

A cura di **Ciro Sbailò**

DEMOCRAZIA IN EMERGENZA

Perché viviamo in un perenne stato d'eccezione

con

Guido Bertolaso

Alfredo Mantici

Marco Minniti



GEODI
Centro Studi di Geopolitica
e di Diritto Comparato

© 2021 Paesi Edizioni S.r.l.

Tutti i diritti riservati

Paesi Edizioni

Piazza Gentile da Fabriano, 3

00196 - Roma

www.paesiedizioni.it

ART DIRECTION

Emanuele Ragnisco

www.mekkanografici.com

IMPAGINAZIONE

Francesco Bernulli

*Il presente volume è realizzato con il contributo dell'Università degli Studi
Internazionali di Roma - Unint (Fondo per la Ricerca Scientifica di Ateneo 2021).*

INDICE

INTRODUZIONE

Pessimismo dell'intelligence, ottimismo della volontà 11
di **Ciro Sbailò**

PRIMA PARTE

Lo Stato e l'eccezione dopo la pandemia 15

CAPITOLO 1

La pandemia e i rapporti tra i pubblici poteri 17
Colloquio con **Guido Bertolaso e Alfredo Mantici**

SECONDA PARTE

La posta in gioco nella gestione dell'emergenza 51

CAPITOLO 2

La regola dell'eccezione 53
di **Ciro Sbailò**

CAPITOLO 3

Una democrazia messa a nudo dalla pandemia 101
di **Danilo Breschi**

CAPITOLO 4	
Il concetto di interdipendenza	111
<i>di Roberto Menotti</i>	
CAPITOLO 5	
L'equilibrio tra i poteri	115
<i>di Pino Pisicchio</i>	
CAPITOLO 6	
Emergenza sanitaria e diritti	123
<i>di Paolo Passaglia</i>	
TERZA PARTE	
Mondo islamico: nuovo spazio pubblico e mutamenti politici	145
CAPITOLO 7	
Il potenziale «politico» della crisi	147
<i>di Emilio Minniti</i>	
CAPITOLO 8	
La via islamica alla modernizzazione di Riad	177
<i>di Ornella Giardini</i>	
CAPITOLO 9	
Algeria, l'emergenza del <i>Pouvoir</i>	187
<i>di Giulia Deiana</i>	

QUARTA PARTE	
Dallo spazio geopolitico allo spazio funzionale	197
CAPITOLO 10	
La Geopolitica secondo Parag Khanna	199
<i>di Giuseppe Terranova</i>	
CAPITOLO 11	
La tutela della sovranità digitale	211
<i>di Annita Sciacovelli</i>	
CONCLUSIONI	
Come cambia la geopolitica del Mediterraneo	223
<i>Intervista a Marco Minniti</i>	



Introduzione

Pessimismo dell'intelligence, ottimismo della volontà

di **Ciro Sbailò**

Questo volume raccoglie, in forma di antologia ragionata, i testi prodotti nel primo anno di attività del Centro Studi Geodi - Geopolitica e Diritto comparato - più altri testi e documenti riconducibili alle tematiche affrontate. Il Centro nasce nell'ambito della Facoltà di Scienze della Politica e delle Dinamiche Psico-sociali dell'Università degli Studi internazionali di Roma - UNINT, all'interno della quale si sta svolgendo da qualche anno una stimolante esperienza formativa dedicata ai temi della sicurezza e dell'intelligence. Scopo del Centro è quello di lavorare sulle strutture dei nuovi problemi della sicurezza.

Con la pandemia da Covid-19 ci siamo tutti resi conto di quanto la filosofia e la sociologia ci dicono da almeno un ventennio: non solo il mondo è profondamente cambiato dopo la fine della Guerra fredda, ma è cambiato anche il modo in cui le cose cambiano. Si è passati da un

mondo dominato dalla logica newtoniana a un mondo che spesso può essere compreso solo con gli strumenti della fisica quantistica.

Nel mondo di ieri, in tutti gli scenari che andavamo ad analizzare c'erano un soggetto e un oggetto, una causa e un effetto, un centro e una periferia. Non stiamo parlando di come le cose effettivamente funzionavano, ma di un paradigma, di uno schema concettuale che dominava il mondo e la sua rappresentazione. Era un mondo in cui esistevano «gerarchie» (gerarchie di problemi, di competenze, di potere e così via, di valori). Gerarchia come sappiamo viene dal greco *ἱερός* (unito ad *αρχία*, che viene da *ἄρχω*, «essere a capo», «guidare», «principiare»), che traduciamo con «sacro». Il termine serviva a designare, tra l'altro, gli spazi e i tempi di competenza sacerdotale. Quel concetto rende possibile una rappresentazione ordinata della terra e del cielo.

Oggi viviamo in un mondo disordinato. In tanti lo definiscono anarchico. Anarchia è, per l'appunto, l'opposto di gerarchia. Significa assenza di governo, di comando e, dunque, di regole. In ultima analisi, significa caos. La scommessa del Centro studi è che non si tratti di caos, ma di qualcosa che può essere compreso e, in qualche modo, dominato. Bisogna solo lavorare a nuovi strumenti cognitivi, a nuovi paradigmi.

È cambiato il modo in cui le cose cambiano. Dal mondo della gerarchia non si passa semplicemente al suo opposto, al caos: questo è ancora un modo meccanico di ragionare. Dalla contrapposizione tra soggetto e oggetto, non si passa all'annullamento dell'uno e dell'altro, ma alla loro relazione come qualcosa di costitutivo, originario, di cui bisogna tenere conto nell'analisi. Se

studio una determinata minaccia strategica, devo sapere che il mio studio, per motivi legati alla cultura e allo sviluppo tecnologico, sta interagendo con quella stessa minaccia. Cambia il rapporto soggetto e oggetto e cambia il rapporto tra causa ed effetto. Così come cambia il rapporto tra centro e periferia. In base al paradigma centro/periferia ogni input si presenta come l'emanazione da un punto originatore («inizio», «nucleo», «vertice», etc.), più o meno distante. Oggi il paradigma centro/periferia cede a quello della «rete», che non si oppone al primo, ma lo ingloba e lo «usa», lo accetta parzialmente e lo ignora quando non serve, lo riduce da presupposto a opzione, senza però negarne in assoluto la validità. In base al paradigma della rete, l'impulso viene consapevolmente reinterpretato, e in qualche misura ricreato a ogni «nodo». *Ἄρχια* - la «guida», l'«indirizzo» nel senso tecnico di «regime», inteso come insieme di regole comportamentali - c'è, ma non è più sorretto solo dallo *ἱερός*, dal «sacro». A sorreggerlo - ci soccorre ancora, qui, il mondo classico - è l'«altro» dal «sacro», vale a dire il «profano», l'«aperto» - in greco *βέβηλος*, termine che indica anche lo spazio antistante il tempio. Se proprio volessimo trovare un termine alternativo a «gerarchia» dovremmo, dunque, parlare non di anarchia, bensì di «bebelarchia», indicando con ciò un regime a carattere tendenzialmente (non assolutamente) «orizzontale», nel quale la capacità comunicativa conta più della precisione, le relazioni tendono a essere multidimensionali e incongruenti e la trasgressione è importante quanto la regola in quanto quest'ultima non è mai definita una volta per tutte, ma sottoposta a una continua negoziazione.

L'analisi di intelligence ci dice che è sempre più difficile prevedere i rischi e che è sempre più difficile distinguere in maniera netta tra minacce geopolitiche, sociali e religiose o di isolare le minacce a carattere politico rispetto a quelle «neutrali». La pandemia è un'emergenza sanitaria, ma con effetti politici non accessori, come sono state le polemiche o le speculazioni successive al terremoto del 1980, bensì essenziali, ovvero parte della genesi, dello sviluppo e della gestione del fenomeno. Lo vediamo nel fenomeno migratorio, nella già citata emergenza pandemica, nelle dinamiche geopolitiche del mondo islamico e nei problemi legati alla sicurezza cibernetica.

Viviamo in un'emergenza senza fine. Quelli che una volta erano considerati eventi eccezionali, oggi si ripetono con frequenza settimanale. È ora di mettere mano alla nostra cassetta degli attrezzi concettuali. E in questo libro si spiega perché.

CIRO SBAILÒ

*Preside della Facoltà di Scienze della Politica
e delle Dinamiche Psico-sociali - UNINT*

PRIMA PARTE

Lo Stato e l'eccezione dopo la pandemia



1.

La pandemia e i rapporti tra i pubblici poteri

Colloquio con Guido Bertolaso e Alfredo Mantici

Ciro Sbailò: Buon pomeriggio a tutti, sono **Ciro Sbailò**, preside della Facoltà di Scienze della Politica e delle Dinamiche Psico-sociali dell'Università degli Studi Internazionali di Roma. Il convegno dal titolo «Lo Stato e l'eccezione dopo la pandemia, le conseguenze globali della pandemia di Covid-19 sui rapporti tra i poteri analizzati nello specchio italiano» è stato promosso dal Centro Studi di Geopolitica e Diritto Comparato dell'Università Unint. È un convegno di carattere giuridico, ma si avvale anche del contributo di esperti che hanno avuto esperienza sul campo. Innanzitutto, con me in studio c'è **Alfredo Mantici**, che è stato già responsabile per i rischi antropici della Protezione civile nonché capo Dipartimento analisi del Sisde. A Palermo abbiamo in collegamento il dottor **Guido Bertolaso**, che è stato direttore del Dipartimento della Protezione civile. Gli

ospiti e i relatori di oggi sono, inoltre, il professore Giuseppe Franco Ferrari, ordinario di diritto pubblico all'Università Bocconi di Milano, che è il coordinatore di questa prima sessione del convegno, il professor Cesare Pinelli, ordinario di diritto costituzionale all'Università Sapienza di Roma, il professor Pino Pisicchio, associato di diritto pubblico comparato alla Unint. Interverranno successivamente il dottor Roberto Menotti dell'Aspen Institute, il dottor Emilio Minniti, anche lui collegato da Palermo e nostro docente Unint, e il professor Danilo Breschi, associato di Storia delle dottrine politiche e Fondamenti di politologia alla Unint.

Il convegno si articola in tre sessioni. La prima sessione è dedicata alla «posta in gioco» nella gestione dell'emergenza pandemica, attraverso il contributo di esperti. La sessione vedrà in una prima fase un confronto con gli esperti sopra menzionati. Seguirà una tavola rotonda coordinata dal professor Ferrari e alla quale parteciperemo io e i colleghi sopra menzionati. La sessione ha lo scopo di verificare in quale misura, in emergenze come questa, vi sia una concentrazione di poteri decisionali a favore degli esperti o dell'esecutivo, oppure un eccesso di discrezionalità nelle mani degli uni e degli altri. In particolare, cercheremo di capire quanto può pesare, in tali situazioni, la presenza o meno di un'organica e sistematica disciplina di uno stato di eccezione.

La seconda sessione, che sarà coordinata dal professore Paolo Passaglia, ordinario di diritto pubblico comparato dell'Università di Pisa, si occuperà di come hanno risposto i sistemi costituzionali europei e non europei all'emergenza pandemica, appunto, in una prospettiva comparata.

La terza sessione sarà coordinata dal professore Giam-piero Di Plinio, ordinario di diritto pubblico all’Università d’Annunzio di Chieti e Pescara, che sarà focalizzata sul caso italiano.

Dunque, l’apertura del convegno è dedicata al confronto con due tra i massimi esperti in materia di gestione dell’emergenza. Peraltro, ci tengo a sottolinearlo con una punta di orgoglio, entrambi gli esperti sono docenti presso la nostra Facoltà di Scienze della Politica e delle Dinamiche Psico-sociali e collaborano anche con il nostro Centro Studi. Vogliamo capire con loro qual è la «posta in gioco», cosa ci dice la loro esperienza, come si è presentato il rapporto tra i pubblici poteri nella loro prospettiva di esperti.

Ma cominciamo subito con i nostri due ospiti esperti. Cedo la parola al dottor Alfredo Mantici con la seguente domanda: secondo la sua esperienza qual è la posta in gioco nell’emergenza? È vero che sussiste un ridimensionamento nel ruolo del decisore politico?

Alfredo Mantici: Buona sera a tutti quanti, e grazie al professore Sbailò. Se mi permettete mi manterrei per qualche minuto su livelli più teorici, prima di parlare dell’esperienza, perché vorrei attendere l’arrivo di Guido Bertolaso, alle cui dipendenze ho lavorato per due anni e che di esperienza ne ha molta più di me. Successivamente integrerò, naturalmente, Bertolaso, perché io ho avuto esperienza diretta sia di una pandemia sia dell’emergenza sanitaria all’Aquila durante il terremoto. Però preferirei lasciare questo aspetto, almeno come presentazione generale del problema, a Guido Bertolaso. Mi permetto di spendere questi minuti sulla definizione

dell'obiettivo in una situazione di emergenza. Sembra una definizione tanto logica, in quanto l'obiettivo è in *re ipsa*, nell'emergenza stessa, ma in realtà accade che non sia sempre così, o meglio, accade che debba essere necessario individuare immediatamente non soltanto l'obiettivo primario dell'emergenza, ma anche gli obiettivi secondari.

Mi spiego con un esempio banale. Se c'è un terremoto, come è successo all'Aquila, l'obiettivo primario è il soccorso alla popolazione, il ricovero della popolazione e l'alimentazione in sicurezza di questa popolazione. Ma, immediatamente, insorgono degli obiettivi secondari. Nel terremoto dell'Aquila l'80% dell'ospedale San Salvatore è crollato e quindi non c'erano posti letto per i feriti. Inoltre i medici erano tra i terremotati e quindi la medicina di base aveva subito lo stesso shock della popolazione. Pertanto, il primo obiettivo collaterale dell'emergenza terremoto in campo sanitario, oltre alla cura immediata dei feriti, era garantire l'assistenza a chi era malato prima del terremoto e che doveva continuare ad avere un'assistenza assicurata da strutture di emergenza. Questa è stata un'emergenza che affrontammo a partire dai primissimi giorni del terremoto. Vi farò successivamente un altro esempio, quando parleremo del rapporto tra tecnici e decisori politici.

Quindi, l'obiettivo principale, quando ci si trova di fronte a un'emergenza è quello di delimitarne i confini reali. Faccio un'altra premessa che vale per tutto il mio discorso. È facile a posteriori criticare; io non voglio fare una critica di come si sono svolte le procedure di approccio al problema del Covid-19; voglio semplicemente mettere in risalto quelle che, secondo me, sono state