

Un nuovo patto sociale come risposta alla crisi

Ottavia Ortolani

Abstract

L'emergenza sanitaria che sta colpendo moltissimi paesi in tutto il mondo sottopone le istituzioni e le relazioni tra di esse a uno "stress-test" senza precedenti a livello territoriale, nazionale e sovranazionale. Inoltre, appaiono di portata storica gli impatti sulle diverse dimensioni sociali, economiche e ambientali dell'Agenda 2030, come evidenziato dallo stesso segretario generale delle Nazioni unite Antonio Guterres, lanciando il Rapporto *Shared Responsibility, Global Solidarity: responding to the socio-economic impacts of Covid-19*. Questa crisi ci mette davanti a una situazione inaspettata e sconosciuta in cui i governi di tutto il mondo stanno rispondendo in maniera diversa. L'emergenza sanitaria ha evidenziato analogie e differenze nella reazione alla crisi da parte dei diversi esecutivi, in particolare in relazione al tema della *governance*. Stanno infatti emergendo molti diversi "modelli di *governance* della gestione delle crisi". E ci sono lezioni fondamentali da trarre, soprattutto per quanto riguarda le risposte (più o meno) tempestive dei governi e la possibilità dei cittadini di informarsi basandosi su dati affidabili. Allo stesso tempo, possiamo vedere una differenza nello stile di gestione geopolitica della crisi. La pandemia ha messo in luce la mancanza di preparazione alle crisi sistemiche del nostro modello socio-politico e l'esigenza di maggiore coordinamento e cooperazione a tutti i livelli: internazionale, nazionale, territoriale.

Come risponde l'Italia? Che impatto avrà l'emergenza Coronavirus sulle diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile - in particolare sugli ambiti istituzionale, della coesione sociale e della giustizia? Quali sono i *goal* dell'Agenda 2030 su cui questa crisi incide maggiormente?

The health emergency that is affecting many countries around the world is putting institutions and relations between them under an unprecedented "stress test" at territorial, national and supranational levels. Furthermore, the impacts on the different social, economic and environmental dimensions of the 2030 Agenda are of historical importance, as highlighted by the United Nations Secretary General Antonio Guterres during the launch of the Report "Shared Responsibility, Global Solidarity: responding to the socio-economic impacts. of Covid-19". This crisis throws our society into an unexpected and unknown situation to which governments around the world are reacting differently. The health emergency has highlighted similarities and differences in the governments' responses to the crisis and in their systems of governance. Many different "crisis management governance models" are emerging. And there are fundamental lessons to be learned, especially with regard to the - more or less - timely

governments' responses and to the opportunity for citizens to find transparent information based on reliable data. At the same time, we can see a difference in the geopolitical approach with regard to crisis management. The pandemic outbreak highlighted a lack of preparation to systemic crises in our socio-political model and a need for greater coordination and cooperation at all levels: international, national, territorial.

How did Italy respond? What impact will the Coronavirus emergency have on the different dimensions of sustainable development - in particular regarding institutions, social cohesion and justice? On which of the 2030 Agenda Sustainable Development goals (SDGs) did this crisis have the greatest impact?

Parole chiave / Keywords

Governance, Istituzioni, Crisi, Città, Agenda 2030 / *Governance, Institutions, Crisis, Cities, 2030 Agenda*

L'emergenza sanitaria che sta colpendo moltissimi paesi in tutto il mondo sottopone le istituzioni e le relazioni tra di esse a uno "stress-test" senza precedenti a livello territoriale, nazionale e sovranazionale. Inoltre, appaiono di portata storica gli impatti sulle diverse dimensioni sociali, economiche e ambientali dell'Agenda 2030, come evidenziato dallo stesso segretario generale delle Nazioni unite Antonio Guterres, lanciando il Rapporto *Shared Responsibility, Global Solidarity: responding to the socio-economic impacts of Covid-19*¹.

Covid-19 ci mette davanti a una situazione inaspettata e sconosciuta in cui i governi di tutto il mondo stanno rispondendo in maniera diversa. L'emergenza sanitaria ha evidenziato analogie e differenze nella reazione alla crisi da parte dei diversi esecutivi, in particolare in relazione al tema della *governance*. Come evidenziato da Prateeksha Singh dell'Undp, stanno infatti emergendo molti diversi "modelli di *governance* della gestione delle crisi"². E ci sono lezioni fondamentali da trarre soprattutto per quanto riguarda le risposte - più o meno - tempestive dei governi e la possibilità dei cittadini di informarsi basandosi su dati affidabili. Allo stesso tempo, possiamo vedere una differenza nello stile di gestione geopolitica della crisi.

La pandemia ha infatti messo in luce la mancanza di preparazione alle crisi sistemiche del nostro sistema e l'esigenza di maggiore coordinamento e cooperazione a tutti i livelli: internazionale, nazionale, territoriale. Ad esempio, nonostante la dichiarazione di un'emergenza globale da parte dell'Oms, i singoli stati hanno proceduto in ordine sparso; in Italia sono emerse tensioni tra le competenze sanitarie regionali e la capacità dello stato centrale di gestire la crisi sanitaria; l'Unione europea con i suoi ritardi nel rispondere ha dimostrato di non essere stata pensata per affrontare situazioni di *shock* rivelando le sue debolezze dovute a divergenze tra i paesi; infine, dal punto di vista della comunicazione dei dati, i diversi approcci e la mancanza di criteri univoci hanno reso difficoltosa la loro comparabilità e di conseguenza, la loro lettura.

1 <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/launch-report-socio-economic-impacts-covid-19>

2 <https://medium.com/@undp.ric/what-are-the-new-normals-that-covid-19-might-be-pointing-to-d5abe71fa7b7>

Inoltre, le misure restrittive per preservare la salute pubblica in termini di contenimento degli spostamenti e limitazioni ad alcuni diritti (mobilità, *privacy*) hanno stimolato una profonda riflessione sui temi delle libertà individuali e dell'esercizio del potere. Come sottolinea lo storico israeliano Yuval Noah Harari³: «La questione immediata è la fiducia: se le persone si fidano dei loro governi e di ciò che sentono dai media. Perché per avere una quarantena efficace è necessaria la collaborazione della popolazione. E questo è un problema molto spinoso, perché questo genere di fiducia è stato eroso negli ultimi anni. L'altro grosso problema, più a lungo termine, riguarda la sorveglianza. Uno dei pericoli dell'attuale epidemia è che giustificherà misure estreme di controllo, in particolare, il riconoscimento biometrico, che sarà giustificato come mezzo per far fronte all'emergenza. Ma anche dopo di essa, questa idea rimarrà. Stiamo parlando di un sistema di monitoraggio continuo di un'intera popolazione per segnali biometrici presumibilmente al fine di proteggere persone da future epidemie. Una cosa che può anche costituire le basi per un regime totalitario estremo. Stiamo affrontando un enorme problema di sorveglianza e *privacy* nella nostra epoca. Penso che vedremo una grande battaglia tra *privacy* e salute.»

Che impatto avrà l'emergenza Coronavirus sulle diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile - in particolare sugli ambiti istituzionale, della coesione sociale e della giustizia? Quali sono i *goal* dell'Agenda 2030 su cui questa crisi incide maggiormente? La crisi non fa bene allo sviluppo sostenibile come definito dall'Agenda 2030 nelle sue dimensioni sociali, economiche, ambientali e istituzionali: il benessere economico peggiora, le società diventano più diseguali e meno innovative.

Come evidenziato da una recente analisi⁴ dell'Alleanza italiana per lo Sviluppo sostenibile (Asvis)⁵, le misure eccezionali adottate dal governo italiano hanno avuto forti ripercussioni sugli indicatori compositi che misurano l'andamento dell'Italia rispetto ai 17 SDGs (dall'acronimo inglese *Sustainable Development Goals*).

Questa prima analisi dell'effetto della crisi derivante dalla pandemia sulle diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile, secondo l'Asvis, mostra che per i *goal* 1 (povertà), 4 (educazione), 8 (condizione economica e occupazionale), 9 (innovazione), 10 (disuguaglianze) l'impatto atteso è largamente negativo mentre per i *goal* 7 (sistema energetico), 13 (lotta al cambiamento climatico) e 16 (qualità della *governance*, pace, giustizia e istituzioni solide) ci si può aspettare un andamento moderatamente positivo.

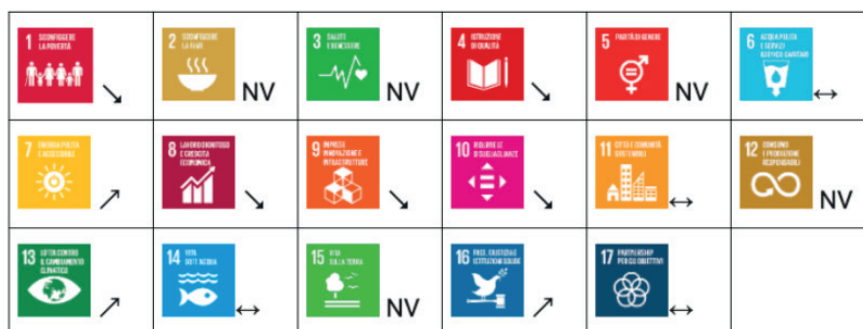



Fig. 1. L'impatto della crisi sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile (Fonte Asvis, aprile 2020)

3 <https://edition.cnn.com/videos/tv/2020/03/15/yuval-noah-harari-amanpour-cnn-coronavirus.cnn>

4 https://asvis.it/public/asvis2/files/ValutazionecrisiFinal_def.pdf

5 <https://asvis.it/>

In particolare, riguardo al *goal 16 (Promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile, offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficienti, responsabili e inclusivi a tutti i livelli)* verranno impattati i seguenti indicatori: tasso di rapine; tasso di furti in abitazione; tasso di borseggi; percentuale di detenuti in attesa di giudizio; fiducia nelle forze dell'ordine e vigili del fuoco; durata dei procedimenti, giacenza media in giorni. Dall'analisi si evince che per il 2020 è prevedibile un miglioramento degli indicatori relativi al numero dei crimini dovuto alle limitazioni imposte alla libertà di circolazione, anche se, nel precedente periodo di crisi, l'aumento della povertà è stato associato all'aumento di comportamenti criminali. Le misure per il contenimento del contagio da Coronavirus, rallentando i lavori dei tribunali, dovrebbero comportare un prolungamento dei tempi giudiziari dei procedimenti civili e penali. Infine, sembra già manifestarsi un aumento della fiducia dei cittadini nelle forze dell'ordine.



Goal 16			
Vittime di omicidio volontario consumato	per 100.000 abitanti	-	nv
Tasso di rapina	per 1.000 abitanti	-	-1
Tasso di furti in abitazione	per 1.000 famiglie	-	-1
Tasso di borseggi	per 1.000 abitanti	-	-1
Percentuale di detenuti in attesa di primo giudizio sul totale dei detenuti	%	-	1
Indice di sovrappioppamento delle carceri	Detenuti per 100 posti	-	nv
Fiducia nel sistema giudiziario	Fiducia media in una scala da 0 a 10	+	0
Fiducia nelle forze dell'ordine e nei vigili del fuoco	Fiducia media in una scala da 0 a 10	+	1
Difficoltà di accesso ad alcuni servizi	%	-	nv
Durata dei procedimenti civili, giacenza media in giorni	Giorni	-	1

Fig. 2. L'impatto della crisi sugli indicatori del *goal 16* dell'Agenda 2030 (Fonte Asvis, aprile 2020).

Inoltre, l'Asvis ha anche esaminato il Decreto legge *Cura Italia*⁶, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 17 marzo 2020 e per ogni articolo ha identificato gli obiettivi aggiornamente impattati. Il risultato di tale analisi è riportato in una tavola riassuntiva⁷ dalla quale emerge che le norme del Decreto riguardano soprattutto il *goal 3 (Salute e benessere)*, per le numerose misure di potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale; i *goal 8 (Lavoro dignitoso e crescita economica)* e *9 (Innovazione e infrastrutture)*, oltre che i *goal 1 (Sconfiggere la povertà)* e *10 (Ridurre le disuguaglianze)* a causa dei provvedimenti di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connessi all'emergenza epidemiologica; infine, il *goal 16 (Pace, giustizia e istituzioni solide)* viene influenzato dagli interventi sulle pubbliche amministrazioni, le forze dell'ordine, la gestione della giustizia, il funzionamento degli istituti penitenziari e la continuità del servizio postale.

In un rapporto pubblicato sul sito istituzionale del ministero dell'Interno a fine marzo 2020⁸ ed elaborato dalla Direzione centrale della polizia criminale del Dipartimento della pubblica sicurezza, si evidenzia⁹ come dal 1° al 22 marzo i reati commessi sul territorio sono calati del 64,2%. Il trend è valido per l'intero territorio

6 <https://asvis.it/public/asvis2/files/goalCuraItaliaFinal-min.pdf>

7 https://asvis.it/public/asvis2/files/Matrice_SDGs_Cura_Italia_Finale_def.pdf

8 https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/report_coronavirus_delittuosita_1-22_mar_2020.pdf

9 <https://www.lastampa.it/cronaca/2020/03/27/news/tutti-a-casa-crollano-i-reati-del-64-ma-non-le-violenze-domestiche-o-quelli-contro-le-farmacie-1.38644142>

nazionale: 52.596 delitti nel 2020 a fronte dei 146.762 commessi nel 2019. In particolare, la diminuzione più rilevante riguarda lo sfruttamento della prostituzione (-77%), le violenze sessuali (-69%), i furti in genere (-67,4%), i furti in abitazione (-72,5%), i furti con destrezza (-75,8%), le rapine in uffici postali (-73,7%). Dati che si spiegano facilmente con una bassissima interazione sociale, gli uffici postali e le banche chiuse. Si registra invece una diminuzione meno rilevante per altri reati quali le rapine (-54,4%) e quelli inerenti gli stupefacenti (-46%): il mercato delle droghe, con la sua fortissima domanda e offerta, non può sparire da un giorno all'altro. Anche i furti e le rapine alle farmacie denotano un decremento inferiore rispetto ad altri reati predatori (-13,8% e -24,6%). In controtendenza sono invece i reati informatici. La polizia postale registra segnali inquietanti: sono in aumento i tentativi di adescamento attraverso il *web*, così come l'aumento esponenziale del traffico in rete porta a una maggior circolazione di messaggi che nascondono truffe, spesso mascherate da richieste di sovvenzioni, raccolte fondi, donazioni di materiale sanitario. Il rapporto evidenzia, inoltre, che nel periodo in esame, confrontato con l'analogo periodo dell'anno precedente, i maltrattamenti in famiglia registrano una diminuzione inferiore rispetto ad altri reati (-43,6%). E' un dato preoccupante anche secondo il ministro dell'Interno: l'isolamento potrebbe portare a sottorappresentare i maltrattamenti in famiglia, con meno denunce da parte delle donne. Per ovviare a questa situazione, i prefetti hanno ricevuto precise direttive per garantire l'ospitalità alle vittime di maltrattamenti in famiglia anche durante questa gravissima emergenza sanitaria.

Andamento analogo si registra per i numeri degli omicidi volontari. Se si guarda all'insieme dei delitti, nel periodo in esame, si passa da 23 a 8 omicidi (calo del 65,22%). Ma se invece si identificano i femminicidi, ossia reati con vittima di sesso femminile e in ambito familiare, la riduzione è del 33,33% perché quest'anno si piangono 4 vittime di femminicidio e l'anno scorso erano state 6. Il crollo dei reati è l'effetto collaterale della quarantena di massa. I dati sui controlli e sulle denunce dicono infatti che appena il 4% dei cittadini sottoposti a controllo sono stati denunciati. Un'altra prova del senso di responsabilità del restante 96%. La stragrande maggioranza degli italiani è stata da subito consapevole della gravità della situazione e si è comportata di conseguenza.

Questa crisi ci ha permesso di osservare gli assetti istituzionali con una nuova prospettiva che non può che confermare il ruolo fondamentale che svolgono le istituzioni territoriali, nazionali e sovranazionali. Secondo un editoriale dell'economista Mariana Mazzucato pubblicato sul *Guardian*¹⁰, i governi devono investire in, e in alcuni casi creare, istituzioni che aiutino a prevenire le crisi e ci rendono più capaci di gestirle quando si presentano. Inoltre, i governi devono coordinare meglio le attività di ricerca e sviluppo, orientandole verso obiettivi di salute pubblica. La ricerca dei vaccini richiederà infatti un coordinamento internazionale straordinario.

Nei giorni più caldi dell'emergenza, governi e media hanno avuto un ruolo fondamentale per la diffusione di informazioni chiave per i cittadini, con un impatto diretto e senza precedenti sulla vita quotidiana di ciascuno. A questo proposito, nelle fasi iniziali di presenza epidemica l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) ha espressamente parlato di «infodemia»¹¹. Infatti, in un rapporto pubblicato lo scorso 2

10 <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/18/the-covid-19-crisis-is-a-chance-to-do-capitalism-differently>

11 https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200202-sitrep-13-ncov-v3.pdf?sfvrsn=195f4010_6

febbraio si sostiene che l'epidemia del Covid-19 è stata accompagnata da una massiccia infodemia, una sovrabbondanza di informazioni — alcune accurate e altre no — che rendono difficile per le persone trovare fonti affidabili quando ne hanno bisogno. In particolare si evidenziano i seguenti concetti: 1) troppe informazioni confondono le persone 2) a maggior ragione se nel *mare magnum* della rete ce ne sono di non verificate, false o complottiste la situazione diventa complicata e pericolosa. Aspetti particolarmente rilevanti alla luce del target 16.10 dell'Agenda 2030 “Garantire l'accesso del pubblico alle informazioni e proteggere le libertà fondamentali, in conformità con la legislazione nazionale e con gli accordi internazionali”.

Secondo il Gruppo di Lavoro sul *goal* 16¹² dell'Asvis, l'impatto della pandemia sulla dimensione psicologica e sociale della nostre città, ha posto in primo piano il tema del rapporto tra funzioni di informazione e modelli di comunicazione. Da un lato, la rete e in particolare i social media si sono dimostrati un formidabile tessuto connettivo in grado di favorire il proseguimento di numerose attività lavorative, dell'apprendimento a distanza tramite la didattica online e delle relazioni sociali in generale. Dall'altro, viralità comunicativa generatrice di allarmismo e diffusione di *fake news* sono apparsi particolarmente evidenti, potenzialmente in grado di compromettere il diritto all'accesso e l'etica dell'informazione pubblica come driver di sviluppo democratico e sociale.

La pandemia, d'altra parte, nella fase di *lockdown* della maggior parte dei circuiti professionali e d'impresa, ha esteso a un ambito domestico il fattore dell'alfabetizzazione digitale quale unico strumento abilitante per rimanere inclusi nell'esercizio di diritti-doveri di cittadinanza, sia legati alla garanzia sancita a livello costituzionale di prestazione lavorativa, sia da intendere a livello di relazionalità e opportunità sociale.

Una volta cessata l'emergenza sanitaria, sarà opportuno prevedere nuove politiche inclusive in grado di superare la “discriminazione” derivata dal *gap* di infrastruttura digitale, programmando il recupero degli individui esclusi dalla fruizione digitale, che rischiano di non poter esercitare pieni diritti di cittadinanza, anche con riferimento alle persone più esposte ai rischi della crisi (lavoratori autonomi, prestatori di lavoro “sommerso”).

Inoltre, l'emergenza sanitaria ha riproposto come centrale il tema dell'accesso alle cure per i più deboli, dell'uguaglianza di opportunità nelle cure, della giustizia sociale in relazione al rapporto tra malati e strutture sanitarie e sociali evidenziando il maggiore fabbisogno di integrazione tra servizi sanitari e sociali.

Con riferimento ai target 16.6 (*Sviluppare istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti a tutti i livelli*), 16.7 (*Assicurare un processo decisionale reattivo, inclusivo, partecipativo e rappresentativo a tutti i livelli*), 16.10 che si prefiggono il mantenimento dei principi fondamentali liberali e democratici, l'epidemia ha procurato una reazione politica e normativa incentrata su un oggettivo stato di necessità e di urgenza, disponendo per decreto governativo alcune restrizioni delle libertà personali e sociali, motivate dal contenimento dei rischi di contagio della pandemia.

Come tuttavia evidenziato nel Rapporto Asvis 2019¹³, preservare i fondamenti democratici e liberali rimane un obiettivo primario, da un lato per osservare i principi costituzionali e il nostro equilibrio istituzionale, dall'altro per garantire il patto fiduciario tra cittadini e governi nazionali e locali - ovvero la coesione sociale - assicurando criteri di durata, proporzionalità e ragionevolezza delle restrizioni imposte.

Relativamente alle misure intraprese da governo ed enti locali nel fronteggiare

12 <https://asvis.it/goal16>

13 http://asvis.it/public/asvis2/files/Rapporto_Asvis/REPORT_Asvis_2019.pdf

l'emergenza sanitaria Covid-19, sarà pertanto necessario: monitorare il rientro graduale e completo dei provvedimenti d'emergenza di limitazione e restrizione delle libertà garantendo una tempistica definita per quanto riguarda le misure inerenti alla compressione di diritti costituzionali; assicurare l'esercizio a pieno regime delle funzioni costituzionali del Parlamento con particolare riferimento alla potestà legislativa, nonché il corretto equilibrio tra *governance* centrale, autonomie territoriali ed enti locali secondo principi di responsabilità e cooperazione tra i diversi livelli di governo; contrastare il rischio di un'estensione degli strumenti di sorveglianza attiva sui cittadini con relativi controlli sanzionatori, prediligendo invece meccanismi in grado di generare consapevolezza e responsabilizzazione civica.

Per rispondere alla domanda iniziale sull'impatto che l'emergenza Coronavirus avrà sulle diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile - in particolare sugli ambiti istituzionale, della coesione sociale e della giustizia - si auspica che questi mesi faticosi possano segnare l'inizio di un nuovo patto sociale, contribuendo a rafforzare in Europa, nel nostro Paese e nelle nostre città il ruolo imprescindibile di istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti a tutti i livelli, in linea con quanto indica il *goal* 16 dell'Agenda 2030.

BIBLIOGRAFIA

Alleanza italiana per lo Sviluppo sostenibile

2019 *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo sostenibile, Rapporto annuale.*

2020a *L'impatto della crisi sullo sviluppo sostenibile.*

2020b *Il Decreto Cura Italia e I 17 Obiettivi di Sviluppo sostenibile.*

Grignetti, F.

2020 *Tutti a casa per il coronavirus, crollano i reati del 64% ma non le violenze domestiche o le rapine alle farmacie*, «La Stampa», 27 marzo 2020.

Mazzucato, M.

2020 *The Covid-19 crisis is a chance to do capitalism differently*, «The Guardian», 18 marzo 2020.

Ministero dell'Interno

2020 *Emergenza epidemiologica da Covid-19, Report sulla delittuosità in Italia 1-22 marzo 2020.*

Nazioni unite

2020 *Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the socio-economic impacts of Covid-19.*

Organizzazione Mondiale Sanità

2020 *Novel Coronavirus (2019-nCoV), Situation Report-13*

Singh, P.

2020 *What are the "new normals" that COVID-19 might be pointing to?*, «Medium», 27 marzo 2020.