

<sup>2</sup> ID., 72.

<sup>3</sup> C. PÉGUY, *Cartesio e la filosofia cartesiana*, Roma, 2014, 109.

<sup>4</sup> ID., 110-111.

<sup>5</sup> Vedi F. HADJADJ, “Face à l’épidémie, reste la charité nue”.

to (Woolf)? A quali condizioni possiamo effettivamente dirci vivi (non nel mero senso biologico del termine) se non siamo più disponibili a farci cambiare dagli eventi, se tutto ciò che accade e ci accade è già da sempre involupato nella sclerosi dell'abitudine (Péguy)? Le vicende de *La peste* hanno al centro proprio tale problema, posto, a quanto mi pare, secondo la prospettiva del linguaggio: è possibile nominare per davvero le cose – e la sofferenza e la morte in particolare – senza imbrigliarle immediatamente nell'astuzia del linguaggio, nelle trame del godimento di un sapere che si crede padrone? L'irrealtà della morte, come mette in luce molto bene il romanzo di Camus, non è dovuta a una presunta impossibilità fenomenologica della morte, come ha affermato, tra gli altri, Maurice Merleau-Ponty, e nemmeno alla mutua esclusione ontologica ed esperienziale di vita e morte, tesi classica di Epicuro, bensì a una certa mancanza di 'senso della realtà' che va di pari passo con l'abitudine astratta e idiota delle nostre pratiche di linguaggio e, quindi, di pensiero ed esperienza<sup>6</sup>. *La peste* di Camus indica e descrive il dramma, tanto per i personaggi quanto per noi lettori, per venire fuori da tale regime di idiozia e per riuscire forse, dopo molto lavoro e senza mai porre fine al lavoro, a chiamare le cose col nome che a esse compete.

2. Il saper incontrare la realtà nell'esperienza e il saper portare tale esperienza a esplicita dizione nella 'parola' si trovano al principio – principio temporale ma anche principio ideale, cuore drammatico – delle vicende descritte nel romanzo di Camus. In un primo dialogo con Joseph Grand, impiegato municipale che ritroveremo a breve nelle nostre riflessioni, il dottor Bernard Rieux afferma: “Suvvia, [...] forse bisogna decidersi a chiamare la malattia col suo nome. Sinora abbiamo segnato il passo’. [...] ‘Sì, sì,’ disse Grand scendendo le scale dietro il dottore, ‘bisogna chiamare le cose col loro nome; ma che nome è?’ ‘Non lo posso dire, e d'altronde non le sarebbe utile.’ ‘Lei vede,’ sorrise l'impiegato, ‘non è poi facile’”<sup>7</sup>. Già qui Grand manifesta la sua consapevolezza, in certo senso chiave interpretativa di tutto il romanzo, di quanto il chiamare le cose col loro nome non abbia nulla di spontaneo; di come esso richieda un lavoro affatto scontato. Lo scambio qui riproposto tra Rieux e Grand si trova d'altra parte nel mezzo di due episodi rivelatori di tale

<sup>6</sup> In un recente intervento, Pier Aldo Rovatti parla della necessità di recuperare un “contatto critico tra noi e noi stessi” per realizzare “un risveglio collettivo dal sonno dogmatico nel quale siamo scivolati accettando il dormiveglia della routine culturale”. P. A. ROVATTI, *In virus veritas*, Milano, 2020, 6-7.

<sup>7</sup> A. CAMUS, *Opere*, Milano, 2003, 404.



fatto. Il primo è il dialogo tra Rieux e il suo più anziano collega Castel, in cui Castel costringe Rieux per la prima volta, nonostante le reticenze mediche e mediatiche, a fare i conti con la realtà. Come? Attraverso il pronunciare il nome della peste: “Naturalmente,” [disse Castel], “lei sa che cos’è, Rieux?” ‘Aspetto il risultato delle analisi.’ ‘Io, lo so. E non ho bisogno d’analisi. [...] Soltanto non si è osato darle un nome, al momento. [...] E poi, come diceva un collega, tutti sanno che è scomparsa dall’Occidente.’ [...] ‘Sì, Castel, è appena credibile, ma pare proprio che sia la peste’”<sup>8</sup>. E il narratore sottolinea: “La parola ‘peste’ era stata pronunciata per la prima volta”<sup>9</sup>. Il secondo episodio è il grottesco comitato sanitario tenuto in prefettura in cui si cerca di fare chiarezza sulle preoccupanti morti che iniziano a diffondersi in città. Ancora una volta, protagonista sono l’esigenza di chiamare la peste col suo nome e la resistenza che a tale esigenza viene opposta, specialmente da parte del dottor Richard: “La questione,” disse brutalmente il vecchio Castel ‘è di sapere se si tratta di peste o no’. Richard dichiarò che secondo lui non bisognava cedere alla paura: si trattava di una febbre con complicazioni inguinali [...]”<sup>10</sup>. La conclusione rivela il lato comico del dramma: “I medici si consultarono, e Richard concluse: ‘Insomma, bisogna che noi assumiamo la responsabilità di agire come se la malattia fosse la peste.’ La formula fu calorosamente approvata”<sup>11</sup>.

Come anticipato, che il problema del chiamare le cose col loro nome sia al centro del romanzo sembra confermato dalla figura di Grand. È il narratore stesso ad affermarlo esplicitamente, laddove scrive che, se proprio si volesse rintracciare un “eroe” in tutta la vicenda, questo sarebbe proprio Grand, il quale “non aveva per sé che un po’ di bontà di cuore e un ideale apparentemente ridicolo”<sup>12</sup>. Come Camus racconta, tutti gli sforzi di questo funzionario cinquantacinquenne sono rivolti alla scrittura di un improbabile libro. Grand è talmente perfezionista che, tuttavia, rimarrà sempre fermo alla prima frase del suo libro, alla ricerca della “parola perfetta”<sup>13</sup> intesa a comunicare la sua esperienza. La figura di Grand è tutta incentrata su questa fatica costante per poter trovare le parole adatte: “Joseph Grand non trovava le parole. Tale particolarità

<sup>8</sup> ID., 399.

<sup>9</sup> ID., 400.

<sup>10</sup> ID., 409.

<sup>11</sup> ID., 411.

<sup>12</sup> ID., 479.

<sup>13</sup> ID., 451.

era quella che meglio dipingeva il nostro cittadino”<sup>14</sup>; “‘Dottore,’ diceva, ‘vorrei imparare a esprimermi’”<sup>15</sup>. Simbolo dello sforzo di tutti gli altri personaggi del romanzo, Grand descrive perfettamente come Camus intenda indicare che nemmeno di fronte a un evento quale la peste il dire la propria esperienza – esperienza di dolore, sofferenza, paura, speranza, amicizia ecc. – diventa alcunché di automatico. Esasperato dai dolori della peste e dall’idea della morte imminente, Grand chiederà a Rieux di bruciare il suo manoscritto. Tale fatto, che potremmo leggere simbolicamente come il trionfo del non-senso (della morte) e quindi la disperazione del poter dire la propria esperienza, è tuttavia riscattato dalla miracolosa guarigione di Grand, la quale, come Camus suggerisce, coincide con la “resurrezione” della sua parola: “La febbre era scomparsa. Non rimanevano che i segni di un esaurimento generale. ‘Dottore,’ diceva l’impiegato, ‘ho avuto torto’ [a bruciare il manoscritto]. Ma ricomincerò; mi ricordo tutto, vedrà.’ ‘Aspettiamo,’ disse Rieux a Tarrou. Ma a mezzogiorno niente era cambiato. La sera, Grand poteva esser considerato fuori pericolo. Rieux non capiva nulla di tale resurrezione”<sup>16</sup>.

3. Non c’è ovviamente nulla di magico nella parola. Il semplice “dire” la peste non rende immuni dalle molteplici strategie con cui il linguaggio, pur non obliterando del tutto il reale, tuttavia lo ammaestra, lo disinnesca nella sua portata dirompente, lo riconduce (e quindi riduce) al già saputo. Invece di essere rivelazione della realtà, in linguaggio diventa negazione dell’evento della realtà in quanto evento. Invece di istruirsi con le parole, con esse spesso ci si “stordisce”, come nelle notti febbrili descritte da Camus in cui gli abitanti di Orano cercano di dimenticare della peste dandosi ai godimenti più sfrenati<sup>17</sup>. È proprio in virtù di questa consapevolezza che Grand – e indirettamente gli altri personaggi del romanzo – rimane faticosamente alla ricerca della “parola perfetta” in grado di istituire un rapporto rivelatore e non immunizzante rispetto al reale: “Non ci sono che gli artisti a saper guardare”<sup>18</sup>. È per

<sup>14</sup> ID., 407.

<sup>15</sup> ID., 408.

<sup>16</sup> ID., 580.

<sup>17</sup> Osserva Camus: “In principio, quando credevano che fosse una malattia come le altre, la religione era al posto suo; ma quando hanno veduto ch’era una cosa seria, si sono ricordati dei godimenti”, 466.

<sup>18</sup> ID., 477.

questo che Camus afferma: “Bisognava osservare e riflettere, per raggiungere la peste: essa non si tradiva che per segni negativi”<sup>19</sup>.

Camus descrive in modo perspicace alcune di tali strategie occultanti del linguaggio. C'è innanzitutto la cautela della stampa, volta a prevenire ogni forma di panico indebito (“La stampa, così pettegola nella faccenda dei sorci, non parlava più di nulla. [...] non si è osato darle un nome, al momento [all'epidemia]. L'opinione pubblica è cosa sacra: niente terrore, soprattutto, niente terrore”<sup>20</sup>), così come, successivamente, una volta che il contagio è diventato di dominio pubblico, il linguaggio delle comunicazioni ufficiali del potere che, invece di porre l'accento sul senso degli eventi, utilizza tali eventi semplicemente per dare lustro ai propri interventi (“E ogni volta il tono da epopea e da discorso ufficiale spazientiva il dottore. Certamente, una tale sollecitudine non era finta; ma non poteva esprimersi che col linguaggio convenzionale con cui gli uomini tentano di esprimere quello che li lega all'umanità”<sup>21</sup>). Segue il linguaggio dell'analisi medica, subito pronto a organizzare (per certi versi, per fortuna!) la peste all'interno dello sguardo “razionale”, oggettivante e calcolante, della scienza e della sua promessa di salvezza: “E persino dopo che il dottor Rieux ebbe riconosciuto davanti all'amico suo che un gruppo di malati, senza preavviso, era morto di peste, il pericolo rimaneva irrealistico per lui. Semplicemente, quando si è medici, ci si è fatta un'idea del dolore [...]. Cercava di radunarsi in mente quello che sapeva della malattia. Delle cifre gli ondeggiavano nella memoria”<sup>22</sup>. Nemmeno l'immagine dei milioni di morti colpiti nel corso della storia dalle varie pestilenze di cui avesse memoria era in grado di scalfire l'argine della “ragione”, scientifica, di Rieux: “Ma una tale vertigine non reggeva davanti alla ragione. È vero che la parola ‘peste’ era stata pronunciata, è vero che il flagello scuoteva o abbatteva una o due vittime. Ma insomma, lo si poteva fermare. Quello che bisognava fare era riconoscere chiaramente quello che doveva essere riconosciuto, cacciare infine le ombre inutili e prendere le misure necessarie. Poi la peste si sarebbe fermata, in quanto la peste non la si concepiva o la si concepiva falsamente. Se si fermava, ed era la cosa più probabile, tutto sarebbe andato bene”<sup>23</sup>. Camus descrive poi l'atteggiamento che potremmo dire dell'umanismo becerato, i cui esponenti, chiusi nel loro “mondo” di programmi, impegni, e

<sup>19</sup> ID., 482.

<sup>20</sup> ID., 399.

<sup>21</sup> ID., 479.

<sup>22</sup> ID., 401.

<sup>23</sup> ID., 403.

certezze, negano coi loro discorsi persino la possibilità che qualcosa come la peste – che qualcosa come la “realtà”<sup>24</sup> – possa accader loro: “I nostri concittadini [...] erano come tutti quanti, pensavano a se stessi. In altre parole, erano degli umanisti: non credevano ai flagelli. Il flagello non è commisurato all’uomo, ci si dice quindi che il flagello è irreali, è un brutto sogno che passerà. [...] Continuavano a concludere affari e a preparare viaggi, avevano delle opinioni. [...] Essi si credevano liberi, e nessuno sarà mai libero sino a tanto che ci saranno i flagelli”<sup>25</sup>. Infine, come mette in luce Camus, persino nel discorso religioso alla parola della preghiera si sostituivano motti di assicurazione psicologica a buon mercato: “Nei riguardi della religione, come di molti altri problemi, la peste aveva dato [ai cittadini] un singolare modo di pensare, lontano sia dall’indifferenza sia dalla passione: lo si sarebbe potuto definire benissimo con la parola ‘obiettività.’ La maggior parte di coloro che seguirono la settimana di preghiera avrebbero fatto propria, ad esempio, la frase che uno dei fedeli doveva pronunciare davanti al dottor Rieux: ‘In ogni modo, non può derivarne del male’”<sup>26</sup>. A questo riguardo, non si può non ricordare la complessa vicenda del Padre Paneloux, dotto gesuita, le cui due prediche – l’una prima e l’altra dopo la sua esperienza del dolore innocente attraverso la morte straziante di Philippe, il figlioletto del magistrato Othon – segnano proprio il passaggio da un utilizzo della parola religiosa come teodicea punitrice nella prima predica (“Fratelli miei, voi siete nella sventura, fratelli miei, voi lo avete meritato”<sup>27</sup>) a quello della parola religiosa come preghiera, che invita a non soccombere alla tentazione di maledire la vita alla luce del male della peste ed esorta a guardare la realtà dal punto di vista del bene (“Bisognava soltanto cominciare a camminare in avanti, nelle tenebre, un po’ alla cieca, e tentar di far del bene”<sup>28</sup>).

4. Più ancora che la morte (biologica) dei molti cittadini di Orano descritta nel romanzo, ciò che sciocca il lettore è la morte ‘esistenziale’ che, tramite il diffondersi della peste, si impossessa dei vivi, stabilendo tra loro un certo modo di comportarsi, di parlare, di guardare le cose. Si

<sup>24</sup> Su tale nozione di “realtà” e sulla differenza tra “mondo” e “realtà” si veda la distinzione avanzata da Jacques Lacan e giustamente sviluppata in S. PETROSINO, *Lo scandalo dell'imprevedibile*, Novara, 2020, 213 ss.

<sup>25</sup> CAMUS, *Opere*, 400-401.

<sup>26</sup> ID., 444.

<sup>27</sup> ID., 445.

<sup>28</sup> ID., 550.

tratta, in questo senso, proprio della nozione di morte articolata da Péguy: quell'irrigidimento della vita psichica e spirituale tale da impedirci, mentre siamo ancora in vita, di accorgerci della vita; quell'"abitudine" mortifera che ci rende talmente "astratti" e assuefatti alla routine – perfino la routine dell'epidemia e della sofferenza – da renderci incapaci di accorgerci per davvero di ciò che ci accade (la "grazia", secondo la terminologia di Péguy). Così come Péguy, anche Camus parla di questa morte, precedente alla morte biologica, come di un'assolutizzazione dell'"abitudine" e di una "astrattezza" che rende insensibili agli eventi, quell'"astrattezza" che è appunto tipica del linguaggio quando esso diventa incapace di esprimere l'esperienza. Prima di analizzare tali "abitudine" e "astrattezza" nella figura di Rieux, vorrei soffermarmi in questa sezione sul modo in cui Camus descrive quelli che potremmo chiamare i fenomeni della morte tra i vivi.

Camus parla complessivamente di questa dinamica mortifera come dell'"entrare nell'ordine stesso della peste"<sup>29</sup>: la peste, figura della morte, assimila a sé l'uomo ben prima di privarlo delle sue funzioni vitali con la sua monotonia priva di slancio, opposta alla grazia dell'accadere della realtà. "Nessuno, tra noi, aveva più grandi sentimenti; ma tutti provavano sentimenti monotoni. 'È ora che finisca,' dicevano i nostri concittadini: in periodo di flagello, infatti, è naturale augurarsi la fine delle sofferenze collettive, e davvero essi si auguravano che finissero. Ma questo si diceva senza il fuoco o l'acre sentimento del principio, e soltanto con alcune ragioni che ancora rimanevano chiare, molto poche"; "I nostri concittadini si erano messi al passo, si erano adattati, come si dice: non c'era modo di fare altrimenti. [...] D'altronde, il dottor Rieux, ad esempio, considerava, giustamente, che il male era proprio questo, e che l'abitudine alla disperazione è peggiore della disperazione stessa". E ancora: "Quelli che avevano un mestiere, lo facevano con l'andamento stesso della peste, meticolosamente e senza spicco. Erano tutti modesti. Per la prima volta i separati non avevano ripugnanza a parlare dell'assente, ad assumere il linguaggio di tutti, a esaminare la loro separazione con la stessa prospettiva da cui consideravano le statistiche del contagio"<sup>30</sup>. L'insediamento della morte tra i vivi coincideva con la "rinuncia a quello che [essi] avessero di più personale"<sup>31</sup>. Essi "non avevano l'aria di nulla. O, se si preferisce, avevano l'aria di tutti, un'aria affatto generica [...]; perdevano le apparenze del senso critico, guadagnando

<sup>29</sup> ID., 514.

<sup>30</sup> ID., 514.

<sup>31</sup> ID., 516.

insieme quelle del sangue freddo. [...] In altre parole, non sceglievano più nulla; la peste aveva eliminato i giudizi di valore”<sup>32</sup>.

Gli stessi sintomi di tale morte spirituale si possono rintracciare nell’atteggiamento di irrigidimento interiore di Rieux, il quale, verso la metà del romanzo, giunge persino a disconoscere la sua missione di medico e a vedere nel proprio operato, con cinica lucidità, semplicemente una funzione vicaria della peste: “Le sensibilità gli sfuggiva. Chiusa in un nodo la maggior parte delle volte, indurita e disseccata [...]. La sua sola difesa era il rifugiarsi in quest’indurimento, lo stringere il nodo che si era formato in lui. Sapeva bene che gli sarebbe servito per andare avanti [...]; il suo compito non era più guarire. Il suo compito era diagnosticare: scoprire, descrivere, registrare, poi condannare, questa era la sua parte. Delle spose gli prendevano il polso urlando: ‘Dottore, gli dia la vita.’ Ma lui non era là per dare la vita, era là per ordinare l’isolamento”<sup>33</sup>. Questo significava, per Rieux, essere entrato, da vivo, nell’ordine della peste, nell’ordine della morte.

5. Tale dinamica che, seguendo Péguy, abbiamo riconosciuto come il fenomeno della morte tra i vivi, caratterizza, come coscienza, soprattutto la figura di Rieux. È infatti soprattutto la sua vicenda interiore che viene raccontata da Camus come il riconoscimento della propria “astrattezza”, persino e soprattutto di fronte alla peste, e del proprio dramma nel tentare di uscire dall’ “abitudine” che inchioda al di qua dell’evento della realtà.

Le riflessioni di Rieux dopo l’acceso dialogo con Raymond Rambert, giornalista bloccato a Orano dopo lo scoppio dell’epidemia, possono essere considerate paradigmatiche di tutta la vicenda del protagonista. Rambert, “impaziente di felicità”, desidera ardentemente lasciare Orano per tornare dalla sua amata, ma Rieux gli nega il lasciapassare per motivi di sicurezza pubblica. Camus descrive la vicenda interiore di Rieux: “Dopo un attimo, il dottore scosse la testa. Il giornalista aveva ragione nella sua impazienza di felicità, ma aveva ragione quando lo accusava? ‘Lei vive nell’astratto.’ Erano veramente astratti i giorni passati in un ospedale dove la peste aveva raddoppiato i suoi bocconi, portando a cinquecento la media delle vittime per settimana? Sì, c’era nella sciagura una parte d’astratto e d’irreale”. Rieux giunge persino ad accettare tale abitudinaria “astrattezza” come modo per sopravvivere e proteggersi ri-

<sup>32</sup> ID., 516.

<sup>33</sup> ID., 520-521.

spetto a ciò a cui non sembra possibile far fronte, la peste: “Ci si stanca della pietà, quando la pietà è inutile. E nella sensazione del suo cuore chiuso lentamente su se stesso il dottore trovava l’unico sollievo alle massacranti giornate. Sapeva che il suo compito ne sarebbe stato facilitato, per questo era contento. [...] Per lottare contro l’astratto, bisogna un po’ somigliargli. Ma questo, come poteva sentirlo Rambert? L’astratto per Rambert era tutto quello che si opponeva alla sua felicità. E a dire il vero, Rieux sapeva che il giornalista aveva ragione, in un certo senso; ma sapeva anche come accada che l’astratto si riveli più forte della felicità”<sup>34</sup>. Ciò che è interessante sottolineare in questi passaggi è che, secondo le parole di Camus, il non soccombere all’apparente necessità di rinunciare alla propria “esigenza di felicità”, esemplificato da Rambert, rappresenta nel romanzo l’opposto dell’astrattezza di Rieux e quindi il segno esperienziale di un uomo non abitudinario, non astratto, non succube del suo limite; un uomo ancora vivo, insomma, nonostante tutto.

La grandezza del romanzo di Camus, tra le altre, consiste nel fatto che l’autore, pur analizzando con insistenza lo stato di “abitudine” e morte spirituale dei suoi personaggi, non cede tuttavia alla tentazione della disperazione. La realtà conserva, al di là di ogni nostro irrigidimento, un’evidenza invincibile, in grado di scuoterci comunque dal torpore in cui siamo immersi, come negli shock descritti da Woolf. Camus parla esplicitamente di “evidenza”: “Era l’evidenza, questa: beninteso, ci si poteva sempre sforzare di non vederla, tappare gli occhi e rifiutarla, ma l’evidenza ha una forza terribile, che finisce sempre col vincerla su tutto”<sup>35</sup>. L’orrore della morte, pur rimanendo orrore, scuote Rieux dal suo stato di catatonìa esistenziale verso la fine del romanzo: “Quando ho intrapreso questo mestiere, l’ho fatto astrattamente, in un certo senso: ne avevo bisogno, era una posizione come un’altra, una di quelle che i giovani si propongono. [...] E poi, bisognò veder morire. [...] E mi sono accorto, allora, che non potevo abituararmi”<sup>36</sup>; di fronte all’agonia del piccolo Philip, il narratore osserva, riguardo ai medici presenti: “sino ad allora si erano scandalizzati astrattamente, in qualche modo: mai avevano guardato in faccia, così a lungo, l’agonia di un innocente”<sup>37</sup>. L’evoluzione del rapporto tra Rieux e Rambert segnerà in certo qual modo una delle maggiori conversioni a tale evidenza da parte di Rieux. È significativo, vale la pena sottolinearlo di nuovo, che tale conversione

<sup>34</sup> ID., 442.

<sup>35</sup> ID., 507.

<sup>36</sup> ID., 471.

<sup>37</sup> ID., 539.

all'evidenza della realtà faccia un tutt'uno con l'aprirsi da parte di Rieux all'esigenza di felicità che lo abita. In un episodio successivo, dopo una seconda richiesta di lasciapassare, Rambert noterà il cambiamento avvenuto in Rieux, il quale porterà anche Rambert, più in là nel racconto, a cambiare e a decidere di rimanere a Orano: "Ma perché lei non m'impedisce di partire? Lei ne ha i mezzi.' Rieux scosse il capo col suo moto abituale, e disse che la faccenda era di Rambert, che quest'ultimo aveva scelto la felicità e che lui, Rieux, non aveva argomenti da opporgli. Si sentiva incapace di giudicare di quel che fosse bene e di quel che fosse male, nella faccenda. 'Perché dirmi di far presto [a partire], in tali condizioni?' Rieux sorrise a sua volta. 'Gli è che forse ho voglia anch'io di far qualcosa per la felicità'"<sup>38</sup>.

In un passaggio chiave tratto dalla seconda predica, il Padre Paneloux afferma: "Bisognava soltanto cominciare a camminare in avanti, nelle tenebre, un po' alla cieca, e tentar di far del bene"<sup>39</sup>. È questa la vera "parola d'amore" di cui il padre gesuita era andato alla ricerca sin dalla sua prima predica, senza tuttavia trovarla in quell'occasione<sup>40</sup>. Ma l'identificazione di tale "parola d'amore" col "fare il bene" non si comprende se a essa si dà semplicemente un significato etico-morale. Il fare il bene non può essere solo il prodotto di un volontarismo, individuale o collettivo. Esso nasce, piuttosto, da un diverso sguardo sul reale. Esso nasce dall'eroico riconoscimento che l'umana "generosa esigenza di felicità"<sup>41</sup> non è qualcosa a cui si possa o si debba rinunciare, nemmeno di fronte alla peste; nasce dal riconoscimento che, se si assume come punto di vista sulla realtà il positivo, il bene, forse nemmeno la presenza del male ci costringe a maledire la vita, e forse persino quel male, paradossalmente, può essere amato (come afferma Paneloux: "Dio, oggi, dava alle sue creature il vantaggio di metterle in una sventura tale da dover ritrovare o assumere la più grande virtù, quella del Tutto o Nulla." Il cristiano "avrebbe scelto di tutto credere per non essere ridotto a tutto negare"; "No, non c'era via di mezzo; bisognava ammettere lo scandalo, in quanto ci era necessario scegliere di odiare Dio o di amarlo. E chi oserbbe scegliere l'odio verso Dio?"<sup>42</sup>); nasce dal riconoscimento, come

<sup>38</sup> ID., 530.

<sup>39</sup> ID., 550.

<sup>40</sup> ID., 449.

<sup>41</sup> ID., 479.

<sup>42</sup> ID., 548 e 550. Questa l'ipotesi finale di Paneloux che, forse, non sarà mai condivisa da Rieux. "Quello che odio, è la morte e il male, lei lo sa", dirà infatti Rieux a Paneloux in uno dei loro ultimi scambi (543).



sintetizza Rieux nell'ultima pagina del romanzo, che "ci sono negli uomini più cose da amare che da disprezzare", e che, "per non essere di quelli che tacciono", è necessario che tali cose siano raccontate, dette<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> ID., 615.

## VIRUS IN FABULA SU ANNA DI NICCOLÒ AMMANITI

ALBERTO CARLI

SOMMARIO: 1. Immuni. - 2. Le lenti di Cassandra. - 3. Riti e sacrifici. - 4. L'aiutante e l'oggetto magico. - 5. Destino da cani. O forse no.

1. Non risparmia che i bambini, «la Rossa». Lo sa bene Maria Grazia Salemi, la madre di Anna, quando nell'omonimo romanzo di Niccolò Ammaniti, ormai stremata dalla malattia, redige la sua eredità testamentaria d'amore, compilando per i due figli il quaderno delle «Cose Importanti». Maria Grazia annota scrupolosamente regole, avvertimenti, consigli e indicazioni utili non soltanto a evitare i molti pericoli di un mondo soffocato da cenere, frantumi e malattia, ma soprattutto ad affrontare la vita, che «non ci appartiene», ma «ci attraversa»<sup>1</sup>, per quanto breve possa essere. Immuni al virus della Rossa sono soltanto i bambini e i ragazzi al di sotto dei quattordici anni, che srotolano giorni di attesa fino alla pubertà<sup>2</sup>. Orfani, segnati dalla regressione allo stato di natura, persi e inselvaticiti in una inutile lotta per la sopravvivenza, se non terminano i propri giorni per morte violenta, intossicazione, imprudenza o disattenzione, presto o tardi vedono comunque manifestarsi le «macchie rosse», la febbre - accompagnata da una violenta tosse espettorante - e, infine, la morte. Tutte cose delle quali il vangelo materno di Maria Grazia non fa mistero, pur lasciando ardere nella stanza buia della rassegnazione una tenue fiammella di speranza:

1) Il virus ce l'hanno tutti. Maschi e femmine. Piccoli e grandi. Nei bambini c'è, ma dorme e non fa niente. 2) Il virus si risveglierà solo quando diventerete grandi [...]. 3) Il virus non permette di avere figli 4) Quando il virus cresce nel corpo arriva la tosse, si fatica a respirare, fanno male tutti i muscoli e si formano delle croste sulle narici e sulle mani. Poi si muore. 5) Questo punto è molto importante e voglio che non ve lo dimentichiate mai. Da qualche parte nel mondo ci sono dei grandi che sono sopravvissuti [...]. Arriveranno presto da voi e vi cureranno. Dovete esserne sicuri, dovete crederci<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> N. AMMANITI, *Anna*, Torino, 2015, 141.

<sup>2</sup> *Ibidem*, 41.

<sup>3</sup> *Ibidem*, 41 s.

La Rossa comincia la sua rapida campagna di conquista dal Belgio, diffondendosi a macchia d'olio su tutta l'Europa e non soltanto:

Il pianeta era stato contaminato, dall'India agli Stati Uniti, neanche l'Australia era stata risparmiata. Ormai era chiaro che il contagio era avvenuto molto tempo prima dei casi documentati in Belgio. C'era un'atroce genialità, secondo molti di natura umana, nel modo in cui il virus si propagava e nella sua lunga quiescenza che lo aveva trasformato in una bomba biologica. La velocità con cui mutava rendeva impossibile sintetizzare un vaccino. Nemmeno i ricercatori che ci lavoravano, nonostante le rigorose procedure anti-contaminazione, riuscivano a sopravvivergli<sup>4</sup>.

In una manciata di anni scompaiono le consuetudini abituali di una normale quotidianità; scompare la scuola e scompaiono le professioni, i cellulari e i mezzi di trasporto a motore, le reti telefoniche e l'elettricità, lasciando la notte alle stelle e la vita alla nudità dell'esistenza. «Non ci sarà più luce», scrive Maria Grazia, «più televisione, più il computer, più la musica, più il telefono, più il frigorifero [...]. Vivrete durante il giorno e dormirete appena fa buio, proprio come gli animali del bosco [...]. Quando non avrete nulla da fare leggerete i libri [...]. La notte chiudetevi in casa e non uscite mai, per nessuna ragione [...]. Usate [...] le pile solo in caso di emergenza. Ma se ci riuscite provate a stare al buio»<sup>5</sup>.

2. *Anna* viene pubblicato da Einaudi nel 2015 e la vicenda narrata fra le pagine si svolge cinque anni più tardi, nel 2020. Le due date non vengono ricordate per scrupolo. Nel 2015, infatti, nel contesto di TedX, Bill Gates pronuncia il celebre discorso oggi giorno tornato attuale:

*If anything kills over ten million people in the next few decades, it's most likely to be a highly infectious virus rather than a war. Not missiles, but microbes. Now [...] we've actually invested very little in a system to stop an epidemic. We're not ready for the next epidemic*<sup>6</sup>.

Quanto al 2020, la realtà è sotto gli occhi di tutti e per nostra buona sorte è molto meno difficile di quella immaginata da Ammaniti; che però ci fa tremare, dando peso a riflessioni inquietanti sulla parziale imprepa-

<sup>4</sup> *Ibidem*, 237.

<sup>5</sup> *Ibidem*, 107.

<sup>6</sup> <https://www.rev.com/blog/transcripts/bill-gates-ted-talk-transcript-from-2015-warns-of-pandemics-epidemics>.

razione nei confronti di un eventuale virus sconosciuto e potenzialmente ben più micidiale del SARS-coV-2. Sembra comunque, ancora una volta, che nel romanzo di Ammaniti trovi riscontro l'idea fasulla secondo la quale, spesso attraverso le lenti di Cassandra, la fantascienza abbia doti profetiche, sublimata in termini letterari diminutivi o accrescitivi. L'idea è certamente suggestiva; tuttavia, con minor fatalismo romantico, si dovrebbe semmai considerare che la fantascienza è invece «una proiezione appassionata dell'oggi su di un avvenire mitico»<sup>7</sup> e che, basandosi su elastici o meno elastici criteri possibilistici, gli scrittori non prevedono, ma immaginano.

Dando vita a uno di quegli aneddoti che costituiscono talvolta la vulgata della genesi di un'opera letteraria, Ammaniti ha più volte sostenuto che la prima spinta alla scrittura di *Anna* gli sia giunta durante una vacanza in Sicilia, osservando un gruppo di bambini che, lontani dagli adulti, giocavano su una spiaggia, intenti a darsi regole e ruoli immaginari in piena autonomia. Sebbene il punto di vista dei bambini sia un luogo ricorrente nei romanzi di Ammaniti, è comunque plausibile pensare che il discorso tenuto da Gates nel 2015 rappresenti altrettanto una tessera nascosta del mosaico policromo della sua ispirazione; così come tessere dello stesso mosaico sono probabilmente altri riferimenti ancora. Le citazioni indirette che si possono cogliere in *Anna* sono molte e spesso attinenti alla fantascienza letteraria e cinematografica di cui Ammaniti è cultore. Al di là di *The Stand* (1978) e di *The Eyes of Darkness* (1981), rispettivamente di Stephen King e di Dean Koontz (pubblicato per la prima volta sotto il *nom de plume* di Leigh Nichols), si ricordano certamente i film *Contagion* (2011), di Steven Soderbergh, e *The Happening* (2008), di M. Night Shyamalan. Soprattutto, ritornano però alla memoria gli eredi infelici dei «Lost Boys» che compaiono nel romanzo *Peter and Wendy* (1911), di James M. Barrie, trasfigurati nella comunità post-apocalittica del film *Mad Max Beyond Thunderdome* (1985), di George Miller. Senza per questo dimenticare né il controverso romanzo *The Wild Boys* (1971), di William S. Burroughs, né *The Road* (2006), di Cormac Mc Carthy, né, a maggior ragione e al di là dell'ambito fantascientifico, *The Lord of the Flies* (1954), di William Golding.

In Italia, comunque, la fantascienza non ha mai attecchito davvero, nonostante le sue interessanti radici di fine Ottocento, rappresentate fra

<sup>7</sup> S. SOLMI, *Prefazione*, in S. SOLMI – C. FRUTTERO (a cura di), *Le meraviglie del possibile: Antologia della fantascienza*, Torino, 1959, XX. Cfr. anche S. SOLMI, *Divagazioni sulla Science Fiction, l'utopia e il tempo*, in «Nuovi argomenti», 5, 1953, 1-28.

l'altro anche da nomi celebri; è comunque evidente che il tema epidemiologico ricorre con frequenza nelle diramazioni apocalittiche di un genere ingiustamente ritenuto paraletterario<sup>8</sup>. Né ci si vuole riferire soltanto alla fantascienza "narrativa", bensì anche a quella "saggistica" o a certa pretesa *Non-fiction* già frequentata anni fa da Peter Kolosimo e in tempi più recenti nuovamente battuta, tra gli altri, anche da Sylvia Browne.

Scomparsa nel 2013, l'autrice scriveva:

Entro il 2020 diventerà di prassi indossare in pubblico mascherine chirurgiche e guanti di gomma, a causa di un'epidemia di una grave malattia simile alla polmonite che attaccherà sia i polmoni sia i canali bronchiali e che sarà refrattaria a ogni tipo di cura. Tale patologia sarà particolarmente sconcertante perché dopo aver provocato un inverno di panico assoluto, sembrerà scomparire completamente per altri dieci anni, rendendo ancora più difficile scoprire la sua causa e la sua cura<sup>9</sup>.

In *Anna* il virus non scompare, le mascherine non servono più e nemmeno trovano utilità le tute protettive. L'unico riferimento aderente in modo vago all'attualità di questi mesi si trova nel prologo del romanzo, davvero drammatico, che si svolge quattro anni prima rispetto al periodo narrato successivamente:

Qualcuno gridò. - Un bambino. C'è un bambino...

[...]

Il bambino ebbe appena il tempo di vedere che l'uomo era insaccato dentro una spessa tuta di plastica gialla<sup>10</sup>.

Il destino di questo bambino resta ignoto. Data la sua giovanissima età è forse possibile immaginarne la vita breve e sofferta, trascorsa nella stessa Sicilia in cui sopravvive anche Anna, che di anni ne ha tredici e

<sup>8</sup> Sul genere letterario della fantascienza cfr. L. ALDANI, *La fantascienza: che cos'è, come è sorta e dove tende*, Piacenza, 1962. Inoltre si vedano B. FALCETTO, *Dalla fantascienza al Cyberpunk*, in V. SPINAZZOLA (a cura di), *Tirature 94*, Milano, 1994, 145-157; B. FALCETTO, *Letteratura marginale. La narrativa facile*, in V. SPINAZZOLA (a cura di), *Tirature '99. I libri del secolo: letture novecentesche per gli anni duemila*, Milano, 1999, 77-84; G. DE TURRIS, *Quando la bandiera italiana sventolò su Venere*, in G. DE TURRIS - C. GALLO (a cura di), *Le aeronavi dei Savoia. Prototantascienza italiana 1891-1952*, Milano, 2001, I-XXIII; C. GALLO (a cura di), *Viaggi straordinari fra spazio e tempo*, Verona, 2001.

<sup>9</sup> S. BROWNE - L. HARRISON, *Profezie. Che cosa ci riserva il futuro*, Milano, 2004, 220.

<sup>10</sup> N. AMMANITI, *Anna*, cit., 7.

che del romanzo è la protagonista. Nella scena d'apertura, la troviamo mentre corre «sull'autostrada stringendo le cinghie dello zaino», inseguita da un branco di cani randagi affamati e pronti a sbranarla («erano creature disperate, alla deriva in un mare di cenere [...]. Gli incendi dell'estate avevano bruciato la pianura e c'era rimasto poco o niente da mangiare»<sup>11</sup>). Proprio come i cani che la braccano, anche Anna è in cerca di cibo. Troppo piccolo per seguirla in perlustrazioni sfibranti, suo fratello Astor la aspetta al Podere del gelso, dove fino a pochi anni prima i due hanno vissuto felicemente con la madre.

Sulle prime, le «scorte della mamma» erano sembrate ad Anna «infinite»; dopo un anno appena però non resta «che qualche scatola di mais», costringendola a intraprendere le prime esplorazioni e a familiarizzare con un mondo spaventoso. Di cibo se ne trova ancora, certo, ma bisogna saperlo cercare e fare molta attenzione. E poi ci si deve accontentare, dal momento che quanto si recupera non è certo di prima qualità: il più delle volte la data di scadenza è abbondantemente superata e gli alimenti sono avariati e disgustosi o scongelati da troppo tempo, visto che «le cose fredde» sono «andate via con i Grandi». Ma bisogna pur sopravvivere e si mangia quel che c'è, anche «i Mars, le barrette di cereali, i Bounty e i cioccolatini [...] rinsecchiti, coperti di muffa o smozzicati dai topi»<sup>12</sup>.

Ogni tanto, invece, si è più fortunati e «in un vivaio, accanto a un cratere lasciato da una pompa di benzina esplosa» si riesce a trovare «uno scatolone pieno di cibo sotto dei teloni impolverati», caricandosi in spalla quel che si è in grado di trasportare:

Nello zaino aveva sei barattoli di fagioli Cirio, quattro di pelati Graziella, una bottiglia di Amaro Lucano, un grosso tubetto di latte condensato Nestlé, un pacco di fette biscottate rotte ma ancora buone da sciogliere nell'acqua e una confezione da mezzo chilo di pancetta sottovuoto. Non aveva resistito, la pancetta se l'era mangiata subito, in silenzio [...]. Era dura come cuoio<sup>13</sup>.

**3.** In una Sicilia dove i suoni della natura hanno ripreso tutta la loro voce, fra paesi abbandonati e case diroccate, carcasse di automobili arrugginite come «scarafaggi abbrustoliti»<sup>14</sup>, redivivi clan primitivi di bambini cacciatori e maschere destabilizzanti di rinnovate comunità

<sup>11</sup> *Ibidem*, 13.

<sup>12</sup> *Ibidem*, 21.

<sup>13</sup> *Ibidem*, 15.

<sup>14</sup> *Ibidem*, 101.

primordiali – che si fanno caricatura mostruosa del vivere associato –, Anna intraprende un viaggio difficile e pericoloso nel tentativo di raggiungere il continente, alla ricerca di quei «Grandi» che forse sono sopravvissuti al di là del mare.

Il rapimento del fratello da parte di un gruppo organizzato di bambini superstiti, mentre Anna si trova lontana da casa, è il motore della seconda parte del romanzo. Se nella prima (*Il Podere del gelsò*) Ammaniti aveva descritto il *quotidie vivere* ai tempi della Rossa, nella seconda (*Grand Hotel Terme Elise*) si narrano le avventure della protagonista alla ricerca di Astor. Lo ritroverà perfettamente inserito nei bassi ranghi di una società di schiavi felici, presso la comunità della quale già le avevano parlato gli sfortunati gemelli Michelini, asserragliati in un Despar di Busetto Palizzolo. Dipinti di blu, i bambini che hanno rapito Astor vivono sotto il governo di due giovani adolescenti, Angelica e Rosario, detto Orso, altrimenti dipinti di bianco per nascondere i prodromi della malattia incipiente. Condividendo tra nuove droghe e crudeltà psicologica l'artificio di una comunità priva di ogni pietà, i due guidano i bambini blu attraverso il mito folle di una possibile guarigione. Raccogliendo dalla strada i più piccoli, agendo sulla soddisfazione dei loro bisogni primari, rassicurandoli con la loro presenza fintamente autorevole e affettuosa, mettendo in atto un vero lavaggio del cervello – che principia da un nuovo battesimo (tanto che Astor diventerà Mandolino) –, i due svolgono lo stesso ruolo affidato nelle *Avventure di Pinocchio* all'Omino di Burro, cocchiere del carrozzone trainato dai ciuchini. Nelle *Avventure di Pinocchio*, l'Omino di Burro è un Humpty Dumpty mellifluo, un incettatore di bambini convinti a seguirlo con le lusinghe per poi trovarsi prigionieri, una volta completata la loro trasformazione in somaro<sup>15</sup>. Angelica e Rosario perseguono un fine simile, raggiunto con successo attraverso la menzogna dell'accoglienza disinteressata, senza mai svelare la strumentalità oscena che muove i loro affetti bugiardi, retti e determinati in realtà dal mantenimento di un potere tanto inutile quanto nutrito esclusivamente di paure egoistiche, superstizione e inconsapevolezza del bene e del male.

In quell'orribile Paese dei Balocchi che è il Grand Hotel delle Terme Elise, abbandonato e fatiscente, fra cumuli di rifiuti e promiscuità, si raccolgono «ossa giallastre»<sup>16</sup> in vista della Festa del Fuoco. A radunarle fino a formare impressionanti montagne di crani, femori, stinchi e baci-

<sup>15</sup> G. MANGANELLI, *Pinocchio. Un libro parallelo*, Milano, 2002, 162 ss.

<sup>16</sup> N. AMMANITI, *Anna*, cit., 113.

ni, scelti fra i molti che facilmente si trovano in un mondo di cadaveri, sono i bambini blu. Le ossa servono per costruire un enorme automa, protagonista del rito in preparazione, ormai prossimo alla celebrazione, attraverso il quale inseguire e raggiungere se non la guarigione almeno la sua speranza:

La festa del Fuoco si celebrò il 2 novembre 2020, il giorno dei morti. Che cadesse in quella data fu sicuramente un caso. [...] Forse alcuni degli orfani del Grand Hotel Terme Elise ricordavano ancora la caccia ai dolcetti, ma la cognizione del tempo era andata persa. Celebrazioni, onomastici e compleanni non significavano più niente [...]. Se qualcuno aveva al polso un orologio era per vanità. Nel mercato del baratto un orologio valeva quanto un cellulare, un computer o un Boeing 747. Meno di uno Smarties<sup>17</sup>.

Il rito trova il proprio culmine nell'esposizione della «Picciridduna». Icona taumaturgica generata dalla disperazione, la Picciridduna «non è una Grande normale»: si racconta che sia «alta tre metri» e che «la Rossa l'ha presa, ma le è passata»; c'è chi dice che per guarire la si debba baciare, dietro compenso, e c'è chi è invece convinto che vada arsa viva per poi mangiarne le ceneri. A non credere a nulla di tutto ciò sono Anna e il suo amico Pietro Serra, che scopriranno presto la natura dell'essere infelice e assisteranno di persona alla scena terribile della sua esposizione pubblica e della sua morte. Prima ancora, però, Anna ritroverà Astor, cercando con fatica di sollevarlo psicologicamente dal suo nuovo ruolo di schiavo e sottraendolo appena in tempo all'ipnosi di un surrogato nocivo di vita comunitaria.

Che in un primo tempo Astor non abbia nessuna intenzione di fuggire con la sorella è evidente. Prima di perderlo, per proteggerlo, Anna gli ha raccontato che fuori dalle rassicuranti stanze del Podere del gelso, oltre il bosco, non ci sia altro che una «tavola morta» dove nessuno è «scampato [...]: uomini, bestie, bambini» e dove soltanto ad Anna è consentito spingersi in cerca di cibo. Al di là del bosco, gli ha detto la sorella, ci sono i «mostri di fumo» (proprio come nel film *The Village*, di M. Night Shyamalan) ed è per questo che gli conviene restare al sicuro tra le mura domestiche. Ora, invece, Astor ha scoperto la verità, adattandosi non senza difficoltà, rigettando i racconti della sorella e destituendoli di ogni fondamento:

<sup>17</sup> *Ibidem*, 160.



- Tu sei cattiva. Mi hai detto che erano morti tutti. Non ci sono i mostri, non esiste il Fuori -.

[...]

- L'ho fatto per te. Per non farti vedere le cose brutte. Andiamo, ti prego, andiamo.

Il bambino [...] ingoiò aria e sospirò: - Non voglio. Qui ci sono i bambini, come me<sup>18</sup>.

4. È però Pietro a raccontare per primo ad Anna chi siano in realtà i bambini blu che hanno rapito suo fratello («Vivono all'hotel. I più grandi li prendono nelle campagne e li fanno schiavi»<sup>19</sup>). Ed è sempre Pietro a salvare sia Anna sia Astor dall'incendio nel quale culminerà il sacrificio propiziatorio officiato durante la Festa del Fuoco.

Pietro è un personaggio molto importante nell'economia del romanzo. Anna lo incontra per la prima volta quando, di ritorno da una delle sue spedizioni in cerca di cibo, viene quasi investita dalla *mountain bike* arancione e senza freni sulla quale pedala a tutta velocità il ragazzino. Successivamente, dopo separazioni e nuovi incontri, Pietro assume pienamente il ruolo di deuteragonista. Inoltre, a voler rileggere *Anna* secondo il metro delle funzioni e dei personaggi fissi ideato per le fiabe di magia da Vladimir Propp, Pietro può facilmente venire identificato nella figura topica dell'“aiutante” e dunque di colui che affianca l'eroe (o l'eroina, in questo caso) nella sua “ricerca”. Lo stesso Pietro, però, sempre seguendo Propp, è altrettanto riconducibile allo stereotipo del “donatore”, che fornisce all'eroe l'oggetto magico attraverso il quale sconfiggere il male. Tale “oggetto magico” è ravvisabile nelle Adidas Hamburg che Pietro sta cercando da quando è scoppiata la pandemia. Chiaramente, un paio di scarpe da ginnastica non possono nulla contro la ferocia di un virus, ma nella lettura fiabesca della realtà le cose stanno in modo ben diverso:

- Avevo questo amico [...]. Gli è arrivata la Rossa [...]. Una mattina [...] mi dice che quelle scarpe sono magiche, che potevano salvarlo e mi chiede di andare a cercarle. [...] le ho trovate [...]. Lui se l'è messe [...]. Il giorno dopo era scomparso.

La ragazzina si grattò una guancia. - E dov'era?

- Dall'altra parte. Nell'universo in cui tutto è come prima, dove non c'è mai

<sup>18</sup> *Ibidem*, 138.

<sup>19</sup> *Ibidem*, 100.

stata la Rossa e le cose vanno avanti nel modo giusto. Io non lo so perché quelle scarpe funzionano così [...]. Sono corso al centro commerciale e non ce n'erano più. Tutte scomparse [...].

Lei lo fissò. - E se le trovi e non funzionano?

Pietro abbassò gli occhi. - Tu non ci credi che c'è un modo per salvarsi? Siamo proprio destinati a morire così?<sup>20</sup>

La terza e ultima parte del romanzo (*Lo stretto*) si apre sulla spiaggia di Cefalù. Anna, Pietro e Astor, dopo essere fortunatamente scampati dalla distruzione del Grand Hotel delle Terme Elise si dirigono verso Messina, con l'intento di raggiungere la Calabria. Li accompagna un fedele cane maremmano, che la protagonista chiama Coccolone, sul quale è bene soffermarsi. Capobranco della muta di randagi che ha inseguito senza successo la povera Anna nell'*incipit* del romanzo, dopo essere scampato alla morte per dissanguamento, dal momento che la stessa ragazzina gli ha conficcato nel collo il puntale arrugginito di un ombrello per difendersi dalla sua ferocia, il cane diventa in seguito il più fedele amico della protagonista e svolge il suo ruolo totemico con rara efficacia.

Dopo l'inseguimento iniziale, che si conclude come appena ricordato, stabilendo così tra le righe la gravidanza del *topos* iniziatico rappresentato ancora una volta dalla vittoria sulla belva, il cane compare in sogno ad Anna, appena prima di intraprendere il viaggio alla ricerca di Astor<sup>21</sup>.

Il romanzo di Ammaniti è costruito su piani temporali sfalsati tra passato e presente; di ogni personaggio l'autore racconta la vita prima e durante l'insorgere della pandemia. Il maremmano non fa eccezione. Nato «in uno sfasciacarrozze alla periferia di Trapani, sotto la carcassa di una Alfa Romeo», il cucciolo viene regalato «con un bel fiocco rosso al collo» alla moglie del padrone dell'attività. Specializzato in disastri casalinghi, battezzato Salame, il cane torna presto alla catena. Riportato da Daniele Oddo allo sfasciacarrozze, la sua dieta passa dalle «scatolette di bocconcini di cervo» agli avanzi «del China Garden, un fetido ristorante lì di fronte»<sup>22</sup>. È però Christian, il figlio del signor Oddo, appassionato di film pornografici e musica rap, ad avere l'idea di farne un minaccioso cane da combattimento, nel tentativo di emulare i propri eroi da *hit parade*. A furia di secchiate d'acqua gelata in pieno inverno, bastonate e

<sup>20</sup> *Ibidem*, 134.

<sup>21</sup> *Ibidem*, 94.

<sup>22</sup> *Ibidem*, 23.

scosse elettriche rilasciate dal *taser* che il giovane si è procurato, il cane rinasce incattivito a nuova vita come «una maledetta macchina di morte» per la piena soddisfazione di Christian, che, complice un amico non meno immaturo, ribattezza Salame in Manson, rievocando così nel nuovo nome la ferocia allucinata dell'assassino di Sharon Tate.

5. Eppure, anche il destino di un cane può cambiare in tempi di pandemia, quando torna a gridare sottopelle un nuovo quanto antico “richiamo della foresta” che porta Manson a pellegrinare per luoghi e tempi popolati di bambini, spesso «troppo piccoli per ricordarsi che i cani, un tempo, erano stati animali da compagnia»<sup>23</sup>:

Il collare [...] riuscì a sfilarselo. Era mal ridotto, coperto di piaghe, le pulci lo avevano dissanguato e faticava a camminare [...]. Non conosceva niente del mondo e non si chiese perché alcuni uomini erano diventati cibo e altri, più piccoli, erano ancora vivi [...]. Vagando per le strade incrociò un branco di randagi<sup>24</sup>.

L'ultimo battesimo di Salame-Manson in Coccolone lo si deve ad Anna, che, dopo averlo colpito quasi a morte e averlo poi sfamato e dissetato, ne guadagna il rispetto e la protezione. Nel *somnium* rivelatore già ricordato, il cane le si consacra animale guida e la filastrocca che le recita - un vero *peana* bambinesco - mentre con «la grossa coda»<sup>25</sup> spazza il pavimento del sogno stesso, altro non è che la filastrocca sussurratale anni prima dal padre, mentre le rimboccava le coperte.

Il continuo intreccio fra passato e presente, architettato con competenza da Ammaniti, conferisce alle pagine un movimento vivace e svolge egregiamente la funzione sospensiva della trama, sfruttandone al meglio la tensione e celando fino al momento opportuno i numerosi colpi di scena. Tuttavia, le intersezioni temporali non sono soltanto accorgimenti di mestiere e non servono unicamente a lasciare il lettore in *suspense*. Si tratta invece di annessi tanto frequenti da diventare irrinunciabili chiavi interpretative per la piena comprensione della vicenda principale e della costruzione psicologica riservata ai personaggi da parte dello scrittore. Quella di Pietro è particolarmente profonda ed è innervata al compito di una continua cura silenziosa attraverso la quale mantenere in vita la spe-

<sup>23</sup> *Ibidem*, 256.

<sup>24</sup> *Ibidem*, 25.

<sup>25</sup> *Ibidem*, 94.

ranza della protagonista. Infatti, nonostante il consiglio contenuto nel «quaderno delle Cose importanti» di continuare a sperare nell'esistenza di un mondo finalmente libero dal virus, Anna vacilla in più di un passo del romanzo. Accade, per esempio, quando Mario Michellini le rivela i supposti poteri guaritivi della Picciridduna: «Quante volte aveva sentito queste storie? Tutti quelli che incontrava raccontavano che da qualche parte c'erano dei Grandi sopravvissuti. Balle. Il virus aveva sterminato tutti e continuava sereno a uccidere quelli che crescevano. Così era. E alla storia del vaccino, dopo tutti quegli anni, Anna non credeva più»<sup>26</sup>.

«Così era». O così pensando, forse, Anna trova un equilibrio consolatorio attraverso uno sgomento che si fa abitudine, che non la ferisce più, ma che al contrario la fortifica, pur consumandola giorno per giorno. Basterà l'amore di Pietro a salvarla, permettendole di comprendere il vero cuore altruistico della sua missione, tutta volta alla sopravvivenza di Astor:

Lo sguardo di Anna finì su un ragno marrone che fremeva al centro della tela scossa dal vento. - Io non credo a niente. Io devo trovare mio fratello, ho promesso a mia madre che non l'avrei abbandonato.

- E dopo? Che cambia? Tra un po' tu muori e lui resta solo.

- Ma prima lo porto nel continente.

Il ragazzino si sfregò la punta del naso. - In Calabria?

- Magari lì dei Grandi si sono salvati e hanno il vaccino.

- Lo vedi che anche tu credi in qualcosa?

Anna chiuse gli occhi<sup>27</sup>.

Vittima di uno spaventoso incidente, dopo essere riuscito a rimettere in moto un vecchio *side-car*, Pietro vivrà un paio di giorni di dolori lancinanti, finendo per chiedere ad Anna due sacchetti di plastica, con i quali porre fine alla propria vita e all'agonia.

Certamente, il finale aperto del romanzo non riserva ai lettori alcuna catarsi, dal momento che, dopo la traversata dello stretto di Messina su un vecchio pedalò in disarmo, Reggio Calabria appare nella sua lugubre veste di città fantasma, facendo culminare nella disillusione la maturazione di Anna.

«Da qualche parte nel mondo ci sono dei grandi che sono sopravvis-

<sup>26</sup> *Ibidem*, 64.

<sup>27</sup> *Ibidem*, 134.

suti»<sup>28</sup>, aveva scritto Maria Grazia Salemi, ma la realtà sembra contraddirla. Del resto, nel corso del romanzo, che è anche e soprattutto romanzo di formazione paradossale, Anna sfoglia petalo dopo petalo il fiore dei consigli materni, confutandone la sostanza alla luce delle sue personali esperienze e immaginando addirittura, a un certo punto, di continuarne la stesura; il gesto resta però inespresso. Privatasi così anche della gioia di poter lasciare al mondo una propria eredità scritta, come invece aveva fatto sua madre, una volta raggiunta la Calabria, Anna trova in un magazzino l'«oggetto magico» della fiaba apocalittica di Ammaniti: un paio di Adidas Hamburg, capaci, secondo lo scomparso Pietro, di traghettare chi le indossa «nell'universo in cui tutto è come prima»<sup>29</sup>. Sogni di un bambino; o forse no. Anna e suo fratello indosseranno una scarpa a testa, avviandosi verso un futuro che non viene rivelato ai lettori, liberi di immaginare per entrambi una fine ineluttabile o di sperare in una irrazionale immunità offerta loro dalla fede in improbabili nuove leggende, salvifiche della resilienza necessaria in un mondo al collasso.

<sup>28</sup> *Ibidem*, 41.

<sup>29</sup> *Ibidem*, 133.

## LE PIAZZE INQUIETANTI

LORENZO CANOVA

SOMMARIO: 1. Il tempo della distopia – 2. Città fossilizzate – 3. Il giorno degli abbracci mancati

### 1- Il tempo della distopia

*La primavera tuona a mezzogiorno, si ha paura. (Giorgio de Chirico)*<sup>1</sup>

Giorgio de Chirico è un artista ancora attuale e contemporaneo grazie alla forza del suo immaginario metafisico che ha influenzato una parte importante delle arti visive tra Ventesimo e Ventunesimo secolo, per giungere anche alla letteratura e al cinema noir, horror e di fantascienza.<sup>2</sup>

L'opera di de Chirico ha avuto, per esempio, influenze riconosciute su celebri film di registi espressionisti tedeschi come Robert Wiene o Friedrich Wilhelm Murnau, nei cui capolavori *Il gabinetto del dottor Caligari* (1920) e *Nosferatu il vampiro* (1922) (fondati su immagini di geometrie distorte e ombre minacciose di matrice metafisica) si palesano i temi della psicosi, della detenzione forzata e dell'epidemia che oggi appaiono in stretta relazione con molte questioni legate all'emergenza COVID-19.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> G. DE CHIRICO, *Manoscritti Eluard*, in *Scritti/1 (1911-1945). Romanzi e Scritti critici e teorici*, a cura di A. CORTELLESA, Milano 2008, 967. Per le foto pubblicate in questo saggio si ringraziano la Fondazione Giorgio e Isa de Chirico di Roma, il suo presidente Prof. Paolo Picozza e Maria Letizia Rocco, Cultural project manager della Fondazione.

<sup>2</sup> Cfr. ad esempio V. TRIONE, *Le piazze vuote. Tutti in casa*, in «La Lettura-Corriere della Sera», 22 marzo 2020, 18-19; A. CORTELLESA, *La natura convalescente*; F. PURINI, *In attesa delle arti*, in «Antinomie», 14 aprile 2020, <https://antinomie.it/index.php/2020/04/14/la-natura-convalescente/>; <https://antinomie.it/index.php/2020/04/14/in-attesa-delle-arti/> (ultimo accesso 23 giugno 2020). Sulle relazioni tra G. de Chirico (Volos, 1888-Roma, 1978) e il cinema e la letteratura di fantascienza cfr. L. CANOVA, *Metafisico, spettrale, post-umano l'ombra di de Chirico nella linea visionaria delle arti: dal Surrealismo alla fantascienza contemporanea tra letteratura, cinema e videogame*, in «Metafisica. Quaderni della Fondazione Giorgio e Isa de Chirico», 11-13, 2013, 75-86. Per il rapporto tra de Chirico e l'arte contemporanea cfr. *Giorgio de Chirico. Ritorno al Futuro. Neometafisica e Arte Contemporanea*, a cura di L. CANOVA e R. PASSONI, Torino, GAM, Galleria Civica d'Arte Moderna e Contemporanea, Torino, aprile-agosto 2019, Roma 2019.

<sup>3</sup> L'influenza di de Chirico sui film *Das Cabinet des Dr. Caligari* (1920) di R. Wiene e *Nosferatu, eine Symphonie des Grauens* (1922) di F. W. Murnau è collegabile al successo della

Ma l'interesse per de Chirico ha coinvolto anche altri grandi registi del mistero come Alfred Hitchcock<sup>4</sup> e Tim Burton, insieme a maestri della letteratura distopica come Philip K. Dick o J.G. Ballard, autori di narrazioni visionarie e allucinate che hanno preconizzato molte situazioni dei giorni della pandemia e della quarantena collettiva.<sup>5</sup>

Così l'influenza di de Chirico è presente nelle prospettive stravolte di *Vertigo* di Hitchcock (1958) e nella comparsa del Jocker in *Batman* di Burton (1989). La pittura del maestro metafisico è invece esplicitamente inserita nelle visioni lisergiche dei coloni isolati su Marte del romanzo *Le Tre Stimmate di Palmer Eldritch* (1965) di P. K. Dick e interpretata negli scritti teorici di Ballard come un'iconografia dello spazio interiore in cui realtà esterna e interna si incontrano e si fondono.<sup>6</sup>

Lo sconvolgimento delle certezze percettive, il crollo dei confini tra realtà interiore e realtà esterna, l'inquietudine celata nelle strade e nella vita quotidiana, la separazione a distanza dei corpi in una dimensione in cui l'essere umano sembra avvicinarsi alla sua parafrasi artificiale sono temi che collegano direttamente l'opera di de Chirico a quella dei registi e scrittori citati e che trovano una rispondenza effettiva nelle grandi questioni psicologiche, sociali e politiche indotte dalla pandemia.

Così lo svuotamento delle città, la clausura forzata all'interno delle case, le misure di separazione e distanziamento, la moltiplicazione dei contagi, hanno determinato una situazione difficilissima ma non imprevedibile per chi ha una certa consuetudine con i temi presenti nell'arte più visionaria (di cui de Chirico è un indiscusso caposcuola) e nella letteratura e nel cinema che si collegano allo sguardo distopico della *science fiction* contemporanea.

Questo scritto evidenzia dunque i temi delle piazze vuote e inquiete-

sua pittura metafisica in Germania nei primi anni Venti, basilare anche per la *Neue Sachlichkeit* tedesca: cfr. J. CLAIR, *Giorgio de Chirico e lo sguardo della Medusa: dal dio protetico al dio ortopedico*, in *De Chirico nel centenario della nascita*, Venezia, Museo Correr, ottobre 1988- gennaio 1989, a cura di M. CALVESI, Milano-Roma 1988, 59-63; V. TRIONE, *De Umbris*, in *La natura secondo de Chirico*, a cura di A. BONITO OLIVA, Roma, Palazzo delle Esposizioni, aprile-luglio 2010, Milano 2010, 84-91.

<sup>4</sup> Su de Chirico e Hitchcock cfr. M. WIGDAHL, *The Metaphysical Filmscapes of Hitchcock's Vertigo*, Master Thesis, Colorado State University, Denver, 1997 in [http://digital.auraria.edu/content/AA/00/00/21/62/00001/AA00002162\\_00001.pdf](http://digital.auraria.edu/content/AA/00/00/21/62/00001/AA00002162_00001.pdf) (ultimo accesso 24 giugno 2020).

<sup>5</sup> Cfr. ad esempio F. GUGLIERI, *Perché siamo finiti nell'epoca di Ballard*, in [https://rep.repubblica.it/pwa/generale/2020/05/14/news/perche\\_siamo\\_finiti\\_nell\\_epoca\\_di\\_ballard-256616116/](https://rep.repubblica.it/pwa/generale/2020/05/14/news/perche_siamo_finiti_nell_epoca_di_ballard-256616116/) del 14 maggio 2020 (ultimo accesso 24 giugno 2020).

<sup>6</sup> Cfr. CANOVA 2013, *cit.*, 80-85.

tanti dipinte da de Chirico e dei suoi manichini (simulacri post-umani che ambirebbero a un abbraccio irrealizzabile), mettendoli in diretta relazione con l'angoscia delle metropoli disabitate e con l'impossibilità di un contatto fisico durante i giorni del *lockdown*, in una connessione che evidenzia come la grande arte possa ancora aiutarci a comprendere e a interpretare il mondo. (Figg. 1, 2)



Fig. 1  
*I piaceri del poeta*, 1912, olio su tela, cm 69,5 x 86,3, titolo originale: *Les Plaisirs du poète*, Ester Grether Family Collection



Fig. 2  
*Il vaticinatore*, 1915, olio su tela, cm 89,6 x 70,1, titolo originale: *Le Vaticinateur*, The Museum of Modern Art, New York



## 2. Città fossilizzate

*Credo che ci sia molto più mistero in una piazza fossilizzata nel chiaro-meriggio che non in una camera buia, nel cuore della notte, durante una seduta di spiritismo. (Giorgio de Chirico)*<sup>7</sup>

Nelle settimane della quarantena il legame tra le città deserte e le piazze d'Italia di de Chirico è stato molto evidente e sottolineato: le immagini provenienti da tutto il pianeta ci hanno mostrato spazi urbani che, nella loro spettrale desolazione, evocavano inevitabilmente le sue famose opere metafisiche, in una sorta di prefigurazione che conferma la capacità profetica della sua pittura.<sup>8</sup>

«In tutta la sua produzione dal 1910 al 1914, de Chirico ci racconta sempre i misteri delle città»<sup>9</sup> ha scritto il pittore di sé stesso: così, nei suoi quadri delle “Piazze d'Italia”, dalla nascita della Metafisica a Firenze nel 1910 fino ai quadri parigini tra il 1912 e il 1914 e alla grande piazza ferrarese de *Le Muse inquietanti* del 1918 e oltre, de Chirico non ha previsto il semplice vuoto delle città, ma ha intuito e presagito anche l'inquietudine e l'angoscia delle metropoli nei giorni dell'isolamento collettivo.<sup>10</sup>

Quando ci si trovava di fronte alle città spopolate si avvertiva infatti qualcosa di simile al forte sentimento di disagio e di ansia che traspare dalle piazze di de Chirico: nel vuoto sembrava annidarsi un pericolo nascosto, come se l'insidia invisibile del virus si concentrasse nella mancanza di esseri umani nelle strade che siamo abituati a vedere densamente popolate e vissute.

Gli stessi titoli dei quadri di de Chirico parlano di malinconia, di enigma, di incertezza, di mistero e di inquietudine ed effettivamente, nei giorni più duri della pandemia, tutto sembrava spesso preoccupante e insensato, tra malattia, dolore, paura, povertà, solitudine, morte. (Fig. 3)

<sup>7</sup> G. DE CHIRICO, *Arte metafisica e scienze occulte* (prima edizione in «Ars Nova», 1919, 3), in G. DE CHIRICO, *Scritti/1 cit.*, 670.

<sup>8</sup> Cfr. anche il progetto *Piazze d'Italia* sul sito de La Galleria Nazionale di Roma <https://lagallerianazionale.com/2020/03/18/piazze-d-italia/> (ultimo accesso 26 giugno 2020).

<sup>9</sup> G. DE CHIRICO, *Écrit sur l'architecture*, in G. DE CHIRICO, *Scritti/1 cit.*, 1013.

<sup>10</sup> Come testi generali di riferimento sulla Metafisica di de Chirico cfr. M. CALVESI, *De Chirico e le metamorfosi del destino.*, in *De Chirico nel centenario cit.* 9-33; R. DOTTORI, *Giorgio de Chirico. Immagini metafisiche*, Milano 2018 (anche per i riferimenti filosofici presenti nell'opera del pittore); F. BENZI, *Giorgio de Chirico. La vita e l'opera*, Milano 2019. Per un'ampia bibliografia sull'artista cfr. il sito della Fondazione Giorgio e Isa de Chirico di Roma: <https://fondazionedechirico.org/de-chirico/#bibliografia> (ultimo accesso 22 giugno 2020).



Fig. 3  
*La melancolia di una bella giornata*, 1913, olio su tela, cm 89 x 104,5, titolo originale: *La Mélancolie d'une belle journée*, Musées Royaux des Beaux-Arts, Bruxelles

Nelle piazze vuote sembrava annidarsi anche un presentimento, come se quei luoghi spopolati ci volessero far preavvertire qualcosa che non siamo in grado di comprendere e, non a caso, de Chirico ha scritto proprio della «sensazione del presagio, come una prova eterna del non senso dell'universo».<sup>11</sup>

Per de Chirico ad esempio, questo accadeva a Roma, dove «il senso del presagio ha qualcosa di più vasto. Una sensazione di grandezza infinita e lontana, la stessa sensazione che il costruttore romano fissò nel sentimento dell'arcata, riflesso dello spasmo di infinito che la volta celeste talvolta produce sull'uomo. Spesso il presagio era terribile come l'urlo di un dio che muore. Delle nuvole nere si avvicinavano fino alle torri della città. Un momento simile è stato meravigliosamente espresso

<sup>11</sup> G. DE CHIRICO, *Manoscritti Eluard*, in G. DE CHIRICO, *Scritti/1 cit.*, 980.

da Shakespeare nella tragedia di *Cesare*, quando parla dell'apparizione improvvisa e terribile del leone alla sentinella romana». <sup>12</sup>

De Chirico associa l'arcata romana e la morte di un Dio, forse il grande Pan la cui morte è annunciata in un celebre passo di Plutarco <sup>13</sup> o, addirittura, Cristo che urla morendo sulla Croce, anche se il pittore, in quella fase della sua vita, faceva forti dichiarazioni di nichilismo, legato del resto alla sua fondante idea di non senso della vita: «ci sono più enigmi nell'ombra di un uomo che cammina sotto il sole che in tutte le religioni passate, presenti e future». <sup>14</sup>

La sua stessa pittura degli anni giovanili è fondata su Schopenhauer e Nietzsche che «per primi – ha scritto de Chirico- insegnarono il profondo significato del non-senso della vita e come tale non-senso potesse venir trasmutato in arte, anzi dovesse costituire l'intimo scheletro d'un'arte veramente nuova, libera e profonda. I buoni artefici nuovi sono dei filosofi che hanno superato la filosofia. Sono tornati di qua; si fermano innanzi i rettangoli delle loro tavole e delle loro pareti poiché hanno superato la contemplazione dell'infinito. Il terribile vuoto scoperto è la stessa insensata e tranquilla bellezza della materia». <sup>15</sup>

Non-senso della vita e vuoto: de Chirico viaggiatore in terre inesplorate stava già percorrendo strade e piazze del mondo moderno dei decenni che verranno, le piazze abitate dalla nietzscheana morte di Dio e dalla sua perturbante assenza. <sup>16</sup>

Così, de Chirico con lo sguardo del veggente, scorge uno spazio urbano oramai privato della sua sacralità, un luogo dove Dio ha abbandonato l'uomo all'evocazione degli antichi miti greci, di cui resta però in piedi solamente la simbologia allusiva di una statua mutila, come ne *L'incertezza del poeta* o il simulacro di gesso dell'Apollo del Belvedere de *Il Canto d'amore*. (Figg. 4, 5)

<sup>12</sup> Op.cit., 981.

<sup>13</sup> Cfr. PLUTARCO, *De defectu oraculorum*, 17, in PLUTARCO, *Tutti i Moralia. Prima traduzione italiana completa*, coordinamento di E. LELLI e G. PISANI, Firenze-Milano 2017, 787.

<sup>14</sup> G. DE CHIRICO, *Manoscritti Eluard*, in G. DE CHIRICO, *Scritti/1 cit.*, 970.

<sup>15</sup> G. DE CHIRICO, *Noi Metafisici*, in G. DE CHIRICO, *Scritti...cit.*, 271-272 (prima edizione in «Cronache d'attualità», 15 febbraio 1919).

<sup>16</sup> Cfr. l'aforisma 125 in F. NIETZSCHE, *La gaia scienza e Idilli di Messina* (prima edizione *Die fröhliche Wissenschaft*, Chemnitz 1882), a cura di G. COLLI e M. MONTINARI, Milano 1977, 162.



Fig. 4  
*L'incertezza del poeta*, 1913, olio su tela, cm 106 x 94, titolo originale: *L'Incertitude du poète*, Tate Modern, London



Fig. 5  
*Il canto d'amore*, 1914, olio su tela, cm 73 x 59,1, titolo originale: *Le Chant d'amour*, The Museum of Modern Art, New York

Se, seguendo Nietzsche, Dio è morto, anche gli dei antichi non sono più presenti per riprendere il loro antico posto.

Al centro di questo vuoto, che è il “terribile vuoto scoperto”, dominato dall’insensata bellezza di una materia che ha smarrito l’afflato dello spirito: gli artisti, ossia lo stesso de Chirico, hanno superato anche la contemplazione dell’infinito.

Di quell’infinito superato e perduto non si può avere che nostalgia, come, appunto, s’intitola *La nostalgia dell’infinito*, il celebre quadro dipinto da de Chirico nel 1913, dove l’alta torre si staglia verso un cielo che parla agli uomini soltanto attraverso gli oscuri presagi delle sue costellazioni. (Fig. 6)



Fig. 6

*La nostalgia dell’infinito*, 1913, olio su tela, cm 135,2 x 64,8, titolo originale: *La Nostalgie de l’infini*, The Museum of Modern Art, New York

La nostalgia attanaglia il viaggiatore che, sul treno del destino, assiste a uno spettacolo nuovo e insensato come insensata è la torre di cui parla de Chirico e che tanto ricorda proprio quella de *La nostalgia dell'infinito*: «una torre insensata coperta di piccole bandiere multicolori»<sup>17</sup> accanto all'arcata che «è lì per sempre. Ombra da destra a sinistra, soffio fresco che fa dimenticare – essa cade, cade come un'enorme foglia proiettata. Ma la sua bellezza è la linea: enigma della fatalità, simbolo della volontà intransigente. Tempi antichi, barlumi e tenebre. Tutti gli dei sono morti».<sup>18</sup>

Tutti gli dei sono morti e il viaggio va affrontato da soli, una visione che ricorda anche un noto passo di Marguerite Yourcenar: «ritrovata in un volume della corrispondenza di Flaubert, molto letto, molto sottolineato verso il 1927, la frase indimenticabile: “Quando gli dei non c'erano più e Cristo non ancora, tra Cicerone e Marco Aurelio, c'è stato un momento unico in cui è esistito l'uomo, solo”. Avrei trascorso una gran parte della mia vita a cercar di definire, e poi descrivere, quest'uomo solo e, d'altro canto, legato a tutto».<sup>19</sup>

Questa frase si adatta misteriosamente alla pittura metafisica di de Chirico, dove l'uomo resta solo dinanzi a un mondo ignoto, anche se qualcosa lo collega a quel tutto da cui sembra derivare la rivelazione che secondo il pittore fa nascere un'opera d'arte veramente immortale, proprio come il suo primo quadro metafisico del 1910, *L'Enigma di un pomeriggio d'autunno*. (Fig. 7)



Fig. 7

*L'enigma di un pomeriggio d'autunno*, 1910, olio su tela, cm 45 x 60, titolo originale: *L'Énigme d'un après-midi d'automne*, collezione privata

<sup>17</sup> G. DE CHIRICO, *La morte misteriosa*, *Manoscritti Paulban*, in G. DE CHIRICO, *Scritti/1 cit.*, 990

<sup>18</sup> G. DE CHIRICO, *Una festa*, *Manoscritti Paulban cit.*, 991

<sup>19</sup> M. YOURCENAR, *Memorie di Adriano. Seguite dai Taccuini di appunti* (Prima edizione: *Memoires d'Hadrien*, Paris 1951), Torino 1963 e 1974, 281.

Questo quadro epocale è scaturito proprio da una simile rivelazione, descritta da de Chirico così: «In un chiaro pomeriggio d'autunno ero seduto su un banco in mezzo a piazza Santa Croce a Firenze. Certo non era la prima volta che vedevo quella piazza. Uscivo da una lunga e dolorosa malattia intestinale e mi trovavo in uno stato di morbosa sensibilità. La natura intera mi sembrava convalescente fino al marmo degli edifici e delle fontane. In mezzo alla piazza si eleva una statua che rappresenta Dante vestito di un lungo mantello che stringe la sua opera al corpo e piega verso il sole la testa pensierosa coronata di lauro. La statua è in marmo bianco; ma il tempo le ha dato una tinta grigia molto piacevole a vedersi. Il sole autunnale, tiepido e senza amore, rischiarava la statua e la facciata del tempio. Allora ebbi la strana impressione di vedere tutto per la prima volta. E mi venne in mente la composizione del mio quadro; e ogni volta che lo guardo rivedo questo momento: tuttavia, il momento per me è un enigma, perché è inspiegabile. E anche l'opera che ne risulta mi piace definirla un enigma».<sup>20</sup>

Lo sguardo convalescente del pittore uscito dalla lunga malattia è stravolto e simile a quello che si può avere uscendo di casa dopo la lunga clausura della quarantena, spesso con una sindrome ansiogena che appartiene anche ai prigionieri e ai carcerati.

Così tutta la natura appare convalescente e la Piazza Santa Croce, nella visione di de Chirico, è completamente cambiata, con il monumento a Dante divenuto una statua acefala, quasi una scultura classica o la figura dell'Ulisse di Böcklin.

La stessa basilica si è cambiata in una sorta di tempio greco dove il velo sul portale nasconde l'enigma del *sacro* perduto in una Metafisica laica e visionaria.

Così, dopo essere arrivato a Parigi nel 1911, de Chirico dipingerà quadri dove le piazze si svuotano sempre di più, dove le arcate, gli edifici e le ombre tracciano prospettive multiple, sovrapposte e irreali che contraddicono lo spazio umanistico della prospettiva centrale.

Queste tele, in modo simile alle città dei giorni della pandemia, sembrano abitate unicamente da sagome fugaci e oscure di bambine che rincorrono un cerchio, dalle statue di Arianna abbandonata e melanconica che sembra attendere per sempre il suo Dioniso che non verrà mai, mentre le ombre si allungano tracciando gli annunci di quelli che diventeranno i raggi tenebrosi del sole nero della melanconia dell'amico-poeta Apollinaire. (Fig. 8)

<sup>20</sup> G. DE CHIRICO, *Meditazioni di un pittore, Manoscritti Paulhan, cit.*, 988-989



Fig. 8  
*Piazza con Arianna (Ariadne)*, 1913, olio su tela, cm 135,6 x 180,3, The Metropolitan Museum of Art, New York

In queste stazioni dove i treni sono lontani, tutto è dominato dallo spaesamento e dall'angoscia, il viaggio diventa inquietante e la stessa Arianna, sola nella piazza, insieme alla moltiplicazione assurda delle arcate che s'intersecano, ci fanno capire forse che siamo noi, con il pittore, a essere rinchiusi in un labirinto formato da uno spazio che sembra aperto ma che, in realtà, sembra bloccare tutto nella contemplazione delle ombre sui selciati riarsi da un sole invisibile. (Figg. 9, 10)



Fig. 9  
*La ricompensa dell'indovino*, 1913, olio su tela, cm 135,5 x 180, 5, titolo originale: *La Récompense du dévin*, The Philadelphia Museum of Art, Philadelphia





Fig. 10

*Il viaggio angoscioso*, 1913, olio su tela, cm 74,3 x 106,7, titolo originale: *Le Voyage émouvant*, The Museum of Modern Art, New York

Non possiamo attraversare questo labirinto dove tutto è privo di senso, possiamo soltanto immaginare di partire, contemplando i velieri e i treni all'orizzonte che ci ricordano il nostro destino di viaggiatori, per sempre sospesi tra la melancolia della partenza e la gioia del ritorno, tra l'enigma del treno, della vita e del futuro e la nostalgia dell'abbraccio materno che attende il navigatore alla fine della traversata.

Tuttavia il presagio ritorna improvviso: queste opere sono pervase dalla minaccia latente che grava sul futuro e dalla percezione della malattia, di cui parla de Chirico per il suo primo quadro metafisico.

Dunque questi spazi non sono solo vuoti, ma dominati dalla melancolia del nulla, dai presagi oscuri per quello che dovrà accadere e dalla presenza di un male che corrode il corpo e l'anima creando sconforto e desolazione, sentimenti affini a quelli che si provavano osservando le città nei giorni più duri della quarantena collettiva, dove le piazze erano dominate dalla tristezza della statua solitaria, in un momento in cui «il sole si è fermato in alto al centro del cielo; e la statua in una gioia d'eternità annega la sua anima nella contemplazione della propria ombra», unica compagna dei viandanti immobili sui loro piedistalli negli spazi deserti e allucinati delle nostre città.<sup>21</sup> (Fig. 11)

<sup>21</sup> G. DE CHIRICO, *La volontà della statua*, in Op. cit., 993.



Fig. 11  
*L'enigma di una giornata*, 1914, olio su tela, cm 185,5 x 139,7, titolo originale: *L'Énigme d'une journée*, The Museum of Modern Art, New York

### 3. Il giorno degli abbracci mancati

*...seduto al centro della piazza piena di sole, vicino al guerriero di pietra e alla vasca vuota. E verso sera, quando l'ombra del faro si allungherà sul molo, quando gli orifiamma schioccheranno e le vele bianche saranno tonde e dure come seni gonfi d'amore e desiderio, noi ci abbracceremo e insieme piangeremo. (G. de Chirico)<sup>22</sup>*

Al termine dei mesi della quarantena moltissime persone che erano rimaste separate si sono finalmente ritrovate dopo un lungo distacco.

Negli incontri restava vivo però un senso di disagio e di difficoltà, legato alla perdurante all'impossibilità di scambiarsi un abbraccio o un minimo contatto fisico nel distanziamento obbligato dal virus, qualcosa di simile a quello che Giorgio de Chirico ha espresso nel suo famoso quadro *Ettore e Andromaca* del 1917. (Fig. 12)



Fig. 12

*Ettore e Andromaca*, fine 1917, olio su tela, cm 90 x 60, collezione privata

<sup>22</sup> G. DE CHIRICO, *L'uomo dallo sguardo doloroso*, Op. cit., 992.

De Chirico ha dipinto infatti i due sposi nel momento del loro estremo incontro, poco prima che il destino (a cui nessun essere umano può sottrarsi, come ricorda lo stesso eroe troiano nel Sesto Libro dell'Iliade) faccia il suo corso ed Ettore sia ucciso da Achille.

Così ciò che rende allo stesso tempo attuale ed eterno il quadro di de Chirico è però la drammatica parafrasi artificiale dei corpi dei due sposi che non possono abbracciarsi perché non hanno braccia, non possono toccarsi perché non hanno mani, non possono guardarsi perché non hanno occhi, non possono baciarsi perché non hanno bocca, labbra o lingua: macchine celibi che desiderano un congiungimento impossibile.

Nei giorni della pandemia forse è stata questa la premonizione più forte della pittura di de Chirico: l'impossibilità di un contatto e di un abbraccio, come è successo a milioni di persone a causa del virus e del suo necessario distanziamento sociale.

Del resto anche i nostri volti nelle piazze e nelle strade svuotate sono stati sempre più simili a quelli di un manichino a causa delle mascherine che, pur nella loro fondamentale funzione di protezione, ci hanno resi esseri anonimi quasi privi di fattezze umane.

La Prima Guerra Mondiale, che allontanava i fidanzati e gli sposi trascinando gli uomini al fronte, aveva probabilmente aperto questo luttuoso scenario al pittore che in quel momento era soldato a Ferrara, in un periodo in cui, tra l'altro, un'altra grande pandemia come la febbre spagnola uccideva milioni di persone, oltre alle infinite vittime del conflitto.

Nelle sue *Memorie della mia vita*, in modo forse non casuale, de Chirico fa seguire il ricordo della realizzazione di quadri come *Ettore e Andromaca* al momento in cui, sotto le armi a Ferrara, egli stesso si ammala di febbre spagnola nel 1918, ricoverato e circondato da commilitoni che muoiono e vengono portati via nei sudari, fino alla sua, quasi miracolosa, salvezza.<sup>23</sup>

Poco dopo, proprio alla fine della guerra, in modo tragico e fatale, di quella febbre spagnola morirà invece Guillaume Apollinaire, il grande scrittore e critico che aveva sostenuto e accompagnato de Chirico nei suoi anni a Parigi e che, nell'estremo ricordo del pittore, diventerà il ritornante che prende forma nel "profilo numismatico" del suo ritratto premonitore che lo vede raffigurato come un bersaglio da fiera. (Fig. 13)

<sup>23</sup> G. DE CHIRICO, *Memorie della mia vita*, Milano 2019 (prima ed. 1945), 149-151.



Fig. 13  
*Ritratto di Guillaume Apollinaire*, 1914, olio su tela, cm 81,5 x 65, titolo originale: *Portrait de Guillaume Apollinaire*, Centre Pompidou, Paris

Apollinaire, per il pittore è infatti «l'amico poeta che mi difese in terra straniera e che io non rivedrò più mai»<sup>24</sup>, cantore e vittima degli amori perduti, quasi un Omero ritornante che, se fosse vissuto, avrebbe forse potuto scrivere il poema epico dell'Iliade moderna di de Chirico, forse cambiando il destino della tragica separazione degli sposi e il fato

<sup>24</sup> G. DE CHIRICO, *Guillaume Apollinaire*, in *Scritti/1 cit.*, 666 (prima ed. «Ars Nova», 1918, 2).

di un eroe che muore rischiando di restare insepolto e senza esequie, come senza funerale sono state le migliaia di vittime del flagello del COVID-19.

Così sembra inevitabile associare al quadro di *Ettore e Andromaca* del 1917 l'immagine simbolica dell'immensa solitudine e separazione dei tragici giorni della pandemia, dove i nostri corpi non hanno potuto ricevere il contatto fisico e si sono trasformati in rischiosi, possibili trasmettitori e recettori di virus, in una metamorfosi che ha dovuto coprire e cancellare la loro identità con volti avvolti da mascherine e le mani, con le loro impronte digitali, coperte dai guanti, in un richiamo dell'inevitabile potenza della natura che, paradossalmente, ci costringe a stravolgere la nostra umanità.

Tuttavia nella pittura di Chirico c'è anche un messaggio di speranza e forse non è un caso che, dopo la fine della guerra e della pandemia di spagnola, nel 1923 e nel 1924 de Chirico dipingerà i nuovi *Ettore e Andromaca*, quadri dove gli sposi, finalmente, hanno ritrovato le braccia e le mani per abbracciarsi, toccarsi e stringersi.

Sembra quasi che, come nelle sue opere dedicate al tema del Figliol Prodigo, de Chirico abbia fatto ritrovare i due sposi al di là della narrazione omerica: Ettore, dopo millenni di battaglie e di morti, finalmente torna a casa e ritrova l'abbraccio della moglie al di là della porta dell'oltretomba.

Nel quadro forse più emozionante: *Ettore e Andromaca* del 1923, la sposa può lasciarsi andare alle lacrime appoggiando la testa, con i suoi capelli dipinti amorevolmente dall'artista, sul petto del marito; forse la guerra è finita, il guerriero non è più un eroe destinato a morire, finalmente ci si può riabbracciare e ritrovare la vita che si credeva perduta.<sup>25</sup> (Fig. 14)

È possibile dunque vedere questo ultimo quadro come un messaggio di fiducia nel futuro: anche se le nubi scure (malattia, morte e povertà) sembrano ancora addensarsi all'orizzonte, possiamo lasciare accesa la speranza di questo abbraccio simbolico, auspicando che, alla fine dei giorni drammatici della pandemia, possa risplendere una nuova luce.

<sup>25</sup> Cfr. L. CANOVA, *L'arrivo dei Ritornanti. Giorgio de Chirico e la Neometafisica alle frontiere del Tempo*, in «Metafisica. Quaderni della Fondazione Giorgio e Isa de Chirico», 14-16, 2016, in part. 116-117.



Fig. 14

*Ettore e Andromaca*, 1923, tempera su tela, cm 123,5 x 80, collezione privata

## LE BIBLIOTECHE UNIVERSITARIE E LE SFIDE DELLA PANDEMIA

MARIAGIOVANNA ANTINOLFI - MARIA ASSUNTA LIBERTUCCI

SOMMARIO: 1. Il ruolo delle biblioteche nel sistema universitario: ricerca, didattica, terza missione. – 2. I servizi tradizionali già erogati on line. – 3. L’impatto del Covid-19: il *lockdown* e l’operatività da remoto. Casi specifici. – 4. Le biblioteche come memoria del Covid-19. – 5. La comunicazione social. – 6. Orizzonti.

1. La biblioteca è storicamente il luogo in cui documenti ed informazioni bibliografiche vengono selezionate, raccolte ed ordinate al fine della diffusione del sapere. Le modalità attraverso cui ciò ha avuto concreta attuazione nei secoli variano in base all’evolversi della società, secondo logiche che inizialmente ne hanno privilegiato l’aspetto conservativo, per poi evolversi verso l’attuale conformazione di luoghi di libero accesso all’informazione, quale strumento per la crescita democratica dei cittadini<sup>1</sup>. Diverse sono le tipologie di biblioteche – dalle nazionali a quelle di pubblica lettura, dalle scolastiche alle biblioteche di enti pubblici – che siamo abituati a frequentare e che sono state interessate dall’evoluzione cui abbiamo accennato poc’anzi. Il focus del presente contributo è incentrato sul ruolo delle biblioteche delle università (o accademiche) con particolare riguardo alle sfide che si vanno delineando in seguito all’emergenza sanitaria determinata dall’epidemia di Covid-19.

Le biblioteche accademiche sono, per disposizione comunemente accolta nella maggior parte degli statuti delle università italiane<sup>2</sup>, istitu-

<sup>1</sup> Per approfondimenti, si veda A. SERRAI, *Breve storia delle biblioteche in Italia*, Cremona, 2006; e cfr. anche *Manifesto IFLA/UNESCO sulle biblioteche pubbliche*, 1994 <https://www.ifla.org/files/assets/public-libraries/publications/PL-manifesto/pl-manifesto-it.pdf>.

<sup>2</sup> L’art. 42 dello Statuto dell’Università degli Studi del Molise, dedicato al “sistema bibliotecario e museale di Ateneo” così recita: “1. *Il Sistema Bibliotecario di Ateneo è l’insieme coordinato delle strutture bibliotecarie dedicate alle esigenze della ricerca e della didattica preposto alla conservazione, allo sviluppo, alla valorizzazione e alla fruizione del patrimonio bibliografico e documentale di tutto l’Ateneo, nonché all’accesso delle risorse informative on-line.* 2. *In particolare il Sistema Bibliotecario di Ateneo garantisce la razionalizzazione, l’implementazione tecnologica e l’efficacia dei servizi atti a favorire e promuovere l’accesso e la diffusione dell’informazione scientifica.* 3. *L’organizzazione e il funzionamento del Sistema Bibliotecario di Ateneo nonché le modalità di erogazione dei servizi bibliotecari all’utenza universitaria e non,*



zionalmente deputate alla gestione e valorizzazione del patrimonio bibliotecario e delle risorse informative degli atenei. Lo scopo preminente di una biblioteca universitaria è, tradizionalmente, quello di promuovere e favorire l'accesso all'informazione scientifica tra i suoi utenti, in primo luogo quelli istituzionali. Gli obiettivi cui tende una biblioteca accademica sono, com'è evidente, strettamente connessi alle finalità istituzionali dell'ateneo di riferimento e possono essere così schematizzati: a) servizi di supporto alla didattica; b) servizi di supporto alla ricerca; c) attività legate alla "terza missione".

Per quanto attiene alle attività di supporto alla didattica, il punto di partenza del lavoro del bibliotecario è quello di favorire l'apprendimento degli studenti al fine di migliorarne i risultati e le abilità informative. Pur senza scendere in approfondimenti di carattere statistico, gli addetti ai lavori registrano una frequentazione delle biblioteche da parte degli studenti concentrata, nella maggior parte dei casi, nell'ultimo anno di studi, in concomitanza con la preparazione dell'elaborato finale di laurea<sup>3</sup>. Una più assidua frequentazione delle sale lettura e dei materiali ivi contenuti può certamente essere incoraggiata, da parte dei docenti universitari, già all'interno dei singoli corsi di insegnamento, avviando i discenti alla ricerca di materiale bibliografico da accompagnare ai manuali consigliati per l'esame, sì da introdurli anche, con l'ausilio dei bibliotecari, ai servizi di cui certamente si serviranno al momento della redazione della tesi e, auspicabilmente, anche nel prosieguo dei propri studi o attività professionali. Del resto l'*information literacy*<sup>4</sup> – che consiste nell'abilità di sapersi districare nello spazio informativo raggiungendo il proprio obiettivo, vale a dire il reperimento dell'informazione richiesta – può essere favorita proprio attraverso l'abitudine a ricercare e

*sono disciplinati da appositi regolamenti. 4. L'Ateneo promuove l'attuazione dei principi dell'accesso pieno e aperto ai prodotti della ricerca scientifica, incentivandone il deposito nell'archivio istituzionale e la comunicazione al pubblico, nel rispetto delle leggi concernenti la proprietà intellettuale, la riservatezza e la protezione dei dati personali. 5. L'Ateneo cura la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, delle collezioni naturalistiche, nonché degli strumenti scientifici di sua proprietà, partecipando al sistema museale territoriale. A tal fine può avvalersi della collaborazione di enti pubblici e privati."*

<sup>3</sup> A. M. TAMMARO, *Le biblioteche per la didattica. Tecnologie a supporto degli studenti*, in *Biblioteche oggi*, 3, 2003, 62 e ss.

<sup>4</sup> Per un dettagliato esame, si veda lo studio della ASSOCIATION OF COLLEGE & RESEARCH LIBRARIES, "*Framework for Information Literacy for Higher Education*", Chicago, 2015, <http://www.ala.org/acrl/standards/ilframework>; cfr. anche S. PASSERINI, *Sul concetto di Information Literacy. Il ruolo della biblioteca*, in 1. *Seminario Nazionale di Biblioteconomia*, Milano, 2013, <http://books.openedition.org/ledizioni/1520>.

selezionare i documenti più adatti ai propri interessi, attività che trova nelle biblioteche il suo campo d'elezione. In tale prospettiva, l'operatore di una biblioteca universitaria può essere di grande aiuto nel tracciare un percorso di ricerca non necessariamente orientato al criterio della migliore organizzazione dei suoi risultati, bensì allo scopo di disvelare le possibili relazioni che legano le informazioni, con ciò incoraggiando una visione più creativa e, perché no, critica, di percorsi di ricerca solo apparentemente aridi e convenzionali<sup>5</sup>.

Il supporto alla didattica può essere fornito dai bibliotecari non solo agli studenti, con le finalità appena evidenziate, ma anche ai docenti, aiutandoli ad orientarsi nel sempre più intricato panorama rappresentato dalle versioni digitali dei manuali d'esame, il cui numero sembra destinato ad incrementarsi come effetto diretto della pandemia. Durante la fase del *lockdown*, infatti, si è registrato un aumento della richiesta di manuali in versione digitale da parte degli utenti che con difficoltà riuscivano a procurarsi i testi per sostenere gli esami, avendo – com'era ovvio – anche i servizi di distribuzione dei libri subito lo stop forzato imposto dalle disposizioni normative d'urgenza. Stop che, viceversa, non ha riguardato le attività didattiche e le prove di valutazione, svoltesi per tutta la durata della quarantena, da remoto con l'ausilio delle più disparate piattaforme per la didattica a distanza. Sebbene di questo si parlerà più avanti, per ora è opportuno segnalare quanto utile potrebbe essere, da parte dei bibliotecari nell'ottica di una più virtuosa interazione tra biblioteche e didattica, illustrare ai docenti le diverse possibilità offerte dall'editoria onde instradarli, ferma restando la propria autonomia didattica, verso scelte che tengano conto anche della possibilità di usufruire di una versione digitale del testo consigliato per l'esame.

Sempre più numerose e difficili sono, peraltro, le sfide lanciate dalla competizione nazionale ed internazionale cui gli atenei devono far fronte, dotandosi, nonostante la penuria degli investimenti statali alle Istituzioni d'Istruzione Superiore e di Ricerca, di infrastrutture tecnologiche in grado di agevolare il lavoro di ricerca a distanza<sup>6</sup>, sì da valorizzare la funzione delle biblioteche universitarie quali luoghi di raccordo e di in-

<sup>5</sup> R. RAIELI, *I limiti dell'information discovery e necessità dell'information literacy*, in *Nuovi annali della Scuola Speciale per Archivisti e Bibliotecari*, 2015, 179 e ss.

<sup>6</sup> Si veda, in proposito, il documento redatto dalla Commissione Nazionale Università e Ricerca approvato dal CEN in data 5 luglio 2013 dal titolo *Rilanciare le Biblioteche Universitarie e di Ricerca italiane*, disponibile al seguente link <https://www.aib.it/struttura/commissioni-e-gruppi/2013/36257-rilanciare-le-biblioteche-universitarie-e-di-ricerca-italiane/>.

contro tra il personale dedito alla ricerca e gli strumenti bibliografici e documentali messi a disposizione dagli editori e dalle comunità scientifiche mediante canali di comunicazione sempre più dematerializzati. Non senza tralasciare le difficoltà che le istituzioni accademiche incontrano nell'adeguarsi alle novità introdotte dai colossi internazionali dell'editoria, talvolta al solo scopo di rallentare quel fondamentale cambiamento di rotta che porti alla definitiva realizzazione dell'*Open Access* (di seguito, OA)<sup>7</sup>. È noto infatti che, soprattutto in una fase iniziale, il movimento di OA ha incontrato le resistenze di quanti attribuivano alle pubblicazioni "aperte" una minore valenza scientifica anche in considerazione del fatto che, originariamente, le medesime non erano soggette al refereggio, né valutabili secondo i parametri bibliometrici<sup>8</sup>. Ciò, in aggiunta alla oggettiva posizione di forza degli editori, ha rallentato, senza tuttavia bloccarne l'evoluzione, il consolidamento delle pratiche per la pubblicazione in accesso aperto. La pandemia, d'altro canto, ha condizionato le necessità di ricerca, rendendo ancor più cogente il bisogno di un più rapido reperimento dei documenti, favorendo il fiorire di *webinar* e approfondimenti in rete, volti a incentivare la conoscenza ed il ricorso alle opere e alle *policies* OA. Parallelamente, sembrerebbe mutare anche l'atteggiamento degli editori, forse sulla scorta delle istanze provenienti dal mondo accademico e bibliotecario<sup>9</sup>, che, dall'apertura all'accesso libero e temporaneo ai contenuti delle piattaforme proprietarie attuata nella fase del *lockdown*, si muovono oggi verso l'introduzione dei *transformative agreements*<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> D. CICCARELLO, *Biblioteche accademiche, comunicazione scientifica e valutazione della ricerca: nuovi ruoli e sfide per i bibliotecari delle università*, in *Biblioteche oggi Trends*, 1, 2019, 43 e ss. Per un'ampia e approfondita illustrazione del movimento OA, si vedano, tra gli altri, P. CASTELLUCCI, *Carte del nuovo mondo: banche dati e Open Access*, Bologna, 2017; M. CASSELLA, *Open access e comunicazione scientifica: verso un nuovo modello di disseminazione della conoscenza*, Milano, 2012; R. MAIELLO, *Open Access o del futuro della comunicazione scientifica*, in *Bollettino AIB*, 4, 2006, 313-315; P. SUBER, *Open Access*, Cambridge, 2012; A. DE ROBBIO, *Open Archive. Per una comunicazione scientifica "free online"*, in *Bibliotime*, 2, 2002 <https://www.aib.it/aib/sezioni/emr/bibttime/num-v-2/derobbio.htm>.

<sup>8</sup> M. GUERRINI, *Gli archivi istituzionali*, Milano, 2010, 63; cfr. anche A. DE ROBBIO, *Analisi citazionale e indicatori bibliometrici nel modello Open Access*, in *Bollettino AIB*, 3, 2007, 257 e ss.

<sup>9</sup> "Covid-19. *Petition for access to electronic resources from publishers*", <https://www.cruil.it/archivio-notizie/covid-19-petition-for-access-to-electronic-resources-from-publishers.html>.

<sup>10</sup> Si tratta di una recente tipologia di accordi di transizione che trasformano la spesa per accedere ai contenuti, fino ad ora destinata alla sottoscrizione di abbonamenti, in spesa per pubblicare in *Open Access* i contributi scientifici prodotti dall'istituzione che li stipula. Per

Con l'auspicio di uscire migliorati dal difficile periodo di crisi che stiamo tuttora vivendo, si potrebbe sostenere che l'emergenza abbia avuto quale unico effetto positivo se non altro quello di velocizzare il processo già avviato negli anni Novanta volto alla libera circolazione dei contenuti scientifici nella comunità accademica. Come un fiume carsico, il movimento OA ha compiuto un percorso lungo e travagliato, riemergendo oggi e proponendosi come sistema affidabile di riconoscimento scientifico<sup>11</sup>.

E veniamo alla "terza missione"<sup>12</sup>, il terzo pilastro su cui poggia l'impalcatura universitaria, ossia l'apertura al territorio, l'interazione con attori esterni finalizzata al trasferimento delle conoscenze nella società, anche per scopi produttivi ed imprenditoriali. È indubbio che le biblioteche universitarie possono in tale settore giocare un ruolo fondamentale, in termini di diffusione della cultura e dei risultati delle ricerche scientifiche presso la società. Diffusa è, ormai, la convinzione che la costruzione di legami con il territorio e il tessuto economico e sociale di riferimento contribuisce allo sviluppo di un originale modello di Università-rete<sup>13</sup>.

Diverse sono le iniziative organizzate dalle e nelle biblioteche accademiche per avvicinare il territorio alla comunità scientifica e, perché no, ad una frequentazione delle stesse in chiave non esclusivamente di

approfondimenti, si veda <https://www.ia.unibo.it/new/wp-content/uploads/2019/02/Transformative-Agreements-Come-e-perch%C3%A9-02-PDF-ottimiert-edited.pdf>; cfr. anche <https://www.slideshare.net/BiblioBoCNR/dai-big-deal-ai-trasformative-agreements-unanalisi-del-cnr>.

<sup>11</sup> E. M. DOTTI, *Un'antica tradizione per affermare l'accesso aperto: il preprint*, in *Biblioteche oggi Trends*, 2, 2019, 46 e ss.; si vedano, al riguardo, anche M. CASSELLA, *Strumenti e metodi di innovazione nel panorama dell'open science: l'open peer review*, in *AIB studi*, 1, 2018, 95 e ss.; *Fare Open Access: la libera diffusione del sapere scientifico nell'era digitale*, a cura di Simone Aliprandi, Milano, 2017.

<sup>12</sup> Per approfondimenti, si vedano A. BERNABÈ, P. TINTI, *Universities, Third Mission and academic libraries' heritage. Towards an assessment scheme*, in *Jlis*, 1, 2020, 56 e ss. <https://www.jlis.it/article/view/12588/11384>; M. CASSELLA, *La "Terza Missione" dell'università: cos'è come si valuta (con una appendice sulle biblioteche)*, in *Biblioteche oggi Trends*, 2, 2017, 59 e ss.; S. BOFFO, F. GAGLIARDI, *Un nuovo contenitore per i rapporti tra università e territorio*, in *Territorio*, 2015, 67 e ss.; O. BOZZARELLI, F. BUNGARO, V. MANDRILE, E. MARANGONI, M. V. MUZZUPAPA, *Dai servizi digitali alla terza missione. L'evoluzione dei servizi bibliografici digitali all'Università degli Studi di Torino e la nascita del Polo bibliografico della Ricerca*, in *DigItalia*, 2, 2019, 101 e ss. <http://digitalia.sbn.it/article/view/2320/1614>.

<sup>13</sup> Così V. MARTINO, *Terza Missione e cultura delle università. Note per una sociologia del patrimonio accademico*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2018, 1-27 [http://www.rtsa.eu/RTSA\\_1\\_2018\\_Martino.pdf](http://www.rtsa.eu/RTSA_1_2018_Martino.pdf).

studio e di approfondimento. Prima dell'improvvisa chiusura dovuta alla pandemia, infatti, numerosi erano gli eventi organizzati in biblioteca: convegni, presentazioni di libri, mostre, seminari, lezioni di illustrazione dei servizi offerti. Tutte attività bruscamente interrotte dal Covid-19. Ma non per questo da abbandonare, specie in una prospettiva futura di ripresa e di rinnovata articolazione ed organizzazione delle stesse. I centri culturali accademici, di cui fanno parte anche i musei e le biblioteche, possono essere valido strumento della *governance* universitaria per raggiungere, attraverso nuove ed innovative modalità di comunicazione, una platea sempre più vasta di *stakeholders*<sup>14</sup>. E ripristinare quel senso di comunità del quale siamo stati bruscamente privati durante la quarantena, attraverso strumenti tecnologicamente innovativi che, vanificando i limiti della materialità, consentano di varcare lo *stargate* di una realtà virtuale nella quale riappropriarsi dell'immenso patrimonio che ogni biblioteca custodisce al proprio interno e che costituisce il veicolo irrinunciabile attraverso cui la memoria del passato può rivivere ogni giorno, in qualunque condizione e indipendentemente dalle contingenze del presente, sotto forma di fondamentale insegnamento per il futuro.

2. Parallelemente al processo di profonda trasformazione che da diversi anni sta riguardando le università, sempre più coinvolte dall'applicazione delle leggi del libero mercato nel quadro di un'accresciuta competitività tra atenei, anche le biblioteche universitarie si evolvono, nella lavorazione dei documenti e nella erogazione dei servizi, grazie ai cambiamenti tecnologici e al mutare delle necessità espresse dai propri utenti<sup>15</sup>.

A partire dagli anni '70, infatti, il sistema basato sulle biblioteche di istituto, specializzatissime ma per pochi, non resse all'impatto con l'aumento esponenziale degli studenti dovuto alla liberalizzazione degli accessi ed entrò profondamente in crisi, mettendo in evidenza le difficoltà incontrate dalle università che non sempre hanno saputo adeguare i servizi didattici e bibliotecari all'aumento della domanda. Solo nel decennio successivo, con il diffondersi della tecnologia, i meccanismi secolari di conduzione e organizzazione delle biblioteche hanno iniziato ad evolversi, consentendo l'istituzione dei sistemi bibliotecari di ateneo, basati sulla cooperazione tra le, talvolta numerose, biblioteche di istituto – con conseguente razionalizzazione delle spese – nonché sulla realizza-

<sup>14</sup> Cfr. V. MARTINO, *Terza Missione e cultura delle università*, cit., 3.

<sup>15</sup> D. GRANDIN, F. FERRARI, C. MANDELLI, *Le biblioteche accademiche strumenti strategici per la competitività degli atenei*, in *Biblioteche oggi*, 2, 2015, 33 e ss.

zione dei cataloghi informatici<sup>16</sup>. Il progresso tecnologico ha, così, determinato una migliore organizzazione del lavoro attraverso, da un lato, la velocizzazione dei tempi di erogazione dei servizi all'utenza e la standardizzazione della descrizione dei documenti bibliografici sulla base di norme ISO internazionalmente condivise; dall'altro, con la nascita dei servizi di cooperazione interbibliotecaria come il *document delivery* e il prestito interbibliotecario. Decisiva è stata, in tal senso, la informatizzazione dei cataloghi che se, come è facile intuire, ha semplificato le modalità di individuazione dei documenti (consentendo in un'unica operazione di ricerca di utilizzare contemporaneamente più criteri di accesso alla notizia catalografica dell'opera e di indirizzarla verso più biblioteche<sup>17</sup>), ha avuto il merito di rendere disponibili le notizie sul posseduto bibliografico di tutte le biblioteche che avessero effettuato il passaggio dai cataloghi cartacei a quelli elettronici. L'accesso immediato e da remoto alle notizie bibliografiche sembra realizzare, così, l'antico sogno di Konrad Gessner, che con il suo *Catalogus omnium scriptorum locupletissimus in tribus linguis, latina, graeca et hebraica* pubblicato nel 1545 e comprendente, con l'appendice pubblicata qualche anno dopo, più di 13.000 titoli, intendeva descrivere e rendere accessibili tutti i libri conosciuti all'epoca<sup>18</sup>.

La tecnica catalografica informatizzata ha interessato anche lo spoglio<sup>19</sup> dei periodici e, sulla base di accordi di cooperazione tra biblioteche di ateneo, si sono sviluppate piattaforme sulle quali è possibile consultare da remoto il contenuto di singoli fascicoli di riviste<sup>20</sup>.

In questo modo, la tecnologia ha riattualizzato le regole fondamentali della biblioteconomia, adattandole alla contemporaneità e favorendo

<sup>16</sup> D. DEANA, *I sistemi bibliotecari delle università italiane*, in *Biblioteche oggi*, ottobre 2019, 7 e ss.

<sup>17</sup> C. REVELLI, *Ranganathan verniciato a nuovo*, in *Biblioteche oggi*, 9, 1996, 13, che sottolinea come le possibilità informative siano facilitate dalla tecnologia "che ammettendo il collegamento di più punti di accesso con la descrizione di un documento permette di evidenziare soggetti secondari ben oltre i limiti imposti a una bibliografia nazionale per i suoi compiti funzionali e a un catalogo cartaceo per ragioni pratiche".

<sup>18</sup> Per approfondimenti, si veda R. PENSATO, *Corso di bibliografia*, Milano, 1998. In riferimento agli effetti della digitalizzazione sulla possibilità di accesso non solo alla notizia catalografica, ma al libro nel suo complesso, si veda M. GIANCASPRO, *Tutti in Google appassionatamente*, in *Accademie & Biblioteche in Italia*, 1-2, 2013, 75 e ss.

<sup>19</sup> Si definisce "spoglio" la descrizione bibliografica di singoli articoli o saggi contenuti in periodici o in volumi collettanei. Per approfondimenti, si veda C. REVELLI, *Il catalogo*, Milano, 2008.

<sup>20</sup> A titolo esemplificativo, si vedano, fra gli altri, ESSPER (<http://www.biblio.liuc.it/scripts/essper/default.asp>) e DoGi (<http://www.ittig.cnr.it/dogi/>).

lo strutturarsi di reti di cooperazione interbibliotecaria nazionale ed internazionale al servizio degli utenti, riverberando effetti sul versante dei servizi all'utenza, con l'istituzione del prestito interbibliotecario (*Inter Library Loan*) e il *document delivery*.

Entrambi i servizi sono basati su scambi con altre biblioteche, ma se il primo consente all'utente di una biblioteca il reperimento e la consultazione di libri non presenti nella propria, il secondo riguarda più in particolare la fornitura di parti di libro o di singoli articoli di periodici.

Altro servizio che la tecnologia ha fatto evolvere verso forme più dinamiche è il *reference*<sup>21</sup>, ossia il servizio individuale per la fornitura di informazioni bibliografiche che oggi può svolgersi anche in rete e da remoto avvalendosi di specifiche applicazioni informatiche.

Questo nuovo assetto ha segnato l'inizio di una nuova era e ridefinito, in chiave strategica, il ruolo delle biblioteche all'interno degli atenei. Si è così intrapreso un percorso di evoluzione dei servizi bibliotecari e di qualificazione e alta specializzazione dei contenuti professionali dei bibliotecari, chiamati ad adeguarsi e ad accettare, non senza qualche resistenza, l'inarrestabile avanzata del progresso tecnologico<sup>22</sup>.

La globalizzazione, infatti, ha collocato anche gli atenei in un contesto di sfida competitiva che impone uno sforzo di pianificazione strategica delle attività e di valorizzazione e comunicazione dei servizi offerti agli studenti<sup>23</sup>. In questo quadro è importante sottolineare la centralità del ruolo che i servizi di biblioteca possono giocare nella scelta di un ateneo da parte di uno studente nel delicato momento della pianificazione del suo futuro. Ciò è emerso con particolare evidenza proprio durante le settimane di quarantena, quando i bibliotecari si sono rivelati un punto di riferimento costante per gli studenti impegnati nella didattica *online*, per coadiuvarli nella prosecuzione dei loro studi e nella diversa articolazione del loro impegno di ricerca e approfondimento. Se infatti, solitamente, nella quasi totalità dei casi, l'accesso alle banche dati avveniva in sede e con la mediazione del bibliotecario, una volta chiuse le

<sup>21</sup> Per una completa disamina del servizio di *reference*, si vedano i contributi su *Il contesto dei servizi di reference*, in *Biblioteche oggi Trends*, 1, 2017. Sul rapporto tra *internet* e il servizio di *reference*, si vedano anche R. RIDI, *Internet in biblioteca*, Milano, 1996, 165 e ss.; sull'evoluzione del *reference* digitale, si veda, in particolare, M. V. MUZZUPAPA, M. S. TOMATIS, F. C. BUNGARO, *Live chat e natural language processing in sinergia per il miglioramento dei servizi bibliotecari*, in *Biblioteche oggi Trends*, 1, 2017, 41 e ss.

<sup>22</sup> R. TAMBURRINI, *Sistemi bibliotecari di ateneo tra razionalizzazione e autonomia: il caso dell'Università di Pisa*, in *Bollettino AIB*, 4, 1999, 39 e ss.

<sup>23</sup> M. ZANI, *Le biblioteche nei piani strategici degli atenei*, in *Biblioteche oggi*, 4, 2015, 3 e ss.

strutture, si è reso necessario un supporto individuale a distanza per instradare gli utenti sia nell'utilizzo degli strumenti informatici indispensabili per accedere alla rete di ateneo da remoto, sia per illustrare loro le diverse risorse e banche dati.

3. L'improvvisa chiusura delle università e di tutti gli istituti scolastici ed accademici e il blocco forzoso di tutte le attività in presenza hanno traghettato le biblioteche universitarie in una dimensione sconosciuta alle nuove generazioni di bibliotecari e che in tanti, sia pure relativamente alla situazione generale, hanno spesso paragonato – con le dovute proporzioni – a quella che caratterizzò il Primo ed il Secondo Conflitto Mondiale. Da luoghi di incontro, normalmente popolati da studiosi di ogni età, le biblioteche sono piombate nell'agghiacciante immobilismo in cui languono solitamente i luoghi abbandonati. Gli scaffali di libri inerti e sonnacchianti delle sale di lettura si susseguono – ancora, nonostante il passaggio alla cd. *fase 2* – in un'atmosfera surreale in cui è la desolazione, non già il bisogno di mantenere alta la concentrazione, ad imporre la regola del silenzio.

Dal 9 marzo 2020, giorno in cui in Italia è stato proclamato il *lock-down*, il distanziamento sociale ha imposto nuovi ritmi e modalità a tutte le attività, in primis quelle lavorative, declinate nella tipologia dello *smart working* o lavoro agile, trasformando le nostre case in uffici improvvisati ed alterando la percezione e la gestione del tempo<sup>24</sup>.

Di conseguenza, anche le attività ed i servizi, senza distinzione tra le varie tipologie di istituzioni bibliotecarie, hanno dovuto adeguare i propri modelli organizzativi alla primaria esigenza di tutela della salute, propria e dei propri utenti, obbligando gli operatori di biblioteca ad impegnarsi a soddisfare le necessità informative degli studiosi attraverso modalità e servizi alternativi a quelli che richiedono la necessaria presenza e frequentazione delle sedi. Sedi che, in base alla diversa portata delle restrizioni normative previste nei diversi Paesi, sono state quasi tutte dichiarate chiuse.

Costretti, quindi, ad operare al di fuori delle abituali sale di lettura e consultazione, i bibliotecari non hanno tardato ad adattarsi alla nuova situazione emergenziale, potendo nella maggior parte dei casi contare

<sup>24</sup> E vedi Istituto di Scienza e Tecnologia dell'Informazione del CNR (ISTI-CNR), che ha condotto e pubblicato sul *repository* ISTI Open Portal <https://openportal.isti.cnr.it/>, il contributo di S. GIANNINI, A. MOLINO, S. LOMBARDI, *Le biblioteche italiane durante la pandemia Covid-19: un'indagine sui servizi*, [https://openportal.isti.cnr.it/data/2020/423966/2010\\_423966.pdf](https://openportal.isti.cnr.it/data/2020/423966/2010_423966.pdf).



sull'ausilio della tecnologia, grazie alla quale si son potute ridisegnare in chiave telematica molte attività e servizi abitualmente svolti in presenza: è il caso, ad esempio, del *reference*, diventato virtuale (o digitale); degli ormai familiari webinar, variante telematica dei tradizionali seminari e convegni, attraverso cui si è potuto partecipare, moltiplicandone a dismisura le occasioni rispetto al passato, alle più disparate iniziative culturali e di formazione professionale. Fino ad approdare al *digital lending* (o prestito digitale), attraverso cui è divenuto finalmente possibile prendere in prestito e a distanza i libri elettronici, prepotentemente affermatisi quale unica alternativa alla mancata disponibilità di quelli "analogici" che solo in rari casi – e nei Paesi in cui il Covid-19 ha causato un minor numero di vittime – hanno continuato a circolare, mediante la coraggiosa consegna a domicilio o in luoghi prestabiliti da parte di volontari.

A partire dalla cd. *fase 2*, quando è stato consentito di accedere alle sedi, gli operatori hanno risposto alle richieste di consultazione degli utenti inaugurando un inusitato *document delivery* interno, sempre nei limiti della normativa sul diritto d'autore, consentendo di rendere nuovamente fruibile il patrimonio cartaceo attraverso le scansioni<sup>25</sup>.

Dalle indagini<sup>26</sup> stilate da autorevoli associazioni come l'IFLA (International Federation of Library Associations and Institutions) e l'AIB (Associazione Italiana Biblioteche) sono, inoltre, emerse diverse modalità organizzative dei cd. servizi minimi, che variano sia in base al diverso numero di contagi registrati in alcune aree rispetto ad altre più colpite dall'epidemia, sia in considerazione della disponibilità di attrezzature tecnologicamente avanzate che le hanno rese concretamente attuabili. Ci si riferisce, ad esempio, alla possibilità, garantita da talune biblioteche, di prendere in prestito e di restituire libri tramite appositi *box*, nonché

<sup>25</sup> A livello internazionale, tra i fornitori di servizi, *Internet Archive* ha liberalizzato l'accesso al materiale didattico digitalizzato dalla *National Emergency Library* (NEL) per sostenere gli studenti almeno durante la fase della quarantena. La NEL era una raccolta temporanea di libri che supportava la didattica da remoto, l'attività di ricerca, nella fase in cui università, scuole, centri di formazione e biblioteche erano chiuse a causa del Covid-19. La NEL è stata aperta il 24 marzo 2020 e chiusa il 16 giugno 2020 <http://blog.archive.org/national-emergency-library/>.

<sup>26</sup> Si vedano i documenti IFLA, dal titolo *Key Resources for Libraries in responding to the Coronavirus Pandemic* [https://www.ifla.org/files/assets/hq/topics/libraries-development/documents/covid-19\\_and\\_the\\_global\\_library\\_field-it.pdf](https://www.ifla.org/files/assets/hq/topics/libraries-development/documents/covid-19_and_the_global_library_field-it.pdf) ; per AIB, *Covid-19 e tutela della salute in biblioteca: rassegna delle fonti e alcune raccomandazioni sul trattamento dei materiali e la gestione degli ambienti*, a cura di Vittorio Ponzani e Rosa Maiello <https://www.aib.it/attivita/2020/80418-covid-19-e-tutela-della-salute-in-biblioteca/>.

alle sperimentazioni, in atto in alcuni Paesi, dei servizi di ritiro e restituzione dei documenti tarati sul modello “McDrive”, senza scendere dall’auto e su appuntamento, in modo da escludere qualunque contatto fisico tra le persone.

L’impossibilità di accedere ai locali della biblioteca ha, invece, portato, in alcuni casi, a reinventare gli spazi solitamente dedicati allo studio e/o alla lettura, per destinarli alla stampa in 3D di dispositivi di protezione individuale, di cui un po’ dappertutto si è lamentata la carenza.

Al di là di simili casi in cui le necessità legate all’emergenza hanno condotto all’espletamento di virtuose attività non strettamente collegate ai tradizionali servizi di biblioteca, pressoché ovunque, grazie all’informatizzazione delle procedure gestionali, si è provveduto a prorogare la durata dei prestiti o a sospendere le sanzioni per il caso di mancata restituzione dei documenti, spesso avvalendosi – come si vedrà più avanti – dei canali social (Facebook, Instagram, Twitter) che prima e meglio del ricorso agli istituzionali siti *web* sono in grado di veicolare le informazioni verso il proprio pubblico di riferimento.

Mai come in questo periodo si è potuto, in definitiva, apprezzare l’aver a disposizione una tecnologia informatica evoluta. “Pensate se tutto questo fosse successo negli anni ‘90, bloccati in casa con il Nokia 3310 senza *internet* e con solo 50 SMS”, si è letto nel *web*: e infatti anche nella realtà accademica molisana, la prima attività posta in campo è stata la collaborazione con gli esperti informatici per potenziare la possibilità di accesso da remoto alla rete istituzionale, creando una vera e propria autostrada telematica idonea ad assorbire tutte le interrogazioni alle risorse elettroniche da parte degli utenti istituzionali e a supportare l’attività didattica e gli esami di profitto e finali, mai interrotti.

L’emergenza ha colto tutti di sorpresa, costringendo a fare i conti con una sorta di sbigottimento e disorientamento in ogni settore. Il mondo accademico ha, tuttavia, risposto alla chiusura imposta dalla pandemia al meglio delle sue possibilità. Questa esperienza traumatica ha di fatto inaugurato un’era nuova, fondata sulla certezza che l’imponderabile può bussare nuovamente alla porta e sulla logica conseguenza che non deve andar sprecata la preziosa occasione che l’epidemia ha offerto di potenziare i servizi digitali, integrandoli strutturalmente con i servizi in presenza e non sostituendoli a quelli tradizionali legati alla consultazione del documento cartaceo.

4. Le biblioteche hanno retto all’urto e hanno affermato la capacità di offrire servizi di prossimità anche perché sostenute da una forte rete

associativa. Come già anticipato, l'IFLA e l'AIB hanno provveduto a redigere raccomandazioni e documenti informativi<sup>27</sup> utili a gestire l'erogazione dei servizi, salvaguardando la salute degli operatori e fornendo notizie sulle esperienze e sulla situazione in cui versavano le biblioteche internazionali durante la cd. *fase 1*.

Le biblioteche in realtà intrecciano la loro storia con la storia dell'uomo e anche questa volta, come in passato, saranno depositarie della sua memoria.

Sin dal medioevo, prima dell'invenzione della stampa, negli *scriptoria* monastici<sup>28</sup>, i copisti con dedizione e in anonimato si occuparono della trascrizione dei manoscritti della cultura tardoantica, salvando migliaia di opere dall'oblio e permettendo alle generazioni future di poterle conoscere e studiare; ai giorni nostri, quando nel 2005 l'uragano *Katrina* devastò la costa del Golfo degli Stati Uniti, i bibliotecari americani fortificarono le loro reti associative e si attrezzarono per essere pronti ad affrontare le catastrofi, mettendo in campo una risposta pronta ed efficiente ai bisogni della comunità che valse loro il riconoscimento ufficiale di "organizzazione comunitaria essenziale"<sup>29</sup> da parte della Federal Emergency Management Agency (FEMA).

Anche durante l'emergenza Covid-19 non è mancata l'azione di coordinamento delle associazioni professionali nella raccolta ed ordinamento delle fonti affidabili per le informazioni relative alla pandemia. Ne sono scaturite liste di siti *web* nazionali ed internazionali dove reperire tutte le notizie aggiornate sulla genesi, sull'andamento dell'epidemia, nonché i dati scientifici sulla struttura e sulle caratteristiche del virus. Il confezionamento di questi repertori ha consentito una più corretta informazione, anche allo scopo di arginare il dilagante fenomeno delle *fake news*<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Cfr. IFLA, *Key Resources for Libraries*, cit.; AIB, *Covid-19 e tutela della salute in biblioteca*, cit.

<sup>28</sup> Per approfondimenti, si vedano F. GUALDONI, *Una storia del libro: dalla pergamena a Ambroise Vollard*, Milano, 2008; *Libri e lettori nel Medioevo: guida storica e critica*, a cura di Guglielmo Cavallo, Roma-Bari, 2000; G. CAVALLO, *Dallo scriptorium senza biblioteca alla biblioteca senza scriptorium*, in *Dall'eremo al cenobio: la civiltà monastica in Italia dalle origini all'età di Dante*, Milano, 1987.

<sup>29</sup> E. YOUNG, *The Role of Public Libraries in Disasters* (University of Delaware), in *New Visions for Public Affairs*, 10, 2018, 31 e ss. Per approfondimenti, si veda anche D. D. HALSTED, S. C. CLIFTON and D. T. WILSON, *Library as safe haven: disaster planning, response, and recovery; A how-to-do-it manual for librarians*, Chicago, 2014.

<sup>30</sup> Solo a titolo di esempio, per l'Italia tale collazione è stata curata dalla AIB <https://www.aib.it/attivita/2020/79884-covid-19-dove-informarsi-per-saperne-di-piu/>; per il

Degna di nota è, poi, l'iniziativa della Cambridge University Library, che ha lanciato una nuova raccolta collaborativa di tutti i materiali relativi al Covid-19 che coinvolge sia l'Università, sia la più ampia comunità di Cambridge, in continuità con le precedenti iniziative realizzate nel 1915, per la raccolta di tutti i *records* relativi alla Grande Guerra e, più recentemente, nel 2016, in occasione della *Brexit*<sup>31</sup>.

5. Il distanziamento sociale ha costretto tutti a casa, ad un isolamento forzato cui nessuno era preparato, forse anche a causa dei ritmi frenetici imposti da una moderna quotidianità in cui a farla da padrona è, ormai, l'aberrazione del "mordi e fuggi", del "qui ed ora", rispetto alla quale la dilatazione dei tempi e, al contempo, la compressione degli spazi individuali, è apparsa ai più, almeno all'inizio del *lockdown*, come un'ingiustificata punizione da legge del contrappasso. Unica via di fuga – a parte i balconi di casa, dove intonare alle 18.00 e con precisione svizzera l'Inno di Mameli – i social *network*, la rete sempre più affollata di canali virtuali adatti a tutte le età e a tutti i gusti, mai percepita di così vitale ed essenziale importanza come durante la quarantena.

Etichettati dagli ormai noti slogan di #iorestoacasa ed #andratutto bene, una miriade di messaggi virtuali – post, tweet, feed, snapchat, whatsapp e telegram – ha scandito il ritmo lento delle interminabili giornate di quarantena, consentendo di evadere dalla clausura delle pareti domestiche, per affacciarsi, catturandoli in un palmo di mano, sui mondi lontani, inesplorati e segreti delle altrui case, piccole grandi isole tutte collegate dalle finestrelle degli schermi digitali di smartphone, tablet o pc. Tutti hanno aperto le porte di casa propria per lasciarvi entrare amici, colleghi e persone care, per condividere, dietro la rassicurante separazione dello schermo, quel senso di incredula adesione ai diktat imposti dalle autorità a salvaguardia della salute collettiva.

Brasile, dalla *Federação Brasileira de Associações de Bibliotecários, Cientistas da Informação e Instituições* (FEBAB) <http://www.febab.org.br/2020/04/02/informacao-em-quarentena/>; per la Germania, dalla *Deutscher Bibliotheksverband* (DBV) <https://www.bibliotheksverband.de/dbv/themen/coronavirus.html>; per il Porto Rico, dalla *Sociedad de Bibliotecarios de Puerto Rico* (SBPR) <https://sociedadbibliotecariospr.wordpress.com/2020/03/31/aislamientoinformado-si-lanoticia-es-fake-no-le-des-forward/>; per il Regno Unito, dal *Chartered Institute of Library and Information Professionals* (CILIP), <https://www.cilip.org.uk/news/493378/CILIP-Coronavirus-Information-Service.htm>; per gli Stati Uniti, dall'*American Library Association* (ALA), <https://programminglibrarian.org/articles/6-covid-19-resources-you-probably-don-t-know-about>.

<sup>31</sup> Per maggiori dettagli, <https://www.cam.ac.uk/stories/CollectingCovid-19>.

Già da tempo, peraltro, ai social è stato affidato il compito di spostare nella dimensione virtuale la vita individuale delle persone e quella istituzionale di aziende ed enti, università e biblioteche comprese. La cd. “rivoluzione 2.0”, avviata nei primi anni 2000 con la nascita di Facebook, ha infatti determinato la prepotente affermazione di una spinta soggettività, di un bisogno di affermare se stessi attraverso le proprie emozioni e/o opinioni, di partecipare attivamente alle discussioni che nascono quotidianamente su fatti ed avvenimenti più disparati; insomma, di comunicare con il mondo intero esprimendo la propria personalità, non senza talvolta abusare dell’ampia libertà che ci si concede nel manifestarla. Questo ha, inoltre, portato ad una diversa concezione di se stessi da parte degli utenti: da fruitori passivi delle informazioni, essi sono diventati protagonisti attivi delle notizie che sempre più velocemente e senza filtri si riesce a reperire nel *web* e, in particolare, sui *social*<sup>32</sup>.

I convenzionali mass media hanno, dal loro canto, perso l’originario appeal di efficienti strumenti di *marketing*, soprattutto quando il *target* di riferimento è un pubblico giovane. Ciò ha facilitato il processo attraverso cui i *social* sono riusciti – e riescono tuttora – a intercettare un numero maggiore di consumatori che, non a caso, acquisiscono la denominazione di *followers*, seguaci, di soggetti realmente interessati a specifici e ben circoscritti contenuti e a instaurare un rapporto interlocutorio fra questi ultimi e chi si pone quale gestore della pagina, ad esempio un’istituzione. L’interazione che ne discende impone, quindi, anche alle istituzioni di mostrare un volto più umano, più *friendly*, più vicino ai bisogni dei propri fruitori.

La logica conseguenza di questo nuovo livello di comunicazione che da fredda e distaccata – istituzionale, in una parola – si fa *social*, vale a dire più cordiale e immediata, è che proprio durante la fase del distanziamento sociale anche le biblioteche hanno potuto mantenere un contatto con i propri utenti, sebbene a distanza, continuando a dialogare con essi, ascoltandone le mutate necessità e coinvolgendoli nelle proprie iniziative. In tal modo, le pagine Facebook, Instagram e Twitter delle biblioteche si sono trasformate, talvolta, in bacheche virtuali dove esporre i messaggi informativi legati alla sospensione dei servizi in presenza, alla chiusura delle sale di lettura, ma anche ai servizi attivi da remoto e rimodulati in chiave digitale. Talora, in vere e proprie “vetrine” attraverso cui mostrare il proprio patrimonio bibliografico. Altre volte, anco-

<sup>32</sup> C. BAMBINI, T. WAKEFIELD, *La biblioteca diventa social*, Milano, 2014; C. BAMBINI, *Come organizzare la presenza della biblioteca sui social network*, Milano, 2014; G. DI DOMENICO, M. ROSCO, *Comunicazione e marketing della biblioteca*, Milano, 1998.

ra, declinando in chiave virtuale i tradizionali appuntamenti con i lettori attraverso discussioni, presentazioni di libri e seminari, sì da non interrompere la propria funzione di stimolo alla trasmissione della cultura: #laculturanonisferma è stato infatti, per lunghe settimane, il *trait d'union* di tutte le iniziative organizzate e trasmesse attraverso i canali social, dai più grandi istituti bibliotecari nel mondo. Grazie ai social, in definitiva, si è potuta sperimentare la creazione di un *front office* virtuale in grado di rispondere in tempo reale a tutti i quesiti posti dai propri utenti.

Solo per citare alcuni esempi, la Bibliothèque Nationale de France ha organizzato mostre virtuali; la New York Public Library ha, invece, gestito *online* veri e propri *clubs* del libro; la Bodleian Library ha, tra le numerose iniziative lanciate sulla pagina *facebook*, realizzato dei *puzzles* virtuali raffiguranti foto dei luoghi della biblioteca<sup>33</sup>. In Italia, il sistema Biblioteche di Roma ha, invece, proposto, nell'ambito della programmazione dedicata al centenario della nascita di Gianni Rodari, la rubrica "favole al telefonino"; la Biblioteca di Ateneo dell'Università degli Studi del Molise ha coinvolto l'intera comunità accademica nella rubrica #ti-consigliounlibro dedicata ai suggerimenti di lettura<sup>34</sup>.

6. "*Library is a growing organism*"<sup>35</sup>. Salvo rari casi di lungimiranza e di solido posizionamento economico – dovuto a una struttura organizzativa che ha scelto di investire sulle prospettive indicate dalla moderna scienza dell'informazione – la maggior parte delle biblioteche ha affrontato l'emergenza Covid-19 fondando le attività sull'inventiva e buona volontà dei più avvertiti. La pandemia ha, infatti, rivelato il vero volto e la vera dedizione dei bibliotecari: "*rari nantes in gurgite vasto*"<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Di seguito, i *links* alle notizie relative alle tre iniziative: <https://www.bnf.fr/fr/crise-sanitaire-covid-19-des-millions-de-ressources-numeriques-de-la-bnf-disponibles-gratuitement>; <https://www.nypl.org/blog/2020/04/03/join-nypl-and-wnycs-virtual-book-club>; <https://www.facebook.com/147538675268402/posts/2999736340048607/?d=n>.

<sup>34</sup> <https://www.bibliotechediroma.it/opac/news/laculturaincasakids-favole-al-telefonino-di-mamme-narranti/24913>; <https://www.facebook.com/140590729335648/posts/3046876405373718/?d=n>.

<sup>35</sup> È la quinta Legge di Ranganathan. Shiyali Ramamrita Ranganathan è il celebre bibliotecario e matematico indiano, sulle cui cinque leggi si basa la moderna biblioteconomia: 1. I libri sono per l'uso; 2. Ad ogni lettore il suo libro; 3. Ad ogni libro il suo lettore; 4. Risparmia il tempo del lettore; 5. La biblioteca è un organismo che cresce.

<sup>36</sup> VIRGILIO, *Eneide*, I, 118.

Ma, come appena ricordato, la biblioteca è un organismo in crescita e la difficile contingenza del momento attuale, che ha messo sotto gli occhi di tutti quello che veramente occorre nel definire biblioteca lo spazio istituzionale dedicato ai libri e agli scaffali che li accolgono, richiede, oggi più che mai, scelte coraggiose e consequenziali che riconoscano alla biblioteca un ruolo strategico all'interno di ogni ateneo.

Nel panorama accademico nazionale esistono molte differenze tra i sistemi bibliotecari, rese ancor più evidenti dalla pandemia: i sistemi bibliotecari più evoluti hanno fatto da traino nella formazione del personale – su tutto il territorio nazionale – e hanno condiviso con grande generosità tutti gli sforzi e il lavoro svolto presso gli atenei di appartenenza, con decine di *webinar* incentrati soprattutto sulla comunicazione delle ultime frontiere avanzate nel campo dell'editoria OA, del supporto alla ricerca per la valorizzazione dei risultati scientifici dei singoli atenei attraverso la loro comunicazione e disseminazione.

Nella maggior parte delle biblioteche accademiche sono istituzionalmente programmati corsi di *information literacy* che presentano livelli crescenti di specializzazione al fine del potenziamento delle abilità di ricerca bibliografica e documentale degli utenti istituzionali.

Tutte queste attività, che possono sembrare di nicchia, sono invece vitali per le ricadute pratiche e il miglioramento organizzativo che esse producono in termini di *marketing* e *appeal* dell'istituzione universitaria, nonché per le economie di scala sugli investimenti per risorse elettroniche. È indubbio, infatti che se gli utenti sono formati, maggiori saranno gli accessi alle banche dati e proporzionalmente minore sarà il costo del *download* dei contributi digitali. Investire sulla biblioteca, inoltre, innesca un ciclo virtuoso perché essa, attraverso il suo patrimonio, contribuisce a descrivere l'ateneo, al punto che l'accuratezza con cui ciascuna istituzione universitaria si dedica all'accrescimento dello stesso è la diretta conseguenza del rapporto tra biblioteca, docenti e *governance* nella individuazione della direzione da seguire per il futuro. Consentendo, in definitiva, di sciogliere facilmente ogni dubbio in merito all'opzione tra il mantenere lo *status quo* e l'investire nell'innovazione.

Non è un caso, difatti, che i sistemi bibliotecari maggiormente integrati con le tre attività istituzionali accademiche (didattica, ricerca, terza missione) hanno saputo affrontare con più forza le difficoltà evidenziate dal *lockdown*, potendo già contare su una maggiore disponibilità di risorse digitali grazie a provvide ed accorte scelte di *policy*, con ciò, rispondendo meglio al bisogno di prossimità degli studenti.

Ne consegue che una potente infrastruttura tecnologica, presupposto indispensabile alla piena fruizione del patrimonio digitale e dei servizi, consente alle biblioteche accademiche di ampliare i propri orizzonti, aprendosi al territorio, nonché di riorientare in chiave metodologica e scientifica la ricerca di fonti bibliografiche, sempre meno affidata alla intermediazione dei bibliotecari grazie alle maggiori possibilità che il *web* offre alle ricerche individuali. La globalizzazione ha di certo semplificato i processi di recupero dei contenuti informativi, rendendoli immediatamente disponibili a chiunque e a portata di click, non senza tuttavia ingenerare, per i non addetti ai lavori, il rischio di trovarsi di fronte ad una smisurata quantità di notizie bibliografiche di difficile organizzazione e comprensione, rischio che in una buona percentuale dei casi porta all'approssimazione dei risultati. Pericolosa deriva degli obiettivi questa che, viceversa, con l'ausilio delle competenze professionali dei bibliotecari può essere efficacemente scongiurata.

Da ciò discende, pertanto, la considerazione di una rinnovata consapevolezza della centralità delle biblioteche accademiche rispetto alle più cogenti sfide che gli atenei si trovano a fronteggiare all'indomani dell'ingresso nella cd. *fase 3*, in cui ad una significativa riduzione dei contagi non corrisponde ancora, purtroppo, il definitivo superamento dell'epidemia. Tale dato, oggettivamente dimostrabile e inevitabilmente legato al dilatarsi dei tempi necessari alla individuazione e sperimentazione di un vaccino contro il Covid-19, porta ad ipotizzare il probabile, conseguente allungamento di questa fase di incertezza rispetto al concreto esplicarsi della futura vita all'interno delle università e, in particolare, delle biblioteche. La brusca frenata che l'epidemia ha imposto a tutte le attività accademiche, da quelle istituzionali alla programmazione strategica, costringendo gli atenei a riorganizzarsi, a reinventarsi per non perdere il passo nel cammino verso il futuro, ha aperto una stagione di riflessione e rimodulazione del proprio ruolo nella quale ci si augura che anche la considerazione delle biblioteche universitarie ne risulti rinnovata e, perché no, migliorata.

Perché questo si realizzi, occorre il massimo impegno da parte dei più alti vertici istituzionali nazionali. Occorre una vera e propria rivoluzione degli obiettivi di crescita, tra i quali campeggino ai primissimi posti, gli investimenti in istruzione e ricerca che costerebbero al Paese Italia certamente meno di quanto non costi il pericolo dell'ignoranza<sup>37</sup>,

<sup>37</sup> Illuminanti, in proposito, le considerazioni di G. SOLIMINE, *Senza sapere. Il costo dell'ignoranza in Italia*, Roma-Bari, 2014.



spauracchio che si nasconde subdolamente dietro ogni fase critica che la storia si trovi ad attraversare.

“Nel mezzo delle difficoltà nascono le opportunità”: l’incoraggiamento di Einstein sia per tutto il mondo accademico il più luminoso auspicio.

## **L'INSEGNAMENTO AI TEMPI DELLA CRISI: UNA PROSPETTIVA INTERSEZIONALE\***

NÚRIA SARA MIRAS BORONAT

SOMMARIO: 1. La fine della cultura universitaria europea? – 2. Era meglio dare una approvazione generale? Evidenze empiriche della disperazione della didattica a distanza. – 3. Non tutto il tempo passato è stato migliore: pensare nel frattempo alla nuova normalità universitaria.

1. All'inizio di febbraio 2020 effettuavo un soggiorno di insegnamento Erasmus+ presso l'Università degli Studi di Parma, reso possibile grazie all'ospitalità del professor Italo Testa. In quei giorni sono stata trattata gentilmente dal Dipartimento e dagli studenti del master e del dottorato con i quali ho trascorso piacevoli ore in seminari e tutoraggi. In quei giorni magici, prima che scoppiasse la crisi, ricevetti anche dal mio collega Matteo Santarelli l'invito a tenere una conferenza all'Università di Bologna, approfittando del mio soggiorno in Italia. Mi è sembrato di vivere un sogno, avere l'opportunità di insegnare in due università con così tanta storia. Ho preparato una lezione di master per Bologna in una sala che affacciava sul duomo di Parma, lezione che ho poi tenuto in inglese ma discusso in un italiano abbastanza corretto – almeno così mi hanno confermato i presenti, una quindicina di persone.

È così che è stata costruita la carriera di ricerca e di insegnamento di molti di noi. Abbiamo conseguito il dottorato in un'università pubblica, abbiamo proseguito con un post-dottorato in altre università e abbiamo partecipato a seminari e conferenze accademiche in diversi Paesi. Siamo multilingue e facciamo parte di una comunità scientifica altamente internazionalizzata. Alcuni di noi hanno avuto accesso a questa alta formazione grazie al sostegno incondizionato delle famiglie, la nostra ricerca è stata finanziata con borse di studio e aiuti pubblici, di tanto in tanto concatenati a lunghi periodi di disoccupazione o di precarietà. Qualcosa che abbiamo “normalizzato” come parte della carriera accademica.

Quando sono entrata all'Università di Bologna, quel giorno di febbraio di non molto tempo fa, sono stata sopraffatta dalla bellezza di aule con tanta storia. Accanto a dove tenevo la mia lezione, un'aula affollata di studenti stava ascoltando una lezione di un professore di filosofia che

\* Traduzione italiana a cura di Michela Bella.

non sono riuscite a vedere a causa del numero di persone che ascoltavano con profonda attenzione, alcune addirittura stando in piedi alle porte dell'aula nel tentativo di cogliere l'eco della voce del docente. È stato qualcosa che mi ha stupita e mi ha ricordato scene simili che avevo vissuto durante il mio periodo di dottorato alla Humboldt-Universität zu Berlin. È possibile che io abbia romanticizzato i miei ricordi e che stia descrivendo una specie di *Bildungsroman*. Tuttavia per la mia generazione questo è stato un ideale da perseguire: provenendo dalla classe media o inferiore, le nostre famiglie hanno risparmiato molto per darci un'educazione credendo che ci avrebbe aiutato ad avere una vita migliore della loro. Siamo entrati all'università con l'illusione di abitare un tempio del sapere e di godere dell'esperienza studentesca, delle scoperte vitali dentro e fuori le aule.

Non sospettavo che stessi vivendo, forse, gli ultimi momenti di una cultura universitaria. Quella cultura universitaria che era già stata seriamente trasformata dal piano di Bologna. Qualche giorno dopo le mie lezioni in Italia sono rientrata a Barcellona. Nel mio ultimo giorno trascorso a Parma, gli studenti parlavano nervosamente di qualcosa di nuovo per me: qualcosa chiamato Coronavirus che poteva significare la chiusura delle università e la sospensione delle lezioni. Ho negato che una cosa del genere fosse possibile e non le ho dato importanza. Ma il 24 febbraio Parma ha deciso di chiudere l'università.<sup>1</sup> Mi sono confinata in casa il 12 marzo, tra lacrime di tristezza e incredulità per quello che stava succedendo. Nel giro di una notte, abbiamo tutti dovuto diventare insegnanti a distanza e siamo entrati a pieno titolo in una nuova metodologia.

Da allora, si sono susseguite norme sulla sospensione delle lezioni frontali e sul passaggio alla didattica virtuale. Questo ha dato luogo a un acceso dibattito sull'istruzione come la conoscevamo. Si sospetta che ci vorrà molto tempo prima che quel modello ritorni in vigore e si teme, sempre con un timore un po' diffuso e indeterminato, che la transizione digitale venga realizzata in modo accelerato, approfittando della situazione. Le maggiori università, come Cambridge, hanno già annunciato che il prossimo anno accademico tutti i corsi si terranno online, mentre

<sup>1</sup> "Coronavirus: l'Università di Parma sospende le attività didattiche" (Università degli Studi di Parma, 23/02/2020): <https://www.unipr.it/notizie/coronavirus-luniversita-di-parma-sospende-le-attivita-didattiche>.

non ci sono nuove istruzioni sul distanziamento sociale.<sup>2</sup> In Spagna, un'intervista concessa dal ministro dell'Università Manuel Castells al giornale *Público*<sup>3</sup> ha scatenato la furia di studenti e insegnanti che hanno "sofferto" la didattica a distanza in carcere.

L'intervista è stata accolta male perché Castells ha annunciato che le misure di cambiamento del sistema universitario pubblico spagnolo non solo rispondono all'emergenza sanitaria, ma che "dovremo iniziare l'evoluzione verso un sistema ibrido in presenza e virtuale, non solo per motivi di salute, ma anche per motivi pedagogici". Come è noto, Manuel Castells ha pubblicato molti libri in cui loda le virtù della *Galassia Internet*,<sup>4</sup> e perciò molti interpretano l'intervista non come un avvertimento, ma come un'agenda politica. Pensiamo che questa agenda non possa essere realizzata senza la collaborazione della comunità educativa e tanto meno senza una profonda riflessione su ciò che abbiamo imparato sulle debolezze del nostro sistema educativo in questo momento di crisi. Cercherò di delineare i principali aspetti di alcune di queste lezioni.

**2.** Se dovessi riassumere in una sola frase come è stato il passaggio alla didattica universitaria a distanza, direi qualcosa del tipo "dal caos alla rassegnazione, tutto vigilato da un occhio che tutto vede, ma che non sappiamo dove sta guardando". Infatti, nelle prime settimane, regnava ancora l'incredulità per quanto stava accadendo e non era chiaro cosa si dovesse fare. Abbiamo caricato materiali didattici sulle piattaforme virtuali sperando che tutto ciò finisse presto e che si potesse tornare in aula come dopo una semplice influenza, che è quello che all'inizio pensavamo fosse il Coronavirus. Tutto questo nello stesso momento in cui le nostre priorità di vita sono improvvisamente cambiate. Tutti i mezzi d'informazione sono stati inondati da notizie sulla saturazione degli ospedali, sulla scomparsa apocalittica di alcuni prodotti nei supermercati e nelle farmacie e sul conteggio quotidiano dei decessi da parte delle autorità

<sup>2</sup> "Cambridge University: All lectures to be online-only until summer of 2021" ["Università di Cambridge: Tutte le lezioni saranno online fino all'estate del 2021"] (*BBC*, 19/05/2020): <https://www.bbc.com/news/education-52732814>.

<sup>3</sup> "Castells: "Hay que estar listos para establecer la enseñanza y evaluaciones online por completo" ["Castells: "Siate pronti a impostare la didattica e la valutazione online in modo completo"] (*Público*, 11/05/2020): <https://www.publico.es/entrevistas/castells-hay-listos-establecer-ensenanza-evaluaciones-online-completo.html>.

<sup>4</sup> Alcuni dei suoi testi più conosciuti sono: *La Galaxia Internet* (2001), *La Era de la Información* (2003) e *Redes de indignación y esperanza* (2012).

sanitarie, proprio come in tempo di guerra.<sup>5</sup> Le giornate e le abitudini quotidiane sono cambiate del tutto. Per quelli di noi che non si sono ammalati o che non hanno avuto familiari affetti dal virus, le ore sono state scandite da lavoro a distanza, videochiamate, esperimenti culinari, esercizio fisico e consumo di fiction su piattaforme digitali – quest’ultimo, se e solo se, abbiamo avuto la forza di sfuggire al “bombardamento” di informazioni.

Eravamo preparati all’insegnamento a distanza? No, non lo eravamo e le conseguenze hanno chiarito gli assi di disuguaglianza che esistono nelle nostre società. L’Italia ha deciso relativamente presto, all’inizio di aprile 2020, di dare un’approvazione generale.<sup>6</sup> Nel frattempo, l’insegnamento è continuato con metodi online e si è cercato di padroneggiare varie applicazioni a livello professionale a tempo di record. L’insegnamento online non è stato accompagnato da una considerazione degli squilibri e delle sacche di esclusione che questa situazione poteva generare. Soltanto a poco a poco abbiamo imparato a conoscere alcune evidenze dell’impatto che l’insegnamento a distanza ha avuto sulla comunità universitaria e dobbiamo ancora acquisire una visione d’insieme dell’intera questione.

*L’istruzione (digitale) non è uguale per ricchi e poveri.* Naturalmente, la prima cosa a cui si è pensato nel realizzare la transizione accelerata all’insegnamento online è stato che tutti gli studenti e gli insegnanti disponessero dell’attrezzatura necessaria, oltre che di una buona connessione a Internet. Questa sembrava essere la cosa più critica, ma ci siamo ben presto resi conto che un computer e un router da soli non garantivano l’accesso universale all’istruzione né la sua qualità. È vero che abbiamo già buone università per l’insegnamento a distanza, ma

<sup>5</sup> Gli esperti di comunicazione politica hanno fortemente criticato l’uso del paradigma bellico durante la crisi. In Spagna, questa situazione è stata aggravata dall’organizzazione della conferenza stampa quotidiana con il Capo di Stato Maggiore della Difesa. In realtà, la critica dell’uso di metafore belliche non è nuova. Ricordiamo il famoso articolo sull’argomento di G. LAKOFF, “Metaphor and war: The metaphor system used to justify war in the Gulf.” *Peace Research*, 23(2), 1991, 25; e, soprattutto, i saggi sulla malattia e le sue metafore, in particolare il cancro e l’AIDS, di S. SONTAG, *La enfermedad y sus metáforas e El Sida y sus metáforas*, Madrid, 1996.

<sup>6</sup> “Italia concede un aprobado general a sus estudiantes” [“L’Italia concede un’approvazione generale ai suoi studenti”] (El País, 04/04/2020)

<https://elpais.com/sociedad/2020-04-03/italia-concede-un-aprobado-general-a-sus-estudiantes.html>.

l'insegnamento a distanza richiede prima di tutto risorse pregresse,<sup>7</sup> la formazione di una relazione d'insegnamento su queste basi e, soprattutto, una sufficiente tranquillità mentale, cosa che non si può garantire durante una pandemia globale. La povertà non si misura solo con il possesso di dispositivi elettronici e di una connessione Internet veloce. Ci sono altri fattori che non sono stati valutati e che sicuramente avranno un impatto su alcuni altri assi di cui parleremo più avanti. Un esempio: disporre di un proprio spazio per studiare o lavorare. A Barcellona, e immagino anche in molte altre città europee, le abitazioni sono piccole e non sempre ben climatizzate. Non tutte le case hanno spazi silenziosi, climatizzati, ben illuminati e indipendenti per tutti i membri dell'unità familiare. Nelle zone rurali la connessione a Internet non funziona bene e non è stato possibile disporre di spazi alternativi che assolvessero a questa funzione, quali biblioteche pubbliche, call center, centri civici, caffetterie che offrono connessione wi-fi ai loro clienti. Per quanto riguarda gli orari e le routine quotidiane, che sono cruciali per organizzare una produttiva giornata di studio o di lavoro, la pianificazione è stata molto difficile a causa della pressione ambientale soprattutto laddove è stato necessario combinare lo studio e il lavoro, o uno di questi con l'assistenza ai bambini e alle persone non autosufficienti. C'è un verbo che si è dimenticato di coniugare per tutti i ruoli dirigenziali (e qui uso appositamente il maschile): il verbo "conciliare". Se prima del confinamento erano le donne a soffrire maggiormente la "povertà del tempo",<sup>8</sup> ora questa povertà e questa disparità rispetto ai colleghi maschi è aumentata in modo molto preoccupante.

*Il divario di genere si è trasformato in una voragine.* I primi indicatori sono già stati raccolti in aprile. Gli economisti Lúdia Farré e Libertad

<sup>7</sup> In Spagna esiste l'UNED, un'università pubblica di formazione a distanza con una lunga tradizione e garanzie di qualità. Parallelamente all'UNED, negli ultimi anni sono sorte numerose università private che offrono principalmente formazione a distanza. La qualità di questi centri è molto variabile. Recentemente, Ernest Pons ha condotto uno studio sull'evoluzione professionale dei docenti universitari in Spagna sulla base dei dati della Statistica del personale universitario (EPU), che mostra come si sia verificato un parallelo aumento della precarizzazione delle figure contrattuali nelle università pubbliche e un aumento del numero di docenti e studenti nelle università private. Pertanto, un ulteriore fattore di analisi dovrebbe essere questa liberalizzazione più o meno dichiarata dell'istruzione superiore nello Spazio europeo dell'istruzione superiore (EHEA). I dati si trovano qui: [https://www.universidadsi.es/precarizando-profesorado-universitario/#\\_ftn1](https://www.universidadsi.es/precarizando-profesorado-universitario/#_ftn1).

<sup>8</sup> M. D'ALESSANDRO, *Economía feminista. Las mujeres, el trabajo y el amor*, Barcelona, 2018.

González<sup>9</sup> hanno tradotto in numeri quello che già sapevamo dalle conversazioni intercorse con le nostre colleghe: che prevalentemente le donne si stavano incaricando di tutti i compiti di assistenza. È interessante notare che la sfera domestica è stata per secoli esaltata come il regno del femminile, l'unica sfera in cui le donne decidevano e organizzavano. Tuttavia, quando il confinamento ha costretto entrambi i coniugi alla reclusione,<sup>10</sup> le dinamiche che si sono create hanno prodotto un'asimmetria chiaramente a favore dell'uomo, se entrambi lavoravano a distanza. Le donne sono scese di più in strada, sono state più coinvolte nelle attività di accompagnamento dei bambini in età scolare, mentre molti uomini hanno “scoperto il supermercato”, un tempo territorio inesplorato. Era solo questione di tempo prima che questo squilibrio si notasse anche nella produzione scientifica e nelle prestazioni di ricercatori e insegnanti. Alessandra Minello ha lanciato il primo segnale d'allarme con *The Pandemic and the Female Academic*, un articolo apparso su *Nature* che è diventato virale.<sup>11</sup> L'impatto che la situazione sta producendo sulla scienza è evidente: i dati rivelano che gli articoli firmati dalle donne sono diminuiti in modo significativo; mentre quelli firmati dagli uomini sono aumentati del doppio.<sup>12</sup> In un campo così competitivo

<sup>9</sup> “¿Quién se encarga de las tareas domésticas durante el confinamiento? Covid-19, mercado de trabajo y uso del tiempo en el hogar” [“Chi si occupa delle faccende domestiche durante il confinamento? Covid-19, mercato del lavoro e uso del tempo a casa”] (Lidia Farré y Libertad Digital para el Blog de Economía *Nada Es Gratis*, 23/04/2020): <https://nadaesgratis.es/admin/quien-se-encarga-de-las-tareas-domesticas>.

<sup>10</sup> Stiamo parlando di coppie eterosessuali, non conosco dati sulle coppie dello stesso sesso. Dalle prove empiriche disponibili, si potrebbe desumere che, in termini di educazione, le dinamiche nelle famiglie omoparentali fossero più eque prima del confinamento. Vedi M. CEBALLOS FERNÁNDEZ, “Familias homoparentales y trabajo doméstico. Implicaciones para la disciplina del Trabajo Social”. *Comunitaria. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, 4, 2012, 85–104 e E. D. ROTHBLUM, “Division of Workforce and Domestic Labor Among Same-Sex Couples.” In *Gender and Time Use in a Global Context*, New York, 2017, 283–303. Sono riconoscente per i consigli alle mie colleghe Núria Vergés, Bea Cantero e Isabel Magdaleno.

<sup>11</sup> “The Pandemic and the Female Academic” [“La pandemia e le accademiche donne”] (A. MINELLO, *Nature*, 17/04/2020):

<https://www.nature.com/articles/d41586-020-01135-9>

<sup>12</sup> “Women academics seem to be submitting fewer papers during coronavirus. ‘Never seen anything like it,’ says one editor” [“Le donne accademiche sembrano presentare meno articoli durante il coronavirus. ‘Mai visto niente del genere’, dice un editore”] (C. KITCHENER, *The Lily*, 24/04/2020): <https://www.thelily.com/women-academics-seem-to-be-submitting-fewer-papers-during-coronavirus-never-seen-anything-like-it-says-one-editor/>. I numeri e i grafici dettagliati sono usciti un mese dopo nello studio “The decline of women’s research production during the coronavirus pandemic” [“Il declino della produzione scienti-

come quello della ricerca, ciò rappresenterà un grande svantaggio per le donne che desiderano stabilizzarsi professionalmente: avranno meno possibilità di dirigere progetti, di accedere a posizioni di rappresentanza o di assumere responsabilità di gestione. Si perdono figure di riferimento femminili nei luoghi del potere, il che a sua volta scoraggia le giovani donne e si ricade nello stesso circolo vizioso di sempre. La perdita di talenti femminili rappresenta non soltanto un male per le donne, ma ancora di più per le organizzazioni, dato che è stato dimostrato che *équipe* eterogenee lavorano meglio. In questo paragrafo si è messa a fuoco la condizione di docenti e ricercatrici madri che fanno parte di famiglie allargate. Per le famiglie monoparentali, che la madre abbia pubblicato un numero maggiore o minore di articoli è stato l'ultimo dei problemi.<sup>13</sup>

*Apprendimento e qualità dell'insegnamento.* Non disponiamo ancora di dati sulla qualità dell'istruzione universitaria in questi tempi di distanziamento sociale perché in molti centri l'anno accademico non terminerà prima di settembre.<sup>14</sup> Quello che invece abbiamo è l'impressione generale che né gli studenti né gli insegnanti siano contenti di questa esperienza. Sicuramente, in molti casi, gli insegnanti hanno dimostrato il meglio di loro stessi, e si sono verificate situazioni molto commoventi. Ma è altrettanto certo che la prestazione professionale degli insegnanti è stata fortemente criticata sui social network. Gli insegnanti e gli operatori sanitari sono professioni la cui percezione sociale è di solito molto estrema (le si ama o le si odia) e in questa crisi hanno occupato posizioni opposte nello spettro emotivo: il personale sanitario è stato, e molto meritatamente, innalzato ad angeli salvatori; gli insegnanti, hanno ricevuto continui insulti e squalifiche. È vero che, come in tutte le professioni, alcuni insegnanti hanno trascurato i loro doveri. Seppure si sia trattato di una minoranza, è stata anche la più visibile dall'opinione pubblica che si è lanciata alla ricerca di "scandali didattici", a volte senza verificare la

fica femminile durante la pandemia di coronavirus "] di P. VINCENT-LAMARRE, C. R. SUGIMOTO E V. LARIVIÈRE (*natureindex*, 19/05/2020): <https://www.natureindex.com/newsblog/decline-women-scientist-research-publishing-production-coronavirus-pandemic>.

<sup>13</sup> "Deu apunts sobre l'impacte de gènere del coronavirus" ["Dieci note sull'impatto di genere del coronavirus"] (T. VERGE, *Pensem*, 23/03/2020): <https://www.pensem.cat/noticia/92/deu/apunts/sobre/impacte/gener/coronavirus>.

<sup>14</sup> Ci sono alcuni studi in corso, come riportato recentemente dall'agenzia EFE: "Los efectos del confinamiento en los universitarios, a examen" ["Gli effetti del confinamento sugli studenti universitari, un esame"] (EFE, 27/04/2020): <https://www.efc.com/efe/espana/efefuturo/los-efectos-del-confinamiento-en-universitarios-a-examen/50000905-4232304>.



veridicità delle fonti. Per la maggioranza degli insegnanti, il passaggio all'università digitale ha significato un aumento dell'orario di lavoro, come denunciato dai sindacati, soprattutto per i docenti che insegnano nel sistema scolastico preuniversitario.<sup>15</sup> Nel prossimo futuro, toccherà domandarci a cosa sia dovuta questa disparità tra ciò che noi insegnanti diciamo di fare e ciò che la società percepisce che facciamo. Indipendentemente dalla percezione sociale, come si diceva, per ora abbiamo solo intuizioni su come questa situazione possa aver influito sull'apprendimento degli studenti. E ancora una volta, si dovrebbe tener conto delle differenze tra gli studenti di discipline più applicative che sono rimasti senza lezioni in presenza (e il possibile ritardo che ciò ha comportato) e le discipline la cui metodologia di insegnamento è ancora in gran parte basata sulle lezioni frontali, come nel caso di quelle umanistiche. Il dato comune che si è potuto registrare è l'insoddisfazione generale per l'andamento di questo semestre sia da parte degli insegnanti che degli studenti. Sono mancate l'interazione personale, il dialogo dal vivo con i colleghi dei corsi, lo scambio informale di informazioni, la possibilità di "leggere" i gesti altrui durante le lezioni... Insomma, tutto ciò che non è curriculare e che rende una comunità universitaria una comunità.

Durante questa pandemia lo slogan dei responsabili dell'istruzione è stato "non lasciare nessuno indietro". Ma, come abbiamo visto, molti sono stati lasciati indietro e non è andata esattamente nel migliore dei modi. Rimane da vedere, infine, come questa emergenza educativa abbia inciso sugli abbandoni scolastici e sulla salute mentale di tutti i gruppi coinvolti.<sup>16</sup> Se la crisi educativa e la crisi economica si combineranno fatalmente, ci ritroveremo un gruppo di studenti già del tutto irrecuperabili. La domanda è: sarebbe stata migliore un'approvazione generale? Ad oggi non so dirlo ed era impossibile saperlo prima di questo confinamento. Tuttavia avendo considerato l'impovertimento di molte famiglie, il divario di genere e i dubbi sulla qualità dell'apprendimento, sarebbe forse valsa la pena di prendersi un po' di tempo per pensare a

<sup>15</sup> "Cerca del 93% de docentes sufren desgaste emocional y estrés por el confinamiento, según un estudio" ["Secondo uno studio, circa il 93% degli insegnanti soffre di esaurimento emotivo e stress da confinamento"] (Europa Press, 22/05/2020): <https://www.europapress.es/sociedad/educacion-00468/noticia-cerca-93-docentes-sufren-desgaste-emocional-estres-confinamiento-estudio-20200522121601.html>.

<sup>16</sup> "Los psicólogos italianos alertan de que ocho de cada diez italianos demandan tratamiento debido a la pandemia" ["Gli psicologi italiani avvertono che otto italiani su dieci richiedono cure a causa della pandemia"] (A. GIUFFRIDA, *El Diario*, 21/05/2020): [https://www.eldiario.es/theguardian/impacto-confinamiento-salud-mental-italianos\\_0\\_1029597593.html](https://www.eldiario.es/theguardian/impacto-confinamiento-salud-mental-italianos_0_1029597593.html).

quanto ci costerà cercare di andare avanti come se il sistema educativo potesse resistere a tutto. Ma no, non potevamo.

3. Per quanto idilliaca possa sembrarci la nostra cultura universitaria, come ho suggerito all'inizio di questo articolo, non tutto il tempo trascorso è stato migliore. È impressionante il numero di voci che già prima della pandemia avvertivano della pericolosa deriva che stava prendendo lo Spazio europeo dell'istruzione superiore (EEES). Pertanto, le disuguaglianze e gli squilibri non sono stati un prodotto del Covid-19: questo ha semplicemente rivelato le nostre vulnerabilità. Ciò che non è chiaro al momento è se abbiamo imparato la lezione e se questa transizione accelerata verso un nuovo modello di cultura universitaria sempre più digitalizzata non stia davvero lasciando indietro molte persone (e i loro diritti).

Il Piano di Bologna prometteva di modernizzare l'università, ma sappiamo tutti cosa è successo veramente quando è esplosa la crisi economica di austerità del 2008. Le tasse universitarie sono aumentate (soprattutto nell'Europa del Sud, mentre la Germania le ha abolite); i posti di lavoro sono diventati più precari, impedendo a due intere generazioni (i cosiddetti *boomers* e i *Millennials*) di proseguire la carriera accademica; le università pubbliche si sono affannate in una folle corsa per offrire una varietà di titoli accademici per competere con le università private; e i processi di valutazione della qualità della ricerca – che forse valutano qualcosa – non tengono conto dell'aumento del carico burocratico, che è tale da affossare l'insegnamento e la ricerca.<sup>17</sup>

Per quelle famiglie che non dispongono di “capitale culturale”,<sup>18</sup> l'università ha rappresentato l'agognato “ascensore sociale”. Tuttavia, sta diventando sempre più difficile conciliare studio e lavoro se si considerano non soltanto le esigenze economiche di titoli di studio molto costosi, ma anche le richieste accademiche troppo spesso insostenibili per gli studenti che non possono studiare a tempo pieno.

Max Weber aveva individuato queste tendenze nel suo famoso saggio *Wissenschaft als Beruf*<sup>19</sup> già nel 1917: la struttura stagnante

<sup>17</sup> Saggi interessanti di denuncia e di impegno nella pedagogia critica e nella ricerca sono quelli di H. A. GIROUX, *La guerra del neoliberalismo contra la educación superior*, Barcelona, 2018 e M. BERG & B. K. SEEBER, *The Slow Professor. Challenging the Culture of Speed in the Academy*, Toronto, 2016.

<sup>18</sup> P. BOURDIEU & J.-C. PASSERON, *La reproducción. Elementos para una teoría de la enseñanza*, Barcelona, 1996.

<sup>19</sup> M. WEBER, *El político y el científico*, Madrid, 2012.

dell'università, la burocrazia e la plutocrazia facevano sospettare che l'università non aspettasse i figli della classe operaia, figuriamoci le figlie. E quando, nonostante gli ostacoli, questi riescono a conseguire un diploma universitario o un posto di insegnante, spesso ci hanno perso la salute e hanno lasciato una scia di cuori infranti lungo la strada.<sup>20</sup>

Il coronavirus è piovuto sul bagnato. Non sappiamo ancora come sarà il mondo dopo la pandemia. Tuttavia, possiamo dire che c'è bisogno di un solido sistema scientifico e di istruzione per affrontare meglio una qualsiasi altra crisi. Ed è più probabile che tale sistema si realizzi se vi sono le condizioni ottimali e soprattutto inclusive per la creazione di comunità di apprendimento. Dobbiamo rivedere le nostre università da una prospettiva *intersezionale*, ovvero, una prospettiva che tenga conto di tutti quei fattori – quali il genere, l'etnia, la classe sociale – che possono rendere più difficile per le persone l'accesso a un futuro migliore, assicurandoci che le opportunità di formazione, ricerca e insegnamento non siano compromesse da nessun asse di disuguaglianza. Se non siamo tutti, perdiamo tutti.

<sup>20</sup> Sull'aumento dei problemi di salute mentale tra i giovani ricercatori, si veda T. M. EVANS, L. BIRA, J. B. GASTELUM, L. T. WEISS & N. L. VANDERFORD, "Evidence for a mental health crisis in graduate education", *Nature Biotechnology*, 36 (3), 2018, 282–284. Per quanto riguarda le disfunzioni vitali causate dalla precarietà del lavoro nei giovani e meno giovani (*boomers* e *millennials*), non ci sono ancora dati perché sarebbero complessi da raccogliere. Tuttavia, sono stati pubblicati saggi molto interessanti sulla precarietà del lavoro nel settore dell'istruzione (J. LÓPEZ ALÓS, *Crítica de la razón precaria. La vida intelectual ante la obligación de lo extraordinario*, Madrid, 2018), nel settore culturale (R. ZAFRA, *El entusiasmo. Precariedad y trabajo creativo en la era digital*, Barcelona, 2017) e sull'impossibilità di accesso alla maternità per queste generazioni (N. LÓPEZ TRUJILLO, *El vientre vacío. Relato de una generación precaria y sin hijos*, Madrid, 2019).

## **DALL' *HORTUS CONCLUSUS* AL GIARDINO FIORITO DELLA CONDIVISIONE**

RIFLESSIONI DI UN DOCENTE DI STORIA DELL'ARTE  
SU DIDATTICA, RICADUTE CULTURALI DELLA DISCIPLINA  
E INCONGRUENZE A LIVELLO NAZIONALE NELLA VALORIZZAZIONE  
E GESTIONE DEL NOSTRO IMMENSO PATRIMONIO  
STORICO-ARTISTICO-ARCHEOLOGICO-LIBRARIO-MUSEALE  
E MONUMENTALE

PAOLO GRAVAGNUOLO

SOMMARIO: 1. La scuola dei balocchi. – 2. La scuola di carta (bollata). – 3. La scuola a distanza (da remoto o DAD). – 4. Il giardino wagneriano di Klingsor è alla nostra portata. – 5. L'Arte una risorsa illimitata divenuta un semplice ornamento.

1. Nel sistema scolastico italiano, approssimativamente negli ultimi due decenni, si è verificato un corto circuito didattico-educativo, che ha scosso alla radice l'impalcatura di una consolidata "scenografia" in grado di reggere uguale a sé stessa dal 1969 in poi. In pratica, volendo sintetizzare la *novel vogue* degli indirizzi di studi almeno dalla secondaria di primo grado alla secondaria di secondo grado (tale discorso, invece, non corrisponde alle situazioni della nostra scuola materna e primaria, che sembrano godere ancora in parte dei buoni frutti dell'efficace riforma metodologica, accompagnata da un'adeguata revisione dei programmi, datata verso la fine degli anni Novanta), si potrebbe arrivare a dire che Lucignolo ora non avrebbe motivo di distogliere Pinocchio dall'entrare a scuola; infatti, il vero "Paese dei balocchi" parrebbe nascondersi nelle aule di tale tipologia di edificio, ciò indipendentemente dall'aspetto architettonico dei prospetti e degli ambienti retrostanti. Ma concentriamoci sulle scuole superiori di secondo grado. Ci sono stati alcuni interventi su singoli aspetti della didattica oppure tentativi più o meno efficaci di affrontare una Riforma globale di tutti gli indirizzi di studio. Agli inizi del XXI secolo, mentre era Ministro del MIUR la Moratti, si tentò un approccio che coinvolgeva perfino i rappresentanti dei genitori e degli studenti e proponeva le cosiddette tre I (Impresa, Internet e Inglese) come "linee guida" di qualsiasi intervento. Ma molti furono gli errori di comunicazione di quel Progetto e dopo di allora ogni Ministro ha di fat-

to navigato a vista, senza poter disporre di una visione progettuale completa e di una condizione parlamentare favorevole quanto quella di cui dispose l'imprenditrice di successo prestata alla politica. Onestamente molte aspettative le avevano destinate prima di lei le nomine di due Ministri dei Governi di sinistra di fine XX secolo: Tullio De Mauro e Luigi Berlinguer. Tuttavia, bisogna riconoscere che il loro apporto fu deludente rispetto alle indubbie competenze che potevano vantare e che si concentrò soprattutto in ambito universitario, riuscendo a scontentare non pochi intellettuali ed elettori di quei Governi. Non desidero impelagarmi in ambito di politica culturale per non prestare il fianco a letture di tipo ideologizzato, mentre questo scritto si propone di dare spazio agli umori nudi e puri dei docenti. Dall'abolizione dell'esame di riparazione alle medie superiori del 1995 all'odierna decisione di sospendere i debiti formativi, causa covid19, è stata una rincorsa verso la scuola delle competenze e non delle conoscenze. Potremmo riempire almeno due pagine solo citando le sigle che i docenti sono costretti a "conoscere": ultimi arrivati PIA e PAI. Nel paese di Bengodi le giostre devono essere le più varie possibili e mutare ancora più spesso il nome, in modo da poter figurare come nuove attrazioni. "Venghino siiorii, venghino", abbiamo UDA appena giunte e possiamo progettare lavori pluridisciplinari, ma per i più fortunati interdisciplinari e ASL che ora son PCTO. Sigle, sigle e ancora sigle: abbiamo i BES ma pure i DSA. Naturalmente alcune, come queste ultime appena citate, sono sacrosante e hanno contribuito non poco a elevare la consapevolezza dei docenti su tematiche come l'inclusione, l'auspicio di favorire il successo formativo, ma anche le aperture della scuola al mondo del lavoro attraverso l'ASL (ex alternanza scuola lavoro) ora PCTO (percorso per le competenze trasversali e l'orientamento). Ma la scuola dei balocchi deve stupire: del docente il fin è la "maraviglia".

2. Se chiedessimo a dieci docenti di ogni ordine e grado e di qualsivoglia disciplina insegnata quale aspetto dell'odierna vita lavorativa li logori maggiormente, nove su dieci risponderebbero senza esitazioni di essere afflitti da incombenze burocratiche sempre più pervasive, fino al punto di avere la sensazione di non poter dedicare la giusta quantità di tempo alla preparazione della didattica. In effetti, in questa scuola di "carta bollata" perfino gli aggiornamenti professionali assomigliano molto di più alla partecipazione ad un gioco dell'oca con spinte progressive (soprattutto di pseudo-carriera) e regressive. Si affannano sigle tra le più disparate nell'organizzazione di corsi improbabili per acquisizione di

pseudo-competenze tali da consentire un passo avanti nel gioco, salvo scoprire sulla propria pelle di docente-discente di aver investito male le proprie risorse economiche e il proprio tempo per un corso che in realtà potrebbe arrivare a determinare almeno due passi indietro dal punto di vista effettivamente e squisitamente didattico. Ore e ore sprecate per tenere “le carte a posto”. Ma cosa dicono quelle carte, cosa sottendono e a chi si rivolgono davvero importa forse a qualcuno? Le persone con idee personali guardate con sospetto, chi s’impegna a progettare spesso solo, troppo solo. Che futuro può avere la scuola di carta bollata? Stritolare lentamente come un gigantesco serpente boa la fantasia e la libertà d’insegnamento. La posta in gioco è altissima, ma tutti la sottovalutano perché i docenti, dopo qualche miagolio di protesta, finiscono con l’ingoiare qualsiasi rospo e rassegnarsi a una scuola dei balocchi vidimata da carta bollata in gran quantità, perché se morte della scuola debba esserci che almeno sia “legale” ovvero burocraticamente ineccepibile. Uno dei colpi più duri inferti alla scuola: il ridimensionamento di discipline come la storia e la geografia, da qui l’ircocervo di Geostoria insegnata in un numero ristretto di ore nel biennio iniziale. Non parliamo del costante pensiero di eliminare o almeno lobotomizzare Storia dell’Arte in un Paese che vanta ancora (verrebbe da dire suo malgrado) oltre il 50 % del patrimonio storico-artistico mondiale. Provate a chiedere a un qualsiasi studente delle superiori italiane dove si trova una città, un fiume o altro e vi sentirete rispondere le cose più astruse e strampalate. Ovviamente tutto ciò è stato possibile per il concomitante sommarsi di vari fattori: la disistima nei confronti dei docenti con le solite litanie di corollario (non fanno nulla, lavorano pochissimo, non sono preparati spesso detto da una signora analfabeta mentre è dal parrucchiere, fanno troppe vacanze e altre amenità del genere); il fatto che una determinata visione del “cittadino” lo preferisse piuttosto incolto e malleabile; l’elemento non secondario della sfiducia dei docenti stessi verso la propria funzione, verso i sindacati per troppo tempo vissuti come dormienti e dell’incapacità di tale categoria di lavoratori di fare davvero squadra fino al punto di partecipare in massa a scioperi che scuotano l’opinione pubblica e mettano in preallarme la classe politica di fronte a un potenziale di almeno un milione di voti. Se volete un’immagine del crollo della scuola, mi sembra doveroso tornare al triste abbandono del Compito scritto d’Italiano di tipo tradizionale. Intere generazioni si sono formate anche grazie a quel confronto con il foglio bianco da riempire con le riflessioni pure personali del Tema. Ora una buona percentuale degli studenti è incapace di concentrarsi per redigere un qualsiasi testo di scrittura.

3. Quando, ai primi di marzo 2020, giunse l'ordine del "rompete le righe" con la chiusura degli edifici scolastici in ottemperanza alle disposizioni antiCovid19, molti si sentirono perduti. Confesso che furono in tanti a manifestarmi, attraverso accorati messaggi whatsapp o vere e proprie telefonate di "sportello aiuto", un vero e proprio senso di vuoto o di totale smarrimento. Probabilmente, stando anche ai racconti diretti di chi visse quel momento, si sentirono così i nostri militari dopo l'8 settembre del 1943. Allora la voce di Badoglio annunciava una scelta fatta in segreto qualche giorno prima, ma le nostre truppe furono lasciate allo sbando; ora le disposizioni ministeriali sono poi state confermate e rafforzate dal tempestivo discorso del Presidente del Consiglio, che annunciava solitudine e invitava alla resilienza gli Italiani. Un docente di Storia dell'Arte negli Istituti superiori segue nove classi: stiamo parlando di un gruppo di circa duecento allievi. Ci vuole una notevole capacità di ascolto e di osservazione per monitorare nel corso di un anno scolastico un numero non esiguo di adolescenti nel tumulto della crescita fisica e della maturazione mentale grazie a grandi aperture culturali. Appartengo alla categoria dei docenti empatici col gruppo classe, cioè di quei docenti che "parlano" anche attraverso i gesti, la mimica facciale, la modulazione della voce, gli sguardi perplessi, ironici o di gioia. Quando è giunta la notizia della decisione definitiva della Ministra Azzolina, avevo da poco dialogato con più di una classe sull'ipotesi realistica che si propendesse per una scelta opportuna e draconiana come la "serrata" totale. Mi sono chiesto come dare un segnale chiaro ad allievi e genitori. In attesa della conclusione delle procedure per il via libera alle videolezioni, ho iniziato (come da ordini di servizio) a preparare delle lezioni in asincrono, ma avvertivo che c'era uno iato da colmare di slancio: allora ho redatto una breve lettera rivolta agli allievi, ai genitori e ai docenti delle nove classi. Questa lettera doveva rincuorare e offrire un pensiero positivo legato allo studio della disciplina storico-artistica come "farmaco" ideale per allontanare le ombre dalle menti e dai cuori. Da quel momento ho percepito un incremento fortissimo dell'unione tra docente e discenti, inoltre non sono mancati degli attestati di stima e riconoscenza da parte di genitori colpiti da questo gesto tanto semplice quanto raro. Per tutto il periodo delle videolezioni mi sono accorto di aver creato un angolo di serenità, un giardino fiorito della condivisione. Gli allievi attendevano con piacere crescente il momento in cui sarebbe iniziata la lezione e, quasi tutti, erano pronti a condividere le conoscenze così come le emozioni, qualcuno si aspettava da un momento all'altro una delle mie "squallide" battute ironiche che tanto contribuiscono a fare squadra. Come sanno

tutti gli allenatori di sport di squadra il gruppo vincente si crea nello spogliatoio non meno che negli allenamenti. Ora le videolezioni si sono rivelate il nostro “spazio spogliatoio”; osservando gli occhi di almeno una ventina di allievi per classe, mi rendevo conto di quanti interventi fossero necessari e in quali direzioni in particolare quel preciso giorno. L'hortus conclusus della solitudine, del solipsismo e della scuola vissuta o come Paese dei balocchi o come rigida struttura di rigore sul modello nipponico dei dipendenti della Toyota per alcuni mesi si è allontanato da noi. Bisogna ammettere che abbiamo avuto non pochi problemi legati alla rete internet, che diversi allievi non disponevano delle strutture adeguate al collegamento, ma, dopo un po' di necessario rodaggio e grazie ad acquisti mirati di tablet forniti in comodato d'uso dall'Istituzione scolastica alle famiglie con maggiori difficoltà tecnologiche, la nuova “giostre” da impiegare durante il periodo finale dell'anno scolastico si è rivelata molto stimolante. L'esperimento, a dir il vero, per alcune discipline non ha funzionato nel migliore dei modi, in particolare per quelle che adoperano maggiormente la lavagna elettronica (LIM) con le funzioni della tradizionale lavagna su cui far esercitare gli allievi e proporre gli esempi didattici per le esercitazioni. Vi sono altresì stati dei colleghi assai restii all'uso della DAD, che hanno anzi vissuto questa nuova procedura come un'imposizione coercitiva e una disumanizzazione del rapporto docente-discente. A mio parere per altre discipline, tra le quali dobbiamo inserire senz'altro la Storia dell'Arte, l'impatto è stato molto meno scioccante e addirittura si è potuta constatare un'agevolazione nella visione delle immagini di riferimento proposte sul monitor a tutta grandezza, nonché una maggiore concentrazione da parte degli allievi di solito più distratti e una più diretta partecipazione al “dibattito guidato” sulla decodificazione dell'iconografia, dell'iconologia, della composizione e della tecnica adoperata. Naturalmente, se ciò ha funzionato così bene, è dipeso dal fatto che fino a marzo avevamo avuto il tempo sufficiente per conoscerci: in effetti quest'anno avevo avuto un trasferimento e dunque tutte le nove classi mi erano ignote fino al mese di settembre del 2019. Molto più problematico sarebbe dover lavorare da subito in DAD nel prossimo anno scolastico con le tre future classi terze ancora da incontrare e da mettere a fuoco, vedremo quel che ci riserva l'autunno con le sue incognite e variabili ma anche con l'auspicio di un inizio in presenza, sia pure a turno con metà gruppo classe. Però, posso affermare con una certa sicurezza che, se dovessimo continuare per un altro periodo in DAD con le altre sei classi che già conosco, il tutto risulterebbe molto più agevole. Se non temessi di scatenare un putiferio di risposte



piccate, arriverei ad affermare che è preferibile la DAD a un ritorno piatto a Bengodi.

4. Vorrei tornare indietro con la macchina del tempo a quel 4 marzo 2020: tutto chiude, la scuola chiude. La percezione dell'Italiano medio è che si tratti di un provvedimento clamoroso, una misura forse eccessiva ma di sicuro impatto emotivo. Tralasciando lo sbigottimento delle madri casalinghe sull'orlo di una crisi di nervi, ma poi rivelatesi nella stragrande maggioranza dei casi capaci di supportare benissimo i loro figli connessi a videolezioni piuttosto che a social di ultimo grido; senza dimenticare le difficoltà oggettive incontrate nelle famiglie laddove lavoravano entrambi i genitori, poi peraltro "ristorate" con misure economiche *ad hoc*; quel che davvero colpiva era la paura reale che mostravano di provare la gran parte dei nostri studenti. Gli occhi erano eloquenti, i visi preoccupati ancor più eloquenti e allora è avvenuto un miracolo: anche i più distratti, quegli allievi spesso dell'ultimo banco pronti a chiedere di uscire o a volare lontano dall'aula seguendo fili di pensieri divergenti ma pure banalità come le formazioni del fantacalcio, hanno improvvisamente dato importanza alla lezione. Forse ha prevalso la paura sul desiderio del gioco, forse è stato lo strumento delle videolezioni che li conduceva in prossimità delle loro abituali frequentazioni social, quel che è certo che hanno iniziato a fare domande, a partecipare alla lezione anche offrendosi di caricare le foto delle opere sul desktop condiviso. Non potremo dimenticare facilmente questo intenso momento di partecipazione; i mesi di DAD divenuti un giardino fiorito della condivisione, il nostro colorato fiorito profumato wagneriano giardino di Klingsor. Questa riflessione è derivata, pur senza apparente congruità logica, anche dalla quasi concomitante lettura di un libro di M. RECALCATI, *L'ora di lezione. Per un'erotica dell'insegnamento*, Torino, 2014. Finita apparentemente la paura, sciolte le righe, c'è il rischio di tornare semplicemente indietro alla Bengodi dei balocchi, alla scuola di carta bollata, a quel vuoto pneumatico causato sia da fattori intrinseci alla struttura scolastica odierna, che da ricorrenti fattori esterni che spingono in direzione del "nulla". Modificare il nome del Ministero della Pubblica Istruzione nella sigla del MIUR era sembrato un gesto concreto in direzione del pluralismo culturale, in realtà è stato poi percepito e, soprattutto, vissuto come la definitiva abdicazione dell'Istituzione pubblica verso una resa di *appeal* futuro nella didattica e negli ausili tecnologici ormai indispensabili. Le famose tre I degli inizi del XXI secolo potevano essere perseguite solo al di fuori del sistema scolastico pubblico italiano. Da qui il successo

sempre crescente delle Università private, ma anche quello dei Licei esteri dove trascorrere uno o più anni formativi. E noi qui, privi di risorse adeguate, a chiedere alle famiglie perfino il contributo per le copie fotostatiche e per la carta igienica. E noi qui, delusi e demotivati, osservati con sospetto o con commiserazione dalla gran parte dei genitori. E spesso a sentirci ricordare che una nostra ora di lezione viene pagata quanto un'ora di una loro domestica coi regolari contributi.

5. Se l'Italia sapesse sfruttare le immense, illimitate, risorse di cui dispone, potrebbe avere una Bilancia dei pagamenti davvero costantemente in attivo. Invece no, vi è quasi la diffusa convinzione che l'Arte ci costa più di quanto ci frutti. Di Arte potremmo vivere bene tutti, dando alimento costante al nostro successo turistico. Purtroppo, però, preferiamo accantonare in un angolo le indubbie risorse storico-artistiche e archeologiche e di qualsiasi altra natura culturale. Nel nostro Paese si può essere politici e ritenere che di "cultura non si vive". La cosa sconcertante è che (facendo il paio con la mitica casalinga di Voghera scomodata in tante inchieste pseudo-sociologiche) un tassista di Oslo conoscerà l'Arte italiana, specialmente quella del Rinascimento, meglio di un laureato italiano. Dovremmo chiederci perché la produzione di Raffaello è ben nota da Tokyo a Caracas, mentre è semi-sconosciuta da Treviso a Palermo. Dovremmo interrogarci sulla scarsa propensione alla tutela e alla valorizzazione dei siti presenti in gran numero in ciascuna regione della penisola, mentre sappiamo e vediamo come architetture e manufatti di ben minore rilievo sono trattati nelle altre Nazioni. Forse converrebbe asserire che sono "sfruttati" di gran lunga meglio che da noi. Eppure non converrebbe abdicare alla fruizione dei Musei come "impegno civile" per la crescita complessiva pubblica dei nostri cittadini. Per tale scopo furono istituiti i primi Musei settecenteschi nei diversi Stati in cui era divisa l'Italia, dopo le fantasmagoriche e "privatissime" Wunderkammer diffuse ovunque tra XVI e XVII secolo. Il modello londinese che prevede l'accesso gratuito per tutti ai Musei andrebbe considerato la nostra stella polare, magari prevedendo il pagamento per le sole Mostre tematiche. Tuttavia, anche queste ultime andrebbero maggiormente selezionate e centellate: poche Mostre di qualità potrebbero attirare più turisti di tante piccole e, spesso, insignificanti Mostre. Anche l'ingresso nelle nostre Chiese più ricche di capolavori d'Arte dovrebbe ritornare a essere gratuito. Si potrebbe semmai discutere sul pagamento nelle Chiese e nei Musei degli stranieri, ma in ogni caso andrebbero previste tariffe mitigate e differenziate tra i cittadini dell'Unione europea e quelli esterni

a essa, come gli stessi britannici post-Brexit. Ma, se l'Arte fosse fruibile da tutti gratis o almeno a poco prezzo, quanto migliorerebbe il relativo afflusso col corollario di incassi maggiori per Bar, Ristoranti, Alberghi e negozi di ogni genere? Vorrei chiudere questo breve e strampalato intervento con una domanda retorica. Visto l'enorme debito pubblico della Bilancia dei pagamenti e considerato più che probabile un vistoso calo del PIL previsto nel 2020 e nel 2021, perché non pensare a dismissioni mirate di opere "non capitali" ammassate, alla meno peggio, da decenni negli scantinati dei Musei? Se mettessimo all'Asta anche solo una percentuale irrisoria del patrimonio storico-artistico, che a parole tutti amiamo salvo poi mostrare ignoranza e disinteresse, risaneremmo velocemente e in maniera quasi indolore le nostre finanze. Ovviamente si potrebbero pure prevedere dei vincoli per chi dovesse acquistare un simile patrimonio, ad esempio vincoli in caso di vendita successiva lasciando il diritto di prelazione allo Stato italiano, ma di sicuro si otterrebbero grandi benefici collettivi e perfino ricadute positive per la gestione e manutenzione delle opere in deposito museale. Libereremmo dalla polvere tanta "Arte negata" e i nostri discendenti dal peso di un debito che ci trasciniamo da generazioni. Se, invece, prevalesse l'idea delle immancabili "vestali" di non "violare" la sacralità del nostro patrimonio, potremmo almeno decidere di emettere dei Buoni del Tesoro garantiti da opere minori selezionate ad hoc e scelte in tutto il territorio nazionale.

## IL COVID 19 E IL MITO DELL'ECCEZIONALISMO BRITANNICO

DOMENICO CERABONA

Il 3 febbraio 2020 a *Greenwich*, Londra, BORIS JOHNSON sta celebrando la tanto attesa uscita del Regno Unito dall'Unione Europea. Pochi giorni prima, il 31 gennaio, si è infatti celebrato il *Brexit Day*, il giorno in cui ufficialmente l'UK ha abbandonato le istituzioni europee (Consiglio, Commissione, Parlamento) e ha “ripreso il controllo” della sua politica commerciale e tariffaria. In realtà il Regno Unito per il momento è ancora all'interno del Mercato Unico grazie al cosiddetto periodo di transizione che durerà sino al 31 dicembre 2020 e che, potenzialmente, potrebbe essere esteso se le trattative per il nuovo accordo commerciale tra Unione e UK non dovesse terminare in tempo utile per essere ratificato entro fine 2020. Ad ogni modo il governo britannico ha espresso in più sedi l'intenzione di non voler assolutamente prorogare questo limbo che, di fatto, lascia il Regno Unito in una situazione che al momento è di totale continuità con la situazione *pre Brexit*.

Ma torniamo a Greenwich, nella hall principale dell'*Old Royal Navy College*, sotto gli affreschi dipinti agli inizi del '700 da Sir JAMES THORNHILL, che Johnson definisce il Michelangelo inglese. Il simbolismo è forte e certamente non causale e viene infatti sottolineato dal Primo ministro di Sua Maestà: l'affresco sotto il quale sta parlando, viene ricordato, è stato iniziato nel 1707, anno in cui viene sancita l'unione con la Scozia, con quella che si potrebbe definire una annessione che fa nascere “l'impero interno” delle Isole britanniche<sup>1</sup>, aggiungiamo noi.

Inoltre, afferma Johnson, il dipinto rappresenta il momento in cui il Regno Unito è nato e, rappresentando chi deve sedere sul Trono d'Inghilterra, pone fine ad una lunga diatriba, così come il 3 febbraio 2020, con l'avvio della fase *post Brexit*, si pone fine alla lunga disputa circa la partecipazione del Regno Unito all'avventura dell'Europa comunitaria e, finalmente, la Gran Bretagna riprende il suo posto al WTO e torna in pieno possesso della sua politica commerciale.

E Boris Johnson afferma che tutto ciò non potrebbe avvenire in un

<sup>1</sup> J. R. SEELEY, *L'espansione dell'Inghilterra*, Bari, 1928.

momento più opportuno di questo, perché il mercantilismo e il protezionismo si annidano ovunque e stanno guadagnando terreno.

Il libero commercio sta arretrando ed è messo in discussione da Bruxelles, dalla Cina e persino a *Washington*, dice JOHNSON, non dai consumatori, non dalle persone, ma dalle decisioni dei politici che stanno fallendo nel loro compito di guida.

Ed è a questo punto che Johnson fa un passaggio fondamentale, che in quei giorni non fu apprezzato nella sua drammaticità, ma da cui discende tutta la strategia iniziale del Governo Britannico per quanto riguarda il Covid-19, motivo per cui era necessario raccontarvi cosa è successo a Greenwich sotto un affresco di THORNHILL. Perché nel mezzo del suo discorso in favore del libero mercato e in polemica con il protezionismo che domina le grandi potenze mondiali, il Primo ministro britannico afferma:

“E in questo contesto iniziamo a sentire una strana retorica autarchica, con le barriere che si stanno alzando, e proprio mentre c’è il rischio che nuove malattie come il coronavirus possano scatenare il panico e un desiderio di segregazione dei mercati che vada al di là di quanto sia razionale dal punto di vista medico, al punto di causare danni economici reali e non necessari, in quel preciso momento l’umanità avrà bisogno di un governo, da qualche parte, che voglia quantomeno tentare di promuovere con vigore la libertà di scambio; un paese che sia pronto a togliere i propri occhiali da CLARK KENT (l’alter ego umano di Superman, ndr), infilarsi nella cabina telefonica ed emergerne con il proprio mantello al vento, come il grande paladino del diritto delle popolazioni del mondo di comprare e vendere liberamente tra di loro”<sup>2</sup>.

Poche righe che però ci raccontano tante cose dell’approccio con cui Boris Johnson ha deciso di affrontare l’emergenza coronavirus. Perché, da successive indagini giornalistiche, sappiamo che già dal 24 gennaio 2020, il Governo fosse stato allertato dai propri esperti di una possibilità che il Covid arrivasse nel Regno Unito. Una possibilità che il Governo ha però deciso sostanzialmente di ignorare sino almeno al 2 marzo<sup>3</sup>.

In quelle settimane Johnson e tutto il suo governo erano impegnati a concludere le pratiche e i festeggiamenti per il compimento della *Brexit*, ma sarebbe riduttivo pensare che il Governo abbia sottovalutato il rischio perché distratto con altre faccende. In realtà quel passaggio del di-

<sup>2</sup> PM speech in Greenwich: 3 February 2020, <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-in-greenwich-3-february-2020>.

<sup>3</sup> J. CALVERT, G. ARBUTHNOTT, J. LAKE, *Coronavirus: 38 days when Britain sleepwalked into disaster*, 2020, The Sunday Times.

scorso di *Greenwich*, a parere di chi scrive, ci racconta altro e cioè che la strategia di Johnson, almeno inizialmente, fosse quella di affrontare l'emergenza sanitaria perseguendo il mito dell'eccezionalismo britannico: quel misto di grandezza, fortuna e abilità che ha permesso – secondo le élite inglesi – la creazione del Grande Impero. Boris Johnson d'altronde vive quasi nell'ossessione di ripercorrere i passi del suo idolo WINSTON CHURCHILL, al quale ha dedicato persino una biografia, e questa è la sua occasione di mostrarsi audace come il mitico Bulldog inglese e affrontare con coraggio e senza arrendersi un nemico che sta piegando gli altri paesi. Con un approccio diverso dagli altri, più spavaldo, con il petto in fuori, come durante le giornate della Battaglia d'Inghilterra, quando Londra era l'unica capitale europea a non essersi piegata alla bestia nazista.

Così mentre negli altri paesi già nelle ultime settimane di febbraio e nei primi drammatici giorni di marzo si cominciavano a introdurre restrizioni alla socialità, le autorità britanniche continuavano a sostenere che le reazioni come quella italiana fossero esagerate, populiste non basate sulla scienza, al punto che non era necessario cancellare grandi eventi o prevedere particolari restrizioni<sup>4</sup>.

Ancora nei giorni a cavallo tra il 10 e il 12 marzo (giornate in cui in Italia la situazione inizia ad essere drammatica con oltre 600, 800 e 1000 morti al giorno), Johnson non attuava nessuna forma di restrizione della socialità e anzi proponeva ad una popolazione sempre più disorientata e spaventata l'ormai famosa teoria dell'immunità di gregge e cioè quel principio secondo il quale non è necessario far altro che lasciare che un virus attraversi la popolazione, indisturbato, sino a che non venga contratto da un numero sufficiente di cittadini rendendo così l'intera popolazione immune dal virus stesso. Una strategia con cui si affronta l'influenza stagionale difesa pubblicamente da Sir PATRICK VALLANCE, il Consulente Scientifico del Governo<sup>5</sup>.

È proprio del 12 marzo l'ormai famoso discorso in cui Johnson gela la nazione annunciando che il coronavirus colpirà molte famiglie, portandosi via persone amate, senza però annunciare particolari provvedimenti o restrizioni.

<sup>4</sup> R. PESTON, *Response from senior government source is "the Italians did several of the populist - non-science based - measures that aren't any use. They're who not to follow"*. <https://twitter.com/Peston/status/1236739529303830530?s=20>

<sup>5</sup> H. STEWART, M. BUSBY, *Coronavirus: science chief defends UK plan from criticism*, 2020, The Guardian <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/13/coronavirus-science-chief-defends-uk-measures-criticism-herd-immunity>

In quel fine settimana si terranno ancora grandi eventi pubblici come la partita di *Champions League* Liverpool-Atletico Madrid a Liverpool o il festival ippico di *Cheltenham*: eventi che hanno radunato e ammassato decine di migliaia di persone e che sono in seguito risultati il centro di veri e propri focolai di covid-19<sup>6</sup>.

È solo il 20 marzo, sofferchiato dalle polemiche generate dalla pubblicazione del rapporto del *King's College* di Londra, che paventava il collasso del Servizio Sanitario Nazionale (NHS) e la morte di centinaia di migliaia di britannici, che BORIS JOHNSON si decide ad annunciare il *lockdown*. Un cambio di strategia dettato dall'emergenza che però arriva troppo tardi per evitare che la crisi travolga il paese<sup>7</sup>.

Spreocate infatti preziose settimane di "vantaggio" rispetto all'Italia, primo paese europeo colpito dall'emergenza sanitaria, il sistema britannico è stato quasi messo in ginocchio dal Covid-19, anche perché da anni ormai l'NHS rischia il collasso per la sola influenza stagionale come dimostrano tutte le statistiche dello stesso governo, secondo le quali il 2019, in termini di prestazioni sanitarie, è stato il peggiore da quando vengono effettuate rilevazioni<sup>8</sup>. Una crisi sistemica accentuata dal fatto che negli anni di austerità seguiti alla crisi finanziaria del 2008, i governi di CAMERON e quelli successivi hanno tagliato le risorse a disposizione proprio dei dipartimenti dell'NHS dedicati alla risposta ad una eventuale pandemia. Da qui la colossale assenza di dispositivi di protezione personale che ha contraddistinto tutta la fase più acuta dell'emergenza<sup>9</sup>.

Purtroppo, dunque, il bilancio delle morti si è presto trasformato in un bollettino drammatico con la Gran Bretagna a dominare la triste classifica del numero di decessi in Europa, con (mentre scriviamo) oltre 43.000 vittime, circa 9.000 in più rispetto all'Italia. Uno dei peggiori ri-

<sup>6</sup> M. TUCKER, A. GOLDBERG, *Coronavirus: Sport events in March 'caused increased suffering and death'*, 2020, BBC File on 4, <https://www.bbc.com/news/uk-52797002>.

<sup>7</sup> "Forget lockdown – we are going into meltdown", 2020, The Lancet, [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30727-3/fulltext?utm\\_campaign=tlcoronavirus20&utm\\_content=123399631&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter&hss\\_channel=tw-27013292&fbclid=IwAR1atf2WFUhlxaGoECBbtjXQ1KS81qa1WtGwztdqbg1NeOsYepEWNmxnYco](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30727-3/fulltext?utm_campaign=tlcoronavirus20&utm_content=123399631&utm_medium=social&utm_source=twitter&hss_channel=tw-27013292&fbclid=IwAR1atf2WFUhlxaGoECBbtjXQ1KS81qa1WtGwztdqbg1NeOsYepEWNmxnYco).

<sup>8</sup> D. CAMPBELL, *A&E waiting times in England at their worst on record*, 2019, The Guardian, <https://www.theguardian.com/society/2019/nov/14/ae-waiting-times-in-england-hit-worst-ever-level>.

<sup>9</sup> J. CALVERT, G. ARBUTHNOTT, J. LAKE, *Coronavirus: 38 days when Britain sleepwalked into disaster*, 2020, The Sunday Times, <https://www.thetimes.co.uk/edition/news/coronavirus-38-days-when-britain-sleepwalked-into-disaster-hq3b9tlgh>.

sultati al mondo considerando che il Regno Unito si trova al momento dietro solamente a Stati Uniti e Brasile, che però hanno una popolazione non paragonabile con quella britannica.

Tanto più che ad un certo punto il Governo JOHNSON è sembrato un vero e proprio focolaio del virus: la prima ad essere risultata positiva al tampone è stata NADINE DORRIES, sottosegretaria alla salute, l'11 marzo. In rapida successione tutte le figure apicali nella lotta al covid sono risultate positive: MATT HANCOCK, Ministro della Salute, CHRIS WITTY consulente capo del governo in materia di medicina e, come sicuramente saprete, lo stesso BORIS JOHNSON risultano positivi nell'ultima settimana di marzo, lasciando il Ministro degli Esteri DOMINIC RAAB a svolgere le funzioni di Vice Primo ministro in una situazione incredibilmente complessa.

JOHNSON finirà addirittura in terapia intensiva, per sua stessa ammissione in serio pericolo di vita.

Insomma una gestione dell'emergenza quantomeno problematica, i cui errori paiono essere stati dettati da precise scelte politiche e ideologiche dietro le quali, secondo la stampa britannica, anche quella storicamente vicina al Partito Conservatore, ci sarebbe la lunga mano del consigliere politico di BORIS JOHNSON, DOMINIC CUMMINGS. Il *Sunday Times* in un suo articolo in prima pagina ha riportato un virgolettato del mago delle analisi elettorali, vero e proprio deus ex machina della vittoriosa campagna referendaria per la *Brexit*, secondo il quale l'immunità di gregge era la giusta strategia per preservare l'economia "e se questo vuol dire che moriranno un po' di pensionati, peccato"<sup>10</sup>.

DOMINIC CUMMINGS d'altronde ha sempre sostenuto idee controverse, comprese inquietanti teorie sull'eugenetica, non è dunque del tutto inverosimile che abbia sostenuto quanto riportato dal *Sunday Times*.

CUMMINGS è stato poi al centro di una feroce polemica che ha minato la credibilità del governo nella lotta al covid quando un'indagine congiunta del *The Guardian* e del *Daily Mirror* ha svelato che, risultato anche lui positivo al coronavirus alla fine di marzo, avrebbe violato le prescrizioni del suo stesso governo trasferendosi da Londra a Durham nel Nord Est inglese<sup>11-12</sup>. Inoltre, una volta arrivato a Durham, CUMMINGS è

<sup>10</sup> T. SHIPMAN, C. WHEELER, *Coronavirus: ten days that shook Britain – and changed the nation for ever*, 2020, The Sunday Times, <https://www.thetimes.co.uk/article/coronavirus-ten-days-that-shook-britain-and-changed-the-nation-for-ever-spz6sc9vb>.

<sup>11</sup> M. WEAVER, *Pressure on Dominic Cumming to quit over lockdown breach*, 2020, The Guardian, [https://amp.theguardian.com/politics/2020/may/22/dominic-cummings-durham-trip-coronavirus-lockdown?\\_\\_twitter\\_impression=true](https://amp.theguardian.com/politics/2020/may/22/dominic-cummings-durham-trip-coronavirus-lockdown?__twitter_impression=true).



stato visto girare nella contea, non rispettando le misure di isolamento nonostante fosse risultato positivo al virus.

Ovviamente questo ha scatenato enormi proteste in una popolazione provata da tre mesi di *lockdown* in cui non era possibile visitare i propri cari e che vedeva le regole del governo violate da un membro di alto rango di Downing Street.

Lo scandalo di CUMMINGS ha in qualche modo obbligato il governo a rallentare le misure restrittive, forse addirittura prima di quanto fosse opportuno rispetto alle condizioni epidemiologiche. Ad ogni modo a partire dalla seconda settimana di maggio le restrizioni hanno iniziato lentamente ad essere allentate fino ad arrivare al 4 luglio, data in cui sono stati riaperti quasi tutti gli esercizi commerciali, di ristorazione ed ospitalità.

L'emergenza non è ancora superata, rimangono ancora forti dubbi sul sistema di tracciamento approntato dal governo, anch'esso al centro di polemiche e scandali per i ritardi e le inefficienze<sup>13</sup>, ed è probabile che molto presto verrà istituita una commissione di inchiesta che abbia il compito di indagare sull'operato del Governo.

Una commissione che avrà il compito di indagare sul perché il Regno Unito ha sprecato del tempo prezioso per prepararsi ad affrontare l'emergenza, tempo prezioso sprecato nel vano tentativo di inseguire il mito dell'eccezionalismo britannico: un mito che esce fortemente ridimensionato da questa vera e propria tragedia, con il serio incubo per BORIS JOHNSON di non passare alla storia come il suo idolo CHURCHILL ma come il tanto disprezzato NEVILLE CHAMBERLAIN.

<sup>12</sup> J. ARMSTRONG, P. CRERAR, *Dominic Cummings investigated by police after breaking coronavirus lockdown rules*, 2020, The Daily Mirror, <https://www.mirror.co.uk/news/politics/dominic-cummings-investigated-police-after-22072579.amp>.

<sup>13</sup> B. MULER, J. BRADLEY, *England's 'World Beating' System to Track the Virus Is Anything But*, 2020, The New York Times, <https://www.nytimes.com/2020/06/17/world/europe/uk-contact-tracing-coronavirus.html#click=https://t.co/tUG9mNpo3i>.

**LE PRIME MISURE ECONOMICO-FINANZIARIE  
PER AFFRONTARE LA CRISI DA COVID-19.  
L'ANALISI MULTIDIMENSIONALE DEI DATI:  
DONNE LEADER VS UOMINI LEADER**

ROSARIA LOMBARDO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le Fonti dati: Fondo Monetario Internazionale e Ministero della Sanità. – 3. Analisi in Componenti Principali e Cluster Analisi. – 4. Analisi dei Dati e Interpretazione dei Risultati. – 5. Conclusioni.

1. La crisi economica iniziata nei primi mesi del 2020 come conseguenza della pandemia di Covid-19 e del lock-down che molti Paesi hanno deciso in maniera parziale o totale delle attività economiche produttive è senza eguali, il momento di crisi economica è paragonabile a quello della Grande Depressione.

L'intervento dei governi può assumere varie forme: sostegno al reddito, riduzione dei tassi d'interesse, garanzie per i prestiti erogati dalle banche alle famiglie ed al sistema produttivo, riduzioni fiscali, aumento della spesa sanitaria, investimenti in ricerca ed in capitale umano. Tali risorse possono essere sostenute solo attraverso l'indebitamento: lo Stato chiede oggi liquidità con la promessa di restituire capitale ed interessi in un futuro ragionevolmente non troppo vicino.

Dal lato della domanda, la soluzione è una qualche forma di mutualizzazione del debito, con il concorso degli altri Paesi appartenenti all'Unione Europea. In questo periodo si discute a lungo sull'opportunità di utilizzare il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) o ricorrere invece ai cosiddetti eurobond o coronabond. Indubbiamente, gli effetti dello strumento che sarà adottato si noteranno nel breve/lungo termine, ma in attesa che le decisioni più opportune e condivise siano prese per far fronte alla crisi, in questo lavoro consideriamo i dati che il 31 Marzo del 2020 il Fondo Monetario Internazionale ha divulgato circa le prime misure economico-finanziarie adottate da 166 Paesi nel mondo per fronteggiare la pandemia di Covid-19 (<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#>; Ceyhun et al., 2020).

Si considerano le misure economico-finanziarie adottate da un campione di 31 su 166 Paesi. Tali variabili economiche-finanziarie insieme con i dati sui casi positivi e sulle morti per Covid-19 (dati

dell'Organizzazione Mondiale di Sanità aggiornati al 14 Aprile 2020) rapportati alla popolazione dei diversi Paesi, ci consentono di analizzare similarità e dissimilarità dei Paesi a guida femminile con quelli a guida maschile (i Paesi dell'Unione Europea della zona euro, con eccezione dell'Ungheria, oltre alle due grandi potenze economiche quali Cina e USA).

Avivah Wittenberg-Cox, esperta canadese di leadership e *gender balance* in un suo recente articolo apparso su Forbes (13 Aprile 2020), poi ripreso anche da *Cnn* e da molte altre testate giornalistiche tra cui Repubblica (16 Aprile 2020, Anna Lombardi), sostiene: “le donne al potere stanno gestendo la pandemia meglio di molti colleghi uomini”. È stata proprio Wittenberg-Cox a notare, che, dalla Germania alla Nuova Zelanda, passando per alcune nazioni scandinave, negli Stati guidati da altrettante donne, le cose stanno andando meglio che in altri Stati: “Le signore ci stanno mostrando un modo alternativo di esercitare il potere”. Ma sarà vero?

In questo lavoro ci chiediamo se tali affermazioni possano avere conferma dai dati pandemici ed economici rilevati su 6 Stati con leadership femminile (Germania, Nuova Zelanda, Islanda, Finlandia, Norvegia e Danimarca) rispetto ad altri 25 Stati con leadership maschile (Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Cina ed USA).

L'Analyse des Donnés così chiamata per sottolineare le origini francesi dell'approccio geometrico ai dati multivariati (Benzécri, 1973), non si limita ad una mera descrizione dei dati, ma consente di esplorare i dati, di analizzare e sintetizzare l'insieme delle relazioni, note e non, tra le informazioni/variabili rilevate e di valutare le similarità/dissimilarità dei Paesi osservati. In particolare in questo lavoro, consideriamo l'Analisi in Componenti Principali (ACP) e la Cluster Analysis (Husson et al., 2010).

In un approccio geometrico, l'analisi in componenti principali consente la riduzione della dimensionalità dei dati proiettando la nube dei punti originali in un sottospazio di migliore approssimazione.

Per operare questa riduzione di dimensionalità, si consideri che le osservazioni hanno diversa media e diversa deviazione standard (variabilità); di conseguenza, un'operazione di centratura (sottrarre da ogni osservazione la media della variabile a cui appartiene) e di standardizzazione (dividere ogni dato centrato per la deviazione standard della variabile a cui appartiene) è opportuna. Mentre la centratura è normale, la

standardizzazione è, nel principio, opzionale, anche se viene solitamente consigliata quando le variabili hanno scale di misura molto diverse. L'ACP sui dati standardizzati viene anche detta ACP sulla matrice delle correlazioni.

La riduzione di dimensionalità implica la creazione di un nuovo insieme di variabili di sintesi, combinazioni lineari delle variabili di input, incorrelate tra loro. La creazione di queste variabili (o "feature") composite, tramite tecniche di proiezione, è spesso indicata col termine di "feature extraction". L'Analisi delle Componenti Principali e la Cluster analysis sono tecniche finalizzate a ridurre la dimensionalità di un insieme di dati con finalità esplorative, di visualizzazione dei dati o feature extraction. Dopo aver esplorato le relazioni di dipendenza delle variabili con l'ACP, focalizziamo l'attenzione sulla classificazione dei Paesi per conoscere similarità/dissimilarità sulla base delle caratteristiche osservate.

**2.** Il Fondo Monetario Internazionale (FMI), istituito nel 1945 dalle potenze Alleate nella seconda Guerra mondiale per scongiurare le grandi crisi (come la Grande Depressione degli anni '30) ha per obiettivo la promozione della stabilizzazione delle relazioni monetarie e finanziarie internazionali dei Paesi del mondo, caratterizzate da economie interdipendenti, la cui stabilità monetaria e finanziaria ha ripercussioni positive sulla crescita economica mondiale. Attualmente le principali funzioni svolte sono quelle di sorveglianza e di assistenza finanziaria. All'azione di sorveglianza spesso si associa un'attività di assistenza tecnica.

La sorveglianza di tipo multilaterale si realizza attraverso la redazione di quattro distinte pubblicazioni su base semestrale, quali il 'World Economic Outlook' (WEO); la 'Regional Economic Outlooks' (REOs); il "Global Financial Stability Report" (GFSR); e il "Fiscal Monitor" che, dal 2009, si focalizza sull'esame delle politiche fiscali dei Paesi membri.

In seguito all'ultima crisi finanziaria il ruolo del Fondo viene ad essere rivalutato dalla comunità internazionale e rafforzato. Continuo è il lavoro di osservazione e di misurazione delle performance macroeconomiche attese per i 187 Stati Membri dell'Istituzione. Gli outlooks (pubblicazioni a base semestrale) costituiscono una fonte informativa di importanza fondamentale per i governi.

I paesi europei stanno rispondendo alla crisi in modo vario, spesso con modalità innovative e non sperimentate in precedenza. La condivisione delle decisioni e i loro effetti possono rappresentare un modo che consenta un apprendimento continuo, gli uni dagli altri, per valutare

quali risposte funzionino meglio. Per facilitare questo processo, il Fondo monetario sul web offre informazioni su come i singoli Paesi stanno gestendo i problemi pratici con cui sono tenuti a cimentarsi facilitando così la condivisione di esperienze e pratiche ottimali a livello internazionale. Le risposte alla crisi variano da Paese a Paese. Per meglio capire le costrizioni dei vari Paesi che cercano di rispondere alla crisi, è utile tener presente che questi Paesi rientrano essenzialmente in tre categorie: economie europee avanzate (qui considerate); economie europee emergenti (Paesi membri dell'Unione europea non appartenenti alla zona euro); ed economie emergenti (Paesi non membri dell'Unione europea).

In tempi di Covid-19, il Fondo Monetario Internazionale ha reso disponibili e pubbliche alcune informazioni su *Policy Tracker* in relazione alle azioni di politica economica intraprese per far fronte alla pandemia da Covid-19 (<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>), in particolare sono indicate le azioni di politica *Fiscale, Monetaria, Macro-finanziaria, Tasso di cambio e Bilancia dei Pagamenti* di 166 Paesi. Grazie alla disponibilità di tali dati, in una recente pubblicazione del Centro di Ricerche di Politica Economica (Ceyhun et al., 2020) si sono evidenziate le principali misure macroeconomiche adottate da 166 Paesi nel mondo (con eccezione di Taiwan, che è uno Stato a guida femminile, e dell'Ungheria che appartiene ai Paesi dell'UE) al 31 Marzo 2020.

**Tabella 1:** Paesi e variabili osservate

	Fiscal	RateCut	Macrfin	casP	deathP	GDPPriceP	PriceP
<b>Denmark</b>	5.3	-20.0	0.0	1553.4	76.4	-6.5	0.7
<b>Finland</b>	1.0	0.0	7.3	888.5	37.3	-6.0	0.8
<b>Norway</b>	2.2	83.3	0.0	1441.6	38.0	-6.3	2.4
<b>Germany</b>	4.8	0.0	12.5	1918.1	75.8	-7.0	0.2
<b>Iceland</b>	7.8	43.2	1.0	1227.5	25.5	-4.9	2.6
<b>NewZealand</b>	5.4	75.0	8.9	92.9	2.5	-7.0	1
<b>Austria</b>	17.8	0.0	7.3	1735.8	65.6	-7.0	0
<b>Belgium</b>	12.3	0.0	7.3	4190.0	656.7	-6.9	0.3
<b>Bulgaria</b>	2.0	0.0	8.6	206.0	9.1	-4.0	-0.2
<b>Croatia</b>	0.3	75.0	1.2	503.0	16.4	-9.0	1
<b>Cyprus</b>	3.3	0.0	7.8	708.8	16.8	-6.5	1.1
<b>Estonia</b>	7.0	0.0	7.7	17.4	2.3	-7.5	0.8
<b>France</b>	15.3	0.0	7.3	1916.6	359.5	-7.2	1.5

<b>Greece</b>	5.0	0.0	7.3	239.8	13.0	-10.0	-0.7
<b>Ireland</b>	2.6	0.0	7.3	4172.9	245.2	-6.8	-0.6
<b>Italy</b>	1.7	0.0	7.3	3354.3	457.7	-9.1	1.5
<b>Lettonia</b>	3.3	0.0	7.3	2.1	0.0	-8.6	0.2
<b>Lituana</b>	5.3	0.0	7.3	2.9	0.0	-8.1	0.5
<b>Lussemburgo</b>	15.6	0.0	7.3	18.1	1.6	-4.9	-0.3
<b>Malta</b>	12.3	0.0	13.3	957.5	8.3	-2.8	0.6
<b>Netherlands</b>	2.3	0.0	7.3	2251.8	273.4	-7.5	0.3
<b>Poland</b>	6.5	33.3	0.0	332.8	16.4	-4.6	0.8
<b>UK</b>	2.5	86.7	9.1	2484.7	392.5	-6.5	2.1
<b>Portugal</b>	4.7	0.0	7.3	2383.3	94.6	-8.0	-0.2
<b>Romania</b>	3.0	20.0	0.0	614.9	34.7	-5.0	1.4
<b>Ceca</b>	2.0	22.2	0.0	713.3	21.4	-6.5	2
<b>Slovacchia</b>	0.3	0.0	7.3	5.0	0.0	-6.2	0.4
<b>Slovenia</b>	6.6	0.0	7.3	3.4	1.0	-8.0	0.2
<b>Spain</b>	1.0	0.0	7.3	4617.4	519.5	-8.0	-1
<b>Sweden</b>	9.2	73.3	9.4	1992.5	241.8	-6.8	0.4
<b>USA</b>	10.5	100.0	0.0	2013.2	6.7	-5.4	0.8
<b>China</b>	1.2	0.0	14.1	60.6	3.3	1.2	1

Grazie al mercato unico, che riunisce 27 paesi, l'UE è una delle maggiori potenze commerciali mondiali. Insieme agli Stati Uniti e alla Cina, l'UE è uno dei 3 maggiori protagonisti mondiali del commercio internazionale.

Tra i sei Stati i cui leader politici sono donne, molti sono piccoli Paesi con bassa densità di popolazione, ma tra questi vi è la Germania che è grande e all'avanguardia in Europa. La presenza delle donne a governo è spesso vista come espressione di società evolute, con welfare e benessere avanzato. Nel 2019 i valori del GDP (fonte dati FMI) di questi Paesi sono tutti positivi (Germania -GDP=0.6, Danimarca -GDP=2.4, Nuova Zelanda -GDP =2.2, Islanda -GDP =1.9, Finlandia -GDP =1.0 e Norvegia -GDP=1.2).

Riguardo la gestione della pandemia ad inizi di Aprile 2020, è stata proprio la consulente Wittenberg-Cox (Forbes, 13 Aprile) a notare che: "Negare, minimizzare, rimandare le decisioni fino all'ultimo è tipico dei maschi alfa, gente come Donald Trump e Boris Johnson. Mi ha colpito

notare che, fra le nazioni che hanno gestito meglio l'emergenza, sette sono guidate da donne. E tutte avevano degli elementi in comune”.

In questo lavoro confrontiamo 6 Paesi a guida femminile (con eccezione di Taiwan) con i Paesi europei della zona euro (con eccezione dell'Ungheria) e con le due grandi potenze mondiali quali la Cina e gli USA.

In particolare con un focus sulle misure economico-finanziarie individuate dall'FMI, adottate per fronteggiare la pandemia di Covid-19, consideriamo l'entità del pacchetto di politiche fiscali in percentuale sul GDP (*Fiscal*), il taglio del tasso di interesse deciso dalle autorità di politica monetaria (*RateCut*), il pacchetto macro-finanziario in percentuale del GDP (*MacrFin*), le previsioni di crescita del GDP e le previsioni dell'indice dei prezzi al consumo (*PriceP*) (14 Aprile 2020). Considerato che dei sei Stati i cui leader politici sono donne, molti sono piccoli Paesi con bassa densità di popolazione, pare opportuno per confrontare tali Paesi tener conto della diversa numerosità della popolazione. Quindi, tra i diversi dati pandemici forniti dal Ministero della Sanità (14 Aprile 2020), si sono considerati i casi positivi (*casesP*) e i decessi (*deathP*) per Covid-19 rapportati alla popolazione di ciascun Paese considerato. In Tabella 1, riportiamo per i 31 Paesi i dati considerati nelle analisi multidimensionali descritte in sezione 3.

3. Lo studio delle metodologie statistiche rivolte all'analisi congiunta di più variabili può essere fatto risalire ai primi anni del secolo con i contributi di C. Spearman (1904) e K. Pearson (1901). Comunque solo agli inizi degli anni '30, H. Hotelling formalizza i principi metodologici che diventarono le basi dell'*Analyse des Données*, ossia di un insieme di metodi geometrici (analisi delle componenti principali, analisi delle correlazioni canoniche, analisi delle corrispondenze, classificazione automatica, ecc.) che consentono di evidenziare le relazioni che possono esistere tra i diversi dati. A quel tempo la mancanza di adeguati strumenti di calcolo rappresentava un ostacolo alla piena diffusione di tali metodi che si svilupparono in un contesto quasi esclusivamente teorico. Diversamente nei nostri tempi, lo sviluppo delle tecnologie informatiche e di internet hanno consentito una spinta propulsiva alla diffusione di tali strumenti d'indagine, specie per quanto riguarda l'analisi dei Big Data.

3.1 L'analisi in componenti principali (Joliffe, 2002; Husson et al., 2010) è uno dei metodi più popolari per l'analisi geometrica dei dati quantitativi. L'ACP è una tecnica finalizzata a calcolare, a partire da un

insieme  $\mathbf{X}$  di  $p$  variabili numeriche correlate osservate su  $n$  individui (chiamati anche soggetti, oggetti, unità statistiche), un insieme di sintesi delle variabili originarie. L'insieme ridotto di proiezioni ortogonali lineari (noto come "componenti principali") è ottenuto combinando linearmente in maniera appropriata le variabili originarie. Le nuove variabili di sintesi risultano, per costruzione, incorrelate tra loro.

La giustificazione teorica che sta alla base di questa analisi risiede nella possibilità di "visualizzare" geometricamente una nuvola di punti a  $n$  o  $p$  dimensioni (dove in questo lavoro  $n$  sono i Paesi e  $p$  sono le variabili osservate) al fine di cogliere un qualche legame di forte o debole dipendenza tra le variabili oggetto d'indagine e una misura di similarità tra i Paesi.

L'ACP cerca quindi di individuare nella nube dei punti ( $n$  punti individuo o  $p$  punti variabile) un sistema di assi ortogonali di riferimento, detti *assi principali*. Si ipotizza che tali variabili di sintesi, dette *Componenti Principali*, siano legate linearmente alle variabili originarie (combinazione lineare delle variabili iniziali a mezzo degli assi principali o autovettori) e siano in numero minore, consentendo una riduzione dimensionale dello spazio originale della nube dei punti osservata.

La rappresentazione multivariata dei dati per essere una *buona* rappresentazione deve comunque soddisfare alcun criteri, come il criterio della *variabilità spiegata* che considera buona la rappresentazione quando la variabilità cumulata raggiunge circa il 70%.

Classicamente, si rappresentano le variabili in una circonferenza, detta *Cerchio delle Correlazioni*, e gli individui in un piano o spazio, chiamato *mappa fattoriale*. Per la rappresentazione congiunta dei punti-riga e punti-colonna si considera il Biplot (Gower et al., 2011; Gabriel, 1971). Il Biplot rappresenta una particolare tecnica di rappresentazione grafica basata sulla ricostruzione in termini di coordinate della matrice originale dei dati (per ulteriori proprietà si veda Beh e Lombardo, 2014).

La qualità della rappresentazione è anche in funzione dei contributi assoluti e relativi dei vari punti. In genere, il contributo assoluto di un punto indica il contributo dato dal punto alla costruzione dell'asse fattoriale, mentre il contributo relativo indica quanto la variabile è ben rappresentata sull'asse ricordando che l'operazione di proiezione distorce la distanza iniziale tra due punti.

Omettere una componente principale a bassa variabilità campionaria e porre tutta l'attenzione sulle componenti principali con varianza più elevata, può essere visto come un modo semplice e "sensato" di ridurre la dimensionalità dei dati.



**3.2** L'analisi dei gruppi, o cluster analysis (CA), è un insieme di tecniche atte a formare dei gruppi "omogenei", secondo un certo criterio.

I metodi di classificazione automatica hanno come obiettivo il raggruppamento delle unità della tabella unità-variabili per mezzo di algoritmi formalizzati e costruiti in base a criteri di ottimizzazione predefiniti.

Tra le unità si ipotizza l'esistenza a priori di raggruppamenti o se ne richiede la determinazione: un metodo di classificazione può o confermare gruppi che già costituiscono una realtà concreta o individuare classi che risultino omogenee rispetto agli indicatori/variabili individuati e al metodo applicato. Tra i metodi di classificazione distinguiamo quelli gerarchici da quelli non-gerarchici. In questo lavoro consideriamo un algoritmo di tipo gerarchico, la cui logica può essere sintetizzata attraverso i passi seguenti. Nello stadio iniziale ciascun Paese costituisce un gruppo separato. Al secondo passo due Paesi, che possiedono distanza minima, vengono uniti. Per il calcolo della distanza abbiamo utilizzato il Metodo di Ward basato sulla scomposizione della devianza totale in devianza tra i gruppi e devianza entro i gruppi. Ad ogni passo, i due gruppi di Paesi che possiedono la devianza entro i gruppi minima vengono uniti. Al terzo passo si calcola la distanza tra il nuovo gruppo, sorto dalla fusione di cui al punto precedente, e i Paesi rimanenti. Infine, vengono ripetuti in maniera iterativa i passi dell'algoritmo finché non si giunge ad una configurazione in cui esiste un solo gruppo.

Il processo di raggruppamento può essere sintetizzato attraverso il dendrogramma (Figura 6), dal quale è anche possibile apprezzare quanto un gruppo sia separato dagli altri. I livelli di aggregazione sono utilizzati al fine di individuare il numero appropriato di gruppi (Ghergi e Lauro, 2010).

**4.** La caratteristica dei metodi fattoriali è costituita dalla possibilità di presentare i dati multivariati mediante grafici che consentano di esplorare le configurazioni dei punti su un sistema di assi ortogonali e consentono di confermare relazioni tra le variabili o tra gli individui, o di scoprirne nuove. Diversamente e in maniera complementare, la Cluster analysis dà informazioni suppletive sugli individui/Paesi, consentendo il "raggruppamento" rispetto a quelle variabili che misurano in maniera chiara e non ambigua la rilevanza del fenomeno osservato.

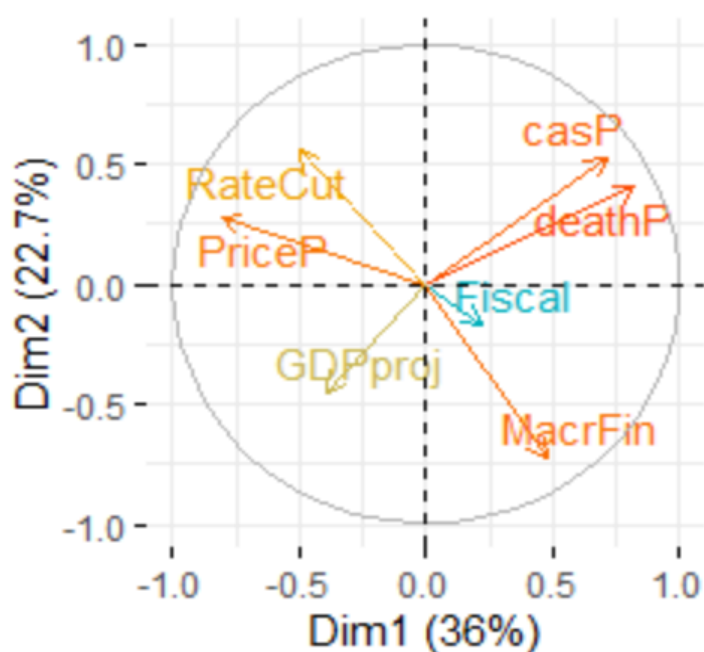
**4.1** La rappresentazione grafica classica dell'ACP, solitamente, consente la visualizzazione di due diverse raffigurazioni e, quindi, la rappre-

sentazione simultanea dei punti-variabile e dei punti-individuo in due spazi distinti: cerchio delle correlazioni e mappa degli individui.

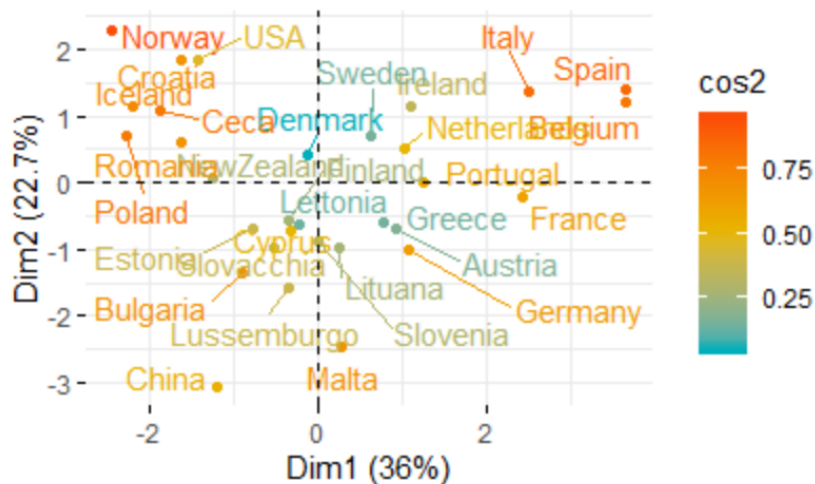
Diversamente, qualora interessati ad una rappresentazione congiunta dei punti variabile e dei punti individuo, si considera il Biplot. Tale tecnica grafica (Gabriel, 1971) consente la rappresentazione congiunta dei Paesi e delle variabili osservate.

Dapprima, osserviamo le variabili nel cerchio delle correlazioni (Figura 1) e gli individui nel piano fattoriale considerando gli assi 1 e 2 (Figura 2). Poiché nel piano la variabilità spiegata dai primi due assi è uguale al 59%, consideriamo un terzo asse per una rappresentazione di qualità di tutti i punti, ottenendo così il 74% della variabilità spiegata. Nel Cerchio delle correlazioni le variabili sono ben rappresentate se hanno un raggio vettore prossimo alla circonferenza (raggio unitario).

Figura 1: Cerchio delle Correlazioni Assi 1-2



**Figura 2:** Piano fattoriale dei Paesi Assi 1-2



In Figura 3 e 4, si osservano le rappresentazioni del cerchio delle correlazioni e del piano fattoriale, rispettivamente, considerando gli assi 1 e 3 che consentano di avere migliori informazioni su taluni punti. Per poter comprendere quali relazioni vengono meglio illustrate in Figura 3 e 4 è importante valutare i valori numerici delle variabili e dei Paesi sull'asse 3 che sono riportati in Tabella 2 e 3.

**Figura 3:** Cerchio Assi 1-3

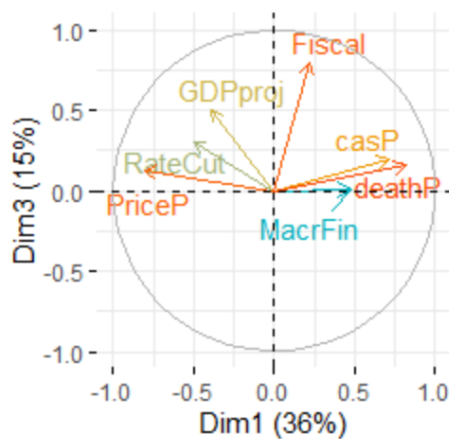
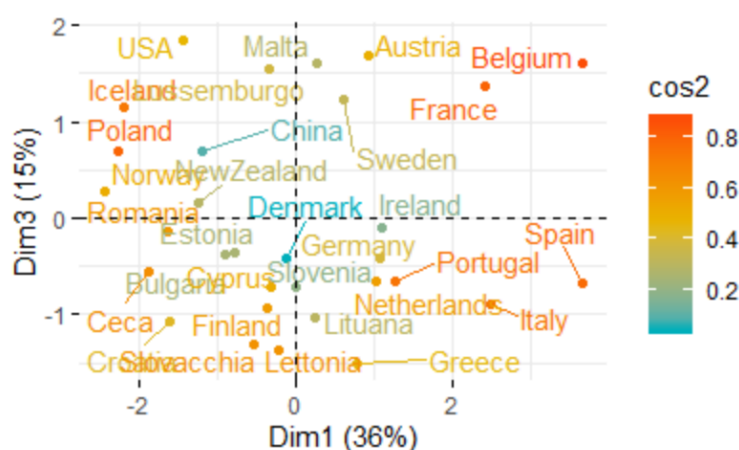


Figura 4: Mappa degli individui Assi 1-3



In Figura 1, notiamo una correlazione positiva tra  $deathP$  and  $casesP$ , tra  $RateCut$  e  $PriceP$ , una correlazione negativa (aumenta una, diminuisce l'altra) tra  $RateCut$  e  $MacrFin$ , tra  $caseP$  e  $GDPproj$  e tra  $PriceP$  e  $MacrFin$ , essendo i raggi vettori in direzione opposta. La previsione di crescita del GDP ( $GDPproj$ ) è correlata negativamente con l'aumento del numero di casi positivi al Covid-19 ( $caseP$ ), così come  $PriceP$  è correlato negativamente con  $Fiscal$ , che sul piano 1-2 è la variabile peggio rappresentata (vedi coordinate in Tabella 2).

In Figura 2 sul piano fattoriale degli individui, si osserva che USA, Norway, Croatia ed Iceland sono caratterizzati da valori elevati di  $RateCut$  e  $PriceP$ , mentre i Paesi che si trovano in direzione opposta hanno valori bassi di  $RateCut$  e  $PriceP$  (soprattutto Malta, e Germania) e risultano principalmente influenzate da valori elevati di  $MacrFin$ . D'altronde, Italia, Spagna e Belgio risultano caratterizzati da un numero elevato di casi positivi ( $caseP$ ) e di morti ( $deathP$ ) e da pessime previsioni di GDP ( $GDPproj$ ), mentre la Cina e la Bulgaria, trovandosi in direzione opposta sul piano, da un numero basso di casi positivi ( $caseP$ ) e di morti ( $deathP$ ) e da migliori previsioni di crescita in termini di GDP ( $GDPproj$ ). Inoltre, si noti la Germania che risulta molto caratterizzata dalla rilevanza delle misure macro-finanziarie ( $MacrFin$ ) decise al 31 Marzo.

**Tabella 2:** Coordinate delle Variabili

	<b>Dim.1</b>	<b>Dim.2</b>	<b>Dim.3</b>
<b>Fiscal</b>	0.2	<b>-0.2</b>	<b>0.8</b>
<b>RateCut</b>	-0.5	<b>0.6</b>	0.3
<b>MacrFin</b>	0.5	<b>-0.7</b>	0.0
<b>casesP</b>	<b>0.7</b>	0.5	0.2
<b>deathP</b>	<b>0.8</b>	0.4	0.2
<b>GDPPriceP</b>	-0.4	-0.5	<b>0.5</b>
<b>PriceP</b>	<b>-0.8</b>	0.3	0.1

È interessante notare che la misurazione delle previsioni di crescita in termini di GDP non sembra caratterizzare in maniera evidente nessuno dei Paesi considerati e tale risultato è validato anche dalla Classificazione automatica illustrata in sezione 4. Differentemente, la misurazione delle previsioni di aumento dei prezzi (*PriceP*) fornita dall’FMI contribuisce a ben spiegare le differenze tra Paesi.

In Tabella 2, si riportano i valori delle coordinate delle variabili sui primi tre assi, e in Tabella 3, le coordinate degli individui.

**Tabella 3:** coordinate degli individui

	<b>Dim.1</b>	<b>Dim.2</b>	<b>Dim.3</b>
<b>Denmark</b>	-0.1	0.4	-0.4
<b>Finland</b>	-0.4	-0.6	-0.9
<b>Norway</b>	<b>-2.5</b>	<b>2.3</b>	0.3
<b>Germany</b>	1.1	-1.0	-0.4
<b>Iceland</b>	-2.2	1.1	<b>1.1</b>
<b>NewZealand</b>	-1.3	0.1	0.2
<b>Austria</b>	0.9	-0.7	<b>1.7</b>
<b>Belgium</b>	<b>3.7</b>	1.2	<b>1.6</b>
<b>Bulgaria</b>	-0.9	-1.3	-0.4
<b>Croatia</b>	-1.6	1.8	-1.1
<b>Cyprus</b>	-0.3	-0.7	-0.7
<b>Estonia</b>	-0.8	-0.7	-0.3
<b>France</b>	2.4	-0.2	<b>1.4</b>
<b>Greece</b>	0.8	-0.6	-1.5

Ireland	1.1	1.1	-0.1
Italy	2.5	1.4	-0.9
Lettonia	-0.2	-0.6	-1.4
Lituana	0.3	-1.0	-1.0
Lussemburgo	-0.3	-1.6	1.6
Malta	0.3	-2.5	1.6
Netherlands	1.0	0.5	-0.7
Poland	-2.3	0.7	0.7
Portugal	1.3	0.0	-0.7
Romania	-1.6	0.6	-0.1
Ceca	-1.9	1.1	-0.6
Slovacchia	-0.5	-1.0	-0.6
Slovenia	0.0	-0.9	-1.3
Spain	3.7	1.4	-0.7
Sweden	0.6	0.7	-0.7
USA	-1.4	1.9	1.9
China	-1.2	-3.1	0.7

In coerenza con le rappresentazioni grafiche in Tabella 2, i valori numerici delle coordinate confermano che il primo asse è principalmente caratterizzato dai valori elevati delle variabili *deathP* e *caseP* (coordinate positive a destra) e da valori negativi di *PriceP* (coordinate negative a sinistra dell'asse).

Il secondo asse risulta caratterizzato dai valori elevati della variabile *RateCut* (coordinate positive in alto) e dai valori elevati della variabile *MacrFin* (coordinate negative in basso). Sul terzo asse, si evidenzia la migliore rappresentazione di *Fiscal* e di *GDPproj*.

In Tabella 3, si osservano le coordinate dei Paesi, più elevata è la coordinata e migliore è la rappresentazione del Paese. I Paesi caratterizzati da *deathP* e *caseP* avranno una coordinata positiva sul primo asse, mentre i Paesi caratterizzati da bassi valori di casi positivi e morti per Covid-19 avranno una coordinata negativa sul primo asse. I Paesi caratterizzati da alti valori di *MacrFin* hanno una coordinata negativa sul secondo asse, mentre quei Paesi con valori elevati di *rateCut* (inversamente correlato con *MacrFin*) hanno una coordinata positiva sul secondo asse.

In Figura 3 e 4, interpretiamo le relazioni tra variabili e Paesi che sono meglio spiegate nel piano 1-3. Infatti, notiamo che sul piano 1-3 il raggio vettore della variabile *Fiscal* è prossimo alla circonferenza.

I Paesi con coordinata positiva sul terzo asse sono maggiormente caratterizzati da valori elevati di *Fiscal* e di *GDPproj*, in particolare *Islanda*, *Austria*, *Belgio*, *Francia*, *Lussemburgo*, *Malta* e *USA* (vedi le coordinate evidenziate in grassetto in Tabella 3 su Dim3).

Inoltre per una completa visualizzazione dei dati in Figura 6 e 7, rappresentiamo in maniera congiunta col Biplot le variabili e i Paesi evidenziando il gruppo dei Paesi con leadership femminile in rosso rispetto agli altri Paesi in blu.

Le relazioni di dipendenza tra le variabili, così come le similitudini tra i Paesi sono coerenti con le Figure 1 e 2 per il Biplot di Figura 5; e con le Figure 3 e 4 per il Biplot di Figura 6.

Nei Biplot delle Figure 5 e 6, si evidenziano le variabili con dei vettori e i Paesi con dei punti. Più lontani sono i Paesi dall'origine degli assi e più sono caratterizzati da quelle misure economiche adottate o dai casi e decessi da Covid-19 i cui vettori sono prossimi ai Paesi.

Nelle rappresentazioni col Biplot, si evidenzia la posizione dei Paesi a guida femminile con maggiore chiarezza. Infatti questi ultimi sono un sottoinsieme dei 31 Paesi che risulta abbastanza "concentrato" ossia poco disperso sul piano fattoriale. Ciò si spiega per la similitudine nelle caratteristiche osservate (dati Covid-19 e misure macro-economiche) dei Paesi a guida femminile rispetto agli altri a guida maschile, confermando l'esistenza di "elementi in comune" già notati da Wittenberg-Cox (*Forbes*, 13 Aprile).

Infine, un riscontro numerico delle caratterizzazioni di ciascun Paese rispetto alle variabili osservate è possibile guardando la Tabella 4 dove si riportano i prodotti scalari tra le coordinate delle variabili e dei Paesi. Infatti, tra le principali proprietà del Biplot, il prodotto scalare delle coordinate dei *punti individuo* e dei *punti variabile* consente la ricostruzione della matrice originale dei dati. Si osservino i valori riportati in Tabella 4, più elevato è il valore del prodotto scalare e maggiore è la caratterizzazione tra il Paese e la variabile considerata. In particolare, evidenziamo in grassetto le relazioni più forti tra Paesi e variabili, ad esempio la previsione di crescita del GDP (*GDPproj*) è migliore per la *Cina*, *Malta* e *Lussemburgo*. Le previsioni di aumento dei prezzi al consumo (*PriceP*) risultano maggiori per *Norvegia*, *Islanda*, *Polonia* ed *USA*. Si nota l'opposizione delle misure di riduzione degli interessi (*RateCut*), che caratterizzano l'*Islanda*, la *Norvegia*, la *Danimarca*, gli *USA* e la *Croazia* (3 Stati a guida donna e due a guida uomo), rispetto alle misure macro-finanziarie (*MacrFin*) che caratterizzano invece la *Germania*, insieme con *Austria*, *Lituana* e *Slovenia*.

Figura 4: Biplot assi 1-2

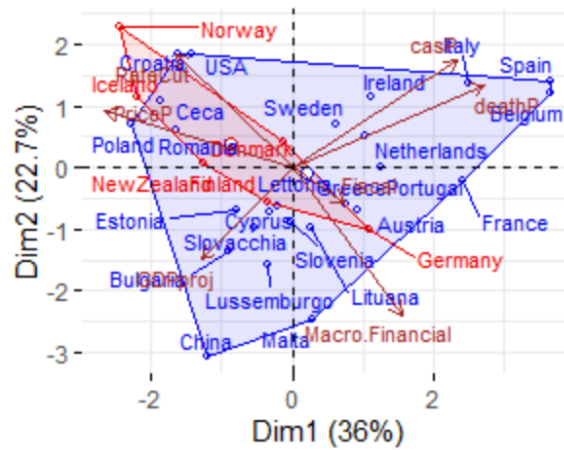
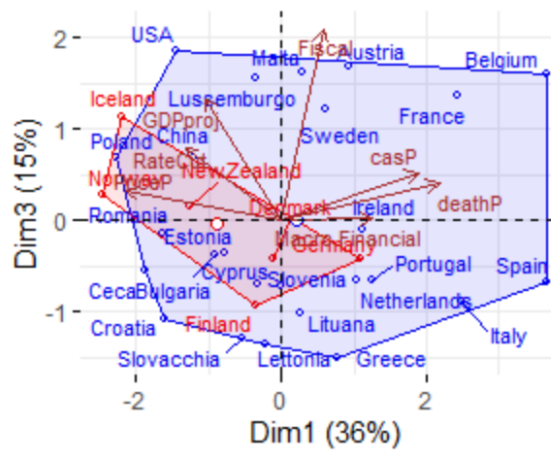


Figura 5: Biplot assi 1-3



Inoltre, si osserva che *Italia* e *Spagna* hanno il maggior numero di morti (rapportati alla popolazione) ed una politica economica debolmente caratterizzata da misure macro-finanziarie (contrariamente a



*Germania e Cina*). La *Nuova Zelanda* ha un minor numero di morti ed ha adottato prevalentemente misure fiscali e riduzione dei tassi d'interessi dopo aver deciso drastiche misure di chiusura. Le previsioni del Fondo Monetario Internazionale circa il GDP (*GDPproj*) sono pesime per tutti i Paesi, e non esaltanti sono le previsioni dell'aumento dei prezzi al consumo (*PriceP*), anche se per alcuni Paesi risultano migliori. In particolare le previsioni di GDP (*GDPproj*) risultano migliori per *Cina, Malta e Lussemburgo*, mentre "allarmanti" sono le previsioni di aumento dei prezzi per *Norvegia, Islanda, Polonia e USA* che hanno preferito azioni più incisive nel taglio dei tassi d'interesse (*RateCut*).

**4.2** Dopo aver visualizzato le variabili e i Paesi su diversi piani fattoriali, effettuiamo una classificazione gerarchica considerando le variabili di sintesi calcolate con l'ACP. La Cluster analysis ci consente di esplorare i dati con un *focus* sui Paesi che presentano maggiori similarità/dissimilarità.

**Tabella 4:** Prodotti scalari delle coordinate del Biplot

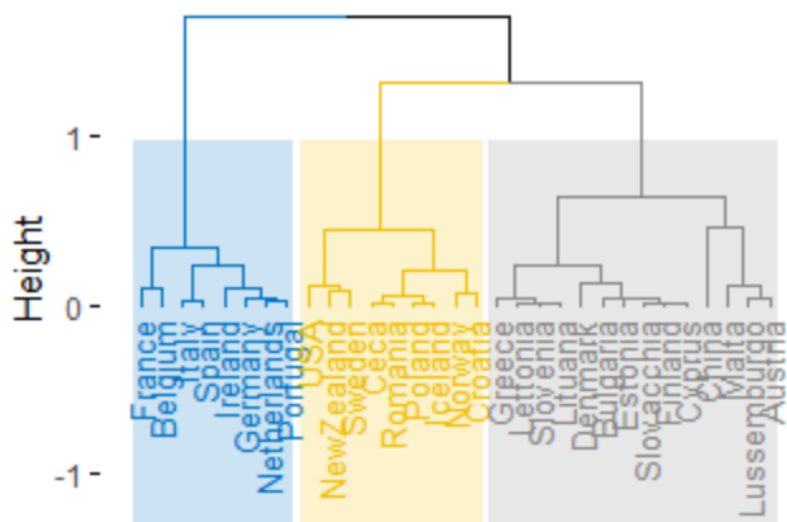
	Fiscal	RateCut	MacrFin	casP	deathP	GDPPriceP	PriceP
<b>Denmark</b>	-0.4	0.2	-0.4	0.1	0.0	-0.4	0.2
<b>Finland</b>	-0.7	-0.4	0.2	-0.7	-0.7	-0.1	0.0
<b>Norway</b>	-0.7	<b>2.6</b>	-2.8	-0.5	-1.1	0.1	<b>2.7</b>
<b>Germany</b>	0.1	-1.2	1.2	0.2	0.4	-0.2	-1.2
<b>Iceland</b>	0.2	2.1	-1.9	-0.7	-1.2	<b>0.9</b>	<b>2.2</b>
<b>NewZealand</b>	-0.2	0.7	-0.6	-0.8	-1.0	0.5	1.1
<b>Austria</b>	1.7	-0.3	0.9	0.6	0.7	0.8	-0.7
<b>Belgium</b>	1.9	-0.7	0.9	3.6	3.8	-1.2	-2.4
<b>Bulgaria</b>	-0.3	-0.4	0.5	-1.4	-1.3	0.8	0.3
<b>Croatia</b>	-1.5	1.5	-2.1	-0.4	-0.8	-0.7	1.7
<b>Cyprus</b>	-0.5	-0.4	0.4	-0.7	-0.7	0.1	0.0
<b>Estonia</b>	-0.3	-0.1	0.1	-1.0	-1.0	0.5	0.4
<b>France</b>	1.7	-0.9	1.3	1.9	2.1	-0.2	-1.9
<b>Greece</b>	-0.9	-1.2	0.8	-0.1	0.2	-0.8	-1.0
<b>Ireland</b>	0.0	0.0	-0.3	1.4	1.4	-1.0	-0.6
<b>Italy</b>	-0.4	-0.8	<b>0.2</b>	2.3	2.5	<b>-2.0</b>	-1.7
<b>Lettonia</b>	-1.0	-0.6	0.3	-0.7	-0.6	-0.3	-0.2

<b>Lituana</b>	-0.6	-1.0	0.8	-0.5	-0.3	-0.2	-0.6
<b>Lussemburgo</b>	1.4	-0.2	1.0	-0.8	-0.7	<b>1.6</b>	0.0
<b>Malta</b>	1.8	-1.0	1.9	-0.8	-0.5	<b>1.8</b>	-0.7
<b>Netherlands</b>	-0.4	-0.4	0.1	0.9	1.0	-1.0	-0.8
<b>Poland</b>	-0.1	1.7	-1.6	-1.1	-1.5	0.9	<b>2.1</b>
<b>Portugal</b>	-0.2	-0.8	0.6	0.8	0.9	-0.8	-1.1
<b>Romania</b>	-0.6	1.1	-1.2	-0.9	-1.1	0.3	1.5
<b>Ceca</b>	-1.0	1.4	-1.7	-0.9	-1.2	0.0	1.8
<b>Slovacchia</b>	-1.0	-0.7	0.4	-1.1	-1.0	0.0	0.0
<b>Slovenia</b>	-0.4	-0.7	0.6	-0.6	-0.5	0.0	-0.3
<b>Spain</b>	0.0	-1.3	0.7	3.2	3.5	<b>-2.4</b>	-2.7
<b>Sweden</b>	1.0	0.4	-0.2	1.1	1.0	0.1	-0.2
<b>USA</b>	0.8	2.3	-2.0	0.3	-0.1	0.7	1.9
<b>Cina</b>	0.8	-0.9	<b>1.7</b>	-2.3	-2.1	<b>2.2</b>	0.2

Si osservi il dendrogramma in Figura 6 e la ripartizione in tre gruppi omogenei dei 31 Paesi secondo un criterio di ottimalità (metodo di Ward). Il primo cluster è costituito da 9 Paesi (*Francia, Belgio, Italia, Spagna, Irlanda, Germania, Olanda e Portogallo*) il secondo cluster da 10 Paesi (*USA, Danimarca, Nuova Zelanda, Svezia, Repubblica Ceca, Romania, Polonia, Islanda, Norvegia e Croazia*) il terzo cluster consta di 12 Paesi (*Grecia, Lettonia, Slovenia, Lituania, Danimarca, Bulgaria, Estonia, Slovacchia, Finlandia, Cipro, Cina, Malta, Lussemburgo e Austria*). Per capire perché i Paesi si posizionano in tali cluster è indispensabile considerare le variabili in Tabella 5 che per valori alti o bassi spiegano la composizione dei tre cluster.

In Tabella 5, si riportano i valori della variabile test ( $V_{test}$ ), la media della variabile in ciascun cluster (Mean) e nell'insieme totale (Mean-Overall), così pure la deviazione standard nel cluster (sd) e nell'insieme complessivo (sd-Overall) ed infine il p.value che consente di capire se il risultato del test statistico dia una conferma o meno della significatività della variabile per il gruppo. Osserviamo le variabili che caratterizzano i tre cluster e che hanno una significatività statistica (si riporta in sesta colonna il valore del p.value per tutte le variabili considerate).

Figura 6: Dendrogramma della classificazione gerarchica



Quando il p.value è prossimo allo zero ( $p.value < 0.01$ ) allora la variabile risulta significativa. Si osservi che tutte le variabili risultano significative in ciascun cluster. Il *cluster 1* è caratterizzato da un elevato numero di casi e di morti e da una previsione di diminuzione dell'indice dei prezzi al consumo (*PriceP*).

Tabella 5: Descrizione delle variabili caratterizzanti i cluster

<b>Cluster 1</b>						
	Vtest	Mean	Mean-Overall	sd	sd-Overall	p.value
<i>caseP</i>	4.4	3100.5	1294.7	1045.0	1323.3	0.001
<i>deathP</i>	4.3	335.3	107.1	190.4	171.2	0.001
<i>PriceP</i>	-2.3	0.1	0.7	0.7	0.9	0.001
<b>Cluster 2</b>						
	Vtest	Mean	Mean-Overall	sd	sd-Overall	p.value
<i>RateCut</i>	4.8	58.4	16.3	27.4	30.9	0.001
<i>PriceP</i>	3.4	1.5	0.7	0.7	0.9	0.0
<b>Cluster 3</b>						

	Vtest	Mean	Mean-Overall	sd	sd-Overall	p.value
<i>MacrFin</i>	2.0	7.9	6.3	3.1	3.9	0.000
<i>deathP</i>	-2.6	16.8	107.1	24.2	171.2	0.000
<i>RateCut</i>	-2.9	-1.4	16.3	5.2	30.9	0.000
<i>CaseP</i>	-3.1	457.1	1294.7	586.4	1323.3	0.000

Il *cluster 2* è caratterizzato da un elevato valore del taglio dei tassi d'interesse (*RateCut*) e da una previsione di alto aumento dell'indice dei prezzi al consumo (*PriceP*). Infine il *cluster 3* è caratterizzato da elevate misure macro-finanziarie (*MacrFin*) e da bassi valori di morti per Covid-19 (*deathP*), da poca riduzione del tasso d'interesse (*RateCut*) e da bassi valori di casi positivi al covid-19 (*caseP*).

Inoltre, si osservi che ben 4 Stati a guida femminile appartengono al *cluster 2* (insieme agli USA) che risulta molto caratterizzato da misure economiche liberali (riduzione dei tassi d'interesse e previsione di aumento dei prezzi al consumo). La *Danimarca* è nel gruppo 3 con la *Cina*, mentre la *Germania* è nel gruppo 1 con i Paesi europei più sofferenti (*Italia* e *Spagna*).

Infine si osservi che le previsioni di crescita del GDP (*GDPproj*) insieme con le misure fiscali in percentuale sul GDP (*Fiscal*) non caratterizzano alcun cluster, quindi non appaiono essere "rilevanti" né "caratterizzanti" rispetto alle altre variabili dei tre cluster descritti.

Concludendo si conferma il risultato già osservato con l'analisi in componenti principali, ossia la misurazione del Fondo Monetario Internazionale delle previsioni negative di crescita in termini di GDP (*GDPproj*) al 14 Aprile 2020 non sembra discriminare in maniera importante nessuno dei 31 Paesi, diversamente dalla previsione di aumento dei prezzi (*PriceP*).

L'Analisi in Componenti Principali e la Classificazione automatica sono state svolte utilizzando l'ambiente di programmazione R ed il pacchetto FactoMineR disponibili sul web:

<https://cran.r-project.org/web/packages/FactoMineR/index.html>.

5. Le difficoltà economico-sociali che la pandemia da Covid-19 sta causando sono enormi per i Paesi nel mondo tanto che l'Accademia dei Crusca propone un aggiornamento dell'espressione linguistica "è successo un 48" con "è successo un 2020".

Dall'analisi dei dati disponibili, riferiti ai momenti più drammatici che l'Italia ha vissuto (fine marzo e metà aprile) insieme ad altri Paesi nel

mondo, possiamo concludere che la gestione della pandemia nei Paesi con leadership femminile non può definirsi “migliore” rispetto ai Paesi a guida maschile. L’insieme dei “magnifici 6” (i “magnifici 7” con Taiwan sono i Paesi a leadership femminile così denominati da Anna Lombardi, Repubblica, 14 Aprile 2020) sono solo un sottoinsieme dei Paesi a guida maschile. Vero è che tale sottoinsieme risulta abbastanza “omogeneo con molti elementi in comune” perché ben concentrato sul piano fattoriale (vedi Figura 3 e 4) e nei tre cluster (Figura 6). Ciò evidenzia la forte similitudine dei Paesi a guida femminile rispetto agli altri Paesi a guida maschile (così come notato da Wittenberg-Cox), sia, (per i dati Covid-19 che per le misure di politica economica osservate dall’FMI.

La diffusione della pandemia continua con diversa forza nel mondo. Fino a quando il Covid-19 non potrà essere contenuto ed eradicato tutti i Paesi rimangono esposti al rischio di un’altra ondata epidemica. Con questo profluvio di dati, la gestione di questo rischio potrà avvantaggiarsi di analisi esplorative che consentono di “fotografare” a istanti temporali definiti le differenze dei Paesi rispetto ai dati Covid-19, sia in termini di casi e morti, sia in termini di misure economiche adottate per fronteggiare la pandemia.

#### *Bibliografia:*

- Beh E. J. e Lombardo R. (2014). *Correspondence Analysis, Theory, Practice and New Strategies*. Wiley, Chichester.
- Benzécri J.P., (1973). *L’Analyse des Données* (two volumes). Dunad, Paris.
- Ceyhun E., Gokce B. e Abdullah Y. (2020). Economic policy responses to a pandemic: Developing the Covid-19 economic stimulus index. CEPR press, 3, 40-53.
- Eckart C. and Young G. (1936). The approximation of one matrix by another of lower rank. *Psychometrika*, 1, 211-218.
- Gabriel K. R. (1971). The biplot graphic display of matrices with application to principal component analysis. *Biometrika*, 58, 453-467.
- Gherghi M. e Lauro N.C. (2004) *Appunti di Analisi di Dati Multidimensionali*. RCE edizione, Napoli.
- Gower J. C., Lubbe S. e le Roux N. (2011). *Understanding Biplots*. Wiley, Chichester.
- Hotelling H. (1933). Analysis of a complex of statistical variables into principal components. *Journal of Education Psychology*, 24, 498-520.
- Husson F., Le S. e Pages J. (2010). *Exploratory Multivariate Analysis by Example Using R*. Chapman and Hall.
- Jolliffe I. T. (2002). *Principal component analysis*, Springer.

Pearson K. (1901). On lines and planes of closest fit to systems of points in space. *Philosophic Magazine*, 2 (6), 559-572.

Spearman C. (1904). - General intelligence objectively determined and measured. *American Journal of Psychology*, 15, 201-292.

