

# **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](http://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

1ª edizione. Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

Ristampa	Anno
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9	2021 2022 2023 2024 2025 2026 2027 2028 2029 2030

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore. Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota o in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali ([www.clearedi.org](http://www.clearedi.org); e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org)).

Stampa: Geca Industrie Grafiche, Via Monferrato 54, 20098 San Giuliano Milanese

# 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

<b>2. Il sistema italiano di gestione delle emergenze e delle crisi</b>	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**

<b>3. I limiti del sistema nell'era pre-Covid-19</b>	» 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
<b>4. La risposta operativa</b>	» 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
<b>5. La comunicazione di crisi delle istituzioni</b>	» 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**

<b>6. La disciplina normativa dell'epidemia</b>	» 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
<b>7. I limiti organizzativi e operativi</b>	» 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
<b>8. I limiti della comunicazione</b>	» 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
<b>9. Le vulnerabilità esterne</b>	» 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
<b>10. Cinque domande per il futuro</b>	» 606
<b>Gli Autori</b>	» 611
<b>Bibliografia</b>	» 619

# 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.

90.000<sup>1</sup> italiani sono morti prematuramente, molti senza aver avuto

---

<sup>1</sup> 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 abitanti<sup>2</sup>. 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 unità<sup>3</sup>; un debito pubblico che a causa della pandemia è esploso al 158% del PIL<sup>4</sup>; 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 turismo<sup>5</sup>. 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-Tendercapital<sup>6</sup> 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-

---

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

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

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

<sup>5</sup> [https://www.ilmessaggero.it/italia/posti\\_lavoro\\_impresе\\_chiuse\\_turismo\\_vacanze\\_allarme\\_virus\\_confcommercio\\_ultime\\_notizie\\_news-5225174.html](https://www.ilmessaggero.it/italia/posti_lavoro_impresе_chiuse_turismo_vacanze_allarme_virus_confcommercio_ultime_notizie_news-5225174.html).

<sup>6</sup> [https://www.ilmessaggero.it/economia/news/coronavirus\\_rapporto\\_censis\\_tendercapital\\_in\\_italia\\_600mila\\_nuovi\\_poveri-5602909.html](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 2019<sup>7</sup>: 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».

---

<sup>7</sup> [https://www.ilmessaggero.it/italia/violenza\\_donne\\_lockdown\\_covid\\_casi\\_aumento\\_dossier\\_governo-5605106.html](https://www.ilmessaggero.it/italia/violenza_donne_lockdown_covid_casi_aumento_dossier_governo-5605106.html).

