

LO STATO IN CRISI

Pandemia, caos e domande per il futuro

A cura di Patrick Trancu



FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



LA SOCIETÀ
Saggi sugli aspetti rilevanti della contemporaneità

LO STATO IN CRISI

Pandemia, caos e domande per il futuro

A cura di Patrick Trancu

FrancoAngeli

Per approfondimenti, cronologia degli eventi e aggiornamenti sui temi trattati nel libro,
visita il sito:

www.lostatoincrisi.it

Immagine di copertina di Andrea Toxiri

<https://www.facebook.com/andreatoxiri/>

<https://www.instagram.com/mrtozzo81/>

Il nero della copertina rappresenta il lutto, l'universo sconosciuto della crisi e il buco nero nel quale il nostro Paese si è ritrovato. La mascherina ha i colori del tricolore a rovescio: l'illusione che tutto sia a posto, quando in realtà tutto è sottosopra.

Progetto grafico della copertina di Alessandro Petrini

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Ringraziamenti pag. 9

Introduzione, di Patrick Trancu » 11

Parte 1

Gestione di crisi e organizzazione del sistema italiano

1. La gestione di crisi » 17

L'ipercomplessità delle crisi del XXI secolo,
di Patrick Lagadec, Patrick Trancu » 17

Emergenza e crisi, di Giovanni Ferrari, Ferruccio Di Paolo » 23

Risk management e business continuity, di Susanna Buson,
Federica Maria Rita Livelli » 36

La governance di una crisi: la prospettiva della complessità,
di Patrick Trancu, Marinella De Simone » 45

La gestione di crisi, di Patrick Trancu » 50

La leadership nelle situazioni di crisi, di Patrick Trancu,
Fabio Sbattella » 68

La comunicazione di crisi, di Luca Poma » 77

La comunicazione di crisi delle istituzioni,
di Ferruccio Di Paolo » 83

Etica e comunicazione di crisi delle istituzioni, di Veronica Neri » 91

In sintesi » 99

2. Il sistema italiano di gestione delle emergenze e delle crisi	pag. 102
L'architettura del sistema, di Ferruccio Di Paolo, Giovanni Ferrari	» 102
La disciplina delle emergenze, di Matteo Gnes	» 122
Lo stato di crisi di natura cibernetica, di Stefano Mele	» 140
<i>In sintesi</i>	» 154

Parte 2

L'Italia e la crisi Covid-19

3. I limiti del sistema nell'era pre-Covid-19	» 159
I limiti del sistema di gestione di crisi italiano, di Patrick Trancu	» 159
I limiti del sistema sanitario, di Filippo Curtale	» 166
I limiti del contesto europeo, di Filippo Curtale	» 179
<i>In sintesi</i>	» 185
4. La risposta operativa	» 188
Il Coronavirus "spicca il volo", di Mariano Bizzarri	» 188
Le vibrazioni del sistema, di Patrick Trancu	» 204
Chi decide?, di Vincenzo Smaldore	» 221
Le défaillances del sistema sanitario italiano, di Ranieri de Maria	» 230
L'Europa disunita, di Patrick Trancu	» 282
<i>In sintesi</i>	» 299
5. La comunicazione di crisi delle istituzioni	» 302
Le scelte di comunicazione, di Martina Carone, Giovanni Diamanti	» 302
Lo storytelling	» 309
Imprevedibilità, modello Italia e responsabilità, di Martina Carone, Giovanni Diamanti	» 309
La metafora del conflitto, di Maria Cristina Caimotto	» 314

Le narrazioni in altri Paesi, di Maria Cristina Caimotto	pag. 317
Comunicare in un contesto caotico	» 324
Scienza (in)fusa, di Rosaria Talarico	» 324
La tv è accesa, di Vittorio Cobianchi	» 339
Rumors, stigma e teorie del complotto ai tempi del Covid-19, di Eleonora Tosco	» 376
<i>In sintesi</i>	» 386

Parte 3

Le criticità della gestione

6. La disciplina normativa dell'epidemia	» 391
Il neodiritto dell'emergenza sanitaria, di Matteo Gnes	» 391
I principi di relazione fra lo Stato e le regioni, di Mauro Renna	» 399
I poteri locali e la crisi pandemica, di Giuseppe Piperata	» 406
Pandemia e crisi del diritto, di Sara Valaguzza	» 417
Pandemia e crisi della giustizia, di Giancarlo Tanzarella	» 424
Pandemia e crisi del procurement, di Sara Valaguzza	» 435
<i>In sintesi</i>	» 441
7. I limiti organizzativi e operativi	» 448
Pandemia, corpi intermedi e provvedimenti, di Fabio Bistoncini	» 448
La difficile gestione dei dati, di Emanuele Torri, Giandomenico Nollo	» 456
I problemi strutturali della gestione di crisi, di Patrick Trancu	» 484
<i>In sintesi</i>	» 500
8. I limiti della comunicazione	» 504
La chiarezza comunicativa come prevenzione del rischio, di Nicola Grandi	» 504

Crisi e tutela della reputazione, di Luca Poma, Giorgia Grandoni	pag. 526
Comunicazione in “crisi”: le istituzioni alla prova, di Rosaria Talarico, Patrick Trancu	» 537
<i>In sintesi</i>	» 555
9. Le vulnerabilità esterne	» 559
La dimensione geopolitica, di Giulio Terzi di Sant’Agata	» 559
<i>Soft power: dalla Russia con amore</i> , di Anastasia Efimova	» 573
<i>Soft power: la nuova Via della Seta</i> , di Salvatore Cardinale	» 581
E intanto in rete..., di Davide Maniscalco	» 589
<i>In sintesi</i>	» 602
10. Cinque domande per il futuro	» 606
Gli Autori	» 611
Bibliografia	» 619

Ringraziamenti

L'idea di questo libro mi è venuta a fine febbraio 2020 dopo che un cliente ha registrato in azienda un primo caso di Covid-19. Da quel momento ho passato diverse notti insonni interrogandomi su come lo Stato stesse gestendo quella che a me era apparsa subito come una crisi e non una semplice emergenza sanitaria. Ho iniziato a pormi delle domande su quello che stava accadendo e, attraverso il confronto con professionisti ed esperti, a cercare delle risposte.

A questo libro hanno contribuito in moltissimi e in diversi modi: fornendo spunti di riflessione, momenti di confronto comune, proponendo e approfondendo aspetti particolari, suggerendo temi e nomi di esperti da coinvolgere, predisponendo contributi. Senza di loro non sarebbe stato possibile svolgere una riflessione così ampia. A tutti loro va il mio ringraziamento.

In particolare desidero ringraziare Rosaria Talarico, Luca Poma e Giampietro Vecchiato, che soprattutto nella fase embrionale hanno arricchito la riflessione, condiviso impressioni e documenti e verificato anche alcune fonti. Desidero anche ringraziare la Fondazione Open Polis (openpolis.it) per l'eccellente contributo che svolge a servizio dei cittadini e il puntuale lavoro compiuto nel cercare di fare chiarezza su molti aspetti legati alla gestione Covid-19.

Un ringraziamento anche all'amico Patrick Lagadec, che attraverso i suoi scritti ha instillato in me la passione per le tematiche della gestione di crisi e che, nel corso di oltre trent'anni di attività di ricerca e consulenza, ha sempre spinto la riflessione un passo oltre.

Grazie infine alla mia collaboratrice Irene Proto, che mi ha supportato e supportato durante la redazione e la revisione dei testi, e a mia moglie Eva che ha affettuosamente tollerato i miei lunghi periodi di "assenza".

Per volontà degli autori i proventi del libro verranno devoluti in beneficenza alla Fondazione Theodora Onlus (it.theodora.org), che dal 1995 offre sostegno ai bambini ospedalizzati attraverso le attività dei Dottor Sogni.

Patrick Trancu

Introduzione

di Patrick Trancu

La pandemia da Coronavirus Covid-19 ha portato all'attenzione dei cittadini la complessa tematica della gestione di crisi, argomento specialistico spesso confuso anche tra gli addetti ai lavori con la gestione dell'emergenza. Anche se l'evento pandemico ha interessato tutto il mondo, e l'Italia non è la sola a essersi trovata in grave difficoltà, questo lavoro si concentra sulla risposta dello Stato italiano.

A fronte degli enormi sacrifici richiesti agli italiani, la gestione della pandemia da parte delle nostre istituzioni è parsa a molti osservatori non essere all'altezza della sfida sanitaria, economica e sociale posta dagli eventi.

Questo lavoro, avviato a inizio marzo 2020 e durato circa nove mesi, presenta nella sua parte iniziale una cornice all'interno della quale si pone la disciplina della gestione di crisi, offrendo così al lettore nozioni e una "lente" attraverso la quale comprendere e valutare l'operato delle istituzioni e delle persone "al comando" durante la cosiddetta fase 1 della pandemia (febbraio-maggio 2020). Nei capitoli successivi si analizza come lo Stato è organizzato per gestire emergenze e crisi, i limiti di tale organizzazione nell'era pre-Covid-19, la risposta delle istituzioni alla pandemia e la comunicazione di istituzioni e scienziati durante la fase 1 per giungere alle principali criticità riscontrate nella gestione di crisi e alle conclusioni.

A prescindere dalle valutazioni degli autori, e dalle conclusioni alle quali ciascun lettore potrà giungere, gli effetti della crisi pandemica in Italia sono, alla data di chiusura di questo lavoro, evidenti.

90.000¹ italiani sono morti prematuramente, molti senza aver avuto

¹ Al 4 febbraio 2021.

la possibilità di essere accompagnati dai loro familiari nelle ultime fasi della vita e senza che i loro cari abbiano potuto dare loro un saluto congruo e dignitoso. L'Italia occupa il non invidiabile terzo posto nella classifica mondiale di decessi da Covid-19 (147,84) per 100.000 abitanti². Sempre sul fronte sanitario è necessario sottolineare come la pandemia abbia anche messo a rischio l'uguaglianza dei cittadini rispetto alla salute, con differenze sostanziali di performance tra regioni, rendendo ancora più difficile l'accesso alle cure da parte di altri pazienti cronici e fragili.

Sul fronte economico è doveroso segnalare la perdita di 424.000 posti di lavoro nel periodo febbraio-ottobre e la crescita degli inattivi di 280.000 unità³; un debito pubblico che a causa della pandemia è esploso al 158% del PIL⁴; un PIL a sua volta crollato nel 2020 del 10% circa, tra le peggiori performance dell'Eurozona, con una ripresa più lenta di quanto inizialmente previsto per il biennio 2021-2022; la necessità per l'Italia di ricorrere al Recovery Fund europeo e potenzialmente al MES. A rischio 270.000 imprese del commercio e del turismo⁵. Un quadro che, secondo molti analisti, rischia di aggravarsi ulteriormente nel 2021.

A questi dati si associa un profondo disagio sociale evidenziato nel rapporto Censis-Tendercapital⁶ del novembre 2020 che segnala come cinque milioni di italiani hanno difficoltà a mettere in tavola pasti decenti e 600.000 persone si sono aggiunte ai poveri; 7,6 milioni di famiglie hanno subito un severo peggioramento del tenore di vita a seguito di redditi decurtati e spese fisse da affrontare; 23,2 milioni, inoltre, hanno dovuto fronteggiare delle difficoltà con redditi familiari ridotti; due milioni sono già stati duramente colpiti nella prima ondata pandemica e nove milioni di italiani hanno integrato i redditi attingendo da familiari o rivolgendosi al credito bancario. Il 53% degli italiani a basso reddito teme di perderlo del tutto, mentre il 42% degli italiani vede il proprio lavoro a rischio, con tutte le conseguenze che questa instabilità genera e genererà nei mesi e negli anni a venire.

La dimensione economico-sociale della crisi non si ferma qui. A tito-

² <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>, al 4 febbraio 2021.

³ Dati Istat <https://www.istat.it/it/archivio/251152>, al 4 febbraio 2021.

⁴ <https://www.ilsole24ore.com/art/effetto-pandemia-crescita-debito-pubblico-quali-ricette-farvi-fronte-ADfNlg2>.

⁵ https://www.ilmessaggero.it/italia/posti_lavoro_impresa_chiuse_turismo_vacanze_allarme_virus_confcommercio_ultime_notizie_news-5225174.html.

⁶ https://www.ilmessaggero.it/economia/news/coronavirus_rapporto_censis_tendercapital_in_italia_600mila_nuovi_poveri-5602909.html.

lo di esempio, lungi dall'essere esaustivi, abbiamo visto bambini privati dei loro momenti di socializzazione e della possibilità di frequentare la scuola, giovani adulti che si sono improvvisamente trovati a rinunciare a tutto inclusa l'attività sportiva e adulti che hanno dovuto rapidamente adottare nuove modalità lavorative. Le ripercussioni psicologiche sul medio-lungo termine del "lockdown", delle immagini dei militari che portano via le salme, dei bollettini della protezione civile si fanno per molti già sentire, e non si estingueranno con l'arrivo del vaccino. La convivenza forzata ha inoltre innescato un sensibile aumento (11%) dei procedimenti giudiziari iscritti per maltrattamenti contro familiari e conviventi nel periodo 1° gennaio – 31 maggio 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019⁷: si tratta, nella maggior parte dei casi, di violenza di genere. Infine, non si può ignorare l'elevato livello di conflittualità istituzionale che ha caratterizzato la gestione della crisi Covid-19 nelle sue diverse fasi e che ha di fatto portato a una crisi istituzionale.

La situazione critica della fase 1 è stata gestita grazie soprattutto all'abnegazione e allo spirito di sacrificio del nostro personale sanitario che, con coraggio e determinazione, ha gestito una situazione oggettivamente difficilissima, spesso senza strumenti di protezione individuale adeguati. A loro va tutta la nostra gratitudine.

Una domanda nasce spontanea: l'Italia poteva fare meglio?

Questo lavoro nasce per offrire un contributo di riflessione multidisciplinare ai cittadini e al decisore pubblico del nostro Paese. Nel testo vengono presentati gli scritti di accademici e professionisti, ciascuno per la propria area di competenza, che hanno generosamente contribuito a sviluppare questa riflessione collettiva, non necessariamente uniforme, che analizza l'accaduto da diversi punti di vista.

L'intento è quello di permettere al lettore di analizzare e comprendere quanto accaduto e approfondire i meccanismi di funzionamento del sistema italiano di gestione delle crisi; fornire a studenti, docenti e manager d'impresa interessati alle tematiche in esame spunti di riflessione; accrescere attraverso questo caso studio la cultura della gestione di crisi. Ci auguriamo infine di poter fornire ai decisori uno strumento utile a identificare aree di miglioramento, nella sincera speranza che la prossima volta si possa fare meglio.

Perché come diceva Winston Churchill «non bisogna mai sprecare una buona crisi».

⁷ https://www.ilmessaggero.it/italia/violenza_donne_lockdown_covid_casi_aumento_dossier_governo-5605106.html.

Parte 1
Gestione di crisi e organizzazione
del sistema italiano

1. La gestione di crisi

L'ipercomplessità delle crisi del XXI secolo

di Patrick Lagadec, Patrick Trancu

Le crisi non sono una novità. Sono sempre esistite e le gestiamo professionalmente da oltre cinquant'anni. Ma le crisi degli anni '50 sono molto diverse da quelle del XXI secolo. Come tutto infatti anche le crisi si sono evolute seguendo nel corso degli ultimi settant'anni tre fasi distinte.

La prima è quella che va dagli anni '50 agli anni '70. Questa è la stagione durante la quale si inizia a pensare ai grandi piani di emergenza e alla necessità di realizzarli. I pericoli sono principalmente associati agli eventi naturali quali terremoti e alluvioni e alla rapida industrializzazione. Si tratta di situazioni dai confini tutto sommato chiari.

In Italia sono diversi gli eventi che caratterizzano questa prima fase: il disastro del Vajont (1963), la grande alluvione di Firenze (1966), il disastro di Seveso (1976), che non a caso darà poi il nome alla normativa europea per l'industria chimica, e il terremoto del Friuli (1976), oltre alla stagione del terrorismo, che si protrarrà fino agli anni '80 e minaccerà l'esistenza stessa dello Stato. Sono questi gli eventi che aiutano il sistema italiano a maturare inducendo la classe politica a interrogarsi su come gestire eventi potenzialmente catastrofici.

La seconda fase dura un ventennio dai primi anni '80 all'inizio del nuovo secolo e rappresenta un punto di svolta. Da un lato, assistiamo alla crescente evoluzione tecnologica e all'arrivo della banda larga che permette di trasmettere la televisione via cavo. Si tratta di una rivoluzione che porta all'esplosione dell'offerta di canali tv che diventano sempre più specializzati e di nicchia. Il 1° giugno 1980 nasce la CNN, il primo canale *all news* 24/7 che cambia radicalmente il mondo dell'informazione.

Dall'altro, ecco svilupparsi la prima crisi di questa nuova era mediatica. Il 29 settembre 1982 sette persone nell'area di Chicago muoiono dopo aver ingerito capsule dell'analgescico Tylenol-Extra contaminate da cianuro. Si tratterà di sabotaggio ma questo lo si scoprirà solo più

tardi. La Johnson & Johnson, società produttrice del farmaco da banco, focalizza immediatamente la propria attenzione sui consumatori e organizza per la prima volta nella storia degli Stati Uniti un richiamo di prodotto che coinvolge 31 milioni di confezioni, accompagnando il processo con un'attenta gestione della comunicazione.

Nasce dalla consapevolezza del rischio esistenziale che la crisi rappresenta per Johnson & Johnson la moderna disciplina della gestione di crisi (crisis management). Il caso Tylenol diventa il modello e si inizia a ragionare in termini di organizzazione. Si formano i comitati di crisi, anche chiamati unità di crisi, che raccolgono diverse funzioni aziendali ed esperti guidati da un direttore d'orchestra (il crisis manager). Al centro della risposta l'importanza della collettività. Le crisi del periodo non sono più evento singolo dai contorni chiari, ma sembrano dare origine a un "effetto domino" che coinvolge cerchi concentrici e sempre più ampi di stakeholder. Sono le prime avvisaglie della complessità che ci attende.

Il contesto mediatico e la crisi Tylenol hanno un secondo effetto. Portano alla ribalta l'importanza della gestione dei processi di comunicazione in situazioni di crisi. Ci si rende conto che il nuovo mondo dell'informazione 24/7 impone tempi di risposta serrati e portavoce adeguatamente formati per parlare con efficacia davanti a una telecamera. La comunicazione diventa sempre più "per immagini" e in tempo reale. Organizzazione e comunicazione diventano elementi fondanti della gestione di crisi.

Con il nuovo millennio lo scenario cambia di nuovo. Il Millennium Bug, che risulterà poi una minaccia teorica, è il primo segnale di un mondo sempre più tecnologico e interconnesso e perciò più vulnerabile. Entrano in gioco anche altri fattori. Tra questi l'aumento della "velocità" in tutti i settori e l'incertezza di fronte a nuovi eventi per cui non esistono scenari o risposte pronte all'uso. È il caso Tylenol portato a un nuovo livello: l'attacco alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001, la mucca pazza, gli eventi atmosferici estremi.

Nel 2005 l'uragano Katrina è molto di più che un semplice ciclone di categoria 5. L'evento atmosferico, già di per sé impegnativo seppure previsto con schemi di gestione ampiamente rodati, dà origine a un innalzamento del livello dell'oceano che, a causa di errori nella progettazione delle barriere protettive della città di New Orleans, porta a un'inondazione dell'80% della superficie della città che durerà settimane. In solo tre ore Katrina compromette il 90% delle infrastrutture vitali di New Orleans e dà origine alla più grande evacuazione nella storia

degli Stati Uniti. Il costo finale sarà enorme: oltre 1.200 vittime e 125 miliardi di dollari di danni.

Nonostante la tecnologia a nostra disposizione e le sempre più ampie conoscenze in tutti i campi, le crisi sembrano eludere la nostra capacità di immaginazione. Sempre più spesso siamo chiamati a confrontarci con l'impensabile e l'inimmaginabile, con crisi sistemiche che si spingono oltre le nostre conoscenze e fuori dai nostri confini fisici e geografici.

La questione che si pone dunque, e l'abbiamo potuto vedere con la crisi finanziaria dal 2008 e le pandemie, inclusa quella da Covid-19, è che l'evento non rappresenta più il fulcro del problema. Il problema è rappresentato dalla fragilità delle strutture fondamentali del nostro sistema. L'ambiente, la salute pubblica, la finanza mondiale sono equilibrati a stabilità precaria, a rischio di caduta imminente. Possono velocemente scivolare e non rispondere più come previsto.

Ovviamente questo mutamento non implica la sparizione delle crisi così come le conoscevamo in passato. Ma le Crisi di inizio XXI secolo, quelle con la "C" maiuscola, sfociano nel caotico, spaziano territori sempre più ampi e complessi, sono difficilmente inquadrabili in categorie predefinite. Si sviluppano in un contesto di maggiore instabilità e fragilità del sistema. E per poterle affrontare è necessario un cambio di paradigma.

Dalla complessità all'ipercomplessità

L'elemento di novità delle crisi del XXI secolo risiede nell'ipercomplessità della società contemporanea.

Le crisi oggi come già detto non sono più lineari, tendono a essere sistemiche e fuori contesto. Frutto della concatenazione di eventi o della loro contemporaneità abbracciano o generano un numero crescente di problematiche complesse in spazi e dimensioni diverse. Ci spingono in un universo caratterizzato dalla perdita di orientamento e di punti di riferimento nel quale appaiono evidenti i limiti del nostro sapere tecnico-scientifico del momento.

A questi scenari "non convenzionali" si aggiungono fattori "sotterranei" che attraversano la nostra società: una perdita generale di resilienza, l'erosione delle sicurezze, la perdita di fiducia nelle istituzioni, un ampio processo di de-responsabilizzazione, il disorientamento informativo, la fine della verità. Un contesto già volatile ulteriormente esasperato dalla continua rincorsa tra media e social media, questi ultimi