

Dipartimento  
di Scienze politiche

Cattedra Leadership nelle organizzazioni pubbliche

**LA LEADERSHIP PUBBLICA IN TEMPO DI CRISI:  
Quanto vale essere un buon leader in un mondo che obbliga alla  
resilienza**

Prof. Simone Tani

---

RELATORE

Prof.ssa Vera Capperucci

---

CORRELATORE

Francesca Carlotta Brusa  
Matr.639592

---

CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020

*A coloro che in questo momento, in tutto il mondo,  
stanno combattendo delle battaglie,  
chi silenziosamente e chi a gran voce  
in cerca di qualcuno che li ascolti,  
che prenda coraggio  
e agisca per loro.*

*A tutti i leader onesti, coraggiosi,  
resilienti e capaci  
di ieri e di oggi  
che ogni giorno mi stimolano a essere una persona migliore  
e a desiderare di essere come loro.*

*Ad Augusto, Luisa, Mario e Vanda  
che, senza dubbio, sono stati e sono tutt'ora  
ciò che di più genuino e resiliente conosco.*

## INDICE

<b>Introduzione.....</b>	<b>5</b>
<b>1. ESSERE LEADER DURANTE UNA CRISI.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Che cos'è una crisi? .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Le caratteristiche di una crisi .....</b>	<b>8</b>
<b>1.3 Le crisi: fra realtà e percezioni .....</b>	<b>10</b>
1.3.1 Le cause della crisi: teorie a confronto .....	11
<b>1.4 Leadership e management: due concetti diversi, ma complementari .....</b>	<b>13</b>
<b>1.5 Leadership e management applicati a una crisi: le sfide della crisis leadership e del crisis management .....</b>	<b>15</b>
1.5.1 Prevenire la crisi: fra anticipazione e resilienza .....	16
1.5.2 Pianificare una crisi .....	18
1.5.3 Intervenire in una crisi: il momento delle scelte .....	19
1.5.4 Superare una crisi: come affrontare il futuro? .....	21
<b>1.6 Valutare la leadership: come si riconosce una leadership di successo da una leadership fallimentare? .....</b>	<b>21</b>
1.6.1 Le sfide del processo valutativo e il triangolo di valutazione .....	22
1.6.2 Un approccio a cinque step .....	26
<b>1.7 Il caso dell'uragano Katrina: un fallimento di leadership.....</b>	<b>27</b>
1.7.1 Il caso di New Orleans: leadership e crisis management a livello locale.....	29
1.7.2 Mississippi, Alabama e Louisiana: leadership e crisis management a livello statale.....	32
1.7.3 Il ruolo della Casa Bianca e delle agenzie federali .....	34
1.7.4 Valutazione della leadership di George W. Bush durante l'uragano Katrina .....	36
<b>Conclusioni.....</b>	<b>38</b>
<b>2. LA LEADERSHIP PUBBLICA DURANTE LA PANDEMIA DI SARS-COV-2 .....</b>	<b>40</b>
<b>2.1 Una premessa.....</b>	<b>40</b>
<b>2.2 Stati Uniti: background del sistema americano di risposta alle pandemie .....</b>	<b>41</b>
<b>2.3. La leadership di Donald Trump.....</b>	<b>43</b>
<b>2.4 Una nazione sopraffatta: crisis leadership negli Stati Uniti ai tempi del Coronavirus .....</b>	<b>48</b>
<b>2.5 La Cina: il piano di risposta nazionale alle pandemie .....</b>	<b>52</b>
<b>2.6 La leadership di Xi Jinping .....</b>	<b>54</b>
<b>2.7 La risposta cinese alla pandemia di SARS-Cov-2.....</b>	<b>57</b>
<b>2.8 Controversie sul modello cinese.....</b>	<b>59</b>
<b>2.9 L'Unione Europea: piani nazionali di risposta alla pandemia .....</b>	<b>62</b>
<b>2.10 La leadership europea .....</b>	<b>64</b>
2.10.1 Il problema della solidarietà all'interno della leadership delle istituzioni europee .....	66
2.10.2 Leadership di fatto: la leadership di Angela Merkel e la risposta tedesca alla crisi pandemica.....	68
<b>Conclusioni.....</b>	<b>73</b>
<b>3. STATI UNITI E CINA COME VASI COMUNICANTI: DOVE L'UNO SI RITIRA L'ALTRO SI ESPANDE .....</b>	<b>75</b>

<i>3.1 L'evoluzione dell'egemonia statunitense: da colonia a superpotenza a "numero due" in 200 anni</i>	<i>75</i>
<i>3.2 L'ascesa della Cina .....</i>	<i>81</i>
<i>3.3 "It's time to listen" .....</i>	<i>85</i>
<i>3.4 L'evolversi di un mondo in disordine.....</i>	<i>90</i>
<b>CONCLUSIONI FINALI.....</b>	<b>92</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>95</b>
<b>SITOGRAFIA.....</b>	<b>98</b>
<b>Ringraziamenti.....</b>	<b>99</b>

## Introduzione

“La crisi è la più grande benedizione per le persone e le nazioni, perché la crisi porta progressi. La creatività nasce dall’angoscia come il giorno nasce dalla notte oscura. È nella crisi che sorge l’inventiva, le scoperte e le grandi strategie. Chi supera la crisi supera sé stesso senza essere superato. Chi attribuisce alla crisi i suoi fallimenti e difficoltà, violenta il suo stesso talento e dà più valore ai problemi che alle soluzioni. La vera crisi, è la crisi dell’incompetenza. L’inconveniente delle persone e delle nazioni è la pigrizia nel cercare soluzioni e vie di uscita. Senza crisi non ci sono sfide, senza sfide la vita è una routine, una lenta agonia. Senza crisi non c’è merito. È nella crisi che emerge il meglio di ognuno, perché senza crisi tutti i venti sono solo lievi brezze. Parlare di crisi significa incrementarla, e tacere nella crisi è esaltare il conformismo. Invece, lavoriamo duro. Finiamola una volta per tutte con l’unica crisi pericolosa, che è la tragedia di non voler lottare per superarla”.<sup>1</sup> Albert Einstein usava queste parole nei primi anni Trenta per descrivere il fenomeno della crisi e l’atteggiamento e l’intenzione con cui, ai suoi occhi, essa dovrebbe essere affrontata. Quello che lo scienziato austriaco ancora non sapeva nel 1930 è che lo studio di questo atteggiamento, di questa intenzione, di questa spinta a superare gli ostacoli, sarebbe esploso qualche anno più tardi, a partire dagli anni Ottanta, come uno dei molteplici aspetti che compongono quella che noi oggi chiamiamo capacità di leadership. Un concetto, quello di leadership, universale e senza tempo, sul quale sono state elaborate teorie in tempi ben anteriori a quelli di Einstein e per mano di altrettanti illustri pensatori, quali Aristotele, Shakespeare, Sun Tzu e Machiavelli per citarne alcuni, ma che solo a partire dagli anni Ottanta diventa una vera e propria incisiva industria intellettuale<sup>2</sup> che ha fatto sì che da quel momento non passasse un giorno senza una nuova teoria, un nuovo saggio o celebrazione di un nuovo leader.

Ebbene, questa tesi, abbracciando l’ampio tema della leadership pubblica, si propone di analizzare nello specifico il comportamento delle persone e delle nazioni a fronte di una crisi attraverso la storia, mettendone in luce i punti di forza e le zone d’ombra, sulla scia di un 2020 colmo di nuove sfide in seguito alla pandemia di SARS-Cov-2 e che il mondo ricorderà come uno di quegli anni “spartiacque” fra coloro che hanno riconfermato il proprio ruolo di leader riuscendo a superare gli ostacoli, chi lo

---

<sup>1</sup> A. Einstein, 1993, *Come io vedo il mondo*, Newton Compton, Roma.

<sup>2</sup> London Business School, 2011, *Business Strategy Review*, Stuart Crainer Editor and Aldridge Print Group, Londra, p. 21.

ha guadagnato e chi si è invece fatto trascinare da quella crisi più profonda e nociva che è l'incompetenza. Non meno importante, è l'intento di spiegare come si presenterà il mondo in seguito a questa crisi pandemica che sconvolto l'ordine e l'equilibrio internazionale.

Nel primo capitolo mi soffermerò ad analizzare e descrivere il fenomeno della crisi, fornendone definizioni ed evidenziandone le caratteristiche al fine di spiegare come e in quale misura le crisi sono ormai entrate a far parte del nostro quotidiano, non potendo più essere considerate dei fenomeni a se stanti, uniformi e slegati dal sistema sul quale si abbattono. Procederò dunque con la spiegazione di come si affrontano e si gestiscono, distinguendo i concetti di *crisis leadership* e *crisis management*. Metterò in luce le caratteristiche e le capacità richieste ai leader in momenti di emergenza, facendo perno sul significato di *resilient leadership*, ovvero la formula più vincente per superare una crisi nel mondo di oggi. Il tutto verrà analizzato evidenziando lo stretto legame che intercorre fra le reali circostanze della crisi e le percezioni di coloro che hanno il compito di gestirla le quali non sempre rispecchiano la realtà dei fatti e, per questo motivo, influenzano largamente il successo o l'insuccesso delle decisioni prese dai leader. Infine, concludendo con lo studio della risposta e delle misure che vennero adottate a fronte dello scoppio dell'uragano Katrina, raggrupperò tutti gli elementi teorici forniti nei paragrafi precedenti per dare una dimostrazione concreta di *crisis leadership* e *crisis management*. In seguito, eseguendo una valutazione della leadership di George W. Bush, questo caso studio risulterà poi estremamente interessante e pieno di spunti sui quali riflettere se paragonato alla gestione della pandemia fornita dall'amministrazione Trump in quanto, in forme e con conseguenze differenti, sono stati commessi molti errori simili.

Nel secondo capitolo allargherò i confini della riflessione concentrandomi sulla relazione che sussiste fra leadership pubblica a livello nazionale e quella a livello internazionale. L'obiettivo è quello di dimostrare come la gestione di un fenomeno interno ai propri confini geografici influenzi in maniera positiva o negativa l'immagine di *crisis leader* offerta dal Paese analizzato. A tal fine, utilizzando come denominatore comune la gestione della pandemia di SARS-Cov-2, prenderò in considerazione le misure attuate da Stati Uniti, Cina<sup>3</sup>, Unione Europea, definendo quali fra questi Paesi, e dunque quali fra i leader che ne sono a capo, si sono dimostrati all'altezza nella gestione di una crisi globale. Valutando i piani di risposta alle crisi utilizzati in questi Paesi e la loro applicazione, individuerò le leadership più strutturate e più resilienti che, almeno in questa prima parte, hanno saputo affrontare la pandemia. In questo secondo capitolo, emergerà quanto il tipo di leadership faccia la differenza sul risultato finale.

Il terzo capitolo si concentrerà maggiormente sul confronto fra Cina e Stati Uniti nella loro corsa alla supremazia. Lo scoppio della pandemia di SARS-Cov-2 ha reso manifesta la mancanza di una

---

<sup>3</sup> Ai fini dell'analisi, verrà sempre fatto riferimento alla Cina continentale.

leadership globale, minacciando l'ordine internazionale costruito 75 anni fa in seguito al secondo conflitto mondiale. La competizione fra le due superpotenze non fa che aumentare l'incertezza causata dalla crisi sanitaria che, innestandosi sempre di più nel quotidiano, è ormai diventata anche economica, sociale e politica. La crisi da Covid-19 pone il quesito su chi guiderà il mondo in seguito alla pandemia, dal momento in cui i presidenti delle due superpotenze stanno utilizzando questa situazione come strumento per lodare se stessi e accusare l'altro. Attraverso l'analisi storica e culturale di questi due Paesi, giungerò a definire possibili scenari futuri sullo stato della *global governance* attraverso l'utilizzo della cosiddetta Trappola di Tucidide.

## 1. ESSERE LEADER DURANTE UNA CRISI

### 1.1 Che cos'è una crisi?

Dal punto di vista della leadership, una crisi può essere descritta come una seria minaccia alle strutture di base o ai valori fondamentali e norme di un sistema che fa sì che in un momento di forte pressione e incertezza debbano essere prese decisioni vitali per la sopravvivenza del sistema stesso<sup>4</sup>. Nessun continente, nessun Paese, nessuna società ne è stato esente e la storia ce lo ha largamente insegnato: il Black Monday a Wall Street, la crisi di Suez, la crisi dei missili a Cuba, piazza Tienanmen, Chernobyl, le Torri Gemelle, l'uragano Katrina. Appare evidente, anche dagli esempi appena citati, come la definizione qui utilizzata possa includere una varietà molto ampia di fenomeni che sfidano le società a differenti livelli, nonostante essi siano accomunati dalla forza dirompente con cui l'ordine pubblico, la sicurezza, la prosperità e i valori di un sistema vengono minati. Quando questo accade, a regnare è il "dominio del non" (*"the un-ness reign"*): il non voluto, il non pianificato, il non certo, il non desiderato, ovvero tutto ciò che contribuisce a creare una situazione di forte stress collettivo<sup>5</sup>. Procediamo con ordine. Per molto tempo le crisi sono state considerate dai sociologi degli eventi facilmente collocabili nello spazio e nel tempo, delle minacce esterne alla vita quotidiana. Pensiamo per esempio alle guerre, alle rivolte, alle rivoluzioni: eventi ben definiti nell'arco spazio-temporale. Parallelamente, pestilenze o disastri naturali, fenomeni al di fuori del controllo dell'uomo, venivano identificati come atti di Dio, inaspettati e inimmaginati. Ebbene, questa distinzione fra crisi per mano dell'uomo e atto di Dio è diventata piuttosto obsoleta se si guarda al mondo in cui viviamo oggi. In un mondo globalizzato caratterizzato dall'interdipendenza, dalla multipolarità e

---

<sup>4</sup> U. Rosenthal, M.T. Charles, and P. 'T. Hart, 1989, *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Charles C. Thomas, Springfield, p.3-33.

<sup>5</sup> P. 'T. Hart e L. Tummers, 2019, *Understanding public leadership*, Zeger van der Wal, Leiden University, p.118.

dall'interconnessione, si deve cominciare a intendere le crisi come fenomeni facenti parte della nostra vita quotidiana, o per l'appunto, come momenti di crescente stress collettivo, minanti l'ordine quotidiano, i valori e le strutture di un sistema sociale in maniera inaspettata e imprevedibile<sup>6</sup>. Anch'esse, come il mondo in cui viviamo, sono fortemente interdipendenti e complesse, in continua evoluzione, dinamiche, racchiudendo al loro interno un insieme di molteplici forze che agiscono contemporaneamente a diversi livelli. Alla luce di questa crescente complessità, è risultato sempre più urgente lo studio e l'analisi delle crisi al fine di capirle, prevenirle e superarle nel tentativo di creare paradigmi funzionali alla gestione delle crisi di oggi e, possibilmente, di domani.

### *1.2 Le caratteristiche di una crisi*

Sulla base della definizione sopracitata, possono essere distinti due tipi di crisi: situazionale e istituzionale. Il primo, quello situazionale, copre tutte le crisi improvvise, dirompendi, non controllabili dall'uomo ( ad esempio un disastro naturale o un attacco terroristico) per le quali i cittadini richiedono la protezione da parte del proprio governo; il secondo, quello istituzionale, copre invece le crisi causate da risposte deboli e inefficaci da parte delle istituzioni, delle organizzazioni o enti pubblici (ad esempio fallimenti istituzionali come frodi bancarie). È importante sottolineare che, per entrambe le tipologie, non si devono prendere in considerazione unicamente eventi che si manifestano in maniera acuta e inaspettata come nel caso degli esempi citati. Molto spesso infatti, quello a cui si assiste, è l'esplosione di una crisi che si stava protraendo silenziosamente nel tempo, la cosiddetta "*creeping crisis*", crisi strisciante. Queste crisi, se non affrontate, continueranno a evolversi e a divenire sempre più complesse, fino ad un punto in cui non sarà più possibile contenerle. Il cambiamento climatico è un esempio perfetto di *creeping crisis*: una questione annosa, mai affrontata con le dovute misure e sottovalutata, che oggi emerge tristemente al centro dei dibattiti internazionali alla luce delle estreme situazioni di emergenza venutesi a creare. Dunque, parlando di crisi situazionale, si prenderà in considerazione un uragano come la manifestazione acuta della crisi e la degradazione ambientale come la manifestazione "strisciante" della stessa. Per contro, prendendo in considerazione le crisi istituzionali, ne sarà manifestazione acuta il collasso del sistema bancario di un Paese e manifestazione "strisciante" il protrarsi di politiche fallimentari.

Generalmente, le crisi hanno tre fondamentali caratteristiche che devono necessariamente coincidere fra loro: la sensazione che i valori essenziali e il sistema di base di una comunità sia sotto minaccia, il senso di urgenza e un alto livello di incertezza sulle conseguenze della crisi. Sicurezza, benessere

---

<sup>6</sup> U. Rosenthal, A. Boin, L.K. Comfort, 2001, *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles C. Thomas, Springfield.

economico e sociale, ordine sociale, sanità, giustizia, integrità, sono tutti valori condivisi alla base delle nostre comunità e rappresentano le principali vittime delle crisi che attraverso violenza, distruzione e danneggiamenti, sfidano ciascuno di loro e tendono a condurli verso una situazione di compromesso. L'entità della minaccia non può essere poi valutata unicamente contando i corpi, gli impieghi o la quantità di denaro colpiti; essa racchiude in se, infatti, l'aspettativa e la considerazione che ogni società e comunità ha del proprio ordine, della propria sicurezza e della propria prosperità. Questo d'altronde non dovrebbe stupire dal momento in cui i valori condivisi alla base di una società dipendono fortemente dall'identità culturale della stessa. Si prendano ad esempio i casi di sparatorie di massa avvenuti negli Stati Uniti, in Australia, in Finlandia e in Norvegia. Se negli Stati Uniti questi fenomeni sono diventati parte della realtà statunitense come "cose che accadono" (si pensi alla notte fra il 16 e il 17 luglio 2016 quando a Cleveland, Ohio, tredici persone sono state colpite da un arma da fuoco: le notizie delle sparatorie, il giorno dopo, vennero inserite dentro piccoli box annegati all'interno delle pagine di cronaca<sup>7</sup>), in Australia, Finlandia e Norvegia le sparatorie provocarono grande sgomento e un senso nazionale di crisi<sup>8</sup>.

La seconda caratteristica è il senso di urgenza indotto dalle crisi. Con questa espressione si intende puntare l'attenzione sulle percezioni di chi dovrà prendere decisioni durante la crisi e non su un insieme di circostanze predefinite. A contare infatti sono le intuizioni dei leader e la loro capacità di prevedere una crisi. Dunque, non è possibile definire un significato universale del senso di urgenza, dal momento in cui esso risulta estremamente legato alle caratteristiche dei *decision makers* e dal momento in cui non tutte le minacce vengono percepite come urgenti. Sociologi ed esperti potrebbero infatti avere l'interesse di spingere le loro intuizioni e preoccupazioni oltre le date previste dall'agenda politica, mentre i leader politici potrebbero non essere fortemente motivati ad affrontare problematiche che andrebbero a prolungarsi oltre il loro ciclo elettorale, propendendo quindi per evitarle o sottostimarle e per, di fatto, prendere tempo fino al termine del proprio mandato<sup>9</sup>. Per contro, è evidente che nel caso in cui siano gli stessi *decision makers* ad essere i soggetti delle problematiche riscontrate, questi sentano un forte senso di pressione, condizionato fortemente dalle scadenze che l'agenda politica normalmente impone. È il caso, per esempio, del negoziato sulla Brexit: tale processo di negoziazione ha dimostrato infatti come le regole istituzionali – in questo caso si tratta delle regole di recessione di uno Stato membro dell'Unione Europea riscontrabili all'art.50 del TUE – abbiano creato scadenze da rispettare che a loro volta hanno suscitato forte stress e tensione collettiva in chi era responsabile delle decisioni politiche.

---

<sup>7</sup> F. Costa, 2020, *Questa è l'America*, Mondadori, Milano, p. 136.

<sup>8</sup> P. 'T. Hart e L. Tummers, 2019, *Understanding public leadership*, Zeger van der Wal, Leiden University, p.120.

<sup>9</sup> Ibidem, p.121.

Infine, terza caratteristica, il livello di incertezza provocato dalle crisi e dalle sue conseguenze. La dimensione più imponente e sfidante dell'incertezza è il fattore sorpresa. Questa può infondere e provocare nei *decision makers* un forte senso di perdimento su quale sia la via giusta da percorrere per superare la crisi. In queste condizioni, infatti, anche trovare le risposte alle domande più semplici assume un livello di difficoltà maggiore. Abbandonando la posizione per la quale l'uomo non sia ritenuto in grado di determinare l'evoluzione di situazioni che possono poi risultare emergenziali, il fattore sorpresa può essere considerato in alcuni casi anche il risultato di negligenza, assenza di pianificazione o mancanza di un efficace scambio di informazioni. Si pensi per esempio all'attacco a sorpresa che gli americani subirono a Pearl Harbour per mano dei giapponesi<sup>10</sup>.

È possibile quindi definire una crisi, culturalmente e politicamente, come un evento contenente e portatore di una forte dose di conflitto e che suscita nell'uomo risposte più emozionali che razionali. Ancora, esse sono il risultato del "sensemaking" di un'organizzazione o di una società e parte di un processo dinamico che porta un sistema da uno status temporaneo all'altro. Tale processo, alla base del mondo contemporaneo, è costituito da continue interazioni, dallo scambio di idee, informazioni, modelli, materiali e a volte può, come tutti i cicli, andare in cortocircuito, provocando di fatto una situazione di crisi<sup>11</sup>.

### *1.3 Le crisi: fra realtà e percezioni*

Sin qui si è più volte specificato che le crisi non possono essere intese come fenomeni uniformemente percepiti e slegati dal quotidiano di una comunità, sottolineando l'importanza del ruolo che hanno le percezioni e le intuizioni dei membri di una comunità nel definire una crisi.

Ebbene, in questo quadro, davanti alla domanda "Che cosa bisogna fare adesso?" è possibile riscontrare differenti modi di intendere una crisi i quali determinano a loro volta delle modalità di gestione del fenomeno completamente diverse l'una dall'altra. Generalmente, si presentano tre possibilità: negare la crisi, percepire la crisi come una minaccia o intendere la crisi come un'opportunità. Negare la crisi significa affermare che il fenomeno in questione non sia altro che un incidente di percorso, uno sfortunato evento che non necessita di essere affrontato. La messa in dubbio dell'esistenza del fenomeno stesso fa altrettanto parte del processo di negazione: ancora una volta l'esempio sul cambiamento climatico risulta calzante in quanto molti leader hanno per anni negato che questo fenomeno sussistesse. Percepire la crisi come una minaccia significa invece riconoscere l'esistenza della crisi, ma vedere gli eventi come situazioni di emergenza rischiose per la società e

---

<sup>10</sup> U. Rosenthal, A. Boin, L.K. Comfort, 2001, *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles C. Thomas, Springfield.

<sup>11</sup> Ibidem, p.8

per l'interesse pubblico. Questo atteggiamento contribuisce a creare un ambiente di forte sfiducia e indecisione collettiva come avvenne dopo il collasso della Lehman Brothers nel 2008, in seguito al quale tutte le autorità politiche e finanziarie si sentirono incredibilmente impaurite dall'entrare in azione percependo il crollo della borsa come una minaccia contro la quale bisognava unicamente difendersi per non assistere nuovamente agli impatti catastrofici della crisi di Wall Street del 1929. Cogliere la crisi come un'opportunità permette infine di mettere in luce in maniera strategica ciò che non funzionava in tempi normali. La crisi diventa così una possibilità di riforma, di ristrutturazione e di cambiamento per tentare di eliminare tutto ciò che è considerato non funzionale. Utilizzando ancora una volta l'esempio della crisi economica internazionale del 2008, nessuno si sarebbe mai aspettato un così efficace processo di advocacy per richiedere un cambiamento radicale delle politiche che regolano l'ordine economico internazionale. Per quanto catastrofico dunque, il collasso del sistema bancario internazionale e la crisi dei debiti sovrani hanno permesso ai governi e alle istituzioni internazionali di modificare ciò che prima della crisi si pensava essere imm modificabile.

È possibile notare che l'interpretazione di un evento inaspettato come una crisi contiene al suo interno due aspetti fondamentali legati uno alla percezione del fenomeno e l'altro all'argomentazione<sup>12</sup>. Ebbene, il primo riguarderà la rilevanza e la significatività che si associa al fenomeno in questione, interrogandosi sulla dimensione della crisi e su quanto essa possa essere nociva per la comunità colpita. Interpretazioni e percezioni cambieranno a seconda di chi, in quel momento, dovrà prendere le decisioni e questo implica che la significatività del fenomeno può essere fortemente influenzata anche dagli interessi delle parti sociali coinvolte, quali gli stessi *decision makers*, partiti di opposizione, media o i cittadini. Sulla base di tutti questi fattori, il decisore pubblico propenderà per una delle tre possibilità di gestione della crisi illustrate pocanzi.

Il secondo aspetto riguarderà invece la causalità del fenomeno, riflettendo su chi, cosa e perché scatena una crisi. Quesiti complessi che richiedono risposte complesse, non essendo più possibile ricondurre le spiegazioni alla mera distinzione fra atto di Dio ed errore umano.

### *1.3.1 Le cause della crisi: teorie a confronto*

A partire dagli anni Novanta la ricerca delle cause e dell'origine delle crisi ha sviluppato nel tempo un approccio interdisciplinare che ne permetta un'analisi multi-livello. Ad un livello micro, questo tipo di approccio focalizza il proprio studio sul ruolo degli individui, o meglio, sul perché e per come avviene l'errore umano. Capita, infatti, che molte crisi siano precedute da negligenza, errori, giudizi sbagliati o sabotaggi da parte di chi ricopre un ruolo chiave nel processo decisionale (manager, capi

---

<sup>12</sup> P. 'T. Hart e L. Tummers, 2019, *Understanding public leadership*, Zeger van der Wal, Leiden University, p.123.

esecutivi, presidenti, ecc.), ai quali sociologi e psicologi hanno associato uno studio del background personale così da determinare in maniera più precisa la motivazione sottesa alle loro azioni<sup>13</sup>. Le ricerche in questo campo hanno dimostrato che gli errori umani sono inevitabili e possono capitare in qualsiasi situazione, mettendo in luce la razionalità limitata dell'essere umano che non sempre è capace di attenersi alla realtà dei fatti, aggrappandosi piuttosto a convinzioni e visioni personali degli eventi anche davanti ad informazioni che le smentiscono. Un principio di crisi può avere luogo anche solo dall'interazione di pochi individui che, proponendo ciascuno la propria idea di realtà, contribuiscono a creare incomprensioni ed errori interpretativi. Ad un livello intermedio, invece, lo studio si concentra su fattori e processi organizzativi che potrebbero avere un ruolo nel causare una crisi. Il quesito di fondo è quanto le organizzazioni siano in grado di compensare i limiti degli individui e gli ulteriori aspetti circostanziali che concorrono nel produrre una crisi. Su questo punto i ricercatori si dividono, fra chi ritiene che le organizzazioni non siano capaci di prevenire l'errore umano o di alleviarne le conseguenze e chi, contrariamente, ritiene che le organizzazioni tendano a rafforzare il processo di gestione della crisi, proponendo cambiamenti significativi.

Infine, sviluppando l'analisi ad un livello macro, vengono coinvolti una serie di dinamiche e attori che rendono le crisi dei fenomeni inevitabilmente parte della società moderna. Si tratta per esempio della tecnologia e dell'avanzamento industriale, come sostenuto dall'autore e ricercatore Charles Perrow, il quale nel 1999 spiegava come, in un tempo non troppo lontano, sistemi più avanzati avrebbero prodotto disastri come risultato della combinazione di grande potenziale (per esempio, nucleare), complessità tecnica (solo poche persone hanno la capacità di capire il funzionamento di un impianto nucleare) ed effetto a catena ( un errore porta inevitabilmente ad altri errori). In altre parole, trattasi del processo di globalizzazione e informatizzazione, il quale rende le nostre vite e il nostro mondo molto più complesso e molto più interconnesso, portatore di nuovi stimoli e di nuove opportunità, ma anche di un livello di rischio più alto.

Per contro, esiste una scuola di pensiero ben più ottimistica, formata dai cosiddetti *High Reliability Theorists* (in italiano, Teorici dell'Alta Affidabilità), la quale ritiene che organizzazioni ben strutturate siano in grado di assorbire gli errori umani e le pressioni esterne nel prevenire le catastrofi. I leader all'interno di tali organismi possono trasformare un sistema ad alto rischio in un'organizzazione dall'affidabilità molto alta (da cui la formulazione della *High Reliability Organization Theory*), grazie alla combinazione di molteplici fattori che agiscono contemporaneamente, fra i quali si ritrova l'interazione umana<sup>14</sup>. Organizzazioni di questo tipo hanno

---

<sup>13</sup> U. Rosenthal, A. Boin, L.K. Comfort, 2001, *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles C. Thomas, Springfield.

<sup>14</sup> La *High Reliability Organization Theory (HRO Theory)* nasce dalle ricerche avviate negli anni Novanta da un gruppo di ricercatori dell'Università della California, Berkeley, quali Todd LaPorte, Gene Rochlin e Karlene Roberts. I tre ricercatori studiarono a lungo come funzionano le organizzazioni con sistemi complessi e azzardati gestiti senza errori,

sviluppato un modus operandi capace di assorbire il già citato “regno del non” (si veda paragrafo 1.1.) senza esserne travolte e contenendo l’effetto dello scoppio di eventi del tutto inaspettati. La leadership all’interno di queste organizzazioni prevede:

- considerare della sicurezza e dell’affidabilità il fine ultimo della missione dell’organizzazione;
- creare una cultura dell’accettazione dell’errore, cercando di proteggere sia chi commette l’errore sia chi lo mette in luce;
- generare un processo di auto-monitoraggio, fornendo continuamente feedback;
- rispettare, fortificare e unirsi ai professionisti di alto livello all’interno dell’organizzazione per formare un’unica squadra e un unico organismo;
- cercare di resistere all’iniziativa singola e privata;
- prevenire situazioni in cui prevale la conformità di pensiero, dando spazio al confronto e al disaccordo<sup>15</sup>;

Questa teoria troverà terreno fertile grazie a quella parte di dottrina secondo la quale una solida architettura amministrativa può guidare verso un’organizzazione efficace, creando un ambiente di affidabilità e positività.

Ad ogni modo, ciascuna crisi segue un percorso differente e intriso di complessità, davanti ai quali i ricercatori tentano, attraverso la logica, di ricostruirne i passaggi fino all’origine. Risulta chiaro che la ricerca in questo campo non sarà mai in grado di fornire risposte complete al perché degli errori umani, dei fallimenti organizzativi e delle infinite congiunture circostanziali, ma piuttosto potranno fornire strumenti che permettano una comprensione migliore delle crisi e l’individuazione dei momenti che forniscono opportunità chiave per il cambiamento, nel tentativo di evitare che situazioni deteriorate, problemi e tensioni possano trasformarsi in un conflitto, in una catastrofe o, per l’appunto, in una crisi sistemica.

#### *1.4 Leadership e management: due concetti diversi, ma complementari*

Management e leadership, per quanto intrinsecamente legati e connessi, sono concetti che nella maggior parte dei casi richiedono capacità, competenze e attitudini differenti. È possibile infatti che ottimi manager siano in difficoltà ad essere leader carismatici o che leader di successo non abbiano

---

arrivando a definire una lista di caratteristiche che le HROs hanno in comune e che, per essere definite tali, devono mostrare simultaneamente. Secondo i ricercatori infatti gravi incidenti e catastrofi possono essere prevenute grazie alla combinazione di efficaci strutture organizzative, cultura, management e interazione fra individui. Questa teoria è spesso posta in contrapposizione alla *Normal Accident Theory (NAT)* di Charles Perrow, secondo il quale invece l’interazione umana non può che essere una causa della crisi e non un fattore di prevenzione, come spiegato nel suo libro *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, pubblicato nel 1984.

<sup>15</sup> P. ‘T. Hart e L. Tummers, 2019, *Understanding public leadership*, Zeger van der Wal, Leiden University, p.128.

una cultura manageriale. Generalmente i leader avranno una visione di ciò che può essere ottenuto e, dopo averlo comunicato al proprio team, penseranno alle strategie necessarie per realizzare la loro visione. Sono loro che motivano i propri collaboratori e la propria squadra alla luce degli obiettivi preposti per il raggiungimento dei quali svilupperanno capacità di negoziazione, di ricerca del supporto e delle dovute risorse. Per contro, i manager faranno in modo che queste risorse siano ben organizzate e applicate in modo tale da avere il miglior risultato possibile. Nonostante entrambi, leader e manager, influenzano il corso degli eventi attraverso le loro decisioni e l'utilizzo del loro potere, permangono nette differenze, fra cui quella di maggior rilevanza è il differente orizzonte temporale sulla base del quale essi sono portati a fare delle scelte. Se il manager tenderà a proporre soluzioni nel breve termine, il leader propenderà per la pianificazione di obiettivi a lungo termine. Parlando di management, in molti ne hanno fornito una definizione, ma generalmente si può assumere che il management sia un processo dinamico utilizzato per ottenere obiettivi di tipo organizzativo<sup>16</sup>. Attraverso le ricerche, è stato possibile determinare le condizioni per le quali è realizzabile un buon management:

- I manager e i membri del team devono essere selezionati sulla base del merito;
- I manager devono riuscire a guadagnare il rispetto del loro staff, clienti e supervisori;
- I manager devono sviluppare capacità e competenze tecniche e avere consapevolezza del proprio ruolo, dei propri compiti e delle proprie responsabilità;
- Ci devono essere chiare regole amministrative per lo staff, si deve operare in totale trasparenza ed è necessario monitorare e pianificare tutte le attività<sup>17</sup>;

Come già anticipato, i manager si focalizzano maggiormente sul raggiungere obiettivi a breve termine, sull'evitare il maggior numero di rischi, cercando sempre di incrementare il livello di efficienza del proprio lavoro. Le studi mostrano che un manager per avere successo deve dimostrare di avere capacità di tipo tecnico, ovvero esperienza in un determinato settore, di tipo umano, ovvero l'abilità di lavorare insieme alle persone e la propensione al team-work, e infine di pensiero, ovvero l'attitudine a lavorare con le idee. In aggiunta, non possono mancare un buon approccio comunicativo, organizzativo, di negoziazione e di delega.

Per quanto riguarda invece la leadership, trattasi di un fenomeno molto più articolato e multidimensionale, che è stato definito nel tempo in svariati modi: un comportamento, uno stile, una capacità, un'esperienza, una funzione particolare del management, una posizione di autorità, una relazione di influenza, una caratteristica e un'abilità. In letteratura la maggior parte delle definizioni

---

<sup>16</sup> J.P. Kotter, 2008, *Force for Change: How Leadership Differs from Management*, Simon and Schuster, New York, p.76.

<sup>17</sup> Ibidem.

si concentra su alcune componenti chiave della leadership, quali il processo di influenza multidirezionale su un gruppo di persone (a differenza di quello unidirezionale del management) e lo sviluppo di una visione<sup>18</sup>. I leader creano un ambiente di motivazione e passione, perseguono obiettivi a lungo termine e devono possedere alcune caratteristiche di base: integrità, forza, determinazione, affidabilità, impegno, altruismo, creatività, coraggio, abilità comunicative, carisma, potere di influenzare le persone in maniera positiva e capacità di *problem-solving*. Management e leadership, dunque, si sovrappongono, si intrecciano, ma non coincidono. In una breve ma efficace definizione, Warren Bennis e Burtun Nanus, accademici americani considerati pionieri nel mondo della leadership, definiscono la relazione fra quest'ultima e il management affermando che “ *leaders do right things, managers do things right*”, letteralmente “i leader fanno le cose giuste, i manager fanno le cose nella maniera giusta”. Sono entrambi strettamente necessari per avere successo nell'affrontare un mondo sempre più complicato e variegato, caratterizzato per esempio da dinamiche ambientali ed economiche sempre più mutevoli e questo porta la riflessione all'evoluzione che hanno avuto anche le crisi, intese come fenomeni sociali, politici ed economici, assumendo anch'esse un livello sempre maggiore di complessità. Risulta evidente che non sia possibile al giorno d'oggi pensare di affrontare una crisi in mancanza di una leadership e di una management efficace, dal momento in cui, come si è già ripetuto più volte, non si può più pensare a un mondo privo di conflitti e di fenomeni inaspettati che sfidano il nostro sistema quotidianamente e a più livelli.

### *1.5 Leadership e management applicati a una crisi: le sfide della crisis leadership e del crisis management*

Molte crisi, fatta eccezione per alcuni devastanti fenomeni come per esempio tsunami o esplosioni nucleari, non annunciano il loro arrivo. Si pensi all'attacco delle Torri Gemelle: gli Stati Uniti verranno per sempre ricordati per essere stati presi completamente di sorpresa in quello che fu l'evento che cambiò il corso della storia dal 2001 in avanti. Decifrare piccoli e vaghi segnali iniziali come sintomi di una crisi e non come semplici problemi di routine è un compito molto arduo per i leader i quali dovranno capire nel minor tempo possibile la portata della minaccia, chi o cosa verrà colpito, gli obiettivi da seguire per un intervento strategico e come la crisi si svilupperà.

Il livello di stress, paura, ambiguità e incertezza che si viene a creare in una situazione di emergenza può avere un effetto paralizzatore sui leader, rendendoli incapaci di scegliere o di scegliere in maniera affidabile; per contro, alcuni leader riescono a spiccare proprio in questi momenti, mantenendo la calma e la fermezza necessaria per prendere decisioni responsabili. In un mondo ideale, la risposta

---

<sup>18</sup> Moh. Barid Nizarudin Wajdi, 2017, *The differences between management and leadership*, Sinergi, Volume 7, Nomor 2 Maret.

ad una crisi si comporrebbe di un processo decisionale a diverse fasi realizzate poi nella pratica in maniera fluida in cui l'autorità e il potere verrebbero concentrati ai livelli più alti, in cui ci si confronterebbe con organi consultivi e di esperti e in cui le autorità pubbliche assumerebbero il proprio ruolo costituzionale o politico, diventando l'attore di riferimento nel processo di gestione della crisi con l'obiettivo di proteggere la propria comunità. I programmi di ricostruzione servirebbero a riportare la situazione alla normalità e i leader sarebbero valutati con successo per i loro sforzi nell'affrontare le sfide poste dalla crisi. Nella realtà, il processo di *crisis management* (formula abbreviata per indicare l'insieme delle misure adottate per far fronte a problemi e fenomeni al di fuori della routine di un sistema)<sup>19</sup> è ben più complesso per i leader, i quali molto spesso, nonostante le buone intenzioni, portano la crisi ad ingrandirsi sempre più. La dimensione delle crisi contemporanee e future ha un impatto molto forte sugli strumenti disponibili per la loro gestione, essendo queste sempre più sfidanti e interdipendenti. I metodi convenzionali di organizzazione, prevenzione, intervento e coordinazione risultano insufficienti nel fronteggiare la varietà di organismi e individui coinvolti nel processo di gestione dell'emergenza. In altre parole, nuove crisi richiedono nuovi modi di pensare<sup>20</sup>.

Nei paragrafi successivi tenterò di approfondire le dinamiche interne al processo di *crisis management*, partendo dalla sua scomposizione in quattro fasi e dall'individuazione delle sfide che ognuna di esse presenta per manager e leader.

### *1.5.1 Prevenire la crisi: fra anticipazione e resilienza*

Parlando di *crisis management*, il pensiero dominante è sempre stato quello secondo cui la prevenzione debba essere la parte centrale del processo di gestione di una crisi. Tale fase infatti è tanto importante quanto difficile da concretizzare, alla luce della diffusissima tendenza a sottovalutare rischi e problematiche. Come già riscontrato più volte all'interno di questa analisi, viene ribadito il legame intrinseco fra le capacità del leader o del manager e l'evoluzione della crisi: più l'individuo saprà riconoscerne e interpretarne i segnali, più la prevenzione avrà risultati positivi.

In questa fase, uno dei dibattiti più ricorrenti riguarda quanto denaro le società dovrebbero investire nella prevenzione, o meglio, in che misura dovrebbero affidarsi a sistemi di prevenzione tecnologicamente più avanzati. Ecco che davanti a questo quesito si presenta il problema del cosiddetto "paradosso della vulnerabilità" caratterizzante le società moderne<sup>21</sup>: più il sistema di

---

<sup>19</sup> U. Rosenthal, A. Boin, L.K. Comfort, 2001, *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles C. Thomas, Springfield.

<sup>20</sup> Ibidem, p.15.

<sup>21</sup> Ibidem, p.16.

prevenzione e le misure di sicurezza saranno accurati, più drammatico sarà l'effetto anche del problema più piccolo. In altre parole, più il sistema sarà avanzato, più alto sarà il suo livello di vulnerabilità. Basti pensare alle differenze che sussistono fra il Nord e il Sud del mondo: se nei Paesi in via di sviluppo, dove i sistemi di prevenzione sono estremamente precari e poveri di tecnologia, ci si preoccupa ogni giorno di far funzionare i servizi pubblici di base, in una qualsiasi città del Nord del mondo anche solo un'ora di blackout creerebbe il panico. Quando anche la migliore delle tecnologie procura dei problemi e la maggior parte delle risorse sono già state investite, come ci si comporta? Ne vale veramente la pena? Cercando di rispondere a queste domande, una parte della dottrina ritiene che sia inutile ricercare il sistema di prevenzione perfetto, semplicemente perché questo non esiste. Anche immaginando una tecnologia a rischio zero, l'uomo non potrà mai essere programmato per non commettere errori. Sulla scia di questa riflessione, è interessante lo spunto fornito dal sociologo Aaron Wildavsky, il quale opera una distinzione fra anticipazione (e dunque prevenzione) e resilienza. Egli definisce l'anticipazione come un tipo di controllo eseguito da una mente centralizzata, i cui sforzi hanno l'obiettivo di predire e prevenire potenziali rischi. L'anticipazione, dunque, ricerca e mantiene la stabilità, evitando gli azzardi. La resilienza, invece, è la capacità di affrontare problematiche e rischi una volta che questi si sono già manifestati. La resilienza, al contrario dell'anticipazione, accompagna e accoglie la variabilità, portando spesso a decisioni con un alto livello di rischio e di azzardo<sup>22</sup>. Secondo il sociologo, propendere per decisioni rischiose, compresa l'introduzione di nuovi sistemi tecnologici, ha molto spesso effetti positivi: si pensi a tutti i benefici e alle nuove opportunità prodotti dall'utilizzo di nuove tecnologie. Il parametro da utilizzare per una corretta valutazione del rischio, infatti, dovrebbe essere il beneficio netto e non il costo zero: in questo modo l'anticipazione lascerebbe più spazio all'errore e all'azzardo, più spazio all'apprendimento che deriva dagli stessi e ad una maggiore resilienza. In altri termini, i leader di oggi dovrebbero essere in grado non tanto di evitare qualsivoglia danno o errore, ma di avere, in un certo senso, il coraggio di sbagliare e di sviluppare una solida attitudine alla resilienza per affrontare eventi inaspettati e superarli. Si tratta, infatti, di *resilient leadership*, caratterizzata nello specifico dalle seguenti caratteristiche:

- Equilibrio fra razionalità e impulso: leader resilienti devono saper sviluppare un atteggiamento empatico, tentando di mettersi nei panni dei propri *follower* per capirne le esigenze; allo stesso tempo, devono agire con razionalità e logica per evitare ulteriori danni;
- Identificazione delle priorità: il raggiungimento dell'obiettivo e la ricerca di nuove opportunità devono costituire la *mission* principale;

---

<sup>22</sup> A. B. Wildavsky, 2017, *Searching for safety*, Routledge, p.77

- Rapidità > Eleganza: leader resilienti devono sapere prendere decisioni in tempi brevi anche basandosi su informazioni imperfette;
- Dominare la narrativa: in tempo di crisi, leader resilienti comunicano la crisi al pubblico in maniera trasparente e onesta, informando anche di ciò che non sanno e dipingendo un quadro per il futuro che stimoli la perseveranza. Questo atteggiamento è fondamentale per guadagnare fiducia. Il tutto potrebbe essere riassunto in questa formula esplicativa:

$$“Trust = Transparency + Relationship + Experience”$$

- Visione a lungo termine: possedere una visione che guardi a un orizzonte futuro, cercando di percepire quali saranno le innovazioni e i nuovi modelli di gestione<sup>23</sup>.

Più le crisi diventeranno complesse e trasversali, più ci sarà bisogno di un incremento nella resilienza: dunque, bilanciare il più possibile le due sfere di intervento è la vera sfida per i leader in questa prima fase del processo di crisis management.

### 1.5.2 Pianificare una crisi

Come già illustrato all’inizio di questo paragrafo, una delle sfide più grandi per i leader è il confrontarsi con l’effetto a sorpresa dal momento in cui non tutte le crisi annunciano il proprio arrivo. Questo rende la fase organizzativa e preparatoria di rilevante importanza. La paura dell’essere colti di sorpresa fa sì che, durante il processo di pianificazione, ci sia un forte sentimento di avversione al rischio. Difatti, molti piani di gestione delle crisi coprono moltissime varietà di rischi, proprio per evitare di ritrovarsi senza strumenti efficaci una volta scoppiata l’emergenza. La difficoltà in questa fase risiede nel trovare le tecniche migliori per poter affrontare le crisi di oggi che, come si è già detto più volte, intrecciano fenomeni naturali a fenomeni originati dall’uomo. Per questa ragione, molti dei sistemi utilizzati per affrontare le crisi di ieri potrebbero risultare inadatti per fronteggiare le crisi di oggi e totalmente inadeguati per le crisi di domani. È per questo che viene richiesto ai leader di saper guardare sempre di più nel futuro, prendendo in considerazione scenari sia positivi che negativi. Un approccio *open-ended* di questo tipo rifiuterà sia il pessimismo infondato sia l’ottimismo ingiustificato, mettendo invece enfasi sul pensiero logico, l’unico in grado di procurare uno stimolo verso la ricerca di valide alternative per il futuro.

Pianificare la gestione di una crisi significa anche cercare di non cadere nella trappola della iper-instituzionalizzazione (*over-institutionalization*) o della de-instituzionalizzazione (*underinstitutionalization*)<sup>24</sup>. Con la prima, si intende quando il processo di preparazione e

<sup>23</sup> P. Renjen, 2020, “*The heart of resilient leadership: Responding to COVID-19*”, Deloitte.

<sup>24</sup> U. Rosenthal, A. Boin, L.K. Comfort, 2001, *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles C. Thomas, Springfield.

pianificazione viene basato su regolamenti e schemi convenzionalmente precostituiti, solitamente utilizzati dai singoli individui o dalle organizzazioni sulla base di esperienze passate o sulla base di regole del management “da manuale”. Questo fenomeno non permette un approccio elastico e flessibile, rendendo la fase di pianificazione prettamente routinaria. Per contro, con la seconda, si intende quando le misure preparatorie e organizzative diventano parte del gioco politico, sfruttate a seconda degli interessi coinvolti, perdendo di vista gli obiettivi principali, ovvero la sicurezza e la protezione. La sicurezza e la protezione degli individui e dei valori che compongono un sistema dovrebbe infatti essere il motore che spinge governi, politici e *decision makers* ad assumersi la responsabilità di ricercare tutti gli strumenti necessari per affrontare nel miglior modo possibile una ipotetica minaccia. Non di meno, a questa responsabilità è strettamente legato il livello di legittimità conferito ai leader: meno un leader sarà preparato ad affrontare un crisi, più alta sarà l’incertezza da parte di chi lo segue sulla legittimità del suo ruolo.

Pertanto, la sfida davanti alla quale ci si ritrova in questa fase è duplice: da un lato, saper sviluppare la capacità di fornire una soluzione ad ogni problematica che si presenta in maniera elastica e flessibile, che si tratti di un evento preventivato o del tutto inaspettato; dall’altro, adeguare un giusto livello di istituzionalizzazione al processo di pianificazione così che non risulti troppo vincolante e rigido, ma nemmeno blando e in balia degli interessi politici.

### *1.5.3 Intervenire in una crisi: il momento delle scelte*

Quando il presidente John F. Kennedy si ritrovò a decidere quale fosse la strada migliore da seguire davanti alla notizia che i sovietici stavano costruendo basi missilistiche a Cuba, nessuno avrebbe potuto predire quali sarebbero state le esatte conseguenze delle sue azioni, ma una cosa era certa: quella decisione avrebbe avuto un impatto enorme sulle future relazioni fra Stati Uniti e Russia, nonché sulla pace e l’ordine mondiale. Nonostante fosse consapevole dei rischi della sua difficile posizione, il presidente Kennedy operò ripetutamente delle scelte ben sapendo che queste avrebbero effettivamente aumentato il rischio di una guerra, anche nucleare<sup>25</sup>. Per ognuna di queste decisioni, il presidente americano sapeva che una parte delle conseguenze che queste sue decisioni avrebbero innescato era totalmente fuori dal suo controllo, dipendendo dalla reazione delle altre parti coinvolte. Come insegna lo storico Tucidide, infatti, i fattori strutturali che gettano le basi di una crisi sono più importanti delle scintille che la scatenano: si tratta delle condizioni in cui eventi altrimenti gestibili possono degenerare con una gravità imprevedibile e produrre conseguenze inimmaginabili<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> G. Allison, 2018, *Destinati alla Guerra: possono l’America e la Cina sfuggire alla trappola di Tucidide?*, Fazi Editore, p. 19.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p.22.

A fronte dello scoppio di una crisi, il momento delle scelte critiche in circostanze difficili è inevitabile. La difficoltà in questa fase risiede nel prendere decisioni qualitativamente corrette, nel minor tempo possibile, senza avere la certezza di quali saranno le conseguenze, in un contesto di forte stress e tensione collettiva. Inizialmente un leader, deve saper riconoscere se quello a cui è davanti è solamente un segnale della crisi o se si tratta già della piena manifestazione della crisi e questa distinzione, apparentemente scarica di significato e importanza, è invece fondamentale per capire come collocare le risorse a disposizione per gestire il fenomeno. Il leader dunque si deve chiedere se utilizzare tutti gli strumenti di cui dispone immediatamente o se sia invece più indicato aspettare di avere un quadro più completo della situazione. La responsabilità che deriva da questa scelta è deducibile facilmente: sbagliare le tempistiche con cui utilizzare le proprie risorse significa farsi travolgere dall'evoluzione degli eventi. Questo processo risulta ancora più difficile se si considera la crescita esponenziale di campagne che sfavoriscono una corretta informazione sul fenomeno<sup>27</sup>. Durante una crisi infatti si assiste ad un'esplosione di comunicazione e di ricerca dei dati che non permette una garanzia di qualità e di sicurezza sulla provenienza delle stesse. La raccolta di informazioni affidabili e attinenti alla realtà dei fatti è un tassello indispensabile per prendere decisioni di successo. Ancora una volta, quindi, risulta piuttosto rilevante la distinzione fra quelle che sono mere percezioni del leader e le condizioni reali della crisi. Basandosi solo sulle proprie percezioni o convinzioni, un leader non riuscirà mai a gestire una crisi adeguatamente.

Un'ulteriore fattore decisivo per un intervento efficace è la quantità di attori coinvolti nella gestione della crisi e il grado di coinvolgimento degli stessi. Generalmente, si assiste ad una concentrazione delle decisioni nelle mani di un ristretto gruppo di individui od organismi ai vertici del sistema, propendendo quindi per un'azione centralizzata. Molto spesso però questa dinamica presenta il rischio di incappare in situazioni in cui prevale una conformità di pensiero non costruttiva e non funzionale alla risoluzione della crisi. Per questo, in molti casi è necessario il coinvolgimento anche di strutture a livelli inferiori o appartenenti a settori esterni alla *governance* pubblica, come per esempio organizzazioni private, aziende o associazioni, delegando quindi parte del processo decisionale ad organi decentralizzati. Non è da sottovalutare infatti il valore strategico di un'efficace coordinazione a livello decentralizzato in modo che vi sia una responsabilità condivisa del rischio, un maggiore confronto e una maggiore risposta davanti alle esigenze degli individui, dal momento in cui le strutture decentralizzate sono solitamente anche quelle più vicine ai cittadini.

Infine, l'aspetto psicologico ed emozionale del processo decisionale. La minaccia, la tensione e la paura generate da una crisi mettono a dura prova lo stato emotivo e la fermezza mentale di coloro che devono prendere decisioni, soprattutto nel cogliere quali sono gli interventi da effettuare

---

<sup>27</sup> Ibidem, p. 20.

nell'immediato e quali invece nel lungo termine in un contesto di totale incertezza e insicurezza nei confronti del futuro.

#### *1.5.4 Superare una crisi: come affrontare il futuro?*

Prendere decisioni durante una crisi significa, oltre che fornire una risposta immediata all'emergenza, plasmare e cambiare il futuro di un sistema sul quale essa si abbatte. Ciò che accade durante la crisi influenza e si riflette inevitabilmente nel periodo successivo a questa, presentando una varietà molto ampia di alternative. Davanti alla domanda "Come si affronta il futuro?" ecco che si palesa una prima risposta: capire quali, fra tutte le decisioni che devono essere prese, sono quelle pivotali, ovvero quali decisioni rappresentano i cosiddetti *turning-points*<sup>28</sup>. È esattamente in quel momento infatti, ovvero quando e come ci si pronuncia su questioni chiave per il sistema, che si stanno facendo scelte anche per il futuro, rendendo fondamentale l'identificazione di questi momenti per un *out-come* di successo. Ogni crisi, poi, porta con sé un insieme di lezioni da imparare da parte di governi e organizzazioni. Queste lezioni, se colte, possono generare una serie di piani di riforme necessarie a ristabilire l'ordine e a ripensare alle politiche messe in campo, fortificando le strutture del sistema in questione per evitare che venga danneggiato nuovamente. Sfortunatamente, molto spesso governi e organizzazioni non sono i migliori alunni che una crisi possa trovare, soprattutto quando la loro performance di gestione del fenomeno è fortemente discussa e messa sotto accusa nell'arena politica e dai media<sup>29</sup>. Saper imparare dai propri errori contribuirebbe a cogliere le opportunità che una crisi offre, approfittando del momento giusto per cambiare e riformare ciò che non funziona come dovrebbe, facendo attenzione a non soddisfare semplicemente dei capricci o a fare promesse che non possono essere mantenute. Riassumendo, i leader di oggi devono agire sul breve e sul lungo periodo cercando di bilanciare il loro dovere simbolico di agire e il loro dovere funzionale di capire e accettare che cosa la crisi sta comunicando e sta facendo emergere relativamente alle loro operazioni, alle loro politiche e alla loro *governance*, nonché all'identità e ai valori del sistema<sup>30</sup>.

#### *1.6 Valutare la leadership: come si riconosce una leadership di successo da una leadership fallimentare?*

Esprimere un giudizio sulla performance dei leader, per lo più in seguito ad una crisi, appare un'operazione scivolosa se si pensa alla variabilità (e a volte soggettività) dei criteri e dei parametri che possono essere utilizzati. Ancora una volta infatti, si riscontra l'importanza di una corretta e

---

<sup>28</sup> Ibidem, p. 20.

<sup>29</sup> P. 'T. Hart e L. Tummers, 2019, *Understanding public leadership*, Zeger van der Wal, Leiden University, p. 135.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 136.

affidabile informazione grazie alla quale è possibile formulare analisi prive di considerazioni personali e fondate unicamente sui fatti reali. Tenendo dunque a mente la regola (non scritta) a mio avviso più importante, ovvero che non può esistere il giudizio senza la conoscenza, in questo paragrafo si farà riferimento ai criteri generalmente utilizzati e accettati dalla dottrina, trattando nello specifico il cosiddetto “triangolo di valutazione” (“*the assessment triangle*”), punto dal quale partire per effettuare una valutazione sulla *performance* dei leader il più oggettiva possibile. Dopo aver messo in luce i possibili difetti di questo schema, tenterò di superarne i limiti descrivendo l’approccio valutativo a cinque step proposto dagli accademici Paul ‘T Hart e Lars Tummers nel testo *Understanding public leadership*.

### *1.6.1 Le sfide del processo valutativo e il triangolo di valutazione*

In primo luogo, bisogna chiarire il fatto che, per valutare una leadership di successo, non si possono semplicemente considerare i risultati positivi delle politiche e delle misure organizzative prese dai leader. Questo rappresenterebbe un notevole errore interpretativo<sup>31</sup>. In secondo luogo, si possono distinguere tre tipi di valutazioni: *ex ante*, *ex durante* ed *ex post*. La prima consiste essenzialmente in previsioni future, in prospettive. Parlando per esempio di politici candidati all’elezione, sulla base delle loro esperienze passate, è possibile formulare delle ipotesi su quale sarà la loro performance, su quali saranno i rischi da loro corsi o su che tipo di supporto avranno bisogno. La seconda invece, la valutazione *ex durante*, esamina la performance in atto del leader, compresi gli impatti prodotti dalle sue decisioni. Questo tipo di valutazione risulta certamente funzionale al miglioramento della prestazione del leader, il quale può capire in tempo reale quali aspetti fortificare della propria leadership. Infine, la valutazione *ex post* viene effettuata, per esempio, alla fine di un mandato politico o dopo il completamento di un progetto, quando si raggiunge l’orizzonte temporale prestabilito. Questo tipo di valutazioni prende la forma di un riassunto di ciò che è stato, esaminando a ritroso i risultati conquistati. Può capitare che i tre processi valutativi qui esposti diano risultati diversi seppur analizzando la stessa persona. Accade infatti che un leader valutato mediocrementemente durante il suo mandato, risulti un leader di successo nel periodo successivo alla luce dei miglioramenti che le sue decisioni hanno provocato, come anche può capitare che un candidato sul quale sono state fatte previsioni estremamente positive, deluda completamente le aspettative.

Entrando più nello specifico di che cosa significa valutare un leader, si è giunti a definire un denominatore comune applicabile a tutti i tipi di leadership pubblica (politica, amministrativa e civica). Questo denominatore comune comprende tre famiglie di criteri utilizzabili:

---

<sup>31</sup> Ibidem, p. 143.

- Prudenza, ovvero la qualità e il valore dei risultati raggiunti alla luce delle decisioni e delle manovre operate dal leader;
- Supporto, ovvero il coinvolgimento e l'appoggio che i leader riescono ad ottenere da parte dei loro colleghi, dei subordinati e della società;
- Affidabilità, ovvero quanto i leader rispettano i principi e le responsabilità che il loro ruolo implica, comprendendo anche il rispetto dei limiti istituzionali a cui sono tenuti<sup>32</sup>;

Questi tre criteri, l'uno complementare dell'altro, possono essere pensati come angoli di un triangolo (come illustrato in figura 1.1) rappresentante lo sforzo di bilanciamento che il leader deve perseguire per raggiungere i suoi obiettivi. Restringendo poi le maglie della riflessione sul tema principale di questo elaborato, è possibile notare come la funzionalità di questo triangolo, se riportato all'interno delle dinamiche di *crisis management*, permetta di riassumere efficacemente le caratteristiche che un leader deve avere anche per superare con successo una situazione di crisi: prudenza e saggezza nel processo decisionale, supporto e legittimità da parte dei propri collaboratori e della società, affidabilità e trasparenza operativa.

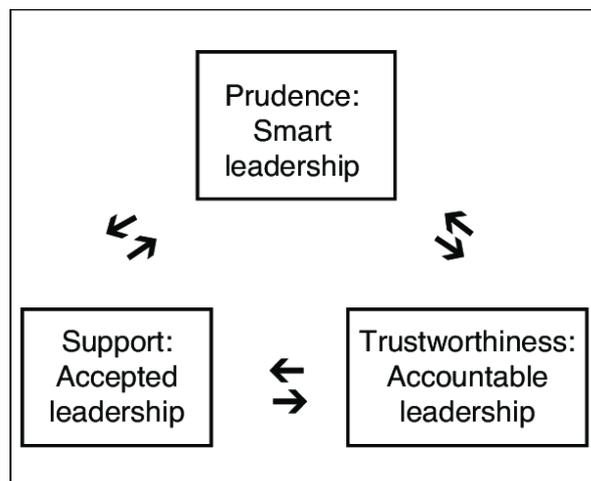


Figura 1.1 Il triangolo di valutazione della leadership pubblica

Il concetto di prudenza, storicamente e filosoficamente associato al concetto di saggezza, se applicato all'era moderna acquisisce un significato con sfumature diverse, più attinenti all'immagine di *smart leadership*, ovvero una leadership aderente alla realtà dei fatti e con uno sviluppato senso di proporzione e riflessione. Molte volte nel corso di questa analisi è stata sottolineata l'importanza che

<sup>32</sup> Ibidem, p.145.

sussiste nella distinzione fra quelle che sono solamente le percezioni di un leader e la consapevolezza dello stato reale dei fatti come discriminante all'interno dei processi di gestione della crisi, ma non si era mai fatto riferimento fino ad ora al quadro più ampio all'interno del quale questa distinzione si inserisce e acquista maggior significato: la democrazia. Come spiegato da Charles Edward, accademico americano e professore di scienze politiche ed economia all'università di Yale, l'assetto democratico, a differenza di tutte le altre forme di governo, ha la capacità di produrre soluzioni intelligenti e brillanti per ogni situazione complessa e di adattarsi a circostanze mutevoli, capacità che lui definisce "l'intelligenza della democrazia"<sup>33</sup>. Ebbene, la leadership pubblica, sviluppando un atteggiamento prudente e dunque realistico, deve facilitare questo compito attribuito alla democrazia, diventarne braccio operativo, fornendo soluzioni concrete e non frutto di infondate impressioni. Questo atteggiamento deve essere coltivato nel tempo attraverso la riflessione critica e un'attitudine al dialogo e al confronto.

Una parte molto importante della leadership pubblica è rappresentata dal sostegno e della legittimità che il leader riceve dai suoi *follower* i quali, di fatto, definiscono il leader stesso<sup>34</sup>. Leader e *follower* sono due facce della stessa medaglia: non esiste l'una senza l'altra. Ecco perché risulta di fondamentale importanza nella valutazione della *performance* della leadership il grado di sostegno ricevuto dall'ambiente lavorativo e, più in generale, sociale in cui si opera. Nelle società democratiche esiste poi una perenne tensione fra il potere conferito al popolo e chi, nel concreto, governa lo Stato. La leadership pubblica democratica infatti appare piena di sfide perché deve essere esercitata rispettando numerosi limiti istituzionali e affrontando una continua diffidenza pubblica. Come è ben noto, si crea una catena nella quale la sovranità dei cittadini viene delegata ai rappresentanti eletti i quali a loro volta delegano le funzioni esecutive al governo. Alla fine di questa catena si trovano nuovamente i cittadini i quali potranno scegliere di premiare quegli stessi leader rivotandoli oppure di punirli votando per candidati diversi. Da questa dinamica si deduce che in mancanza di un efficace supporto da parte anche solo di una delle parti coinvolte in questa catena di deleghe, il sistema non funziona. Questo non significa che non sia possibile manifestare posizioni opposte a quelle ricoperte dai leader (in tal caso si parlerebbe di sistemi autoritari), ma piuttosto si vuole sottolineare come l'ottenimento di sostegno è tanto impattante quanto la perdita dello stesso. Riportato alle dinamiche del *crisis management*, questo dovrebbe insegnare una delle più basilari lezioni: non è possibile superare una crisi da soli.

---

<sup>33</sup> C. Edward, 1965, *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*, Free Press, New York.

<sup>34</sup> London Business School, 2011, *Business Strategy Review*, Stuart Crainer Editor and Aldridge Print Group, Londra, p. 21.

Dal punto di vista invece dell'affidabilità, una buona leadership emerge dal bilanciamento dinamico fra i vari poteri (esecutivo, legislativo e giudiziario) all'interno del sistema. I tre poteri sono complementari fra loro e, fra questi, emerge in particolar modo il ruolo del potere giudiziario al quale viene istituzionalmente affidato il compito di controllare che vengano rispettati i principi e i valori ai quali i leader si devono attenere e ispirare. Una buona leadership infatti richiede che vengano onorate questi obblighi di responsabilità.

Accanto alla descrizione del triangolo valutativo, è poi necessario precisare ulteriori aspetti. In primo luogo, per valutare la leadership pubblica è essenziale definire la portata della valutazione, ovvero definire che cosa si vuole includere nell'analisi e a che livello. Molti leader per esempio operano sia a livello internazionale che a livello locale, ricoprendo molti ruoli diversi fra loro che a loro volta presentano sfide di natura differente. Davanti a questi casi, bisogna decidere che prospettiva utilizzare, se valutare la prudenza, il sostegno e l'affidabilità ad ogni livello o se invece formulare considerazioni più generali, ricordando che più ci si concentra su episodi o azioni specifiche, più si potrà effettuare una valutazione precisa, ma anche dalla rilevanza probabilmente molto bassa. In secondo luogo, è bene chiarire fin dal principio quando si intende elaborare una valutazione sulla base del paragone con un altro leader e utilizzare il metodo comparativo, cosa che molto spesso accade, anche se solo implicitamente. Il punto centrale in questo caso diventa quindi capire e scegliere chi è effettivamente eleggibile come controparte. Da una parte, potrebbe risultare più semplice paragonare il leader con il proprio predecessore, dall'altra potrebbe offrire una visione più completa il paragone del leader in questione con una figura ricoprente lo stesso ruolo, ma in un altro Paese per esempio. È essenziale quindi definire quali sono gli aspetti che si vogliono far emergere attraverso la comparazione, considerando contesti politici, sociali e culturali.

Che cosa accade poi se i tre criteri suggeriscono giudizi contrastanti? Una prima possibilità è la situazione di trade-off machiavellico fra *smart-leadership*, e quindi prudenza, e leadership affidabile<sup>35</sup>. In altri termini, quanto si può accettare di rinunciare al rispetto di valori e principi morali per raggiungere fini ammirevoli. Una seconda possibilità è il compromesso fra leadership legittimata (supporto) e *smart leadership* (prudenza). Questa situazione è riscontrabile per esempio in momenti di forte austerità e pressione internazionale, come accadde con la crisi del debito greco. La scelta di mantenere i ruoli invariati prevalse su quella di agire con misure drastiche fino a quando il rischio di default non cambiò gli equilibri. Terza e ultima possibilità è quella per la quale si viene a creare un trade-off fra leadership legittimata e leadership affidabile, riscontrabile soprattutto all'interno delle organizzazioni no-profit, per esempio. In questi casi il leader di riferimento è talmente identificativo

---

<sup>35</sup> P. 'T. Hart e L. Tummers, 2019, *Understanding public leadership*, Zeger van der Wal, Leiden University, p. 153.

della missione e degli scopi dell'organizzazione e la sua leadership talmente legittimata nel tempo che, nonostante un calo dell'affidabilità, si tende a mantenerla inalterata.

### *1.6.2 Un approccio a cinque step*

Gli autori Paul 'T Hart e Lars Hummers, nel tentativo di superare i limiti imposti dal triangolo di valutazione appena esposti, hanno proposto un approccio a cinque step per guidare l'esercizio di valutazione della leadership. Il primo step riguarda la determinazione dell'obiettivo della valutazione e dunque decidere che cosa deve emergere dall'analisi. Il secondo step riguarda invece la portata della valutazione, chi o cosa deve essere esaminato e a che livello, specificando, se utilizzata, che tipo di comparazione si intende effettuare. Il terzo step riguarda l'uso del triangolo di valutazione e la sua ponderazione, a seconda che si tratti di un procedimento deduttivo o induttivo. Nel primo caso, è necessario utilizzare un approccio costruito su misura e adattare il triangolo e i suoi criteri alla situazione che si intende valutare; nel secondo caso invece diventa molto importante che chi opera la valutazione spieghi il ragionamento secondo il quale applicherà un determinato criterio al leader o all'evento preso in considerazione. Lo step successivo riguarda invece la raccolta di informazioni necessaria per garantire la fondatezza all'operato. Anche le informazioni ricercate e le loro fonti cambieranno a seconda del taglio e del disegno scelto per la valutazione. L'ultimo step concerne infine la creazione di una forma comunicativa convincente per illustrare i risultati della valutazione, possibilmente in linea con gli obiettivi prefissati. Per essere considerata qualitativamente valida, una valutazione infatti deve dimostrare di essere stata sviluppata in linea con ciò che inizialmente si è dichiarato di voler dimostrare; contrariamente, trattasi solo di un esercizio stilistico fine a se stesso. Come abbiamo visto, gli out-come possono variare moltissimo, da una valutazione ex ante a una valutazione ex durante, da una piccola analisi di un evento specifico a considerazioni più ampie e complesse: l'importante è che tutte queste siano coerenti e trasparenti nel far capire sulla base di quali criteri, parametri e obiettivi sono state costruite<sup>36</sup>.

Nel paragrafo successivo unirò tutti gli strumenti fino a qui forniti approfondendo la crisi nazionale provocata dall'uragano Katrina negli Stati Uniti nel 2005, ricordata non solo per la portata devastante dell'evento, ma anche e soprattutto per l'inefficace e fallimentare risposta che venne fornita dalle istituzioni americane ad ogni livello, individuale, corporativo, filantropico e governativo. L'obiettivo è quello di fornire un'accurata analisi delle dinamiche intercorse, delle cause del fallimento della risposta alla crisi e una successiva valutazione della leadership, facendone emergere le zone d'ombra.

---

<sup>36</sup> Ibidem, p.156.

### *1.7 Il caso dell'uragano Katrina: un fallimento di leadership*

Con la risoluzione numero 437, il 15 settembre 2005 la Camera dei Rappresentanti americana crea la commissione bipartitica per l'investigazione sulla preparazione e sulla risposta all'uragano Katrina che si abbatté sugli Stati Uniti ad agosto dello stesso anno (the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina - "the Select Committee"). La commissione aveva il compito di condurre "*a full and complete investigation and study*" sullo sviluppo, coordinamento ed intervento delle autorità locali, dello Stato e del governo federale americano inerenti alle attività di preparazione e di risposta alla catastrofe alla luce degli ormai manifesti fallimenti istituzionali e gestionali del fenomeno. Il 15 febbraio 2006 la Commissione ne rilascia il report finale, reso poi pubblico dal governo americano, recante il titolo "*A failure of Initiative: Final Report of the Select Committee to investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina*"<sup>37</sup>. L'intento della commissione è piuttosto chiaro e articolato nei seguenti punti:

- Scoprire perché la presa di coscienza della situazione è stata così nebulosa fin dall'inizio e per così tanto tempo;
- Scoprire perché tutti i residenti, specialmente quelli più in difficoltà, non sono stati evacuati più rapidamente;
- Capire perché gli aiuti sono arrivati in ritardo;
- Capire perché il livello di preparazione e di risposta all'uragano è variato così tanto da Stato a Stato, da contea a contea, da città a città;
- Comprendere perché il governo ha reagito in maniera fallimentare a tutti i livelli in risposta ad un uragano che era stato predetto e previsto con estrema accuratezza;

L'argomentazione principale della commissione infatti, facendo principalmente riferimento ai piani di evacuazione e alla modalità con cui essi sono stati eseguiti, verte sul fatto che l'uragano Katrina è stata una crisi non solo prevedibile, ma addirittura già predetta ("*This crisis was not only predictable, it was predicted*") davanti alla quale non c'è stata la pianificazione necessaria ("There were plans, but there was not enough plan-ning"). Unendo i fatti alle informazioni e ai dati raccolti, la Commissione giungerà a definire la gestione di questa crisi un fallimento di iniziativa, nonché un fallimento di leadership ("**If 9/11 was a failure of imagination, then Katrina was a failure of initiative. It was a failure of leadership**").

La maggior parte delle problematiche identificate dalla commissione riguardano la presenza di buchi all'interno del processo di passaggio delle informazioni ("*information gaps*"). Un livello

---

<sup>37</sup> Select Committee of the House of Representatives, 2006, *A Failure of Initiative: Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina*, U.S. Government Printing Office, Washington.

numericamente e qualitativamente più alto di informazioni sarebbe stato uno strumento molto potente per contrastare l'uragano, ma, come sostenuto dalla Commissione, gli Stati Uniti hanno infelicemente dimostrato di avere un governo ancora analogico in un'era ormai del tutto digitale. In altri termini, il governo americano, a tutti i livelli, non è stato in grado di accedere, conservare e condividere informazioni, specialmente in un momento di crisi. Urge sottolineare che quando si parla di informazioni non ci si riferisce solamente ai dati relativi all'uragano e alle previsioni che vennero fatte sul fenomeno, ma anche all'insieme di elementi costitutivi dei sistemi sui quali si è abbattuta la catastrofe, dalle condizioni degli argini della città di New Orleans al numero di cittadini non in possesso di un mezzo proprio; dalla percentuale di anziani (notoriamente più ostile ad abbandonare la propria abitazione) presente nelle aree minacciate alla condivisione dei dati relativi al traffico. È mancata la capacità di far arrivare le informazioni giuste al momento giusto alle persone giuste in maniera sicura ed efficace, sia all'interno delle giurisdizioni, sia dei dipartimenti, delle città e dello stesso governo. Come già anticipato, la Commissione ritiene che la crisi dell'uragano Katrina sia stata prima di tutto un fallimento di iniziativa, intendendo con questo termine il potere o l'abilità di iniziare o proseguire con determinazione seguendo un piano o un compito. Riflettendo sulla crisi dell'11 settembre e sulla definizione che ne venne data al tempo, ovvero una crisi di immaginazione, la Commissione trova che ci sia un nesso fra i due eventi e fra le due definizioni: immaginazione e iniziativa sono due componenti fondamentali della leadership e richiedono entrambe un buon grado di informazione, nonché un ottimo sistema di condivisione dei dati. Il fallimento a cui si è assistito sia a livello locale che a livello statale e federale nel rispondere in maniera più efficace al fenomeno che, ribadisco, nella teoria era stato predetto già da alcuni anni e nella pratica era stato pronosticato cinque giorni prima con un'accuratezza allarmante, dimostra che, a quattro anni e mezzo dall'11 settembre, gli Stati Uniti non sono stati in grado gestire un'ulteriore catastrofe.

L'insuccesso di iniziativa è stato anche un fallimento di azione: tutti i piani elaborati per far fronte al fenomeno mancavano di adattabilità e flessibilità e, come si è già avuto modo di spiegare, un approccio rigido e non elastico può paralizzare l'intervento e l'intero sistema. Ecco che l'uragano Katrina è l'esempio perfetto di come una crisi può mettere in stallo autorità, istituzioni e governi, completamente sopraffatti dalla portata della crisi stessa che, in questo caso, non solo ha rappresentato la catastrofe naturale più costosa nella storia degli Stati Uniti, ma anche una delle più mortali: 108 miliardi di dollari di danni e 1836 vittime.

Di seguito analizzeremo la risposta fornita dalle autorità a livello locale nella città di New Orleans, a livello statale negli Stati del Mississippi, Alabama e Louisiana ed infine le decisioni prese a livello federale da parte della Casa Bianca e delle agenzie nazionali per la gestione delle emergenze.

### 1.7.1 Il caso di New Orleans: leadership e crisis management a livello locale

New Orleans è la principale città dello Stato della Louisiana, con una popolazione di 391,000 abitanti e una superficie di 438,8 km<sup>2</sup>. La città sorge sulle sponde del fiume Mississippi il che la rende molto vulnerabile alle inondazioni. In ricordo delle esperienze pregresse e consapevole della sempre più crescente fragilità del sistema, nel 2004 l'ente federale per la gestione delle emergenze FEMA (in inglese: *Federal Emergency Management Agency*) creò e riprodusse un esercizio di simulazione immaginando che un forte uragano, denominato Pam, di categoria 3 colpisse la città di New Orleans. L'obiettivo dell'esercitazione era quello di aiutare le autorità e i *crisis manager* a sviluppare efficienti piani di risposta alle catastrofi all'interno dello Stato americano. Lo scenario dell'uragano Pam fu premonitore se si considerano le stime che vennero fatte relativamente al numero di persone da evacuare, al numero di strutture, case e persone colpite, al numero di rifugi e mezzi per l'assistenza necessaria, nonché al quasi totale *shut-down* delle comunicazioni e alla portata delle inondazioni che avrebbero reso gran parte delle zone non abitabili per molti anni a seguire. La simulazione venne poi inserita in un piano più ampio, incrementato da una serie di workshops atti a studiare 25 possibili scenari catastrofici fra cui il primo ad essere scelto e analizzato fu proprio un uragano sulla città di New Orleans. Nonostante l'apparente preparazione, l'uragano Katrina ha messo in luce molte fragilità che non vennero di fatto previste dalle attività elaborate o che, forse, vennero previste, ma non ritenute abbastanza importanti da essere fortificate e migliorate. Per esempio, la simulazione dell'uragano Pam è stato spesso criticata per essersi focalizzata troppo sul periodo post-catastrofe e troppo poco sulla creazione di iniziative che avrebbero potuto ridurre la portata della catastrofe stessa. L'uragano Katrina poi ha effettivamente evidenziato le difficoltà delle autorità nell'attuare un piano per assistere le persone durante l'evacuazione e nel provvedere un adeguato piano di protezione e assistenza. In primo luogo, si potrebbe dunque obiettare come sia stato possibile ritenere valido un piano, quello derivante dalla simulazione, che ritiene accettabile che 300,000 persone siano bloccate in una città completamente inondata e che altre 60,000 siano destinate a perdere la vita.

In secondo luogo, bisogna ricordare che gli argini che proteggono New Orleans non sono stati costruiti con l'intento di resistere agli uragani più violenti, ma solo ai cosiddetti "*standard hurricane*", nonostante sia impossibile darne una definizione precisa vista la rapidità con cui questi fenomeni si evolvono. Tutti gli attori-chiave a livello locale, statale e federale erano al corrente della condizione degli argini. Per questo motivo, sono stati numerosi i progetti proposti per la loro fortificazione, la cui gestione e manutenzione è esclusivamente responsabilità delle autorità e organizzazioni locali. La molteplicità di organizzazioni coinvolte nel processo di conservazione e ispezione degli argini e il livello di disaccordo fra le stesse, non ha però permesso un controllo duraturo, continuo e preciso. In molti casi infatti progetti proposti da alcune organizzazioni per

irrobustire gli argini e mitigare in parte gli effetti delle inondazioni sono state rigettati da altre, con il risultato di una totale paralisi decisionale e operativa. La condivisione delle responsabilità fra le varie organizzazioni ha rappresentato, in questo caso, un importante motivo di fragilità del sistema. Non c'è stato spazio per il confronto costruttivo e la collaborazione fra le parti. Durante la simulazione dell'uragano Pam, venne infatti considerata la totale inondazione della città, prevedendo che quegli argini non avrebbero retto, se non fosse che, in seguito agli allarmanti risultati ottenuti, non sia stato attuato nemmeno un sistema di allarme in caso di tracimazione delle acque. Riassumendo, nonostante l'individuazione delle problematiche e delle possibili soluzioni, la mancanza di coordinazione fra gli organismi coinvolti nella manutenzione degli argini e la non reattività davanti ai risultati della simulazione hanno condannato la città di New Orleans alla totale inadeguatezza per affrontare la potenza dell'uragano Katrina.

In terzo luogo, una fallimentare performance di leadership da parte della governatrice Blanco e del Sindaco Nagin. Secondo molti cittadini di New Orleans, intervistati dalla Commissione, il più grande fallimento a livello locale è stato il fatto che la leadership non abbia preso in considerazione che i residenti più poveri non avessero i mezzi per evacuare, aggiunto al fatto che il governatore Blanco avrebbe dovuto predisporre l'obbligo di evacuazione con molto più anticipo e che il sindaco Nagin si sarebbe dovuto coordinare meglio con Amtrak, il sistema di trasporto extraurbano su ferrovia degli Stati Uniti. Nonostante entrambi fossero pienamente coscienti della gravità della situazione e nonostante avessero rilasciato dichiarazioni pubbliche nelle quali esprimevano le loro preoccupazioni nei giorni precedenti, né Blanco né Nagin ordinarono un obbligo di evacuazione fino alla mattina del 28 agosto, subito dopo che Katrina raggiungesse categoria 5, 19 ore prima che l'uragano si abbattesse sulla terraferma e in una città in cui l'80% della popolazione usa mezzi pubblici. Fino a quel momento erano stati comunicati messaggi non chiari ai cittadini, ai quali era stata suggerita una "volontaria", "precauzionale", "raccomandata", ma mai obbligatoria evacuazione. Benché avessero entrambi l'autorità di richiedere tutte le risorse necessarie per facilitare lo sgombrò della città e benché sapessero con quale probabilità l'uragano avrebbe prodotto una massa d'acqua tale da superare gli argini della città, nessuno dei due ha esercitato questi poteri dichiarando un ordine vincolante di evacuazione. L'uragano Katrina è stato un fenomeno eccezionale che richiedeva misure eccezionali che entrambi i leader non hanno saputo prendere e questo è riscontrabile nella scelta del sindaco Nagin di procurare un rifugio a coloro che non avevano mezzi per allontanarsi piuttosto che anticipare ed evitare la difficoltà di queste persone fornendo loro le modalità per poter allontanarsi dalla città. Come risultato, più di 70,000 persone sono rimaste a New Orleans e sono state portate in salvo solamente dopo l'inondazione. Per completezza d'analisi, bisogna ricordare che una parte della popolazione, oscillante fra il 10% e il 25% e principalmente composta da anziani, scelse

volontariamente di rimanere nella propria casa, giocando a quella che è stata definita una “*hurricane roulette*”, nella speranza che l’uragano si sarebbe abbattuto da qualche altra parte. Di regola, anche nel caso in cui venga dichiarata l’evacuazione obbligatoria, le autorità americane non possono in alcun modo forzare le persone ad abbandonare la propria abitazione contro la loro volontà. Infatti, ne la governatrice Blanco ne il sindaco Nagin diede l’ordine di costringere le persone a lasciare la propria casa. Ad ogni modo, nessuno saprà mai quale sarebbe stata la percentuale delle persone che volontariamente avrebbero scelto di rimanere se fossero state proposte valide alternative di evacuazione o se la comunicazione da parte delle autorità fosse stata più chiara. Questo scenario si trova totalmente in contrasto con quanto scritto nel piano di evacuazione generale di New Orleans, il quale prevede “procedure speciali per evacuare persone prive di trasporto personale” e anche “mezzi di trasporto per coloro che utilizzano normalmente i mezzi pubblici per spostarsi” e ha come obiettivo principale “l’utilizzo di tutte le risorse disponibili per evacuare velocemente e in sicurezza tutte le aree minacciate della città”. Questo dimostra che, nonostante il piano di evacuazione riconosca che ci siano persone impossibilitate ad andarsene autonomamente dalla città, nessuna disposizione a riguardo è stata presa. Si è piuttosto preferito creare rifugi in loco, senza prendere in considerazione il fatto che la popolazione rifugiata a New Orleans sarebbe comunque stata quella più colpita. In aggiunta, i preparativi per la protezione di queste persone furono del tutto inadeguate, dal momento in cui i centri di raccolta che vennero creati non vennero pensati per accogliere, nutrire e dissetare migliaia di persone per svariati giorni. Venne costituito il *Superdome*, definito “*refuge of last resort*”, letteralmente “rifugio di ultima spiaggia”, all’interno del quale si riunirono fra le 15,000 e le 20,000 persone. Ben presto le condizioni al suo interno deteriorarono. Il tetto della struttura crollò non appena l’uragano approdò sulla terraferma e l’acqua cominciò ad entrare; le uniche luci funzionanti rimasero quelle di emergenza e, senza corrente elettrica, l’aria condizionata era fuori servizio; in più, la pressione generata dall’acqua bloccò i bagni nei quali si cominciò a creare un fetore insostenibile giorno dopo giorno. Quello che doveva essere un centro di assistenza per la popolazione rimasta a New Orleans non fu altro che un luogo in cui le persone vennero messe ulteriormente a rischio e, per di più, in condizioni degradanti. L’evacuazione successiva allo scoppio dell’uragano fu effettuata in una situazione di totale emergenza e solamente a parte dall’01.30 del mattino del 31 agosto. La stessa governatrice Blanco dichiarerà di aver realizzato le conseguenze dell’inondazione solamente il martedì 30 agosto, quando le venne permesso di recarsi a New Orleans. La richiesta continua di mezzi per evacuare i centri di assistenza creò un ambiente di totale frustrazione, non essendoci un numero di bus sufficiente per trasportare tutti. Senza considerare il fatto che, per quanto riguarda i bus reperibili all’interno della città (soprattutto scuolabus), furono pochi quelli che si offrirono di guidarli,

essendo la maggior parte dei presenti totalmente inesperta nell'evacuare un quantitativo tale di persone.

Nulla di tutto questo doveva accadere vista la prevedibilità dell'evento e la consapevolezza della portata che avrebbe avuto. A livello locale, i leader di riferimento non hanno avuto alcun tipo di capacità nel fornire la risposta giusta alle problematiche presentate dalla crisi, trattando con superficialità sia la fase di anticipazione, sia di pianificazione, sia di intervento. L'ordine di un'evacuazione obbligatoria è arrivato in ritardo, potendone garantire l'attuazione solamente in parte, in un contesto di mala comunicazione e paura collettiva. Per queste ragioni, l'evacuazione della città di New Orleans è stata definita incompleta ("*incomplete evacuation*") il che ha portato ad un numero di morti molto più alto del previsto e a una pessima gestione del piano di soccorso.

### *1.7.2 Mississippi, Alabama e Louisiana: leadership e crisis management a livello statale*

L'evacuazione è la parte centrale e anche più problematica del processo di preparazione ad un uragano. Stati come l'Alabama, Mississippi e Louisiana hanno piani di evacuazione prestabiliti e anni di esperienza alle spalle nella loro implementazione. In generale, in tutti e tre gli stati l'evacuazione della popolazione ha avuto successo.

In Mississippi, la maggior parte delle città vennero evacuate prima del 28 agosto e mentre questo accadeva, il personale del Dipartimento dei Trasporti del Mississippi collezionava e riportava i dati in tempo reale sul flusso del traffico nelle principali strade preposte alla fuga per poterli condividere con le autorità e regolare lo scorrimento delle auto in maniera adeguata. Un dato interessante riguarda la parte di popolazione che non riuscì ad andarsene in mancanza di soldi per fare benzina alla macchina. Trattandosi di una popolazione che, nella maggior parte dei casi, basa le proprie spese su un reddito fisso e non molto alto, a fine agosto in molti avevano già terminato il denaro disponibile e, nonostante fossero muniti di un mezzo per evacuare, non riuscirono a trovare un modo per procurarsi la benzina. Numerosi sono stati i dibattiti su chi avrebbe dovuto procurare benzina e gas a coloro che non se li sono potuti permettere, fra chi sostiene che fosse una responsabilità del governo e delle agenzie federali e chi invece afferma che fosse un dovere delle autorità statali e locali. Interrogato dalla Commissione, il sottosegretario del FEMA affermò che l'agenzia non si occupa della fornitura di benzina e trasporti e che questa non è in alcun modo una responsabilità del governo federale, ma piuttosto dei governi statali e locali. Quello che è certo è che, nonostante l'evacuazione in Mississippi sia stata generalmente di successo, nessuno fra i crisis manager di riferimento ha considerato procedure speciali per la fornitura di benzina ad una parte della popolazione.

In Alabama, l'attuazione del piano di evacuazione iniziò relativamente presto, garantendone un risultato positivo. Le autorità cominciarono a suggerire l'evacuazione volontaria 36 ore prima che

l'uragano colpisse la terraferma, rendendola poco dopo obbligatoria. La sfida più grossa che lo Stato dovette affrontare fu lo spostamento di una buona parte della popolazione sulla parte costiera dello Stato nei giorni precedenti in vista dei festeggiamenti del Giorno dei Lavoratori che, in Alabama, cade agli inizi di settembre. Essendo la costa affacciata sul Golfo del Messico, punto di origine dell'uragano, sarebbe chiaramente stata una delle zone più colpite. Per questo motivo le autorità cominciarono dall'evacuazione delle località marittime in maniera tale da non creare una paralisi del traffico.

In Louisiana, fatta eccezione per la città di New Orleans, l'evacuazione della popolazione è stata generalmente ben gestita. Basandosi sulle accurate previsioni del servizio meteorologico nazionale, lo Stato ha eseguito conference call per il coordinamento di tutti i dipartimenti in un tempo piuttosto ristretto considerando che le previsioni indicavano che i primi segnali dell'uragano si sarebbero cominciati ad avvertire, in Louisiana, già dal venerdì 26 agosto (la catastrofe scoppierà a partire dal lunedì 29 agosto). Per questo, già dalla mattina successiva, molti distretti vennero evacuati prima su base volontaria e poi con ordinanza vincolante via via che l'uragano si avvicinava. Lo Stato esercitò inoltre una stretta collaborazione con le autorità del Mississippi e del Texas per il passaggio di informazioni sul traffico e sulle problematiche riguardanti l'assistenza della popolazione.

In conclusione, la Commissione ha ritenuto che il coordinamento fra dipartimenti, un'efficace condivisione delle informazioni e un buon livello di comunicazione nei confronti dei cittadini nei giorni precedenti alla crisi e un processo piuttosto rapido di *decision-making* hanno fatto sì che a livello statale ci sia stata un'adeguata gestione della crisi, se non altro per la parte relativa all'evacuazione. Che cosa, quindi, non ha funzionato a livello di leadership statale? Il vero problema ha riguardato la fragilità del sistema comunicativo dopo lo scoppio dell'uragano sulla terra ferma. L'intero sistema di infrastrutture per le comunicazioni nei tre Stati, infatti, è stato quasi completamente distrutto, se non totalmente come in Mississippi. Questo significa che in una situazione di totale pericolo, trentotto centri del 911, numero unico di emergenza per la maggior parte degli Stati americani, erano fuori servizio. Oltre 20 milioni di chiamate nel solo giorno successivo all'approdo dell'uragano sulle coste non sono andate a buon fine e tutti i sistemi di rete dei dipartimenti di polizia, delle stazioni dei vigili del fuoco e dei pronto soccorso sono rimasti non funzionanti in Mississippi, Alabama e Louisiana per almeno tre giorni. Questa situazione, nella sua tragicità, era largamente prevedibile, se non in parte già predetta. Nella simulazione che venne fatta per la città di New Orleans, infatti, era stato considerato il totale *shut-down* delle comunicazioni, fattore ipotizzabile anche per le altre aree minacciate dal fenomeno vista la portata e la potenza che vennero attribuite a Katrina prima ancora del suo approdo. Nonostante ciò, non venne fornito alcun supporto di rete al sistema di telecomunicazioni nei tre Stati e non venne prevista alcuna alternativa

o misura speciale affinché i cittadini in difficoltà potessero rivolgersi alle autorità di riferimento. Questo inciderà in maniera cospicua anche sulla risposta che venne fornita a livello federale, contribuendo a creare confusione e incertezza sulla reale evoluzione del fenomeno. In Paesi come gli Stati Uniti dove l'amministrazione e la *governance* in momenti di crisi sono strutturate in più livelli ricalcando la nota forma di stato federale, il risultato finale dipenderà sempre dal lavoro di ogni singola parte coinvolta nel processo, essendo queste intrinsecamente collegate fra loro. Come si vedrà nel prossimo paragrafo, le difficoltà derivanti dal sistema di comunicazione e un approccio inadeguato da parte del Presidente e del suo staff, determineranno una fallimentare performance della leadership nazionale.

### *1.7.3 Il ruolo della Casa Bianca e delle agenzie federali*

A livello nazionale, fra la Casa Bianca e la FEMA, venne preposto per gestione del fenomeno il Dipartimento Nazionale di Sicurezza e venne creato un piano di risposta nazionale. Il dipartimento di Sicurezza divenne la principale fonte di consulenza del Presidente, al tempo George W. Bush, sull'evoluzione del fenomeno, responsabile dell'abilitazione del Presidente ad utilizzare la sua autorità per dirigere tutte le agenzie, in particolar modo il Dipartimento della Difesa, per la risposta alla crisi. conseguentemente, molte decisioni critiche vennero prese anche dal segretario del nuovo dipartimento, fra cui anche quella su quando attuare il piano di intervento nazionale. Nell'esaminare la performance della leadership a livello federale, bisogna prima di tutto entrare nel merito di come sia funzionato il passaggio di informazioni fra il Dipartimento in questione e la Casa Bianca. Dal report finale della Commissione si evince che il Presidente potesse e dovesse essere meglio informato sulla gravità delle circostanze, essendo lui stesso il comandante in capo alla risoluzione delle crisi, esattamente come delle forze armate. A differenza di quanto accade per la gestione delle forze armate, il Presidente non dispone di una figura dalla comprovata esperienza per la gestione delle catastrofi e questo richiede, quindi, che il suo coinvolgimento avvenga il prima possibile così che ci sia il tempo necessario di capire la situazione e confrontarsi su quali sono le decisioni migliori da prendere. Non c'è dubbio infatti che un efficiente *advisory system*, con il giusto grado di supporto psicologico e un alto livello di affidabilità contribuisca a migliorare la performance della leadership in momenti di forte pressione e stress. Stando a quanto riportato dalla Commissione, il Segretario del Dipartimento di Sicurezza non era ne un esperto di uragani ne possedeva molta esperienza nella gestione di disastri naturali. Un esperto in materia infatti avrebbe sicuramente capito, per esempio, che gli argini della città di New Orleans non avrebbero mai retto all'urto dell'uragano, ne avrebbe riconosciuto le sfide e avrebbe fornito le soluzioni adeguate. In realtà, i commenti rilasciati dal Presidente Bush sul fatto che non si aspettasse che gli argini della città cedessero fanno pensare che non abbia ricevuto i

consigli e il supporto che ci si aspetta il Presidente degli Stati Uniti riceva. È poi ragionevole pensare che i ritardi nel riconoscere che ci fosse bisogno di missioni di assistenza da parte del Dipartimento della Difesa siano stati provocati da un mancato coinvolgimento a tempo debito del Presidente. La Commissione conclude che, vista l'accuratezza con cui erano state previste le conseguenze dell'uragano sulla città di New Orleans, il Segretario avrebbe dovuto disegnare un piano di azione in larga scala non più tardi di sabato 27 agosto, giorno in cui il servizio meteorologico nazionale dichiarò la categoria 4/5 dell'uragano e giorno in cui il Presidente dichiarò, con estremo ritardo, lo stato di emergenza in Alabama, Mississippi e Louisiana. Il Segretario del Dipartimento di Sicurezza indugiò nell'attuazione del piano nazionale di risposta, decisione che venne presa solamente 36 ore prima che l'uragano approdasse sulla terra ferma, nonostante le pressioni da parte della Casa Bianca. Il più grande fallimento della leadership federale è stato il fatto di non aver saputo riconoscere le conseguenze che questo uragano avrebbe avuto e di non avere mobilitato nell'immediato le risorse necessarie per l'evacuazione delle città inondate. Si sarebbe dovuto attuare fin da subito quello che viene definito un *"push system"*, ovvero una risposta proattiva da parte del governo federale il quale, prevedendo i danni e il livello di emergenza, avrebbe dovuto fornire assistenza alle zone minacciate prima dello scoppio dell'uragano, anche in assenza di determinate richieste da parte degli Stati o delle autorità locali.

Inoltre, la Commissione ritiene che vi sia stata un'estrema confusione sulle responsabilità che ogni ruolo comporta. Nonostante sia gerarchicamente ben definita, in circostanze di stress collettivo e disorganizzazione, la politica federale di coordinamento degli organi coinvolti nella gestione del fenomeno è risultata macchinosa e complessa, non permettendo un passaggio adeguato di informazioni e contribuendo a creare incertezza su chi fosse responsabile di fare cosa. Come illustrato dalla figura 1.2. il *framework* all'interno del quale si sviluppa la pianificazione e la gestione della crisi è piuttosto articolata, soprattutto se si pensa che ne esiste una replica esatta sia a livello statale e anche locale. In questi casi, la coordinazione è la chiave. Un'azione coordinata significa che i partner all'interno del network collaborano per fornire una valida soluzione a problemi critici e questo comprende una chiara suddivisione del lavoro e delle responsabilità che non può lasciare spazio a sovrapposizioni di ruoli. La creazione del nuovo Dipartimento per la Sicurezza nazionale in un certo senso inglobò le agenzie della FEMA dispiegate sui territori interessati e contribuì a destabilizzare i responsabili all'interno delle agenzie sul ruolo che avrebbero dovuto avere all'interno della vicenda.

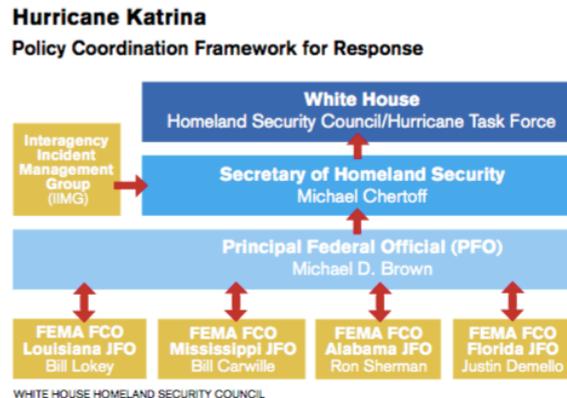


Figura 1.2. Framework politico di risposta alla crisi a livello federale

Come già anticipato, per la coordinazione di questa complessa struttura politica, è fondamentale coinvolgere in tempo la figura del Presidente. Questo non accadde. George W. Bush, infatti, mantenne una visione ingiustificatamente ottimistica dei danni causati dall'uragano e la convinzione che questo non avrebbe mai messo in crisi i sistemi di risposta locali e statali. Come risultato, Bush è rimasto molti passi indietro rispetto all'evoluzione degli eventi e questo ha influenzato negativamente tutte le decisioni chiave a livello di leadership federale, fra cui quella di dispiegare tutte le risorse militari e di assistenza alla popolazione già a partire dalla prima settimana in cui Katrina colpì le coste dei tre Stati. Per molti giorni il Presidente, soprattutto a causa delle poche e non adeguate informazioni ricevute sulla situazione, continuò a governare come se nulla stesse accadendo, risultando quasi indifferente e completamente distaccato dalla realtà dei fatti<sup>38</sup>. Quando cominciò a mettere in atto alcune delle misure di risposta alla crisi dalle logiche simili a quelle utilizzate l'11 settembre, grazie alle quali in quell'occasione ottenne molto successo soprattutto dal punto di vista comunicativo, questa volta gli si ritorsero contro poiché evidenziarono ancora di più la discrepanza fra il suo fallimentare tentativo di assicurare la popolazione e l'allarmante stato delle condizioni nei tre Stati colpiti. In conclusione, la leadership di Bush ha sofferto soprattutto perché ne lui ne il suo staff ne chi ricopriva un ruolo consultivo e informativo ha saputo comprendere che si era appena concretizzato lo scenario peggiore possibile fra quelli già analizzati negli anni precedenti attraverso simulazioni e workshop.

#### 1.7.4 Valutazione della leadership di George W. Bush durante l'uragano Katrina

L'obiettivo di questa valutazione ex durante della leadership di George W. Bush è capire quali siano stati i principali errori che portarono il Presidente e il suo staff a una fallimentare gestione

<sup>38</sup> P. 'T. Hart e L. Tummers, 2019, *Understanding public leadership*, Zeger van der Wal, Leiden University, p.123.

dell'uragano Katrina. A tal fine, verranno utilizzati tre parametri di valutazione, nonché tre capacità fondamentali e correlate fra loro che i leader devono mostrare in momenti di crisi:

- *Sense-making*: la capacità di avere un quadro chiaro e accurato degli eventi, del loro impatto e del loro significato;
- *Decision-making*: mobilitazione, attuazione e, se necessario, aggiustamento delle precedenti risposte del governo in casi di emergenza;
- *Meaning-making*: controllare lo stress collettivo fornendo, in maniera autorevole, una spiegazione della crisi, delle sue implicazioni e della maniera in cui il governo intende procedere<sup>39</sup>;

Per quanto riguarda il primo aspetto, bisogna considerare che l'uragano Katrina fu una crisi nazionale, domestica, che non comprendeva alcuna controparte straniera. Al suo scoppio, dunque, l'amministrazione Bush era quasi totalmente dipendente dalle informazioni che pervenivano dai governi locali e statali, senza l'aiuto di partner internazionali (come invece accadde durante la crisi delle Torri Gemelle). Si è già avuto modo di descrivere ampiamente quali furono le difficoltà relative al sistema di comunicazione e a questo si deve aggiungere un alto livello di frammentazione delle autorità, sia nelle agenzie federali sia nei governi statali e locali. Inoltre, attori chiave per la gestione delle emergenze sono stati lasciati troppo distanti dal Presidente e dal suo staff, come per esempio il Direttore generale della FEMA, con il risultato che è stato impossibile confrontarsi con la Casa Bianca su quali fossero le strategie d'azione migliori. Altri attori chiave, come la governatrice della Louisiana Blanco e il sindaco di New Orleans Nagin, avrebbero potuto tenere continuamente aggiornato il Presidente, ma furono completamente travolti dalla magnitudine del disastro per non parlare dei consiglieri più fidati di Bush i quali non erano nemmeno vicini ad avere un controllo effettivo sul passaggio di informazioni. Prendendo in considerazione le sfide che si presentano alla leadership in questa prima fase di analisi, ovvero la previsione della portata dei danni umani e materiali e l'urgenza di un piano di assistenza a livello federale, ci si scontra con un paradosso: il governo americano non ha saputo far fronte ad una minaccia, un uragano per l'appunto, piuttosto comune nella storia degli Stati Uniti. Gli Stati Uniti sono stati molto più colpiti da disastri naturali che da attacchi terroristici, eppure la gestione dell'uragano Katrina è risultata molto più problematica della catastrofe dell'11 settembre, nonostante non fosse stata formulata alcuna previsione su quest'ultima. Nella sua totalità

---

<sup>39</sup> P. 'T. Hart, K. Tindall, C. Brown, 2009, *Crisis Leadership of the Bush Presidency: Advisory Capacity and Presidential Performance in the Acute Stages of the 9/11 and Katrina Crises*, Article in *Presidential Studies Quarterly*, Wiley Publisher.

quindi, l'amministrazione Bush non riuscì mai ad avere una panoramica chiara dell'evento ("*common operative picture*"<sup>40</sup>), dovuta a una mancanza di coordinazione, comunicazione e organizzazione interna.

Da un punto di vista strategico, e dunque di *decision-making*, l'uragano Katrina presentò la sfida di decidere a che grado e in quale forma dovesse essere procurata l'assistenza federale, possibilmente con il diretto controllo delle operazioni da parte del Presidente. Inizialmente, il Presidente e il suo staff considerarono Katrina un "*routine hurricane*", sottostimando la portata del fenomeno. Davanti ad un sempre più elevato livello di emergenza, a penalizzare la prontezza della risposta fu il fatto che Bush non poté decidere autonomamente dal momento in cui, per il dispiegamento delle truppe militari a fronte di una crisi domestica, il presidente degli Stati Uniti deve ottenere il supporto o l'accondiscendenza da parte dei governatori degli Stati. In Louisiana, dove lo staff della governatrice Blanco era convinto che l'amministrazione Bush stesse solamente giocando al "gioco delle colpe", venne posto un veto che non permetteva l'arrivo delle truppe inviate da Washington.

Dal punto di vista del *meaning-making*, Bush ha dovuto assicurare la popolazione sul fatto che una quantità di risorse sufficienti erano state dispiegate a livello federale mentre la crisi continuava ad avanzare e a crescere sempre di più. In questa fase, le sfide principali riguardavano spiegare ai cittadini un fenomeno sul quale non arrivavano informazioni dai governi locali e federali e nel quale non si poteva individuare un nemico, qualcuno da incolpare. L'inefficacia degli interventi federali, la passività con cui il Presidente sembrava gestire la crisi, la disorganizzazione per l'assistenza delle vittime, creò una spirale di insoddisfazione e sfiducia collettiva che sfociò in situazioni di forte sofferenza sociale e accuse di razzismo allo stesso Presidente, poiché le classi più colpite dall'uragano furono le più povere delle aree minacciate, principalmente composte da afroamericani.

Si può concludere che la crisi provocata dall'uragano Katrina abbia definitivamente distrutto la reputazione del presidente Bush come *crisis manager*. Facendo riferimento alle tre caratteristiche proposte dal triangolo valutativo, la leadership della Casa Bianca non si è dimostrata né affidabile, né prudente, né legittimata da un vasto supporto, concretizzando quello che è passato alla storia come un totale fallimento di iniziativa e di leadership. Ora la domanda che ci si potrebbe porre è: "Gli Stati Uniti avranno imparato la lezione?"

### *Conclusioni*

Ho iniziato questo percorso sulla *crisis leadership* partendo dalla definizione di crisi, evidenziando come al giorno d'oggi essa sia un fenomeno molto difficile da interpretare. Coinvolge sempre più

---

<sup>40</sup> Ibidem, p. 19.

attori, arene e interessi ed è diventato parte della nostra quotidianità. Ne ho analizzato le caratteristiche, le cause e le sfide in relazione al processo di *crisis management*, suddiviso in quattro fasi distinte. Ho descritto i requisiti che leader e manager devono avere per poterla affrontare e ho fornito gli strumenti utili per valutarne l'operato in maniera oggettiva. È emerso il concetto di *resilient leadership*, ovvero la capacità di assumersi rischi, affrontare le minacce e ricominciare più forti di prima e ho spiegato che, andando avanti nel tempo, sarà sempre più difficile desiderare il "rischio zero" e prevenire crisi complesse. Il caso dell'uragano Katrina rappresenta una delle prime sfide del XXI secolo alla resilienza della leadership americana. Ai fini della mia analisi, ho scelto questo specifico evento perché, oltre ad essere un perfetto ed esemplificativo caso studio per spiegare in che modo fallisce una leadership, fornisce alcune riflessioni e piccoli spunti per valutare in maniera più completa l'evoluzione della *crisis leadership* americana fino a oggi. In altri termini, molti degli aspetti e delle dinamiche riscontrati nella gestione della crisi da parte dell'amministrazione Bush si possono facilmente ritrovare oggi, in forme diverse, all'interno della risposta alla crisi pandemica da SARS-Cov-2 fornita dall'amministrazione Trump. Aver scelto l'America, poi, ha un significato ben preciso: essendo questa una tesi focalizzata sul tema della leadership, non si possono non prendere in considerazione gli eventi che hanno contrassegnato la storia recente degli USA, unica potenza egemonica globale e incontrastata per 75 anni. Trattasi infatti della potenza economica e militare più forte del mondo, di un Paese che a seconda della propria leadership è in grado di cambiare gli equilibri mondiali. Ciò che accade in America ha una rilevanza globale, soprattutto quando si tratta di leadership. Tre eventi sconvolgeranno l'America nei primi anni del XXI secolo e, fra questi, la risposta all'uragano Katrina sarà quella più fallimentare e che raccoglierà meno sostegno da parte della società civile e dai governi stranieri. Quindici anni dopo la storia si ripete, con personaggi, sfide e conseguenze dalla portata differenti, ma con le stesse condizioni e dinamiche di fondo. È per questo motivo che, se si dovesse rispondere alla domanda finale, gli USA non sembrano aver imparato la lezione.

Sviluppare una buona leadership nei momenti di crisi è diventato un fattore integrante della *governance* pubblica e lo diventerà ancora di più negli anni a venire, caratterizzati da un intreccio sempre più stretto fra economie e società. Questo significa che turbolenze economiche, sociali o politiche in un Paese avranno effetti non solo all'interno di quel sistema, ma anche sugli altri a lui interconnessi. Tentare di prevenire le crisi rimane un tassello molto importante del puzzle, ma sviluppare una buona capacità di resilienza per far fronte a situazioni di emergenza è diventata una sfida centrale per i leader di oggi alla luce del fatto che non è immaginabile un mondo senza conflitti o senza minacce. In altri termini, i leader devono riconoscere che ciascuna crisi è un mix di potenziali rischi e opportunità che può insegnare qualcosa di nuovo sul sistema in cui viviamo e che prima

davamo per scontato<sup>41</sup>. Mai come con lo scoppio della crisi sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19 questo risulterà vero.

## **2. LA LEADERSHIP PUBBLICA DURANTE LA PANDEMIA DI SARS-COV-2**

### *2.1 Una premessa*

In questo capitolo, il filo rosso che seguirò riguarderà la gestione della crisi provocata dalla pandemia di Sars-Cov-2 fornita da alcuni Paesi, confrontando leadership di successo e leadership fallimentari. Per ragioni di spazio, analizzerò tre casi specifici: il caso degli Stati Uniti come esempio di leadership fallimentare, completamente sopraffatti dalla portata del fenomeno in opposizione al caso della Cina<sup>42</sup> che ha saputo invece sfruttare la pandemia come un'opportunità per avvicinarsi di più al mondo occidentale, mostrando una solida leadership non scalfita dallo scoppio del virus. Seguirà un'analisi della risposta fornita dall'Unione Europea, in cui la pandemia ha evidenziato ancora di più le ormai note differenze fra gli Stati membri e i leader che ne sono a capo. Nello specifico, cercherò di definire chi fra loro si è riconfermato un buon leader, chi è riuscito a guadagnarne il titolo e chi invece non ha saputo essere all'altezza della situazione. Tengo a specificare che, nonostante accademici, giornalisti, sociologi e letterati abbiano già formulato qualche analisi relativa al tema, trattasi di uno studio per

---

<sup>41</sup> P. 'T. Hart e L. Tummers, 2019, *Understanding public leadership*, Zeger van der Wal, Leiden University, p.137.

<sup>42</sup> Per correttezza d'analisi, è bene specificare che le leadership (democratiche) di successo nella gestione della pandemia all'interno del panorama asiatico sono state quelle di Corea del Sud, Singapore e Taiwan. Tuttavia, ai fini del mio elaborato, analizzerò il caso della Cina in contrapposizione agli Stati Uniti, considerato il peso politico ed economico che il Paese orientale ricopre a livello internazionale e che, come verrà analizzato nel terzo capitolo, sta lentamente portando la Cina a ricoprire il ruolo di leader mondiale al posto degli Stati Uniti.

lo più sperimentale dato che il mondo si trova ancora pienamente immerso in questa vicenda dalle dinamiche talmente variabili che solo fra qualche anno sarà possibile fornire un quadro più ampio. L'intento del mio lavoro è quello di spiegare le cause di alcuni fallimenti e di alcuni successi all'interno del panorama delle leadership pubbliche in questo primo periodo di convivenza con il virus SARS-Cov-2 facendo riferimento agli strumenti di analisi descritti nel primo capitolo e seguendo le orme della valutazione effettuata sul caso dell'uragano Katrina. A mio avviso, infatti, i due fenomeni presentano delle caratteristiche comuni: l'assenza di un nemico da combattere, la prevedibilità della portata dei danni e ultimo, ma non per importanza, il fatto di aver messo in ginocchio la fino ad ora incontrastata leadership americana la quale, ancora una volta, non ha saputo leggere adeguatamente i segnali di una crisi già predetta. Il punto focale di questo capitolo è dimostrare che, mai come in questo caso, una crisi è entrata a far parte della nostra quotidianità e che, vista la sorpresa con cui la minaccia si è abbattuta sulle società di oggi, solo le leadership resilienti ne usciranno vincitrici. Inoltre, comincerò ad allargare le maglie della riflessione sulla leadership pubblica, analizzandola non solo da un punto di vista nazionale, ma anche internazionale. A mio avviso, non è possibile slegare la performance domestica dei leader dall'immagine e dalla reputazione che gli altri Paesi avranno di quel leader in seguito a quella specifica performance: avere successo a livello nazionale significa, molto spesso, essere credibili e affidabili a livello internazionale. In questo capitolo si comincerà a cogliere come la pandemia di SARS-Cov-2 e la gestione che ne è stata fornita abbia accelerato quelle dinamiche che, già prima della crisi, stavano facendo presagire uno slittamento di potere nella leadership globale.

## *2.2 Stati Uniti: background del sistema americano di risposta alle pandemie*

La storia americana contiene molti esempi di epidemie che hanno causato migliaia di vittime, come per esempio l'influenza spagnola del 1918 che uccise mezzo milione di americani (quattro volte il numero dei soldati americani morti nella seconda guerra mondiale), la febbre asiatica del 1957 che ne uccise 70,000 e la SARS del novembre 2002 classificata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità con un tasso di mortalità al 15% (cinque volte la percentuale che venne associata alla spagnola del 1917). Nel novembre del 2005, il presidente George W. Bush, davanti alla possibile diffusione di influenza aviaria, annunciò la strategia nazionale per combattere la minaccia e per proteggere i cittadini americani dalla trasmissione del virus (*National Strategy for Pandemic Influenza*) e, allo stesso tempo, venne creato il dipartimento di salute e servizi sanitari per il piano di risposta all'influenza (*U.S. Department of Health and Human Services Influenza Plan*). Entrambi delineeranno le linee guida che ancora oggi vengono utilizzate dagli Stati Uniti nella gestione delle pandemie.

A differenza di un disastro naturale o di un attacco terroristico, le crisi dovute allo scoppio di una pandemia sono per lo più gestite dagli ospedali e dal sistema sanitario. La leadership, in queste occasioni, è quasi totalmente nelle mani dei centri di salute specializzati e delle agenzie federali che provvedono ai servizi sanitari, supportata dal servizio della polizia e dei militari per quanto riguarda il controllo delle misure di sicurezza e di contenimento. Il sistema sanitario, infatti, non può sconfiggere una pandemia da solo<sup>43</sup>. Le agenzie federali, statali e locali sono chiamate in gioco a sostenere le sfide che si presentano all'intera comunità scientifica e medica, oltre alla fondamentale collaborazione di attori internazionali come la già citata Organizzazione Mondiale della Sanità e governi stranieri. Dal momento in cui la risposta iniziale ad una pandemia è gestita dalle strutture sanitarie, il livello della loro preparazione è un punto cruciale. Negli Stati Uniti, essendo queste per la maggior parte delle strutture private, l'influenza del governo americano sulla loro preparazione e sulle loro attività è molto meno rilevante rispetto a quella che il governo esercita su polizia e vigili del fuoco, per esempio, che sono entrambe organizzazioni pubbliche<sup>44</sup>. A livello federale dunque, tutte le attività di risposta alle emergenze sono regolate dal *National Response Framework (NRF)*, il quale guida le agenzie federali all'assistenza e al supporto degli stati e dei governi locali. Il NRF risponde allo Stafford Act, secondo il quale la partecipazione dei vari attori nella gestione della crisi deve avvenire seguendo una gerarchia esecutiva: le attività inizieranno prima a livello locale, poi a livello statale e solo in ultima istanza proseguiranno a livello federale<sup>45</sup>. Se davanti a una calamità naturale il NRF fa scattare il meccanismo per il quale sia la FEMA a coordinare le azioni governative (come abbiamo visto accadde per l'uragano Katrina), nel caso di una pandemia fa sì che entri in gioco il *National Incident Management System (NIMS)*. Uno dei maggiori contributi del NIMS è quello di creare un lessico comune per la gestione del fenomeno così da facilitare le comunicazioni fra i vari livelli governativi. Grazie all'annesso denominato *Biological Incident Annex*, il NRF specifica che le agenzie federali devono essere pronte a fronteggiare una pandemia nei suoi diversi aspetti. Questo comprende sorveglianza, identificazione della popolazione a rischio, controllo del contagio, aumento delle risorse alla sanità pubblica a livello locale e statale, coordinamento delle attività in suolo americano con le azioni prese a livello internazionale, individuazione dei focolai e delle modalità di trasmissione del virus, sviluppo e distribuzione degli appropriati vaccini, medicinali o trattamenti

---

<sup>43</sup> A. H. Cook, D.B.Cohen, 2008, *Pandemic Disease: A Past and Future Challenge to Governance in the United States*, Wiley public Health Emergency Collection, consultabile al sito: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7169208/#b12>

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Lo *Stafford Disaster Relief and Emergency Act*, abbreviato *Stafford Act*, è una legge federale americana approvata nel 1988. È stata redatta per fornire uno schema d'azione sistematico a livello federale per l'assistenza dei governi statali e locali. Grazie a questa legge è stato messo in piedi il meccanismo secondo il quale, davanti alla dichiarazione di emergenza da parte del presidente in carica, entra in azione la FEMA (*Federal Emergency Management Agency*) con il compito di coordinare le attività governative nella gestione del fenomeno.

medici e assistenza alle forze dell'ordine<sup>46</sup>. Questo significa che, generalmente, le autorità locali e statali cominceranno per prime nella risposta alla pandemia, ma il governo federale fornirà il supporto necessario in una o in tutte le modalità indicate. A questa struttura, come già anticipato, viene aggiunta nel 2005 la *National Strategy for Pandemic Influenza* e il suo piano di implementazione davanti alla paura che si potesse diffondere l'avaria negli Stati Uniti. Questa strategia ha l'obiettivo di andare oltre il supporto al sistema sanitario, coinvolgendo anche le attività del settore privato, le attività economiche e quelle riguardanti la sicurezza della nazione e del mondo. Definisce i compiti delle autorità a tutti e tre i livelli. Per quanto riguarda quello nazionale, la *mission* è quella di capire le implicazioni internazionali della pandemia, di assicurare una reattività del governo federale attraverso piani di azione e di assistenza ai governi locali e statali e di guidare il settore privato affinché sia di supporto a quello pubblico. Gli Stati federati e i governi locali invece devono rispondere con misure volte al contenimento dei contagi, cercare di integrare anche strutture non sanitarie della pianificazione della risposta al virus, provvedere ad informare la popolazione e creare campagne educative. Il piano di implementazione poi sottolinea che la ricerca di un vaccino, lo sviluppo di medicinali anti-virali e la loro distribuzione è piena responsabilità del governo federale, come anche il controllo del rispetto delle misure di sicurezza, di contenimento e di quarantena. Ci sono molte sfide che si pongono davanti al governo in questi casi: coordinare e far comunicare in maniera efficiente i tre livelli di *governance*, soprattutto per quanto riguarda le informazioni sulla diffusione dei contagi; applicare immediatamente misure che contengano la pandemia se quelle utilizzate da Stati e distretti risultano insufficienti; infine, controllare la paura e non fomentare il panico. La paura che suscita la diffusione di una pandemia globale può essere più problematica della pandemia stessa: le sole percezioni negative degli individui possono influenzarne in maniera altrettanto negativa i comportamenti, come anche i trend economici e le scelte politiche. In conclusione, un efficiente sistema sanitario, la collaborazione fra settore pubblico e privato, il coordinamento della *governance* multilivello e un'efficiente condivisione delle informazioni sono gli ingredienti per una ricetta perfetta in termini di gestione delle pandemie negli Stati Uniti.

### 2.3. *La leadership di Donald Trump*

Sul complesso sistema appena descritto, si impianta la leadership di Donald Trump, diventato il quarantacinquesimo presidente degli Stati Uniti nel 2016. Personaggio controverso, irriverente e non ortodosso, ha completamente stravolto il mondo della leadership americana. Per spiegare il fenomeno

---

<sup>46</sup> A. H. Cook, D.B.Cohen, 2008, *Pandemic Disease: A Past and Future Challenge to Governance in the United States*, Wiley public Health Emergency Collection, consultabile al sito: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7169208/#b12>

Trump molti si sono basati sul suo background personale per fornire una spiegazione del suo modo di fare politica, ma questa scelta contiene due limiti fondamentali: il primo, il background personale di Trump non può, da solo, spiegare il suo stile di leadership e secondo, un focus esclusivo su Trump come individuo è insufficiente per spiegare i suoi effetti sulla politica e sulla società americana. Bisogna invece considerarlo anche come soggetto politico, come istituzione. Ciò che infatti rende Trump un presidente unico nel suo genere e nella storia degli Stati Uniti è quanto il suo background psicologico deteriori la sua capacità di essere un presidente convenzionalmente efficiente<sup>47</sup>. Un temperamento aggressivo, una bassa soglia dell'attenzione e un quasi inesistente controllo degli impulsi ostacolano e intralciano la sua leadership tanto da essere stata definita più volte immatura. Allo stesso tempo è bene notare che negli ultimi tempi sono stati erosi molti vincoli alla presidenza americana e questo ha permesso a leader deboli di diventare potenti presidenti. Tutti i presidenti, poi, sono stati oggetto della satira con caricature politiche della loro immagine e nel caso specifico di Trump, egli è sempre raffigurato come un ragazzino viziato o un bambino capriccioso, figure che si collegano facilmente al concetto di immaturità utilizzato per descrivere la sua leadership. Quello che stupisce però è che lo stesso Trump, i suoi collaboratori, i suoi seguaci e i suoi alleati parlano di lui allo stesso modo tant'è che il presidente in prima persona ha dichiarato che quando pensa a se stesso sa di non essere la persona più matura fra gli individui e che gli sembra non sia cambiato nulla in lui dal primo anno di liceo. Molte sue biografie sottolineano proprio questo suo aspetto, ovvero che pare non aver avuto uno sviluppo emozionale e psicologico da quando era giovane. Gli stessi segretario della Difesa James Mattis e il capo dello staff alla Casa Bianca Jhon Kelly hanno affermato di sentirsi a tutti gli effetti le sue babysitter<sup>48</sup>, senza contare i numerosi commenti provenienti da subordinati, collaboratori e supporters che confermano questo profilo.

È importante fare attenzione: ciò che contraddistingue Trump dagli altri presidenti non è il fatto che molto spesso si arrabbi furiosamente. Questa affermazione è superficiale e incorretta dato che chiunque arrivato a quei livelli di potere può avere momenti di escandescenza. Trump emerge rispetto agli altri perché il suo temperamento aggressivo sabotava la sua amministrazione. Questo suo atteggiamento influenza negativamente il processo di *decision-making e policy-making* in proporzioni a cui non si era mai assistito. La rabbia guida verso decisioni a breve termine, impulsive e dalle conseguenze disastrose nel lungo termine. I conflitti sono più frequenti e i processi di negoziazione molto più costosi, come emerge dalla sua incapacità di arrivare a compromessi e concessioni su accordi commerciali o sui trattati riguardanti il controllo delle armi. Il suo atteggiamento ha poi distorto la selezione di informazioni che gli vengono fornite dal suo staff, dalle

---

<sup>47</sup> D.W. Drezner, 2020, *Immature Leadership: Donald Trump and the American Presidency*, International Affairs 96, Oxford University Press on behalf of The Royal Institute of International Affairs, da p. 383 a p. 400.

<sup>48</sup> P. Radden Keefe, 2018, *McMaster and commander*, New Yorker.

analisi politiche a quelle sulla sicurezza nazionale. In altri termini, le informazioni che lui possiede su qualsivoglia tematica vengono alterate appositamente per far sì che lui non si arrabbi e per non contraddire le sue dichiarazioni in merito, come accade più volte in occasione dei briefing ai servizi segreti<sup>49</sup>.

A livello internazionale e di politica estera, poi, l'incapacità di Trump di rimanere focalizzato sulle problematiche del giorno a causa della sua bassa soglia di attenzione danneggia gli Stati Uniti in due modi. In primo luogo, non gli permette di cogliere le sfumature nei cambiamenti di posizione degli altri Paesi sulle questioni discusse e, in secondo luogo, la sua agitazione ha spesso portato a violazioni dei protocolli diplomatici, il che è visto come un'offesa da parte dei leader stranieri. Gli annunci e le dichiarazioni sulle sue intenzioni politiche che lui stesso rende note principalmente via Twitter generano una spirale di incredulità all'interno del suo staff e a livello internazionale, senza avere la certezza che quella sia effettivamente la linea che intende seguire nel lungo termine. Il tono aggressivo e di sfida che viene utilizzato dal Presidente non fa altro che esacerbare situazioni preesistenti molto complesse e delicate sia all'interno degli Stati Uniti sia internazionalmente. Donald Trump si fida ciecamente del proprio istinto e delle sue visioni il che lo rende particolarmente avverso alla programmazione e all'elaborazione di piani d'azione. Molte delle più importanti decisioni del presidente sono state prese sulla base dell'impulso, come il ritiro delle forze americane in Siria, l'inizio della guerra commerciale con la Cina o le minacce di chiusura della frontiera con il Messico<sup>50</sup>. Prendere decisioni sulla base dell'impulso causa una perdita di credibilità e affidabilità della leadership tanto che, a differenza di quanto si potrebbe pensare, i sondaggi a livello mondiale mostrano un livello di sfiducia più alto nei confronti di Trump rispetto a quello per Vladimir Putin o Xi Jinping, come illustrato nella figura 1.3<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> G. Miller, G. Jaffe, P. Rhuker, 2017, *"Doubting the intelligence, Trump pursues Putin and leaves a Russian threat unchecked"*, Washington Post; J. Walcott, 2019, *"Willful ignorance: inside President Trump's troubled intelligence briefings"*, Time.

<sup>50</sup> Sulla Siria si veda P. Baker, L. Jakes, 2019, *"In Syria, Trump distills a foreign policy of impulse and faces the fallout"*, New York Times; sulla guerra commerciale si veda E. Plott, 2019, *"Trump's two crutches"*, Atlantic; sui confini si veda D. Nakamura, J. Dawsey, S. Min Kim, 2019, *"Twelve days of chaos: inside the Trump White House's growing panic to contain the border crisis"*, Washington Post.

<sup>51</sup> R. Wike, J. Poushter, J. Fetterolf, S. Schumacher, 2020, *Trump ratings remain low around globe while views of US stay mostly favorable*, Pew Research Center, Washington DC.

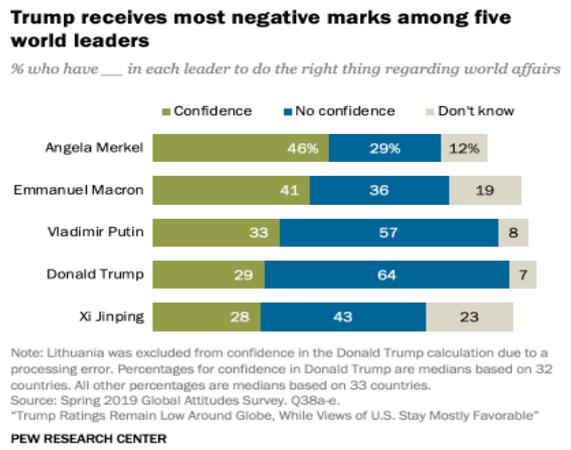


Fig. 1.3. Trump riceve i voti più negativi nel confronto con altri cinque leader mondiali

Come ha commentato un diplomatico messicano: “He has shown us that what’s black at 9 a.m. can be gray at 3 p.m. and white at 7 p.m.”<sup>52</sup>.

La combinazione di tutti questi fattori spiegano perché la leadership di Trump è giudicata inadatta e inefficace a confronto dei suoi predecessori. A questo si aggiunge il fatto che, anche quando i repubblicani possedevano la maggioranza in entrambe le camere, Trump è riuscito a far approvare solo una legge significativa, quella sulle tasse. Ne emerge quindi che i limiti di carattere personale appena descritti si sono intrecciati con i limiti istituzionali che tutti i presidenti americani hanno affrontato. Con limiti istituzionali si intende l’insieme di tutte le istituzioni formali e non formali, di norme sociali, leggi e regolamenti che bilanciano, controllano e attenuano quando necessario il potere esecutivo del presidente. In America, il sistema di bilanciamento del potere esecutivo ha un valore e un’efficacia istituzionale molto forte tanto che la presidenza è considerata fra le due l’istituzione più debole, del tutto dipendente dalla capacità persuasiva del leader che ne è al comando. Si può quindi affermare che Trump sia un presidente debole, incapace di generare il sostegno a lui necessario all’interno delle istituzioni e internazionalmente? Prendendo in considerazione i pochi risultati raggiunti a livello legislativo, lo scarso supporto delle istituzioni americane, la portata più simbolica che pratica delle intese politiche raggiunte con altri leader mondiali, il grado di conflittualità all’interno e al di fuori della sua amministrazione e il suo background personale è ragionevole pensare di sì. Come può quindi un leader con questo profilo e con questo tipo di limitazioni avere il potere di dichiarare unilateralmente guerra ad altri Paesi senza consultare il Congresso, di dichiarare lo stato di emergenza ogni qualvolta avesse l’esigenza di rafforzare i propri poteri, di imporre alte tariffe sul commercio con i partner economici, di ritarare gli Stati Uniti dagli accordi di Parigi sul clima, dal

<sup>52</sup> K. DeYoung, J. Dawsey, 2019, *For inured foreign officials, the sting of Trump’s tweets has begun to dull*, *Washington Post*.

trattato internazionale Open Skies, dal trattato sul nucleare con la Russia, dall'accordo Trans-Pacifico, di vietare il servizio nell'esercito alle persone transgender e di violare trattati e convenzioni internazionali sui richiedenti asilo? Negli ultimi decenni la Casa Bianca ha accumulato una gamma di poteri, formali ed informali, sempre più ampia e Trump ne ha beneficiato. Si potrebbe parlare di un consolidamento di abitudini e consuetudini che hanno rafforzato il potere del presidente, in particolar modo dopo l'attacco alle Torri Gemelle. Come capo dell'esecutivo, il presidente può eludere le consultazioni con gli altri rami del governo in molti modi e questo include, direttive, dichiarazioni, proclamazioni e accordi esecutivi. La trasformazione nel tempo di questa istituzione ha fatto sì che ad oggi, indipendentemente dalla figura di Donald Trump, si parli di "presidenza imperiale", proprio per sottolineare l'accresciuto carattere autoritario dell'esecutivo americano<sup>53</sup>. È chiaro che l'elezione di Trump alla Casa Bianca ha messo in luce ancora di più questo aspetto, avendo lui sfruttato ogni occasione per utilizzare tutte le prerogative che gli appartengono in maniera sfacciata, prepotente e sulla base di una visione estremamente personalistica della realtà. La polarizzazione dell'arena politica americana, basata su un sistema bipartitico, ha poi indebolito molto il potere del Congresso che molto spesso si ritrova bloccato dalla profonda spaccatura fra i due schieramenti. Anche quando il Congresso è riuscito a portare Trump davanti al giudizio della Corte, questa non si è mai espressa definitivamente contro il presidente, sintomo di quanto i giudici nominati da Trump abbiano cambiato l'orientamento della Corte Suprema in una direzione sempre più conservatrice<sup>54</sup>. Se agli occhi di molti Donald Trump risulta un capo di Stato difficilmente stimabile, per tanti altri rappresenta un leader di successo. Non bisogna infatti dimenticare *il perché* Donald Trump sia diventato presidente degli Stati Uniti: a differenza dei democratici e di molti candidati repubblicani prima di lui, ha avuto la lungimiranza e la capacità di parlare in modo semplice e diretto ad una parte di America a cui ormai nessuno si rivolge più. L'America dei minatori, dei venditori di aragoste, l'America degli allevatori di bestiame e che va ancora a cavallo, l'America alla quale importa solamente avere lo stipendio a fine mese, l'America che con lo sfarzo e il progresso delle grandi città come Los Angeles, New York e San Francisco non c'entra nulla. L'America che noi non conosciamo e che finalmente si è sentita rappresentata da qualcuno che sapeva cosa fare. I trend economici americani sembrano confermarlo: i tre indici S&P 500, Dow Jones e Nasdaq del principale mercato azionario mondiale sono migliorati in media oltre il 50%, la disoccupazione è ai livelli minimi da 50 anni (sono aumentati i posti di lavoro anche fra minoranze, afro-americani, ispano-

---

<sup>53</sup> Schlesinger, 1973, *The Imperial Presidency*, Houghton Mifflin.

<sup>54</sup> Nonostante la direttrice sempre più conservatrice assunta dalla Corte Suprema, non si dimentichino le numerose volte in cui la stessa Corte si è opposta alle misure politiche del presidente Trump, come accaduto per quanto riguarda il tema dei diritti della comunità transgender. Sarà interessante assistere all'evolversi della composizione della Corte Suprema in seguito alla morte di Ruth Bader Ginsburg, deceduta il 18 settembre 2020. Se Donald Trump riuscisse a nominare un nuovo giudice prima delle elezioni di novembre, la Corte Suprema avrebbe una netta prevalenza di giudici conservatori.

americani e americani di origine asiatica), il reddito medio delle famiglie è aumentato del 2,3% così come gli stipendi del 2,5% e l'inflazione è poco sopra il 2%, un risultato ottimale<sup>55</sup>. Anche in questo campo sono stati numerosi i dibattiti, fra coloro che ritengono che Donald Trump stia solamente giovando di politiche economiche precedentemente iniziate da Barack Obama e coloro che, come il premio Nobel all'economia Joseph Stiglitz, sostengono che si stiano considerando gli indicatori sbagliati per valutare la reale situazione dell'economia americana e del benessere nazionale.<sup>56</sup> Ciò non toglie che Donald Trump sia considerato da molti americani e da diversi capi di Stato stranieri un leader efficace, determinato e che ha saputo riportare l'America allo splendore di una volta.

Nel prossimo paragrafo analizzerò la risposta degli Stati Uniti di Trump alla pandemia di SARS-Cov-2, crisi che ha definitivamente evidenziato i limiti di Trump come leader e come crisis manager e che ha messo in ginocchio la nazione più potente del mondo.

#### *2.4 Una nazione sopraffatta: crisis leadership negli Stati Uniti ai tempi del Coronavirus*

Nonostante i numerosi avvertimenti, le immense risorse scientifiche e tecnologiche e la grossa esperienza a livello medico, gli Stati Uniti hanno sprecato ogni occasione possibile per tenere sotto controllo la diffusione del Coronavirus. La pandemia di SARS-Cov-2 ha infatti toccato e stravolto ogni aspetto della società americana: la sua leadership miope e poco lungimirante, la non curanza in materia di competenze ed esperienza, l'ineguaglianza razziale, la cultura dei social media, nonché la tendenza all'individualismo<sup>57</sup>. In primo luogo, bisogna ricordare che negli ultimi quattro anni di presidenza, gli Stati Uniti hanno seguito la logica dell'"America First", lo slogan orgogliosamente ideato dall'amministrazione Trump e che riassume perfettamente le intenzioni del presidente: l'America e gli americani prima di tutto il resto. In questo contesto, poi, sarebbe probabilmente più calzante l'espressione "l'America e gli americani prima della Cina", luogo in cui il virus è nato ed ha cominciato a diffondersi. Questa logica è essenziale per capire molte delle scelte del presidente Trump, il quale non si arrende dall'identificare la pandemia come un virus cinese e la Cina come il nemico colpevole da sconfiggere in questa crisi, quando in realtà in questa vicenda non c'è nessun nemico che non sia l'incompetenza. È forse per questo che, fra le tante dimostrazioni di chiusura nei confronti delle dinamiche e dei rapporti internazionali, il posto spettante agli Stati Uniti all'interno del consiglio esecutivo dell'Organizzazione Mondiale della Sanità non è stato ricoperto per circa due anni fino a maggio 2020 quando la pandemia era già esplosa, insinuando che l'Organizzazione stesse

---

<sup>55</sup> R. Barlaam, dicembre 2019, "Trump batte tutti i presidenti americani a Wall Street", Il Sole24Ore.

<sup>56</sup> Secondo l'economista infatti per valutare la buona salute di una nazione bisognerebbe prendere in considerazione l'aspettativa di vita e delle nascite (drasticamente in discesa negli USA), lo stato del benessere diffuso e il cosiddetto "indice della disperazione" (Los Angeles, da sola, conta 59.000 senza tetto e nel solo 2017 i morti per overdose negli Stati Uniti sono stati 70.237, dieci volte il numero totale dei soldati caduti in Iraq e in Afghanistan dal 2001 a oggi).

<sup>57</sup> E. Yong, 2020, "How the Pandemic Defeated America", The Atlantic.

appoggiando il governo cinese e ne stesse coprendo il doppio gioco, accusa seguita dalla decisione del presidente di ritirare gli Stati Uniti dall'Organizzazione. A partire dal 2017 il presidente Trump ha richiamato in patria più di 30 studiosi americani dal Centro per il controllo e la prevenzione delle malattie in Cina e ha ritirato i fondi ad un epidemiologo americano assunto nel Centro. In più, nel 2018, ha smantellato l'ufficio che era stato creato specificatamente per studiare la nascita di nuove pandemie e ha riempito la sua amministrazione di persone con poca esperienza. Nessuno potrà mai sapere se e come sarebbero cambiate le cose se Trump avesse mantenuto un confronto diretto con una squadra di esperti operante direttamente in Cina. L'intelligence americana aveva già segnalato la minaccia del Coronavirus in gennaio, ma il presidente ha deciso di ignorarne i briefings. Fin dalle prime settimane, Donald Trump avrebbe dovuto concentrarsi su una produzione di massa di test per la rilevazione del virus sulla richiesta di ulteriori respiratori e strumenti di protezione negli ospedali. Sono diventati virali i video di alcune infermiere in lacrime in cui spiegano che sono state costrette a licenziarsi per non rischiare di ammalarsi, dato che sono state costrette a lavorare senza alcun tipo di dispositivo per la protezione personale fino a marzo inoltrato. Solo all'interno delle case di cura è stato stimato che abbiano perso la vita in 50,000 fra infermiere e aiutanti e più di 250,000 sono stati contagiati<sup>58</sup>. L'unica misura presa dal presidente, invece, ha riguardato i confini e il 31 gennaio Trump annuncia che gli Stati Uniti avrebbero vietato l'entrata nel Paese agli stranieri che erano recentemente stati in Cina. Questo tipo di divieto però è insufficiente sia a contenere i viaggi, una delle cause maggiori della diffusione del virus nel mondo, sia a contenere il virus stesso dal momento in cui le persone sono solamente stimolate a trovare una terza via di accesso al Paese o più semplicemente a nascondere i propri sintomi. Affidarsi alle restrizioni sui viaggi e non ai test, al tracciamento e al rafforzamento del sistema sanitario è stata sicuramente una decisione poco lungimirante e inadeguata se rapportata a quello che era già stato previsto a inizio gennaio e una possibile prima causa della crisi che si è venuta a creare. Questo, unito alla retorica sulla colpevolezza cinese, dimostra che il presidente Trump ha iniziato a gestire questa crisi con una visione della vicenda completamente distaccata dai fatti reali. Le sue dichiarazioni, poi, lo dimostrano. Il 26 febbraio Trump afferma che i casi stavano diminuendo in maniera tale da raggiungere lo zero in poco tempo. Nei due mesi successivi, circa 1 milione di americani è stato contagiato. Quando il virus è approdato negli Stati Uniti, infatti, ha trovato una nazione in cui poteva facilmente diffondersi senza essere tracciato<sup>59</sup>. Il numero dei test effettuati è stato talmente residuo e i criteri per accedervi talmente complessi, che alla fine di febbraio migliaia di americani erano infetti e solo qualche centinaia era stata sottoposta ai test. Ne deriva che la comunicazione dei dati è stata fin da subito scorretta e imprecisa sia perché,

---

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> Ibidem.

come ho già avuto modo di sottolineare, le informazioni possono essere alterate prima di essere consegnate al presidente sia perché lo stesso Trump non ha guardato in faccia la realtà, contribuendo al perpetrarsi di analisi non veritiere.

Un altro aspetto da analizzare è la condizione in cui versa il sistema sanitario pubblico in America. Gli Stati Uniti spendono solamente il 2,5% del loro enorme budget per la sanità pubblica che si è ritrovata senza gli strumenti necessari per affrontare il sovraffollamento di pazienti negli ospedali e nei centri di servizi sanitari. I 100 milioni di dispositivi medici, fra respiratori e mascherine, che vennero utilizzati durante l'ultima pandemia negli Stati Uniti nel 2009 non sono mai stati rimpiazzati, lasciando la fornitura di queste risorse nelle mani di donazioni da parte della popolazione o da parte di organizzazioni internazionali. Il governo federale avrebbe dovuto mitigare questi problemi comprando le forniture necessarie, ma il presidente Trump, in marzo, annuncia che i governatori statali avrebbero dovuto procurarsele autonomamente, non coordinando il lavoro delle agenzie federali con le autorità locali e statali. Nessuna strategia di risposta nazionale alla pandemia è stata attivata, strumento che come si è visto nei paragrafi precedenti avrebbe potuto innescare la collaborazione fra i vari livelli di *governance*. Il non bilanciamento fra la domanda di servizi e risorse sanitarie e la capacità nel saperli fornire, può sicuramente essere considerata una seconda causa della fragilità americana. A questo si aggiunge l'altissimo livello di diseguaglianza nell'accesso al sistema sanitario. Dei 3,1 milioni di americani che ancora non possono permettersi l'assicurazione sanitaria, più della metà sono di colore e il 30% sono afroamericani. Dinamiche, queste, che affondano le proprie radici nei decenni successivi alla guerra civile, quando i leader bianchi degli Stati in precedenza favorevoli alla schiavitù hanno deliberatamente negato l'assistenza sanitaria alle comunità afroamericane, facendo costruire gli ospedali lontani dai loro centri di aggregazione, segregando i pazienti di colore in aree separate e bloccando l'iscrizione degli afroamericani alle facoltà di medicina. Davanti allo scoppio del Coronavirus, infatti, i poveri e gli afroamericani sono state le porzioni di popolazione più colpite. A peggiorare la situazione, è il fatto che durante la sua presidenza, Trump, oltre ad aver eliminato i programmi di assistenza sanitaria proposti dall'ex presidente Obama volti ad aiutare soprattutto la popolazione afroamericana, abbia più volte sottolineato l'intenzione di ridare l'America in mano ai *veri* americani, ovvero alla popolazione bianca. Inoltre, la legge sulle tasse approvata dal Congresso americano nel 2017 è stata disegnata per lasciare più di 13 milioni di americani senza assicurazione sanitaria in quella che è la nazione con la più bassa aspettativa di vita fra le economie avanzate<sup>60</sup>. *"America First"* e *"Make America Great Again"* significano anche questo: i bianchi prima dei neri, i bianchi di nuovo al potere. Il tutto si

---

<sup>60</sup> J. E. Stiglitz, 2019, *"A very Trumpian Year"*, Our World: Past, present, future, New York Times World Review, Alexandros Koronakis Editor, p.134.

sviluppa poi in un Paese dove, soprattutto per quanto riguarda la sanità, dilaga una visione puramente individualista dato che la maggior parte degli americani ritiene impensabile pagare delle tasse per assicurare che tutti abbiano accesso ai servizi sanitari. Sono un popolo concentrato sul benessere personale e non sul benessere della comunità.

Un terzo aspetto da considerare è la confusione e l'incertezza mediatica a cui si è assistito in questi mesi e al centro di questa confusione c'è Donald Trump. Durante una pandemia, un leader deve mantenere uniti i cittadini, dire la verità e parlare in maniera precisa e trasparente. Nella realtà, il presidente ha più volte contraddetto gli esperti in materia di salute, i consulenti scientifici e anche se stesso. Ha fornito soluzioni fuori da ogni logica pretendendo di sostituirsi al ruolo degli esperti, come quando affermò che l'iniezione di disinfettanti nel proprio corpo poteva essere una valida cura o quando sostenne, contro ogni evidenza scientifica, che la idrossiclorochina, un farmaco antimalarico, guarisse miracolosamente dal virus. In primavera affermò che la pandemia era stata sconfitta quando in realtà i numeri delle morti e dei contagi descrivevano una situazione allarmante. Questo non ha fatto altro che creare incertezza in un momento in cui gli individui, sopraffatti dalla paura, potrebbero potenzialmente credere tutto ciò che appare come una possibile soluzione. L'utilizzo di Twitter ha poi amplificato la cassa di risonanza dei messaggi forvianti del presidente e, per questa ragione, il panico e lo stress collettivo sono aumentati fra la gente la quale si è ritrovata senza una fonte di informazioni sicura e affidabile. Oltre all'asse comunicativo che lega il Presidente al popolo americano, a non aver funzionato è stato anche il passaggio di informazioni fra la Casa Bianca e gli Stati federati. Infatti, si è più che altro trattato di un passaggio di responsabilità, il cosiddetto "*state authority handoff*"<sup>61</sup>, rivelatosi presto un grave errore da parte della leadership presidenziale. In un certo senso, si può affermare che Donald Trump abbia deliberatamente rinunciato ad esercitare una leadership forte durante la crisi, delegandone la gestione principalmente agli Stati. Questa sorta di evasione dalla realtà ha permesso al presidente di dichiarare ormai sconfitta la pandemia e ad annunciare la ripresa dell'economia americana grazie alla riapertura in primavera del Paese. Da questo momento, la frizione fra gli Stati e il governo federale giunge al suo apice. Gli Stati, per poter riaprire i confini, necessitavano di un calo del numero dei casi o quantomeno un calo dei test positivi. A tal fine si sarebbero dovuti effettuare più test, ma così facendo il numero dei casi è destinato a salire, minando quindi i progetti di riapertura del presidente. Ebbene, in totale contrasto con la scienza e gli esperti, Trump dà inizio ad una serie di campagne contro la produzione di test, facendo vacillare gli Stati in una situazione di totale mancanza di leadership a livello federale.

---

<sup>61</sup> M. D. Shear, N. Weiland, E. Lipton, M. Haberman, D. E. Sanger, 2020, "*Inside Trump's Failure: The Rush to Abandon Leadership Role on the Virus*", New York Time.

Esattamente quindici anni dopo lo scoppio dell'uragano Katrina, gli Stati Uniti dimostrano ancora una volta di non essere pronti ad affrontare una crisi già predetta, lasciando spazio alla disorganizzazione governativa e a una leadership inesistente. È logico pensare che Donald Trump sia stato effettivamente responsabile del fiasco americano nella gestione del fenomeno, fra chi ritiene che sia stato tutto studiato appositamente per non fermare un virus che avrebbe decimato la popolazione afroamericana e gli immigrati o per trovare la scusa perfetta per attaccare l'impero cinese; fra chi afferma che il suo unico interesse sia sempre stato solo e unicamente il business, sottostimando volutamente la portata della pandemia, e chi invece pensa che non abbia mai semplicemente avvertito la grande responsabilità che il suo ruolo comporta. Gli unici dati certi sono quelli riguardanti i numeri esorbitanti di contagi e di vittime che mettono gli Stati Uniti al primo posto fra gli Stati più colpiti, davanti a Brasile e India. La pandemia di Covid-19 è stata definita un assalto al corpo dell'America: un'America che deve imparare a prevenire le malattie piuttosto che trarne profitto, a costruire un solido sistema sanitario pubblico, che deve far prevalere un senso di resilienza all'efficienza a tutti i costi e che soprattutto deve eleggere un leader con spirito critico, carismatico e rispettoso della scienza, della logica e della ragione<sup>62</sup>. Perché quando eleggi un presidente, o più in generale un leader, solo sulla base del sentimento di sfiducia che hai nei confronti del governo, come è accaduto nella maggior parte dei Paesi che oggi sono governati da schieramenti populistici, cosa succede quando l'unica cosa che serve è proprio la fiducia nelle istituzioni?

### *2.5 La Cina: il piano di risposta nazionale alle pandemie*

Anche la Cina possiede dei precedenti nella lotta alle pandemie. Fra le più recenti, nel 2002, apparve per la prima volta nella provincia del Guangdong cinese un primo focolaio di SARS (*Severe acute respiratory syndrome*) che produsse un'epidemia della durata di nove mesi con un tasso di mortalità del 9,6%. Questa malattia fu causata da un coronavirus (così chiamato perché al microscopio appare come una corona circolare) che, nel 2017, gli scienziati cinesi rintracceranno nei pipistrelli. Nel 2012, venne rilevato il coronavirus del MERS (*Middle East Respiratory Syndrome*) in Giordania e Arabia Saudita, il quale provocò una pandemia globale che si estese in Cina, Europa e Stati Uniti e che non si è mai conclusa definitivamente (ancora oggi si riscontrano casi in Arabia Saudita). In seguito alla pandemia di SARS, nonostante il governo cinese riuscì a controllarla, il Paese sembrava non avere ancora gli strumenti sufficienti per affrontare crisi sanitarie di questa portata soprattutto a causa della vasta estensione territoriale e della popolazione molto numerosa. Per questo motivo nel 2006, venne redatto dal Ministero della Salute cinese il piano nazionale di prevenzione ed emergenza per

---

<sup>62</sup> E. Yong, 2020, "How the Pandemic Defeated America", The Atlantic.

l'influenza pandemica (*Preparedness and Contingency Plan for Influenza Pandemic of the Ministry of Health*). Il piano si ispira ai seguenti principi:

- Porre la prevenzione al primo posto, organizzando attivamente e implementando la capacità di intervento;
- Assicurare coordinazione e controllo sul luogo; insistere su una leadership uniforme e sul controllo del governo, coordinando i vari dipartimenti ai vari livelli;
- Migliorare e rafforzare la capacità di risposta al fenomeno, in termini di personale, esperienza tecnica e materiali, facendo principalmente affidamento sulla sola abilità della Cina nella gestione delle emergenze;
- Fornire segnalazioni tempestive e azioni efficaci, rafforzando il ruolo della sorveglianza e dei sistemi d'allarme facendo buon uso della scienza e della tecnologia<sup>63</sup>;

Il piano di risposta prevede tre fasi: prevenzione, azione e conclusione. A seconda della portata della minaccia, indicata da una scala cromatica che va dal blu al rosso, dove il blu rappresenta il minimo allarme di rischio e il rosso il massimo, le tre fasi verranno adattate alle sfide presentate dalla crisi.

Nel piano viene specificato che, soprattutto per quanto riguarda la fase della prevenzione, la leadership sarà nelle mani del Ministero della Salute che avrà il compito di designare doveri e responsabilità delle parti coinvolte nel processo, di rafforzare il sistema di sorveglianza, di preparare l'intervento da parte dei servizi sanitari e degli ospedali, di tracciare la diffusione della pandemia, di controllare che le azioni di risposta al fenomeno vengano effettuate con regolarità e di rafforzare la ricerca, lo sviluppo e la distribuzione di vaccini e medicinali. Deve poi costituire meccanismi e canali di comunicazione in collaborazione con i dipartimenti controllati dal Consiglio di Stato e infine fornire suggerimenti sulle procedure da intraprendere e informazioni relative alla situazione pandemica al governo cinese. Per quanto riguarda la somministrazione del vaccino - qualora ve ne fosse uno - un aspetto interessante da notare è che il piano preveda specificatamente che venga data la priorità ad anziani, bambini ed invalidi, aspetto che, se messo in pratica, si contrappone alle dinamiche presenti negli Stati Uniti.

Più di un paragrafo è poi interamente dedicato alla preparazione medica e tecnologica del personale coinvolto nella gestione della pandemia, attribuendo agli istituti nazionali il compito di organizzare workshop di epidemiologia e laboratori almeno una volta all'anno. Tutte le amministrazioni di carattere sanitario sono obbligate, a tutti i livelli, a comunicare le procedure intraprese, i protocolli

---

<sup>63</sup> *Preparedness and Contingency Plan for Influenza Pandemic of the Ministry of Health*, 2006, Draft Version, consultabile al sito della FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) cliccando il seguente link: [http://www.fao.org/docs/eims/upload/219186/national\\_plan\\_ai\\_chn\\_en.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/219186/national_plan_ai_chn_en.pdf)

seguiti e i risultati ottenuti in un continuo scambio di informazioni con il Ministero della Salute che, insieme al Governo Cinese, sorveglierà l'operato di ciascuna amministrazione. Ad ogni modo, nonostante la riconosciuta importanza delle autorità locali, sarebbe un errore non ricordare che la Cina, benchè abbia un vastissimo territorio, è uno Stato unitario che mantiene rigidamente saldi i collegamenti fra queste ultime e il governo centrale. Ciò significa che tutte le decisioni strategiche vengono prese ai vertici del sistema e la forte leadership del partito comunista rimane preminente. Ecco perché, benché questo piano sembri associare al governo centrale<sup>64</sup> un ruolo apparentemente marginale nella gestione delle crisi pandemiche, non bisogna dimenticare che quando ci si riferisce alla RPC (Repubblica Popolare Cinese) si sta parlando di una nazione retta da un sistema a tutti gli effetti autoritario, governata dal solo Partito comunista cinese (PCC), unico soggetto politico riconosciuto nel Paese. A capo del Partito si erge la figura di Xi Jinping, presidente della Repubblica Popolare da marzo 2013, il quale fin dal suo insediamento ha proposto un modello ancora più accentrato del potere che, come si vedrà più avanti, farà sì che per ogni decisione, a qualsiasi livello amministrativo, non venga lasciato spazio all'iniziativa locale se non a determinate condizioni.

## *2.6 La leadership di Xi Jinping*

L'attuale presidente cinese ha fin da subito voluto offrire un'immagine di rottura rispetto ai leader cinesi precedenti attraverso iniziative che lo mettessero in buona luce agli occhi dell'opinione pubblica. Partirò dalla descrizione di quello che è stato definito "il pensiero di Xi Jinping", introdotto nella costituzione cinese nell'ottobre del 2017, che vede il proprio cuore pulsante in due concetti chiave alla guida della leadership del presidente: quello di Sogno cinese e quello di rinascita.

Se dovessero essere indicati due tratti caratterizzanti dei leader cinesi questi sarebbero sicuramente la lungimiranza e la capacità di programmare. Il Sogno cinese è infatti un progetto politico che ha un amplissimo orizzonte temporale e si articola in due obiettivi: quello interno, ovvero realizzare una società "moderatamente prospera" entro il 2021 e quello esterno, ovvero rendere la Cina una nazione pienamente sviluppata, completando il processo di rinascita che la porterà a rivestire nuovamente una posizione di primato nel mondo entro il 2049<sup>65</sup>. Per la prima volta, quindi, alla guida della Repubblica popolare cinese si pone un leader il cui obiettivo abbraccia una visione geopolitica, non solo economica come quella di Mao Zedong e nemmeno solo politica come quella di Deng Xiaoping. Il

---

<sup>64</sup> In questo caso, si considerino il Consiglio di Stato, nonché l'organo amministrativo supremo dello Stato, il quale è incaricato di applicare le leggi e le decisioni approvate dall'Assemblea nazionale del popolo e dal suo Comitato permanente e il Politburo, nonché il vertice decisionale del Partito comunista cinese, il quale supervisiona e controlla il partito concentrando il potere nel suo Comitato permanente, oggi composto da sette membri: il presidente, il premier e altri cinque.

<sup>65</sup> G. Messetti, 2020, *Nella testa del Dragone: identità e ambizioni della nuova Cina*, Mondadori Libri S.p.a, Milano, p. 27.

desiderio di rinascita e il sentimento profondo di patriottismo fanno leva sull'umiliazione nazionale a cui è stata sottoposta la Cina a causa dell'imperialismo delle potenze occidentali e del Giappone tra il 1839 e il 1949. Un tassello molto importante del programma di rinascita e purificazione cinese è la lotta alla corruzione, la "campagna contro le tigri e le mosche". Questa operazione anti-corruzione ha colpito nel tempo più di un milione di burocrati e funzionari dello Stato: le "tigri" non sono altro che i funzionari corrotti di alto grado, mentre "le mosche" i funzionari ugualmente corrotti, ma di basso livello. Xi Jinping ha guadagnato moltissima popolarità grazie a questa campagna e lo stesso PCC ne è stato largamente rafforzato, dal momento in cui pare non siano stati toccati alleati politici, ma solo funzionari appartenenti a fazioni e schieramenti politici antagonisti. In maniera molto aggressiva, Xi Jinping ha rivelato una forte determinazione a combattere possibili erosioni all'interno del Partito comunista ed eventuali ostacoli esterni minanti la realizzazione del suo obiettivo e la sua leadership, accentrando il potere nelle sue mani e circondandosi di persone fedeli e risolte. Molto spesso, si tende a parlare di Xi Jinping come di un "nuovo Mao" ed effettivamente sono riscontrabili alcune caratteristiche comuni ai due leader. Entrambi hanno lavorato per essere un uomo solo al comando: Xi Jinping è Presidente della Repubblica, segretario generale del partito, comandante in capo della Commissione militare, presidente della Commissione per la sicurezza nazionale, capo del Gruppo centrale per le riforme, capo del team economico e cuore del partito<sup>66</sup>. Entrambi hanno rafforzato i controlli sui mezzi di informazione e sugli insegnamenti nelle scuole e nelle università (Xi Jinping porta avanti il recupero del confucianesimo come filosofia di legittimazione) e hanno costruito una narrazione pubblica attorno alla propria figura. Xi Jinping ha fornito un'immagine di presidente vicino al popolo, generando un vero e proprio culto della sua persona grazie a scelte quali, per esempio, presentarsi in pubblico con i capelli grigi anziché nero corvino, diversamente da tutti i suoi predecessori<sup>67</sup>. La differenza sostanziale che sussiste fra Mao Zedong e l'attuale presidente della Repubblica cinese è la mutata natura della nazione. Se la Cina di Mao era povera, rurale e tendente all'isolazionismo, la Cina di Xi Jinping è ormai globalizzata, sempre più avanzata dal punto di vista tecnologico e intenzionata a ricoprire il ruolo di leader mondiale. Particolarmente eclatante è stato il discorso del presidente cinese al Forum di Davos nel 2017, definito da molti un inno alla globalizzazione. "Che vi piaccia o no *l'economia globale è il grande oceano da cui non si può sfuggire*. Qualsiasi tentativo di interrompere il flusso di capitali, tecnologie, prodotti, industrie e persone tra le economie per canalizzare le acque nel mare di nuovo in laghi isolati e torrenti non è possibile. È in contrasto con il trend storico" spiega il presidente, asserendo che i leader mondiali

---

<sup>66</sup> Ibidem, p. 37.

<sup>67</sup> Per decenni i leader cinesi hanno sfoggiato capelli perfettamente neri per apparire più giovani e dare una rappresentazione di compattezza.

dovrebbero impegnarsi “a far crescere un'economia globale aperta per condividere le opportunità e gli interessi attraverso l'apertura ed ottenere risultati vincenti”<sup>68</sup>.

Un altro aspetto da considerare è che con Xi Jinping è stato introdotto un accentramento del potere nelle mani del presidente e del suo ristretto staff, il che comporta che i processi di *decision-making* e *policy-making* siano fortemente centralizzati e rigidamente definiti: questo sistema si chiama *top-down decisionism*. Attraverso questa struttura dei rapporti intergovernativi, la leadership del governo non permette azioni decentrate o esperimenti amministrativi che si discostino dalle decisioni presidenziali. Le autorità locali possono prendere iniziative proprie, ma solo a determinate condizioni, fra cui la concentrazione del potere ai livelli più alti. Di fatto, le autorità locali sono del tutto disincentivate ad utilizzare un approccio *bottom-up*, partendo con decisioni dal basso per arrivare in ultima istanza ai gradi governativi più alti (come per esempio accade negli Stati Uniti per la gestione delle emergenze). Questo atteggiamento si spiega se si pensa alla portata degli obiettivi e dei progetti del presidente: più questi sono grandi, meno devono essere gli organi coinvolti, cosicché il processo sia più rapido senza il rischio di delegare responsabilità a persone inaffidabili. A differenza dei suoi predecessori, Xi Jinping rifiuta molto di più la leadership collettiva, consultazione, la sperimentazione e il confronto fra attori diversi nel processo di *decision-making*. Oltre alla centralizzazione del potere, concretizzatasi durante il XIX Congresso del Partito comunista, il presidente ha utilizzato un nuovo stile comunicativo: è stato il primo leader cinese ad aver fatto un discorso di capodanno in televisione, il primo ad apparire sempre insieme alla moglie durante i suoi viaggi all'estero per fornire un'immagine sentimentale della coppia e il primo ad essere fotografato mentre mangiava noodles in un comune ristorante.

In conclusione, Xi Jinping è un leader di rottura con il passato, determinato, perfettamente consapevole della realtà che caratterizza la Cina di oggi. Creando un culto della sua personalità forse paragonabile solamente a quello di Mao Zedong e propendendo per un approccio più autorevole rispetto ai suoi predecessori, Xi Jinping ha in poco tempo riformato le strutture organizzative e governative cinesi, rifiutando la delega e la decentralizzazione e propendendo per un modello rigido, gerarchicamente ben definito, costituito esclusivamente da persone scelte e fidate di cui lui stesso ne è al vertice. Cuore del Partito comunista cinese, il presidente è il centro nevralgico del processo di *decision-making*, motore della rinascita della nazione e promotore del Sogno cinese la cui realizzazione sembra ancora più vicina in seguito alla pandemia di SARS-Cov-2.

---

<sup>68</sup> Il testo integrale del discorso di Xi Jinping al Forum di Davos, consultabile al seguente link: <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum>

## 2.7 La risposta cinese alla pandemia di SARS-Cov-2

Nel commentare la gestione cinese della pandemia di SARS-Cov-2, l'Organizzazione Mondiale della Sanità si è congratulata con la Cina per la risposta unica e senza precedenti da parte della sanità pubblica che ha invertito i trend in crescita dei contagi (*“unique and unprecedented public health response [that] reversed the escalating cases”*). Ebbene, facendo riferimento principalmente al report rilasciato dall'OMS sulla missione congiunta alla Cina per la risposta alla pandemia da Coronavirus (*Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019*)<sup>69</sup> esaminerò quello che negli ultimi mesi è stato definito da molti “il modello cinese”.

Davanti alla rilevazione di un focolaio di polmonite di natura sospetta a Wuhan, il Comitato Centrale del Partito comunista cinese e il Consiglio di Stato hanno dichiarato lo stato di emergenza. Successivamente sono stati creati un Gruppo centrale di leadership per la risposta al fenomeno con a capo il Premier Li Keqiang (*Central Leadership Group for Epidemic Response*) e il Meccanismo congiunto di controllo e prevenzione del Consiglio di Stato (*Joint Prevention and Control Mechanism of the State Council*). Questi gruppi sono poi stati replicati in scala minore in ogni provincia e in ogni governo locale, formando dei piccoli centri di controllo alle strette dipendenze della leadership centrale. Questa struttura istituzionale ha permesso un alto grado di coordinazione e la creazione di una rigida catena di comando all'interno della quale ogni attore aveva ben chiaro quale fosse il proprio ruolo. Il presidente Xi Jinping ha personalmente diretto e implementato le misure di prevenzione e di controllo e ha richiesto che la gestione della minaccia diventasse la priorità del governo a ciascun livello amministrativo. Il primo ministro si è subito recato nelle zone colpite, fra cui Wuhan, per ispezionare e coordinare le attività di prevenzione dei dipartimenti più rilevanti, mentre il suo vice ha sorvegliato le misure di profilassi in prima linea nella stessa Wuhan.

Tutte le procedure sono state fin da subito attuate con molta rapidità, partendo con un'azione localmente concentrata a Wuhan per poi espandersi efficacemente in tutta la nazione. Il processo di risposta cinese alla pandemia è suddivisibile in tre fasi. La prima ha avuto come obiettivo quello di controllare l'origine dei focolai, bloccare la trasmissione del virus e prevenirne un'ulteriore diffusione. Questo meccanismo si è realizzato partendo innanzitutto dalla chiusura dei *wet markets*<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> *Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019, 2020, World Health Organization (WHO)* consultabile al seguente link: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf>

<sup>70</sup> I *wet markets* derivano dalla tendenza dei consumatori cinesi a preferire prodotti freschi. Il nome deriva dal fatto che la frutta e la verdura vengono lavati sul posto, inumidendo il pavimento (da qui l'uso dell'aggettivo *wet*). Sul dibattito venutosi a creare attorno al *wet market* di Wuhan, ritenuto uno degli epicentri della pandemia, è necessario tenere presente due aspetti: primo, i *wet markets* non sono una tradizione solamente cinese, ma sono diffusi in tutta l'Asia; secondo, non tutti i *wet markets* vendono animali selvatici i quali sono per lo più venduti in appositi mercati, i *wild life markets*. Il consumo di *wild life* è una porzione molto importante del mercato interno cinese, consumo che il governo, in seguito alla pandemia, sta cercando di rendere maggiormente sicuro.

e dalla ricerca della fonte zoonotica. Le informazioni sulla pandemia sono state comunicate all'Organizzazione Mondiale della Sanità il 3 gennaio 2020 e la sequenza genetica del COVID-19 è stata condivisa da parte cinese il 10 gennaio 2020. Da quel momento sono state condotte investigazioni epidemiologiche e test di laboratorio mantenendo sotto stretta sorveglianza tutti i mercati di animali. Durante la seconda fase, l'obiettivo principale è stato quello di ridurre l'intensità della pandemia e tentare di rallentare la crescita dei casi. Nelle province più colpite, come per esempio quella di Wuhan e quella dello Hubei, il focus era sulla cura dei pazienti e sulla riduzione delle morti. Il 20 gennaio 2020, il COVID-19 viene notificato come malattia infettiva di classe B per la quale diventa necessaria la quarantena, il controllo della febbre e riduzione del traffico e dei trasporti. Le aree più minacciate sono state isolate con le quali sono stati vietati i contatti. Sono state allocate nuove risorse negli ospedali, sono state costruite ulteriori strutture sanitarie per accogliere i pazienti e sono stati recuperati edifici non utilizzati affinché fosse data la certezza che tutti i casi sarebbero stati trattati. La terza fase si è concentrata sulla riduzione dei focolai, cercando di raggiungere un equilibrio fra misure di prevenzione e di controllo, sostenere lo sviluppo economico e sociale, mantenere la leadership unificata e attuare le politiche di risposta alla crisi solo sulla base delle evidenze scientifiche. Sono state applicate nuove tecnologie, fra cui l'utilizzo dei *big data* e dell'intelligenza artificiale per rafforzare il tracciamento del virus e la vigilanza sulla popolazione alla quale è stata fornita "un'educazione" sulla pandemia e sulle regole da seguire. Tutte le province hanno collaborato, mandando aiuti nelle zone più colpite nel tentativo di ridurre rapidamente la crescita dei contagi ed è stata avviata una ricerca scientifica di emergenza per sviluppare analisi di diagnosi, terapie e vaccini. La comunicazione del presidente durante la crisi è stata semplice, ma efficace: durante la sua visita a Wuhan, per esempio, invece di elogiare l'operato del governo e della leadership comunista, il presidente ha chiamato "eroi" i medici e gli infermieri intenti a curare i pazienti. Ha parlato della pandemia come di un "male globale" esprimendo in un qualche modo la sua vicinanza agli altri Paesi colpiti e ha annunciato che la Cina investirà il corrispettivo di due miliardi di dollari nella ricerca scientifica. Xi Jinping, attraverso lo stile comunicativo adottato durante la crisi, è come se avesse tolto l'attenzione dei media e dei giornali dalla sua leadership personalistica e dal partito comunista, a parole. Nei fatti, questo approccio di apparente apertura e benevolenza ha avuto l'effetto contrario, accendendo un grande occhio di bue sul leader e sul suo nuovo modo di fare politica.

Il successo del modello cinese va ricercato nelle misure reattive di sorveglianza che hanno fin da subito tracciato il virus, nella rapidità di diagnosi, nell'immediato isolamento delle zone più colpite, nello stretto controllo degli spostamenti e dei contatti e nella grande accettazione da parte della popolazione di tutte queste misure. Organizzazione, coordinazione, rispetto dei ruoli, rapidità,

lungimiranza e uniformità. Urge sottolineare un aspetto di carattere culturale per comprendere meglio l'importanza dell'uniformità di azione avvenuta in Cina, soprattutto se si considera che fra le cause del fallimento degli Stati Uniti è stata elencata anche la natura individualista della società americana. È proprio questa, infatti, la più grande differenza fra la Cina e gli Stati Uniti (e tutte le società occidentali). Se un occidentale è portato a pensare a se stesso come un individuo singolo, slegato da ciò che lo circonda, propendendo per una modalità di pensiero analitica e lineare, un cinese ha un modo di ragionare circolare che vede se stesso e gli altri individui sempre in relazione al contesto di cui fanno parte. Ogni individuo contribuisce al benessere della Cina, priorità assoluta rispetto al benessere personale. È per questo motivo che, davanti allo scoppio della pandemia, individui, governi, province e dipartimenti hanno messo in moto all'unisono gli ingranaggi per far funzionare al meglio la grande macchina governativa cinese al vertice della quale si trova, agli occhi dei cinesi, un leader generalmente apprezzato e legittimato che ha dimostrato fermezza e determinazione in un momento di emergenza e paura collettiva.

### *2.8 Controversie sul modello cinese*

Quanto e in che cosa ha influito il carattere autoritario della Repubblica popolare cinese nella lotta alla pandemia? È veramente possibile per le società occidentali e democratiche ispirarsi al prototipo cinese? Sono in molti, infatti, a ritenere che le misure senza precedenti attuate dalla Cina in risposta alla crisi non possano essere considerate un modello, tantomeno un esempio replicabile nelle società occidentali. Non vi è dubbio che siano numerose le controversie emerse sulla gestione cinese del fenomeno, inquadrabili, fra l'altro, all'interno del più annoso dibattito sul confronto fra democrazia e autoritarismo. In primo luogo, la Cina era a conoscenza dello scoppio della pandemia ben prima che questo venisse comunicato ufficialmente all'Organizzazione Mondiale della Sanità, ritardando così l'applicazione delle misure di sicurezza che avrebbero potuto evitare un gran numero di spostamenti nel Paese in quel lasso di tempo e avrebbero probabilmente fornito vantaggio ad altri Paesi nella pianificazione della risposta. Nonostante il numero crescente dei casi e gli avvertimenti da parte della comunità scientifica, compreso il Dottor Li Wenliang<sup>71</sup>, tutto è stato messo a tacere, stringendo la morsa sui media e sui mezzi di comunicazione, fino a quando non c'è stata evidenza scientifica che il virus si potesse trasmettere fra individui. A partire da quel momento, è stata implementata una stringente politica di disciplina e ordine al fine di evitare falle burocratiche e

---

<sup>71</sup> Oculista presso l'ospedale centrale di Wuhan, fu uno dei primi medici a riconoscere la pericolosità dei casi di polmonite a Wuhan, lanciando l'allarme sul virus il 30 dicembre 2019. Riconosciute le infezioni da coronavirus, il medico riportava tutte le informazioni sul proprio blog e per questo venne convocato dalla polizia cinese per "aver fatto commenti falsi su internet". Il medico muore di Coronavirus il 7 febbraio 2020 e il 2 aprile 2020 è stato dichiarato martire ed eroe nazionale.

amministrative, le più frequenti cause di fallimento di *crisis management*. L'allineamento di tutto il personale coinvolto nella gestione della crisi è fondamentale per realizzare una *governance* congiunta e il sistema di management cinese mostra un'incredibile adattabilità durante le crisi, essendo presenti molti meccanismi che consentono al governo centrale di riorientare le dirigenze verso quella che è considerata la priorità centrale<sup>72</sup>. Primo, tutti i dirigenti considerati incompetenti o impreparati ad affrontare una determinata minaccia sono trasferiti altrove per consentire che quelle posizioni chiave siano ricoperte da esperti in materia. Durante la pandemia da Covid-19, per esempio, i segretari del PCC nella provincia dello Hubei e di Wuhan sono stati sostituiti da ufficiali più esperti scelti dal governo centrale. Secondo, lo Stato cinese fornisce numerosi incentivi politici ai dirigenti più performanti durante una crisi, valutandoli sulla base della loro performance ed incoraggiando una forte dedizione alla causa. Poco dopo aver dichiarato il lockdown a Wuhan, il governo ha rilasciato il seguente annuncio: "*party committees at all levels must encourage members, especially cadres to dedicate to this campaign ... .cadres should be evaluated by their performance in the frontline ... .generous promotion and praise should be offered to well-performing cadres*"<sup>73</sup>. Terzo, vengono utilizzate molte sanzioni disciplinari, come la sospensione dall'incarico, il licenziamento o pubblica diffida per coloro che non agiscono efficacemente. È stato stimato che nella sola provincia dello Hubei siano state notificate più di 3000 azioni disciplinari dall'inizio della pandemia a maggio 2020<sup>74</sup>. Questa educazione alla disciplina è stata accompagnata da un rafforzamento dell'affidabilità dei governi e delle amministrazioni locali, facendo firmare loro dei contratti di responsabilità indicanti specifici target da raggiungere. Il non raggiungimento degli obiettivi porta ad un'azione disciplinare. Alla luce di questa rigida struttura di controllo sulle autorità locali, si può ipotizzare che i ritardi iniziali nella comunicazione sul virus da parte cinese all'OMS possano derivare anche da difficoltà e timori delle autorità locali nel trasmettere informazioni non del tutto accertate al governo centrale. In Cina, sbagliare ha delle conseguenze.

È evidente quindi che, attraverso i meccanismi appena descritti, il governo cinese abbia potuto dirigere il processo di *crisis management* nella direzione da lui scelta e abbia potuto controllare

---

<sup>72</sup> A. Jingwei He, Y. Shi, H. Liu, 2020, *Crisis governance, Chinese style: distinctive features of China's response to the Covid-19 pandemic*, Policy Design and Practice, Informa UK limited.

<sup>73</sup> "CPC Central Committee's Circular on Strengthening the Party Leadership and Providing Firm Political Support to the Anti-Epidemic Campaign", January 28 2020, consultabile al seguente link: [http://www.gov.cn/zhengce/2020-01/28/content\\_5472753.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-01/28/content_5472753.htm)

<sup>74</sup> Sina Finance, 2020, "About 3,000 CPC cadres were disciplined due to poor performance in Covid-19 response", consultabile al seguente link: <https://finance.sina.com.cn/wm/2020-05-07/doc-iirczymk0216070.shtml>.

capillarmente la burocrazia e il sistema amministrativo a tutti i livelli, sfruttando tutte le prerogative concesse ad un sistema in cui l'opposizione da parte dei subordinati non è concessa.

Un altro aspetto da considerare è la posizione avvantaggiata dei governi autoritari nella mobilitazione delle risorse. Infatti, in Cina si è assistito a un'incredibile mobilitazione di risorse umane e materiali nella fase di soccorso e di costruzione di nuove strutture ospedaliere. In primo luogo, rigide regole autoritarie dal centro permettono allo Stato di schierare vaste risorse civili e militari a condizioni non negoziabili visti i doveri che ogni cinese ha nei confronti della nazione. Durante la pandemia, sono stati mandati a Wuhan più di 4000 uomini dovutamente equipaggiati dalla *People's Liberation Army (PLA)* per aiutare il personale sanitario già presente sul posto. In secondo luogo, mentre molti Stati hanno dovuto affrontare una grave carenza di risorse materiali, il quasi totale controllo statale del settore privato, ovvero tutte le industrie e le aziende di proprietà del governo (definito in inglese *SEOs – State-own enterprises*), ha permesso una produzione di massa di dispositivi e strumenti anti-pandemici senza dover rispettare rigidi vincoli di budget. Infine, l'imposizione di misure molto drastiche di distanziamento sociale, confinamento e sorveglianza hanno incontrato in molti Paesi lo scoglio dell'incompatibilità con i valori liberali e il rispetto dei diritti civili. In Cina, questo problema non si è posto dal momento in cui esiste un consolidato tacito accordo fra la popolazione e il governo: i cittadini sono autorizzati a raggiungere il benessere economico a condizione di rinunciare a certe libertà e di non occuparsi di alcuna tematica direttamente gestita dal partito<sup>75</sup>. Ne deriva che, davanti alle regole di confinamento sociale e di quarantena, tutti i cinesi abbiano accettato queste condizioni senza interrogarsi, certi del fatto che il governo avrebbe gestito la situazione e avrebbe fatto finire la crisi. In più, non bisogna dimenticare l'importanza dei valori collettivi sostenuti dall'ideologia comunista e alla base della società cinese, secondo la quale l'interesse comune prevale sull'interesse individuale.

Tutto questo rende unico il modello di risposta cinese alle pandemie, chiaramente non replicabile in società in cui tali caratteristiche culturali e politiche non si riscontrano. In cinese, la parola crisi (*weiji*) è composta da due caratteri, minaccia (*wei*) e opportunità (*ji*). Già solo questo aspetto fa capire con quale mentalità e con quale intenzione la Cina affronti la gestione di un'emergenza. Un'emergenza che è stata raccontata al popolo cinese attraverso una narrativa di guerra, stimolando l'attaccamento alla nazione e la dedizione di ogni singolo cittadino al benessere della Cina. Il fatto che molte persone e anche molti governi occidentali abbiano visto nel Paese orientale un modello di *crisis leadership* deriva, a mio avviso, principalmente da due fattori, intrinsecamente legati fra loro. Il primo, riguarda la totale disinformazione sul mondo cinese: in pochi realmente conoscono e approfondiscono le cause

---

<sup>75</sup> G. Messetti, 2020, *Nella testa del Dragone: identità e ambizioni della nuova Cina*, Mondadori Libri S.p.a, Milano, p. 28.

e le dinamiche interne di un Paese che non potrebbe essere culturalmente e politicamente più distante dal mondo occidentale. Il secondo, riguarda il fatto che il modello cinese ha veramente avuto successo in termini di contenimento della pandemia. In una situazione di paura globale e di panico collettivo, la Cina è stata il primo Paese a dimostrare, alla sua maniera, come poter sconfiggere la minaccia e questo, unito alla mancata conoscenza del background cinese, ha fatto sì che in molti si aggrappassero all'immagine di *crisis leader* ricoperta dalla Repubblica popolare.

## 2.9 L'Unione Europea: piani nazionali di risposta alla pandemia<sup>76</sup>

È doveroso specificare che, per quanto riguarda l'Unione Europea, non è possibile definire un unico piano di azione nella risposta alle pandemie, dato che la redazione di quest'ultimo compete ai governi nazionali degli Stati Membri. Possono però essere rintracciate delle linee guida proposte dall'OMS indicanti le caratteristiche comuni a tutti i piani nazionali, recentemente revisionate dall'Ufficio regionale per l'Europa dell'OMS in seguito alla pandemia di febbre suina scoppiata nel 2009. Fra i principi ai quali ispirarsi emergono i seguenti:

- La prevenzione, l'intervento e la fase di ricostruzione in seguito ad una pandemia devono avvenire sulla base di meccanismi comuni a tutti gli Stati Membri;
- Nell'attuare piani di risposta alle pandemie, è preferibile rafforzare e affinare i piani già esistenti rispetto a crearne di nuovi;
- Nel caso in cui vengano implementati nuovi piani di risposta, questi devono essere testati durante la pandemia;
- Tutte le risorse disponibili devono essere allocate in maniera adeguata per curare ogni aspetto della pandemia e devono essere sviluppati, parallelamente, dei piani per sostenere la continuità del ciclo economico e per aumentare la capacità d'intervento della sanità pubblica;
- Tutti i piani di risposta devono basarsi sull'evidenza scientifica e sulla reale portata della minaccia, calibrando l'intervento a seconda del grado di rischio nazionale e globale;
- Tutti i Paesi devono essere in grado di accedere e interpretare i dati forniti dalle organizzazioni internazionali (es. OMS) o dai governi di altri Paesi;

La pianificazione della risposta alla pandemia può essere suddivisa in dodici fondamentali macro aree delle quali, per ragioni di spazio, illustrerò le principali. Primo, possedere una strategia a livello

---

<sup>76</sup> Per la scrittura del paragrafo farò riferimento a *Guide to revision of national pandemic influenza preparedness plans*, 2017, Ufficio regionale per l'Europa dell'OMS, consultabile al seguente link: [https://www.euro.who.int/data/assets/pdf\\_file/0006/355047/Guide-to-pandemic-preparedness.pdf?ua=1](https://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0006/355047/Guide-to-pandemic-preparedness.pdf?ua=1)

nazionale è indispensabile per identificare e coinvolgere gli *stakeholders* che ricoprono posizioni chiave in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi. Questo permetterà di definire un quadro generale più chiaro degli obiettivi da raggiungere e garantirà una maggiore coordinazione fra i diversi settori, assegnando ruoli ben demarcati ad ogni attore coinvolto. Il tutto deve basarsi su una valutazione il più realistica e scientifica possibile tale da fornire linee guida chiare e precise per l'intervento. Il fronte politico e governativo deve essere *goal-oriented*, impegnandosi a sviluppare e implementare il piano nazionale in un continuo confronto con i rappresentanti del settore sanitario e non all'interno di apposite *task-force* create dal governo stesso in tempo di emergenza. Deve essere poi precisato un piano di comunicazione fra istituzioni europee, governi centrali, province, regioni e autorità locali affinché questa sia regolare e efficiente nella trasmissione dei dati e delle misure da adottare. Infine, è necessario prevedere una regolamentazione che comprenda misure di sorveglianza, quarantena e confinamento nonché di somministrazione di medicinali, test e vaccini che tengano in considerazione il rispetto dei diritti umani, le differenze etniche e le condizioni sociali degli individui.<sup>77</sup> Secondo, è importante che tutte le misure attuate vengano definite sulla base della valutazione del rischio, diverso da Paese a Paese. La valutazione del rischio comprende sia gli aspetti relativi alla sanità pubblica, ma anche i costi economici e sociali e questo presuppone una buona dose di reattività nell'interpretare i dati che vengono forniti dalle organizzazioni internazionali o dai governi dei Paesi già colpiti dalla pandemia. Studiando le informazioni ricevute, i governi e i team di esperti devono saperle applicare alla propria realtà nazionale e decidere in quali proporzioni intervenire. Può capitare, infatti, che alcune aree del territorio abbiano esigenze diverse fra loro, pertanto i *crisis manager* non potranno applicare solamente regole omogenee in tutto il Paese, ma dovranno pianificare interventi differenziati. Una volta valutato il rischio e le esigenze in questione, è fondamentale sviluppare una strategia di investigazione e mappatura della pandemia, analizzando i casi singoli e individuando i focolai principali per giungere nel minor tempo possibile alla definizione dell'origine e delle caratteristiche del virus, dei sintomi e delle modalità di trasmissione. Terzo, è necessaria una solida struttura organizzativa di *crisis management* dotata di un efficiente sistema di software e di telecomunicazioni. Il processo di *decision-making* deve avvenire attraverso il confronto tra una parte tecnica di esperti e la parte politica, coinvolgendo quindi i rappresentanti dei ministeri interessati e i rappresentanti degli istituti e delle agenzie coinvolti. Quarto, la comunicazione della minaccia al pubblico (*risk communication*) deve essere calibrata, precisa e basata sull'evidenza scientifica. La strategia di comunicazione deve considerare gli aspetti comportamentali della popolazione in momenti di paura collettiva e di emergenza. I mass media devono essere aggiornati

---

<sup>77</sup> A differenza del caso americano e cinese, si può notare come i piani europei di risposta alle pandemie prevedono uno specifico riferimento al rispetto dei diritti umani e delle differenze etniche.

sulla strategia di comunicazione e devono essere programmate con regolarità conferenze stampa durante le quali vengono fornite le informazioni riguardanti l'emergenza in modo tale che tutti i media abbiano accesso a dati ufficiali. È poi necessario monitorare la reazione della popolazione, le percezioni e le opinioni per capire se il messaggio è arrivato in maniera uniforme e chiara al pubblico. Quinto, l'intero sistema di sanità pubblica, in collaborazione con i centri privati, deve essere pronta all'ondata di richieste di servizi sanitari. Essere pronti significa stimare la disponibilità di posti letto, respiratori e personale a livello nazionale e regionale in proporzione alla popolazione, cercando di immaginare lo scenario più catastrofico possibile. Questo prevede un aumento delle risorse materiali e umane, garantire il funzionamento continuo dei laboratori e una forte collaborazione fra istituti, centri, ospedali e strutture sanitarie nel passaggio di informazioni.

All'interno della guida redatta dall'OMS nel 2017 sono analizzati molti altri aspetti riguardanti il settore farmaceutico, il settore economico, la sorveglianza, la somministrazione dei vaccini e la ricostruzione attraverso riforme e piani di aiuto. Il tutto è descritto all'interno di un quadro che prevede collaborazione, coordinazione, continuità, rapidità e reattività. Come già accennato, queste linee guida erano state fornite all'Unione Europea in seguito alla pandemia influenzale denominata influenza suina del 2009 che causò in Europa 4789 decessi a fronte di circa 130,000 casi confermati. Il Paese più colpito fu il Regno Unito che dichiarò la pandemia totalmente fuori controllo dopo pochi mesi dal suo scoppio. Nonostante i numeri europei rimasero contenuti rispetto ad altre zone del mondo (gli Stati Uniti furono il Paese più colpito al mondo con un totale di 3900 decessi), l'OMS decise di pubblicare queste linee guida in previsione di future pandemie in modo tale che gli Stati europei potessero migliorare e fortificare i propri piani di risposta nazionale che, durante l'emergenza, avevano mostrato qualche falla. Nessuno mai avrebbe immaginato che a distanza di soli tre anni l'Unione Europea avrebbe dovuto fare tesoro delle linee guida dell'OMS per affrontare una pandemia che, questa volta, ha causato fino ad ora circa 3 milioni di contagi e circa 200,000 decessi.

### *2.10 La leadership europea*

Innanzitutto, bisogna precisare che non esiste un leader assoluto europeo, ma esistono diverse figure influenti che, a modo proprio, esercitano una forma di leadership. Come è noto, l'Unione Europea non è uno Stato, ne tantomeno una federazione o confederazione: trattasi di un'unione economica e politica composta da 27 Stati membri democratici e indipendenti. L'UE ha sia un funzionamento autonomo, attraverso Commissione e Parlamento, sia un funzionamento dipendente dai singoli Stati attraverso il Consiglio europeo. Dunque, è possibile distinguere due tipi di leadership, una di fatto e

una di funzione<sup>78</sup>. La leadership di fatto non è istituzionalizzata, vale a dire che non riguarda le istituzioni europee e non ne segue la gerarchia, ma semplicemente deriva dal peso politico degli Stati membri all'interno dell'Unione. Da questo punto di vista, è fuori discussione che la leadership di fatto sia ricoperta dalla Germania, il paese più ricco e popoloso all'interno dell'UE. La leadership di funzione, invece, indica chi istituzionalmente dovrebbe ricoprire il ruolo di leader europeo, ovvero il Presidente della Commissione europea, carica attualmente ricoperta da Ursula von der Leyen. Quando si parla di leadership europea, quindi, bisogna sempre tenere in considerazione entrambi i livelli, quello istituzionale e quello statale. Ai fini dell'elaborato e dei paragrafi successivi, è bene specificare che, per quanto riguarda il settore sanitario, le istituzioni dell'Unione Europea hanno un raggio d'azione piuttosto limitato, possedendo competenze unicamente di supporto, sostegno o coordinamento delle misure decise a livello nazionale. Da un punto di vista normativo infatti, i principi alla base della gestione delle emergenze a livello europeo sono racchiusi principalmente nell'art. 168 del TFUE, riguardante nello specifico il settore della sanità pubblica, per il quale ci deve essere un completamento delle politiche nazionali tramite l'azione dell'UE e nella clausola di solidarietà espressa dall'art. 222 del TFUE, il quale non implicherebbe alcun obbligo d'azione da parte dell'Unione Europea, prevedendo l'applicazione della normativa solo ed esclusivamente su richiesta dello Stato bisognoso<sup>79</sup>. Sulla base di quest'ultimo articolo, gli Stati non possono scegliere di non aiutare, ma possono decidere come farlo: questo non farebbe altro che produrre un effetto di *spill-over*, dal momento in cui sono pochi gli Stati che accettano di aiutare senza essere aiutati a loro volta. La clausola, se attuata, si rivelerebbe del tutto inadeguata a sopperire alle esigenze di tutti gli Stati membri. Quindi, è possibile affermare che nel contrasto alla diffusione della pandemia di Covid-19 la responsabilità è prima di tutto della leadership statale. Per i motivi appena esposti, la valutazione sull'efficacia della leadership cosiddetta di funzione verrà più che altro basata sul grado di reattività e solidarietà fra i Paesi membri all'interno delle istituzioni europee, non entrando nel merito delle decisioni prese per ragioni di spazio e di omogeneità di contenuto. Inoltre, non si possiedono gli strumenti adeguati per condurre un'analisi completa sulla leadership dell'attuale presidente della Commissione europea considerando che Ursula von der Layen è in carica solamente dal 1 dicembre 2019 e ha subito dovuto affrontare la gestione della pandemia. Nonostante ciò, si può affermare che nell'attuale presidentessa, prima donna scelta per guidare la Commissione europea, prevalga il

---

<sup>78</sup> C. Brenner, 2019, "Chi governa l'Europa?", The New's Room.

<sup>79</sup> La Dichiarazione n.37 allegata al Trattato di Lisbona completa poi il quadro normativo, autorizzando ciascuno Stato membro ad adottare tutte le misure che ritiene necessarie per assolvere al dovere di solidarietà qualora venga invocato.

pragmatismo sull'idealismo e che, fino ad ora, i suoi discorsi sono apparsi un perenne esercizio di equilibrismo<sup>80</sup> fra interessi comunitari, nazionali e internazionali.

### 2.10.1 Il problema della solidarietà all'interno della leadership delle istituzioni europee

*“My friends, make no mistake, the greatest threat we face now is not the virus itself. Rather, it's the lack of leadership and solidarity at the global and national levels.”* Queste sono le parole pronunciate dal direttore generale dell'OMS Edros Adhanom Ghebreyesus durante una conferenza stampa a Ginevra lo scorso luglio. Nonostante il suo discorso riflettesse una considerazione di carattere generale, il fatto che la più grande minaccia da affrontare sia stata e sia tutt'ora la mancanza di solidarietà fra Paesi è sicuramente vero per quanto riguarda l'Unione Europea. Il tema della solidarietà europea è un'annosa e dibattuta questione che accompagna la storia dell'integrazione dell'UE fin dalla sua nascita. Questo perché la solidarietà, proprio come l'integrazione, è un processo, è un qualcosa che si costruisce nel tempo e nonostante essa costituisca uno dei valori fondamentali sulla base dei quali è stata creata l'Unione Europea essa non è stata adeguatamente praticata nel tempo dai leader dell'Unione. Generalmente, con il termine solidarietà si intende “la virtù degli uguali che si aiutano l'un l'altro per affrontare sfortune di cui non sono responsabili”. Questa definizione presuppone degli elementi chiave:

- Individui che condividono gli stessi obiettivi;
- Individui sullo stesso piano legale che godono degli stessi diritti;
- Individui che rifiutano la dominazione sull'altro e l'autoritarismo, promuovendo l'uguaglianza;
- Individui che riconoscono che ciò che è capitato accidentalmente a chi sta chiedendo aiuto può capitare a loro stessi in qualsiasi momento<sup>81</sup>;

L'errore probabilmente più grande commesso dai fondatori dell'Unione è stato pensare che queste caratteristiche appena elencate potessero riguardare gli individui tanto quanto le nazioni. Al momento della creazione, essi hanno infatti presupposto che i futuri Stati membri avrebbero condiviso gli stessi obiettivi, avrebbero voluto cooperare all'interno di un sistema egualitario, avrebbero evitato approcci autoritari e non avrebbero mai dimenticato di aiutarsi reciprocamente considerando che i problemi di oggi dello Stato X avrebbero potuto essere i problemi di domani dello stato Y. Sfortunatamente, le nazioni e gli Stati non hanno gli stessi diritti degli individui e, molto spesso, ciò che è giusto per il

---

<sup>80</sup> B. Romano, 2019, *“Leader to watch 2020: Ursula von der Layen”*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), Milano.

<sup>81</sup> A. Grimm, S. My Giang, 2017, *Solidarity in the European Union, a Fundamental Value in Crisis*, Springer, Svizzera, p. 10.

bene dello Stato non è necessariamente giusto per il bene degli individui.<sup>82</sup> È evidente che queste caratteristiche non saranno mai riscontrabili all'interno di un'Unione che comprende Paesi politicamente, economicamente e culturalmente molto diversi fra loro: accanto alla promozione degli interessi comunitari vengono portati avanti di pari passo obiettivi nazionali che molto spesso entrano in contrasto fra loro. L'aspetto forse peggiore della questione è che la stessa Unione Europea viene percepita da parte degli Stati come una minaccia all'identità nazionale. La crisi migratoria scoppiata nel 2015 ne è un perfetto esempio. Davanti alle evidenti difficoltà di Paesi come l'Italia e la Grecia nel controllare i flussi migratori nonché nel fornire accoglienza e assistenza a migliaia di persone approdate sulle loro coste, si è verificata una totale mancanza di collaborazione da parte dell'Unione per ridefinire un piano di distribuzione proporzionale dei migranti in ciascun Paese membro, contribuendo a creare una netta divisione fra Paesi di serie A e paesi di serie B, non rispettando in alcun modo il presunto sistema di uguaglianza all'interno del quale gli Stati europei dovrebbero agire. Un secondo errore commesso alle origini dell'UE è stato quello di non specificare la correlazione fra il concetto di solidarietà e l'accidentalità delle emergenze, ovvero quei casi in cui lo scoppio del fenomeno non è riconducibile agli errori di qualcuno. Questo non significa che chi si ritrova in una situazione di emergenza a causa di un proprio errore non possa chiedere aiuto, ma quantomeno non dovrebbe essere legittimato a richiedere solidarietà da parte degli altri Paesi. Per quanto riguarda la crisi migratoria, per esempio, Italia, Spagna e Grecia avevano tutto il diritto di richiederla dato che non è una loro responsabilità essere i primi paesi di approdo per i migranti dal momento in cui la questione riguarda unicamente la loro posizione geografica. Mancando questa specifica, l'invocazione della clausola di solidarietà appare molto spesso un sintomo di parassitismo, utilizzata da molti Stati per risolvere gravi problemi di cui loro stessi ne sono i responsabili e di cui non si vogliono caricare i costi unicamente sulle proprie spalle. Stando a dati ufficiali, lo scoppio della pandemia di SARS-Cov-2 non ha nessun colpevole. Ecco però che, nel momento in cui è stato avviato il processo di *decision-making* sulle misure, per lo più economiche, da adottare, la leadership europea si è mostrata divisa e polarizzata all'interno del Consiglio europeo. Da una parte, i Paesi del Nord guidati da Germania e Olanda e dall'altra i Paesi del Sud guidati da Italia e, non senza stupore, dalla Francia<sup>83</sup>. Il timore che produce la condivisione del rischio, soprattutto quando riguarda un'ingente somma di denaro e di prestiti, lascia sempre poco spazio alla solidarietà se questa non è stata coltivata

---

<sup>82</sup> Ibidem, p.12.

<sup>83</sup> Considerata la storica intesa che la Francia porta avanti con la Germania dalla nascita dell'asse franco-tedesco, è risultata piuttosto interessante la sua scelta di schierarsi apertamente con i Paesi del Sud. Inoltre, il presidente francese Emmanuel Macron ha invitato più volte l'Europa alla solidarietà e all'azione comune per combattere l'immobilismo e il carattere divisionista che contrassegnano il Vecchio Continente, dichiarando ripetutamente la sua vicinanza all'Italia di Giuseppe Conte. Le questioni dibattute riguardavano per lo più l'adozione o meno di *coronabond*, ovvero euro bond emessi dalla BCE o BEI, la mutualizzazione del debito e l'utilizzo del fondo di stabilità.

nel tempo con determinazione, trasparenza e serietà. Questa frattura ha ritardato enormemente l'azione e l'intervento delle istituzioni europee a livello economico le quali si sono ritrovate bloccate nel pieno della pandemia<sup>84</sup>. L'incapacità dell'Europa di pensare e agire all'unisono ha paralizzato il sistema di *crisis management* europeo, creando un'atmosfera di forte sfiducia collettiva nei confronti della stessa Unione, facendo vacillare quei tre aspetti fondamentali per una leadership di successo: saggezza, affidabilità e legittimazione. È emerso in modo chiaro quanto sia difficile creare un meccanismo europeo di risposta unitario e coordinato dal momento in cui l'Europa, per la sua stessa conformazione, deve procedere a velocità diverse su binari paralleli: da una lato, le misure di gestione dell'emergenza che riguardano il settore sanitario rimangono subordinate alla volontà degli Stati membri, rendendo la risposta sanitaria disomogenea da Stato a Stato; dall'altro, per ciò che riguarda i settori di sua competenza, l'UE non è in grado di garantire una leadership uniforme, solidale e reattiva cadendo nella trappola dell'immobilismo decisionale.

### *2.10.2 Leadership di fatto: la leadership di Angela Merkel e la risposta tedesca alla crisi pandemica*

Durante i suoi venti anni di governo, la cancelliera Angela Merkel è stata più volte iscritta nella lista delle persone più potenti del mondo e nel 2015 è stata definita da Forbes la donna più influente del mondo. Per quanto riguarda lo stile di leadership, non c'è dubbio che il motore alla base del suo approccio sia il pragmatismo. Angela Merkel, anche grazie al suo background scientifico in fisica e chimica, affronta i problemi in maniera scrupolosa, procedendo passo dopo passo, cercando di non correre rischi e testando la validità di ogni soluzione o alternativa prima di implementarla<sup>85</sup>. Dalle analisi che sono state condotte sulla sua personalità, emerge la figura di leader molto zelante, perfezionista e rigido che, lavorando duramente, ha come obiettivo quello di mantenere salda la propria posizione di potere. Ha dimostrato di avere una capacità di apprendimento molto rapida non ripetendo mai gli stessi errori politici ed è nota per la sua abilità di *problem-solving*. Il suo atteggiamento è orientato al progresso ed è molto metodico nella ricerca del compromesso e del consenso e per questo, molto spesso, evita di prendere posizioni decise su determinate questioni a meno che non le venga espressamente chiesto di farlo. Alla guida di una vasta coalizione politica,

---

<sup>84</sup> Prendendo in considerazione principalmente i lavori della Commissione (unico organo europeo che detiene l'iniziativa legislativa), nonostante questi siano stati articolati su più fronti dimostrando un carattere multidirezionale della risposta alla crisi, sono stati cominciati solo a partire dal 12 marzo 2020, circa un mese e mezzo dopo la dichiarazione dello stato di emergenza da parte dell'OMS.

<sup>85</sup> J. Middelhoff, P. Schijvenaars, C. 'L De Landtsheer, 2016, *Political personality and complex decision making: the psychological profile and leadership style of Angela Merkel, the world's most powerful woman*, P. Bursens, C. 'L De Landtsheer, L. Braeckmans, B. Segaert, New York e Londra.

Angela Merkel appare un “manager di partito”<sup>86</sup>: preferisce non schierarsi a favore o contro posizioni all’interno della coalizione, cercando piuttosto di bilanciare tutti gli interessi in gioco attraverso soluzioni mutualmente favorevoli. Alla base del suo processo di *decision-making* c’è il continuo confronto con le opposizioni e con l’opinione pubblica, il rispetto della logica e della razionalità. In questo modo, ha coltivato nel tempo una grande capacità di negoziazione e di mediazione che utilizza in maniera efficace all’interno della propria coalizione, all’interno del proprio Paese e nei rapporti internazionali. Questa caratteristica della leadership di Angela Merkel è stata ed è tutt’ora fortemente criticata da coloro che ritengono che la cancelliera non sia in grado di prendere decisioni determinanti e coraggiose e di definire una posizione decisa e netta all’interno di un dibattito politico o durante una crisi, come ci aspettava invece accadesse durante la crisi economica del 2008, per esempio. Questo eccesso di prudenza è riconducibile ad un atteggiamento tedesco di generale distacco dal voler riconoscere la Germania la leader europea. Angela Merkel, e la sua Germania, conoscono perfettamente i costi che la leadership comporta, costi che, ad esempio, stanno ancora affliggendo gli Stati Uniti per aver salvato economicamente il mondo occidentale in seguito al secondo conflitto mondiale. Per questa ragione, la Germania non si è mai esposta con decisione su questioni e problematiche europee e internazionali se non quando erano in gioco interessi chiave, nonostante la Conferenza di Berlino sulla Libia di gennaio 2020, convocata su invito della stessa Cancelliera, sembri aver invertito questa tendenza.

Inoltre, è stato più volte sottolineato come il suo stile tecnico, calibrato e attento ai dettagli manchi di carica emotiva e non sappia coinvolgere il pubblico e gli stessi alleati politici.

Angela Merkel è, poi, la prima leader donna analizzata all’interno di questo elaborato e tale differenza di genere è altrettanto importante. La parte della dottrina che studia le relazioni fra il genere e la leadership ha riscontrato che, generalmente, mentre gli uomini tendono ad avere un approccio aggressivo e combattivo, le donne sono più propense alla collaborazione con le opposizioni politiche e alla ricerca del consenso tanto da affermare che: “*Males use a hard style of leadership that stresses hierarchy, dominance and order. Women, on the other hand, exercise leadership characterized by a soft style of cooperation, influence, and empowerment*”<sup>87</sup>. La questione riguardante il genere pare aver influito anche sulle aspettative che si erano create attorno ad Angela Merkel per quanto riguarda la sua capacità di esercitare il potere. Non è un mistero che la maggior parte delle cariche politiche

---

<sup>86</sup> J. Olsen, 2011, *Leadership in Grand Coalitions: Comparing Angela Merkel and Kurt Georg Kiesinger*, German Politics.

<sup>87</sup> Genovese, citato ne L. Liswood, 1996, *Women World Leaders. Fifteen Great Politicians Tell Their Stories*, HarperCollins, Londra, p.77.

siano ricoperte da uomini<sup>88</sup>, pertanto la cancelliera si è scontrata con un ambiente al maschile che fin da subito le ha imposto di dimostrare quanto valeva davanti ai capi di stato stranieri, alle forze politiche interne, al pubblico e ai media. Quello di essere sottovalutata è il primo limite che Angela Merkel saprà trasformare in vantaggio tattico di una leadership in cui prudenza e consapevolezza della complessità si riveleranno le basi di una rara resilienza politica<sup>89</sup>.

Il merkelismo si è orientato fin da subito verso il salvataggio della Germania in seguito alla seconda guerra mondiale dalla quale ne era uscita come malato d'Europa, puntando su un elevatissimo rigore finanziario che, nel tempo, ha portato il Paese ad essere una delle economie più forti del mondo e le ha permesso di posizionarsi ai vertici delle relazioni internazionali. Tenendo fermi gli obiettivi di ristrutturazione del welfare, di surplus commerciale, di integrazione europea e di completamento dell'unificazione tedesca, la cancelliera ha utilizzato la strategia della cautela di cui il cuore si ritrova nella consapevolezza di quando non agire o non esprimersi in maniera definitiva<sup>90</sup>. Angela Merkel si è distanziata dal costruire una narrativa attorno al suo personaggio, evitando strategie di marketing per sponsorizzare la propria immagine, una leadership personalistica e la retorica dello spettacolo anche nei momenti di successo, resistendo ad una delle tecniche più utilizzate dall'anti-politica: la decostruzione del personaggio che il leader ha voluto creare di se stesso. In questo modo, ovvero mantenendo un profilo basso e serio anche davanti al raggiungimento degli obiettivi, la figura della cancelliera è molto meno attaccabile nei momenti di difficoltà e di crisi non offrendo occasioni ai media, al pubblico e ai suoi oppositori politici per segnalare episodi di incoerenza o ipocrisia. È considerata da molti la “Mutti”, una madre un po' goffa, ma affidabile che agisce con razionalità e concretezza. Garante dell'ordine e della stabilità europea in un momento caratterizzato dall'insorgere dei populismi e dei nazionalismi e dall'uscita della Brexit dall'UE, Angela Merkel è indiscutibilmente la figura politica più influente nel panorama delle leadership europee, nonostante il suo carattere tecnocratico e rigido soprattutto in momenti di crisi abbia riscosso molta ostilità da parte degli altri Paesi membri come la pandemia da Covid-19 non ha mancato di far emergere.

Il sistema di *crisis management* tedesco è dettagliatamente descritto nel documento rilasciato dal governo federale denominato “*The Crisis Management System in Germany*”<sup>91</sup>, nel quale viene specificato che la prevenzione e la gestione delle emergenze è prima di tutto una competenza degli

---

<sup>88</sup> Solo il 6,6% dei capi di Stato e il 5,2% dei capi di governo nel mondo sono donne (Fonte: ISPI).

<sup>89</sup> L. Monfregola, 2019, “*Cautela, complessità e resilienza: l'eredità anti-retorica di Angela Merkel*”, Aspenia international analysis and commentary.

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> *The Crisis management System in Germany*, 2015, consultabile al seguente link: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2012/system\\_krisenmanagement\\_en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2012/system_krisenmanagement_en.pdf?__blob=publicationFile)

Stati federati (*Länder*). A livello federale, il governo è responsabile della creazione di *task force* comprendenti i ministri di riferimento e di esperti, specificando l'importante ruolo ricoperto dal Ministero degli Interni il quale, in caso di gravi crisi nazionali, assume la direzione del coordinamento delle agenzie, dei dipartimenti e delle *task forces* coinvolti. Inoltre, attraverso l'*Interministerial (Crisis Management) Coordination Group (IntMinKoGr)* viene garantito un continuo coordinamento fra il governo federale e i *Länder*, prima, durante e dopo la crisi. L'*IntMinKoGr* è responsabile della valutazione della situazione emergenziale negli Stati e fornisce accorgimenti e consultazioni al governo federale su quali decisioni adottare. Nel 2002, in seguito agli attacchi terroristici alle Torri Gemelle, venne pianificata una nuova strategia di protezione, la cosiddetta *New Strategy for Protecting the Population*, la quale ha visto la collaborazione di governo federale e governi statali per definire delle *guidelines* organizzative per gli Stati in modo tale da fortificare il loro piano di risposta alle crisi e per cercare di livellare le differenze esistenti da uno Stato all'altro. Questo processo di omogeneizzazione delle strutture e dei servizi volti alla gestione delle emergenze ha permesso interventi molto più efficaci e uniformi a livello statale. Di seguito, la figura 1.4 illustra il sistema di *crisis management* tedesco ad entrambi i livelli.

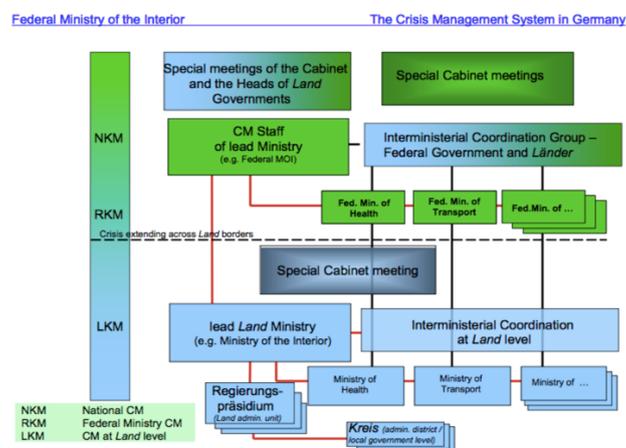


Figura 1.4. Il sistema di *crisis management* in Germania.

L'unione fra la leadership di Angela Merkel, il funzionamento del sistema di *crisis management* e un piano di risposta nazionale alle pandemie (*German Influenza Pandemic Preparedness Plan*)<sup>92</sup> che raccoglie perfettamente le linee guida europee ha permesso alla Germania di controllare la diffusione della pandemia da Covid-19. Dal punto di vista sanitario, bisogna segnalare un'ottima struttura del sistema sanitario pubblico, sistema che è stato costruito con metodicità nel tempo: un elevato numero

<sup>92</sup> *German Influenza Pandemic Preparedness Plan*, interamente consultabile solo in tedesco al seguente sito: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Ergaenzung\\_Pandemieplan\\_Covid.pdf;jsessionid=A05C46E22AAD7A63AE3E3C908ADFFC56.internet102?\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Ergaenzung_Pandemieplan_Covid.pdf;jsessionid=A05C46E22AAD7A63AE3E3C908ADFFC56.internet102?_blob=publicationFile)

di letti ospedalieri, aumento della capacità delle terapie intensive fino a 40,000 posti letto (Figura 1.5), un'eccellente rete di medici di base (Figura 1.6) e un'alta attività di laboratorio che ha permesso la produzione del primo test rapido per Covid-19.

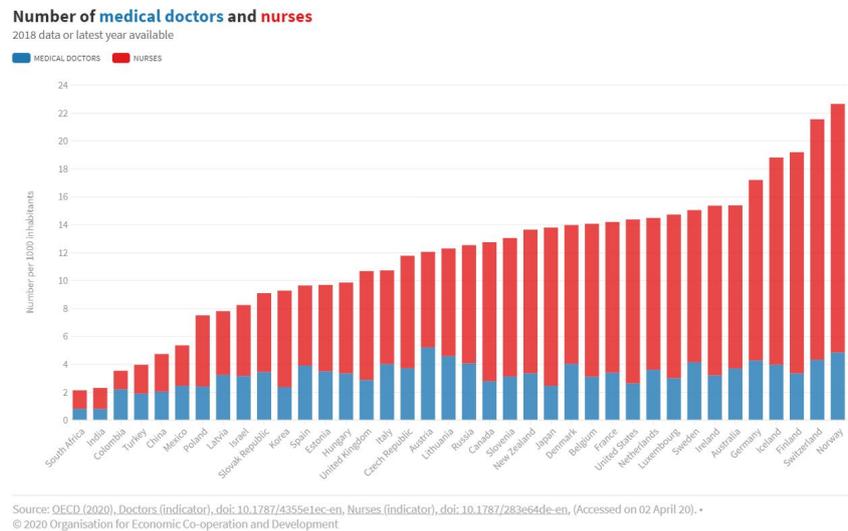


Figura 1.5. Numero totale di medici e infermiere (Fonte OCSE)

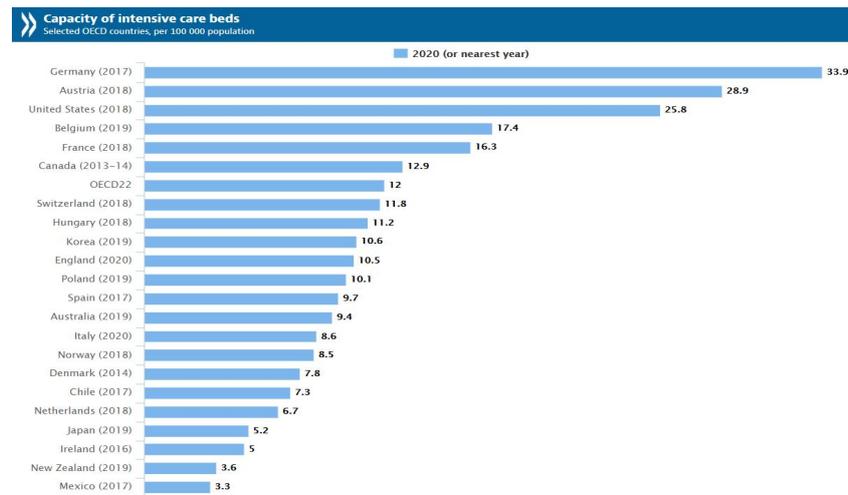


Figura 1.6. Numero di posti in terapia intensiva ogni 100,000 abitanti (Fonte OCSE)

Da quel momento, la Germania ha provveduto a un sistematico e massiccio ricorso ai tamponi per monitorare il numero dei casi e tracciare il virus, isolando immediatamente i contagiati. Osservando le dinamiche venutesi a creare nei Paesi colpiti per primi, sono stati rilasciati dei piani specifici per le case di cura e di accoglienza, sottoponendo molto di più ai test gli anziani dei giovani. L'intero meccanismo è alla base del successo di risposta tedesca. Altri fattori chiave sono stati l'efficiente passaggio di informazioni, la capacità di lettura dei dati scientifici e la modalità di comunicazione dell'emergenza. L'approccio scelto dal governo tedesco è stato *science-driven*: ogni decisione è stata presa sulla base delle evidenze scientifiche e dei dati analizzati da un panel interdisciplinare di esperti

in stretta comunicazione con i vertici politici e con l’OMS. In più, tutti i dati sono stati sempre comunicati in modo chiaro e diretto anche al pubblico, generando un forte coinvolgimento degli individui nell’evoluzione della pandemia e, conseguentemente, nel rispetto delle norme di sicurezza. Lo stesso panel, sempre sulla base delle valutazioni scientifiche, ha tracciato una mappa da seguire per la regolamentazione delle attività produttive e di vendita. La comunicazione al pubblico da parte di Angela Merkel, seppur giudicata inizialmente troppo asciutta e asettica, è stata priva di qualsiasi allarmismo o drammatizzazione. La sua spiegazione dell’emergenza fornita attraverso un rarissimo, breve e incisivo intervento televisivo potrebbe restare un documento di riferimento per la migliore comunicazione istituzionale<sup>93</sup> tanto che i suoi indici di gradimento sono molto aumentati dall’inizio della pandemia premiando l’approccio affidabile, trasparente e sicuro della Cancelliera. Anche la comunicazione fra i diversi livelli governativi ha seguito una strategia condivisa vincente, mettendo in risalto una realtà di *decision-making* molto coordinata: la scelta del governatore della Baviera e del Sindaco di Amburgo di intervenire congiuntamente lo ha dimostrato.

Con lo scoppio della pandemia, la Germania sembra aver scelto di ricoprire il ruolo di leader europea che le spetta, accettando i costi che questa crisi comporta. Dopo mesi di trattative e divisioni interne, Germania e Francia sono giunte ad un accordo per la creazione di un *Recovery Fund* e il significato sotteso a questa manovra politica ed economica non è di poca importanza: ciò che è bene per l’Europa, è bene anche per la Germania. Dal 1 luglio 2020, la Germania ricopre la presidenza a rotazione del Consiglio dell’UE e fra le sue priorità ha indicato la ripresa di un’Europa più forte e solida in seguito alla pandemia lottando contro la diffusione del virus, sostenendo l’economia europea e rafforzando la coesione sociale. A tale scopo, la Germania si è dichiarata impegnata a favore di un’azione comune approvata, della solidarietà europea e dei valori comuni<sup>94</sup>.

È possibile affermare quindi che un forte sistema sanitario, una leadership affidabile, il rispetto della scienza e un’efficace comunicazione e interpretazione dei dati siano stati gli elementi che hanno permesso alla Germania di controllare la diffusione della pandemia fino ad ora e di ricoprire il ruolo di leader europea.

## Conclusioni

---

<sup>93</sup> M. Valensise, 2020, “*Germania: la gestione della pandemia, l’impegno nell’UE*”, Centro Studi di Politica Internazionale (Cespi).

<sup>94</sup> Con Angela Merkel alla presidenza a rotazione del Consiglio dell’UE, l’Europa è di fatto in mano a tre leader donna. Insieme alla Cancelliera si trovano Ursula Von der Layen a guida della Commissione e Christine Lagarde a guida della BCE.

In questo capitolo sono state analizzate le leadership di Stati Uniti, Cina, istituzioni europee e Germania, facendo emergere come queste, unite ad altri fattori di tipo strutturale e organizzativo, abbiano influito sulla gestione della pandemia di SARS-Cov-2. Mai come in questo caso una crisi aveva attaccato l'identità di così tanti Stati nello stesso momento e su più livelli, mettendone in luce quelle debolezze o quei punti di forza che in tempi normali erano rimasti nascosti. Quanto spiegato nel primo capitolo sembra avverarsi: con l'aumentare delle interconnessioni fra Paesi, persone e mercati, le crisi diventeranno fenomeni sempre più complessi e sempre più permeati nelle nostre vite, contagiando l'intero sistema socio-politico-economico e, in questo caso, anche sanitario. Il potere della globalizzazione, insieme ad innumerevoli vantaggi, porta con se delle minacce diventate a tutti gli effetti transnazionali. Si pensi ad esempio al fenomeno del terrorismo. Se ai tempi di Al Qaeda l'indottrinamento delle reclute doveva avvenire per forza fisicamente, oggi l'ISIS può diffondere il proprio messaggio da Occidente a Oriente attraverso i mass media, potendo contare su larghe reti di comunicazione, siti web e piattaforme online. Lo stesso è accaduto con la pandemia da Covid-19 che, guarda caso, ha proprio ristretto quelle libertà che la globalizzazione non ha fatto altro che alimentare per anni: le interconnessioni, le migrazioni, gli spostamenti, i viaggi, i contatti. Parlare di *de-globalizzazione* è un'azione piuttosto affrettata, ma quello che è certo è che questa crisi sanitaria, poi trasformatasi in crisi economica, sociale e politica, sta facendo fare al mondo un passo indietro, sta nuovamente ricalibrando gli obiettivi e gli interessi dei Paesi all'interno dei propri confini, in un'ottica che prevede sempre meno un approccio multilaterale. Potrebbe forse essere definito un processo di *regionalizzazione* che sta lentamente facendo riemergere vecchie dinamiche e retaggi del passato. Davanti a una minaccia globale, c'è bisogno di una risposta globale e c'è bisogno di contrastare la marcia indietro che la crisi ha innescato con solidarietà ed empatia, due caratteristiche sulle quali ogni leader illuminato premerebbe in caso di emergenza (e per onore del vero, c'è chi lo ha fatto). Tenendo ben saldo nella mente il significato di solidarietà ed empatia, si immagini ora un G20, organo internazionale che riunisce i leader mondiali attorno a questioni economiche, politiche e sanitarie, all'interno del quale, fra gli altri, siedono allo stesso tavolo Donald Trump, Vladimir Putin, Xi Jinping, Nerendra Modi, Tayipp Erdogan, Boris Jhonson e Jair Bolsonaro. Alcuni fra questi leader sono il simbolo del fallimento della gestione pandemica, altri il simbolo della negazione al multilateralismo. In un mondo che obbliga alla resilienza, un numero sempre maggiore di leader che politicizza le crisi umanitarie e non coltiva una visione globale non rappresenta un dato positivo. Non è dunque difficile dedurre che questa crisi non consiste solamente nella catastrofe umanitaria più grande dalla Seconda Guerra Mondiale, ma anche un banco di prova per la solidità e la lungimiranza delle leadership in tutto il mondo, all'interno e oltre i loro confini geografici.

Sfiducia nel multilateralismo, venature nazionaliste, incertezza politica, crescente aggressività comunicativa sono caratteristiche a cui si stava assistendo da molto prima che la pandemia scoppiasse. Senza timore, definirei questo cambio di direzione in molte delle leadership mondiali una cosiddetta *creeping crisis*, ovvero una crisi che la pandemia ha sicuramente fatto esplodere nella sua forma più acuta, ma che già stava contagiando gli equilibri internazionali da diverso tempo. È per questo motivo che nel prossimo capitolo analizzerò, portando il concetto di leadership alla sua massima estensione, chi e perché guiderà il mondo in seguito a questa crisi pandemica.

Già nel primo capitolo era emerso, attraverso l'analisi del caso dell'uragano Katrina, che gli Stati Uniti avevano subito un contraccolpo molto forte a livello di leadership e che, anche a causa di questo, la loro immagine di leader globale era stata fortemente danneggiata. Ora, in seguito alla crisi pandemica, si sta addirittura parlando di "declino degli Stati Uniti". Un declino che porta i segni di qualcosa che a distanza di quindici anni non è cambiato:

- La sottostima della portata dell'evento;
- Il "gioco delle colpe", questa volta rivolto agli omologhi cinesi;
- Una crisi che, ancora una volta, colpisce maggiormente la popolazione afroamericana;
- L'inadeguatezza delle infrastrutture e dei dispositivi sanitari necessari;
- Una leadership assente e un pessimo passaggio di informazioni e comunicazioni;

Si vedano ora più nello specifico le ragioni storiche, culturali e geopolitiche dell'apparente declino dell'egemonia statunitense a confronto con l'ascesa straordinaria della Cina, analizzando da vicino come la crisi sanitaria si sia trasformata in una crisi della leadership globale.

### **3. STATI UNITI E CINA COME VASI COMUNICANTI: DOVE L'UNO SI RITIRA L'ALTRO SI ESPANDE**

#### *3.1 L'evoluzione dell'egemonia statunitense: da colonia a superpotenza a "numero due" in 200 anni*

Innanzitutto, è bene distinguere la differenza fra il concetto di egemonia e quello di leadership. Il primo possiede una sfumatura negativa rispetto all'altro, in quanto l'egemonia è generalmente associata a specifici interessi economici o geopolitici. Una leadership egemonica aiuta a radicalizzare

principi, valori e norme che riflettono gli interessi di chi detiene il potere, ma che allo stesso tempo sono largamente condivisi anche da altri Stati.<sup>95</sup> Come spiega lo studioso e professore canadese Robert Cox, lo Stato dominante crea un ordine basato ideologicamente sul consenso, proponendo il diffondersi di principi che permettano la continuità della propria supremazia, ma che, allo stesso tempo, riescano ad accontentare anche gli Stati meno potenti. A differenza dell'egemonia, la leadership richiede *followers* motivati indipendentemente dagli interessi di carattere geopolitico o economico e una forte e articolata motivazione alla base. Per contro, l'egemonia ha origini ben più istituzionalizzate: non è un caso che l'egemonia degli Stati Uniti abbia giovato immensamente della creazione di istituti internazionali come il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale o l'Organizzazione mondiale del Commercio, all'interno dei quali la delegazione americana detiene un ruolo nettamente superiore agli altri Stati. È tesi condivisa, infatti, che gli Stati Uniti, attraverso questi organismi internazionali, abbiano diffuso il proprio messaggio e i propri valori, portando sotto la propria influenza tutto il mondo occidentale.

Quando gli Stati Uniti presero il posto del Regno Unito come potenza egemonica, non si è assistito a un radicale cambiamento: da parte inglese, riconoscere che il proprio status di leader stava scemando è risultato meno doloroso considerato che gli Stati Uniti si facevano promotori di valori e ideali molto simili. Certo, la potenza americana si presentava più istituzionalizzata, pervasiva e globale di quanto non lo fosse stata quella inglese e fin da subito cercò di distaccarsi dal modello dei colonizzatori britannici instaurando un sistema giudiziario differente: entrambi i Paesi, però, condividevano l'idea di costruire la propria leadership sulla retorica del liberismo, uno dei fattori che contribuirà a sviluppare una *special relationship* fra i due Paesi.

Alla base dell'egemonia americana si trovano due pilastri: la supremazia economica e quella militare. Per quanto riguarda la prima, in seguito alla rivoluzione industriale sul finire del XIX secolo, la crescita economica americana subì una forte impennata. A partire da quel momento gli americani capirono che l'economia sarebbe stato un aspetto pivotale per la costruzione della propria egemonia. Durante i primi anni del ventesimo secolo e nel periodo fra le due guerre, molto spesso l'America ha usato il proprio potere economico per raggiungere obiettivi strategici: nel 1905, il presidente Theodore Roosevelt lanciò la cosiddetta "*dollar diplomacy*", strumento grazie al quale gli americani riuscirono ad esportare la propria supremazia economica e a portare avanti interessi cruciali soprattutto in Sud America; negli anni Trenta, quando il sistema internazionale era pervaso da un crescente disordine, gli Stati Uniti hanno cominciato a sviluppare le istituzioni necessarie per rendere

---

<sup>95</sup> Mark Beeson and Nathan Watson, 2019, "*Is International Leadership Changing Hands or Disappearing? China and the USA in Comparative Perspective*", *Asian Perspective*, Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University, p. 389–417.

l'economia americana uno strumento di *governance* e di politica estera (*New Deal*); durante e dopo la seconda guerra mondiale, l'uso massiccio di aiuti finanziari (così come la minaccia di annullamento degli stessi) è stato uno strumento molto potente per realizzare la strategia di guerra americana, primo fra tutti il Piano Marshall. La consacrazione a maggior potenza economica del mondo è poi avvenuta durante la conferenza di Bretton Woods nel 1944 durante la quale si disegnarono le linee del nuovo ordine economico e finanziario mondiale sotto l'egida degli Stati Uniti e vennero creati la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, istituzioni all'interno delle quali gli Stati Uniti sono il solo e unico Paese ad avere diritto di veto su eventuali cambiamenti di *governance* interna.

Per quanto riguarda invece la supremazia militare, è bene soffermarsi sull'impronta decisiva che la presidenza di Theodore Roosevelt diede alla politica estera della nazione. Nei dieci anni dopo il suo approdo a Washington, infatti, gli Stati Uniti dichiararono guerra alla Spagna, espellendola dall'emisfero occidentale e guadagnando così Porto Rico, Guam e le Filippine; minacciarono di muovere guerra contro Gran Bretagna e Germania a meno che queste non avessero risolto le proprie controversie alle condizioni dettate dall'America; si dichiararono i gendarmi del mondo libero, affermando il diritto di intervenire quando e dove avessero ritenuto necessario<sup>96</sup>. L'allargamento dell'influenza statunitense, secondo il presidente, avrebbe migliorato le condizioni di coloro che non erano ancora in grado di governarsi da soli. Theodore Roosevelt è stato il primo presidente americano a portare la nazione a una nuova comprensione di che cosa significasse essere americani. Come egli spiegava, la grandezza del Paese poggiava su due imperativi: la missione di far avanzare la civiltà in patria e all'estero e i muscoli per portarla a termine (il "destino manifesto" o "missione morale" dell'America); nello specifico, una superiorità militare composta da uomini che incarnassero la forza, il coraggio e la volontà di combattere<sup>97</sup>. Emergono, dunque, due considerazioni: la prima, riguarda il fatto che gli Stati Uniti si sono deliberatamente imposti sulla scena mondiale già consapevoli che avrebbero dato inizio al cosiddetto "secolo americano"; la seconda, riguarda l'importanza che il settore militare e della difesa stava assumendo in America tanto da renderlo, per l'appunto, il secondo pilastro dell'egemonia americana. "*La preparazione alla guerra è la garanzia più sicura per la pace*", dichiarò il presidente durante un discorso fatto al Naval War College, specificando che se gli Stati Uniti desideravano essere rispettati, non avrebbero potuto rimanere fermi. E così è stato.

Come è noto, gli Stati Uniti saranno l'unico Paese che riuscirà a uscire dal secondo conflitto mondiale nelle vesti di potenza economica e militare e questa posizione privilegiata permetterà loro di

---

<sup>96</sup> Solo durante la presidenza Roosevelt, gli americani intervennero tre volte in Colombia, due volte in Honduras e nella Repubblica Dominicana e una volta a Cuba e a Panama.

<sup>97</sup> G. Allison, 2018, *Destinati alla Guerra: possono l'America e la Cina sfuggire alla trappola di Tucidide?*, Fazi Editore, p. 157.

presentarsi alla comunità internazionale come garanti dell'ordine e della pace nel mondo. Questo porterà alla nascita delle Nazioni Unite e permetterà al presidente Franklin Delano Roosevelt di modellare l'emisfero occidentale secondo i suoi piani.

Durante la Guerra Fredda, poi, il timore che l'Unione Sovietica potesse danneggiare l'egemonia americana, ha stimolato un senso di urgenza negli americani tale per cui, paradossalmente, un contesto geopoliticamente limitato come quello della Guerra Fredda ha contribuito a legittimare la supremazia americana. In questo periodo, l'America accresce la sua presenza politica e militare in ogni angolo del mondo, intervenendo in Vietnam e in Afghanistan e stringendo alleanze con Paesi come l'Arabia Saudita e la Corea del Sud nel tentativo di contenere l'espansione sovietica. Una volta caduto il muro di Berlino e dissoltasi l'Unione Sovietica, la leadership internazionale torna unicamente nelle mani dell'America che grazie alla creazione della NATO aveva riunito i Paesi occidentali sotto la propria influenza militare. Nel 1991, durante l'amministrazione Clinton, gli Stati Uniti riescono a sconfiggere le forze irachene di Saddam Hussein in poco tempo e con un numero di perdite umanitarie molto basso. In occasione di questo scontro, l'America dà sfoggio della propria supremazia militare e tecnologica riuscendo a combinare nuove tecnologie (sistemi di navigazione e sorveglianza spaziale), bombe di precisione a lungo raggio e velivoli invisibili ai radar.

Nel corso del XX secolo, dunque, gli Stati Uniti hanno *preteso* di proiettare il potere americano sulla scena globale presentandosi come faro della civiltà, della libertà e della democrazia ricavandosi un ruolo di leader internazionale in un mondo senza rivali.

Il XXI secolo, però, comincia a mostrare un'America diversa, un'America che sembra non riuscire a mantenere saldi i suoi primati economico e militare tanto da far ipotizzare a studiosi e accademici un apparente declino del continente. In soli sette anni gli Stati Uniti vengono colpiti da tre crisi dagli effetti devastanti: l'attacco jihadista alle Torri Gemelle nel 2001, lo scoppio dell'uragano Katrina nel 2005 e il fallimento della Lehman Brothers nel 2008. In soli sette anni, i cuori pulsanti della grandezza americana vengono attaccati: il settore militare e della difesa, la società civile e l'economia. Questi tre fenomeni contribuiranno a scalfire l'immagine immacolata degli Stati Uniti che fino a quel momento era stata danneggiata solamente dalla logorante guerra del Vietnam. La leadership americana appare indebolita, condizione che verrà ulteriormente aggravata dalla scelta unilaterale del presidente Bush di iniziare la guerra contro il terrorismo islamico che fece emergere, attraverso i report delle principali organizzazioni internazionali, i numerosi episodi di tortura e violazione dei diritti umani perpetrati dall'esercito americano in Afghanistan e in Iraq senza fra l'altro giungere a risultati consistenti.<sup>98</sup> È stato calcolato che a partire dal 2001 l'America abbia speso 6 *trillion* di dollari

---

<sup>98</sup> Come è noto, Osama Bin Laden, leader dell'organizzazione terroristica Al Qaeda, venne ucciso durante un'operazione militare avviata dall'amministrazione Obama, mentre l'invasione dell'Iraq si rivelò basata sulla falsa notizia che il Paese detenesse armi nucleari e sul presunto appoggio del regime iracheno al terrorismo islamista.

in operazioni militari e guerre e questo, unito al fatto che in 242 anni di storia ha vissuto solo 16 anni di pace, la rende la nazione più bellicosa al mondo<sup>99</sup>. Nel 2018, gli Stati Uniti, al primo posto nella classifica degli Stati che spendono di più in risorse alla difesa, hanno allocato 649 miliardi di dollari per spese militari, il 36% della spesa globale, 40 miliardi di dollari in più rispetto al 2017<sup>100</sup>. Davanti a queste cifre, una critica condivisa è che parte del denaro potrebbe essere utilizzato per migliorare le infrastrutture alcune delle quali, come hanno dimostrato l'uragano Katrina e le numerose catastrofi naturali che colpiscono il continente ogni anno, risultano del tutto inadeguate. A mio avviso, quindi, il primo spunto di riflessione sul presunto declino degli Stati Uniti potrebbe quindi essere il seguente: investire in questo modo nel settore della difesa e nelle guerre, ad oggi, è sintomo di forza o di debolezza?

Durante l'amministrazione Obama, alle guerre in corso in Iraq e in Afghanistan si aggiungono i nuovi conflitti in Siria e la lotta contro l'ISIS in tutto il Medio Oriente, monopolizzando l'agenda della politica estera dell'amministrazione. Le sofferenze inenarrabili causate dalla guerra in Siria, la conseguente crisi migratoria e le condizioni degradanti a cui sono sottoposti i migranti e la stessa popolazione siriana non giovano alla leadership degli Stati Uniti che proprio in questi anni tentano di essere meno interventisti e più collaborativi<sup>101</sup>. Da un punto di vista economico, l'America di Obama ha dovuto risollevarsi dopo la grande recessione del 2008, raggiungendo tassi di crescita annua media del 2,1% (si capirà meglio il significato di questo valore nel paragrafo successivo). Un secondo spunto di riflessione potrebbe dunque consistere nel chiedersi se l'America di Obama abbia saputo esercitare una *resilient leadership*, ovvero se abbia saputo tenere unita un'America devastata dalle tre crisi citate. Il presidente, autorizzando un'operazione dei Navy Seal, riuscì a catturare Osama Bin Laden, leader dell'organizzazione terroristica Al Qaeda la quale rivendicò l'attacco alle Torri Gemelle; ha tentato di limitare l'interventismo americano ed è riuscito a non coinvolgere gli Stati Uniti in ulteriori conflitti; ha risollevato l'economia americana in seguito alla crisi del 2008 tanto che, a differenza dell'Europa, nel 2009 l'America era già uscita dalla recessione; ha lanciato un promettente piano di infrastrutture (tipicamente democratico) che prevedeva 240mila chilometri di strade da risistemare, 6.400 chilometri di linee ferroviarie da ammodernare o costruire da zero, e 240 chilometri di piste di atterraggio, alle quali si aggiungerà un nuovo sistema di controllo del traffico aereo su base satellitare.

---

<sup>99</sup> W. Davis, 2020, "The Unraveling America", The Rolling Stone.

<sup>100</sup> Report annuale del Sipri (Stockholm International Peace Research Institute).

<sup>101</sup> Il mercato delle armi, però, fornisce dati inconfutabili: durante l'amministrazione Obama, il quale ha ricevuto il premio Nobel per la Pace nel 2009, sono state vendute più armi che in tutte le amministrazioni precedenti. Fra il 2008 e il 2015 sono stati conclusi accordi per un totale di 200 miliardi di dollari, principalmente in Medio Oriente.

Inoltre, annunciò l'intenzione di dare vita a una banca per gli investimenti infrastrutturali che avrebbe come propria *mission* esclusiva la realizzazione di opere pubbliche<sup>102</sup>. Questi risultati (alcuni dei quali rimasti solamente intenzioni) apparentemente positivi non lo sono però abbastanza se paragonati alla straordinaria ascesa della nazione che a partire dalla fine del XX secolo ha avuto l'unico obiettivo di crescere a tal punto da potersi riprendere il proprio posto di unica egemonia politica, culturale ed economica in Asia e, conseguentemente, di diventare leader mondiale: la Cina. Lo stesso Obama dichiarò che, durante la sua amministrazione, gli Stati Uniti avrebbero rivolto la loro attenzione al grande potenziale della regione pacifico-asiatica, promettendo di aumentare la presenza diplomatica, militare ed economica dell'America nella regione. L'intenzione sottesa era quella di voler contrastare l'impatto dell'ascesa cinese, sulla scia di una politica di riequilibrio dell'ordine mondiale.

Ecco che, con l'inizio XXI secolo, una nuova crisi avvolge la nazione americana: l'incontro fra la potenza in ascesa (Cina) e la potenza dominante (America) ha palesato la possibilità che gli Stati Uniti diventino secondi. Qualcuno potrebbe obiettare che non si tratti di una vera e propria crisi, considerato che nessuna guerra è scoppiata, nessuna città è stata distrutta, nessuna banca fallita. Eppure per gli americani il confronto con la potenza orientale ha creato un contesto di urgenza e, in un certo senso, di pericolo. Crescere in un mondo in cui essere gli USA significava essere il numero uno (dunque ogni cittadino americano a partire dal 1870) fa sì che l'idea che la Cina possa spodestare gli Stati Uniti come la più grande economia del mondo sia inconcepibile. Molti americani credono che il primato economico sia un diritto inalienabile, a tal punto da renderlo parte della loro identità nazionale<sup>103</sup>. Per gli statunitensi, questa è una crisi identitaria che si riflette, chiaramente, sulle loro scelte elettorali e sulla loro leadership. Non è un caso che nel 2016, l'America di Obama passi nelle mani di Donald Trump il quale promette di rendere di nuovo grande l'America, di garantirle il primato e di farla tornare nella posizione privilegiata del XX ventesimo secolo, cosa che, nel pensiero dell'attuale presidente, Barack Obama non è riuscito a fare in due mandati. Relativamente alla politica estera, questa idea politica si è tradotta in una svolta nazionalista, nell'abbandono del multilateralismo, nella sfiducia per la diplomazia e in un atteggiamento aggressivo e denigratorio nemico del compromesso. Da crisi identitaria confinata in America, questa è diventata una crisi globale in quanto, ad oggi, il mondo si ritrova confuso e sconcertato davanti ad un vuoto di leadership, storicamente detenuta dagli Stati Uniti, che la Cina sta tentando in tutti i modi di colmare. Ecco la

---

<sup>102</sup> C. Gatti, 2010, "Obama punta su infrastrutture, trasporti e ricerca. Il governo Usa stanZIA 50 miliardi di dollari in sei anni", Il Sole24Ore.

<sup>103</sup> G. Allison, 2018, *Destinati alla Guerra: possono l'America e la Cina sfuggire alla trappola di Tucidide?*, Fazi Editore, p. 42.

*creeping crisis* con la quale si confronta la leadership internazionale allo scoppio della pandemia di Covid-19.

### 3.2 *L'ascesa della Cina*

La classica politica estera della Cina poggia su tre principi di base: la rivendicazione della supremazia nella regione, l'insistenza sul fatto che i paesi vicini riconoscano e rispettino la sua superiorità e la volontà di usare questo dominio per organizzare una coesistenza armoniosa con i propri vicini<sup>104</sup>. I cinesi hanno sempre pensato che le loro relazioni esterne dovessero riflettere gli stessi principi di ordine sociale e politico presenti internamente, rendendole così gerarchiche e non egualitarie. Per capire meglio questa dinamica bisogna prima di tutto comprendere che in Cina l'ordine e l'armonia, due requisiti essenziali per il progresso, derivano dalla gerarchia. Lo stesso confucianesimo poggia su un comandamento alquanto significativo: "Conoscere il proprio posto". Per questa ragione, i leader e gli Stati stranieri, secondo il pensiero cinese, dovrebbero riconoscere il proprio posto (chiaramente inferiore) a cospetto di quella che è stata l'unica egemonia politica, culturale ed economica in Asia, garantendo così l'ordine e l'equilibrio naturale del mondo. Non bisogna poi dimenticare la convinzione sulla quale si è costruita la civiltà cinese, ovvero quella secondo la quale la Cina sia il centro dell'universo: nella lingua cinese, infatti, "Cina" significa "regno di mezzo", riferendosi a ciò che si trova in mezzo fra cielo e terra.

Prima che iniziasse il cosiddetto "secolo delle umiliazioni", la Cina poteva vantare un dominio millenario nel continente asiatico. L'imperatore cinese era concepito e riconosciuto dalla maggior parte degli Stati vicini come il vertice di una gerarchia politica universale dove in teoria tutti gli altri capi, per le motivazioni spiegate pocanzi, erano considerati vassalli<sup>105</sup>. L'espansione cinese, a differenza di quella americana, è avvenuta per osmosi culturale e non sulla base di presunte "missioni morali" ne tantomeno attraverso la costruzione di un potente esercito. Il confucianesimo, infatti, non insegna alla coercizione fisica e per la Cina l'esercito rappresentava solamente una risorsa estrema. Il secolo delle umiliazioni inizia durante la dinastia Qing la quale si ritrova a fronteggiare un'Europa industrializzata e imperialista che, intorno alla metà del XIX secolo, insieme al Giappone inizia ad esercitare un'influenza in Cina quasi maggiore di quella dello stesso governo cinese. Nel 1839 inizia la prima guerra dell'oppio che porta a una dura sconfitta militare da parte cinese contro la Gran Bretagna. La pace viene siglata con il trattato di Nanchino grazie al quale gli inglesi ottengono il controllo di Hong Kong, aprono cinque porti al commercio con gli stranieri e sono esonerati dal rispetto delle leggi locali. Nel 1856, durante la seconda guerra dell'oppio, Francia e Gran Bretagna

---

<sup>104</sup> J. K. Fairbank, 1969, "China's Foreign Policy in Historical Perspective", Foreign Affairs n.3.

<sup>105</sup> H. Kissinger, *Cina*.

infliggono un'ulteriore sconfitta militare al popolo cinese che vede completamente distrutto il Palazzo d'Estate imperiale a Pechino e concessa la libera navigazione lungo i fiumi della Cina alle navi da guerra straniere. Sull'altro fronte, il Giappone nel 1894 si impossessa della Manciuria, di Taiwan e dello stato vassallo della Corea e nel 1937, approfittando della guerra civile scatenatasi in seguito al crollo della dinastia Qing, invade e occupa gran parte del Paese provocando circa venti milioni di vittime cinesi. La Cina a metà del XX secolo si ritrova di fatto spartita e governata dalle potenze straniere. La svolta avviene nel 1949, quando i comunisti sotto la guida di Mao Zedong vinsero la guerra civile. Questa vittoria renderà Mao Zedong il salvatore della Cina dall'imperialismo straniero e il PCC lo strumento-chiave per la realizzazione della Grande Cina. Da quel momento, tornato finalmente nelle mani dei cinesi, il Celeste Impero cercherà di riconquistare il ruolo egemonico che gli spetta di diritto nel continente asiatico, arrivando oggi ad essere considerato da molti *il più grande attore nella storia del mondo*<sup>106</sup>.

Nel corso di una sola generazione una nazione che non compariva in nessuna delle classifiche internazionali è balzata al primo posto<sup>107</sup>. Eccone spiegati alcuni motivi:

- Nel 1980 il PIL della Cina era inferiore a 300 miliardi di dollari; nel 2015 il PIL ammontava a 11.000 miliardi di dollari rendendola la seconda economia più grande al mondo per tassi di cambio di mercato<sup>108</sup>.
- Nel 1980 gli scambi commerciali con il mondo esterno ammontavano a meno di 40 miliardi di dollari; nel 2015 sono aumentati di cento volte, raggiungendo i 4.000 miliardi di dollari<sup>109</sup>;
- A partire dal 1980, la crescita cinese ha avuto una crescita annua del 10% rispetto al 4% registrato dall'America negli anni in cui essa superò la Gran Bretagna<sup>110</sup>;
- Oltre ad essere il più grande consumatore della maggior parte dei beni, la Cina è diventato anche il centro produttivo del mondo: possiede il primato nella produzione di navi, acciaio, alluminio, mobili, abbigliamento, tessuti, telefoni e computer;
- Possiede il maggior numero di utenti Internet, ha esportato più petrolio, consumato più energia e installato più pannelli solari di qualsiasi altra nazione<sup>111</sup>;

---

<sup>106</sup> G. Allison, R. D. Blackwill, A. Wyne, 2013, *Lee Kuan Yew: the Grand Master's Insights on China, the United States, and the World*, MIT Press, Cambridge.

<sup>107</sup> G. Allison, 2018, *Destinati alla Guerra: possono l'America e la Cina sfuggire alla trappola di Tucidide?*, Fazi Editore, p. 37.

<sup>108</sup> Ibidem, p. 37.

<sup>109</sup> Banca Mondiale, "Merchandise Imports (Current US\$)", consultabile al seguente link: <http://data.worldbank.org/indicator/TM.VAL.MRCH.CD.WT?locations=CN>

<sup>110</sup> A. Madison, 2006, "GDP Levels in Western Off-shoots, 1500-1899", *The World Economy: Historical Statistics*, OECD Publishing, Parigi.

<sup>111</sup> C. Dunn, 2014, "China Is Now the World's Largest Net Importer of Petroleum and Other Liquid Fuels", US Energy Information Administration.

- Nel 1980, l'88% dei cinesi lottava per sopravvivere con meno di 2 dollari al giorno, circa novanta cinesi su cento; oggi, lo fanno meno di tre persone su cento e il reddito pro capite è passato da 193 dollari nel 1980 agli oltre 8200 dollari nel 2016<sup>112</sup>;
- Tra il 2011 e il 2013 la Cina ha prodotto e utilizzato più cemento di quanto abbiano fatto gli Stati Uniti in tutto il XX secolo<sup>113</sup>; tra il 1996 e il 2016 la Cina ha costruito in totale 4,2 milioni di chilometri di strade, di cui 113.000 chilometri in autostrade, superando così di quasi il 50% gli Stati Uniti come il Paese con il sistema autostradale più esteso al mondo; inoltre, oggi la Cina possiede più binari ad alta velocità di tutti gli altri Paesi del mondo messi insieme;
- Se nel 1949 i cittadini cinesi potevano sperare di vivere fino a 36 anni e otto su dieci erano analfabeti, nel 2014 l'aspettativa di vita era raddoppiata con il 95% della popolazione alfabetizzata<sup>114</sup>;
- Il 5G, l'intelligenza artificiale, la robotica, i *big data*, i farmaci biotech, l'industria aerea spaziale, energetica e delle apparecchiature elettriche sono alcuni dei settori al centro degli investimenti di Pechino, rendendo la Cina leader nel settore delle innovazioni tecnologiche;

Questi sono solo alcuni dei dati relativi alla straordinaria rivoluzione industriale, tecnologica e culturale avvenuta in poco più di trent'anni, guidata da un radicalizzato desiderio di rinascita. La crisi di Wall Street nel 2008 sembra aver rinvigorito ancora di più la fiducia della Cina nelle proprie potenzialità: nonostante l'economia cinese abbia subito una contrazione di circa un terzo rispetto ai livelli pre-crisi (dal 10% di crescita al 6-7%), non bisogna dimenticare che la crescita economica globale, a confronto, è stata sostanzialmente dimezzata. In più, dalla grande recessione in poi il 40% dell'intera crescita mondiale si è realizzato nella sola Cina<sup>115</sup>. Parlando, quindi, di *resilient leadership* è indubbio che la Cina abbia fatto della resilienza una delle sue caratteristiche principali.

Come si è già avuto modo di approfondire nel secondo capitolo, la presidenza di Xi Jinping, più di tutte le altre, incarna e concretizza l'ambizione della Cina a recuperare lo splendore del passato. Fra gli obiettivi principali si trovano:

---

<sup>112</sup> Banca Mondiale, "Poverty Headcount Ratio at \$1.90 a Day", consultabile al seguente link: <http://data.worldbank.org/topic/poverty?locations=CN>;

<sup>113</sup> K. Rudd, 2012, "The West Isn't Ready for the Rise of China", New Statesman.

<sup>114</sup> L. Benson, 2013, *La Cina dal 1949 a oggi*, il Mulino, Bologna; "Life expectancy at Birth, Total (Years)", Banca mondiale, consultabile al seguente link: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=CN>;

<sup>115</sup> D. Harrison, 2016, "The US May Not Be an Engine of the World Economy for Long", Wall Street Journal. Harrison sottolinea che nel 2013 la Cina ha rappresentato da sola quasi un terzo della crescita mondiale.

- Rendere la Cina di nuovo grande restituendole il predominio in Asia, ristabilendo il controllo sullo Xinjiang, sul Tibet, su Hong Kong e su Taiwan, recuperando la sfera d'influenza lungo i propri confini e nei mari adiacenti ed esigendo il rispetto delle altre grandi potenze;
- Ridare vita al Partito, ripulendolo dalla corruzione e ripristinando la sua autorità agli occhi del popolo;
- Stimolare il nazionalismo e il patriottismo dei cinesi, rendendoli orgogliosi di essere cinesi;
- Progettare una rivoluzione economica che permetta di mantenere alti tassi di crescita e che ridefinisca il ruolo della Cina all'interno dell'economia globale (*Belt and Road Initiative*);
- Riorganizzare e ricostruire le forze armate, in modo tale che rispettino la leadership assoluta del Partito e il suo comandante in capo (l'esercito deve giurare fedeltà al PCC e al Presidente, non alla nazione);

Il sogno cinese del Presidente unisce quindi prosperità e potenza, combinando in parti uguali la visione vigorosa di un secolo americano coltivata da Theodore Roosevelt al dinamismo che caratterizzò l'amministrazione di Franklin Roosevelt con il *New Deal*<sup>116</sup>. Il desiderio della Cina, d'altronde, non sembra molto diverso da quello che spinse gli Americani a costruire la propria egemonia sostituendo la Gran Bretagna. Quando si parla delle ambizioni espansionistiche della Cina, però, lo si fa sempre con un certo scetticismo, con una nota di negatività, mettendo in risalto quanto la civiltà orientale sia troppo diversa da quella occidentale e quanto questa distanza culturale faccia paura. La straordinaria crescita di cui la Cina è stata protagonista negli ultimi trent'anni e l'avanzare della sua leadership, poi, hanno suscitato timori rispetto a quanto ancora il Paese possa fare e a cosa dobbiamo ancora aspettarci. Questo atteggiamento ha provocato una reazione ben definita nella Cina di Xi Jinping che si è impegnato in questi anni a costruire l'immagine positiva di potenza responsabile e pacifica, che non ha nessuna intenzione di entrare in conflitto con l'Occidente, ma che anzi indica al mondo una possibile direzione da seguire in un momento in cui gli Stati nazionali si trovano senza una leadership di riferimento. La presentazione della *Belt and Road Initiative* durante il Forum dedicato all'iniziativa di maggio 2017 ne è la consacrazione: Xi Jinping ha parlato di “mezzo per promuovere pace e prosperità”<sup>117</sup> che possa garantire mutui vantaggi in un mondo multipolare. Nel suo discorso, Xi Jinping vuole far notare come una globalizzazione dalle caratteristiche cinesi sarebbe differente dal modello di globalizzazione americana, spiegando agli Stati che non intende ingerire nei loro affari interni ne tantomeno esportare il proprio modello politico (a differenza degli Stati Uniti).

---

<sup>116</sup> G. Allison, 2018, *Destinati alla Guerra: possono l'America e la Cina sfuggire alla trappola di Tucidide?*, Fazi Editore, p.183.

<sup>117</sup> G. Messetti, 2020, *Nella testa del Dragone: identità e ambizioni della nuova Cina*, Mondadori Libri S.p.a, Milano, p. 55.

Non si tratta di un conflitto ideologico (che invece caratterizzò il periodo della Guerra Fredda), ma di pragmatismo: la Cina agisce per perseguire i propri interessi nazionali e quello che offre attraverso la *Belt and Road Initiative* - chiarisce - è una semplice piattaforma di cooperazione sulla quale chiunque voglia investire può farlo senza giurare fedeltà a Pechino (a differenza del Piano Marshall). Numerosi dubbi permangono sulle reali intenzioni della Cina di Xi Jinping, ma ciò che più mi preme sottolineare in questa sede riguarda due aspetti. Da un lato è evidente come la Cina stia cercando di comunicare con il mondo occidentale mostrandosi aperta e promotrice del multilateralismo, tentando di riempire quel vuoto di leadership creato dagli Stati Uniti; dall'altro, leggendo attentamente il messaggio lanciato dal presidente cinese, ci si potrebbe chiedere: come avrebbero reagito le altre potenze e gli altri Stati se la Cina si fosse presentata all'Occidente anche solo con la metà delle pretese che gli Stati Uniti ebbero all'inizio del XX secolo? La potenza dominante di oggi (Stati Uniti) è in grado di reagire come a sua volta reagì la Gran Bretagna, ovvero lasciandole il posto?

Nel prossimo capitolo spiegherò il confronto fra la leadership degli Stati Uniti e quella della Cina alla luce della crisi causata dalla pandemia che, come si vedrà, non ha fatto altro che accelerare quella dinamica dei vasi comunicanti per la quale davanti all'America che si ritira sul fronte della leadership, la Cina si espande e prova a scavalcarla.

### 3.3 *"It's time to listen"*

Le relazioni fra i due Paesi non sono mai stati lineari, ne tantomeno distese. Per circa vent'anni dalla vittoria dei comunisti di Mao Zedong nel 1949, gli Stati Uniti porteranno avanti il cosiddetto "periodo di contenimento", durante il quale Washington non solo si scontra militarmente con la Cina nel 1951 durante la guerra di Corea (1950-1953), ma progetta anche uno scudo militare ai confini meridionali e orientali della Cina, ponendole un embargo commerciale. A partire dagli anni Settanta, l'allontanamento fra la Cina di Mao Zedong e l'Unione Sovietica di Nikita Chruščëv, spinge il Celesto Impero verso gli Stati Uniti di Richard Nixon e Henry Kissinger i quali, nonostante le profonde differenze ideologiche e culturali, vedranno nella Cina un valido alleato nella Guerra Fredda. Comincia in questo modo un periodo di sostanziale distensione dei rapporti sino-americani che, dopo una breve battuta d'arresto in seguito alla strage di Piazza Tienanmen, riprenderanno nel 1997 con un incontro a Washington tra Bill Clinton e il presidente cinese Jiang Zemin. Sarà lo stesso Bill Clinton a favorire l'ingresso della Cina nell'Organizzazione Mondiale del Commercio l'11 dicembre 2001. Come spiegato in precedenza, la sfida a due affiora principalmente dopo la crisi economica del 2008, con un'America di Barack Obama che non si riprende sufficientemente se messa a confronto con la ripresa della Cina la quale coglie dalla crisi numerose opportunità per creare una propria sfera di influenza attraverso la creazione di nuove istituzioni alternative alla Banca Mondiale

e al FMI (*Asian Infrastructure Investment Bank*) e nuove alleanze (gruppo BRICS). La crisi finanziaria del 2008 ha reso la Cina l'unico possibile sfidante internazionale alla supremazia economica americana.

L'elezione di Donald Trump alla Casa Bianca ha portato la competizione al suo culmine e questo perché, se da un lato il presidente americano e Xi Jinping non potrebbero avere stili di leadership più diversi, nella lotta per la supremazia che entrambi stanno portando avanti non potrebbero essere più simili. Entrambi infatti:

- Desiderano rendere di nuovo grande il proprio Paese;
- Identificano nel Paese governato dall'altro il principale ostacolo al proprio sogno;
- Si vantano delle proprie capacità di comando uniche nel loro genere;
- Attribuiscono a se stessi un ruolo essenziale nel dare nuova vita al proprio Paese;
- Hanno annunciato agende politiche interne che richiedono radicali cambiamenti;
- Hanno alimentato il sostegno del populismo nazionalista per eliminare la corruzione interna e per fronteggiare i tentativi messi in atto dall'altro allo scopo di avversare la missione storica del proprio paese<sup>118</sup>;

Negli ultimi anni questa lotta fra le superpotenze sono stati numerosi gli episodi di accuse e provocazioni reciproche, fino alla più eclatante: il 6 luglio 2018 gli Stati Uniti fanno entrare in vigore tariffe doganali del 25% su una lista di 818 prodotti cinesi, per un valore di 34 miliardi di dollari dando inizio a quella che viene comunemente chiamata “guerra dei dazi” o “guerra commerciale” fra Usa e Cina. Per contro, Pechino ha reagito ponendo delle imposte sulle merci americane, prendendo di mira soprattutto le importazioni di soia e di carne.

La crisi pandemica si è innestata proprio all'interno di questa rincorsa alla leadership globale e, a partire da gennaio 2020, la pandemia da Covid-19 verrà (tristemente) utilizzata e trasformata dalle due superpotenze in una gara a chi segna più punti. Dal punto di vista della competizione fra i due Paesi, il fatto che la pandemia abbia avuto origine a Wuhan ha danneggiato enormemente l'immagine di potenza responsabile e positiva che la Cina ha costruito di se stessa in questi anni e ha fornito a Donald Trump l'occasione perfetta per condannare il Paese orientale accusandolo di voluti ritardi nel comunicare la scoperta del virus e adottando la narrativa del “virus cinese”. Internamente, la leadership cinese ha poi rischiato che la crisi sanitaria spezzasse quell'accordo non scritto fra popolazione e governo che permette al PCC di dominare incontrastato. Ecco che la leadership di Pechino risponde su entrambi i fronti: da un lato, attraverso una narrativa di guerra, incita la popolazione al patriottismo e all'impegno collettivo; dall'altro, comincia ad attuare una vasta politica

---

<sup>118</sup> G. Allison, 2018, *Destinati alla Guerra: possono l'America e la Cina sfuggire alla trappola di Tucidide?*, Fazi Editore, p.14.

di *soft power* per risollevarne la propria immagine internazionale attraverso gli ingenti aiuti sanitari che la Cina ha devoluto ai Paesi colpiti dal Covid-19. L'OMS ha definito questo atteggiamento politico cinese con l'espressione "politica delle mascherine" e "politica della generosità" di cui hanno beneficiato diversi Paesi, fra cui l'Italia alla quale sono state donate in aprile due milioni di mascherine chirurgiche, 200.000 mascherine N95 e 50.000 kit di analisi per il Coronavirus<sup>119</sup>. In Africa, continente dalla fondamentale importanza strategica per la Cina, la Jack Ma Foundation, ente fondatore di Alibaba, ha donato 100mila mascherine, 20mila kit diagnostici e 1000 tute protettive a ognuno dei 39 Paesi colpiti dal virus. Questi aiuti sanitari non avrebbero probabilmente avuto la stessa rilevanza se dall'altra parte del mondo gli Stati Uniti avessero agito alla stessa maniera. L'America davanti alla quale si è ritrovata la comunità internazionale, invece, è stata molto diversa da quella che soprattutto gli Stati del Vecchio Continente ricordano come la promotrice di piani di aiuto nel secondo dopo guerra. Oltre a dimostrare una pessima gestione interna della crisi che ha portato ad una vera e propria catastrofe sanitaria, l'America è apparsa disinteressata dal fornire aiuto ai Paesi colpiti dalla pandemia. Ad oggi, infatti, sembra impossibile riconoscere negli Stati Uniti di Donald Trump quell'America che in epoca di Sars (2003) inviò materiale sanitario e personale medico proprio in Cina per aiutarla a superare la pandemia. Forte del fallimento della gestione americana e del miglioramento delle condizioni cinesi, la Cina continua la sua politica di *soft power* rilasciando a maggio un cartone animato di un minuto e trentatré secondi intitolato "*Once Upon a Virus*" in cui due personaggi in Lego rappresentanti le superpotenze fanno satira sull'amministrazione Trump e sulla sua irrealistica visione della crisi<sup>120</sup>. Oltre a dimostrare un'ironia sconosciuta al mondo occidentale, i cinesi hanno risposto in questo modo alle numerose accuse americane, suscitando ilarità e reazioni positive soprattutto nei social media.

La richiesta di un'inchiesta internazionale sulle origini dell'infezione spinta da Stati Uniti, Unione Europea e Australia e appoggiata da 120 governi fra cui anche quello russo ha fatto sì che Xi Jinping abbia offerto due miliardi di dollari per la lotta mondiale al virus, abbia promesso di condividere con tutti i Paesi il vaccino se fosse stato realizzato prima in Cina e abbia dato anche un segnale di apertura ad una valutazione indipendente sulla gestione della crisi. Durante l'assemblea dell'OMS del 18 maggio 2020, il presidente cinese ha definito il vaccino "*a public good*", a fronte degli Stati Uniti che non erano neppure presenti all'incontro e hanno deciso di ritirare i propri fondi dall'organizzazione.

---

<sup>119</sup> L'Italia sarà uno di quei Paesi che più verranno persuasi dalla politica di *soft power* cinese. In seguito agli aiuti devoluti da Pechino, i sondaggi di aprile 2020 hanno mostrato che gli italiani ritengono la Cina il primo alleato dell'Italia (52%). Gli USA scendono al terzo posto (17%), dopo la Russia (32%). Sempre secondo i sondaggi, al primo posto fra i paesi nemici dell'Italia si trova la Germania (45%). L'Italia è anche l'unico Paese del G7 ad aver siglato un Memorandum d'Intesa con la Cina sulla *One Belt and Road Initiative*.

<sup>120</sup> Per vedere il filmato: <https://www.abc.net.au/news/2020-05-01/china-state-media-propaganda-video-mock-us-coronavirus/12204836>

Infine, in Cina è stato presentato un progetto di legge sulla bio-sicurezza durante una sessione del Comitato permanente dell'Assemblea Nazionale del Popolo che prevede la prevenzione e la risposta alle minacce biologiche, la salvaguardia della vita e della salute delle persone, la promozione di un sano sviluppo delle biotecnologie e la protezione delle risorse biologiche e dell'ambiente ecologico. Quando si pensava non ci fosse fine al peggio negli Stati Uniti, il 25 maggio 2020, in Minnesota, un afroamericano di nome George Floyd viene ucciso da un agente di polizia che per otto minuti lo tiene immobilizzato con il proprio ginocchio sul collo facendolo soffocare nonostante Floyd abbia più volte detto che non riusciva più a respirare. Per ragioni di spazio e di contenuto non approfondirò le ragioni storiche e culturali che soggiacciono alla *police brutality* e al razzismo in America, ma porrò invece l'attenzione su come le rivolte e l'emergenza sociale scaturite in seguito alla morte di George Floyd si siano intersecate con la crisi sanitaria e con la lotta alla supremazia. Prima di tutto, il tragico evento mette in luce un enorme limite del Paese "faro" della libertà e della democrazia, ovvero il non saper rispettare i propri valori costituzionali. Nonostante la Dichiarazione di indipendenza dichiari che "tutti gli uomini sono stati creati uguali" e che "sono dotati dal loro Creatore di diritti inalienabili", non si deve dimenticare che, al tempo, la popolazione afroamericana era ridotta in schiavitù e gli schiavi non erano di certo considerati esseri umani. Il significato di libertà, valore fondante della società americana, è stato formulato in un momento storico in cui solo una parte della popolazione era effettivamente libera e da ciò ne è derivata una naturale ma deviata applicazione di questo diritto inalienabile anche in seguito alla fine del segregazionismo. Proprio a difesa della libertà e della democrazia, gli Stati Uniti hanno duramente condannato l'atteggiamento della Cina nei confronti di Hong Kong, dove mesi di contrasti politici e manifestazioni di piazza hanno creato una tensione molto alta e hanno danneggiato socialmente ed economicamente l'ex colonia britannica<sup>121</sup>. Lo stesso Donald Trump, nel novembre 2019, ha firmato l'*Hong Kong Human Rights and Democracy Act* volto a monitorare lo status autonomo di Hong Kong e a sanzionare funzionari che operino contro questo status. Davanti allo scoppio delle proteste portate avanti dal movimento "*Black Lives Matter*" e in seguito alla decisione di Donald Trump di rispondere dispiegando l'esercito americano contro i civili sulla base dell'idea politica "*law and order*", la Cina non ha più visto nessuna differenza fra la propria gestione delle manifestazioni ad Hong Kong e la gestione americana delle rivolte sociali. Inutile spiegare che la tragica morte di George Floyd e l'atteggiamento del presidente americano nei confronti dei manifestanti hanno fortemente indebolito la reputazione internazionale della leadership americana.

---

<sup>121</sup> Mentre Hong Kong continua a perseguire la politica "un paese, due sistemi" difendendo la propria autonomia, la Cina si considera "una sola e indivisibile", non accettando che Hong Kong minacci l'integrità del Paese.

Questa situazione è, poi, utile per comprendere come le caratteristiche delle crisi stiano cambiando e necessitino sempre più di una leadership resiliente alla guida. La crisi relativa alla disuguaglianza sociale e ai diritti degli afroamericani in America si intreccia con quella sanitaria provocata dal Coronavirus che assume così anche un carattere sociale. La crisi dentro la crisi. In generale, la pandemia non sta infatti colpendo tutti in maniera uguale e alimenta la disuguaglianza fra chi può permettersi le cure sanitarie e chi no, fra chi vive in condizioni igienico-sanitarie adeguate e chi no, fra chi riesce a mantenere il proprio posto di lavoro e chi invece non riuscirà più a percepire uno stipendio a fine mese. In America la classe sociale più svantaggiata è costituita principalmente da afroamericani i quali, unendo le diverse istanze, hanno fatto esplodere la propria voce<sup>122</sup>. Attenzione a non fare confusione: George Floyd non è morto a causa del Coronavirus e le proteste degli afroamericani sarebbero scoppiate indipendentemente dalla pandemia. La crisi sanitaria ha però contribuito a legittimarle e ha avuto un ruolo di collante internazionale. La protesta del movimento “*Black Lives Matter*”, infatti, ha superato i confini americani ed è diventata globale, riempiendo in poco tempo le piazze dell’Europa e del mondo, facendo emergere in ogni Paese problematiche dalle caratteristiche nazionali, riunite allo stesso tempo sotto l’ombrello di istanze globali (come per esempio quella relativa all’aumento dei livelli di disuguaglianza per l’appunto). Il Coronavirus ha così esacerbato tante *creeping crisis* nazionali che la globalizzazione non ha fatto altro che fondere in unica voce, manifestandole nella loro forma più acuta. Ecco che si fa sempre più strada un bisogno radicato di resilienza da parte di chi governa non solo gli Stati nazionali, ma il mondo intero, intendendo per resilienza un mix di empatia, identificazione delle priorità, lungimiranza e trasparenza. Citando il Primo Ministro canadese, intervistato dopo lo scoppio delle rivolte, “*It’s time to listen*”.

Se dalla nascita delle Nazioni Unite ad oggi un mondo a guida americana ha garantito un ordine globale evitando conflitti mondiali per 75 anni e sventolando la bandiera della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti umani, lo scoppio della pandemia da Covid-19 ha fatto affiorare l’apparente declino di questo sistema e sta insegnando a capi di Stato, organizzazioni internazionali e società civile che la democrazia non sempre genera *good governance*. Proprio su questo punto, a mio avviso, la Cina potrebbe giocare il suo asso nella manica in quanto potrebbe sostenere che il suo modello non democratico ha portato dei risultati vincenti non solo nella lotta al virus, ma ha fatto anche rinascere l’Impero: i cinesi si sono arricchiti, sono diventati potenti e hanno ripristinato la propria leadership sul continente asiatico. In un mondo totalmente in confusione, i cinesi potrebbero

---

<sup>122</sup> Gli afroamericani in America rappresentano circa il 13% dell’intera popolazione. Sulla base dei dati rilasciati fra aprile-maggio 2020 dal *Center for Disease Control*, almeno un terzo delle infezioni su scala nazionale hanno colpito gli afroamericani. Un terzo dei morti totali a causa del Coronavirus sono afroamericani. Per un’analisi più approfondita da Stato a Stato consultare i seguenti link: <https://www.nationalgeographic.com/history/2020/04/coronavirus-disproportionately-impacts-african-americans/>; <https://www.pewsocialtrends.org/2019/04/09/race-in-america-2019/>;

spiegare che è stata proprio la libertà difesa e promossa dagli americani e condivisa da tutto l'Occidente a creare il caos, proponendo un modello cinese che individua invece nell'ordine il valore politico fondamentale<sup>123</sup>. L'idea di ordine cinese non è da confondere con quella di “*law and order*” trumpiana. Trattasi infatti di un concetto che riguarda l'armonia e la gerarchia, che evita lo scontro armato e la coercizione puntando invece sulla deterrenza psicologica ed economica. Come riassume il report intitolato “*People's Republic of United Nations*” rilasciato dal *Center for a New American Security* (CNAS) lo scorso anno, sembra che la Cina “*is making the world safe for autocracy*”<sup>124</sup>.

### 3.4 L'evolversi di un mondo in disordine

Per descrivere le relazioni fra Cina e Stati Uniti, lo storico Graham Allison utilizza la metafora storica della Trappola di Tucidide il quale a sua volta la utilizzò per spiegare le ragioni che scatenarono la guerra fra Sparta e Atene: la crescita della potenza ateniese e il timore che ormai incuteva agli spartani resero inevitabile il conflitto. Come la storia ha dimostrato in alcune occasioni, quando una potenza in ascesa si scontra con quella dominante e minaccia di spodestarla lo scontro sembra l'esito naturale. Dei sedici casi storici che vedono potenze emergenti contro potenze dominanti, dodici di questi hanno generato una guerra<sup>125</sup>. Riadattata al mondo di oggi, la Cina (potenza in ascesa) provocherebbe un timore tale agli Stati Uniti (potenza dominante) da poter ipotizzare una possibile guerra. Entrambe le leadership, infatti, si ritengono eccezionali, senza eguali e non sembrano accettare l'ipotesi della convivenza. Se si decide di supportare la tesi esposta nel primo capitolo, ovvero quella secondo cui molto spesso sono le condizioni strutturali a determinare quali eventi scateneranno la crisi, le condizioni di fondo più rilevanti nei rapporti sino-americani sono di carattere geografico, culturale e storico. Ciascuno di questi aspetti fornisce motivazioni per considerare la guerra fra i due evitabile o inevitabile allo stesso tempo: primo, le superpotenze sono agli opposti del globo il che rende più improbabile uno scontro militare, ma è anche vero che le recenti tecnologie di guerra permetterebbero di “accorciare” le distanze; secondo, se da un lato la cultura cinese vede l'utilizzo delle armi come una risorsa estrema e sebbene gli stessi cinesi riconoscono di aver giovato dall'ordine mondiale costruito dagli americani, il secolo delle umiliazioni ha stimolato un forte senso di rivincita e rinascita nei confronti dell'Occidente; terzo, il ricordo delle numerose vittime militari provocate dalle guerre in Corea, Vietnam, Iraq e Afghanistan hanno reso gli americani molto reticenti all'interventismo

---

<sup>123</sup> G. Allison, 2018, *Destinati alla Guerra: possono l'America e la Cina sfuggire alla trappola di Tucidide?*, Fazi Editore, p.231.

<sup>124</sup> Per leggere l'intero report consultare il seguente link: <https://www.cnas.org/publications/reports/peoples-republic-of-the-united-nations>

<sup>125</sup> Per ulteriori approfondimenti: <http://belfercenter.org/thucydides-trap/>

militare, ma il loro senso radicato di supremazia rende molto difficile giungere a patti. Su queste condizioni di fondo, si possono innestare eventi inaspettati che fungono da acceleranti: l'elezione dei due attuali presidenti americano e cinese, lo scoppio delle proteste a Hong Kong e in tutta l'America, la pandemia e la crisi sanitaria. Tutte queste scintille non hanno fatto che infiammare le relazioni fra le due superpotenze e creare incertezza in tutto il mondo. Come analizzato nel primo capitolo, situazioni di profonda incertezza, stress e tensione possono indurre ad agire in maniera del tutto inadeguata e questo, a mio avviso, è stato confermato dalla totale mancanza di empatia e versatilità da parte dell'amministrazione Trump e dalla mancanza di trasparenza da parte del governo cinese nella gestione della crisi, fattori che hanno portato le due superpotenze ad accusarsi reciprocamente. Come la crisi del 2008 ha reso la Cina l'unica possibile sfidante economica degli Stati Uniti, quella pandemica potrebbe garantirle il sorpasso in tema di *leadership* globale: mentre i leader americani, davanti a una crisi, propendono per piani politici che possano fornire soluzioni rapide e immediate e accontentare l'opinione pubblica, i cinesi, grazie alla loro percezione dilatata del tempo, sanno distinguere ciò che rientra in una fase acuta e ciò che è cronico, l'urgenza da ciò che è importante<sup>126</sup> ed è nei momenti di fase acuta che i cinesi sanno cogliere le loro opportunità.

La guerra non è inevitabile, ma è possibile. Se gli americani pensano di poter tornare indietro, questo non accadrà: la Cina non smetterà di crescere e la storia insegna che non si può fermare una potenza in ascesa a meno che non si abbiano gli strumenti per superarla e l'America, ad oggi, ne è priva. Dunque, imparare dalla storia, rivedere le opzioni strategiche, giungere ad accordi e negoziati e accettare le realtà strutturali sono tutte alternative allo scontro. Guardare alla pandemia come a una istanza globale sarebbe auspicabile: una crisi sanitaria, sociale, economica e politica di questa portata ha bisogno della collaborazione fra leadership forti, allo stesso modo in cui il multilateralismo è la chiave per riuscire a fronteggiare il problema dell'anarchia nucleare, del terrorismo islamico e del cambiamento climatico (altre minacce globali per le quali, fra altro, gli interessi nazionali delle due potenze gioverebbero molto di più dalla collaborazione che dallo scontro).

A fronte di questa divisione, da qualche tempo gli altri Stati hanno cominciato ad organizzarsi e le coalizioni tra Paesi simili fra loro sono proliferate. L'UE e il Giappone hanno concluso un accordo commerciale che copre un terzo del PIL mondiale; per quanto riguarda il settore della difesa, il presidente francese Emmanuel Macron ha riunito altri tredici Paesi nella *European Intervention Initiative* e incoraggia l'Europa a sviluppare un'autonomia strategica; in Norvegia l'anno scorso è stato presentato un *White Paper* al Parlamento in cui si individua la lotta all'erosione del sistema multilaterale come una delle priorità della politica estera norvegese e a New York, Francia e Gran

---

<sup>126</sup> G. Allison, 2018, *Destinati alla Guerra: possono l'America e la Cina sfuggire alla trappola di Tucidide?*, Fazi Editore, p.236.

Bretagna hanno lanciato il programma “*Alliance for Multilateralism*” con l’obiettivo di creare coalizioni fra Stati e prendere l’iniziativa su questioni che variano dal problema delle *fake news* all’uguaglianza di genere. In merito alla pandemia, Stati regionali, leader del business e ONG hanno intensificato i loro network e le loro attività, come per esempio la Fondazione Bill e Melinda Gates. Dal Lowy Institute, un think tank australiano, viene suggerito che gli Stati *like-minded* dovrebbero riunirsi in “coalizioni dei responsabili” e dal momento in cui Paesi come Taiwan e la Corea del Sud si sono distinti nella gestione della crisi pandemica, dovrebbero essere create anche delle “coalizioni fra competenti”<sup>127</sup>. Questo “mini-multilateralismo” fra Stati di medie dimensioni e potenza è il segnale che il mondo sta cercando di andare avanti mentre USA e Cina sembrano continuare il conflitto strategico che altro non è che una sfida a chi si assume più rischi: lo Stato in grado di convincere il suo avversario di essere maggiormente determinato a raggiungere il proprio obiettivo, o più temerario nel perseguirlo, può costringere l’altro a essere più responsabile e quindi a cedere<sup>128</sup>.

## CONCLUSIONI FINALI

Non è un caso che, in un mondo che obbliga sempre più alla resilienza, i discorsi che hanno avuto più visibilità dallo scoppio della pandemia, oltre a quello di Xi Jinping all’assemblea dell’OMS di maggio 2020, sono stati quello di Michelle Obama durante la convention dei democratici<sup>129</sup> e quello di Mario Draghi al meeting 2020 di Comunione e Liberazione a Rimini<sup>130</sup> (da notare che solo uno dei tre è un capo di Stato).

La prima, ex first lady e moglie di Barack Obama, si focalizza sulla totale mancanza di empatia. Con estrema trasparenza, afferma: “*Because whenever we look to this White House for some leadership or consolation or any semblance of steadiness, what we get instead is chaos, division, and a total and utter lack of empathy*”. Condannando senza mezzi termini la gestione della crisi sanitaria e sociale da parte dell’amministrazione Trump, incoraggia la popolazione alla compassione, alla resilienza e al coraggio di agire, caratteristiche che, secondo l’ex first lady, un leader dovrebbe riflettere nella propria leadership. “*When you see something that is not right, you must say something. You must do something. That is the truest form of empathy: not just feeling, but doing; not just for ourselves or our kids, but for everyone, for all our kids*”. Michelle Obama non parla di economia, di debito

---

<sup>127</sup> Giugno 2020, “*Who runs the world?*”, Who’s in Charge Special Report, The Economist.

<sup>128</sup> G. Allison, 2018, *Destinati alla Guerra: possono l’America e la Cina sfuggire alla trappola di Tucidide?*, Fazi Editore, p.269.

<sup>129</sup> <https://www.repubblica.it/2009/01/sezioni/esteri/obama-insediamento/testo-del-discorso/testo-del-discorso.html>

<sup>130</sup> <https://www.linkiesta.it/2020/08/mario-draghi-discorso-meeting-rimini/>

pubblico, di Cina, di settore della difesa, di riforme alle infrastrutture, ma si concentra sulle persone, sulle loro emozioni e sul loro futuro. Schieramenti politici e propaganda a parte, a mio parere è indicativo che il discorso più acclamato a livello internazionale durante la convention democratica (e forse anche repubblicana) sia stato quello che più di tutti spiega che cosa significa e quanto vale essere un buon leader nel mondo di oggi e nel futuro che ci aspetta. Un discorso che punta dritto alle caratteristiche che ci rendono *umani* (non maghi del business o della politica), sintomo di quanto questa sia a tutti gli effetti una crisi dell'*uomo*, inteso come essere umano, che si riflette poi su tutto il resto.

Mario Draghi, ex presidente della BCE, è forse la voce della coscienza europea. Nel suo discorso, sollecita al pragmatismo, alla fiducia nel futuro, all'impegno etico di ciascuno di noi, all'accettazione del cambiamento con realismo e alla lungimiranza. Ricordando tutti i leader italiani, europei e mondiali che prepararono e progettaron il dopoguerra con riflessioni sul futuro che iniziarono ben prima che il conflitto finisse, l'ex presidente Draghi spiega quelle che considera le tre qualità indispensabili a coloro che sono in posizioni di potere: "la conoscenza per cui le decisioni devono essere basate sui fatti, non soltanto sulle convinzioni; il coraggio che richiedono le decisioni specialmente quando non si conoscono con certezza tutte le loro conseguenze, poiché l'inazione ha essa stessa conseguenze e non esonera dalla responsabilità; e infine l'umiltà di capire che il potere che hanno i nostri *policy makers* è stato affidato loro non per un uso arbitrario, ma per raggiungere gli obiettivi che il legislatore ha loro assegnato nell'ambito di un preciso mandato". La crisi che attraversa i nostri sistemi in questo momento costringe i leader a dimostrare di avere queste qualità e a svilupparne altre. Citando le sue parole: "...maggiore del solito dovrà allora essere la trasparenza delle loro azioni, la spiegazione della loro coerenza con il mandato che hanno ricevuto e con i principi che lo hanno ispirato", aggiungendo poi che "trasparenza e condivisione sono sempre state essenziali per la credibilità dell'azione di governo". A mio avviso, risulta estremamente interessante che l'economista italiano per eccellenza, oltre a descrivere con estrema lucidità gli strascichi economici che questa crisi causerà, tenti piuttosto di lanciare un messaggio di natura etica e inviti all'impegno morale cittadini e leader di affrontare l'incertezza di questo periodo con determinazione, senza rinunciare al multilateralismo e alla cooperazione. Il carattere umano di questa crisi che coinvolge istituzioni e governi non necessita di uno smantellamento di ciò che è stato costruito fino ad ora, ma piuttosto di un ripensamento sul perché e come è stato costruito.

Entrambi, insomma, auspicano che questa crisi globale si trasformi in una chiamata alla leadership resiliente a livello nazionale e internazionale.

Con l'aiuto di Michelle Obama e Mario Draghi, giungo alla conclusione di questo elaborato che affonda le sue radici principalmente in tre dinamiche:

- Le crisi di oggi e che sperimenteremo nel futuro sono e saranno sempre più cariche di complessità tanto da entrare a far parte della quotidianità delle persone. Quando si parla di complessità si intende l'alto grado di connessione esistente fra economie e società, le une dipendenti dalle altre. La crisi sanitaria causata dallo scoppio della pandemia da Covid-19 lo dimostra: nessun Paese sarà al sicuro fino a quando non lo saranno tutti. Sulla base di questo, è necessario apprezzare la realtà dei fatti e adattare i nostri sistemi di pari passo con l'evoluzione delle crisi, evitando di considerarli eventi slegati dalle vite delle persone.
- Davanti a questa situazione, emerge sempre più il bisogno di resilienza dato che sarà sempre più difficile riuscire a prevenire crisi così intricate. In altri termini, situazioni a rischio zero non esistono, dunque non resta che assumersi i rischi che una crisi comporta, cercare di non moltiplicarli ed essere orientati verso il risultato finale. Ritirarsi su se stessi e non prendersi responsabilità non farà che generare più stress collettivo e tensioni, in un ambiente già sconvolto dall'incertezza. In termini reali, come insegna la storia, assumersi dei rischi significa cooperare, significa aiutare chi è in difficoltà e farsi carico anche delle sue debolezze, che si tratti di persone, organizzazioni o Stati. La solidarietà è un rischio che il mondo non si può permettere di non correre;
- Quanto vale essere un buon leader in contesti come questi? Molto, vale molto e da almeno due punti di vista. Per prima cosa, che piaccia oppure no, le persone che guidano Stati e nazioni possono invertire trend di mercato, inviare eserciti, dichiarare guerre commerciali e diplomatiche, aumentare o ritirare fondi alle organizzazioni internazionali, possono decidere di essere più forti insieme ma anche di voler essere forti da soli. Concordano alleanze, trattati, tregue, riforme, scelgono su quali decisioni porre il veto e su quali no. Saper cogliere opportunità dalle sfide che presentano momenti come questi e non cadere nella ben più drammatica crisi dell'incompetenza diventa fondamentale per poter difendere la propria leadership. Secondariamente, essere un buon leader vale perché oggi più che mai la società civile è in grado di "togliere" esattamente ciò che da, quantomeno a livello di immagine. La stessa globalizzazione che rende più complesse le crisi, permette a tutti di essere connessi, nell'accezione più positiva del termine. Chi sta soffrendo per ingiustizie sociali, disuguaglianze e discriminazioni, accentuate dallo scoppio della crisi pandemica e da una gestione scorretta e inadeguata della stessa da parte di chi è al governo, può farlo sapere in tutto il mondo e, da qualche parte, troverà il sostegno di qualcuno che è esattamente nella medesima situazione o di qualcuno pronto ad ascoltarlo.

Decretare chi guiderà il mondo in seguito alla pandemia è, come si è visto, un terreno piuttosto delicato. Fra vincitori e vinti del Covid-19, emerge un quadro che sembra accertare un cambiamento negli equilibri globali in direzione di un possibile “secolo asiatico”. Ciò che è certo è che questa crisi non solo si è annidata nelle vite di ciascuno di noi, danneggiando la nostra mente, il nostro corpo e modificando in molti casi anche lo status sociale di molti, ma ha messo il mondo davanti a un bivio e solamente chi possiederà o svilupperà le caratteristiche adeguate ad affrontare un tale ostacolo riuscirà nell’intento di superarlo. Una crisi, in qualche modo, è rivelatrice: scoprirà le carte della resilienza e premierà solo chi sa evolversi insieme a lei.

## BIBLIOGRAFIA

- G. Allison, 2018, *Destinati alla Guerra: possono l'America e la Cina sfuggire alla trappola di Tucidide?*, Fazi Editore.
- G. Allison, R. D. Blackwill, A. Wyne, 2013, *Lee Kuan Yew: the Grand Master's Insights on China, the United States, and the World*, MIT Press, Cambridge
- R. Barlaam, dicembre 2019, “*Trump batte tutti i presidenti americani a Wall Street*”
- P. Baker, L. Jakes, 2019, “*In Syria, Trump distills a foreign policy of impulse and faces the fallout*”, New York Times
- Moh. Barid Nizarudin Wajdi, 2017, *The differences between management and leadership*, Sinergi, Volume 7, Nomor 2 Maret.
- Mark Beeson and Nathan Watson, 2019, “*Is International Leadership Changing Hands or Disappearing? China and the USA in Comparative Perspective*”, *Asian Perspective*, Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University
- L. Benson, 2013, *La Cina dal 1949 a oggi*, il Mulino, Bologna
- C. Brenner, 2019, “*Chi governa l'Europa?*”, The New's Room
- A. H. Cook, D.B.Cohen, 2008, *Pandemic Disease: A Past and Future Challenge to Governance in the United States*, Wiley public Health Emergency Collection.
- F. Costa, 2020, *Questa è l'America*, Mondadori, Milano.
- W. Davis, 2020, “*The Unraveling America*”, The Rolling Stone

- K. DeYoung, J. Dawsey, 2019, *For inured foreign officials, the sting of Trump's tweets has begun to dull*, *Washington Post*
- D.W. Drezner, 2020, *Immature Leadership: Donald Trump and the American Presidency*, International Affairs 96, Oxford University Press on behalf of The Royal Institute of International Affairs.
- C. Dunn, 2014, *“China Is Now the World's Largest Net Importer of Petroleum and Other Liquid Fuels”*, US Energy Information Administration
- C. Edward, 1965, *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*, Free Press, New York
- Einstein, 1993, *Come io vedo il mondo*, Newton Compton, Roma.
- J. K. Fairbank, 1969, *“China's Foreign Policy in Historical Perspective”*, Foreign Affairs n.3.
- C. Gatti, 2010, *“Obama punta su infrastrutture, trasporti e ricerca. Il governo Usa stanZIA 50 miliardi di dollari in sei anni”*, Il Sole24Ore
- A. Grimmel, S. My Giang, 2017, *Solidarity in the European Union, a Fundamental Value in Crisis*, Springer, Svizzera
- D. Harrison, 2016, *“The US May Not Be an Engine of the World Economy for Long”*, Wall Street Journal
- A. Jingwei He , Y. Shi, H. Liu, 2020, *Crisis governance, Chinese style: distinctive features of China's response to the Covid-19 pandemic*, Policy Design and Practice, Informa UK limited
- H. Kissinger, *Cina*.
- J.P. Kotter, 2008, *Force for Change: How Leadership Differs from Management*, Simon and Schuster, New York,
- London Business School, 2011, *Business Strategy Review*, Stuart Crainer Editor and Aldridge Print Group, Londra, p. 21.
- L. Liswood, 1996, *Women World Leaders. Fifteen Great Politicians Tell Their Stories*, HarperCollins, Londra
- A. Madison, 2006, *“GDP Levels in Western Off-shoots, 1500-1899”*, The World Economy: Historical Statistics, OECD Publishing, Parigi
- J. Middelhoff, P. Schijvenaars, C. 'L De Landtsheer, 2016, *Political personality and complex decision making: the psychological profile and leadership style of Angela Merkel, the world's most powerful woman*, P. Bursens, C. 'L De Landtsheer, L. Braeckmans, B. Segaeert, New York e Londra
- G. Messetti, 2020, *Nella testa del Dragone: identità e ambizioni della nuova Cina*, Mondadori Libri S.p.a, Milano

- G. Miller, G. Jaffe, P. Rhuker, 2017, *“Doubting the intelligence, Trump pursues Putin and leaves a Russian threat unchecked”*, Washington Post
- L. Monfregola, 2019, *“Cautela, complessità e resilienza: l’eredità anti-retorica di Angela Merkel”*, Aspenia international analysis and commentary
- D. Nakamura, J. Dawsey, S. Min Kim, 2019, *“Twelve days of chaos: inside the Trump White House’s growing panic to contain the border crisis”*, Washington Post.
- J. Olsen, 2011, *Leadership in Grand Coalitions: Comparing Angela Merkel and Kurt Georg Kiesinger*, German Politics
- E. Plott, 2019, *“Trump’s two crutches”*, Atlantic.
- P. Radden Keefe, 2018, *McMaster and commander*, New Yorker.
- P. Renjen, 2020, *“The heart of resilient leadership: Responding to COVID-19”*, Deloitte
- B. Romano, 2019, *“Leader to watch 2020: Ursula von der Layen”*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), Milano
- U. Rosenthal, M.T. Charles, and P. ‘T. Hart, 1989, *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Charles C. Thomas, Springfield, p.3-33.
- U. Rosenthal, A. Boin, L.K. Comfort, 2001, *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles C. Thomas, Springfield.
- K. Rudd, 2012, *“The West Isn’t Ready for the Rise of China”*, New Statesman
- Schlesinger, 1973, *The Imperial Presidency*, Houghton Mifflin.
- M. D. Shear, N. Weiland, E. Lipton, M. Haberman, D. E. Sanger, 2020, *“Inside Trump’s Failure: The Rush to Abandon Leadership Role on the Virus”*, New York Time
- J. E. Stiglitz, 2019, *“A very Trumpian Year”*, Our World: Past, present, future, New York Times World Review, Alexandros Koronakis Editor
- P. ‘T. Hart, K. Tindall, C. Brown, 2009, *Crisis Leadership of the Bush Presidency: Advisory Capacity and Presidential Performance in the Acute Stages of the 9/11 and Katrina Crises*, Article in Presidential Studies Quarterly, Wiley Publisher
- P. ‘T. Hart e L. Tummers, 2019, *Understanding public leadership*, Zeger van der Wal, Leiden Univerisity, p.118.
- M. Valensise, 2020, *“Germania: la gestione della pandemia, l’impegno nell’UE”*, Centro Studi di Politica Internazionale (Cespi)
- J. Walcott, 2019, *“Willful ignorance: inside President Trump’s troubled intelligence briefings”*, Time
- R. Wike, J. Poushter, J. Fetterolf, S. Schumacher, 2020, *Trump ratings remain low around globe while views of US stay mostly favorable*, Pew Research Center, Washington DC.

A. B. Wildavsky, 2017, *Searching for safety*, Routledge

E. Yong, 2020, “*How the Pandemic Defeated America*”, The Atlantic

## SITOGRAFIA

*Preparedness and Contingency Plan for Influenza Pandemic of the Ministry of Health*, 2006, Draft Version, consultabile al sito della FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) cliccando [il seguente link:](http://www.fao.org/docs/eims/upload/219186/national_plan_ai_chn_en.pdf)  
[http://www.fao.org/docs/eims/upload/219186/national\\_plan\\_ai\\_chn\\_en.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/219186/national_plan_ai_chn_en.pdf)

*Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019, 2020*, World Health Organization (WHO) consultabile al seguente link: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf>

“CPC Central Committee’s Circular on Strengthening the Party Leadership and Providing Firm Political Support to the Anti-Epidemic Campaign”, January 28 2020, consultabile al seguente link: [http://www.gov.cn/zhengce/2020-01/28/content\\_5472753.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-01/28/content_5472753.htm)

Sina Finance, 2020, “*About 3,000 CPC cadres were disciplined due to poor performance in Covid-19 response*”, consultabile al seguente link: <https://finance.sina.com.cn/wm/2020-05-07/doc-iirczymk0216070.shtml>

*Guide to revision of national pandemic influenza preparedness plans*, 2017, Ufficio regionale per l’Europa dell’OMS, consultabile al seguente link: [https://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0006/355047/Guide-to-pandemic-preparedness.pdf?ua=1](https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0006/355047/Guide-to-pandemic-preparedness.pdf?ua=1)

*The Crisis management System in Germany*, 2015, consultabile al seguente link: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2012/system\\_krisenmanagement\\_en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2012/system_krisenmanagement_en.pdf?__blob=publicationFile)

*German Influenza Pandemic Preparedness Plan*, interamente consultabile solo in tedesco al seguente sito: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Ergaenzung\\_Pandemieplan\\_Covid.pdf;jsessionid=A05C46E22AAD7A63AE3E3C908ADFFC56.internet102?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Ergaenzung_Pandemieplan_Covid.pdf;jsessionid=A05C46E22AAD7A63AE3E3C908ADFFC56.internet102?__blob=publicationFile)

Banca Mondiale, “*Merchandise Imports (Current US\$)*”, consultabile al seguente link: <http://data.worldbank.org/indicator/TM.VAL.MRCH.CD.WT?locations=CN>

“*Life expectancy at Birth, Total (Years)*”, Banca mondiale, consultabile al seguente link: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=CN>

Per vedere il filmato “*Once Upon a Virus*”: <https://www.abc.net.au/news/2020-05-01/china-state-media-propaganda-video-mock-us-coronavirus/12204836>

Per un'analisi approfondita delle condizioni degli afroamericani in America da Stato a Stato consultare i seguenti link: <https://www.nationalgeographic.com/history/2020/04/coronavirus-disproportionately-impacts-african-americans/> ; <https://www.pewsocialtrends.org/2019/04/09/race-in-america-2019/>

Per leggere l'intero report "*People's Republic of United Nations*" rilasciato dal *Center for a New American Security* consultare il seguente link: <https://www.cnas.org/publications/reports/peoples-republic-of-the-united-nations>

Per ulteriori approfondimenti sulla Trappola di Tucidide: <http://belfercenter.org/thucydides-trap/>

Per il testo completo del discorso di Michelle Obama alla Convention dei democratici: <https://www.repubblica.it/2009/01/sezioni/esteri/obama-insediamento/testo-del-discorso/testo-del-discorso.html>

Per il testo completo del discorso di Mario Draghi: <https://www.linkiesta.it/2020/08/mario-draghi-discorso-meeting-rimini/>

## **Ringraziamenti**

Grazie al mio relatore, il Professor Simone Tani, che ha seguito e sostenuto il mio lavoro.

Grazie alla mia famiglia, alle mie amiche e alle persone che ho incontrato in questi ultimi due anni di università.

Grazie a Nicola.

## RIASSUNTO

Definire il significato di leadership risulta essere molto complesso trattandosi di un fenomeno effettivamente molto articolato e multidimensionale che è stato definito nel tempo in svariati modi: un comportamento, uno stile, una capacità, un'esperienza, una funzione particolare del management, una posizione di autorità, una relazione di influenza, una caratteristica e un'abilità. Tutte queste definizioni però riguardano un'unica attività di fondo, ovvero il saper guidare. Guidare un gruppo di persone, un partito, un'azienda, una nazione, non importa. Chiunque può essere un leader se sa come orientare ciò di cui è a capo nella direzione giusta, mantenendo un ruolo credibile, legittimato, largamente sostenuto e apprezzato. Dal punto di vista della leadership, una crisi può essere descritta come una seria minaccia alle strutture di base o ai valori fondamentali e norme di un sistema che fa sì che in un momento di forte pressione e incertezza debbano essere prese decisioni vitali per la sopravvivenza del sistema stesso.

Come per tutti i processi della vita, fino a quando le situazioni da gestire non presentano particolari problematiche anche a coloro che ne sono al timone non vengono richieste più responsabilità di quelle che il proprio ruolo di leader implica naturalmente. Quando però ci si ritrova davanti a una crisi e il flusso delle proprie attività viene interrotto bisogna dimostrare di avere un *quid* in più per attraversarle, superarle e trarne più opportunità che costi. Questo *quid*, all'interno del mio elaborato, si identifica con la resilienza, un mix di trasparenza, esperienza, empatia, coraggio, identificazione degli obiettivi e un atteggiamento *goal-oriented* che permetta ai leader di prendere le *giuste* decisioni vitali per la sopravvivenza del sistema. L'entità della minaccia, poi, non può essere valutata unicamente contando i corpi, gli impieghi o la quantità di denaro colpiti; essa racchiude in se, infatti,

l'aspettativa e la considerazione che ogni società e comunità ha del proprio ordine, della propria sicurezza e della propria prosperità. Questo, d'altronde, non dovrebbe stupire dal momento in cui i valori condivisi alla base di una società dipendono fortemente dall'identità culturale della stessa.

Le crisi di oggi, diventate enormemente più complesse di quelle di ieri a causa di una maggiore interconnessione fra economie e società, saranno sempre più difficili da studiare e prevenire, obbligando così i leader a sviluppare un'attitudine resiliente, un'attitudine al rischio. Questo concetto è alla base di tantissime dinamiche che regolano il nostro pianeta: dal concetto di solidarietà a quello di multilateralismo, da quello di cooperazione a quello di integrazione, concetti che sono alla base della globalizzazione e del mondo odierno. Ciò significa che più intricate saranno le crisi, più saranno i leader che rinunceranno alla resilienza e al rischio, più andremo incontro ad una retromarcia nell'evoluzione del sistema economico, politico e sociale del pianeta. E più saremo fragili. Questo non sono di certo io a dirlo, ma lo insegna la storia. Se all'alba del secondo dopoguerra non ci fosse stata l'America a ridisegnare l'ordine globale e a ricostruire l'Europa e se tutti i leader mondiali che di comune accordo si riunirono a Bretton Woods non avessero pensato al bene comune, nessuno ce l'avrebbe fatta da solo. È vero, il sistema che da 75 anni regola le dinamiche globali ha avvantaggiato alcuni e svantaggiato altri e nel corso dell'elaborato non mi risparmio dal sollevare critiche all'atteggiamento statunitense e alla loro pretesa sulla leadership globale, ma non è possibile negare che grazie ad un'America pronta a mettersi in gioco e ad assumersi i rischi che il multilateralismo comporta (che ancora oggi sta pagando) è stato salvato un intero continente e non si è assistito ad un terzo conflitto mondiale. Lo stesso vale se ci si riferisce a delle persone. Se Martin Luther King e Ghandi avessero incitato all'odio nei confronti degli oppressori e della violenza che loro stessi ricevevano, forse ci sarebbero state molte più vittime per molti più anni senza giungere alle straordinarie svolte politiche e sociali che hanno invece messo fine alla segregazione razziale in America e a quella religiosa in India. Entrambi hanno scelto di aiutare e non di farsi da parte, di rischiare la propria vita per tante persone che nemmeno conoscevano.

Tutti questi sono esempi di leadership forti e legittimate che si sono messe a disposizione di coloro che in quel momento si trovavano in una situazione di emergenza e di disagio al fine di raggiungere condizioni mutuamente vantaggiose. D'altronde, è in questo modo che sarebbe auspicabile agire: vengono forse ricordati come leader di successo quelli che scelsero strade diverse dal dialogo e dal multilateralismo durante una crisi? Se sì, trattasi il più delle volte di leader che hanno raggiunto i propri obiettivi attraverso la coercizione e la violenza e proprio per questo motivo non è possibile parlare di leadership, ma piuttosto di politiche del terrore.

Una crisi, dunque, è rivelatrice: scopre le carte della resilienza e premia coloro che sono capaci di evolversi insieme a lei. Oltre ad essere rivelatrice sulle abilità dei leader, funge da acceleratore di

molte *creeping crisis* (crisi “striscianti”) già sviluppatasi all’interno di un sistema, ma non ancora esplose così da creare un vortice di incertezza e stress collettivo ancora maggiore. Più questo vortice sarà intenso e intricato più si avrà la dimostrazione di quanto i leader non abbiano saputo occuparsi a tempo debito dei problemi che affliggono il Paese di cui sono a capo (lo stesso vale per un partito, un movimento culturale, una relazione fra persone, ecc.). Sviluppare una buona leadership e una propensione alla collaborazione nei momenti di crisi è diventato un fattore integrante della *governance* pubblica e lo diventerà ancora di più negli anni a venire dal momento in cui non è possibile immaginare un mondo senza conflitti i quali diventeranno sempre più complessi e sempre meno slegati dal quotidiano delle persone. Questo significa che turbolenze economiche, sociali o politiche in un Paese avranno effetti non solo all’interno di quel sistema, ma anche sugli altri a lui interconnessi. Tentare di prevenire le crisi rimane un tassello molto importante del puzzle, ma sviluppare una buona capacità di resilienza per far fronte a situazioni di emergenza è diventata una sfida centrale per i leader di oggi. In altri termini, i leader devono riconoscere che ciascuna crisi è un mix di potenziali rischi e opportunità che può insegnare qualcosa di nuovo sul sistema in cui viviamo e che prima davamo per scontato. Nello specifico, la valutazione sulle performance delle leadership (non solo) durante una crisi si basa su tre indicatori principali da cui derivano poi numerosi criteri valutativi. Questi tre indicatori, intrinsecamente legati fra loro, alla base della valutazione sono:

- Prudenza, ovvero la qualità e il valore dei risultati raggiunti alla luce delle decisioni e delle manovre operate dal leader; da questo deriva la trasparenza, l’onestà, l’esperienza con cui il leader gestisce una crisi.
- Supporto, ovvero il coinvolgimento e l’appoggio che i leader riescono ad ottenere da parte dei loro colleghi, dei subordinati e della società; dal supporto deriva la legittimazione, caratteristica fondamentale anche per la credibilità stessa del leader.
- Affidabilità, ovvero quanto i leader rispettano i principi e le responsabilità che il loro ruolo implica, comprendendo anche il rispetto dei limiti istituzionali a cui sono tenuti; dall’affidabilità deriva invece la fiducia che i *followers* ripongono nel leader la quale fornisce anche la motivazione e la determinazione giusta nell’affrontare momenti di incertezza e di paura.

Mai come con lo scoppio della crisi sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19 questo risulterà vero. La pandemia di SARS-Cov-2 non solo si è annidata nelle vite di ciascuno di noi, danneggiando la nostra mente, il nostro corpo e modificando in molti casi anche lo status sociale di molti, ma ha messo il mondo davanti a un bivio e solamente chi possiederà o svilupperà le caratteristiche adeguate ad affrontare un tale ostacolo riuscirà nell’intento di superarlo. Da 75 anni davamo per scontato un

sistema internazionale retto dalla leadership degli USA esattamente come davamo per scontato che le pandemie fossero ormai qualcosa di lontano, qualcosa che non avrebbe toccato le economie e le società più sviluppate. Questo virus e la conseguente crisi sanitaria hanno invece affossato entrambe queste convinzioni, colpendo anche i Paesi più preparati e avanzati (in alcuni dei quali si è rivelata una vera e propria catastrofe) e spostando gli equilibri del mondo verso Oriente. Numerosi sono gli aspetti da considerare:

- La crisi sanitaria causata dallo scoppio della pandemia da Covid-19 dimostra la complessità derivante dall'alto livello di interconnessioni fra nazioni, economie e sistemi sociali: nessun Paese sarà al sicuro fino a quando non lo saranno tutti. Si è davanti ad una crisi globale;
- Questa minaccia fin da subito non ha avuto un nemico da sconfiggere se non il virus stesso. Per lo stesso significato che il termine “solidarietà” suggerisce, ovvero “la virtù degli uguali che si aiutano l'un l'altro per affrontare sfortune di cui non sono responsabili”, è evidente che la strada da percorrere per superare questa crisi sia la collaborazione, il multilateralismo. Ma ecco che compaiono i primi problemi: i Paesi non sono tutti uguali, non tutti pensano che non ci siano responsabili e non tutti possiedono la predisposizione a farsi carico dei problemi e delle sfortune degli altri;
- Oltre a sanitaria, questa crisi è diventata economica, sociale e politica. Come spiegavo pocanzi, con lo scoppio della pandemia tutte le problematiche interne ed esterne a molti Paesi sono esplosi: il tema della disuguaglianza, della discriminazione religiosa e razziale, l'inadeguatezza delle infrastrutture e delle risorse disponibili, la tensione sociale, le condizioni igienico-sanitarie a cui sono sottoposti i migranti, lo sfruttamento delle urgenze per meri interessi politici. Tutto questo ha fatto piombare il mondo nel caos, nella confusione e nell'incertezza;
- Questa è anche una crisi che riguarda la leadership globale: una delle *creeping crisis* che il mondo intero stava sperimentando era l'apparente declino della leadership e dell'egemonia americana che, dopo essere stata sconvolta dall'attacco terroristico alle Torri Gemelle, dall'uragano Katrina e dalla recessione del 2008 dovuta al crollo delle borse di Wall Street, si è dimostrata totalmente disinteressata, a partire dall'elezione del presidente Trump, alla collaborazione, al multilateralismo, al compromesso e al negoziato.
- Fra vincitori e vinti del Covid-19, emerge un quadro che sembra accertare un cambiamento negli equilibri globali in direzione di un possibile “secolo asiatico” che vede al vertice della piramide la leadership cinese la quale, mentre l'America si ritirava dal suo ruolo di *global leader*, si espandeva per prendere il suo posto. La pandemia è così tristemente diventata un'altra arena di competizione sino-americana.

- Questa crisi porta poi ad una riflessione dai caratteri più generali: non per forza la democrazia produce sempre *good governance*; non sempre la *good governance* viene generata dalla democrazia. Questa è un'altra di quelle convinzioni che la pandemia ha messo fortemente in dubbio.

Davanti a tale situazione, la differenza l'hanno fatta i leader dal momento in cui è stato dimostrato che anche essere la nazione più potente del mondo non è servito a contrastare il virus. In America, infatti, si è sviluppata una vera e propria catastrofe. Ad oggi, 22 settembre 2020, sono stati registrati più di 6 mln di casi e più di 200,000 vittime portando gli Stati Uniti al primo posto fra i Paesi più colpiti prima di India e Brasile. Tanti fattori hanno influito sulla fallimentare gestione della pandemia, ma è innegabile che la presidenza Trump abbia una buona parte di responsabilità nel non aver saputo evitare la catastrofe. Si potrebbe affermare che, da parte del presidente, si è assistito a tutto fuorché una leadership resiliente. Una visione totalmente irrealistica e surreale delle condizioni in cui verteva e verte tutt'ora il suo Paese non ha permesso una gestione guidata dalla scienza, dalla logica e dalla ragione che si è infatti rivelata scoordinata, inefficiente, piena di falle e di *fake news*.

A confronto, la leadership cinese, stimolata dal dover recuperare la propria immagine di potenza responsabile agli occhi del mondo scrollandosi di dosso quella di "untore", ha sfruttato i "vantaggi" che un sistema autoritario garantisce: l'enorme mobilitazione delle risorse, una gestione guidata da un unico partito, un sistema che non consente l'insubordinazione e che obbliga i cittadini a non occuparsi di ciò che è competenza del PCC nella cieca fiducia che solo ubbidendo alle regole che la gerarchia impone si uscirà più forti e potenti di prima. La Cina, Paese in cui il virus è nato, ha registrato circa 86,000 casi e 4634 vittime stando ai dati ufficiali. Sono stati largamente descritti i limiti e le zone d'ombra del modello cinese, un modello del tutto non replicabile in Paesi democratici e fondati sul valore della libertà, diametricamente opposto a quello che si trova alla base della cultura cinese, ovvero l'ordine. Appare evidente come però questa crisi stia premiando lo sforzo, naturalmente guidato da interessi, della leadership di Xi Jinping ad aprirsi al mondo occidentale promettendo la condivisione del vaccino a tutto il mondo qualora questo venisse scoperto in Cina, donando due miliardi di dollari alla ricerca, promuovendo internamente leggi sulla bio-sicurezza e attuando quella che è stata definita "la politica delle mascherine". Attraverso politiche di soft power, piani economici ed infrastrutturali dall'incredibile portata (*One Belt One Road Initiative*) e una rinnovata promozione della globalizzazione, la leadership di Pechino sta cogliendo le proprie opportunità dalla crisi. La Cina sta di fatto cercando di mettere *ordine* ad un mondo sconvolto, dal suo punto di vista, da troppa *libertà*.

Davanti a questa spaccatura acuitasi a causa della pandemia, gli altri continenti sono messi davanti a delle scelte. Con “altri continenti” intendo tutti quei Paesi che in assenza di una trainante leadership globale da soli probabilmente non ce la farebbero o non raggiungerebbero i risultati a cui sono arrivati oggi. È vero, questo insieme comprende Germania e Burkina Faso, Australia e Venezuela, Paesi estremamente differenti fra loro, che hanno più o meno possibilità di sopravvivere a crisi di questa portata. Ma se c'è un legame individuabile fra queste nazioni è proprio il fatto che nessuno di loro giova dall'assenza di una leadership globale e men che meno dalla competizione fra le due superpotenze in un momento di estrema difficoltà collettiva. A costo di risultare ripetitiva, non si deve mai dimenticare quanto le connessioni fra economie e società siano il motore del nostro pianeta: questa crisi ha colpito, anche se in maniera differente, tutti i Paesi del mondo e nello specifico proprio quelle libertà che la globalizzazione ci ha regalato: spostamenti, viaggi, intrecci culturali, collegamenti, legami oltreoceano, relazioni. Cedere a questa crisi significa smantellare questo sistema globalizzato che faticosamente leader, istituzioni, organizzazioni, governi e società civili hanno contribuito a formare nel tempo. Parlare di *de-globalizzazione* è un'azione piuttosto affrettata, ma quello che è certo è che questa crisi sanitaria, poi trasformata in crisi economica, sociale e politica, sta facendo fare al mondo un passo indietro, sta nuovamente ricalibrando gli obiettivi e gli interessi dei Paesi all'interno dei propri confini, in un'ottica che prevede sempre meno un approccio multilaterale. Potrebbe forse essere definito un processo di *regionalizzazione* che sta lentamente facendo riemergere vecchie dinamiche e retaggi del passato. Davanti a una minaccia globale, c'è bisogno di una risposta globale e c'è bisogno di contrastare la marcia indietro che la crisi ha innescato con solidarietà ed empatia, due caratteristiche sulle quali ogni leader illuminato premerebbe in caso di emergenza. La solidarietà è un rischio che il mondo non può permettersi di non correre, superando i limiti che le diversità fra i paesi impongono e mostrando il coraggio di mettere al primo posto il bene collettivo.

Per tutte queste ragioni il mio elaborato si suddivide in tre capitoli.

Nel primo capitolo mi sono soffermata ad analizzare e a descrivere il fenomeno della crisi, fornendone definizioni ed evidenziandone le caratteristiche al fine di spiegare come e in quale misura le crisi sono ormai entrate a far parte del nostro quotidiano, non potendo più essere considerate dei fenomeni a se stanti, uniformi e slegati dal sistema sul quale si abbattono. Ho poi proceduto con la spiegazione di come si affrontano e si gestiscono, distinguendo i concetti di *crisis leadership* e *crisis management* suddividendo quest'ultimo in quattro fasi: prevenzione, pianificazione, intervento e superamento.

Ho messo in luce le capacità richieste ai leader in ciascuna di queste fasi, facendo perno sul significato di *resilient leadership*, ovvero la formula più vincente per affrontare e superare una crisi nel mondo di oggi. Il tutto è stato analizzato evidenziando lo stretto legame che intercorre fra le reali circostanze

della crisi e le percezioni di coloro che hanno il compito di gestirla le quali non sempre rispecchiano la realtà dei fatti e, per questo motivo, influenzano largamente il successo o l'insuccesso delle decisioni prese dai leader. Infine, ho concluso con lo studio della risposta e delle misure che vennero adottate a fronte dello scoppio dell'uragano Katrina, raggruppando tutti gli elementi teorici descritti nei paragrafi precedenti e fornendo un esempio concreto di *crisis leadership* e *crisis management*. Eseguendo una valutazione della leadership di George W. Bush, questo caso studio risulterà poi estremamente interessante se comparato con la gestione della pandemia fornita dall'amministrazione Trump in quanto, in forme e con conseguenze differenti, sono stati commessi molti errori simili.

Nel secondo capitolo ho allargato i confini della riflessione concentrandomi sulla relazione che sussiste fra leadership pubblica a livello nazionale e la leadership a livello internazionale. L'obiettivo è quello di dimostrare come la gestione di un fenomeno interno ai propri confini geografici influenzi in maniera positiva o negativa l'immagine di *crisis leader* offerta dal Paese analizzato. A tal fine, utilizzando come denominatore comune la gestione della pandemia di SARS-Cov-2, ho preso in considerazione le misure attuate da Stati Uniti, Cina e Unione Europea, definendo quali fra questi Paesi, e dunque quali fra i leader che ne sono a capo, si sono dimostrati all'altezza nella gestione di una crisi globale. Valutando i piani di risposta alle crisi utilizzati in questi Paesi e la loro applicazione, ho individuato, fra queste, le leadership più strutturate e più resilienti che, almeno in questa prima parte, hanno saputo affrontare la pandemia. In questo secondo capitolo, è infatti emerso quanto il tipo di leadership faccia la differenza sul risultato finale. Non è un mistero che la leadership di Donald Trump sia stata del tutto fallimentare, riproponendo quell'inadeguatezza che già si palesò con lo scoppio dell'uragano Katrina. Non è stato in grado di fornire una comunicazione chiara e trasparente alla popolazione, ha sottostimato la portata del fenomeno e non ha mostrato alcun tipo di venatura empatica nei confronti delle migliaia di vittime che il Paese ha sopportato ogni giorno. Per di più, ha concentrato la propria strategia politica in un'unica direzione tanto chiara quanto non pertinente: accusare la Cina della creazione e diffusione del virus che, secondo il presidente, definendo il Covid-19 un "virus cinese".

Il presidente Xi Jinping, potendo far leva sulla totale concentrazione dei poteri nelle proprie mani e su una buona dose di patriottismo, ha mantenuto unito il Paese nella lotta al virus attraverso una narrazione di guerra. Una guerra che è stata combattuta dal PCC, a tutti gli effetti considerato uno strumento per il progresso e verso il quale è stata canalizzata la fiducia della popolazione. Numerose sono le controversie relative al modello cinese come molto controverse sono le opinioni di coloro che ritengono questo modello un esempio da seguire. Affianco alle molteplici critiche e accuse rivolte al governo di Pechino, ci sono state anche molte persone e alcuni governi che hanno visto nel Paese orientale un modello di *crisis leadership* da seguire. Questo deriva, a mio avviso, principalmente da

due fattori, intrinsecamente legati fra loro. Il primo, riguarda la totale disinformazione sul mondo cinese: in pochi realmente conoscono e approfondiscono le cause e le dinamiche interne di un Paese che non potrebbe essere culturalmente e politicamente più distante dal mondo occidentale. Il secondo, riguarda il fatto che il modello cinese ha veramente avuto successo in termini di contenimento della pandemia. In una situazione di paura globale e di panico collettivo, la Cina è stata il primo Paese a dimostrare, alla sua maniera, come poter sconfiggere la minaccia e questo, unito alla mancata conoscenza del background cinese, ha fatto sì che in molti si aggrappassero all'immagine di *crisis leader* ricoperta dalla Repubblica popolare.

In Europa, attualmente guidata da tre leader donna (Ursula Von der Layen a guida della Commissione europea, Christine Lagarde a guida della BCE e Angela Merkel a guida della Germania), la Germania della Cancelliera Merkel è sicuramente spiccata per il rispetto della scienza, della logica e della ragione in tutte le misure che sono state prese. La sua spiegazione dell'emergenza fornita attraverso un rarissimo, breve e incisivo intervento televisivo potrebbe restare un documento di riferimento per la migliore comunicazione istituzionale alla quale si è assistito, tanto che i suoi indici di gradimento sono molto aumentati dall'inizio della pandemia premiando l'approccio affidabile, trasparente e sicuro della cancelliera. Garante dell'ordine e della stabilità europea in un momento caratterizzato dall'insorgere dei populismi e dei nazionalismi e dall'uscita della Brexit dall'UE, Angela Merkel è indiscutibilmente la figura politica più influente nel panorama delle leadership europee ed è possibile affermare quindi il suo stile di leadership concreto e affidabile, un forte sistema sanitario, il rispetto della scienza e un'efficace comunicazione e interpretazione dei dati siano stati gli elementi che hanno permesso alla Germania di controllare la diffusione della pandemia fino ad ora e di riconfermare il proprio ruolo di leader europea.

Il tema della solidarietà e della propensione al rischio è emerso più che mai all'interno delle istituzioni europee davanti allo scoppio della pandemia che ha contribuito a creare una spaccatura fra i paesi del Nord e i paesi del Sud dell'Europa. I paesi del Nord, in una posizione avvantaggiata per ragioni economiche e sociali rispetto a quelli del Sud, inizialmente erano particolarmente reticenti alla condivisione del rischio e dei costi di questa pandemia. Proprio la Germania, insieme alla Francia, ha svolto un ruolo chiave di collante fra i due schieramenti, prendendo coraggio e ricoprendo quel ruolo di leader europea che molto spesso vuole dimenticare di avere. Ciò che è bene per l'Europa, è bene anche per la Germania. Per quanto riguarda la leadership delle istituzioni europee, nonostante la reattività dimostrata dalla Commissione europea in questa mese, si è comunque rilevata impreparata e indecisa. È emerso in modo chiaro quanto sia difficile creare un meccanismo europeo di risposta unitario e coordinato dal momento in cui l'Europa, per la sua stessa conformazione, deve procedere a velocità diverse su binari paralleli: da una lato, le misure di gestione dell'emergenza che riguardano

il settore sanitario rimangono subordinate alla volontà degli Stati membri, rendendo la risposta sanitaria disomogenea da Stato a Stato; dall'altro, per ciò che riguarda i settori di sua competenza, l'UE non è in grado di garantire una leadership uniforme, solidale e reattiva cadendo nella trappola dell'immobilismo decisionale.

Il terzo capitolo si concentra maggiormente sul confronto fra Cina e Stati Uniti nella loro corsa alla supremazia. Come anticipato, lo scoppio della pandemia di SARS-Cov-2 ha reso manifesta la mancanza di una leadership globale, minacciando l'ordine internazionale costruito 75 anni fa in seguito al secondo conflitto mondiale. La competizione fra le due superpotenze non giunge nuova alle orecchie di coloro che conoscono la storia delle relazioni che intercorrono fra queste due nazioni. Le relazioni fra i due Paesi non sono mai stati lineari, ne tantomeno distese. Per circa vent'anni dalla vittoria dei comunisti di Mao Zedong nel 1949, gli Stati Uniti porteranno avanti il cosiddetto "periodo di contenimento", durante il quale Washington progetta anche uno scudo militare ai confini meridionali e orientali della Cina, ponendole un embargo commerciale. A partire dagli anni Settanta, l'allontanamento fra la Cina di Mao Zedong e l'Unione Sovietica di Nikita Chruščëv, spinge il Celesto Impero verso gli Stati Uniti di Richard Nixon e Henry Kissinger i quali, nonostante le profonde differenze ideologiche e culturali, vedranno nella Cina un valido alleato nella Guerra Fredda. Comincia in questo modo un periodo di sostanziale distensione dei rapporti sino-americani che, dopo una breve battuta d'arresto in seguito alla strage di Piazza Tienanmen, riprenderanno nel 1997 con un incontro a Washington tra Bill Clinton e il presidente cinese Jiang Zemin. Dopo la crisi economica del 2008, con un'America di Barack Obama che non si riprende sufficientemente se messa a confronto con la ripresa della Cina la quale coglie dalla crisi numerose opportunità per creare una propria sfera di influenza attraverso la creazione di nuove istituzioni alternative alla Banca Mondiale e al FMI (*Asian Infrastructure Investment Bank*) e nuove alleanze (gruppo BRICS). La crisi finanziaria del 2008 ha reso la Cina l'unico possibile sfidante internazionale alla supremazia economica americana e, stando ai dati di oggi, sembra che in alcuni settori la Cina abbia già superato gli Stati Uniti. L'elezione di Donald Trump alla Casa Bianca ha portato la competizione al suo culmine, facendo fra l'altro affiorare alcune particolari somiglianze con il leader cinese: entrambi infatti credono di essere a guida della nazione "numero uno" al mondo e non sembrano considerare l'opzione di una convivenza pacifica. Per descrivere le relazioni fra Cina e Stati Uniti, lo storico Graham Allison utilizza la metafora storica della Trappola di Tucidide il quale a sua volta la utilizzò per spiegare le ragioni che scatenarono la guerra fra Sparta e Atene: la crescita della potenza ateniese e il timore che ormai incuteva agli spartani resero inevitabile il conflitto. Riadattata al mondo di oggi, la Cina (potenza in ascesa) provocherebbe un timore tale agli Stati Uniti (potenza dominante) da poter ipotizzare una possibile guerra. Non è infatti certo che gli Stati Uniti, qualora si presentassero le

condizioni, siano in grado di lasciare il timone del mondo all'Oriente e alla Cina senza finire nella trappola di un conflitto armato. L'ostentato senso di superiorità, soprattutto economica, alla base dell'identità degli americani renderà molto complesso il passaggio del testimone.

La parola "guerra" e il timore che questo scenario si realizzi non fa che aumentare l'incertezza causata dalla crisi sanitaria che, innestandosi sempre di più nel quotidiano, è ormai diventata anche economica, sociale e politica. Dal punto di vista sociale, in entrambi i paesi, le conseguenze della crisi causata dalla pandemia si intrecciano con un terreno sociale piuttosto danneggiato da altrettante tensioni. Nel caso americano, in seguito alla morte di George Floyd per mano di un agente di polizia, la voce degli afroamericani d'America è esplosa dopo svariati episodi di razzismo e ingiustizia. Il movimento *Black Lives Matter* è diventato parte della narrativa della crisi sanitaria in quanto i più colpiti dalla pandemia sono proprio gli afroamericani che ricoprono la percentuale più alta all'interno delle classi svantaggiate, più povere e con minore accesso ai servizi sanitari. Per rispondere alle proteste, Donald Trump ha deciso di schierare l'esercito per contenere la popolazione civile e questa scelta si collega in maniera molto diretta alla gestione delle proteste di Hong Kong da parte della leadership di Pechino. Tanto quanto la crisi sanitaria ha in un certo senso legittimato l'esplosione della frustrazione della popolazione afroamericana facendola scendere nelle piazze, ha allo stesso modo legittimato le reazioni autoritarie della Cina continentale nei confronti della ex colonia inglese, condannate duramente proprio dal presidente americano.

Sempre nel terzo capitolo ho spiegato in quale modo tutti gli altri Paesi stiano cercando di ritrovare l'equilibrio in un mondo totalmente in disordine, optando per una sorta di "mini-multilateralismo" e cooperazione fra Stati *like-minded*.

Ho concluso l'elaborato citando le parole di Michelle Obama e di Mario Draghi durante i due discorsi che, a mio avviso, hanno saputo più degli altri definire il nocciolo del problema scoppiato in questa prima del 2020. La prima si focalizza sulla totale mancanza di empatia. Con estrema trasparenza, afferma: "*Because whenever we look to this White House for some leadership or consolation or any semblance of steadiness, what we get instead is chaos, division, and a total and utter lack of empathy*". Condannando senza mezzi termini la gestione della crisi sanitaria e sociale da parte dell'amministrazione Trump, incoraggia la popolazione alla compassione, alla resilienza e al coraggio di agire, caratteristiche che, secondo l'ex first lady, un leader dovrebbe riflettere nella propria leadership. Il suo discorso punta dritto alle caratteristiche che ci rendono *umani* (non maghi del business o della politica), sintomo di quanto questa sia a tutti gli effetti una crisi dell'*uomo*, inteso come essere umano, che si riflette poi su tutto il resto.

Dall'altra parte Mario Draghi è come se completasse il quadro riaffermando le qualità che un leader dovrebbe possedere ovvero "la conoscenza per cui le decisioni devono essere basate sui fatti, non

soltanto sulle convinzioni; il coraggio che richiedono le decisioni specialmente quando non si conoscono con certezza tutte le loro conseguenze, poiché l'inazione ha essa stessa conseguenze e non esonera dalla responsabilità; e infine l'umiltà di capire che il potere che hanno i nostri *policy makers* è stato affidato loro non per un uso arbitrario, ma per raggiungere gli obiettivi che il legislatore ha loro assegnato nell'ambito di un preciso mandato". In più sottolinea come, soprattutto durante una crisi, a queste abilità debbano essere associate la trasparenza e la condivisione.

Entrambi i discorsi, quindi, risultano particolarmente interessanti perché, indipendentemente dallo schieramento politico e dai colori di partito, nessuno aveva mai dedicato così tanta precisione e attenzione nel descrivere *che cosa significa essere un buon leader*. Il vuoto e l'incertezza ai quali ci ha messo davanti questa crisi hanno avuto effetti anche sul linguaggio utilizzato: i concetti di resilienza, trasparenza ed empatia ritornano dal passato durante quella che è la più grande crisi globale dallo scoppio della seconda guerra mondiale.

Il migliore riassunto relativo a quanto detto fino a qui potrebbe essere rappresentato semplicemente dalle dichiarazioni rilasciate dai leader mondiali durante la 75° Sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite tenutasi a settembre 2020. In questa sede Donald Trump ha dichiarato: "Dobbiamo ritenere responsabile il paese che ha scatenato questa piaga nel mondo: la Cina". Il presidente Xi Jinping ha invece affermato: "dobbiamo essere superiori alle controversie ideologiche e non cadere nella trappola dello scontro di civiltà". Antonio Guterres, Segretario generale delle Nazioni Unite, conclude lanciando un appello per una migliore governance globale: "Solidarietà significa interesse personale, se non lo capiamo ci perdiamo tutti".

Queste poche battute descrivono perfettamente la situazione attuale: un multilateralismo debole, una competizione fra superpotenze, una mancanza di solidarietà. Un'America che ha chiaramente tolto la solidarietà dalla lista delle proprie priorità e interessi e una Cina che, invece, sta imparando ora più che mai le opportunità che risiedono nel mostrarsi aperti e collaborativi. Quello che è certo è che senza una leadership e una governance globale il caos e il disordine regnano incontrastati e fomentano lo smarrimento generale di questo periodo. Non resta che vedere se questa crisi si trasformerà in una vera e propria chiamata alla leadership resiliente, nazionalmente e internazionalmente, ripristinando quantomeno quella fiducia nel multilateralismo alla quale non è più possibile rinunciare.