

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Mangano, Stefania (Ed.); Raffini, Luca (Ed.)

Book

Società, economia, diritto e territorio : ripartire durante e dopo il Covid-19 in Europa e in Italia

Provided in Cooperation with:

ZBW OAS

Reference: (2022). Società, economia, diritto e territorio : ripartire durante e dopo il Covid-19 in Europa e in Italia. Genova : Genova University Press.
https://gup.unige.it/sites/gup.unige.it/files/pagine/Societa_economia_diritto_territorio_ebook.pdf.

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/12354>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte. Alle auf diesem Vorblatt angegebenen Informationen einschließlich der Rechteinformationen (z.B. Nennung einer Creative Commons Lizenz) wurden automatisch generiert und müssen durch Nutzer:innen vor einer Nachnutzung sorgfältig überprüft werden. Die Lizenzangaben stammen aus Publikationsmetadaten und können Fehler oder Ungenauigkeiten enthalten.

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence. All information provided on this publication cover sheet, including copyright details (e.g. indication of a Creative Commons license), was automatically generated and must be carefully reviewed by users prior to reuse. The license information is derived from publication metadata and may contain errors or inaccuracies.



<https://savearchive.zbw.eu/terms-of-use>

ZBW

Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Mitglied der

Leibniz
Leibniz-Gemeinschaft



Società, economia, diritto e territorio

**Ripartire durante e dopo il Covid-19
in Europa e in Italia**

a cura di
Stefania Mangano
Luca Raffini

Responsabile collana

Daniela Preda
(*Università di Genova*)

Comitato scientifico

Marco Aime
(*Università di Genova*)

Giampiero Cama
(*Università di Genova*)

Lorenzo Cuocolo
(*Università di Genova*)

Alberto De Sanctis
(*Università di Genova*)

Luca Gandullia
(*Università di Genova*)

Maria Eleonora Guasconi
(*Università di Genova*)

Luca Lo Basso
(*Università di Genova*)

Andrea Pirni
(*Università di Genova*)

Ilaria Queirolo
(*Università di Genova*)

Elena Seghezza
(*Università di Genova*)

Mauro Spotorno
(*Università di Genova*)

Gian Marco Ugolini
(*Università di Genova*)

Andrea Vindigni
(*Università di Genova*)

Patrizia Vipiana
(*Università di Genova*)

Società, economia, diritto e territorio

**Ripartire durante e dopo il Covid-19
in Europa e in Italia**

**a cura di
Stefania Mangano
Luca Raffini**



è il marchio editoriale dell'Università di Genova



*Il presente volume è stato sottoposto a double blind peer-review
secondo i criteri stabiliti dal protocollo UPI*

© 2022 GUP

I contenuti del presente volume sono pubblicati con la licenza
Creative commons 4.0 International Attribution-NonCommercial-ShareAlike.



Alcuni diritti sono riservati

ISBN: 978-88-3618-162-9 (versione a stampa)

ISBN: 978-88-3618-163-6 (versione eBook)

Pubblicato ad agosto 2022

Realizzazione Editoriale

GENOVA UNIVERSITY PRESS

Via Balbi, 6 – 16126 Genova

Tel. 010 20951558 – Fax 010 20951552

e-mail: gup@unige.it

<https://gup.unige.it>



Stampato rispettando l'ambiente da
www.tipografiaecologicakc.it
Tel. 010 877886

INDICE

Introduzione	9
<i>Stefania Mangano, Luca Raffini</i>	

La prospettiva storica e geografica

La peste del Seicento. Esempi di violenza e di resilienza tra Bologna e Mantova	21
--	----

Luigi Robuschi

Un precedente storico: l'influenza spagnola	41
---	----

Lara Piccardo

La pandemia ha cambiato le abitudini di viaggio e la percezione dello spazio turistico?	57
--	----

Stefania Mangano, Pietro Piana

La prospettiva antropologica e socio-politologica

L'uomo e la Pandemia: una prospettiva antropologica	77
---	----

Bruno Barba

Covid-19, servizi sociali e utenza di origine straniera	99
---	----

Agostino Massa

La comunicazione della crisi, la crisi della comunicazione. L'opinione pubblica nel contesto pandemico	119
---	-----

Luca Raffini

La prospettiva economica

Primavera 2020: l'UE alla prova della crisi Covid-19 139
Daniela Preda

La politica economica nella crisi da Covid-19:
i suoi indirizzi contestuali e prospettici 159
Giovanni Battista Pittaluga

La prospettiva giuridica

Distanti ma vicini. La Chiesa cattolica in Italia
alla prova del Coronavirus fra tradizione
e strumenti telematici 181
Daniela Tarantino

La qualità della democrazia in prospettiva di genere
dopo l'esperienza del Covid-19:
riflessioni a partire dal Parlamento italiano 207
Arianna Pitino

Introduzione

Stefania Mangano, Luca Raffini

Il 31 dicembre 2019 i quotidiani e i telegiornali danno la notizia di un cluster di polmonite a eziologia ignota nella città di Wuhan, in Cina, individuandone l'epicentro in un mercato all'ingrosso, in cui vengono venduti, oltre ai normali generi alimentari, animali selvatici vivi, in alcuni casi macellati sul posto.

Il 20 gennaio è identificato il virus: Coronavirus (o Covid-19) – una malattia respiratoria acuta da SARS-CoV-2 – capace di trasmettersi da uomo a uomo. Solo tre giorni dopo, gli italiani sentono per la prima volta un termine che nei mesi successivi sarebbe entrato nel linguaggio comune e nelle discussioni quotidiane: lockdown. Le autorità locali cinesi hanno preso un provvedimento radicale. Hanno imposto a 60 milioni di abitanti di non uscire dalla propria abitazione, salvo per garantire i servizi e le attività essenziali, al fine di ridurre la propagazione del virus. La vicenda è seguita in Europa con un certo distacco. Si tratta di eventi lontani. Le autorità sanitarie europee rassicurano che è un fenomeno circoscritto e sotto controllo.

Un mese più tardi, a Roma, vengono ricoverati due turisti cinesi, che risultano positivi al Covid-19. Presto emergono nuovi casi, questa volta nel Nord Italia, a Vo' Euganeo e a Codogno. È difficile stabilire chi sia il 'paziente zero'. Non si tratta dei coniugi cinesi: il virus circola in Italia da molte settimane, forse già da dicembre 2019.

Ciò che è certo è che l'Italia scopre presto di essere seriamente colpita dall'epidemia. È il primo Paese in Europa e in Occidente. Codogno

è dichiarata zona rossa, la mobilità verso l'esterno è interdetta, e viene decretato il lockdown, come a Wuhan. I telegiornali trasmettono le immagini delle strade di accesso alla cittadina chiuse dai posti di blocco: nessuno può entrare e uscire. Presto emergeranno nuovi, preoccupanti focolai nella provincia di Bergamo, con le conseguenti polemiche in merito alla mancata chiusura. È troppo tardi. Il Coronavirus si sta ormai diffondendo in Italia, e le strutture sanitarie si rivelano impreparate a gestire l'epidemia, che proprio negli ospedali trova il principale luogo di diffusione. Se, solo qualche giorno prima, si era sviluppato un atteggiamento di diffidenza nei confronti dei cittadini cinesi – anche se residenti in Italia da anni – nei media internazionali è l'Italia ora il Paese da cui proviene il pericolo.

L'11 marzo del 2021 è un giorno destinato a rimanere nella storia: il Presidente generale dell'OMS dichiara lo stato di pandemia e precisa che non è un termine da utilizzare con leggerezza. «We have rung the alarms bell loud and clear», ma spetta a tutti i Paesi del mondo assumere misure urgenti e aggressive per combattere la pandemia, limitandone il più possibile i danni.

Il giorno stesso, in Italia, alle 21.40, il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, annuncia che l'intera nazione sarà zona rossa: è l'inizio del lockdown. Gli italiani non potranno uscire di casa se non per motivi di lavoro, di salute, per casi di necessità (fare la spesa, assistere un parente non autonomo) e saranno tenuti ad esibire un'autocertificazione in caso di controllo. Chiudono le attività commerciali – salvo quelle che vendono beni di prima necessità – gli spazi culturali, le palestre, ovvero tutti i luoghi di aggregazione. Chiudono anche le scuole, le università – che riapriranno soltanto per l'inizio dell'anno scolastico e accademico successivo – e gli uffici: lo studio prosegue con la didattica a distanza (DAD) e il lavoro grazie all'home working. Continuano a lavorare in presenza soltanto i lavoratori delle attività che non possono essere realizzate a distanza.

Il Dcprm del 22 marzo fissa nuovi limiti. Rimangono aperte solo le attività essenziali e strategiche, ed è istituito il divieto di spostamento

tra comuni – salvo comprovata necessità. L’iniziale reazione di coraggio e di solidarietà – quella degli striscioni ‘Andrà tutto bene’ e dei canti collettivi dai balconi lascia posto alla preoccupazione. In televisione e in rete scorrono le immagini dei camion dell’esercito che trasportano le salme dall’ospedale di Bergamo. L’isolamento rappresenta per qualcuno l’opportunità di condividere un’esperienza con i propri cari, per altri significa solitudine. Per altri ancora – pensiamo alle donne vittime di violenza – significa non avere vie di fuga. Il lockdown si rivela un moltiplicatore delle disuguaglianze che discrimina tra chi può lavorare a casa, chi è costretto a lavorare in condizioni di rischio, chi il lavoro non lo ha più e, ancora, tra i bambini che vivono in famiglie dotate di risorse economiche e culturali e i bambini che vivono in una condizione di disagio e di deprivazione. L’estate del 2020 sembra preludere a un ritorno alla normalità: sarà un’illusione. L’autunno del 2020 e l’inverno del 2021 saranno scanditi dalla suddivisione del Paese in zona gialla, arancione e rossa, dal ‘coprifuoco’ alle 22, poi posticipato. Infine, la primavera del 2021 vede l’avvio della campagna vaccinale, che, insieme al Green Pass, diventerà un nuovo terreno di conflitto, ma anche lo strumento che permetterà un progressivo, parziale, ritorno alla normalità.

Alla stessa stregua di tanti altri Atenei, l’Università di Genova – e quindi il Dipartimento di Scienze Politiche (DISPO)¹ – non si è mai fermata: grazie a uno straordinario sforzo collettivo, in tempi brevissimi è riuscita a convertire la didattica, la ricerca, la terza missione in forma digitale. #Unigenonsiferma è lo slogan che accompagna questo sforzo. Le lezioni del secondo semestre dell’anno accademico 2019/2020 e l’intero anno accademico 2020/2021 si svolgono a distanza. Il ritorno in presenza, con una forma di didattica *blended*, si avrà con l’anno accademico 2021/2022. È emozionante tornare a discutere con gli studenti in aula, a vedere i corridoi del Dipartimento animati, parlare di persona con le colleghe e i colleghi.

¹ Nel Marzo del 2022 il Dipartimento di Scienze Politiche (DISPO) ha cambiato la sua denominazione in Dipartimento di Scienze Politiche e Internazionali (DISPI).

La pandemia ci ha spinto a riflettere criticamente sul ruolo dell'Università, sulle modalità di insegnamento, sul significato e sul valore aggiunto della didattica in presenza. Ma anche sul fatto che la vita universitaria non si riduce alla didattica: questa, seppur con alcune difficoltà, può essere erogata anche online. L'Università è un luogo di incontro, di scambio, di innovazione sociale. È una palestra di partecipazione. Abbiamo quindi colto l'occasione per volgere uno sguardo al nostro interno. Al contempo, in quanto Dipartimento di Scienze Politiche abbiamo da subito cercato di offrire un contributo per aiutare a comprendere le trasformazioni in atto in ogni ambito sociale in un periodo di crisi, di emergenza e conseguentemente di cambiamenti repentini. Si è cercato pertanto di costruire spazi di confronto costante con gli studenti ai quali si sono aggiunti momenti di scambio e di riflessione, realizzando una pluralità di seminari interdisciplinari. Ci riferiamo, in particolare, al seminario curato da Daniela Preda, *Società, economia, diritto e territorio: ripartire durante e dopo il Covid-19 in Europa e in Italia*, i cui contributi sono in gran parte confluiti nel presente lavoro.

Il volume propone analisi e riflessioni interdisciplinari sulla società ai tempi della pandemia, raccoglie infatti i punti di vista delle diverse aree scientifiche del Dipartimento. Le problematiche poste in essere dall'emergenza pandemica sono state analizzate in prospettiva storico-geografica, socio-politologica, antropologica, economica e giuridica non solo da docenti del dipartimento ma anche da colleghi e colleghe di altri dipartimenti dell'ateneo genovese e di altri atenei.

In apertura del volume, Lara Piccardo e Luigi Robuschi propongono un inquadramento storico delle pandemie.

Il saggio di Luigi Robuschi, parte dalla premessa che le grandi epidemie hanno punteggiato la storia dell'umanità, e che da sempre si sono rivelate differenti rispetto alle altre catastrofi naturali. In primo luogo, per la loro durata (le epidemie producono, di norma, effetti di lungo periodo), ma anche per il loro carattere di invisibilità, che permette all'uomo di rendersi conto del pericolo solo quando questo ha prodotto i suoi de-

vastanti effetti. L'autore si concentra, quindi, sulle epidemie di peste che hanno sconvolto l'Europa nel Seicento, concentrandosi, in particolare, sull'epidemia che ha colpito nel 1630 Bologna e Mantova, e sulle conseguenti dinamiche di violenza e di resilienza. L'analisi di questi eventi storici permette a Robuschi di concludere che, come ben descritto da Tucidide e da Boccaccio, la diffusione del morbo – oggi come allora – è accompagnata da un'ondata di violenza, dal disprezzo delle leggi e da atteggiamenti egoistici. Il saggio di Lara Piccardo ci ricorda come – per quanto l'odierna pandemia di Sars Covid-19 assuma caratteri per molti aspetti inediti – le grandi epidemie che si sono sviluppate nella storia rivelino alcuni tratti di somiglianza. Le epidemie di peste che hanno flagellato l'Europa nel Medioevo, e fino al Seicento – al pari delle epidemie che si succederanno nei secoli successivi, comprese l'asiatica' nel 1957-1958 e l'«influenza Hong Kong» nel 1968, hanno ricalcato le rotte dei viaggi commerciali: oggi come allora, la mobilità umana si associa al diffondersi delle pandemie. Anche i conflitti attorno ai vaccini, a ben vedere, hanno dei precedenti storici: la loro nascita è coeva alla nascita dei vaccini stessi, ovvero alla sperimentazione del vaccino contro il vaiolo da parte di Jenner, nel 1796. L'autrice si sofferma, quindi, ad analizzare la pandemia di «spagnola» che, tra il 1918 e il 1920 infettò almeno un terzo della popolazione mondiale in tre ondate distinte, con esiti particolarmente letali.

Stefania Mangano e Pietro Piana presentano i risultati di un'indagine empirica realizzata in Liguria e in Piemonte volta a individuare come la pandemia abbia cambiato l'attitudine al viaggio e la percezione dello spazio turistico nell'estate del 2020. Dall'analisi dei risultati emerge che sono in minoranza (43%) gli intervistati che hanno continuato a viaggiare durante la pandemia e che hanno cambiato, talvolta in modo radicale, le proprie abitudini di viaggio. Vi è una maggiore predisposizione a viaggiare con la propria famiglia utilizzando il proprio mezzo di trasporto e ad alloggiare presso seconde case e appartamenti in affitto ed anche praticare attività all'aria aperta. Le destinazioni di prossimità sono quelle maggiormente frequentate; registrano infatti un incremento significativo i viaggi nella provincia

di residenza. Nel complesso, comunque, gli intervistati non hanno perso la voglia di viaggiare: sono solo il 7% coloro che dichiarano di non voler andare in vacanza nel 2021. Come sottolineano gli autori i risultati provvisori relativi al movimento turistico in Italia per i mesi estivi del 2021 sono stati senz'altro incoraggianti.

La sezione che raccoglie la prospettiva socio-politologica e antropologica è introdotta dal contributo di Bruno Barba, *L'Uomo e la Pandemia*, che si interroga, a partire da uno sguardo antropologico, su come la pandemia abbia da un lato accelerato processi di cambiamento già avviati e al contempo provocato rivoluzioni cognitive e comportamentali, e su cosa l'umanità abbia imparato da questo evento. L'autore ci richiama alla consapevolezza che se è vero che siamo 'tutti nella stessa tempesta', non possiamo certo dire che siamo tutti 'nella stessa barca', sottolineando l'esistenza di profonde disuguaglianze che la pandemia ha ulteriormente accentuato. La pandemia ci spinge ad affrontare alcuni nodi irrisolti del nostro modello di sviluppo: sostenibilità e solidarietà, in primo luogo.

Agostino Massa e Luca Raffini affrontano, da una prospettiva sociologica, due ambiti specifici, quello dei servizi sociali e dell'utenza di origine straniera, e quello della comunicazione ai tempi del Covid-19. Agostino Massa esamina e discute i problemi e le sfide che le istituzioni e gli operatori del servizio sociale in Italia hanno dovuto affrontare al momento del diffondersi della pandemia Covid-19, con particolare riferimento agli utenti di origine straniera, partendo dal presupposto che la possibilità di erogare le prestazioni sociali, così come nel caso dei servizi sanitari, ha delle importanti implicazioni circa la tutela dei diritti costituzionali, in questo caso del diritto a ricevere assistenza sociale. L'analisi svolta permette all'autore di concludere che la pandemia ha messo in luce le debolezze di un sistema dei servizi sociali già sotto pressione, in relazione a diversi aspetti: la scarsità di finanziamenti e le differenze territoriali, *in primis*, e di individuare i principali ambiti di intervento che consentano di ripensare in profondità il sistema. Il contributo di Luca Raffini analizza le dinamiche comunicative che si

sono sviluppate nel corso della pandemia, e che hanno contribuito a generare disinformazione e misinformazione, individuandone le cause di natura tecnologica (la struttura dei media digitali) e culturale e politica (le dinamiche di delegittimazione delle istituzioni e il rifiuto del sapere esperto, quale tassello di un più ampio conflitto contro le élite). Indaga, quindi, il rapporto tra disinformazione, populismo e complotismo e, infine, evidenzia le sfide che il fenomeno della disinformazione – soprattutto in un contesto di emergenza – pone alla comunicazione politica e alla comunicazione scientifica.

La successiva sezione approfondisce l'intreccio tra dimensione economica e dimensione sanitaria.

Daniela Preda si interroga su come la pandemia possa instradare l'Unione Europea, insidiata dal ritorno agli interessi e alle politiche nazionali, verso una statualità europea animata da politiche comuni coesive e solidali. Il saggio, inoltre, evidenzia la necessità di fornire risposte adeguate per far fronte alle ripercussioni sulla situazione economico-monetaria e della finanza pubblica applicando strumenti e misure eccezionali, così come l'opportunità di accelerare processi in atto da anni semplificandone l'attuazione. L'autrice dedica poi ampio spazio al tipo di interventi da mettere in atto per far fronte alla crisi, soffermandosi in particolare sull'utilizzo di alcuni strumenti (BCE, BEI, MES) e conclude ponendo l'attenzione su come la crisi determinata dal Covid-19 sia riuscita ad attivare energie inaspettate. Il contributo di Giovanni Pittaluga analizza la grave recessione economica innescata dalla pandemia e indotta principalmente dalle misure restrittive adottate dai governi che hanno inciso negativamente sull'offerta e sulla domanda. L'autore evidenzia come i riflessi negativi della recessione da Covid-19 (riduzione del livello di attività produttiva, caduta dell'offerta di beni e servizi, crollo della domanda dei consumi delle famiglie) siano stati contrastati dai governi delle economie avanzate con politiche fiscali decisamente espansive che hanno portato a considerevoli aumenti dei disavanzi pubblici, incrementando significativamente il rapporto debito pubblico e PIL e si

domanda come si potrà ricondurre a livelli normali l'ammontare del loro debito pubblico e quale ruolo in questo processo avranno la politica monetaria e le banche centrali. In conclusione, emerge che per ridurre il debito pubblico è abbastanza probabile che i governi delle economie avanzate ricorrano a forme di repressione finanziaria che in un mondo globalizzato tendono a ridursi a politiche monetarie volte – in modo coordinato tra le banche centrali – a mantenere bassi i tassi di interesse nominali, rendendo così contenuto il debito pubblico e facilitandone un graduale assorbimento. Invece, il mantenimento di tassi di interesse su livelli non di mercato da parte delle banche centrali ne pregiudica i margini di libertà operativi e finisce per inficiare la loro indipendenza.

Chiudono il volume i contributi di Daniela Tarantino – che affronta, da una prospettiva giuridica, le trasformazioni del diritto della Chiesa nell'era post-Covid – e di Arianna Pitino – che analizza la qualità della democrazia in prospettiva di genere a seguito della diffusione della pandemia.

In particolare, Daniela Tarantino evidenzia, a seguito della diffusione della pandemia, il bisogno di assistere i fedeli anche attraverso gli strumenti digitali, benché non possano essere considerati sostitutivi delle forme tradizionali della pastorale quotidiana. L'autrice si sofferma anche sulla necessità di formare nuove figure a servizio della comunicazione all'interno della Chiesa, in quanto la comunicazione online richiede l'utilizzo di competenze specifiche che garantiscano valori come l'inclusione, la responsabilità, la trasparenza, l'imparzialità, la sicurezza, la privacy. Evidenzia inoltre l'importanza di continuare a utilizzare il web a supporto delle fede una volta superata la fase emergenziale a seguito della ripresa in presenza delle attività liturgiche.

Arianna Pitino nel suo saggio riflette in prospettiva costituzionalistica sulla presenza di donne elette nel Parlamento italiano, ossia il luogo per eccellenza della rappresentanza politica e della stessa democrazia, al fine di verificare se e in quali forme sia riscontrabile nel procedimento di elezione del Parlamento un'asimmetria di potere

basata sul genere. L'autrice pone infatti l'attenzione su come il Covid-19 abbia contribuito a evidenziare le profonde disparità di genere ancora esistenti in Italia e individua i correttivi che, se previsti nelle leggi elettorali, possono favorire una più equilibrata composizione degli organi rappresentativi. Una composizione paritaria degli organi rappresentativi è inoltre considerata fondamentale per un'attuazione equilibrata del Piano nazionale di resistenza e di resilienza.

In conclusione, il volume è il frutto di una riflessione corale e interdisciplinare sull'impatto della crisi pandemica a livello economico, politico e sociale, che guarda criticamente ai suoi impatti profondi sul piano del diritto e degli assetti territoriali. Auspichiamo pertanto che i contributi qui raccolti possano fornire chiavi di lettura e strumenti di comprensione agli studiosi, agli studenti e ai cittadini interessati, per ripartire dopo il Covid, in Italia e in Europa.

LA PROSPETTIVA STORICA E GEOGRAFICA

La peste del Seicento. Esempi di violenza e di resilienza tra Bologna e Mantova

*Luigi Robuschi**

Le grandi epidemie che hanno, con drammatica e inesausta cadenza, punteggiato la storia dell'umanità appaiono fondamentalmente diverse rispetto alle altre catastrofi naturali. Questo per due ragioni fondamentali. La prima è la durata: un terremoto, un'eruzione vulcanica colpiscono con estrema violenza e devastazione, ma passano rapidamente; un'epidemia, al contrario, diventa una drammatica costante che, tra varie recrudescenze, per anni può accompagnare la vita degli uomini. La seconda è l'invisibilità: mentre durante un terremoto tutti i sensi sono coinvolti a percepire il pericolo imminente e a cercare di evitarlo, il morbo dilaga senza poter essere identificato e solo i primi sintomi permettono di capire, ormai troppo tardi, l'avvenuto contagio.

Il combinato disposto di durata e invisibilità conferisce alle grandi epidemie caratteristiche assolutamente peculiari, rendendole fondamentali snodi storici e storiografici. Ben prima che il Covid-19 entrasse nelle nostre esistenze, cambiandole forse in maniera definitiva, numerosi studi si sono interrogati sulle conseguenze delle grandi epidemie¹.

* Associate Professor, University of the Witwatersrand, Johannesburg, South Africa, luigi.robuschi@wits.ac.za

¹ La letteratura sulla peste è cresciuta enormemente in relazione alla pandemia di Covid-19. Testi accademici e divulgativi sono proliferati negli ultimi tempi. Per

Benché per lungo tempo la tematica preponderante fosse l'impatto economico e demografico di lungo periodo causato dalla peste del 1348, negli ultimi anni studiosi hanno analizzato con maggiore attenzione anche le pesti del Cinquecento e, soprattutto, del Seicento sotto altre prospettive. Attingendo a una variegata messe di documentaria, che comprende i registri parrocchiali, i fondi delle magistrature giudiziarie, varie testimonianze e cronache coeve, sono emersi nuovi importanti aspetti. Benché gli studi sistematici si riferiscano ancora in particolare a tematiche economiche, in cui viene messo in discussione il teorema secondo cui le epidemie abbiano sempre un esito positivo nel lungo periodo², in questa sede si cercherà di analizzare saggi e contributi relativi a diverse realtà locali italiane, mettendoli sotto la prospettiva della storia sociale e del pensiero politico. In particolare, si tenterà di verificare come le forti emozioni prodotte dalla pestilenza del 1630 abbiano

limitarci al panorama italiano, si possono citare Pittalis E., *La Serenissima e le epidemie. Scienza, fede e superstizione. Come Venezia affrontò il nemico invisibile*, Treviso, Biblioteca dei leoni, 2021; Benucci P.P., *La grande peste del 1630 a Firenze*, Firenze, Mauro Pagliai Editore, 2020; Sorcinelli P., *Nuove epidemie antiche paure*, Bologna, CLUEB, 2020. In tale sede non si potranno citare tutti i contributi relativi a tale soggetto, ma ci si limiterà a segnalarne solo alcuni, a cominciare dai lavori di Jean-Noël Biraben, tra cui il fondamentale *Les hommes et la peste en France et dans les pays méditerranéens*: t. I, *La peste dans l'histoire*, Paris-La Haye, Mouton, 1975; Id., *Les hommes et la peste en France et dans les pays méditerranéens*: t. II, *Les hommes face à la peste*, Paris-La Haye, Mouton, 1976. Si veda, poi, Cipolla C.M., *Il pestifero e contagioso morbo. Combattere la peste*, Bologna, Il Mulino, 2012; Id., *Cristofano e la peste*, Bologna, Il Mulino, 2013. Nella letteratura relativa alla peste, un ruolo importante è stato svolto da pubblicazioni di carattere iconologico. Si vedano, per esempio, Bailey G., Jones P., Mormando F., Worcester T. (a cura di), *Hope and Healing: Painting in Italy in a Time of Plague, 1500-1800*; Worcester, University of Chicago Press, 2005; Mormando F., Worcester T., (a cura di), *Piety and Plague. From Byzantium to the Baroque*, Kirksville, Truman State University Press, 2007; Boekl C.M., *Images of Plague and Pestilence: Iconography and Iconology*, Kirksville, Truman State University Press, 2018.

² Alfani G., Percoco M., *Plague and long-term development: the lasting effects of the 1629-30 epidemic on the Italian cities*, in *EHES Working Papers in Economic History*, 106, 2016, pp. 1-37.

portato a comportamenti che misero in seria difficoltà quelle strutture sociali deputate a controllare e a contenere la violenza.

Le epidemie, infatti, producono comportamenti connessi alla paura dell'ignoto e dell'imprevisto, imponendo un gravissimo stress sulla tenuta sociale e politica delle comunità, in particolare quando si vanno ad aggiungere ad altri eventi di natura catastrofica, come ad esempio guerre e carestie. I quattro cavalieri dell'Apocalisse e i loro significati escatologici sono prova evidente di come tali drammatiche dinamiche si intersechino nella cultura europea, producendo un diffuso senso di angoscia e terrore, nella percezione che possano persino anticipare il Giudizio finale.

La convinzione di trovarsi di fronte a eventi di fronte ai quali non esista futuro, spinge gli uomini e le donne ad atteggiamenti non in linea con le convenzioni sociali legate a un determinato periodo storico, ma riportano l'orologio dell'umanità a uno stato di natura nel quale la sopravvivenza e l'auto preservazione del singolo diventano obiettivo primario.

1. La peste del Seicento. Uno sguardo d'insieme

A differenza di precedenti eventi pandemici, come per esempio la peste del 1575-77, la peste del 1629-30 si caratterizzò per un'ampia diffusione, andando a colpire gran parte d'Europa. Probabilmente iniziata nel nord della Francia si propagò ben presto in Inghilterra e, di lì, nei Paesi Bassi, Germania, Francia, Svizzera e Italia. A facilitarne la marcia va certamente incluso il quadro di crisi che caratterizzava l'Europa del XVII secolo ben analizzato da Parker e, successivamente, confermato da altri studi³.

³ Parker G., Smith L.M. (a cura di), *La crisi generale del XVII secolo*, Genova, ECIG, 1988; G. Muto, *La crisi del Seicento*, in Benigno F., Donzelli C., Fumian C. et alii (a cura di), *Manuale di storia Donzelli. Storia moderna*, Roma, Donzelli, 2001², pp. 249-272; Parker G., *Global Crisis: War, Climate Change and Catastrophe in the Seventeenth*

Ristagno demografico, difficoltà di approvvigionamento da parte delle città, produzione agricola in drastico calo a causa di una micro-glaciazione. L'Europa meridionale, e in particolare l'Italia, soffriva l'avvenuto spostamento del baricentro economico a favore dell'Europa settentrionale e occidentale. Dovunque scoppiavano rivolte, in parte a causa della crisi agricola, in parte per la pressione fiscale. Infine, la terribile guerra dei Trent'anni che, a partire dal 1618 coinvolse gran parte dell'Europa, lasciando una scia di distruzione e desolazione dietro di sé. L'arrivo della peste permise alla quadriga apocalittica di galoppare unita e indisturbata, colpendo una popolazione già piegata e disperata.

Il morbo giunse in Italia nel 1629, probabilmente al seguito delle truppe francesi e tedesche impegnate nella guerra di successione di Mantova (1627-1631)⁴. Recenti studi concordano nell'affermare che in Italia la percentuale di vittime fu particolarmente alta rispetto al resto d'Europa, raggiungendo il picco nell'estate del 1630⁵. Secondo alcune stime, Verona perse il 60% degli abitanti, mentre Padova il 59%. Poco meglio andò alle città della Lombardia, con Milano e Brescia al 46%, mentre Bergamo si attestò al 40%. In Emilia, poi, Bologna ebbe una mortalità del 26%, ma a Parma la cifra raggiunse il 50%. In termini generali, il nord Italia perse tra il 30 e il 35% dell'intera popolazione, per un totale di circa due milioni di persone⁶.

Century, Yale, Yale University Press, 2014; Degroot D., *The Frigid Golden Age: Climate Change, the Little Ice Age and the Dutch Republic, 1560-1720*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

⁴ Traversari M., Biagini D., Cerasoli G., Gaeta R., Luiselli D., Gruppioni G., Cilli E., *The plague of 1630 in Modena (Italy) through the study of parish registers*, in *Medicina Historica*, 3, 3, 2019, pp. 139-148.

⁵ «It is clear that the large-scale epidemic suffered by Italy were characterized by very high mortality rates compared with those affecting contemporary Europe» (Ivi, p. 142).

⁶ G. Alfani, M. Percoco, *Plague and long-term development: the lasting effects of the 1629-30 epidemic on the Italian cities*, cit.

Lo spopolamento dei centri urbani e delle zone rurali, oltre a determinare un *productivity shock* che segnò la definitiva decadenza economica italiana rispetto agli altri concorrenti europei⁷, produsse reazioni emotive estremamente forti generalmente associate a eventi pandemici, ovvero paura, cordoglio e rabbia⁸. Tali emozioni, oltrepassando le differenze di ceto, misero in seria difficoltà le strutture sociali, politiche e religiose, spesso incapaci di arginare o incanalare le reazioni della popolazione. Le decisioni prese dai governi centrali volte a contenere la diffusione dell'epidemia, tra cui l'istituzione di lazaretti e la creazione di fosse comuni fuori dalle cinte urbane, erano male accolte da parte delle comunità, le quali nutrivano forti dubbi sulla validità di tali sepolture e, conseguentemente, sulla salvezza delle anime dei loro defunti⁹. Tali sentimenti venivano esacerbati trovando sfogo in reazioni violente e irrazionali, in particolare contro stranieri o minoranze religiose, spesso accusati di essere untori e quindi fatti oggetto di veri e propri pogrom. La violenza venne però diretta anche verso l'autorità costituita, in particolare quando si trattava dell'emanazione di un governo straniero. Nella Milano spagnola e a Bologna, dove la città era amministrata da un legato pontificio, la peste divenne un catalizzatore di rancori e di vendette che spesso assunsero le caratteristiche di atti di ribellione.

A questo si deve aggiungere anche l'importante ruolo svolto dalla Chiesa. Dal momento che la peste era tradizionalmente considerata

⁷ Ivi, p. 1.

⁸ Raeburn G.D., *Plague*, in Broomhall S. (a cura di), *Early Modern Emotions. An introduction*, London and New York, Routledge, 2017, pp. 205-208.

⁹ «Communities always mourn their dead, but in times of plague, when the dead were being buried in the aforementioned plague pits, emotional reactions to death could be stronger. Protestant teaching emphasized that the manner of burial had no impact upon the soul's ultimate destination, but to the community at large such a burial could indicate the loss of communal identity, as the ownership of death is central to such notions» (Ivi, p. 206).

una punizione divina contro i peccati commessi dagli uomini, gli unici sistemi per placare l'ira di Dio erano la preghiera, il digiuno e la penitenza. Seguendo una prassi già consolidata, ma ulteriormente sviluppata da san Carlo Borromeo durante la peste del 1576-77, anche nel 1629-30 furono organizzate imponenti processioni per richiedere l'intervento divino¹⁰. Tali iniziative, tuttavia, si scontrarono con alcune misure varate dai governi per ridurre la circolazione dell'epidemia, tra cui il tentativo di impedire gli assembramenti e garantire l'isolamento dei malati. Se, da un lato, tali processioni andavano contro i suggerimenti dei medici, provocavano certamente un sollievo emotivo nei partecipanti, tanto che anche le autorità, di fronte all'implacabile aumento dei morti e all'evidente fallimento delle misure profilattiche, si allinearono ben presto alle prescrizioni della Chiesa. Fenlon, esaminando il caso della peste a Venezia nel 1575-76, sottolinea infatti come

[a]t the beginning of the epidemic, disagreement over the dangers of public association had coloured official attitudes towards procession and religious services as appropriate vehicles for public expiation, with the health board on one side of the argument and the church on the other. But as the mortality rate began to climb, the impact of these differences began to dissolve as both the civil and religious authorities united behind the call for prayer, both public and private¹¹.

Lo stesso accadde l'11 giugno del 1630, quando l'arcivescovo Federico Borromeo si mise alla guida di un'imponente processione per chiedere

¹⁰ Zardin D. (a cura di), *La vita e i miracoli di san Carlo Borromeo. Tra arte e devozione: il racconto per immagini di Cesare Baronio*, Milano, 2010, pp. 110-123; Id., *Carlo Borromeo. Cultura, santità, governo*, Milano, Vita e Pensiero, 2020, pp. 55-104.

¹¹ Fenlon I., *The Ceremonial City: History, Memory and Myth in Renaissance Venice*, New Haven and London, Yale University Press, 2007, p. 318.

l'intercessione di san Carlo senza che le autorità preposte, in particolare il Tribunale della Sanità, si opponessero¹². Come riferisce Manzoni, nel capitolo XXII dei *Promessi Sposi*¹³, non solo il contagio non cessò, ma «le morti crebbero, in ogni classe, in ogni parte della città»¹⁴. Poiché l'esposizione delle reliquie di Carlo Borromeo non poteva non aver funzionato, si diede la colpa al così detto 'untore'.

Manzoni, nella *Storia della colonna infame*, si affretta a criticare l'operato dei giudici, i quali condannarono i presunti untori senza prove, ma deve prendere atto di come alcune tra le sue fonti, tra cui Muratori, non prendano posizioni forti nei confronti di tali processi sommari, consci del fatto che, come osservato da Arato, i contagi provocano «l'abdicazione ai principi di razionalità»¹⁵. Così, se pure Manzoni critica il sacerdote modenese, nel suo romanzo

inciampa sullo scandalo degli innocenti sacrificati sull'altare dell'ordine pubblico: il problema è quello del libero arbitrio, che pare evidente in tempi normali, ma diventa dubbio nello “stato di necessità”. Forse che la condanna degli untori ha contribuito a sconfiggere la peste? No certo, ha nutrito e soddisfatto i pregiudizi del popolino ignorante e ha rinsaldato il potere arbitrario. Infernal contagio davvero¹⁶.

¹² Sembra che il Tribunale della Sanità avesse proibito di partecipare alla processione quanti fossero stati malati o esposti all'infezione, ma non fu in grado di far rispettare tali prescrizioni (Brivio A., *La Peste degli Untori: the complex cosmology of Milan during the 1630 plague*. Early Modern Research Seminar, 2012, pp. 1-36).

¹³ Manzoni A., *I promessi sposi*, Milano, Mondadori, 1969, pp. 758-777.

¹⁴ Ivi, p. 765.

¹⁵ Arato F., *Muratori e la 'tonsura del genere umano'*, in Cottignoli A., Missere Fontana F. (a cura di), *L'uomo, se non teme fatica, può far di gran cose*. Studi muratoriani in onore di Fabio Marri, in *Muratoriana online*, numero speciale monografico, 2020, pp. 61-72: p. 65.

¹⁶ Ivi, p. 71.

2. La natura dell'uomo e la peste

Per Tucidide, la natura umana tende a cercare il proprio tornaconto a scapito «della giustizia e dell'onestà»¹⁷ ed è pronta a cedere di fronte a determinate emozioni, tra cui la speranza e la paura. Esse costituiscono il vero motore dell'azione umana, spesso incapace di farsi condurre dalla razionalità, in particolare di fronte a determinate situazioni. In tal senso, la descrizione della peste di Atene da lui fornita permette di confermare tale tesi. Constatata l'incapacità dei medici di curare il morbo e l'inutilità delle suppliche indirizzate agli dèi, gli ateniesi persero fiducia nella scienza e nella religione. Una volta manifestatisi i primi sintomi, l'infezione si scoraggiava a tal punto da rinunciare a guarire, lasciandosi morire anche perché gli veniva immediatamente a mancare il supporto di parenti e amici¹⁸. Viceversa, i malati che continuavano a ricevere visite, soprattutto da quanti erano spinti dal senso dell'onore o desiderosi di praticare la bontà, dovevano convivere col senso di colpa di averli contagiati e, spesso, di averne decretato la morte. Chi sopravviveva era costretto ad assistere, con compassione e dolore, allo spopolamento della città e alla morte dei propri cari. Tuttavia, aggiunge Tucidide, molti «non sapendo che cosa sarebbe stato di loro si volgevano al disprezzo così delle cose sacre come delle profane», giungendo perfino a violare le leggi. Infatti «più facilmente si osava fare cose che prima di allora si facevano di nascosto»¹⁹. Di fronte all'evidenza che il contagio colpiva in-

¹⁷ Donini G., *Introduzione*, di Tucidide, *Le Storie*, a cura di Donini G., Torino, UTET, 2005, pp. 9-67, p. 35.

¹⁸ «Ma la cosa più terribile di tutte nella malattia era lo scoraggiamento quando uno si accorgeva di essere ammalato (poiché i malati si davano subito alla disperazione, si abbattevano molto di più e non resistevano), e il fatto che per aver preso la malattia uno dall'altro mentre si curavano, morivano come pecore: questo provocava il maggior numero di morti. Da una parte, se non erano disposti a far visita gli uni agli altri, per paura, morivano abbandonati, e molte case furono spopolate per mancanza di qualcuno che potesse venire a curare i malati che vi abitavano; d'altra parte, quelli che si recavano dai malati perivano» (Tucidide, *Le Storie*, cit., II, 50, 4-5, p. 353).

¹⁹ Ivi, II, 53, 1, p. 355.

discriminatamente buoni e malvagi, ricchi e poveri, religiosi ed empi, giusti e colpevoli, si diffuse la convinzione secondo cui bisognasse

godere rapidamente di ciò che avevano, e di servirsene a loro piacere, considerando le loro vite e le loro ricchezze ugualmente effimere. E nessuno era pronto a sopportare fatiche per ciò che era considerato onesto, poiché pensava che non vi era certezza di non perire prima: ciò che al momento presente era piacevole, e che in qualunque modo era vantaggioso ai fini del piacere, questo divenne onesto e utile²⁰.

La devastazione causata dal morbo produsse il totale sfaldamento della struttura sociale ateniese, riportando il singolo a ricercare un piacere tanto immediato quanto effimero. Tucidide spiega bene come le leggi divine e umane si basino sull'emozione della paura, poiché si fondano sulla premessa secondo la quale chi non le applica sarà dannato o condannato. La peste, però, cancella il futuro, lasciando solo il presente. Gli ateniesi, osservando come il morbo uccidesse anche quanti si abbandonavano alla misericordia divina, ritenevano di morire prima che gli atti disonesti e ingiusti da loro compiuti potessero essere puniti. In buona sostanza, la paura del contagio travalicò e, anzi, cancellò le paure su cui la società si fondava.

La posizione di Tucidide rispecchia la teorizzazione formulata dal sofista ateniese Antifonte, il quale sarebbe stato, secondo una tarda tradizione²¹, maestro dello storico ateniese. Ebbene, secondo Antifonte, esisterebbe una palese antitesi tra natura e legge, dal momento che l'utile del singolo è costretto dalla legge e dalle convenzioni sociali – moralità e leggi incluse – ad auto limitarsi nel soddisfacimento dei propri desideri²².

²⁰ Ivi, II, 53, 2-3, p. 357.

²¹ Si fa riferimento alla voce Antifonte contenuta nella *Suda* e riportata in *Antiphon the Sophist, The Fragments*, a cura di Pendrick G.J., Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 90.

²² «Thucydides' portrait of a universal human inclination to act from motives of self-interest rather than of morality and justice is in close agreement with the pre-

Non è possibile stabilire se Tucidide avesse in mente gli insegnamenti del sofista quando descrisse la peste, tuttavia esistono importanti analogie con il frammento F44 del trattato *Sulla verità* di Antifonte, nel quale si afferma la possibilità di trasgredire la legge quando non ci sono testimoni; la ricerca del piacere secondo la propria natura e non secondo le leggi e le convenzioni accettate dalla comunità e, fondamentalmente, l'idea secondo cui la legge sia ostile alla natura²³. Nel momento in cui la società e le istituzioni non garantiscono più né la speranza della salvezza, né la certezza della pena, l'essere umano cerca di auto conservarsi e di provare piacere a qualunque costo, anche andando contro quello di altri esseri umani.

Se dall'Atene del V secolo a.C. ci spostiamo alla Firenze del XIV secolo, si può notare come le cose non cambino di molto. Nell'accurata descrizione della peste del 1348 fornita da Giovanni Boccaccio, infatti, incontriamo comportamenti analoghi. Crollati tutti i pilastri della civile convivenza, le persone sono libere di comportarsi secondo la propria natura. L'auto conservazione diventa unico obiettivo e, poiché tutte le altre persone, familiari e amici compresi, sono potenzialmente infetti, devono essere evitati in tutti i modi. Boccaccio riporta come «l'un fratello l'altro abbandonava, e il zio il nipote, e la sorella il fratello, e spesso volte la donna il suo marito; e che maggior cosa è e quasi non credibile, li padri e le madri i figliuoli, quasi loro non fossero, di visitare e di servire schifavano»²⁴.

Anche in questo caso il tempo sembra fermarsi. Il rapido decorso della malattia, che raramente lasciava scampo, empieva le strade di pile di cadaveri, abbandonati lì dai vicini non meno per «tema che la corruzione de' morti non gli offendesse che da carità la quale avessero a' trapassati»²⁵.

suppositions of Antiphon's argument» (Pendrick G.J., *Introduction*, in *Antiphon the Sophist, The Fragments*, Pendrick G.J. (a cura di) cit., pp. 1-67: pp. 62-63).

²³ Ivi, pp. 159-175. Per quanto riguarda il rinvenimento del frammento sul papiro di Ossirinco 1364, Ivi, p. 315.

²⁴ Boccaccio G., *Decameron*, a cura di Marrone R., Roma, Newton Compton, 1997², p. 20.

²⁵ Ivi, p. 22.

Deprivati dalla speranza di un futuro e dominati dalla paura del presente, sia cittadini sia abitanti del contado diventano 'lascivi', abbandonano la cura delle proprie faccende e «quasi quel giorno nel quale si vedevano esser venuti la morte aspettassero, non d'aiutare i futuri frutti delle bestie e delle terre e delle loro passate fatiche, ma di consumare quegli che si trovavano presenti si sforzavano con ogni ingegno»²⁶.

Boccaccio fornisce qualche informazione su come le istituzioni laiche ed ecclesiastiche cercarono di arginare il contagio. La preoccupazione maggiore fu quella di ripulire la città dalle immondizie, nell'evidente convinzione che le condizioni igienico-sanitarie potessero influire sulla diffusione del male, e la chiusura delle porte urbane a quanti fossero infermi. La Chiesa, da parte sua, istituì processioni religiose per invocare la protezione divina sulla città e i suoi abitanti. Il fallimento di queste misure e di ogni cura suggerita dai medici contribuì grandemente alla perdita di fiducia nella popolazione e alla conseguente dissoluzione del tessuto sociale. La «mortifera pestilenza» infatti produsse la violazione delle leggi divine e umane poiché chi era preposto a farle rispettare era anch'egli o morto o malato. In breve, infatti, i

ministri ed esecutori di quelle, li quali, sì come gli altri uomini, erano tutti o morti o infermi o sì di famigli rimasti stremi, che ufficio alcuno non potean fare: per la qual cosa era a ciascuno licito quanto a grado gli era d'operare²⁷.

Lo stesso capita agli ecclesiastici, i quali iniziano a trascurare gli uffici divini, mentre i monaci, «faccendosi a credere che quello a lor si convenga e non si disdica che all'altre, rotte della obediencia le leggi, datesi a' diletti carnali, in tal guisa avvisando scampare, son divenute lascive e dissolute»²⁸.

²⁶ Ivi, p. 23.

²⁷ Ivi, p. 19.

²⁸ Ivi, p. 25.

I vividi resoconti della peste di Atene del 429 a.C. e di Firenze del 1348 e la dissoluzione sociale prodotta dal morbo lasciarono profondi strascichi nell'immaginario collettivo. La lettura e la traduzione dell'opera tucididea venne portata a termine da Hobbes proprio nel 1629, l'anno in cui la pestilenza iniziò a manifestarsi in Europa. Lo stesso anno il filosofo inglese si recò per la seconda volta nel continente, risiedendo in Francia e a Ginevra, per poi tornare in Inghilterra nel novembre del 1630. In questo periodo egli ebbe certamente modo di vedere di persona la pandemia in azione in diversi luoghi, potendo anche considerarne il terribile impatto sociale. Non è pertanto un caso che proprio Hobbes abbia richiesto all'autore del frontespizio del *Leviatano*, Abraham Brosse, d'inserire due medici della peste con la maschera a becco²⁹. La posizione di Hobbes, infatti, è molto vicina a quella espressa da Tucidi-
de e da Antifonte. Quest'ultimo, infatti, riteneva che gli uomini fossero uguali per natura, tuttavia

this biological equality does not have any humanitarian consequences: it is not the source of any rights, nor does it lay the foundation of political equality, against the conventions that divide people [...] On the contrary, the consequences drawn from this acknowledgement entail serious problems: equality means that humans have the same needs, and this gives rise to a potentially conflictual situation, whereby all people desire the same things and each person peruses his or her own interests against those of others³⁰.

²⁹ Ginzburg C., *Paura reverenza terrore. Cinque saggi di iconografia politica*, Milano, Adelphi, 2015. Sulla riflessione di Hobbes in relazione a Tucidi-
de, Fabbri E., *Dal realismo politico di Tucidi-
de a quello di Hobbes*, in *Annali del Dipartimento di Filosofia n.s.*, XV, 2009, pp. 5-33.

³⁰ Bonazzi M., *The Sophists*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, p. 84. Per la posizione di Hobbes, si veda, ad esempio, Hobbes T., *Elementi di legge naturale e politica*, a cura di Pacchi A., Firenze, Sansoni, 2010², pp. 79-83.

Antifonte, pertanto, differenzia il singolo individuo dalla comunità a cui appartiene. Egli non è parte di una famiglia, di una città, di uno Stato o di una religione. Egli è solo, con i propri desideri e le proprie paure³¹, in contrasto con quelli di altri individui. Poiché la legge è solo una convenzione sociale, in netto contrasto con la natura, l'uomo può trovare la concordia con i suoi simili solo a patto di raggiungere una moderazione e temperanza interna attraverso l'uso della propria intelligenza³². Tuttavia, la peste, eliminando il futuro, elimina anche la temperanza, ovvero quella virtù in base alla quale le passioni immediate sono contenute in vista di un vantaggio maggiore e prossimo. L'analisi di Antifonte è recepita da Tuciddide, il quale descrive bene come la peste – insieme alla guerra civile – rese gli uomini 'lascivi' e irrispettosi delle convenzioni sociali³³. Inoltre, poiché per Tuciddide la natura umana non cambia, gli uomini, di fronte a situazioni simili, si comporteranno nella stessa maniera. Hobbes, pur condividendo parte dell'analisi tucididea, in particolare in relazione allo stato di natura, tenta di rompere il ciclo attraverso la creazione di uno Stato capace di incutere 'awe', ovvero quel sentimento a mezzo tra reverenza e terrore con cui gli ateniesi esprimevano il timore degli dei e che ora diviene la caratteristica principale del Leviatano. E, tuttavia, questo reverente timore pare non applicarsi al caso della peste poiché, come analizzato da Tuciddide e ripetuto da Boccaccio, essa fa cadere persino le più profonde paure, come quella degli dèi. Come analizzato da Orwin,

[i]f the gods cannot or will not protect their worshippers, why think that they would punish transgressors? Law of men fails because law is law (that is to say is effective as law) only when it commends and not

³¹ Bonazzi M., *The Sophists*, cit., pp. 104-105.

³² Posizione, questa, condivisa con un altro sofista, ovvero Trasimaco (Ivi, p. 82).

³³ Sulla peste e la guerra civile in Tuciddide, si rimanda a Orwin C., *Stasis and Plague: Thucydides on the Dissolution of Society*, in *The Journal of Politics*, 50, 4, 1988, pp. 831-847, in particolare le conclusioni: pp. 843-846.

merely counsels, and it commands only where it can punish. Where there is no fear of punishment there is then no law; relieved of this fear by their fear of the plague, men take whatever they want.³⁴

3. La peste a Bologna e a Mantova

A confermare tale posizione è un recente articolo di Colin Rose, nel quale viene esaminata la relazione tra peste e violenza³⁵. Attraverso un'analisi dei documenti del tribunale del Torrione, conservati presso l'Archivio di Stato di Bologna, la studiosa è stata in grado di connettere un aumento della criminalità con il «social, political, and economic fallout from the 1630 plague»³⁶.

L'aumento di omicidi negli anni immediatamente successivi alla peste fa emergere una forte tensione sociale. Fazioni nobiliari approfittarono della peste per regolare i conti con gli avversari e per consolidare il proprio potere all'interno della città, venendo, allo stesso tempo, minacciate da ricchi artigiani e mercanti i quali, consapevoli del loro aumentato prestigio sociale, «broke social hierarchies by murdering nobles and each other»³⁷. Nelle campagne, inoltre, la penuria alimentare, aggravata dalla pestilenza, privò numerose famiglie di braccia fondamentali al lavoro agricolo, e molti cercarono di sopravvivere dandosi alla violenza per garantire a sé e ai famigliari rimasti un minimo di sussistenza. Le strade, pertanto, si riempirono di briganti affamati e di assassini prezzolati.

La diffusa, trasversale anarchia che accompagnò il contagio non risparmiò neppure gli affetti domestici. I verbali del Torrione registrano

³⁴ Ivi, p. 842.

³⁵ Rose C., *Plague and Violence in Early Modern Italy*, in *Renaissance Quarterly*, LXXI, 3, 2018, pp. 1000-1035.

³⁶ Ivi, p. 1012.

³⁷ Ivi, p. 1019.

infatti un'impennata di fraticidi e di effrazioni in case svuotate dal contagio per impossessarsi dei beni di parenti o famigliari prima che gli ufficiali giudiziari potessero stilare gli inventari. L'autorità pubblica era incapace di fronteggiare l'esplosione di una violenza così diffusa, venendo persino fatta oggetto di attentati e di omicidi.

Emerge chiaramente come, a causa dell'alta mortalità della pestilenza, si fossero creati vuoti enormi all'interno delle strutture sociali cui era delegato il compito di controllare e punire la violenza. Anzitutto la famiglia, spesso privata dell'autorità del patriarca, si disgregava dando origine a faide e comportamenti criminosi con ricadute gravissime sulla pace sociale della comunità, che si riverberava sulle capacità del governo centrale a mantenere la pace e l'ordine. Se si tiene poi conto che Bologna da oltre un secolo era soggetta al controllo di Roma, la quale l'amministrava attraverso dei legati pontifici, le tensioni tra la classe dirigente urbana e i detentori di un'autorità percepita come distante e abusiva non potevano non sfociare in atti di aperta ribellione, lumeggianti lo spettro della guerra civile.

Di fronte all'analisi fornita dallo studioso canadese viene spontaneo domandarsi: è davvero così, dunque? La peste costituisce un inevitabile ritorno all'anarchia a cui l'uomo, vittima della propria natura, è costretto a ricadere? Un periodo in cui durante la famiglia e le leggi, umane e divine, vengono improvvisamente messe a tacere?³⁸ Il pessimismo antropologico tucidideo, informato della riflessione antifonteica, è davvero l'unica spiegazione al comportamento di un'umanità che, piagata dal morbo, diventa dimentica di Dio e di se stessa e vive per auto preservarsi e auto soddisfare in un presente permanente e senza speranza di futuro? Un mondo nel quale persino l'onnipotente Leviatano hobbesiano perde qualunque capacità persuasiva?

³⁸ Ahrens Dorf P.J., *The Fear of Death and the Longing for Immortality: Hobbes and Thucydides on Human Nature and the Problem of Anarchy*, in *The American Political Science Review*, 94, 3, 2000, pp. 579-593: p. 579.

In realtà, a ben vedere, esiste un'importante eccezione, studiata da Biagini e Bernardini³⁹, ovvero il caso degli ebrei di Mantova. Nell'epicentro della devastazione, nello stesso luogo in cui i cavalieri dell'Apocalisse si erano dati appuntamento, avvenne un fatto straordinario.

Il 18 luglio 1630, Mantova fu espugnata dai lanzichenecchi, i quali diffusero la peste in una popolazione già provata dalle privazioni dell'assedio e dal successivo saccheggio. Secondo una fonte coeva, gli ebrei mantovani, cui non erano stati risparmiati furti e violenze, dovettero anche subire l'umiliazione di essere espulsi dalla città⁴⁰. Entro tre giorni essi avrebbero dovuto abbandonare le case e tutti i loro beni, essendo stati autorizzati a portarsi dietro solo «tre ducaton e gli abiti che ciascuno aveva indosso»⁴¹.

In base a quanto sin qui esaminato, ci si dovrebbe aspettare un totale dissolvimento della comunità israelitica, la quale, dopo aver condiviso con gli altri membri della società mantovana la carestia, la guerra, il saccheggio e la peste, si trovò pure a venire sradicata, perdendo non solo case e beni, ma anche l'identità civica. E invece, i milleseicento ebrei espulsi non si dispersero e non si diedero alle violenze. Rimasero uniti, dividendosi in due gruppi. Il primo si diresse via terra verso San Martino dell'Argine, mentre il secondo «per via di acqua, navigando in barconi sul Mincio e sul Po fino a Carbonara, una frazione di Carbonara, vicino a Sermide dove sbarcò»⁴². Entrambi i gruppi, privi di mezzi e di armi, si trovarono esposti alle intemperie, agli incidenti e ai briganti. Persino dopo la fine dell'esilio, avvenuta per concessione dell'imperatore nell'ottobre del 1630 e non senza aver dovuto subire ulteriori soprusi e vessa-

³⁹ Biagini D., *Gli ebrei di Modena durante la peste e quelli espulsi da Mantova nel 1630*, in *Materia Giudaica. Rivista dell'associazione italiana per lo studio del giudaismo*, 20-21, 2015-2016, pp. 431-437.

⁴⁰ Si tratta di Massarani A., *L'esilio e il riscatto. Le vicende degli ebrei mantovani tra il 1627 e il 1630*, Venezia, 1634, ristampa anastatica Arnaldo Forni Editore, Sala Bolognese, 1977.

⁴¹ Ivi, p. 431.

⁴² Ivi, p. 432.

zioni, una parte degli ebrei mantovani dovette rimanere sul confine del ducato estense in attesa della fine della quarantena, esposta alla peste e alla violenza delle soldataglie tedesche. Eppure, malgrado tutto questo, gli ebrei mantovani rimasero uniti e non si abbandonarono a vendette o rappresaglie rivolte all'esterno o all'interno della comunità.

Quale fu il segreto di una simile resilienza, in grado di annullare la propensione umana alla lascivia e alla violenza in periodo di peste? Una prima ragione, riferita da Biagini a Modena ma valida anche per il caso mantovano, risiede nel fatto che gli ebrei sembra morissero meno di peste. Secondo la studiosa, la chiusura forzata nel Ghetto e le tradizioni igieniche della religione ebraica avevano limitato il contagio. A ciò va aggiunta la legge secondo cui agli ebrei era fatto obbligo di seppellire i propri morti al di fuori delle mura cittadine, il che, come ricordato da Bernardini, «was a fundamental element in limiting the spreading of the desase»⁴³.

Tali condizioni, tuttavia, vennero a mancare nel momento in cui essi furono espulsi dalla città. Infatti, anche se la distanza dal congestionato e insalubre nucleo cittadino e la necessità di muoversi all'aria aperta furono certamente fattori che contribuirono a limitare la diffusione della peste, le privazioni, le angherie, la necessità di muovere donne, vecchi e bambini in condizioni disastrose non poterono non aumentare il numero dei contagi. La ragione fondamentale va dunque cercata altrove, nell'esistenza di una solida struttura di solidarietà tra le varie comunità israelitiche nel nord Italia. Tale rete di supporto, concentrata nell'area padana, anche stavolta non fece mancare il proprio sostegno per aiutare gli espulsi mantovani, provvedendoli dei mezzi finanziari per superare le avversità, ma soprattutto non facendoli sentire soli e abbandonati a se stessi⁴⁴.

⁴³ Bernardini P.L., *A (little) world upside down: 'Olam hafukh', the plague of 1630 and the Jews of Mantua*, seminario tenuto presso lo Streiker Centre, NYC, 2018, in collaborazione con il Medici Archive Project – work in progress, pp. 1-9: p. 6.

⁴⁴ Ivi, pp. 432-433. Su tale rete di supporto si veda pure A. Castaldini, *Padania Judaica. Vita e cultura ebraica nella Valle del Po*, Mantova, Sometti, 1998.

Il fattore coesivo risiede nella storia degli ebrei in Italia, i quali, da secoli esposti a violenze e persecuzioni *religionis causa*, furono indotti a rafforzare lo spirito di appartenenza, basato sulle comuni radici religiose, culturali e linguistiche, il quale acquisì un'autorevolezza superiore a quello dei singoli nuclei familiari. Tornando a Tucidide e a Hobbes, appare evidente come la resistenza degli ebrei di Mantova all'anarchia sia da correlare ai così detti *community leaders*. Furono loro, rabbini e capi locali, a dover gestire il periodo dell'esilio in un momento storico difficilissimo ed estremamente pericoloso. Fu il loro esempio, il fatto di condividere privazioni e stenti con quanti avevano loro affidato le proprie vite, a tenere insieme la comunità evitandone il dissolvimento.

In conclusione, si può affermare che Tucidide e Boccaccio abbiano provveduto a una descrizione veritiera degli effetti della peste sulla società⁴⁵. La correlazione tra la diffusione del morbo e l'ondata di violenza segnalata dai documenti archivistici bolognesi depone certamente a favore della teoria dello storico ateniese, relativa all'immutabilità della natura umana. D'altra parte, il disprezzo delle leggi e il tentativo di soddisfare i propri desideri si allinea perfettamente all'analisi condotta dal sofista Antifonte, secondo cui legge e natura sono nemiche. Quel che però emerge con grande chiarezza, analizzando il caso degli ebrei di Mantova è la confutazione di Hobbes. Di fronte alla dissoluzione sociale prodotta dal morbo, il Leviatano appare impotente. Esso, infatti, garantisce solo contro la morte violenta, non con il tipo di destino causato dalla pestilenza. Il misto di reverenza a terrore attribuito dal filosofo al Leviatano, e che derivava dal timore verso gli dèi descritto da Tucidide, nulla poteva contro un nemico invisibile, subdolo e feroce, che non fa distinzione tra buoni e malvagi, devoti e miscredenti. Di fronte alla distruzione di tutti i legami, familiari, civici, religiosi, la

⁴⁵ Per una disamina delle fonti classiche utilizzate in età medievale e moderna, Nutton V., *Plague*, in Grafton A., Most G.W., Settis S. (a cura di), *The Classical Tradition*, Cambridge Mass. and London, The Belknap Press of Harvard University Press, 2010, p. 732.

risposta non è lo Stato – e la paura che esso infonde –, ma l'esempio delle autorità locali, le quali ricevono la propria investitura non per grazia divina, per contratto sociale, o per diritto di possesso conquistato con la forza delle armi, ma grazie al proprio carisma e al consenso che sanno costruirsi intorno. Costoro, come il rabbino Isacco Levi, morto su un carro con altre sette persone nel tragitto per Carbonara⁴⁶, condivisero il destino della propria comunità, cercando di tenerla unita e attivandosi per ottenere il sostegno dei correligionari. E furono sempre loro a negoziare con principi e imperatori l'opportunità di rientrare a Mantova, dove effettivamente fecero ritorno di lì a poco.

L'esempio di questi *community leaders* nel governare le ricadute sociali prodotte dai cavalieri dell'Apocalisse è una pagina estremamente importante, che merita di venire analizzata approfonditamente da un punto di vista della storia del pensiero politico, ma oggi, in particolare, serve da esempio e monito per gestire situazioni emergenziali, come pestilenze o pandemie.

⁴⁶ Biagini D., *Gli ebrei di Modena durante la peste e quelli espulsi da Mantova nel 1630*, cit., p. 432.

Un precedente storico: l'influenza spagnola

Lara Piccardo*

Alla comparsa del Covid-19 in un mercato della città cinese di Wuhan nel tardo autunno del 2019¹ sono stati davvero pochi coloro davvero in pochi avrebbero pronosticato una pandemia dalle dimensioni che ha poi assunto.

Ad onor del vero, già nel 2012 il divulgatore scientifico statunitense David Quammen diede alle stampe il saggio *Spillover. Animal Infections and the Next Human Pandemic*, ventilando l'attuale pandemia e ammonendo anche sul fatto che, a questa, altre ne seguiranno². Il volume racconta profeticamente l'evoluzione di alcuni dei maggiori patogeni che hanno interessato la specie umana in seguito a un salto di specie (in inglese *spillover*, appunto), un processo naturale detto 'zoonosi' per cui un patogeno degli animali evolve e diviene capace di infettare, riprodursi e trasmettersi all'interno della specie umana. Quammen analizza anche quanto le attività antropiche contribuiscano a favorire questi 'salti' e di come la scienza abbia affrontato e continui ad affrontare questo problema.

* Professore Associato di Storia delle Relazioni Internazionali, Dipartimento di Scienze Politiche e Internazionali, Università di Genova, lara.piccardo@unige.it.

¹ Zhou F., Yu T., Du R., Fan G., Liu Y., Liu Z., Xiang J., Wang Y., Song B., Gu X., Guan L., Wei Y., Li H., Wu X., Xu J., Tu S., Zhang Y., Chen H., Cao B., *Clinical course and risk factors for mortality of adult inpatients with COVID-19 in Wuhan, China: a retrospective cohort study*, in *The Lancet*, 395, 2020, pp. 1054-1062.

² Quammen D., *Spillover. L'evoluzione delle pandemie*, Milano, Adelphi, 2014.

Ciononostante, il virus influenzale di Wuhan e le strane polmoniti che generava sembravano all'inizio cose da poco, influenze di stagione. Un'altra impressione diffusa era che in fondo si trattasse di un virus tipico dell'Asia, legato a esotiche abitudini alimentari.

La naturale propensione umana a volersi ritenere 'immune' da certe manifestazioni patologiche ha certamente generato una sottovalutazione dell'interconnessione mondiale, che consente un'alta mobilità di merci e persone. E, con quest'ultime, come abbiamo imparato (anche se avremmo dovuto già saperlo), ha viaggiato anche il Coronavirus, che non ha risparmiato nessuna parte dell'ecumene. Se globalizzato è stato l'impatto del virus, meno coordinata è stata invece la risposta umana, ancora legata a logiche statali e regionali che poco si addicono a una minaccia che non si ferma alla frontiera.

In effetti, la cosa non meraviglia e non è certo una scoperta. Già in un mondo meno interdipendente come quello medievale, la diffusione di una grave malattia era andata di pari passo con gli spostamenti commerciali: nel 1347-1348, la veloce propagazione della peste nera aveva richiesto provvedimenti – peraltro già impiegati contro altre malattie epidemiche più familiari – quali il miglioramento delle condizioni igieniche urbane e la limitazione dei movimenti di merci e persone, ma la piaga si era diffusa su almeno due continenti, decimando di un terzo la popolazione europea³.

La peste sarebbe scomparsa nel Seicento, ma nel frattempo già era endemico in Europa un altro flagello: il vaiolo. Anche se le perdite complessive provocate da questa malattia non possono essere paragonate a quelle causate dalla peste, è da rilevare come la letalità colpisse in particolare i bambini, così da generare un danno accentuato sulla

³ Naphy W.G. e Spicer A., *La peste in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2016; Hatcher J., *La morte nera. Storia dell'epidemia che devastò l'Europa nel Trecento*, Milano, Mondadori, 2012; McNeill W.H., *La peste nella storia. L'impatto delle pestilenze e delle epidemie nella storia dell'umanità*, Res Gestae, 2020.

popolazione nel medio e lungo periodo⁴. Anche nel caso del vaiolo si cercò di fermare la malattia ai confini degli Stati. Nel XVIII secolo, ad esempio, gli Asburgo eressero un cordone sanitario dal Danubio ai Balcani attraverso una catena di fortezze che avrebbero dovuto fermare le infezioni provenienti dal vicino Impero ottomano⁵. Ciò non impedì il dilagare del vaiolo in Austria: nell'aprile 1711 persino il sovrano Giuseppe I soccombette alla malattia.

I confini non servono dunque a fermare il propagarsi dei patogeni. Come quelle ambientali, le sfide sanitarie sono globali e richiedono risposte di uguale portata. Oltre a questo, epidemie e pandemie registrano comuni conseguenze politiche, economiche e sociali. Dal punto di vista politico, il controllo delle malattie tende a penalizzare tutti gli attori coinvolti, che sono spiazzati dalla diffusione di virus e batteri e rispondono con modalità che è facile giudicare inadeguate: anche se politiche emergenziali sono state intraprese in modo più o meno repentino, comune in ogni epidemia o pandemia, indipendentemente dall'epoca, è il giudizio negativo espresso sulle misure governative adottate. Da tenere in considerazione è anche il fatto che, dalla peste al Covid-19, nell'immediatezza della propagazione della malattia la medicina si è trovata impreparata a raccogliere la sfida, sia in merito alla conoscenza della patologia sia riguardo alle terapie sia relativamente alla profilassi. Lo scontro tra virologi a cui si è assistito nel 2020 rievoca le dialettiche mediche della storia moderna per combattere il vaiolo: dalla 'variolizzazione' introdotta dai Cinesi subito dopo l'anno Mille e importata quattro secoli dopo in Occidente sino al vaccino di Edward Jenner nel 1796, le prove di immunizzazione furono diverse⁶. Inevitabili di

⁴ Vannozzi F., *La 'questione dell'innesto de' vajuoli' ovvero la lotta contro il 'veleno varioloso'*, in *Le infezioni in medicina*, 1, 1998, pp. 54-57.

⁵ Spinney L., *La geopolitica delle epidemie*, in *Internazionale*, 2 marzo 2020.

⁶ Grima P., *Vaiolo. Scienza, storia, costume, letteratura*, Nardò, Besa, 2017; Ciliberto G., *Storie di vaccini. Dal vaiolo al Coronavirus. Tra sfide e successi*, Roma, La Bussola, 2021.

epidemie e pandemie sono poi gli effetti economici e, di conseguenza, sociali: depressione e stagnazione, collegate a un aumento della disoccupazione e della povertà.

Come le precedenti epidemie e pandemie, anche il Coronavirus passerà. Probabilmente continuerà a infettare la specie umana, ma presumibilmente non sarà più così aggressivo e minaccioso da richiedere ‘quarantene’, ‘lockdown’, ‘coprifuoco’ o ‘green pass’.

Certo è che il mondo ne è stato cambiato. Per gli storici, è ancora presto azzardare un’analisi su questo tornante fondamentale, ma, come anticipato, l’umanità non è nuova a queste situazioni. Solo nella seconda metà del XX secolo la popolazione mondiale è stata colpita da due gravi epidemie di tipo influenzale e denominate in base alla presunta area geografica di origine: l’asiatica nel 1957-1958 e l’‘influenza Hong Kong’ nel 1968. Persino i visi coperti da mascherine e i consigli di stare a casa in presenza di febbre o tosse sono già comparsi sui giornali prima del 2020: esattamente tra il 1918 e il 1920, quando l’influenza spagnola infettò oltre la metà della popolazione mondiale e richiese alle sanità nazionali, già fiaccate dalla Grande Guerra, misure e sforzi oltre le loro capacità. Quella fu la prima pandemia della contemporaneità globalizzata.

1. Il ‘crudele morbo’

Fra il 1918 e il 1920 una pandemia influenzale, insolitamente letale, infettò, sommando casi confermati e sospetti, almeno un terzo della popolazione mondiale in tre ondate distinte: primavera 1918, autunno 1918 e inverno del 1918-1919. Le cifre dei contagiati e dei deceduti sono difficili da individuare con sicurezza, perché la complessa situazione bellica e la difficoltà dei medici di separare i morti per influenza e i caduti di guerra rese molto aleatorie le indicazioni delle cause dei decessi. La malattia in questione è nota come ‘influenza spagnola’, detta anche ‘grande influenza’ o ‘epidemia spagnola’, ma in Italia nei necrologi e sulle lapidi si usò spesso l’espressione ‘crudele morbo’. In effetti, fu un patogeno ‘cattivo’: si accanì contro

popolazioni ormai esauste da anni di guerra e riuscì ad uccidere anche persone giovani e in buona salute.

La pandemia fu detta 'spagnola' solo perché i primi a darne notizia furono i giornali iberici. Questo era dovuto al fatto che la Spagna, non coinvolta nel primo conflitto mondiale, era immune dalla censura militare, attiva invece nei Paesi belligeranti. Come scrivono Sergio Sabbatani e Sirio Fiorino⁷, pertanto le notizie sanitarie, rispetto all'evoluzione dell'epidemia nel Paese iberico, venivano fornite dalla stampa tempestivamente nella cruda e drammatica realtà. Tale trasparenza, nella diffusione delle informazioni sanitarie, costò alla Spagna la fama di nazione ove l'epidemia era particolarmente virulenta e il titolo immeritato di Paese fonte del contagio: cosa che non corrispondeva a verità.

Gli altri Stati, impegnati nel conflitto, cercarono invece in tutti i modi di minimizzare la notizia, anche perché sarebbe stato pericoloso diffonderla: avrebbe potuto intristire e preoccupare, quando invece serviva tenere il morale alto per continuare a combattere nella guerra.

Ad esempio, in Italia, sul *Corriere della Sera* del 24 ottobre 1918, in quarta pagina, c'è un trafiletto intitolato *Una Circolare di Orlando contro le voci false ed esagerate sull'epidemia*, in cui si legge: «Il Consiglio superiore (in materia di igiene e sanità) ha esplicitamente inteso di opporsi alle voci sorte e diffuse fin dal primo accenno intorno a una più larga e intensa manifestazione della forma morbosa epidemica, apparsa da noi fin dalla primavera decorsa»⁸.

Questi atteggiamenti e la non immediata adozione del 'contenimento del virus', insieme alla tragica situazione sanitaria, sociale, economica e politica determinata dalla guerra che nell'ottobre 1918 era quasi alla sua conclusione, portarono a una pandemia.

⁷ Sabbatani S. e Fiorino S., *La pandemia influenzale 'spagnola'*, in *Le infezioni in medicina*, 4, 2007, pp. 272-285.

⁸ *Una Circolare di Orlando contro le voci false ed esagerate sull'epidemia*, in *Corriere della Sera*, 24 ottobre 1918.

Per capire meglio la diffusione di questa malattia, bisogna innanzitutto capire cosa si intende per ‘influenza’ e ‘pandemia’ e rifarsi poi alle opere dei medici e dei virologi, capaci di studiare l’esordio e lo sviluppo di una malattia.

Il termine ‘influenza’ indica una malattia infettiva acuta e contagiosa provocata da particolari virus (‘virus influenzali’), mentre con ‘pandemia’ si intende una epidemia con tendenza a diffondersi ovunque, cioè a invadere rapidamente vastissimi territori e continenti.

Nel caso della spagnola, fu influenza perché fu causata dal virus influenzale tipo A, ceppo H1N⁹. L’influenza spagnola fu sostenuta da un virus con caratteristiche simili a quello responsabile di una grave epidemia suina accaduta negli stessi anni nel continente americano. L’elevata letalità dell’influenza spagnola venne causata sia da un alto tasso di infezione sia dalla particolare gravità della sintomatologia clinica: il tasso di letalità era compreso tra il 2% e il 20% (rapporto tra contagi letali e contagi totali), fu molto più elevato dello 0,1% che si osserva nelle normali epidemie influenzali. La peculiarità dell’influenza spagnola fu l’elevata contagiosità e letalità in una fascia d’età non considerata a rischio (adulti tra i 20 e i 50 anni); la popolazione più anziana era probabilmente dotata di una parziale immunità dovuta alle pandemie del secolo precedente¹⁰. Da aggiungere che il virus della spagnola rimase in circolazione anche dopo la fase di pandemia e si ripresentò dal 1975 pur senza cagionare i danni di inizio secolo. Inoltre, l’influenza spagnola fu una pandemia perché si diffuse nel mondo intero¹¹.

Ovviamente, l’influenza pandemica ebbe un punto di origine. Su questo c’è stato un ampio dibattito sul piano scientifico e i pareri sono molto discordi. Una teoria è quella secondo la quale il virus della

⁹ Rugarli C., *Medicina interna sistematica*, Milano, Edra, 2015.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Spinney L., 1918. *L’influenza spagnola: la pandemia che cambiò il mondo*, Padova, Marsilio, 2019.

spagnola si sia diffuso originando dalla provincia cinese del Guangdong, e che inizialmente questo virus albergasse negli uccelli e, grazie a modificazioni genetiche, si sia trasmesso ai maiali determinando un'influenza suina e poi si sia trasferito all'uomo. È stato ipotizzato che ci sia voluto circa mezzo secolo per la trasformazione del virus da aviario in umano e che, al termine di questa mutazione, sia diventato un ceppo letale per gli esseri umani. Questa ipotesi vedrebbe appunto l'origine del virus nella Cina meridionale¹², sottolineando inoltre come la prima influenza di cui si abbia conoscenza avvenne nel 2500 a.C. proprio in Cina, in seguito all'addomesticamento delle oche, dalle quali il virus passò all'uomo.

La teoria di Shortridge non è accettata da Jeffery Taubenberger, importante patologo molecolare che afferma che in Cina l'epidemia mostrò esattamente lo stesso andamento osservato negli Stati Uniti e in Europa e quindi non ci sarebbero prove certe che l'epidemia spagnola sia iniziata in Cina piuttosto che altrove¹³.

Secondo la ricostruzione di medici militari, invece, il virus arrivava dalla contea di Haskell, nel Texas, un'area contadina e poco popolata dove fu riscontrato già nel gennaio 1918 e furono proprio le condizioni di isolamento che permisero all'epidemia di restare in un primo momento contenuta in quel luogo fino a quando alcuni ragazzi della contea vennero arruolati nell'esercito. Negli ambienti affollati e promiscui delle caserme, dei dormitori e delle mense il virus dilagò e si diffuse sui treni, sui camion lungo le arterie della vita militare. Nel febbraio 1918 i ricoverati erano 104, a metà marzo 522, nel giro di pochi giorni ne morirono 40. In aprile il contagio arrivò a 24 dei 26 campi di addestramento e a 30 grandi città. Ma l'imponente macchina da guerra americana si era ormai messa in moto e migliaia

¹² Shortridge Kennedy F., *Is China an influenza epicenter?*, in *Chinese Medical Journal*, 110, 8, 1997, pp. 637-641; Shortridge Kennedy F., *The 1918 'Spanish' flu: pearls from swine*, in *Nature Medicine*, 5, 4, 1999 pp. 384-385.

¹³ Taubenberger J., *The Origin and Virulence of the 1918 'Spanish' Influenza Virus*, in *Proceedings of the American Philosophical Society*, 150, 1, 2006, pp. 86-112.

di soldati con il virus in corpo s'imbarcarono per l'Europa. Per i primi mesi, l'attenzione del mondo continuò ad essere rivolta solo alle offensive e controffensive, alle migliaia di uomini morti in battaglia, alle condizioni disperate dei soldati. Sul fronte italiano, la malattia comparve in primavera con una breve epidemia di carattere benigno per poi scomparire nel mese di giugno. Si pensò fosse solo influenza.

Dagli eserciti, già fisicamente e moralmente martoriati, il virus passò alla popolazione civile vicina alle linee del fronte e, con i loro spostamenti in zone più sicure, si diffuse in tutti i Paesi europei, sino a raggiungere le colonie europee in Asia e in Africa e, da lì, alle altre zone dei cinque continenti.

Tra i soldati austriaci la mortalità fu quasi tripla rispetto agli italiani: questa differenza fu attribuita principalmente al fatto che i militari dell'Impero austro-ungarico erano impegnati su diversi fronti, quindi esposti a più fonti di contagio. Un altro aspetto da sottolineare è che la dieta alimentare degli austriaci era a base di carne, mentre quella degli italiani era più vitaminica, basata prevalentemente su verdura e frutta, rendendo pertanto l'organismo maggiormente in grado di contrastare il virus¹⁴.

Quando ad agosto cominciò la seconda ondata, alla caratteristica dell'alta contagiosità si aggiunse la mortalità. Da un punto di vista demografico, studi effettuati in seguito dimostrarono già in quel mese tassi di mortalità insolitamente alti tra i giovani adulti nel sub-continente indiano, nel Sud-Est asiatico, in Giappone, in Cina, in gran parte dei Carabi, in ampie zone del Sud America e dell'America centrale. Negli Stati Uniti, la seconda ondata raggiunse Boston il 28 agosto, quando una nave militare che trasportava truppe attraccò al Commonwealth Pier. Quel giorno 8 marinai si ammalarono, il giorno seguente 58 e il 31 agosto erano 81. Il 7 settembre i militari colpiti salivano a 119, ma si registrò anche il primo malato tra i civili. Il giorno successivo si contarono i primi tre decessi: un marinaio militare, uno civile e un cittadino di Boston. Proprio in quei

¹⁴ Sabbatani S., Fiorino S., *La pandemia influenzale "spagnola"*, cit.

giorni, l'epidemia toccò Fort Devens, base militare a 50 chilometri da Boston, dove erano stanziati 50.000 uomini e lì, per la prima volta, si percepì che questa influenza aveva caratteristiche oltre modo speciali¹⁵.

Gli Stati Uniti furono il primo Paese a prendere provvedimenti contro la diffusione della spagnola: il 18 settembre iniziò una campagna per impedire alla gente di tossire, starnutire o sputare nei luoghi pubblici, oltre a sottolineare l'importanza delle mascherine con il motto «Wear a mask and save your life»¹⁶. In America tra il 1918 e il 1919 si iniziò a proporre un modello di isolamento sociale che comprese la chiusura delle scuole, il divieto di riunioni pubbliche e lo scaglionamento degli orari di lavoro. Tali misure furono prese anche in Italia a seguito della proposta di un medico militare quando si manifestarono i primi casi a Vicenza.

Anche in Europa la seconda ondata fu più violenta della precedente. Prova ne sia una lettera conservata nei National Archives britannici, che una moglie indirizzò al marito, E.S. Bennet, mitragliere della Royal Field Artillery: «It is estimated that the influenza pandemic of 1918-19 killed as many as 30 million people worldwide. In one week in London in October 1918, it killed more people than four years of air raids on the city»¹⁷.

In Italia l'epidemia fu particolarmente grave. Al termine dell'evento, 600.000 persone erano decedute e la Penisola registrò uno dei tassi di mortalità più alti d'Europa. Anche in Italia la censura, instaurata all'inizio del conflitto bellico, fu particolarmente severa: le informazioni sulla spagnola dovevano passare in ultimo piano perché non si poteva parlare di lutti privati quando il lutto era collettivo e avveniva per eroismo in nome dell'Italia¹⁸.

¹⁵ Ivi, p. 273.

¹⁶ Kratz J. (2020), *Wear a Mask and Save Your Life: The 1918 Flu Pandemic*, in *National Archives History Office*, <<https://prologue.blogs.archives.gov/2020/04/15/wear-a-mask-and-save-your-life-the-1918-flu-pandemic/>>, consultato il 31/05/2021.

¹⁷ National Archives IWM 96/3/1 (28 Oct. 1918).

¹⁸ Tognotti E., *La spagnola in Italia. Storia dell'influenza che fece temere la fine del mondo (1918-19)*, Milano, FrancoAngeli, 2002.

Non bisogna tralasciare il fatto che il mondo scientifico non fosse ancora pronto a comprendere questa malattia di origine virale: i medici non erano in grado di dare risposte certe, si percepiva che non fosse un batterio la causa della malattia, ma pur sospettando la natura virale si brancolava nel buio. In Italia, il Direttore del Laboratorio batteriologico della Direzione generale della Sanità, Bartolomeo Gosio, investito della responsabilità di indagare sulle cause dell'epidemia, nell'ottobre 1918 dichiarava che la malattia fosse causata dal bacillo di Pfeiffer¹⁹. Tuttavia, bisogna anche dire che ancora mancavano le conoscenze scientifiche necessarie per capire la causa dell'influenza spagnola e, infatti, il primo virus influenzale sarebbe stato isolato dal virologo americano Richard Edwin Shope, che nel 1931 identificò l'influenza virus A nei suini e nel 1935 trovò il virus dell'influenza spagnola²⁰.

Di fatto, le questioni legate alla guerra, considerata di interesse primario da quasi tutti gli Stati del mondo, il ritardo nell'accettare e diffondere la notizia dell'influenza, le conoscenze mediche ancora carenti furono le cause dell'ampia diffusione della malattia e della sua mortalità.

2. Le conseguenze

Le conseguenze dell'influenza spagnola furono molteplici, come succede per tutti gli eventi 'globali'.

Nell'immediato, gli ospedali e i sistemi sanitari furono impreparati alla pandemia. Non solo perché i numeri degli ammalati furono subito elevati, ma anche perché c'erano, in molti Paesi, i feriti di guerra. Per questo furono allestiti ospedali da campo.

In Italia furono adottate misure di isolamento e di quarantena, efficaci soprattutto in ambiente militare e assai meno tra la popolazione civile

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Van Epps H.L., *Influenza: exposing the true killer*, in *Journal of Experimental Medicine*, 203, 4, 2016, p. 803.

che, soprattutto per questioni legate al conflitto, era in costante movimento e quindi a rischio di contagio. Speciali precauzioni furono adottate nel caso degli uffici pubblici che non potevano essere chiusi. L'Italia possedeva un'organizzazione sanitaria collaudata messa in piedi dall'opera soprattutto di Francesco Crispi nel 1888; sul territorio nazionale operavano prefetti, sindaci, medici provinciali, i capi degli Uffici d'Igiene e i Consigli Provinciali di Sanità, tutti coordinati dal Ministero dell'Interno che aveva competenza anche sulle questioni di sanità pubblica. Non vi fu però un vero ed efficace coordinamento e localmente si procedette ad adottare una misura di prevenzione piuttosto di un'altra. Si chiusero i teatri, di sera le città sembravano spopolate. La vita civile era stata interrotta bruscamente. In seguito all'aggravarsi dell'epidemia le autorità militari disposero che il personale sanitario della Croce Rossa, addetto agli ospedali di guerra, venisse fatto ripiegare e riunito nei tre centri di Ancona, Bologna e Roma da dove, su indicazione del ministro dell'Interno, sarebbe poi stato inviato in provincia. Così il numero dei medici aumentò sensibilmente. Non mancò nell'occasione l'apporto delle infermiere volontarie che avevano operato nella zona di guerra e in quella territoriale²¹. È importante sapere che la Croce Rossa fu talmente fondamentale per fronteggiare la spagnola che fu deciso che questa organizzazione avrebbe dovuto essere pronta a intervenire in ogni stato di calamità o necessità, anche se non strettamente legato a un conflitto militare.

Da un punto di vista demografico, le conseguenze furono più chiare: la popolazione mondiale fu decimata, soprattutto nella sua parte più 'attiva', visto che la spagnola aveva colpito principalmente gli adulti tra i 20 e i 50 anni.

Da un punto di vista economico, analizzare le conseguenze della spagnola è meno facile perché risulta complicato vedere precisamente i

²¹ Silvano G., *L'epidemia di influenza spagnola: la grande paura. Una sfida inattesa e il consolidarsi di una nuova Croce Rossa*, in Bortoletto N. e Silvano G. (a cura di), *Croce Rossa italiana e welfare dal 1914 al 1927: esperienze di interventismo umanitario*, Pisa, ETS, 2018, pp. 157-172.

suoi effetti in una situazione dove c'erano già altri fattori come l'incapacità di adattare l'economia di guerra alla pace o la disorganizzazione commerciale. Però, è certo che la spagnola decimò soprattutto individui in età adulta e con il sistema immunitario solido, quindi manodopera e consumatori, bloccando al tempo stesso l'offerta dei servizi, la produzione dei beni e il consumo di questi stessi beni.

Nei Paesi al centro del conflitto, Francia, Belgio, Italia, Germania, dove i disastri della guerra avevano già provocato una grave crisi economica, gli effetti dell'epidemia potevano in effetti passare quasi inosservati. Ma non nei Paesi meno direttamente toccati dal conflitto, come gli Stati Uniti. La città di Filadelfia, per esempio, perse lo 0,75% della sua popolazione e gli effetti sull'economia furono brutali. Eppure, i dati non identificano alcuna recessione legata all'influenza spagnola negli Stati Uniti. La crisi del 1920-21 negli USA è spesso interpretata come la conseguenza di una riorganizzazione dell'economia e della finanza necessaria dopo la guerra.

In uno studio del 2013, i ricercatori Martin Karlsson, Therese Nilsson e Stefan Pichler²² hanno tentato di identificare gli effetti dell'influenza spagnola sulla 'performance economica' della Svezia. Il caso della Svezia è interessante perché questo Paese è rimasto neutrale durante il primo conflitto mondiale e quindi la guerra non ha avuto alcun impatto sulla sua forza lavoro. In Svezia alcune regioni hanno conosciuto un tasso di mortalità legato alla pandemia molto più elevato di altre. È stato dunque possibile 'isolarne' gli effetti. È certo che i redditi dei più ricchi siano diminuiti con l'epidemia e siano diminuiti ancora di più negli anni successivi. Inoltre, è aumentata la povertà. Un fenomeno che si può spiegare sia con il fatto che le famiglie delle vittime si sono ritrovate senza risorse, sia con l'impoverimento generale derivante dal fatto che la gente, non guadagnando, non poteva spendere e le industrie, non vendendo, fallivano.

²² Karlsson M., Nilsson T., Pichler S., *The impact of the 1918 Spanish flu epidemic on economic performance in Sweden*, in *Journal of Health Economics*, 2014, 36, C, 2013, pp. 1-19.

La pandemia spagnola ebbe certamente un merito: accelerò la cooperazione internazionale in ambito sanitario.

Precedenti forme di cooperazione internazionale in ambito sanitario erano già state realizzate nella seconda metà dell'Ottocento. La prima fu probabilmente il regolamento sanitario internazionale, varato nel 1853 per la regolamentazione della quarantena marittima e deciso dalla prima Conferenza sanitaria internazionale tenutasi a Parigi nel 1851. A quella conferenza ne seguirono numerose altre²³, tutte incentrate sulla rimozione di ostacoli al commercio e al trasporto, nonché sulla protezione dell'Europa da 'pestilenze esotiche'. L'accordo di Roma, firmato il 9 dicembre 1907, costituì un punto di svolta con la creazione di un Ufficio internazionale di igiene pubblica, l'*Office International d'Hygiène Publique* (OIHP) con sede a Parigi: l'Ufficio aveva la funzione di comunicare agli stati partecipanti le informazioni generali riguardanti la sanità pubblica, quelle specifiche relative al colera, alla peste e alla febbre gialla, e di far circolare proposte sulle convenzioni sanitarie in vigore²⁴.

Ma sarebbe stato il quattordicesimo punto di Wilson a creare una prima vera e propria struttura internazionale dedicata alla salute.

In base al *Covenant* della Società delle Nazioni (SdN), il Consiglio e l'Assemblea dovevano essere assistiti da organismi ausiliari, che avrebbero dovuto contemporaneamente anche facilitare agli stati il compimento dei doveri loro spettanti. Tali organismi erano le organizzazioni tecniche e le commissioni consultive.

Le organizzazioni tecniche furono istituzioni caratteristiche della Società delle Nazioni, concepite a sua immagine. I loro Segretariati confluivano nelle sezioni del Segretariato della SdN: questa struttura consentiva al Segretariato della SdN stesso di preparare e programma-

²³ Parigi 1859, Costantinopoli 1866, Vienna 1874, Washington 1881, Roma 1885, Venezia 1892, Dresda 1893, Parigi 1894, Venezia 1897 e Parigi 1903.

²⁴ Missoni E., *La creazione dell'OMS e sessant'anni di sfide tra ideale e realpolitik*, in Cattaneo A. e Dentico N. (a cura di), *OMS e diritto alla salute: quale futuro*, Bologna, Osservatorio italiano sulla salute globale, 2013, pp. 19-28; p. 19.

re il lavoro che avrebbe dovuto essere compiuto dalle organizzazioni tecniche. Queste ultime furono quattro: l'organizzazione economica e finanziaria; l'organizzazione delle comunicazioni e del transito; l'organizzazione della cooperazione intellettuale; l'organizzazione d'igiene. Alla loro costituzione presiedette un'idea comune: quella d'imprimere ai problemi tecnici un determinato indirizzo, perseguito dal Segretariato della Società delle Nazioni.

Con specifico riguardo all'organizzazione d'igiene, questa sorse nel 1924 in base all'art. 23, lett. f, del Patto costitutivo della Società delle Nazioni (28 giugno 1919):

Art. 23. In conformità e nei limiti delle convenzioni internazionali vigenti o che saranno concluse in seguito, i membri della Società: [...] f) procureranno di prendere provvedimenti di carattere internazionale per la prevenzione e la repressione delle malattie.

L'organizzazione d'igiene, dunque, avrebbe dovuto favorire la protezione della pubblica salute mediante la collaborazione internazionale esercitando la propria influenza sui servizi nazionali della sanità pubblica. Essa comprendeva un consiglio consultivo (costituito dal comitato permanente dell'Ufficio internazionale d'igiene pubblica di Parigi e composto dai rappresentanti di 52 governi) e il comitato d'igiene, e coordinava, nel quadro della sua azione, l'attività dell'Ufficio d'Oriente a Singapore e del Centro internazionale della lebbra a Rio de Janeiro, mentre, d'altra parte, penetrava, mediante l'offerta di personale sanitario e di tecnici, nelle amministrazioni sanitarie.

È importante sottolineare come l'organizzazione di igiene fosse stata ispirata dall'ideale che un'equa fornitura di salute e benessere potesse ridurre i conflitti sociali interni e aiutare a prevenire la guerra. Non bastava contenere la diffusione dei contagi: servivano migliori statistiche mediche, diagnosi e vaccini preventivi. Alla fine, i riformatori progressisti della salute pubblica constatarono che fossero necessarie disposizioni sociali positivamente sane.

Nella sua ventennale esistenza, l'organizzazione di igiene della Società delle Nazioni sostenne iniziative scientifiche guidate da esperti per far progredire la scienza medica e migliorare la salute e le condizioni di vita, e quindi per garantire la coesione sociale e promuovere la salute nel senso più ampio del termine. Seppe quindi assumere un ruolo in parte tecnico e in parte di analisi della malattia e del disagio sociale, fissò standard biologici, diffuse le migliori pratiche attraverso visite di studio, pubblicizzò schemi dimostrativi di modelli, produsse statistiche mediche su base comparabile e promosse lo studio della salute come parte di un'agenda di modernizzazione sociale e miglioramento delle condizioni di vita.

Naturalmente, anche l'organizzazione d'igiene soffrì dei limiti che affliggevano la Società delle Nazioni. I promotori dell'idea, gli Stati Uniti, non ne furono membri e limitarono quindi il campo d'azione della Lega e dei suoi organi ausiliari. La mancanza di concrete misure d'intervento in caso di crisi rese l'intera struttura poco efficace a perseguire gli scopi proposti, che tra l'altro furono parzialmente reinterpretati dagli attori dominanti la Società, Francia e Regno Unito. In particolare, fu proprio l'egemonia anglo-francese a limitare l'organizzazione di igiene all'allerta precoce delle epidemie e a lasciare altri compiti medici internazionali alla volontaria Croce Rossa o all'Ufficio della sanità pubblica internazionale di Parigi.

Ma il seme della cooperazione internazionale in forma strutturata era stato gettato e, nonostante l'organizzazione di igiene smise di funzionare dopo l'ultimo incontro del 1938, l'Organizzazione Mondiale della Sanità sarebbe stata creata nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, erede della Società delle Nazioni.

3. Conclusioni

Se da un punto di vista medico un vivace dibattito si è originato circa le similitudini tra l'influenza spagnola e il Covid-19, da un punto di vista storico le due vicende sono più pacificamente confrontabili. Al di là dei numeri relativi ai contagiati, guariti e deceduti, è interessante constatare come i virus siano riusciti a espandersi con estrema velocità. Se la censura

dell'epoca di guerra oscurò la reale portata del 'crudele morbo', l'informazione oggi ha invece sofferto di una sovra-informazione, disinformazione e Fake news che in un primo momento ha generato anche fenomeni di razzismo contro le comunità asiatiche, un po' a ricordare le persecuzioni antisemite nell'Europa medievale afflitte dalla peste.

Dalle mascherine ai divieti di assembramento, le misure di prevenzione non si sono molto modificate: perché, in effetti, se la concentrazione umana è andata sempre più ad aumentare è anche vero che i virus continuano a cercare ospiti da infettare. Le terapie mancavano ai tempi dell'influenza spagnola, quando i medici curavano i sintomi e, anche nel caso del Covid-19, veri e propri farmaci contro il virus non sono stati identificati. L'immunizzazione pare la risposta più efficace ma, in entrambe le pandemie, una coesione tra scienza e politica sembrerebbe essere ancora immatura. Certo, questo è spiegabile in entrambi i casi: se all'inizio del secolo la guerra martoriava l'Europa e l'Asia, nella pandemia attuale gli interessi economici e le esigenze sociali hanno vincolato alcune scelte politiche. Durante la pandemia di spagnola gli Stati stavano già vivendo una crisi economica, aggravata dal conflitto, e anche il mondo di oggi non godeva di una salda ossatura economica. Ma la società novecentesca si sarebbe ripresa con i 'ruggenti anni Venti', cercando di cancellare quella calamità sanitaria. Quest'opera di rimozione è parzialmente riuscita: nei libri e nei manuali di storia si parla molto poco della pandemia del 1918-1920 e in molti casi non se ne fa nemmeno accenno. Eppure, la storia non è costruita solo dalle azioni di re, papi e governi, o dalle guerre, dai trattati e dalle grandi politiche internazionali, ma anche da tutte le sfide che toccano l'uomo: i patogeni e i grandi e piccoli disastri ambientali *in primis*.

La pandemia ha cambiato le abitudini di viaggio e la percezione dello spazio turistico?

Stefania Mangano*, Pietro Piana**

1. Introduzione

La diffusione della pandemia da Covid-19 ha avuto un enorme impatto su tutti i settori economici che hanno trainato l'economia mondiale dal secondo dopoguerra ad oggi. Di questi, il turismo è certamente uno tra quelli maggiormente colpiti. Impedire o limitare il movimento non solo internazionale ma anche all'interno del medesimo Paese, come è accaduto in diversi momenti a partire dal marzo del 2020 in Italia, ha significato una battuta d'arresto per un settore strategico dell'economia italiana: nel 2018 il turismo e le componenti indotte e indirette incidavano sul PIL nazionale per il 15%¹. Nel trimestre luglio-settembre del 2020, periodo in cui si è verificato un allentamento delle restrizioni all'interno del Paese, il movimento turistico ha comunque subito in media una diminuzione pari a circa il 64% rispetto allo stesso periodo

* Stefania Mangano, Professore Associato di Geografia Economico-Politica, Dipartimento di Scienze Politiche e Internazionali, Università di Genova, stefania.mangano@unige.it;

** Pietro Piana, Assegnista presso il medesimo dipartimento, pietro.piana@edu.unige.it.

¹ Banca d'Italia, *Turismo in Italia. Numeri e potenziale di sviluppo*, in *Questioni di Economia e Finanza, Occasional Paper*, 5, 2018.

del 2019². Non tutti i settori hanno registrato i medesimi livelli di variazioni: le grandi città sono quelle che hanno sofferto maggiormente a causa dell'elevata presenza di clientela straniera. In questa fase avere una clientela prevalentemente nazionale è diventato un valore aggiunto, così come l'aver puntato sullo sviluppo di un turismo *slow* basato sui valori locali e su un consumo degli spazi più sostenibili in accordo con il Piano Strategico 2017-2022³ (Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, 2017). La clientela nazionale è infatti quella che ha salvato il settore anche nell'estate del 2020: secondo i dati della Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa⁴ e Assoturismo-CST⁵ nei mesi di luglio e agosto i turisti italiani sono stati in totale 23 milioni contro i 17 milioni del 2020 e i 18 milioni del 2019. Nei prossimi paragrafi verranno analizzati i risultati di un'indagine condotta nell'aprile del 2021 via social media in Liguria e Piemonte volta principalmente a verificare se e come si siano modificate le abitudini di viaggio e la percezione dello spazio turistico degli intervistati nel 2020 e a investigare le intenzioni di viaggio nel 2021, nella seconda estate pandemica. Qualcosa rispetto all'anno precedente è cambiato: i vaccinati sono sempre di più e il green pass ha fatto sì che l'Italia aprisse le porte alla clientela internazionale, permettendo allo stesso tempo viaggi all'estero ai turisti italiani. Nell'ultimo paragrafo

² ISTAT, *Movimento turistico In Italia. Gennaio-settembre 2020, Statistiche Report*, <https://www.istat.it/it/files/2020/12/REPORT_TURISMO_2020.pdf>, 2020, consultato il 5/10/2021.

³ Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, *Piano strategico di sviluppo del turismo*, <https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documenti/1481892223634_PST_2017_IT.pdf>, 2017, consultato il 5/10/2021.

⁴ CNA, *In vacanza, ma vicino casa. Ecco cosa salverà il turismo ad agosto*, <<https://www.cna.it/in-vacanza-ma-vicino-casa-ecco-cosa-salvera-il-turismo-ad-agosto/>>, 2020, consultato il 5/10/2021.

⁵ Assoturismo-CST, *2020 da dimenticare. Siamo tornati ai livelli del 1969*, <<https://www.confesercenti.it/blog/assoturismo-cst-2020-da-dimenticare-siamo-tornati-ai-livelli-del-1969/>>, 2020, consultato il 5/10/2021.

l'attenzione sarà infatti posta sulle caratteristiche del turismo in Italia nel 2021 grazie alle previsioni elaborate da accreditati istituti di ricerca.

2. Metodologia

I turisti di Liguria e Piemonte sono stati la popolazione oggetto del questionario, inviato utilizzando i social media più diffusi nel nostro Paese – Facebook, Instagram e Whatsapp⁶ – nell'aprile 2021. Le risposte riguardano i comportamenti tenuti da giugno a ottobre del 2020, in relazione ai momenti di libera circolazione che hanno fatto seguito al confinamento iniziato nel marzo del 2020 e che hanno preceduto l'istituzione delle zone di diversi colori che di fatto hanno nuovamente limitato la circolazione nel Paese⁷. Le risposte relative alle prospettive future riguardano invece il 2021.

Gli intervistati sono stati analizzati tenendo conto delle informazioni sintetizzate nella Tabella 1.

È stato proposto un percorso differenziato per coloro che hanno continuato a viaggiare e/o a raggiungere la seconda casa anche durante la pandemia e quelli che hanno invece smesso di farlo. È parso opportuno offrire la possibilità di proseguire su due percorsi differenziati in quanto la diffusione del Covid-19 ha notevolmente cambiato le abitudini, non solo turistiche, della popolazione a livello mondiale. Per procedere alla compilazione del questionario gli intervistati hanno dovuto dichiarare in prima battuta di essere soliti viaggiare per turismo e/o per raggiungere la seconda casa. Ci si è pertanto avvalsi di un campione casuale non strutturato.

Possedere i dati dei due *Cluster* nel caso della situazione socio-anagrafica ha permesso di calcolare quello che abbiamo definito come tasso di

⁶ We Are Social-Hootsuite, *Digital 2021. Global Overview Report*, <<https://wearesocial.com/digital-2021>>, 2021, consultato il 5/10/2021.

⁷ Si tratta dei vari atti legislativi successivi al DPCM del 3 novembre del 2020 che prevedeva la suddivisione dell'Italia in tre aree (rossa, arancione e gialla), corrispondenti ai differenti livelli di criticità nelle Regioni del Paese.

Tabella 1 – Gli intervistati e la popolazione target

Gli intervistati residenti in Liguria e Piemonte	Valore assoluto	%
Intervistati che hanno continuato a viaggiare e/o a raggiungere la seconda casa anche con la pandemia = <i>Cluster (S)empre</i>	318	43,0%
Intervistati che hanno smesso di viaggiare e/o raggiungere la seconda casa a seguito della pandemia = <i>Cluster (A)nte</i>	422	57,0%
Totale intervistati	740	100,0%

abbandono turistico ($Cluster\ A / totale\ intervistati * 100$), utile a stabilire chi sia stato più condizionato dalla pandemia in relazione a genere, età, livello di istruzione, situazione socio-professionale, provenienza, ecc.

Nel caso delle abitudini di viaggio è stato possibile invece calcolare quello che abbiamo definito come tasso di variazione dei comportamenti turistici di coloro che hanno nonostante tutto hanno continuato a viaggiare confrontando i comportamenti prima e durante la pandemia ($Comportamenti\ durante\ la\ pandemia\ (S2) - Comportamenti\ prima\ della\ pandemia\ (S1) / Comportamenti\ prima\ della\ pandemia\ (S1) * 100$)⁸.

3. Variazioni delle abitudini di viaggio e percezione dello in tempi di Covid-19

3.1 Chi sono gli intervistati?

La prevalenza della componente femminile, pari a circa il 70% degli intervistati, risulta in linea con quanto evidenziato da Smith⁹ riguardo alla partecipazione a indagini online per genere. Questa ha registrato una percentuale di abbandono del 58,4%, attestandosi su valori non così distanti rispetto a quella maschile, pari al 53,5%. La fascia d'età maggior-

⁸ Si sottolinea come in generale le variazioni di questi rapporti possano avere escursioni notevoli in presenza di valori assoluti di partenza più contenuti.

⁹ Smith W., *Does gender influence online survey participation? A record-linkage analysis of university faculty online survey response behavior*, in *Eric report*, <<https://eric.ed.gov/?id=ED501717>>, 2008, consultato il 5/10/2021.

mente rappresentata (38,1%) sono i giovani fino a 24 anni, cui seguono gli over 50 con il 32,7% ed infine gli intervistati con un'età compresa tra 25-49 anni (29,2%). La popolazione con più di 50 anni è quella ad aver risentito meno della crisi dovuta al Covid-19, registrando un tasso di abbandono al di sotto della media (57,0%); appena al di sotto della media sono anche i giovani (56,4%), mentre la popolazione adulta supera la media con un tasso di abbandono prossimo al 60% (59,7%) (Tabella 2).

Per quanto riguarda la situazione socio-occupazionale, risulta che il 38,7% degli intervistati è rappresentato da lavoratori dipendenti (privati nel 24,6% dei casi e pubblici nel 14,1%), seguono poi gli studenti (33,1%), i liberi professionisti (9,5%) e i pensionati (4,6%). Le altre categorie registrano percentuali decisamente più contenute comprese tra il 4,1% degli imprenditori e lo 0,9% degli artigiani (Tabella 2). Hanno registrato un tasso di abbandono turistico al di sotto della media i commercianti (47,4%), i dipendenti pubblici (53,8%), i liberi professionisti (55,7%) e gli studenti (55,9%). Ben al di sopra si trovano gli artigiani (85,7%), le casalinghe (70,8%) e i disoccupati (68,0%): coloro che si sono definiti disoccupati potrebbero essere stati espulsi dal mondo del lavoro a seguito della pandemia e si sono pertanto trovati costretti a cambiare in maggior misura le proprie abitudini di vita. Prossime al valore medio (appena al di sotto o appena

Tabella 2 – Distribuzione per fasce d'età

Fasce d'età	Totale intervistati (tot.)		Cluster A	
	<i>v.a.</i>	%	<i>v.a.</i>	% abbandono (<i>A/ tot * 100</i>)
fino a 24	282	38,1	159	56,4
25-49	216	29,2	129	59,7
over 50	242	32,7	134	55,4
Totale	740	100,0	422	57,0

al di sopra) sono le restanti categorie: imprenditore (56,7%), dipendente privato (57,1%) e pensionato (58,8%) (Tabella 3).

Dalla Tabella 4 emerge che la maggior parte degli intervistati ha conseguito il diploma di scuola superiore (58,0%), seguono poi coloro che hanno un titolo universitario (laurea o master, specializzazione e dottorato) (29,7%) e infine chi ha un livello di istruzione elementare o medio (12,3%).

I possessori di un titolo universitario nel complesso (università 51,8%; master, specializzazione e dottorato 38,5%) sono quelli che hanno modificato meno i propri comportamenti turistici a seguito della pandemia,

Tabella 3 – Situazione socio-occupazionale

Condizione socio-occupazionale	Totale intervistati (tot.)		Cluster A	
	<i>n.a.</i>	%	<i>n.a.</i>	% abbandono (A/tot * 100)
Studiante/Studentessa	245	33,1	137	55,9
Dipendente privato/a	182	24,6	104	57,1
Dipendente pubblico/a	104	14,1	56	53,8
Libero/a professionista	70	9,5	39	55,7
Pensionato/a	34	4,6	20	58,8
Imprenditore/ Imprenditrice	30	4,1	17	56,7
Disoccupato/a	25	3,4	17	68,0
Casalingo/a	24	3,2	17	70,8
Commerciante	19	2,6	9	47,4
Artigiano/a	7	0,9	6	85,7
Totale	740	100,0	422	57,0

Tabella 4 – Livello di istruzione

Livello di istruzione	Totale intervistati (tot.)		Cluster A	
	<i>n.a.</i>	%	<i>n.a.</i>	% abbandono ($A/tot * 100$)
Diploma scuola elementare/media	91	12,3	66	72,5
Diploma scuola superiore	429	58,0	249	58,0
Laurea	168	22,7	87	51,8
Master/Special./Dottorato	52	7,0	20	38,5
Totale	740	100,0	422	57,0

registrando un tasso di abbandono pari al 48,6% a fronte del 72,5% riscontrato in coloro che possiedono la licenza media e/o elementare. Di poco al di sopra della media sono i diplomati di scuola superiore (58,0%). Il timore di viaggiare e/o l'impossibilità di farlo per motivi economici appaiono inversamente proporzionali al livello di istruzione.

Relativamente alla residenza dei rispondenti emerge una maggiore concentrazione nelle città metropolitane di Genova (33,4%) e Torino (29,9%) che insieme ospitano il 63,3 % dei rispondenti. Tra le altre province liguri Savona e Imperia risultano più rappresentate, mentre lo sono meno La Spezia e le altre province piemontesi, caratterizzate da un'elevata frammentazione. Rispetto ai livelli del tasso di abbandono emerge che ambedue le città metropolitane sono al di sotto della media, attestandosi Genova al 50,6% e Torino al 52,0%. Nel complesso delle altre province liguri e di quelle piemontesi il livello di sconforto aumenta: in ambedue i casi si registrano valori al di sopra della media, pari rispettivamente al 67,2% e al 64,9%.

3.2 Abitudini di viaggio e destinazioni

Rispetto a periodi e durata del viaggio emerge che il 77,3% degli intervistati ha dichiarato di viaggiare/recarsi presso la seconda casa prevalen-

temente nei fine settimana, durante l'estate per circa 15 giorni (68,5%) e per una settimana durante la stagione invernale (57,6%) (Tabella 5). Si tratta di comportamenti che ben rispondono al modello di vacanza che si è consolidato negli ultimi anni: oltre alle classiche vacanze estive e invernali si affermano in modo preponderante gli *short break* durante i fine settimana e i ponti.

I periodi nei quali si sono avuti i maggiori cambiamenti a seguito della pandemia sono le vacanze invernali di circa 15 giorni (-70,0%) e quelle di una settimana nel periodo invernale (-68,5%). I viaggi nei fine settimana in qualsiasi periodo dell'anno hanno registrato anch'essi

Tabella 5 – Periodi e durata dei viaggi

Periodi e durata	Totale intervistati (S1+A)		Cluster S		Tasso di variazione dei comp. [(S2-S1) / S1 * 100]
			Comportamenti prima della pandemia (S1)	Comportamenti durante la pandemia (S2)	
	<i>v.a.</i>	%	<i>v.a.</i>	<i>v.a.</i>	
Fine settimana (in qualsiasi periodo dell'anno)	572	77,3	218	113	-48,2
Estate: 1 settimana	290	39,2	90	113	25,6
Estate: circa 15 giorni	507	68,5	166	124	-25,3
Estate: circa 1 mese	211	28,5	64	38	-40,6
Estate: oltre 1 mese	100	13,5	38	22	-42,1
Inverno: 1 settimana	426	57,6	149	47	-68,5
Inverno: circa 15 giorni	178	24,1	60	18	-70,0
Inverno: circa 1 mese	39	5,3	16	7	-56,3
Inverno: oltre 1 mese	38	5,1	16	12	-25,0

Tabella 6 – Le aree di destinazione

Area di destinazione	Totale intervistati (S1+A)		Cluster S		Tasso di variazione dei comp. [(S2-S1) / S1 *100]
			Comportamenti prima della pandemia (S1)	Comportamenti durante la pandemia (S2)	
	<i>n.a.</i>	%	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	
Italia	609	82,3	266	247	-7,1
Europa	526	71,1	235	32	-86,4
Resto del mondo	237	32,0	131	3	-97,7
Regione di residenza	139	18,8	123	136	10,6
Provincia di residenza	134	18,1	102	120	17,6

una contrazione di una certa importanza, seppur più contenuta, pari al -48,2%. Si sono invece attestate su livelli più elevati le vacanze di una settimana durante l'estate (+25,6%) a fronte di una diminuzione di quelle di 15 giorni (-25,6%) (Tabella 5). Si tratta di comportamenti in linea con quanto riscontrato da Federalberghi¹⁰ che aveva evidenziato una diminuzione del periodo di vacanza durante l'estate e anche la rinuncia ad una seconda vacanza più breve nel periodo estivo. Inoltre, sia nel 2020 che nel 2021, si è persa la possibilità di viaggiare durante le vacanze di Pasqua oltre che nei ponti di primavera a causa del lockdown nel primo caso e di altre restrizioni all'inizio del 2021 che hanno anche impedito l'avvio della stagione invernale e rallentato la partenza di quella estiva.

Prima della pandemia le aree di destinazione maggiormente frequentate dagli intervistati erano Italia (82,3%), Europa (71,1%) e resto del mondo (32,0%) (Tabella 6).

¹⁰ Federalberghi, *Le vacanze degli italiani*, in *Quindicinale online di informazione tecnico-professionale per FEDERALBERGHI*, 18, 2020.

Nell'estate del 2020, a seguito della diffusione del virus e delle limitazioni attuate dal nostro paese e dalle regioni di *incoming*, lo scenario appariva decisamente cambiato. I viaggi verso l'estero erano sostanzialmente azzerati, come testimoniato anche dal tasso di variazione dei comportamenti turistici pari al -97,7% per i viaggi verso il resto del mondo e al -86,4% quelli verso i paesi Europei.

Hanno invece retto i viaggi all'interno del Belpaese (-7,1%) e sono aumentati quelli all'interno della provincia (+17,6%) e della regione di residenza (+10,6%): quello che è stato definito 'pandemico'¹¹ è decisamente un turismo all'insegna della prossimità, come evidenziato anche da CNA¹².

A conferma di quanto emerso dai dati provvisori del 2020 pubblicati da ISTAT¹³, il turismo balneare (tasso di variazione dei comportamenti pari a -21,3%) e il turismo montano (-28,7%) sono quelli che hanno retto meglio le ripercussioni della pandemia, a fronte della drastica riduzione di quello congressuale e degli eventi (-89,5%) e di quello termale/*wellness* (-82,6%). Il tasso di variazione testimonia una decisa impennata verso il basso anche per il turismo culturale (-59,2%) e quello naturalistico (-53,2%) (Tabella 7). I turismi più praticati in epoca pre-Covid-19 erano quello balneare (75,8%), culturale (59,9%) e montano (53,5%), insieme anche al turismo naturalistico (38,1%) (Tabella 7).

Le attività maggiormente praticate dagli intervistati prima della pandemia erano quelle culturali nelle città d'arte (visite mostre/musei, ecc.) con un'incidenza del 66,1%, seguite dallo shopping (47,3%), dalle attività culturali nei piccoli centri e/o borghi (45,3%) e dall'enogastronomia (40,0%).

Occupano una posizione di rincalzo le diverse attività sportive quali trekking (35,0%), sci (31,6%) fino ad arrivare al 12,3% del cicloturismo (Tabella 8). Queste ultime attività sono quelle che hanno invece retto me-

¹¹ Mangano S., *Il turismo di prossimità per (ri)scoprire il territorio italiano in tempi di crisi*, Roma, Aracne, 2020.

¹² CNA, *In vacanza, ma vicino casa. Ecco cosa salverà il turismo ad agosto*, cit.

¹³ ISTAT, *Movimento turistico In Italia. Gennaio-settembre 2020, Statistiche Report*, cit.

Tabella 7 – Tipi di turismo

Tipo di turismo	Totale intervistati (S1+A)		Cluster S		Tasso di variazione dei comp. [(S2- S1) /S1 *100]
			Comportamenti prima della pandemia (S1)	Comportamenti durante la pandemia (S2)	
	<i>n.a.</i>	%	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	
Balneare	561	75,8	272	214	-21,3
Culturale	443	59,9	213	87	-59,2
Montano	396	53,5	230	164	-28,7
turismo naturalistico	282	38,1	141	66	-53,2
termale/wellness	179	24,2	109	19	-82,6
congressuale ed eventi	101	13,6	65	7	-89,2
Lacuale	46	6,2	35	30	-14,3

glio nel post-lockdown, come testimoniato dai tassi di variazione molto ridotti, nel caso del trekking pari al -10,0% e del cicloturismo al -37,7% a fronte di un calo delle attività culturali nelle città d'arte del -64,9%.

Dalla Tabella 9 emerge che il tipo di strutture ricettive maggiormente utilizzate prima della pandemia erano gli alberghi (68,4%) e i B&B (53,1%). Ben posizionate erano anche le case in affitto (39,3%), le seconde case (34,6%) e gli agriturismi (25,5%). Gli effetti negativi si sono fatti sentire prevalentemente nel caso dei rifugi con un tasso di variazione pari al -84,2%, benché si tratti di un tipo di struttura utilizzata dal 9,1% degli intervistati, e nel caso di agriturismi (-65,4%), alberghi (-52,3%) e B&B (-50,6%). Le seconde case (-8,4%) la permanenza presso parenti/amici (-23,9%) e le case in affitto (35,1%) sono state le tipologie di alloggio che meno hanno risentito della crisi anche grazie alla possibilità di circoscrivere i contatti ad un nucleo di persone ridotto e ben noto. Non a caso il 40,9% degli intervistati

Tabella 8 – Attività praticate

Attività praticate	Totale intervistati (S1+A)		Cluster S		Tasso di variazione dei comp. [(S2-S1) /S1 *100]
			Comportamenti prima della pandemia (S1)	Comportamenti durante la pandemia (S2)	
	<i>v.a.</i>	%	<i>v.a.</i>	<i>v.a.</i>	
attività culturali nelle città d'arte	489	66,1	222	78	-64,9
shopping	350	47,3	170	97	-42,9
attività culturali nei borghi	335	45,3	162	79	-51,2
enogastronomia	296	40,0	132	59	-55,3
trekking	259	35,0	130	117	-10,0
sci	234	31,6	137	15	-89,1
altri sport	140	18,9	81	44	-45,7
sport acquatici (vela, surf, ecc.)	122	16,5	65	32	-50,8
cicloturismo	91	12,3	61	38	-37,7

ha dichiarato di aver preferito trascorrere le proprie vacanze presso la seconda casa o in un alloggio in affitto per motivi igienico-sanitari.

Anche dai dati relativi ai compagni di viaggio emerge chiaramente un cambio di rotta a favore dei familiari e del partner, con tassi di variazioni molto contenuti pari nel primo caso al -16,7% e nel secondo al -2,7% a fronte delle vacanze con gli amici con un tasso di variazione pari -52,4%: la vacanza in famiglia viene presumibilmente percepita come più sicura. Il mezzo di trasporto meno in sofferenza è quello proprio (-3,7%) insieme alla bicicletta (che ha addirittura registrato un aumento del +14,6%) e al pullman, che risulta pressoché stazionario (+0,8%) (Tabella 9). All'estremo opposto si trovano gli aerei (-78,0%), le navi/traghetti (-76,4,5%) e i treni (-47,1) (Tabella 10).

Tabella 9 – Tipologie di strutture ricettive

Strutture ricettive	Totale intervistati (S1+A)		Cluster S		Tasso di variazione dei comp. [(S2- S1) /S1 *100]
			Comportamenti prima della pandemia (S1)	Comportamenti durante la pandemia (S2)	
	<i>v.a.</i>	%	<i>v.a.</i>	<i>v.a.</i>	
Albergo	506	68,4	241	115	-52,3
B&B	393	53,1	180	89	-50,6
Alloggio in affitto	291	39,3	148	96	-35,1
Seconda casa	256	34,6	154	141	-8,4
Agriturismo	189	25,5	107	37	-65,4
Parenti/amici	168	22,7	109	83	-23,9
Campeggio	142	19,2	75	35	-53,3
Rifugio	67	9,1	38	6	-84,2
Barca	40	5,4	30	12	-60,0
Altro	37	5,0	20	10	-50,0

Rispetto alle previsioni per il futuro, nel complesso traspare un certo ottimismo: il 90,7% degli intervistati ha dichiarato di voler andare in vacanza nel 2021, sebbene nel 61,4% dei casi è disposto a farlo solo a fronte di un miglioramento della situazione sanitaria, mentre il 29,3% lo farà anche in presenza di restrizioni imposte dalla pandemia (Tabella 11).

Solamente il 7% degli intervistati pensa di non viaggiare nel 2021 e nella maggior parte questi appartengono al *Cluster A*, ovvero coloro che non hanno viaggiato durante la pandemia (10,4%), mentre tra coloro che hanno viaggiato anche lo scorso anno l'inci-

Tabella 10 – Mezzi di trasporto

Mezzo di trasporto	Totale intervistati (S1+A)		Cluster S		Tasso di variazione dei comp. [(S2-S1) /S1 *100]
			Comportamenti prima della pandemia (S1)	Comportamenti durante la pandemia (S2)	
	<i>v.a.</i>	%	<i>v.a.</i>	<i>v.a.</i>	
mezzo proprio	609	82,3	267	257	-3,7
aereo	490	66,2	254	56	-78,0
treno	347	46,9	187	99	-47,1
nave/traghetto	264	35,7	159	37	-76,7
pullman	125	16,9	118	119	0,8
bicicletta	48	6,5	48	55	14,6
altro	17	2,3	6	5	-16,7

Tabella 11 – Previsioni per il futuro

Pensi di viaggiare per vacanza nel 2021?	Cluster A		Cluster S		Totale intervistati	
	<i>v.a.</i>	%	<i>v.a.</i>	%	<i>v.a.</i>	%
Sì, solo se la situazione sanitaria migliorerà	275	65,2	179	56,3	454	61,4
Sì, anche se continueranno le restrizioni	97	23,0	120	37,7	217	29,3
No	44	10,4	8	2,5	52	7,0
Non so	4	0,9	9	2,8	13	1,8
Altro	2	0,5	2	0,6	4	0,5
	422	100,0	318	100,0	740	100,0

denza è pari al 2,5%. Per quest'ultimo *Cluster* l'intenzione di viaggiare anche in condizioni di restrizioni, è infatti indicata dal 37,7% degli intervistati.

4. Turismo e Covid-19: la situazione del Belpaese nella seconda estate pandemica

Come si è visto dai risultati dell'indagine presentata, gli abitanti di Liguria e Piemonte all'inizio di aprile del 2021, in concomitanza con le restrizioni pasquali, hanno mostrato un forte desiderio di tornare a viaggiare anche a fronte di una situazione ancora piuttosto incerta. Desiderio che si rivela molto forte anche tra coloro che lo scorso anno avevano deciso di non viaggiare. Ci si chiede allora come sia andata l'estate del 2021. Lo possiamo dire su dati stimati, ma abbiamo visto che anche lo scorso anno le previsioni hanno poi trovato conferma nei dati pubblicati da ISTAT¹⁴. Più di una volta durante l'estate del 2021 si è sparsa la voce che il turismo italiano ha registrato cifre superiori a quelle del 2019. Si tratta di una notizia vera oppure no? La risposta la troviamo analizzando in dettaglio i dati diffusi nell'agosto del 2021 da CNA Turismo e Commercio¹⁵ e i bilanci che i vari amministratori hanno realizzato a livello regionale. Molta cautela è necessaria anche nella lettura dei dati di Destinationinsights, dove l'Italia è una delle mete più cercate nel web, un dato che tuttavia dice poco sugli effettivi numeri del turismo nell'estate 2021. Concentrandosi sul lasso di tempo – 5 giugno 2021 e 5 settembre 2021 –, si osserva per l'Italia un andamento altalenante come nel 2020, ma in crescita, con i maggiori picchi tra il 10 e il 17 agosto (Figura 1).

¹⁴ ISTAT, *Movimento turistico In Italia. Gennaio-settembre 2020, Statistiche Report*, cit.

¹⁵ CNA Turismo e Commercio, *Turismo, indagine CNA: un agosto col turbo*, <<https://www.cna.it/turismo-indagine-cna-un-agosto-col-turbo/>>, 2020, consultato il 5/10/2021.



Figura 1 – Domanda turistica nazionale e internazionale nel 2020 e nel 2021 (dal 5 giugno al 5 settembre)

Fonte: Elaborazione propria su date https://destinationinsights.withgoogle.com/intl/it_ALL/

Destination insights permette inoltre di acquisire informazioni sui principali mercati d'origine¹⁶. Nel caso in questione emerge che in assoluto la maggior parte delle ricerche arrivano dall'Italia. Guardando solo le provenienze internazionali il primato spetta alla Germania, seguita con un'intensità decisamente più contenuta da Austria, Francia, Svizzera e Stati Uniti, solo per citare le principali. A livello nazionale e internazionale si osservano delle differenze anche sulle località maggiormente cercate: nel primo caso troviamo tra le prime dieci Roma, Riccione, Rimini, Napoli, Milano, Firenze, Venezia, Cesenatico, Vieste, Lido di Jesolo. Nel secondo caso la situazione è la seguente: Venezia, Caorle, Lazise, Milano, Lignano Sabbiadoro, Bardolino, Firenze, Lido di Jesolo, Bibione.

Dai dati CNA Turismo e Commercio¹⁷ il turismo italiano è cresciuto e i picchi riguardano il movimento nazionale. Nel 2021 tra luglio e agosto gli arrivi sono stati 23 milioni a fronte dei 17 del 2020 e dei 18 milioni del 2019. Le strutture maggiormente fruite sono state gli alberghi, anche se il settore extralberghiero si è fatto carico di circa il 35% del movimento. Nello stesso periodo gli stranieri hanno raggiunto i 6 milioni, un risultato incoraggiante seppur decisamente molto più ridotto rispetto all'epoca

¹⁶ Destination insights, <https://destinationinsights.withgoogle.com/intl/it_ALL/>, consultato il 5/10/2021.

¹⁷ CNA Turismo e Commercio, *Turismo, indagine CNA: un agosto col turbo*, cit.

pre-pandemica: il green pass e la riduzione dei Paesi che richiedono al rientro la quarantena ha certamente agevolato questa timida ripresa¹⁸. I turisti stranieri si sono rivolti prevalentemente alle città d'arte mentre quelli nazionali in prevalenza hanno scelto le località balneari. Le località montane e quelle balneari hanno registrato valori in crescita, ma più contenuti dello scorso anno: recuperano le località lacuali e quelle termali. C'è ottimismo per il mese di settembre anche se l'autunno è ancora in forse.

Tra le località balneari maggiormente frequentate si annoverano la Romagna, le Isole Eolie, accomunate anche da una certa presenza di stranieri (tedeschi e francesi in primis), la Versilia e a partire da agosto anche la Sardegna. In questa lista certamente non può mancare il Salento, dove secondo Legambiente¹⁹ la presenza di turisti sta mettendo seriamente in pericolo le coste e le acque della regione. Bene anche la Liguria nonostante un inizio un po' stentato a causa dei cronici problemi di viabilità. Nella Riviera Ligure di Levante si è visto anche qualche turista straniero, soprattutto tedeschi e francesi ma anche turisti provenienti da Svezia, Norvegia e Finlandia, che numericamente hanno preso il posto degli americani, presenti in piccole percentuali. L'estate 2021 è stata buona anche per la Campania: a Napoli si sono raggiunti livelli prossimi a quelli del 2019. Anche il litorale laziale ha registrato dei buoni numeri²⁰.

Hanno performato bene anche il Friuli Venezia Giulia, grazie al mare, alla montagna e alle città d'arte e il Piemonte grazie al movimento registrato nelle regioni lacuali, nelle colline di Langhe e Monferrato e nelle

¹⁸ Assoturismo-CST, *ETurismo: il trimestre estivo chiude con risultati superiori alle aspettative*, <https://www.assoturismo.it/allegati/1/0/1039/allegati/Consuntivo%20estate%202021_Assoturismo%20CST.pdf>, 2021, consultato il 5/10/2021.i

¹⁹ Legambiente, *Spiagge 2021. La situazione ed i cambiamenti in corso nelle aree costiere italiane*, <<https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/07/Rapporto-Spiagge-2021.pdf>>, 2021, consultato il 5/10/2021.

²⁰ Isnart, *Turismo: Le previsioni Isnart per il 2021*, <<https://www.isnart.it/wp-content/uploads/2021/06/ISNART-Previsioni-nazionali-turismo-2021-Rev2.pdf>>, 2021, consultato il 5/10/2021.

montagne olimpiche. Anche il turismo montano in ambito alpino ha mostrato segni di ripresa: in Valle d'Aosta i primi riscontri per l'estate 2021 sono positivi, seppur ancora una volta pesi l'assenza di turisti internazionali, tra cui statunitensi e giapponesi. Nel contesto comunque incerto di un anno che ha visto quasi azzerati gli introiti del turismo invernale, anche nelle province autonome di Trento e Bolzano il turismo estivo ha mostrato segni di ripresa, con fenomeni di congestione e di traffico nelle aree più frequentate tra cui i passi dolomitici.

5. Conclusioni

L'indagine realizzata, seppur limitata a solo due regioni, ha offerto un piccolo assaggio di come la pandemia abbia cambiato le abitudini turistiche degli intervistati tanto da portarli nel 57% dei casi a rinunciare alle vacanze. Nel caso di coloro che nonostante tutto hanno continuato a viaggiare abbiamo potuto osservare notevoli cambiamenti nel modo di fare vacanza e nel rapporto con il territorio. Le vacanze extra continentali ed europee nella maggior parte dei casi si sono trasformate in viaggi all'interno del Belpaese se non addirittura nella provincia o regione di residenza. La prossimità ha acquisito un ruolo centrale: si tratta di un fenomeno che abbiamo visto essere presente anche nel 2021 nonostante le aperture che ci sono state verso i Paesi dell'Unione Europea. L'Italia è stata la meta principale dei turisti italiani che però molto spesso si sono distribuiti sul territorio a macchia di leopardo andando in taluni casi a minare alcuni equilibri ambientali già precari. Si pensi al caso della Puglia ove il mare cristallino del Salento è a rischio insieme alle sue preziose dune come evidenziato da Legambiente (2021), o dei valichi dolomitici congestionati dal traffico veicolare. In questo senso la pausa forzata imposta dalla pandemia può fornire l'occasione per una riflessione più profonda sull'impatto dei fenomeni di *overtourism* in aree circoscritte del Paese a fronte di una quasi totale assenza di turisti in zone altrettanto belle ma poco o per niente valorizzate.

**LA PROSPETTIVA ANTROPOLOGICA
E SOCIO-POLITOLÓGICA**

L'uomo e la Pandemia: una prospettiva antropologica

Bruno Barba*

1. Introduzione

Si configura già come un'occasione persa, un'opportunità che la politica, la società, noi tutti non abbiamo saputo cogliere. La pandemia, almeno all'inizio, almeno in quei primissimi giorni di marzo 2020, aveva sollecitato, insieme a inquietudini, terrore, smarrimento, anche una sorta di 'chiamata alle armi', e con questa, una speranza: 'alla fine della guerra ne usciremo migliori'.

Non c'è dubbio, ha detto la sociologa turca Zeynep Tufekci, che la pandemia ci abbia sottoposti a uno stress test sociale, rivelando le crepe e i punti deboli delle nostre istituzioni e dei nostri sistemi¹. Questa, come tutte le crisi, può aprire nuove prospettive.

L'umanità è in continuo cammino, in perenne movimento, e non ci riferiamo soltanto alle migrazioni, uno dei *topoi* più costanti ed evidenti della nostra storia. Semplicemente, siamo e saremo diversi perché continuiamo a mutare, proprio come fa quel virus che tanto ci atterrisce.

* Professore Associato di Antropologia, Dipartimento di Scienze Politiche e Internazionali, Università di Genova, bruno.barba@unige.it.

¹ Zeynep Tufekci Z., *Gli errori che hanno aiutato il virus*, in *Internazionale*, 12 marzo 2021, p. 41.

Abbiamo assistito in questi mesi a una sorta di ‘mitizzazione del prima’, ovvero abbiamo ascoltato una narrazione che distorce la realtà. La memoria, si sa, è selettiva: è fatta di ricordi e insieme di rimozioni. In realtà la nostra società – laddove per ‘nostra’ si può intendere contemporaneamente occidentale, moderna, europea, italiana – appariva già immalinconita, delusa, smarrita. A essere sinceri, e pensando al nostro Paese, non è che prima della pandemia i giovani non fossero smarriti e, ad esempio, trovassero facilmente lavoro; leggevamo mediamente poco e non frequentavamo certo con assiduità i cinema o i teatri. Il passato, soltanto per il fatto di essere passato, ci sembra sempre migliore di quel che è stato.

In genere la cultura ha un carattere conservativo, è autoreferenziale; tuttavia, ci offre strumenti per conoscere, esplorare, cambiare e ridiscutere noi stessi; inoltre, sospendere un modo di vivere che non dà frutti, e anzi pone l’uomo in ambasce, non è una forma di debolezza, ma al contrario una prova di forza. Riproporre l’idea del limite, ammettere di non essere infallibili né inarrestabili nella nostra folle corsa potrebbe costituire un ottimo risultato.

In questo testo vorrei presentare alcune riflessioni di carattere antropologico², cercando di dimostrare come la pandemia abbia da un lato accelerato processi di cambiamento già avviati e al contempo provocato rivoluzioni cognitive e comportamentali. Voler riscontrare a tutti i costi una cesura netta tra il mondo che c’era prima e quello che verrà, dimostra, a mio parere, una certa miopia.

Certo che ‘tutto non sarà come prima’; la domanda che dobbiamo però porci con insistenza è questa, ed è tutt’altro che banale: che cosa abbiamo imparato?

² Sottolineo, ora e per sempre, come la disciplina antropologica – sapere di frontiera – scambi visioni, posture e osservazioni con altre discipline. Pertanto, ogni riflessione ‘antropologica’ potrà essere considerata ibrida, articolata e complessa.

2. Osservare e partecipare

Uno dei cambiamenti più rilevanti di questi ultimi tempi – accelerato, anche se non provocato dalla pandemia –, è stato l'uso sempre più diffuso della Rete in generale e dei social media in particolare. Strumenti, questi ultimi, che hanno consentito a tutti – come avrebbe provocatoriamente detto Umberto Eco: «a una pletora di incompetenti» – di dire la propria su ogni argomento, compresi quelli virologici, epidemiologici e medici in generale. Ancora una volta si tratta di una deriva già commentata da vari autori, tra cui Federico Faloppa³; l'uso pressoché ininterrotto dello strumento tecnologico, tra smart work, DAD e piattaforme varie ha tuttavia aumentato a dismisura la possibilità di atteggiamenti compulsivi.

In questo senso, è vero che ogni membro, in qualunque società, si costruisce alibi culturali per giustificare comportamenti che in cuor suo non approva o addirittura di cui si vergogna. Oggi è comune attribuire al mezzo, tecnologico o meno, responsabilità negative: è il meccanismo, ben noto universalmente, del capro espiatorio. Come se, costretti a casa dal lockdown, non ci fossero state alternative alla tentazione di riversare in rete le nostre pulsioni e frustrazioni. Ma è davvero così? Le culture che abbiamo conosciuto non si sono forse avvalse della capacità di molti, o di pochissimi, di dissentire?

Ecco allora che 'nulla è inevitabile' è una breve frase che assume un enorme significato: il condizionamento culturale esiste, ma non può arrivare ad appiattire i comportamenti umani, a rendere irrimediabile il conformismo, a costringerci a diventare altri rispetto a quelli che vorremmo essere.

Uno dei fondamenti dell'Antropologia è la ricerca di campo: andare là, vedere con i propri occhi, aderire al metodo dell'osservazione parte-

³ Faloppa F., *Brevi lezioni sul linguaggio*, Torino, Bollati Boringhieri, 2019.

cipante, è diventato, dall'epoca di Bronislaw Malinowski⁴ in poi, il credo e il karma per ogni studioso. E proprio sull'essere stato là, sull'aver acquisito informazioni di prima mano e sull'elaborare con consapevolezza ogni dato e ogni interpretazione personale che si basa il principio dell'*auctoritas*. La cultura è fatta anche di una mole di informazioni raccolte grazie all'esperienza il più possibile diretta.

Da quando esiste l'emergenza Covid, il mondo dell'informazione sembra aver (ri)scoperto 'magicamente' l'importanza delle competenze. Si tratta di un'opportunità che andrebbe sfruttata adeguatamente. La logica de 'l'uno vale uno', per cui a ognuno è concessa la facoltà di esprimersi su qualunque argomento, si configura come un'opportunità quando si affrontano questioni non rilevanti, ma quando i problemi sono vitali, pericolosi e minacciosi come nel caso in questione, la logica porterebbe a ridare la parola esclusivamente a chi è competente in materia. La riflessione di carattere antropologico è questa: biologi, virologi, immunologi, medici avrebbero dovuto fornire una voce, se non univoca – ne andrebbe della libertà di espressione – per lo meno autorevole e convincente per tutti, o per la maggioranza della comunità. L'auspicio è che si sia compreso che quella 'orizzontalità' che è stata innescata, almeno in parte, dal modello Internet e in base al quale tutti siamo uguali, ha dei limiti perché le competenze, fino a prova contraria, vanno tenute sempre in considerazione.

Vero, peraltro che, parafrasando lo scrittore Paul Auster, 'cambiamo sempre, e dimentichiamo'; tuttavia l'insegnamento dell'Antropologia in generale e della prospettiva malinowskiana in particolare – ovvero che l'esperienza, la fatica, quel che si chiama 'il campo' contino più di ogni altra qualità come la seduzione della parola, ad esempio, o l'aggressività delle proprie convinzioni – potrebbero favorire una virtuosa consapevolezza. Da qui si potrebbe partire per innescare un vero processo di rivoluzione

⁴ Bronislaw Malinowski, nel 1922, in *Argonauti del Pacifico occidentale* (trad it. Roma, Newton Compton, 1973), ha innovato il metodo della disciplina antropologica proponendo la 'osservazione partecipante' come la base di ogni ricerca.

culturale, anzi, a questo punto, di contro-rivoluzione. Tra le conseguenze positive di questa emergenza si potrebbe quindi inserire la critica a una visione naif ed esageratamente ottimistica: è il momento di chiedersi se la visione di una Rete veloce e soprattutto egualitaria, regno di una 'democratizzazione' globale e anticlassista che ha visto l'allontanamento delle élites – professori, giornalisti politici «per rompere privilegi vecchi di secoli»⁵ – sia accettabile e abbia portato davvero dei vantaggi.

Il mondo di Internet si porta appresso anche dubbi e inquietudini. Non è così pulito, asettico, ecologico, anzi, abbiamo scoperto che le abitudini digitali inquinano il doppio del trasporto aereo.

«Se Internet fosse uno stato sarebbe il quarto al mondo per emissioni» secondo uno studio del Global carbon Project⁶. Un'ora di videochiamata genera 170 g di anidride carbonica, un tweet 0,2 grammi, una mail dai 4 ai 50 grammi a seconda degli allegati, un'ora di streaming circa 100 grammi. Ogni utente, secondo la BBC, è responsabile della produzione di 414 chili di anidride carbonica all'anno⁷.

Poi c'è il tema della produzione e dello smaltimento e persino quello insospettabile generato dagli acquisti online, con la merce – soprattutto capi di abbigliamento – che a volte viene mandata indietro e poi rispedita, attivando così tutta una serie di viaggi inutili.

Inoltre, è possibile riscontrare un altro problema, con la tecnologia sulla quale puntiamo tutto, anche la nostra salvezza, che potrebbe arrivare a sfuggirci di mano, in una sorta di *2001: Odissea nello spazio* realmente ambientata nel XXI secolo, con ingegneri geniali, che potrebbero non avere competenze sociali e filosofiche di quel che fanno.

In passato, di fronte ai flagelli che hanno colpito l'umanità, si avevano certamente meno risposte scientifiche, ma forse più appigli mistici. Non è forse erroneo affermare sia stato proprio il misticismo di certi

⁵ Baricco A., *The game*, Torino, Einaudi, 2018, p. 210.

⁶ Ameri D., *Caro digitale, ma quanto ci inquiniamo?*, in *D di Repubblica*, 5 giugno 2021, p. 20.

⁷ Ivi, p. 21.

rituali – il bollettino sanitario quotidiano, i DPCM – e di certi personaggi come i virologi diventati opinion leader ad aver confortato nei lunghi mesi di pandemia.

3. Nuove e vecchie parole

Il lockdown ha fermato o comunque rallentato spostamenti, migrazioni, flussi, imponendo al mondo intero un inaspettato reset, facendoci tornare in mente che

una quota stupefacente delle vite personali e professionali di tutti dipende dalla mobilità: e cioè dal movimento di persone, merci, denaro e dati all'interno e all'esterno di ciascun paese. La società funziona normalmente solo se ci possiamo muovere⁸.

Noi siamo quel che siamo perché abbiamo le gambe e non le radici che affondano nel terreno. La migrazione è destino, dice il politologo e consulente strategico globale Parag Khanna⁹.

E ancora, sappiamo che la storia ci racconta di tanti «shock sismici globali – pandemie e pesti, guerre e genocidi, carestie ed eruzioni vulcaniche. E ogni volta, dopo una grande catastrofe, il nostro istinto di sopravvivenza ci obbliga a migrare»¹⁰.

Ovviamente non tutti i movimenti sono 'buoni da pensare' parafrasando Marvin Harris¹¹, e il commercio ha sempre favorito l'insorgere e la diffusione delle epidemie; solo per fare un caso, la peste nera del Trecento ottenne un passaggio dall'Asia al Medio Oriente

⁸ Khanna P., *Il movimento del mondo. Le forze che ci stanno sradicando e plasmeranno il destino dell'umanità*, Roma, Fazi, 2021, p. 18.

⁹ Ivi, p. 17.

¹⁰ Ivi, p. 21.

¹¹ Harris M., *Buono da mangiare*, Torino, Einaudi, 1992.

lungo la via della seta, e furono le navi mercantili genovesi a portarla in Europa.

Tuttavia, mai come oggi il dibattito che soggiace a temi quali le frontiere, i confini, le barriere, gli attriti¹² è da riprendere sotto una nuova prospettiva, più aperta e consapevole: le diffidenze sono lecite – non dimentichiamo che ‘spillover’ altro non che non uno sconfinamento, perché i virus ignorano le frontiere – il che non può che portarci a riflettere su un’evidenza, e cioè che la quarantena, che così poco ci è piaciuta, è invece un ‘confinamento’. E tutti abbiamo provato il senso di un limite, il peso della reclusione. Non poter uscire di casa – eccolo, il primo confine, il portone –, dal quartiere, quindi dalla provincia, poi dalla regione, per non parlare di varcare la frontiera dello stato: una declinazione del senso di segregazione che provano milioni di persone nel mondo, e che a ‘noi’ non era stato dato ancora di sperimentare.

La scoperta era dietro l’angolo, ma è stata sollecitata, anche questa, dall’emergenza: è necessario un nuovo modo di abitare i luoghi poiché la casa è relazione, non si esaurisce al suo interno, non si può limitare a un ‘passivo stare’; è uno spazio funzionale e anche simbolico¹³.

Finalmente possiamo dirlo: i confini non piacciono a nessuno. E il virus, che non vorrebbe confini, che li supera agevolmente quando li trova, in realtà ce li ha creati.

La pandemia ci ha posto quindi di fronte a termini e concetti propri dell’indagine antropologica e “migrazioni” è solo una delle tante parole che siamo costretti a considerare e riplasmare nel loro aspetto semantico.

Ecco nascere acronimi come DAD, neologismi o termini poco usati come zoonosi (trasmissione animale uomo) o paucisintomatico, inglesismi come lockdown; mentre diventavano familiari o nomi delle piattaforme, Zoom, Webex Meeting, Teams; e alcune parole ritrovavano significati nuovi, e per lo più sinistri: positivo,

¹² Khanna P., *Connectography. Le mappe del futuro ordine mondiale*, Roma, Fazi, 2016.

¹³ Staid A., *La casa vivente. Riparare gli spazi, imparare a costruire*, Torino, Add, 2021.

zona bianca e rossa, asporto, assembramento, mascherina, tampone, prenotazione, vaccino...

È auspicabile riflettere sulle sorti di un mondo che l'uomo ha avuto l'illusione di dominare, al punto da arrivare a coniare un termine, 'Antropocene'¹⁴, per designare una nuova era. L'era dell'arroganza, potremmo chiamarla, o forse, anche, dell'ignoranza.

Jonathan Safran Foer, romanziere e saggista, autore di *Se niente importa. Perché mangiamo gli animali?*¹⁵, è pessimista in merito a quel che apprenderemo realmente. Dopo l'euforia, dice, riprenderanno le abitudini di sempre: «non cambieranno l'avidità, l'edonismo, la superficialità rispetto ai problemi etici e ambientali»¹⁶.

È emersa nella sua agghiacciante evidenza – agghiacciante per noi, perché la storia del mondo è fatta di specie che si trovano alternativamente in difficoltà – la nostra fragilità nei confronti della natura. Convivenza, solidarietà, responsabilità, empatia non vanno più considerate possibilità, qualità o eventualità, come eravamo abituati a pensare, bensì emergenze improcrastinabili posture e *modus vivendi* da cui non si può e si potrà più prescindere.

In questa emergenza abbiamo continuato a produrre 'finzioni'¹⁷, ovvero costruzioni del nostro pensiero; abbiamo creato mitologie, come vedremo; nuove idee di famiglia, nuovi nemici.

«Pare che del nemico non si possa fare a meno. La figura [...] non può essere abolita dai processi di civilizzazione. Il bisogno è connaturato anche all'uomo mite e amico della pace»¹⁸. Chi è stato quindi il nemico – leggi

¹⁴ Aime M., Favole A., Remotti F., *Il mondo che avrete. Virus, Antropocene, Rivoluzione*, Torino, Utet, 2020.

¹⁵ Foer J.S., *Se niente importa. Perché mangiamo gli animali?*, Milano, Guanda, 2010.

¹⁶ Foer J.S., *Rallentando salveremo il pianeta*, in *La Repubblica*, 16 aprile 2021, p. 37.

¹⁷ Clifford J. e Marcus G.E. (a cura di), *Scrivere le culture. Poetiche e politiche in etnografia*, Roma, Meltemi, 1997.

¹⁸ Eco U., *Costruire il nemico*, Torino, Gedi, 2021, p. 36.

capro espiatorio – in questo frangente? Ne abbiamo avuti, cioè ‘costruiti’ molti: il cinese; poi, ‘sconfinando’, appunto, il pangolino e il pipistrello, e per tornare alla nostra specie i lodigiani, i milanesi, i lombardi, i tifosi dell’Atalanta, gli italiani, gli indiani, i brasiliani, i runners, gli studenti, i migranti (beh quelli ci sono sempre)... E poi, di contro, quanti congiunti ci siamo ‘inventati’ per un invito a pranzo a Pasqua o a Natale? Curioso sia stato riproposto, attraverso il termine ‘congiunto’, il tema della famiglia, costruzione e non dato essenziale, che ha fatto finalmente ricredere molti, anche se non certo tutti, sull’assurdità dell’espressione ‘famiglia naturale’.

La pandemia è, in fondo, un racconto, tragico ma appassionante, una creatura mitica, «una costruzione collettiva in cui diversi saperi e svariate ignoranze hanno lavorato nell’apparente condivisione di un unico scopo»¹⁹. Una finzione, insomma, una narrazione che serve a comunicare qualcosa di urgente, una proiezione dell’immaginario.

In altri termini, la pandemia era in noi – «io soffrivo della peste molto prima di conoscere questa città e questa malattia», dice Tarrow, uno dei protagonisti del capolavoro di Albert Camus, *La peste*²⁰ – era necessaria una vera svolta, e non ce ne stavamo rendendo conto. Dovevamo metterci in discussione, e in qualche maniera lo stiamo facendo. Forse proprio a quell’essere invisibile che ci sta mettendo in ginocchio spetta il merito di tirarci fuori quest’urlo di fatica, di ribellione, per annunciare il bisogno spasmodico di fermarsi. Perché il mito è reale, lo è sempre stato in tanti lunghissimi anni: stavolta ci ha voluto trasmettere l’idea che la nostra vita era davvero sciagurata.

Poi, in quanto creatura mitica assemblata in era digitale, si propone lo scopo di scardinare l’intelligenza novecentesca, rivelarne l’obsolescenza: saperi immensi di cui non abbiamo saputo che farcene, tra lentezze, contraddizioni, evidenti errori di valutazione²¹.

¹⁹ Baricco A., *Quel che stavamo cercando*, Milano, Feltrinelli, 2021, p. 1.

²⁰ Camus A., *La peste*, Milano, Bompiani, 1988, p. 190.

²¹ Baricco A., 2021, *Quel che stavamo cercando*, cit., p. 27.

Lancia messaggi contraddittori questa peste moderna, non sempre decifrabili ma imbevuti di 'senso': al contrario delle guerre, non falcia i giovani ma i vecchi, «soltisce, rigenera, ma non toglie la terra sotto i piedi»²².

Tra le cose che abbiamo scoperto, o riscoperto, c'è il fatto che viviamo in un mondo nel quale non siamo i padroni, e nel quale commettiamo tanti errori e soprusi. Intanto, abbiamo appreso che il virus che ci ha sconvolto è zoonotico, cioè può passare dagli animali agli uomini; che siamo stati fortunati a schivare la Sars, apparsa in Cina nel 2002 e che ha mietuto vittime ovunque: la malattia era estremamente contagiosa e letale «il proiettile che aveva sfiorato sibilando l'orecchio dell'umanità»²³. Le malattie infettive sono globalizzate e l'epidemia, ovunque scoppi, si diffonde dappertutto...²⁴ Per la scienza, tre virus su quattro sono generati nei grandi allevamenti industriali di animali; non sappiamo ancora cosa si stia facendo per ovviare a questi 'piccolo' inconveniente: in Cina, nei centri urbani, è molto in voga lo *jewei*, la moda di nutrirsi di specialità selvatiche, poiché la carne di questi animali si suppone impregnata di proprietà salutari e rinvigorenti²⁵.

Nessun antropologo relativista potrebbe mai avanzare un atto d'accusa di carattere etnico; di certo il tema non può che coinvolgere la specie umana nella sua totalità, nella sua insensibilità, nelle sue mancanze strategiche e... di immaginazione. Proprio così, secondo Ali Khan, presidente del College of Public Health del centro medico dell'Università del Nebraska e Omaha è proprio l'immaginazione che è mancata nel gennaio del 2020: grazie agli avvertimenti dati dalla Sars «gli scienziati potevano descrivere i rischi, i funzionari sanitari potevano progettare una risposta, ma i burocrati del governo e la leadership nazionale non

²² Ivi, p. 28.

²³ Quammen D., *Perché non eravamo pronti*, Milano, Adelphi, p. 15.

²⁴ Ivi, p. 33.

²⁵ Ivi, p. 72.

sono stati in grado di comprendere la gravità dell'epidemia»²⁶. Si è trattato di «un disturbo da deficit di attenzione su scala globale»²⁷.

Eppure, il termine 'metamorfosi' dovrebbe essere conosciuto non soltanto da chi studia Ovidio, la mitologia o le scienze naturali: è, in fondo, il timbro del nostro essere al mondo. Ha a che vedere con il rapporto tra l'uomo e la natura: ci siamo accorti che il mondo non è nostro, o per lo meno tutto nostro, ma popolato anche da non-umani.

«In quanto essere metamorfico, ogni specie è una sorta di zoo o giardino botanico ambulante, una collezione, un patchwork di tratti che appartengono a un numero imprecisato di altre specie» dice il filosofo Emanuele Coccia²⁸. Ogni specie è un viaggio, e «la metamorfosi è l'invenzione di una continuità sotto una discontinuità di morfologie e di modi di essere»²⁹. Come il bruco che si trasforma in farfalla: ancora concetti che avevamo dentro di noi, ma che rivalutiamo sotto una nuova prospettiva, sollecitata dall'emergenza, dalla paura, da un'attenzione ritrovata.

Ecco che anche 'ricerca' diventa una parola nuova, e decisiva. Occorre «una maggiore consapevolezza del fatto che le infezioni animali possono diventare infezioni umane, perché gli esseri umani sono animali. Viviamo in un mondo di virus, a malapena abbiamo iniziato a comprendere questo»³⁰.

Un altro concetto che abbiamo sempre usato, senza riferirci alla specificità della disciplina, in questo caso della 'disciplina delle distanze', e quello della 'prossemica'. È stato proprio un antropologo, l'americano Edward Twitchell Hall a proporla alla comunità scientifica con questo nome³¹.

²⁶ Ivi, p. 46.

²⁷ Ivi, p. 51.

²⁸ Coccia E., *Noi, bruchi che possiamo diventare farfalle*, in *Robinson La Repubblica*, 19 giugno, 2021, p. 4.

²⁹ Ivi, p. 5.

³⁰ Quammen D., *Perché non eravamo pronti*, cit., p. 100.

³¹ Vedi Hall E., *La dimensione nascosta*. Il termine, derivato dall'inglese *prox(imity)* 'prossimità', introdotto e coniato dall'antropologo Edward Hall nel 1963 per in-

Senza saperlo o senza accorgercene, di prossemica abbiamo molto discusso in questi lunghi mesi, anche se in questo caso l'espressione da usare sarebbe stata 'distanza fisica' e non 'sociale'³². In realtà, la prossemica sottolinea come i comportamenti e rapporti umani che si configurano nello spazio siano elementi costitutivi della relazione e quindi varino a seconda delle culture, e al valore attribuito alle distanze. In altri termini, giapponesi, individui appartenenti al mondo arabo e siciliani si spostano, si toccano, occupano spazi in maniera evidentemente differente; la prossemica cioè offre tanti strumenti di conoscenza ed è utile ad architetti e urbanisti, sociologi e... virologi. Perché «il corpo parla, urla, grida», come dice Italo Calvino³³. Parentesi: vi sono gesti surrogati che sono durati lo spazio di un mattino, e, per fortuna, come quello di salutarsi con i gomiti.

Ma al di là di queste regole 'etniche' siamo costretti a rimodulare lo spazio, a prescindere dalla nostra provenienza, e non sono pochi coloro che sono ricaduti in una sorta di 'sindrome della capanna', espressione del desiderio di restare nella propria comfort zone: forse si potrebbe prefigurare il pericolo di una sorta di regressione dell'uomo, in quanto animale sociale.

Lo spazio, in fondo, è una forma di linguaggio, silenzioso, e chissà se impareremo, come dice Tim Ingold, che

nella vita, le relazioni non sono stabilite in anticipo, ma devono essere continuamente poste in essere [...] Gli umani, in breve, sono esseri biosociali, non perché essi siamo il prodotto dell'interazione tra geni e

dicare lo studio delle relazioni di vicinanza nella comunicazione. Hall ha osservato che la distanza relazionale tra le persone è correlata con la distanza fisica, ha definito e misurato quindi quattro 'zone' interpersonali: distanza intima (0-45 cm.); distanza personale (45-120 cm.) per l'interazione tra amici; distanza sociale (1,2-3,5 m.) per la comunicazione tra conoscenti o il rapporto insegnante-allievo; distanza pubblica (oltre i 3,5 m.) per le pubbliche relazioni.

³² Non sarà che l'espressione 'distanza sociale' rimandi a una visione strategicamente fuorviante e classificatoria?

³³ Calvino I., *Se una notte d'inverno un viaggiatore*, Milano, Mondadori, 2010, p. 257.

società, ma perché producono se stessi e gli uni con gli altri in continuo, come creature viventi e che respirano. Non sono due cose, ma una sola³⁴.

La prossimità, in altri termini, è il luogo della comunicazione e delle conoscenze tacite, come taciti sono gli odori, i contatti fisici, i sapori. Quanta storia dell'umanità perduta, in questi tempi di segregazione forzata. In effetti la 'globalizzazione igienica' ha costretto insomma l'uomo ad abbandonare veri e propri 'comportamenti identitari'.

Sono emerse piuttosto altre problematiche e altre preoccupazioni come quelle legate all'acquisizione di piattaforme informatiche – per citarne una, zoom è passata da 10 milioni di utenti a 300 milioni nel 2021–; è cresciuta l'ansia di connessione, che pregiudica la disinvoltura della conversazione online.

Lo schermo che divide insegnanti e alunni, colleghi di lavoro, management e utenti non è un agente neutro e privo di personalità: la mancanza di sincronia complica la reazione agli stimoli; inibisce la trasmissione dei segnali determinati dalla 'corporalità' – chi si cela dietro quel volto? –, vieta la ricezione di messaggi non verbali decisivi.

E poi quando non tocca direttamente a noi parlare, quando il nostro volto non è più al centro dello schermo e quindi dell'attenzione nostra e altrui, ci distraiamo, ci concentriamo su noi stessi come se avessimo sempre di fronte uno specchio. Non può non venire in mente che la Rete in sé e soprattutto i social media sono una proiezione – tendenzialmente narcisistica, migliorativa – della nostra identità, che si può quindi definire una costruzione, ovvero una 'finzione' e non certo un'essenza.

Abbiamo vissuto in pieno la crisi del contatto fisico; la protesi emotiva rappresentata dalla tecnologia non sempre ci è bastata, chissà se il tatto si stia modificando, questo senso che abbiamo sviluppato in milioni di anni, e se potrebbero bastarne davvero pochi per farcelo disin-

³⁴ Ingold T., *Antropologia. Ripensare il mondo*, Milano, Meltemi, 2020, p. 112.

stallare; torneremo bambini, impegnati nella costruzione del proprio sé e del rapporto con gli estranei?

L'abitudine all'isolamento costituisce un grave pericolo per l'umanità intera, non soltanto per le singole famiglie.

Cambia la percezione del corpo e dei luoghi, ma anche del tempo: che ne è infatti di quella divisione netta casa-lavoro o casa-scuola che dai tempi della rivoluzione agricola appartiene al nostro orizzonte culturale? E, in questa situazione intermedia, critica, ancora indecifrabile per il nostro futuro – in ambito accademico è stato introdotto, per indicare modalità mista tra insegnamento online e in presenza, il termine inglese *blended* – abbiamo assistito anche a una nuova maniera di intendere lo sport, con i templi dello sport professionistico e non cupamente chiusi, il boom delle palestre virtuali (*sic*), la collocazione del runner al centro dell'attenzione, ora demonizzato, ora salvezza per tutti noi.

Anche qui una contraddizione in termini: lo sport è condivisione, spogliatoio – luogo identificato come uno dei più pericolosi – squadra, ancora una volta comunità.

E a proposito della maschera, un *topos* ricchissimo di simbologie per lo studio antropologico, oggi rischia di essere visto come strumento di omologazione, sebbene fin da subito sia parso evidente il desiderio di interpretare, differenziarsi, rappresentare attraverso colori, fogge, marchi, simbologie diversi.

Siamo stati troppo vicini, poi confinati nello stesso spazio e non per tutti è stato un bene; troppo lontani e per troppo tempo da chi avremmo voluto vicino: gli amici – abbiamo dovuto creare 'la WhatsAppizzazione' dell'amicizia –, i compagni, genitori, i figli. Fili spezzati che chissà se mai si riannoderanno.

Eppure, la Rete ci ha concesso di stare insieme anche in assenza: viene in mente la più bella espressione coniata per tradurre con una perifrasi il più struggente e in traducibile dei sentimenti etnici, la *saudade*, ossia 'la presenza dell'assenza'. Frase usata tra gli altri, e cantata in questo caso, dal compositore e intellettuale brasiliano Gilberto Gil.

Abbiamo ridiscusso perfino il rapporto con la morte: tra le immagini iconiche di questa sventurata parentesi della nostra vita ricorderemo, insieme allo ieratico e solitario incedere del Papa per la via crucis della Pasqua 2020 e l'infermiera stremata accasciata alla propria scrivania, la macabra sfilata delle bare di Bergamo. La morte che, da un lato mai come ora ci è parsa vicina, e la relazione con i corpi degli ammalati e dei morti: in tantissimi casi e per molto tempo è stata negata persino l'assistenza per il trapasso, persino il conforto del funerale. Una de-culturalizzazione delle cerimonie sulla morte, tra gli eventi umani più ritualizzati. Davvero, mai come in questi frangenti è sembrata vicina se non la fine del mondo, la fine di un mondo.

Esiste una parola giapponese, *omiokuri*, di 'rara bellezza' e che «significa letteralmente accompagnare con lo sguardo e che esprime il rito del commiato senza toccarsi, ma solo seguendo con lo sguardo colui che se ne va fino a vederlo scomparire all'orizzonte»³⁵.

È tempo di riscoprire una nuova etnografia delle emozioni.

A proposito di ritualità ritrovate. La rivoluzione digitale, che stava dando già vita a un cambiamento epocale – di posture, di atteggiamenti, di proiezione di identità – nel corso del lockdown ha inevitabilmente ingigantito caratteristiche ed effetti. Ribaltando e cancellando ritualità consolidate, creandone di nuove, trasformandone altre.

La famigerata 'rivoluzione' di questo scorcio di XI secolo ci aveva entusiasmato un lustro fa, poi lasciato perplesși, quando ne abbiamo verificato la potenziale pericolosità; ora siamo costretti a ripensarla ancora una volta, identificandola come qualcosa di imprescindibile. Eppure, ci manca, eccome se ci manca, quell'antica modalità 'tradizionale' di contatto. Nel profetico testo di Sherry Turkle, *La conversazione necessaria*³⁶ c'era già tutto il nostalgico rammarico per

³⁵ Marcolongo A., *Ci è rimasto il tocco magico delle parole*, in *Lo Specchio di La stampa*, 21 marzo 2021, p. 5.

³⁶ Turkle S., *La conversazione necessaria*, Torino, Einaudi, 2016.

questa perdita di rapporti, che oggi più che mai avremmo desiderio di ripristinare.

E a proposito di uso della rete. Saremo costretti a fare più attenzione a slogan, Tweet e post che abbiamo usato con disinvoltura e ingenuità: ‘Andrà tutto bene’ e ‘Stai a casa’ non si attaglia a tutti, purtroppo: vi sono famiglie cui non è andata bene per nulla e migliaia di uomini e donne che per lavoro, e per necessità dolorose e gravi, sono state costrette a uscire ogni giorno dalla propria abitazione.

Per cambiare il mondo non basterà un clic; a meno che non si voglia far finta, ‘gattopardescamente’, di cambiare tutto per non cambiare nulla. E d’altra parte è bene ricordare ai docenti e agli studenti che stanno lottando con piattaforme, programmi, tenuta della rete e congegni elettronici che sì, è bello acquisire nuove competenze e capacità; ma anche che la lezione frontale – quella che teneva Socrate, per intenderci – rimarrà la forma più efficace e formativa dello scambio culturale. In questo caso, almeno, che si cambi il meno possibile, perché è in agguato quella narrazione che porterebbe a una deriva inarrestabile: la sostituzione dell’insegnante con un tecnico, l’ennesimo tentativo di svilire la scuola, l’Università, la cultura in generale. Sorvegliamo, affinché la didattica a distanza da integrativa non diventi totalmente ‘sostitutiva’, e perché i vantaggi della DAD (sicurezza, presunta riduzione dell’impatto ambientale), non abbiano la meglio su quella caratteristica così peculiare dell’insegnamento, ovvero la scambio emozionale, empatico, della lezione frontale.

Nel frattempo, tornando alla ritualità, è mancata per un lungo tempo – anche a chi era solito snobbarla – la ritualità ‘ufficiale’, ovvero quella religiosa cristiana: le settimane della Pasqua e del Natale 2020 e ancora della Pasqua 2021 sono state contrassegnate da rinunce e sobrietà. E questo è un paradosso per qualunque rito che sospende (il flusso consueto delle usanze) e che ripete (il messaggio, il racconto, il mito); che rito è allora, viene da chiedersi, se non interrompe e non è uguale a quello degli anni, anzi dei secoli passati? Un rito sostitutivo, verrebbe da dire, ovvero, un non-rito; e anche la non meno

importante 'ritualità profana' è stata fortemente penalizzata: niente gite d'istruzione a scuola, niente viaggi per un lunghissimo periodo – con alcuni luoghi, come ad esempio il Brasile ancora interdetti – divieto di celebrare lauree in presenza, l'interruzione del calendario sportivo³⁷, il dissolversi pressoché totale della *movida*, e qualunque altro costume sociale che eravamo soliti praticare. 'Più tempo per noi', si è detto: per leggere, per mettere a posto le proprie cose, per meditare. Ma è mancata la concentrazione per praticare tutte queste virtù: l'impressione è che alla maggior parte di noi, in questo limbo coatto e inatteso, sia mancata questa serenità.

La pandemia ci ha costretti a una ritualità sostitutiva, inconsapevolmente praticata quotidianamente o quasi: vestirsi e svestirsi, indossare mascherine, misurare la temperatura, persino al supermercato, igienizzare il corpo, per una pulizia dello stesso rivista, e rimodulata. Poi, per molti, la DAD, i webinar, lo smart working con i loro piccoli o grandi rituali cui ci costringono: accensione del computer, silenziamento del microfono, oscuramento della telecamera...

Eppure il rito, per essere tale, deve essere fatto anche di partecipazione, condivisione, di senso delle comunità. Come dice Adriano Favole,

veniamo non solo da anni di indebolimento dell'associazionismo, dello stare insieme dei legami tra comunità, cose che ci sono state fatte apparire come anacronistiche in nome di un crescente individualismo votato alla competizione. Bisogna ritirare fuori parole come condivisione, solidarietà³⁸.

³⁷ Barba B., *Come cambia il mondo (e il calcio)*, in Guigoni A. e Ferrari R. (a cura di) *Pandemia 2020, la vita quotidiana in Italia con il Covid-19*, Danyang, M&J Publishing House, 2020, pp. 169-172.

³⁸ Bottino P., *Grazie alla pandemia abbiamo capito che non stiamo bene chiusi tra confini*, in *La Stampa*, 23 febbraio 2021, p. 43.

4. Allora, quale futuro?

Abbiamo visto come il lockdown abbia accelerato processi già in atto come il distanziamento – note le battute ‘io non baciavo neanche prima, e non stringevo la mano’; ‘distanza di sicurezza un metro e mezzo? Così poco?’ –, il compulsivo uso dei social network, il progressivo affidamento all’*e-learning*³⁹.

E come i social siano diventati sempre più, in questi mesi, una sorta di balcone di casa, semplificando e polarizzando il linguaggio⁴⁰.

D’altra parte, abbiamo scoperto con imperdonabile ritardo che anche il dolore del nostro simile ci appartiene, perché è il nostro dolore. In questi anni lo abbiamo percepito, questo dolore, con intermittenza: quando i fatti sono eclatanti, quando le vittime sono i bambini, quando le immagini ci arrivano e spettacolarizzano le tragedie, quando i lutti ci sfiorano, e ci sono vicini. Stavolta il dolore, la morte, la malattia, il dramma sono stati persistenti anche nelle piccole e grandi città dell’Occidente: l’orrore ci ha coinvolto, non è così lontano come quando si parla di fame nel mondo, inondazioni devastanti, bombardamenti di case civili.

L’interdipendenza, la connessione, la globalizzazione ha interessato anche il dolore. Il Covid ha riguardato – incredibilmente, inaspettatamente – anche noi. L’auspicio, il primo, non potrà allora che essere che il dolore non separi più, ma arrivi a unire.

È vero che anche se siamo ‘tutti nella stessa tempesta’, non siamo tutti ‘nella stessa barca’. Se da un lato siamo tutti vulnerabili – come dimenticare che il Covid ha colpito Cristiano Ronaldo e Donald Trump, Silvio Berlusconi e il principe Carlo d’Inghilterra – d’altro canto propri i personaggi in questione hanno goduto di un’assistenza me-

³⁹ Turkle S., *La conversazione necessaria*, cit.

⁴⁰ Faloppa F. e Gheno V., *Trovare le parole – Abbecedario per una comunicazione consapevole*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2021.

dica fatalmente preclusa ai più, soprattutto durante i mesi dell'emergenza più acuta.

Dobbiamo allora interrogarci sulla sostenibilità delle nostre strutture politiche e sociali; sulla nostra idea di futuro: pensiamo poco al passato, o meglio non ne facciamo insegnamento; ancor meno a quel che sarà, mentre tantissimo discettiamo invece del nostro fosco presente. Quale società, quale progetto abbiamo in mente? E quale ambiente, che «non è solo un dato [...] è interazione tra due presenze, quella dell'abitante e quella del luogo»⁴¹. L'Antropologia viene in soccorso, ricordando come sulla vita che verrà tante società che noi continuiamo a definire primitive si interrogano molto più, *in primis*, come fanno ad esempio i popoli dell'Amazzonia come gli *yanomamos*, preoccupandosi dell'ambiente nel quale vivono, popolando la foresta di spiriti, e chiedendo loro protezione. Occorrono coraggio, impegno politico, 'gramsciana' militanza: parafrasando Chico Mendes, l'ambientalismo senza lotta di classe è giardinaggio.

Ma ridiscutere concetti quali sviluppo, ecologia, crescita diventa un'urgenza non soltanto per i ricercatori sociali. Proprio il concetto di sviluppo con quel carico di termini-karma che si porta appresso – direzionalità, continuità, irreversibilità, incapacità o impossibilità di arrestarci, di ripensare il nostro modo di vivere – ci obbliga a riflettere: è un insieme di pratiche contraddittorie associabili per la concezione occidentale all'aumento del Pil, ma anche un termine che molti popoli nemmeno conoscono. Lo sviluppo è un mito, una credenza occidentale⁴² che porta tra gli altri risultati, desertificazione e deforestazione, un mito messo in crisi da virus che in questo gioco perverso di confini da superare e confini da riproporre si diffonde velocemente, mentre tante vite sono costrette inopinatamente all'immobilità. Ecco allora che ripartire nella direzione di prima, o addirittura accelerare, potrebbe si-

⁴¹ La Cecla F., *Perdersi. L'uomo senza ambiente*, Milano, Meltemi, 2020, p. 104.

⁴² Rist G., *Lo sviluppo. Storia di una credenza occidentale*, Torino, Bollati Boringhieri, 1997.

gnificare la nostra estinzione – intanto entro il 2050 è stato calcolato che 135 milioni di persone lasceranno la propria terra – mentre rallentare, ridiscutere priorità e valori potrebbe concederci di ‘venirne fuori’.

Siamo niente da soli, la pandemia, se non fosse bastata la storia, ce l’ha ribadito: ci salveremo se riusciremo a pensare di essere specie, una razza sola, un insieme di uomini; non ragionando in termini di superiorità, esclusione, pregiudizio. Ci salveremo se sapremo accantonare l’arroganza, e l’odio, la noncuranza degli altri e il desiderio irrefrenabile di consumo. Se valuteremo le priorità del nostro vivere: quali gesti, quali impegni, quali consapevolezze porre in primo piano.

Ci salveremo, come specie, se abbandoneremo bizzarre idee di sovranismi e separazioni, puntando al contrario sulla cooperazione e sulla solidarietà infra e internazionale⁴³.

La pandemia ci ha posto di fronte a una necessità esistenziale poco studiata: in fondo ci siamo chiusi, in cinque miliardi, in casa per salvare la categoria considerata più improduttiva, quella composta dagli anziani. È un seme d’oro questa trasformazione, un inconsapevole atto di generosità che potrebbe dare frutti che coglieranno le prossime generazioni.

Non siamo la specie più forte, né, evidentemente, la più intelligente: abbiamo cacciato i mammut e scoperto la penicillina grazie alla capacità di cooperazione su larga scala, alla possibilità di veicolare informazioni e saperi, che possono viaggiare altrettanto velocemente dei virus. Forse torneremo a capire che il ‘disincantamento’ del mondo di cui parlava Max Weber nel 1919⁴⁴ è una mistificazione: le nostre divinità, le nostre fedi aiutano a lottare, proprio ora, quando ci chiediamo: «che cosa ti abbiamo fatto, Dio?».

Dobbiamo sforzarci per non incorrere nel rischio che situazioni emergenziali – il distanziamento, la didattica a distanza, la diffidenza reciproca, i viaggi contingentati – diventino trend consolidati.

⁴³ Harari Y.N., *21 lezioni per il XXI secolo*, Milano, Bompiani, 2018, p. 359.

⁴⁴ Weber M., *La scienza come professione*, Torino, Einaudi, 2004.

Vero, viviamo in un mondo di seduzioni, e senz'altro ci affascina la velocità con la quale si accelerano i processi storici, con decisioni che in tempi normali richiederebbero anni di attenta valutazione che vengono approvate nel giro di poche ore, così come siamo schiavi inconsapevoli di tecnologie immature o perfino pericolose che vengono applicate in gran fretta, perché altrimenti si correrebbe un rischio maggiore. In questi mesi interi paesi hanno fatto da cavie in esperimenti sociali su vasta scala.

L'antropologo osserva, interpreta, scrive, ma lascia sospeso il giudizio morale. E certi risultati si vedranno esclusivamente ex post. Cosa succede, ad esempio, quando tutti lavorano da casa e comunicano solo a distanza? Cosa succede quando intere scuole e università finiscono online?

In quanto a profezie, l'Antropologia religiosa ne avrebbe da raccontare. Fare previsioni è tuttavia sempre assai difficile, tanto è vero che pure Harari si è sbagliato, quando aveva pensato fosse terminata l'epoca delle terribili epidemie⁴⁵.

La riformulazione cognitiva necessaria ci costringerà a cambiare postura, allenando il nostro pensiero all'equilibrio, alla plasticità, in una sorta di ritorno al passato poiché proprio queste doti hanno consentito all'uomo il suo successo, seppur controverso. La crisi genera sempre un cambiamento di paradigma, del nostro stile di vita, dei nostri orizzonti: è questa la consapevolezza che ci deve guidare.

È lecito quindi attendersi un risveglio artistico, culturale, vitale? Una certa euforia come negli anni Venti del Novecento, un passaggio dalla depressione all'esaltazione, una storia da studio neurologico, insomma? «Arriveranno» cioè, si chiede Anais Ginori «nuovi anni ruggenti»?⁴⁶. All'indomani della Grande Guerre, scrive Ginori, c'era il desiderio di vivere pienamente il presente, e «nelle brasserie di Montparnasse si

⁴⁵ Harari Y.N., *Homo Deus. Breve storia del futuro*, Milano, Bompiani, 2015.

⁴⁶ Ginori A., *Arriveranno nuovi anni ruggenti?*, in *La Repubblica*, 21 maggio 2021, p. 32.

incrociavano Modigliani e Chagall, i giovani ballavano il charleston, Baker faceva scandalo in topless nella *Revue Nègre*, con un erotismo burlesque. Parigi era una festa [...] era l'ombelico del mondo»⁴⁷.

Anche se occorre fare attenzione: i magnifici Venti precipitarono nell'abisso della Grande Depressione, e in Germania questi anni dorati hanno preceduto l'ascesa del nazismo⁴⁸.

«O ci salviamo tutti o non si salva nessuno», è stato detto, e anche che «non si può fare tutto e sempre: è necessario imparare a contenersi»⁴⁹, distinguere quel che è veramente indispensabile da quel che è superfluo. Pagare le tasse, ad esempio, è indispensabile affinché gli ospedali e i collegamenti possano funzionare, rivalutare le istituzioni. Cosa sarebbe successo, si chiede Massimo Recalcati, di fronte alla pandemia senza le istituzioni⁵⁰? È il compito che Pasolini definiva miracoloso che ci attende:

far risorgere la vita collettiva delle istituzioni, ridare ad essa piena dignità, coltivare il senso profondamente democratico della rappresentanza, restituire valore al conflitto politico come conflitto di idee e non come denigrazione morale dell'avversario [...]⁵¹.

Del resto, dove il governo ha tentennato, come negli States di Trump o nel Brasile di Bolsonaro, i risultati si sono rivelati catastrofici. Per «negligenza e irresponsabilità» ha tuonato Yuval Noah Harari⁵².

Forse è giunto il momento per preparare una nuova rivoluzione. Ma lo sapranno soltanto i posteri.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Ivi, p. 33.

⁴⁹ Foer J.S., *Rallentando salveremo il pianeta*, cit., p. 37.

⁵⁰ Recalcati M., *Risorgere è possibile ma serve una comunità*, in *Lo Specchio di La stampa*, 4 aprile, 2021, p. 5.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Harari Y.N., *Tre lezioni per il futuro*, *Internazionale*, 12 marzo 2021, p. 52.

Covid-19, servizi sociali e utenza di origine straniera

*Agostino Massa**

Questo saggio si propone di esaminare e discutere i problemi e le sfide che le istituzioni e gli operatori del servizio sociale in Italia hanno dovuto affrontare dal momento del diffondersi della pandemia Covid-19, nel febbraio 2020, a oggi. Si tratta di sfide in parte comuni a quelle che hanno riguardato tutti i servizi, pubblici e privati, caratterizzati dalla necessità di un contatto tra operatore e utente per l'erogazione della prestazione, ma in parte molto specifiche.

Ci si riferirà qui principalmente alle attività e alle iniziative messe in atto dai servizi sociali territoriali, organizzati da singoli Comuni o da loro aggregazioni, nel quadro delle linee politiche stabilite a livello nazionale. Dal momento però che una parte di questi interventi ha avuto come destinatari cittadini non italiani, presenti sul nostro territorio nazionale a diverso titolo, si tratterà anche sia dell'utenza straniera dei servizi sociali territoriali sia dei soggetti presenti nelle strutture Sprar/Siproimi.

La possibilità di erogare le prestazioni sociali, così come nel caso dei servizi sanitari, ha delle importanti implicazioni circa la tutela dei diritti costituzionali, in questo caso del diritto a ricevere assistenza sociale. Per quanto riguarda in particolare i migranti internazionali, nell'esposizione

* Professore Associato di Sociologia, Dipartimento di Scienze Politiche e Internazionali, Università di Genova, agostino.massa@unige.it.

alla pandemia, la loro posizione all'interno di quella che è stata definita come 'stratificazione civica'¹ è risultata determinante rispetto alla possibilità non solo di agire e di reperire risorse sul mercato ma anche di essere oggetto di aiuto da parte di soggetti e istituzioni pubbliche, private e di Terzo settore. Si tratta di differenze che vanno oltre la distinzione tra migranti in condizione regolare e migranti in condizione irregolare rispetto ai diritti nell'accesso ai servizi sociali², che può avere anche varianti sub-nazionali – regionali o locali – all'interno di uno stesso Paese.

La presenza di migranti transnazionali, infine, definiti come persone che costruiscono campi sociali che legano insieme il Paese di origine e quello di insediamento³, ha iniziato a costituire una sfida ineludibile per i sistemi nazionali welfare state, di cui anche i servizi sociali organizzati dagli Enti locali fanno parte, facendo emergere altresì quella che è stata definita come 'Questione Sociale Transnazionale'⁴.

Nella prospettiva teorica della *Transnational Social Protection*, pertanto, questi migranti non dipendono per il loro benessere solo dai servizi delle istituzioni nazionali, regionali e locali dei Paesi che li ospitano, né tantomeno solo da quelli dei loro Paesi di origine, ma anche da tutte le politiche, i programmi, le persone, le organizzazioni e le istituzioni che possono offrire loro provvidenze e protezione in

¹ Morris L., *Managing migration: civic stratification and migrant rights*, Londra, Routledge, 2002.

² Ambrosini M., *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2020a, pp. 260-263.

³ Glick Schiller N., Basch L., Blanc-Szanton C., *Transnationalism: A New Analytic Framework for Understanding Migration*, in *The Annals of the New York Academy of Sciences*, 645, 1992, pp. 1-24.

⁴ Faist T., *On the transnational social question: how inequalities are reproduced in Europe*, in *Journal of European Social Policy*, 24, 39, 2014, pp. 207-222.

Faist T., *The Transnationalized Social Question. Migration and the Politics of Social Inequalities in the Twenty-First Century*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

Castellani S. e Lagomarsino F., *Il dibattito sulla Protezione Sociale Globale e Transnazionale. Introduzione*, in *Mondi Migranti*, 3, 2019, pp. 27-42.

modo transnazionale. In altri termini, fanno riferimento a un *‘resource environment’*, costituito dalla combinazione di tutte le possibili forme di protezione disponibili per un individuo e riferibili a quattro fonti potenziali, rappresentate da stato, mercato, terzo settore e reti sociali⁵.

1. Il servizio sociale territoriale e le sfide del Covid-19

1.1 Il servizio sociale e i bisogni dell’utenza durante la pandemia

Nell’ambito del welfare state italiano, l’assistenza si fonda su un «sistema integrato di interventi e servizi sociali» che si struttura sul dettato della legge n. 328/2000. Seppure nel quadro di una forte integrazione con altre istituzioni, i Comuni hanno un ruolo centrale nella programmazione ed erogazione dei servizi sociali, che organizzano tramite gli ambiti territoriali sociali, individuati dalle Regioni ai sensi dell’art. 8, c. 3, lett. a) della legge-quadro. Questi ambiti territoriali, a loro volta ricompresi nell’area di un Distretto sociosanitario, possono corrispondere a Comuni associati, a singoli Comuni oppure anche, nelle città di grandi dimensioni, ad alcuni quartieri cittadini.

A partire dalla fine di febbraio 2020, la diffusione del virus ha avuto un forte impatto sulle istituzioni del servizio sociale, così come su ogni altra organizzazione, pubblica e privata, di ogni settore. L’impatto, tuttavia, è stato particolarmente rilevante sulle organizzazioni che erogano servizi, che si basano, com’è noto, sulla necessità di un contatto, diretto o mediato, con il cliente o utente⁶. Utilizzando un’immagine spesso abusata ma stavolta davvero adeguata, è stato scritto che su di esso si è abbattuta una sorta di *‘tempesta perfetta’*⁷. Si tenga conto anche del

⁵ Levitt P., Viterna J., Mueller A., Lloyd C., *Transnational social protection: setting the agenda*, in *Oxford Development Studies*, 45, 1, 2017, pp. 2-19; p. 5.

⁶ Normann R., *La gestione strategica dei servizi*, Milano, Etas, 2003.

⁷ Gazzì G., *Una comunità professionale e l'emergenza*, in Sanfelici M., Gui L., Mordegli S. (a cura di), *Il servizio sociale nell'emergenza Covid-19*, Milano, FrancoAngeli, 2020, pp. 15-23.

fatto che lo sviluppo della pandemia Covid-19 è iniziato in un periodo nel quale l'organizzazione dei servizi sociali era soggetta da tempo a un processo di tagli alla spesa e di ricalibratura dei servizi, come in generale in tutti i sistemi di welfare state dei Paesi avanzati⁸.

Il servizio sociale è stato di cruciale importanza nelle situazioni di emergenza generate dalla diffusione della pandemia, soprattutto nei periodi di lockdown ovvero prolungati momenti di chiusura generalizzata delle attività con un sostanziale divieto per le persone di allontanarsi dalla propria abitazione, in particolare nei confronti dei soggetti più vulnerabili. Com'è stato osservato, non ha conosciuto una sospensione delle sue attività ma piuttosto una loro rimodulazione⁹.

In termini generali, è stato riconosciuto al servizio sociale e ai suoi operatori di aver retto all'impatto della crisi, «mostrando il lato migliore della professione con coraggio e sacrificio, pur se privi di dispositivi e risorse adeguate»¹⁰. La situazione, tuttavia, ha fatto emergere importanti differenze territoriali, spesso sovrapposte alle aree caratterizzate da forti criticità a cui si è accennato nel paragrafo precedente.

Dall'esplosione della pandemia, sul servizio sociale si è riversata una molteplicità di casi, anche eterogenei e complessi, che spesso hanno costituito una grave accentuazione di problematiche preesistenti dell'utenza. Alle attività già svolte in via normale, ne sono state attribuite altre specificamente rivolte a fronteggiare esigenze causate dall'evento pandemico, soprattutto di tipo informativo ed economico.

La rilevazione delle esigenze dell'utenza, tuttavia, è stata resa più difficile e complicata da quello che è stato definito uno 'spiazzamento relaziona-

⁸ Ferrera M., *L'analisi delle politiche sociali e del welfare state*, in Ferrera M. (a cura di), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 11-55. (3ª ed.).

⁹ Gregori E. e Perino A., *The Challenges of Social Work in the Management of the Covid-19*, in *Culture e Studi del Sociale*, 5, 1 (special issue), 2020, pp. 347-361: p. 348.

¹⁰ Gazzi G., *Una comunità professionale e l'emergenza*, cit., p.15.

le'¹¹. La difficoltà – e per un lungo periodo proprio l'impossibilità – negli spostamenti ha impedito agli utenti di recarsi presso gli sportelli di segretariato sociale dei Comuni e agli assistenti sociali di incontrare di persona gli utenti. Questa situazione ha avuto un impatto sulla rilevazione dei bisogni in termini sia quantitativi, nel senso che non tutte le richieste emerse hanno avuto modo di essere raccolte dai servizi sia qualitativi, nel senso di una più scarsa possibilità per questi ultimi di coglierne le esigenze specifiche.

In questo quadro, i bisogni sociali e la diversa possibilità di farvi fronte per le persone appartenenti ai ceti più svantaggiati si sono aggravati nel periodo della pandemia. Di particolare interesse a questo proposito è il concetto di 'sindemia', utilizzato in diversi studi scientifici¹². Con questo termine s'intende l'incontro fra due condizioni patologiche che interagiscono portando a esiti molto negativi. Non si tratta tuttavia di una semplice 'co-morbidità'. La novità del concetto risiede nell'importanza data alle condizioni sociali che causano una patologia, ovvero l'incontro di una patologia con fattori di rischio legati alle condizioni sociali. In altri termini, l'adozione di particolari stili di vita, fortemente condizionati dalla disuguaglianza sociale, condurrebbe a una maggiore probabilità di infezioni e di esiti letali della malattia.

In Italia il concetto di sindemia è stato alla base, tra le altre, di una ricerca su *Covid-19: virus e vulnerabilità sociale*, realizzata dal Centro di studi avanzati sull'umanizzazione delle cure e la salute sociale dell'Università di Bologna e dall'Istituto nazionale per le malattie infettive L. Spallanzani¹³.

¹¹ Gui L., *Spiazzamento e apprendimento dall'esperienza in tempo di Covid*, in Sanfelici M., Gui L., Mordegli S. (a cura di), *Il servizio sociale nell'emergenza Covid-19*, Milano, FrancoAngeli, 2020, pp. 40-55; pp. 43-44.

¹² Singer M., Bulled N., Ostrach B., Mendenhall E., *Syndemics and the biosocial conception of health*, in *The Lancet*, 389, 10072, 2017, pp. 941-950; Horton R., *Offline: Covid-19 is not a pandemic*, in *The Lancet*, 396, 26, 2020, p. 874; Mendenhall E., *The Covid-19 syndrome is not global: context matters*, in *The Lancet*, 396, 10264, 28, p. 17-31.

¹³ Per una sintesi, cfr. Vaia F. e Maturo A., *Effetto sindemia: così il Covid colpisce i più poveri*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 aprile 2021.

Lo studio ha evidenziato come tra i ricoverati in terapia intensiva dell'Istituto di Roma tra il 29 gennaio 2020 e il 15 febbraio 2021 vi sia stata, rispetto alla popolazione generale, una sovra-rappresentazione di malattie legate allo status socio-economico, come ad esempio obesità, cardiopatie, diabete e ipertensione. Queste patologie sono più frequentemente concentrate tra le persone povere, che sono pertanto a maggiore rischio di conseguenze gravi, anche letali, se contagiate dal Coronavirus.

I servizi sociali, in seguito allo sviluppo del Covid-19, oltre a uno 'spiazzamento relazionale', ne hanno subito anche uno di tipo organizzativo. Il lavoro d'ufficio è stato limitato e rivoluzionato. In alcuni enti gestori di servizi si è dovuto decidere in modo repentino chi sarebbe rimasto a casa e chi avrebbe continuato a recarsi nel posto di lavoro. Per chi ha continuato a lavorare in presenza, anche gli spazi d'uso sono stati rimodulati¹⁴.

Dopo questa prima fase di emergenza, sono state individuate in particolare quattro fasce di problematiche direttamente conseguenti ai cambiamenti prodotti dalla diffusione della pandemia che i servizi sociali avrebbero dovuto affrontare:

- il problema economico di persone e nuclei mai conosciuti prima, da un momento all'altro senza una fonte di reddito;
- persone fragili (anziani, con disabilità, con disturbi mentali) che non riescono a comprendere e concepire la misura della quarantena;
- la difficoltà ad attivare il privato sociale e le risorse assistenziali autonome;
- la gestione dei minori¹⁵.

Già alla fine di marzo, una circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2020) aveva individuato le aree d'intervento e le categorie

¹⁴ Gui L., *Spiazzamento e apprendimento dall'esperienza in tempo di Covid*, cit, p. 45.

¹⁵ Rossi R. e Gusmani P., *Dalle retrovie del servizio sociale ai tempi del Covid-19*, in *StudiZancan*, XVII, 6, 2019, pp. 79-82: p. 81.

di cittadini ai quali il servizio sociale avrebbe dovuto prestare particolare attenzione. È stato raccomandato ad esempio di: mantenere il contatto con gli utenti in carico mediante interviste telefoniche; non trascurare gli utenti seguiti a casa, soprattutto in situazioni di particolare vulnerabilità familiare o sociale; lavorare con persone senza fissa dimora e con le vittime di violenza domestica; mantenere sotto osservazione le situazioni di vulnerabilità relative a donne e a minori che necessitano protezione e misure di supporto urgenti¹⁶. Proprio queste situazioni sono aumentate significativamente in questo periodo, con il conseguente ricorso alle forze dell'ordine e ai servizi sociali, anche da parte di utenti stranieri.

Su provvedimento d'urgenza del Capo della Protezione Civile (Ordinanza n. 658/2020), attraverso i servizi sociali, i Comuni hanno provveduto ad assegnare buoni spesa alimentari ai nuclei familiari che, a seguito dell'emergenza Covid-19, avessero subito la perdita o una riduzione significativa delle loro entrate. Tali sussidi sono stati attribuiti alle famiglie che ne hanno fatto richiesta, sulla base di specifiche graduatorie.

Rispetto a questa e ad altre attività, la sfida di *social work* è stata quella di

tracciare nuove possibili vie d'accesso bidirezionale tra cittadini e servizi, nonostante gli handicap comunicativi imposti dall'emergenza sanitaria, senza perdere il contatto con i soggetti più deboli, meno in grado di farsi intendere, di attivarsi di ottenere i benefici del welfare¹⁷.

In questa situazione di emergenza, c'è stato un aspetto comunque positivo: l'esplicito chiarimento circa il diritto costituzionale all'accesso ai servizi sociali previsti dall'art. 22 della legge n. 328/2000, attraverso l'approvazione di un emendamento al decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 ('Decreto Rilancio'), art. 89. Questa disposizione «richiama in-

¹⁶ Gregori E. e Perino A., *The Challenges of Social Work in the Management of the Covid-19*, in *Culture e Studi del Sociale*, 5, 1 (special issue), 2020, pp. 347-361: p. 348.

¹⁷ Gui L., *Spiazzamento e apprendimento dall'esperienza in tempo di Covid*, cit., p. 47.

nanzitutto il tema dei diritti costituzionali che devono essere garantiti, e l'impegno delle regioni ad approntare piani specifici per garantire la continuità dei servizi sociali e assistenziali sul territorio»¹⁸. Com'è stato autorevolmente osservato, si tratta di «una norma importante che rimette al centro dell'agenda politica la realizzazione della rete integrata dei servizi sociali»¹⁹.

1.2 L'impatto di Covid-19 sul modo di operare dei servizi sociali

La diffusione del Covid-19 ha investito il servizio sociale italiano in modo forte, «portando con sé un allarmato e spiazzante disorientamento»²⁰.

Oltre ai motivi di 'spiazzamento' già richiamati nel paragrafo precedente, se ne è aggiunto uno di tipo ambientale. Nel momento in cui gli spazi fisici abitualmente utilizzati non più stati frequentabili, si sono dovuti trovare nuovi modi per entrare nell'ambiente di lavoro ma soprattutto nell'ambiente di vita degli utenti. Questo è avvenuto principalmente attraverso strumenti di comunicazione online – webcam dei personal computer, tablet e smartphone – con modalità di interazione nuove sia per gli operatori che per gli utenti, che hanno messo in evidenza, tra l'altro, come il *digital divide* tra i diversi strati sociali abbia importanti conseguenze anche in merito alle possibilità di accesso ai servizi.

Rovesciando il punto di osservazione, l'esigenza di ricorrere a questi strumenti di comunicazione ha costituito una sfida anche per gli operatori, evidenziando differenze sia nella capacità di utilizzo²¹, sia nella

¹⁸ Gazzì G., *Una comunità professionale e l'emergenza*, cit., p.19.

¹⁹ Turco L., *La legge 328/2000 «Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi» vent'anni dopo*, in *Politiche Sociali /Social Policies*, 3, 2020, pp. 507-524: p. 508.

²⁰ Gui L., *Spiazzamento e apprendimento dall'esperienza in tempo di Covid*, cit., p. 42.

²¹ Ivi, p. 44.

valutazione della loro idoneità a gestire la relazione professionale. Alcuni assistenti sociali, infatti, hanno sottolineato l'importanza di «Non smettere di avere colloqui, seppure protetti. Il contatto visivo con noi è importantissimo»²².

Il cambiamento nelle modalità di relazione con gli utenti, non più faccia-a-faccia ma in gran parte tramite strumenti di comunicazione online ha un'importanza di tipo strategico che non deve essere sottovalutata.

Secondo un orientamento consolidato nella letteratura di studi manageriali, le attività delle organizzazioni che erogano servizi si differenziano da quelle manifatturiere proprio per la necessità che ci sia sempre un contatto, immediato o mediato, tra il personale e il cliente o utente. Nella prospettiva della 'gestione strategica dei servizi'²³, il personale, i clienti e la tecnologia con il supporto fisico costituiscono le tre sotto-componenti del 'sistema di erogazione del servizio', una delle cinque dimensioni analitiche del modello²⁴, che sarebbe l'equivalente del sistema di produzione e distribuzione nelle organizzazioni industriali.

Pur tenendo conto delle specificità delle organizzazioni che operano nei servizi sociali, va ricordato pertanto che «La definizione dell'interfaccia [tra azienda e cliente] è la variabile cruciale che determina gran parte del posizionamento strategico dell'azienda» e che «Ogni spostamento strategico nel modo di concepire l'interfaccia comporta spostamenti di base nei problemi operativi. Ciò generalmente esige una totale riprogettazione dei sistemi di erogazione del servizio e perfino del sistema di gestione del servizio nel suo insieme»²⁵.

²² Simone D., *Servizi sociali e persone immigrate*, in Sanfelici M., Gui L., Mordegia S. (a cura di), *Il servizio sociale nell'emergenza Covid-19*, Milano: FrancoAngeli, 2020, pp. 96-115: p. 106.

²³ Normann R., *La gestione strategica dei servizi*, cit.

²⁴ Le altre quattro dimensioni sono: il concetto di servizio; il segmento di mercato; l'immagine; la cultura e la filosofia.

²⁵ Normann R., *La gestione strategica dei servizi*, cit., p. 104.

2. L'impatto del Covid-19 sulla condizione dei migranti e la risposta dei servizi sociali

Alla fine del 2019, erano presenti sul territorio del nostro Paese circa 5.306.500 residenti stranieri, pari a poco meno del 9% della popolazione complessiva²⁶. Questo dato si inserisce in un trend di lieve crescita rispetto, ad esempio, ai 5.026.150 residenti stranieri del 2015. Si deve tuttavia osservare, all'interno di queste presenze, un calo dei non comunitari regolarmente soggiornanti, scesi nello stesso periodo da circa 3.931.130 a circa 3.615.830 unità. Si tenga inoltre conto del fatto che la numerosità degli stranieri residenti risente anche dell'impatto delle naturalizzazioni. Tra il 2016 e il 2018, infatti, hanno acquisito la cittadinanza italiana circa 460.000 persone di origine straniera²⁷.

Tra le conseguenze dell'aumento dell'incidenza di stranieri sul totale della popolazione residente in Italia, secondo tendenze già affermatesi in Paesi da più lungo tempo destinatari di flussi migratori, c'è stato anche un cambiamento nella composizione dell'utenza dei servizi sociali. È aumentata l'incidenza degli stranieri sul totale degli accessi ai servizi territoriali, mentre una questione particolare è costituita dall'aumento negli ultimi anni anche degli interventi di tutela minorile che riguardano soggetti di cittadinanza non italiana.

L'impatto sul servizio sociale e sui suoi operatori, comprensibilmente, non è da valutare solo in termini quantitativi ma anche qualitativi²⁸. Se è vero che nella loro attività professionale quotidiana, gli assistenti sociali devono costruire relazioni con gli utenti che prendono in carico, interpretare le situazioni, dare un senso a ciò che accade, a maggior ragione

²⁶ IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, Roma, 2020.

²⁷ Ambrosini M., *Sociologia delle migrazioni*, cit., p. 22.

²⁸ Barberis E., Boccagni P., *Il lavoro sociale con le persone immigrate. Strumenti per la formazione e la pratica interculturale nei servizi*, Rimini, Maggioli, 2017; Spinelli E., *Immigrazione e servizio sociale. Conoscenze e competenze dell'assistenza sociale*, Roma, Carocci, 2005.

nei rapporti con soggetti che appartengono a minoranze etnico-culturali e che quindi possono avere diversi quadri valoriali e stili di vita, quest'attività interpretativa si fa più complessa e talvolta più difficoltosa.

Stime risalenti ormai a circa una decina d'anni fa, inducono a ritenere che i servizi sociali siano conosciuti ed utilizzati in qualche forma da almeno un terzo degli immigrati presenti sul nostro territorio²⁹. In generale, inoltre, anche per la loro composizione demografica, si rileva che l'accesso di questi utenti ai servizi sociali avviene prevalentemente per bisogni diversi da quelli espressi dalla popolazione autoctona, ad esempio più per problemi di tipo economico o abitativo che per problemi socio-sanitari o di non autosufficienza³⁰.

La diffusione della pandemia Covid-19 ha colpito com'è ovvio tanto i cittadini italiani quanto quelli stranieri, evidenziando tuttavia alcuni elementi di specificità che hanno avuto riflessi nei bisogni sociali espressi dai secondi, con la conseguente esigenza di attivare risposte da parte dei servizi sociali.

Una considerazione preliminare riguarda il fatto che, soprattutto nella prima fase di diffusione della pandemia, indicativamente nella prima metà del 2020, sono stati rilevati anche diffusi atteggiamenti di ripulsa o discriminazione verso soggetti di origine cinese o asiatica. Si sottolinea come questi atteggiamenti siano stati completamente infondati, in quanti rivolti a persone in gran parte residenti da anni in Italia o addirittura naturalizzati italiani³¹.

Si è diffuso contestualmente anche il timore che l'arrivo di stranieri, soprattutto se in condizione irregolare, potesse favorire la diffusione di questa influenza e di altre malattie, con conseguente richiesta da parte

²⁹ Ivi, p. 29.

³⁰ Per uno studio nell'area genovese, cfr. Massa A., *Utenti stranieri dei servizi sociali territoriali: il caso di Genova*, in *StudiZancan*, XVII, 2, 2019, pp. 36-42.

³¹ Girardelli D., Croucher S.M., Nguyen T., *La pandemia Covid-19, la sinofobia e il ruolo dei social media in Italia*, in *Mondi Migranti*, 1, 2021, pp. 85-104.

di alcune forze politiche di bloccare tutti gli ingressi nei confini nazionali. Com'è stato osservato, tuttavia, «Le ricerche epidemiologiche condotte in occasione di precedenti epidemie mostrano che le migrazioni internazionali, in quanto tali, non sono un fattore di rischio particolarmente significativo nella diffusione degli agenti patogeni e che, in ogni caso, esse sono meno pericolose della mobilità non migratoria»³².

Non si è trattato comunque di un atteggiamento rivolto alla mobilità degli stranieri in generale, ma in particolare di quelli percepiti come 'stranieri poveri'³³. Contestualmente, infatti, si stava sviluppando il dibattito, tutt'ora in corso, su come rilanciare ad esempio i settori del turismo privato, degli eventi congressuali e dei viaggi d'affari, sia in entrata che in uscita dal Paese.

La diffusione del virus, soprattutto nella fase in cui ha costretto i governi a imporre la sospensione delle attività economiche, ha avuto un forte impatto sulle condizioni di vita di molti utenti stranieri dei servizi sociali e costretto altri immigrati a farvi ricorso. Molti tra loro, infatti, sono occupati in settori come la ristorazione o l'edilizia, che sono stati costretti per lungo tempo a una chiusura quasi completa. Colf e badanti, quasi tutte donne, sono state oggetto sia di riduzione di orario di lavoro sia di licenziamenti, se in regola, oppure semplicemente lasciate a casa, se impiegate in modo irregolare.

Molti immigrati inoltre lavorano in attività di produzione o di servizio che prevedono un contatto diretto con il pubblico e con altri colleghi. Molto diffusa tra loro è anche la pratica di coabitare in spazi ristretti, per motivi economici o culturali. Questo li ha esposti in misura maggiore al rischio contagio nelle fasi di picco del Covid-19 e poi all'insorgenza di focolai d'infezione anche in quelle successive.

³² Pastore F., *Migrazioni e pandemia: interazioni empiriche e spunti teorici*, in *Mondi Migranti*, 1, 2021, pp. 19-43: p. 25.

³³ Ambrosini M., *L'immigrazione al tempo della pandemia: nuove difficoltà, scoperte impreviste, opportunità insperate*, in *Mondi Migranti*, 2, 2020b, pp. 9-26: pp. 11-12.

Si potrebbe dire che alle cinque P che hanno caratterizzato finora i lavori degli immigrati, definiti ‘pesanti’, ‘pericolosi’, ‘precari’, ‘poco pagati’ e ‘penalizzati socialmente’³⁴, almeno in questa fase se ne sia aggiunta un’altra: si tratta di lavori (e quindi di lavoratori) particolarmente ‘esposti alla pandemia’.

In questa fase di riduzione dei guadagni, d’altra parte, sono aumentati i problemi per soddisfare bisogni di base e per pagare affitti o mutui, così come per spese di altro tipo, ad esempio per permettere ai figli di seguire le lezioni scolastiche in didattica a distanza. È diminuito al contempo l’ammontare delle rimesse da inviare ai membri della propria famiglia rimasti nel Paese d’origine, proprio quando più ce ne sarebbe stato bisogno, in quanto la pandemia ha colpito molti di essi in modo forte. In queste realtà è sensibilmente aumentata l’esigenza di denaro *out of pocket*, ovvero pagato di tasca propria, per coprire bisogni di tipo sanitario, oltre che per la spesa per beni alimentari e di prima necessità.

Il blocco quasi totale del trasporto aereo, tra l’altro, ha colpito in misura significativa la mobilità intercontinentale di molte persone. Numerosi sono stati i casi di famiglie che sono rimaste per lungo tempo divise su due continenti, con problemi non solo di tipo affettivo ma anche di sussistenza o di accesso ai servizi.

Una lettura dei dati sull’incidenza della povertà tra gli stranieri residenti in Italia, suggerisce che molti di loro si siano trovati in una condizione ‘sindemica’ di fronte allo sviluppo della pandemia. Secondo l’Istat, nel 2018 versavano in una condizione di povertà assoluta circa il 30,3% dei cittadini stranieri, contro il 6,4% dei cittadini italiani. Si tratta di oltre un milione e mezzo di persone per circa 567.000 nuclei familiari, pari al 31,3% del numero complessivo di famiglie che si trovavano in povertà assoluta in Italia³⁵.

In questo quadro dai toni complessivamente negativi, sono stati ravvisati peraltro alcuni effetti positivi (comunque da verificare in un più

³⁴ Ambrosini M., *Sociologia delle migrazioni*, cit., p. 72.

³⁵ Ambrosini M., *L’immigrazione al tempo della pandemia: nuove difficoltà, scoperte impreviste, opportunità insperate*, cit., p. 13.

lungo periodo): si segnalano casi di collaboratrici familiari ‘messe in regola’, così da poter raggiungere il luogo di lavoro in piena legalità, così come un numero crescente di stranieri impiegati nel settore del *delivering*. In concreto, la pandemia ha avuto per lo meno l’effetto «di rendere visibili almeno una parte dei lavoratori giustamente definiti “essenziali”»³⁶.

Nella situazione fin qui descritta, è aumentata la complessità del lavoro degli assistenti sociali con famiglie immigrate e si sono accentuati alcuni degli aspetti problematici già citati.

Come abbiamo già avuto modo di osservare in termini generali, una delle principali criticità riscontrate è senz’altro legata al fatto di lavorare con persone che spesso conoscono poco i servizi sociali oppure che non hanno, nei loro confronti, molta fiducia. Il processo di costruzione della relazione di servizio è pertanto molto più delicato rispetto a quella con autoctoni. Il fatto di continuare o stabilire rapporti non più ‘faccia-a-faccia’ ma tramite mezzi di telecomunicazione rende più difficile per gli operatori lo sforzo di

mettersi nei panni dell’altro, per meglio comprendere le reali situazioni e trovare risposte ai bisogni delle famiglie utilizzando tutte le risorse disponibili, anche quelle in prima battuta meno visibili, per costruire delle efficaci “reti di fronteggiamento”³⁷.

Rispetto all’uso di questi strumenti di comunicazione, è stato osservato come alle difficoltà talvolta riscontrate fra gli operatori si contrappongono spesso «la familiarità e la consuetudine che hanno gli immigrati con queste tecnologie, che rappresentano l’unico canale comunicativo con le proprie famiglie nei paesi d’origine»³⁸.

³⁶ Ivi, p. 15.

³⁷ Massa A., *La relazione con utenti di minoranze etniche nella percezione degli operatori dei servizi sociali. Uno studio nell’area genovese*, in *Lavoro Sociale*, 17, suppl. 4, 2017, p. 57.

³⁸ Simone D., *Servizi sociali e persone immigrate*, cit., p. 107.

Le informazioni veicolate dagli operatori dei servizi sociali, infatti, non sono state circoscritte agli aspetti sanitari, ma hanno riguardato molti ambiti:

dai benefici attivati a livello nazionale e locale, come ad esempio i buoni spesa, alle opportunità offerte dalla rete dei servizi pubblici e del terzo settore attivi sul territorio, ma anche informazioni sulle opportunità offerte *online* per segnalare attività alternative³⁹.

Se anche in condizioni normali gli assistenti sociali talvolta faticano a instaurare una relazione con soggetti che hanno una conoscenza molto limitata della lingua italiana, in queste circostanze è risultato di fondamentale importanza far comprendere la situazione di emergenza sanitaria e spiegare i comportamenti da tenere, con tutti i problemi spesso legati anche alle differenze culturali⁴⁰.

Rispetto ai bisogni economici precedentemente evidenziati, tramite i servizi sociali comunali, molti utenti stranieri hanno avuto la possibilità di entrare nelle graduatorie per beneficiare dei buoni spesa alimentari, così come sono stati indirizzati a ricevere aiuto dalle reti del Terzo settore. Con riferimento a quest'ultimo punto, tuttavia, è stato osservato in alcuni casi l'emergere di

un rapporto pubblico/privato improntato non al rispetto, all'interazione e all'integrazione [...] ma a una mentalità di subordinazione utilitaristica, frutto di una visione angusta delle relazioni sociali, poco rispettosa nei confronti di ciò che nella società civile concorre alla creazione del bene comune⁴¹.

³⁹ Ivi, p. 108.

⁴⁰ Ivi, p. 107.

⁴¹ Cecconi A., *Pubblico e privato sociale al tempo del Covid-19: una relazione difficile ed equivoca*, in *StudiZancan*, IX, 1, 2020, pp. 42-45: p. 42.

3. L'impatto del Covid-19 sulla condizione di richiedenti asilo e rifugiati

La pandemia è esplosa a ridosso di un cambiamento nella normativa di riferimento che ha avuto un notevole impatto sui diritti e sulle possibilità d'inclusione dei richiedenti asilo, in seguito all'emanazione di due decreti, convertiti con le leggi n. 132 del 1 dicembre 2018 e n. 77 dell'8 agosto 2019.

Com'è stato osservato, i due provvedimenti, noti anche come 'decreti sicurezza' (d.l. n. 113/2018 e d.l. n. 53/2019), hanno avuto tra i loro effetti quelli di cancellare di colpo il sistema di accoglienza unico per richiedenti e titolari di protezione internazionale, nonché di modificare, in senso peggiorativo, le fattispecie dei permessi di soggiorno, dando origine a quella che nel dibattito è stata definita come politica dei 'porti chiusi'⁴².

In particolare, il primo dei due decreti ha recato due importanti conseguenze: il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale, con la conseguente impossibilità di accedere ai servizi di welfare⁴³, e la modifica del sistema di accoglienza, che da Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) è diventato Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (Siproimi).

Il d.l. n. 18 del 25 marzo 2020 (Decreto 'Cura Italia') ha prorogato al 31 dicembre dello stesso anno i progetti di accoglienza ai migranti nel sistema Siproimi, mentre ha esteso al 31 agosto la validità dei permessi di soggiorno e degli altri titoli di soggiorno in Italia.

Nel caso di rifugiati e di richiedenti asilo, la pandemia è andata a colpire persone già in una situazione di vulnerabilità collegata all'espe-

⁴² Simone D., *Servizi sociali e persone immigrate*, cit., p. 98.

⁴³ Questa norma è stata bocciata il 31 luglio 2020 dalla Corte costituzionale, che ha così ripristinato il diritto preesistente.

rienza migratoria, e per molti motivi ne ha amplificato la debolezza, oltre a rendere ancora più difficili le condizioni di vita nei centri di accoglienza. In molti casi è stato osservato un forte senso di paura, collegato alla possibilità d'interruzione dell'*iter* per il riconoscimento dello *status* a causa della chiusura delle Questure⁴⁴.

È emerso che gli assistenti sociali, in queste circostanze, «sono stati impegnati in un significativo lavoro relazionale e di accompagnamento per rispondere a bisogni di rassicurazione e di ascolto, di dare senso ad una quotidianità improvvisamente diversa e piena di incognite»⁴⁵.

Il d.l. n. 34 del 19 maggio 2020 (Decreto 'Rilancio') ha previsto ulteriori interventi, introducendo tra l'altro una procedura di emersione del lavoro irregolare di cittadini italiani e stranieri impiegati nei settori dell'agricoltura, del lavoro domestico e della cura della persona.

Una valutazione dei risultati di queste procedure è contenuta in uno studio dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani dell'Università Cattolica del S. Cuore di Milano⁴⁶. Secondo una stima prodotta dai ricercatori coordinati da Carlo Cottarelli, la sanatoria avrebbe fatto emergere circa il 46% della potenziale platea a cui era rivolta. In particolare, sarebbe stata efficace nel settore agricolo ma meno in quello del lavoro domestico, numericamente molto più vasto.

Com'è ricordato in questa indagine, tra il primo giugno e il 15 agosto 2020 sono giunte al Ministero dell'Interno 207.542 domande di emersione, delle quali 30.694 in agricoltura e 176.848 nell'ambito del lavoro domestico, su una platea stimata di circa 451.000 soggetti nel complesso, per tassi di emersione pari rispettivamente al 69% nel primo settore e al 44% nel secondo.

⁴⁴ Ambrosini M., *Sociologia delle migrazioni*, cit., p. 105.

⁴⁵ Simone D., *Servizi sociali e persone immigrate*, cit., p. 106.

⁴⁶ Galli G., Musso G., Tucci F., *Emersione del lavoro irregolare in Italia: la sanatoria del decreto Rilancio è stata efficace?*, paper dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani dell'Università Cattolica del S. Cuore di Milano, 2021.

I motivi per cui queste procedure non sono riuscite a intercettare completamente la platea dei potenziali destinatari sarebbero principalmente due: per un verso, sono mancati adeguati incentivi economici, rispetto al solo rilascio del permesso di soggiorno; per un altro, tali procedure erano soggette a requisiti amministrativi molto stringenti, soprattutto in capo ai datori di lavoro, tali da dissuaderli dalla regolarizzazione.

4. Conclusioni

Lo sviluppo del Covid-19 ha messo sotto pressione anche in Italia il sistema dei servizi sociali, facendo emergere con chiarezza i problemi legati alla scarsità dei finanziamenti e alle differenze territoriali. Per far fronte a questi problemi di sistema ‘esplosi’ con la pandemia, oltre a un aumento dei finanziamenti, sono stati proposti interventi in tre ambiti: potenziamento della rete dei servizi socio-assistenziali (Lep, di cui all’art. 22 della l. n. 328/2000); maggiore integrazione socio-sanitaria; sviluppo di un modello governo partecipato ‘delle’ politiche sociali e socio-sanitarie con gli attori sociali⁴⁷.

La diffusione della pandemia ha avuto un forte impatto sull’organizzazione dei servizi e sul modo di lavorare degli assistenti sociali, con un intenso utilizzo di strumenti informatici e di telecomunicazione. Come per tutti i settori produttivi e dei servizi, ci si chiede se queste forme di ‘lavoro agile’ persisteranno anche in situazioni di ritorno a una qualche ‘normalità’. Poiché questa tendenza è quanto mai verosimile, saranno necessari un ripensamento organizzativo e interventi di formazione per gli operatori rispetto agli strumenti da utilizzare. Così come la DAD, in ambito scolastico, non è la didattica tradizionale fatta al computer, non è la stessa cosa l’assistenza alle persone svolta mediante strumenti telematici.

Detto questo, va riconosciuto che Internet e i social media sono stati molto importanti in queste fasi problematiche, sia per l’organizza-

⁴⁷ Gazzì G., *Una comunità professionale e l'emergenza*, cit., p. 21.

zione di risposte da parte delle famiglie, delle associazioni e dei governi, sia per l'accesso degli utenti a queste forme di aiuto. La rete inoltre ha consentito a molti migranti di 'sentirsi vicini anche stando lontani', tanto con membri della propria comunità locale quanto con parenti e amici residenti in madrepatria.

Con particolare riferimento all'assistenza all'utenza straniera, il lavoro sociale 'ai tempi del Covid' ha accentuato alcuni aspetti problematici del rapporto comunque già presenti, come ad esempio la difficoltà di definire la situazione e cogliere i bisogni di soggetti che possono avere stili di vita e quadri valoriali diversi da quelli dell'operatore, ai quali talvolta si aggiunge una scarsa padronanza della lingua italiana.

È necessario a questo punto che i servizi sociali maturino la consapevolezza di essere parte del *resource environment* dei migranti transnazionali e che imparino a lavorare con altre istituzioni – pubbliche, private o di terzo settore – che fanno parte di questo *cluster* di risorse al quale essi possono accedere.

È importante, infine, che proseguano, o che in alcuni casi addirittura partano, processi di inclusione civica e sociale dei migranti presenti sul territorio, anche grazie al lavoro dei servizi sociali, qualunque sia il loro titolo di soggiorno. Con specifico riferimento alla vaccinazione contro il Covid-19, ad esempio, l'Agenzia Italiana del Farmaco ha ribadito che ne hanno diritto tutte le persone residenti o comunque presenti sul territorio italiano con o senza permesso di soggiorno o documenti di identità, inclusi i possessori del codice STP (Stranieri Temporaneamente Presenti) o ENI (Europeo Non Iscritto), i detentori del Codice Fiscale numerico o quanti ne sono privi, i possessori di tessera sanitaria scaduta e che rientrano nelle categorie periodicamente aggiornate dal Piano Vaccinale⁴⁸. Perché se c'è una cosa che ha insegnato l'esperienza della pandemia è che se ci si vuole salvare tutti, non si deve trascurare nessuno.

⁴⁸ Dal sito dell'Agenzia Italiana del Farmaco: <<https://www.aifa.gov.it/domande-e-riposte-su-vaccini-covid-19>>, consultato il 03/06/2021.

**La comunicazione della crisi,
la crisi della comunicazione.
L'opinione pubblica nel contesto pandemico**
*Luca Raffini**

1. Introduzione. Dalla pandemia all'infodemia

I giorni che vanno dalla fine di febbraio all'inizio di marzo del 2020 ci proiettano, improvvisamente, in uno scenario che, se non fosse vero, potrebbe sembrare la trama di una serie televisiva distopica. C'è una pandemia globale, di quello che impariamo a conoscere come Coronavirus, o Sars Covid-19. L'Italia è il primo Paese al mondo, dopo la Cina da cui il virus si è propagato, a essere coinvolto. Nel giro di pochi giorni i casi si moltiplicano, e il Paese si rivela impreparato a gestire una crisi sanitaria di questo tipo. Il governo, l'11 marzo del 2020, decide di assumere una misura senza precedenti: il lockdown a livello nazionale. Molte delle attività che avevano fino al giorno prima scandito la nostra vita quotidiana vengono improvvisamente sospese. Il contenimento del virus impone una misura radicale di distanziamento fisico – impropriamente definito distanziamento sociale. Confinati, per mesi, nella nostra abitazione – possiamo uscire solo per motivi di comprovata necessità – i mezzi di comunicazione digitale diventano il principale,

* Ricercatore di Sociologia dei Fenomeni Politici, Dipartimento di Scienze Politiche e Internazionali, Università di Genova, luca.raffini@unige.it.

prezioso, strumento che ci consente di mantenere le relazioni sociali. La rete e i social media permettono ai cittadini di ricevere informazioni continue sull'andamento della pandemia, di essere aggiornati sull'evoluzione delle misure di contenimento – scandite, in Italia, dai Dcpm di volta in volta comunicati dal Presidente del Consiglio – e sulle regole da seguire. Ma non solo. Rendono possibile mantenere un canale continuo di comunicazione con i parenti e con gli amici, e, soprattutto, garantiscono – pur se tra non poche difficoltà, e non per tutti in ugual misura – la continuità del lavoro e della formazione, grazie allo *home working* e alla didattica a distanza (DAD). I media digitali hanno rappresentato il principale strumento di comunicazione 'nella' crisi e di comunicazione 'della' crisi. Ma non senza problemi. La comunicazione della crisi ha presto trovato riflesso in una crisi della comunicazione, dovuta alla sovrapproduzione di informazione contrastanti, che ha generato un caos informativo.

Trascorsi pochi giorni dalla dichiarazione dello stato di pandemia, l'OMS interviene per segnalare una nuova emergenza. Non si tratta, stavolta, di un rischio sanitario, ma di una minaccia che proviene dalla comunicazione, e che può avere l'effetto di favorire il diffondersi della pandemia, alimentando comportamenti dannosi per la salute e favorendo la diffusione del panico. È in corso un'infodemia, avverte l'OMS, ovvero un eccesso di informazioni – favorita dall'utilizzo dei social media – molte delle quali contenenti inesattezze o vere e proprie falsità: le cosiddette fake news.

A fronte di una comunicazione istituzionale che è apparsa spesso poco efficace, ambigua o contraddittoria (si pensi alle indicazioni in merito all'uso delle mascherine e, più tardi, agli errori compiuti nelle comunicazioni in merito al vaccino AstraZeneca) l'infodemia – in un quadro che ha reso vieppiù difficile distinguere tra notizie vere, verosimili e false, tra opinioni argomentate e prese di posizione non documentate, tra fonti attendibili e fonti dubbie – ha contribuito a mettere in dubbio le indicazioni fornite dalle istituzioni, ha contribuito alla diffusione di comportamenti scorretti e rischiosi e ha generato ansia.

È proprio su questo duplice carattere della comunicazione, quale principale palcoscenico e quale attore protagonista della crisi, in un contesto di crisi multidimensionale (sanitaria, economica e politica, collettiva e personale)¹, che intendiamo porre l'attenzione in questo contributo. Indagare le dinamiche comunicative nel contesto pandemico – e soffermarsi sulle criticità che sono emerse – consente, da una parte, di indagare da un punto di vista privilegiato la crisi pandemica e, dall'altra, di riflettere sulle caratteristiche della comunicazione nella società digitalizzata, in un contesto che ne ha esacerbato luci e ombre, rischi e opportunità. Il secondo paragrafo introduce i concetti di disinformazione e di misinformazione e indaga i fattori che ne favoriscono lo sviluppo. Nel terzo paragrafo si approfondisce il legame tra disinformazione, populismo e complottismo, e si indagano i nuovi conflitti di tipo epistemico². Infine, il quarto paragrafo propone una riflessione sulle sfide che la crisi pandemica ha posto alla comunicazione politica e alla comunicazione della scienza.

2. Informazione, disinformazione, misinformazione

La nostra conoscenza del mondo è in parte empiricamente esperita, ma prevalentemente di natura astratta e mediata. Avere una rappresentazione distorta della realtà incide in maniera profonda sulle nostre visioni, e proprio per questo, sempre più, il conflitto politico si gioca attorno alla costruzione sociale della realtà. La diffusione di percezioni alterate della realtà è favorita da un deficit di conoscenza, ed è strettamente correlata al livello di istruzione. Un'indagine Eurobarometro³ ha

¹ Alteri L., Parks L., Raffini L., Vitale T., *Covid-19 and the Structural Crisis of Liberal Democracies. Determinants and Consequences of the Governance of Pandemic, Partecipazione e Conflitto*, 14, 1, 2021, pp. 1-37.

² Harambaum J., Aupers S., *Contesting epistemic authority: Conspiracy theories on the boundary of science*, in *Public Understanding of Science*, 24, 4, 2015, pp. 466-480.

³ Eurobarometer, *European citizens' knowledge and attitudes towards science and technology, 2021*, <<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2237>>, consultato il 22/11/2021.

esaminato la conoscenza e gli approcci nei confronti della tecnologia e della scienza da parte dei cittadini europei. Alla domanda ‘è vero che i primi uomini vissero all’epoca dei dinosauri?’ risponde erroneamente di sì il 34% degli italiani: lo stesso dato della Romania. Si tratta degli stessi Paesi che si pongono in coda alla classifica europea per livello di istruzione. Nei Paesi del Nord Europa – ma anche in Portogallo – le risposte sbagliate scendono sotto il 10%. Si tratta di un evidente indicatore dell’ignoranza degli italiani in materia scientifica.

In molti casi la diffusione di percezioni distorte dalla realtà è attivamente alimentata per motivi strumentali. L’Italia è il Paese europeo in cui è più spiccato il divario tra la presenza effettiva di migranti e la percezione diffusa. A fronte di un’incidenza di immigrati, nel 2021, pari all’8,4% della popolazione (peraltro in diminuzione rispetto all’anno precedente)⁴, la percezione è di tre volte superiore: gli italiani stimano che all’incirca una persona su quattro che vive in Italia sia immigrata⁵. Poiché il dato rappresenta una media, possiamo stimare che ci sia una percentuale significativa della popolazione che è sinceramente convinta che gli italiani siano vittima di un’invasione. Non è un caso che proprio la questione migratoria – di regola inquadrata in chiave securitaria – sia tra quelle maggiormente oggetto di fake news. In altri casi la scarsa informazione – in sé non ascrivibile a strategie di disinformazione – ne costituisce, tuttavia, il terreno favorevole. Alla domanda, in questo caso di un Eurobarometro speciale del 2018, sul grado di consapevolezza in merito alla presenza, in Europa, di malattie che continuano a essere potenzialmente mortali, mentre la maggioranza degli europei include l’influenza, insieme al morbillo, alla meningite ed altre, questa è indicata solo da una ristretta minoranza di italiani. Un dato significativo,

⁴ Raffini L., Giorgi A., *Mobilità e migrazioni*, Milano, Mondadori, 2020.

⁵ Istituto Cattaneo, *Immigrazione in Italia tra realtà e percezione*, 2018, <<https://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2018/08/Analisi-Istituto-Cattaneo-Immigrazione-realtà-e-percezione-27-agosto-2018-1.pdf>>, consultato il 22/12/2021.

se pensiamo a uno degli slogan che ha maggiormente circolato nell'opinione pubblica per argomentare l'eccesso di limitazioni: «in fondo si tratta di una semplice influenza»⁶.

Ma perché la rete e i media digitali sono oggi considerati il principale ambito di diffusione delle fake news? Sin dai suoi albori, la comunicazione digitale ha alimentato speranze e paure. È stata vista, dai più ottimisti, come una straordinaria opportunità per ampliare le fonti informative, per permettere a tutti di comunicare attraverso una pluralità di canali e di partecipare attivamente al dibattito pubblico. La comunicazione in rete abbassa i costi – non solo economici – della comunicazione, permette il superamento della netta distinzione tra produttori e destinatari di contenuti comunicativi, affermando la figura del *prosumer*. Favorisce la pluralità e lo scambio orizzontale tra gli utenti.

Eppure, come evidenziava Rodotà, già negli anni Novanta, i media digitali possono rappresentare una 'tecnologia di libertà' ma anche una 'tecnologia di controllo'⁷. Possono rendere gli individui più autonomi, ma anche più eterodiretti. Possono favorire un livellamento delle disuguaglianze, ma anche crearne di nuove: si pensi al divario digitale, che non significa solo disparità di accesso alla rete, ma anche, e soprattutto, diversi gradi di alfabetizzazione digitale. Possono favorire un processo di disintermediazione – riducendo il ruolo di selezione e di filtro, e quindi il potere di costruire l'agenda e di influenzare l'opinione pubblica dei mass media – ma possono anche generare nuove, ancor più forti, dinamiche di mediazione (si pensi a come, oggi, la maggior parte dei flussi comunicativi passi da poche aziende private, come Google e Facebook). Infine, internet e social media possono ampliare le possibilità di informarsi in maniera autonoma, ma possono anche diventare nuovi

⁶ Eurobarometer, *Special Eurobarometer 488, Europeans' Attitudes Toward Vaccination*, 2018, <https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/vaccination/docs/20190426_special-eurobarometer-sp488_en.pdf>, consultato il 22/11/2021.

⁷ Rodotà S., *Tecnopolitica: la democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

mezzi di controllo e di manipolazione. Possono essere strumenti attraverso cui condividere contenuti e aprire spazi di dibattito, e quindi di arricchimento e di apertura del dialogo, ma anche luoghi di creazione di bolle comunicative non dialoganti, all'interno delle quali prendono forma e si rafforzano rappresentazioni distorte della realtà. La pandemia ha amplificato tanto le opportunità offerte da questi strumenti, quanto i rischi e le problematiche a essi connesse.

Negli ultimi anni il tema del possibile uso manipolativo della comunicazione in rete è emerso in occasione della vicenda di Cambridge Analitica, o in seguito alle accuse in merito alle strategie di diffusione di fake news, da parte di fonti russe, miranti a condizionare il voto a favore di Donald Trump, nelle elezioni statunitensi. In Italia, la questione ha iniziato a essere dibattuta a seguito di una rapida, incontrollabile, proliferazione di notizie false, per motivi economici (la notizia falsa, dal momento che genera interesse e viene condivisa, genera visualizzazioni, e quindi introiti) e politici. Le fake news, quando frutto di una consapevole mistificazione, contribuiscono a generare disinformazione. Si può invece parlare di 'misinformazione' quando siamo in presenza di notizie inintenzionalmente false, che sono di norma generate dalla commistione di notizie vere e verosimili, da interpretazioni e collegamenti fallaci, e sono ritenute vere da chi le diffonde.

La rete, per via della sua morfologia, permette una diffusione virale di notizie in forma 'orizzontale'; che non sono, cioè, prodotte dai fonti riconoscibili e certificate, ma che sono generate e rilanciate dagli stessi utenti. Questi, molto spesso non verificano la fonte, soprattutto se, come vedremo, si tratta di notizie che sono propensi ad assumere per vere, perché rafforzano le loro convinzioni e perché solleticano la dimensione emozionale e istintiva, più di quella razionale e cognitiva⁸.

⁸ Chou W-Y.S., Budenz A., *Considering Emotion in Covid-19 Vaccine Communication: Addressing Vaccine Hesitancy and Fostering Vaccine Confidence*, in *Health Communication*, 35, 14, 2020, pp. 1718-1722.

Sappiamo che, anche in un contesto mediatico tradizionale, i cittadini si espongono selettivamente alle informazioni, in quanto sono maggiormente propensi a fruire contenuti prodotti da fonti affini alle proprie visioni del mondo. Si pensi alla scelta del quotidiano, sulla base delle proprie idee politiche. Non solo, in caso di contenuti che si pongono in conflitto con le visioni e le idee del lettore, entrano in gioco meccanismi psicologici di accomodamento, che tendono a ricondurre l'informazione all'interno dei propri schemi pregressi. Nel caso dei media digitali non è più solo l'utente che seleziona i contenuti, ma i contenuti che selezionano l'utente. Ciò come conseguenza degli algoritmi, che propongono a ogni utente i temi e le fonti che si sono in precedenza cercate.

Alla moltiplicazione delle fonti, che produce un sovraccarico informativo all'interno del quale è difficile orientarsi, si affianca la creazione di *filter bubbles* – bolle informative – in cui gli utenti, senza esserne consapevoli, sono sovraesposti ai messaggi che ne confermano e rafforzano le opinioni, creando quello che è stato definito effetto *Eco-chambers*⁹. Il risultato è che chi, per fare un esempio, vedrà su Facebook o su Youtube un video con contenuti anti-vaccinisti, si vedrà proporre dall'algoritmo altri contenuti simili, che se vengono usufruiti accresceranno ulteriormente la selezione, mentre contenuti di tipo diverso tenderanno a diventare marginali. L'effetto è quello di rafforzare la percezione della realtà dell'utente, che si troverà a interagire – si pensi ai commenti postati – con altri utenti che ne condividono le idee. Ne deriva una balcanizzazione della sfera pubblica, che alimenta la polarizzazione e il rifiuto del dialogo, invece del dialogo e del confronto. Ciò favorisce l'individuazione di complotti, nemici, capri espiatori e agisce negativamente sulla qualità del dibattito pubblico e sulla fiducia – sia nei confronti delle istituzioni, sia tra gli stessi cittadini. Si utilizza il

⁹ Flaxman S., Goel S., Rao M.R., *Filter Bubbles, Echo Chambers, and Online News Consumption*, in *Public Opinion Quarterly*, 2016.

concetto di ‘post-verità’¹⁰ per indicare una situazione in cui la crescente sovrapposizione tra fatti e valori, il forte appello all’emotività, la condivisione di credenze diffuse, che proprio in virtù di tale diffusione finiscono per essere accettate come veritiere senza rendere necessario l’onere della prova, pone sullo stesso livello verità contrastanti.

La degradazione dell’informazione e del dibattito pubblico rappresenta una profonda minaccia per la tenuta della democrazia e la diffusione di informazioni false può incidere negativamente sui comportamenti, rischiando, nel caso del Covid-19, di favorire la diffusione della pandemia, neutralizzando le strategie di controllo adottate dalle istituzioni competenti. La Fondazione Italiana per la medicina sociale e per l’innovazione tecnologica¹¹ – sulla base di un’indagine empirica sui contenuti presenti in rete – ha mappato l’entità del fenomeno fake news sui vaccini, identificando le tematiche più toccate. In merito al primo aspetto, sono stati censiti 909 mila utenti in pagine, gruppi o canali sul tema vaccini, di cui 457 mila in contesti ascrivibili a posizioni antivacciniste. Solo in Facebook, si sono contate 96 pagine e 91 gruppi sul tema. Il numero di canali Telegram è minore, ma questa piattaforma ha avuto un ruolo fondamentale ai fini della pubblicizzazione e del coordinamento delle manifestazioni di protesta che si sono sviluppate a partire da agosto 2021, contro l’introduzione del Green pass, e che hanno avuto il loro picco a seguito della decisione del governo di introdurre il Green Pass obbligatorio per accedere al luogo di lavoro. Per quanto riguarda i contenuti, per tre quarti hanno come oggetto la dannosità e gli effetti collaterali dei vaccini. Gli altri aspetti affrontati sono gli interessi economici delle industrie

¹⁰ Harsin J., *Post-Truth and Critical Communication*, *Oxford Research Encyclopedia of Communication*; Ylä Anttila T., Populist knowledge: Post-truth repertoires contesting epistemic authorities, in *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 5, 4, 2018, pp. 356-388.

¹¹ Fondazione per la medicina sociale e l’innovazione tecnologica – Mesit, *Report su Fake news e vaccini Covid-19*, 2021, <<http://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato9626682.pdf>>, consultato il 12/10/2021.

farmaceutiche, il carattere sperimentale dei vaccini, la loro composizione e i presunti effetti sul DNA dei vaccini a mRNA.

L'Unione Europea, nel 2018, pubblica il report prodotto dall'*Independent High level Group on Fake News and online disinformation*¹², che raccomanda gli Stati membri di promuovere la trasparenza delle informazioni online, di favorire lo sviluppo della competenza digitale e informativa dei cittadini, di fornire strumenti di *empowerment* per i cittadini e per i giornalisti, di salvaguardare la diversità e la sostenibilità dell'ecosistema europeo dei media. La stessa Commissione europea, durante la pandemia, ha attivato strumenti di contrasto alla disinformazione online, con particolare attenzione alle fake news sul coronavirus e sui vaccini¹³. Misure del genere sono state adottate dagli Stati membri, compresa l'Italia¹⁴. Anche le principali piattaforme operanti in rete si sono attivate per contrastare il dilagare delle fake news.

Questi provvedimenti – seppur necessari – rischiano di essere poco incisivi se non assumiamo consapevolezza che il fenomeno della disinformazione non trova spiegazione solo con l'ignoranza, e che l'altro, importante, fattore esplicativo è la delegittimazione delle istituzioni.

¹² European Commission, *A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*, <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=50271>, 2018, consultato il 22/11/2021.

¹³ *Tackling online disinformation*, <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/online-disinformation>>, *Contrastare la disinformazione*, <<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/coronavirus/fighting-disinformation/#>>, consultati il 22/11/2021. L'European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) ha pubblicato il Report *Countering online vaccine misinformation in the EU/EEA*, che fornisce agli Stati membri e agli operatori del settore quali strumenti utilizzare per contrastare la disinformazione sui vaccini.

¹⁴ Esempi di progetti italiani in materia di contrasto alla disinformazione segnaliamo IDMO-Italian Digital Media Observatory, coordinato dall'Università Luiss Guido Carli, in collaborazione con una pluralità di soggetti, tra cui la Rai e i principali quotidiani del Paese, <<http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Ue-nasce-a-Roma-l-Osservatorio-italiano-per-digitale-37b0a727-fd4e-4063-b6c4-3b68c626d5b0.html>>, consultato il 22/11/2021.

Se l'ignoranza può contribuire a spiegare perché alcuni individui e alcuni gruppi sociali sono particolarmente esposti alla disinformazione, il secondo fattore spiega perché vi sia oggi una diffusa propensione a ricevere, condividere e diffondere notizie false. Al punto che anche tra i sostenitori di movimenti anti-vaccinisti – attivi nel denunciare l'inutilità e la dannosità dei vaccini, sulla base di argomenti pseudoscientifici – possiamo trovare individui di istruzione medio-alta¹⁵. Si pensi alla percentuale significativa, seppur minoritaria, di medici che prendono parte al movimento antivaccinista sostenendo che il vaccino per il Covid-19 sia inutile o financo dannoso.

Il ricorso alla controinformazione pseudoscientifica è direttamente proporzionale alla sfiducia nei confronti delle istituzioni *mainstream*. Con pseudoscienza¹⁶ indichiamo l'informazione prodotta da esperti – o presunti tali – che assumono posizioni in contrasto con quelle affermate dalla scienza ufficiale, mentre l'etichetta 'controinformazione' indica i media che si dichiarano alternativi ai media *mainstream*, e che in quanto tali affermano la verità che i primi non dicono, perché allineati con gli interessi delle élite.

Nella post-verità il conflitto si sposta dal piano delle opinioni e degli interessi a quello della costruzione della realtà, trasformando tutto in opinione. Tutto diventa soggettivo, indipendentemente da chi afferma, in quanto tutti hanno diritto a esprimere un'opinione – a partire da una negazione della differenza tra conoscenza e opinione. Si tratta di una visione distorta della democrazia, che, in nome dell'orizzontalizzazione delle relazioni e del rifiuto dell'autorità, annulla il riconoscimento della competenza, e pone sullo stesso piano il medico e il paziente, il parere dell'esperto e le 'verità' trovate in rete.

¹⁵ Lello E., *Populismo anti-scientifico o nodi irrisolti della biomedicine? Prospettive a confronto intorno al movimento free vax*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 3, 2020, pp. 479-508.

¹⁶ Tipaldo G., *La pseudoscienza. Orientarsi tra buone e cattive spiegazioni*, Bologna, il Mulino, 2019.

Come scrivono Bennett e Livingston,

la diffusione della disinformazione può essere attribuita al crescente problema di legittimità che affetta molte democrazie. Il declino della fiducia nelle istituzioni compromette la credibilità delle informazioni ufficiali nei media e apre le porte a fonte informative alternative¹⁷.

La proliferazione dei media digitali, in questa prospettiva, non ha fatto altro che amplificare la dispersione e la cacofonia delle voci pubbliche e rendere ancora più difficile generare dinamiche di confronto aperto¹⁸ sancendo, al contrario, l'incapacità di comunicare attraverso le differenze.

La società italiana appare come un contesto particolarmente favorevole alla diffusione della disinformazione: si tratta di un Paese in cui sono presenti tutti i presupposti per un degrado della comunicazione pubblica. Al livello di alfabetizzazione inferiore alla media europea – e che presenta un preoccupante tasso di analfabetismo di ritorno¹⁹ – ovvero di cittadini che non sono in grado di comprendere un contenuto di media complessità, come il bugiardo di un farmaco o un articolo di giornale – si aggiungono la storica fragilità della cultura civica²⁰ e l'orientamento al *particolare*. A ciò si associa una delegittimazione particolarmente acuta delle istituzioni e una spiccata presenza di atteggiamenti antipolitici, alimentati, negli anni, dai partiti 'antisistema' e 'anticasta', dalla Lega al MoVimento 5 Stelle.

¹⁷ Bennett W.L., Livingston S., *Disruptive communication and the decline of democratic institutions*, in *European Journal of Communication*, 33, 2, 2018, pp. 122-139.

¹⁸ Bennett W.L., Pfetsch B., *Rethinking Political Communication in a Time of Disrupted Public Spheres*, in *Journal of communication*, 68, 2, 2018, pp. 243-253; Dahlgren P., *The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation*, in *Political Communication*, 22, 2, 2005, p. 151.

¹⁹ De Mauro T. (2010), *La cultura degli italiani*, Roma-Bari, Laterza.

²⁰ Altan C.T., *La nostra Italia. Clientelismo trasformismo e ribellismo dall'unità al 2000*, Milano, Egea, 2000.

3. Populismo e complottismo

La comunicazione nei media digitali – e in particolare nel social media – favorisce lo sviluppo di una comunicazione di tipo solipsistico, improntata alla semplificazione e all'affermazione di certezze, più che predisposta alla gestione discorsiva della complessità e all'esercizio del dubbio. Vi è, inoltre, una spiccata componente avversariale, mirante cioè a individuare nemici e capri espiatori, più che di tipo cooperativo. In un contesto sociale caratterizzato da un declino pregresso della fiducia, non stupisce che la comunicazione nei media digitale abbia contribuito all'aumento del consenso nei confronti di partiti e movimenti di tipo populista. Questi, nel contesto pandemico, si sono fatti interpreti del disagio e della rabbia dei cittadini, soprattutto nelle fasce più vulnerabili, per cui la crisi pandemica ha avuto effetti particolarmente aspri.

Il populismo può essere definito come un repertorio discorsivo e stilistico che pone al centro un conflitto verticale, tra élite e popolo, a cui corrisponde un conflitto orizzontale, che opera una distinzione manichea tra chi fa parte del popolo e chi non ne fa parte (es. gli immigrati). La proposta politica populista è semplice, in quanto afferma una rottura radicale con le pratiche tipiche dei partiti politici *mainstream*, promettendo la restituzione della sovranità al popolo, definito come un'entità omogenea. Il populismo è caratterizzato da una sostanziale insofferenza nei confronti della pluralità e delle minoranze, nonché dei vincoli dettati dalla Costituzione: afferma una visione della democrazia ridotta all'espressione della volontà della maggioranza. Il populismo, così descritto, è stato definito come una 'ideologia sottile'²¹ che può facilmente riconsiderare la sua proposta politica, identificando di volta in volta i 'nemici' del popolo. Questa lettura del populismo spiega perché, nel contesto pan-

²¹ Mudde C., *The populist Zeitgeist*, in *Government and Opposition*, 39, 4, 2004, pp. 542-563.

demico, i leader populistici siano riusciti a riadattare velocemente il loro discorso, ponendo al centro il contrasto alle misure di contenimento del virus. I populistici, sia quando al governo (Trump, Bolsonaro), sia quando all'opposizione, hanno adottato una postura scettica nei confronti della pericolosità, se non della stessa esistenza del virus, accusando i governi di utilizzare strumentalmente la pandemia per costruire strategie di controllo sulla società. La stessa attitudine critica è adottata nei confronti delle istituzioni scientifiche, rivendicando l'inutilità e la dannosità delle cure ufficiali e dei vaccini, affermando l'efficacia di cure alternative, quali la cloridina. Il populismo si presenta ora come il difensore degli interessi del popolo, a cui promette di restituire sovranità e libertà, contro le élite. Il conflitto, dal piano politico, si estende a un piano cognitivo ed epistemico: il populismo oppone il senso comune e la conoscenza contestuale del popolo – *Doxa* – contro la conoscenza astratta degli esperti – *Episteme*²². Si appella ai contro-scienziati (o pseudo-scienziati), che si considerano liberi dagli interessi e dalle distorsioni della scienza ufficiale.

In questo tipo di conflitto, possiamo facilmente trovare dei paradossi, ben evidenziati da Brubaker²³. Il primo riguarda la relazione tra populismo e crisi. Il populismo fa un uso strategico di quest'ultima e spesso ne produce la percezione, ponendosi come la cura per essa (ad es. la crisi dei migranti). Nel mezzo della pandemia, uno dei principali argomenti dei populistici è che i politici *mainstream* hanno inventato la crisi e/o l'hanno usata per ottenere consenso e controllo sulla società. Di fatto i populistici, mentre minimizzano l'emergenza sanitaria, tentano di capitalizzare le difficoltà economiche per generare malessere politico²⁴. Il secondo pa-

²² Saurette P., Gunster S., *Ears wide shut: Epistemological populism, argutainment and Canadian conservative talk radio*, in *Canadian Journal of Political Science*, 44, 1, 2011, pp. 195-218.

²³ Brubaker R., *Paradoxes of Populism, during the Pandemic*, *Thesis Eleven*, 164, 1, 2021, pp. 73-87.

²⁴ Raffini L., Penalva C., *The problematic relationship between science, politics and public opinion in late modernity. The case of the anti-vax movement in Spain and Italy*, in Eslen-

radosso è che mentre il populismo è solitamente protezionista, durante la pandemia assume, improvvisamente, un atteggiamento anti-protezionista, ostile alla limitazione della libertà individuale, e innalza la bandiera dell'autodeterminazione, mentre accusa l'esistenza di una 'dittatura sanitaria'. Il terzo paradosso riguarda la delegittimazione degli esperti, in un momento in cui queste figure si rivelano più necessarie che mai.

Negazionismo e complottismo rappresentano una sorta di radicalizzazione dell'approccio populista, in cui la sfiducia nei confronti delle élite economiche, politiche e scientifiche giunge al punto di inquadrarle come sistematicamente corrotte, bugiarde e in contrasto con l'interesse del popolo. Il rifiuto della 'verità' scientifica si rovescia in una nuova certezza: le élite occultano la verità e mentono ai cittadini per mantenere il loro potere. Le critiche in merito alla gestione della pandemia giungono alla negazione dell'esistenza della pandemia stessa, che sarebbe creata dalle élite come strumento di controllo – esercitato attraverso la creazione di una dittatura sanitaria.

Il complottismo, paradossalmente, è una risposta all'insicurezza, in quanto offre alcune certezze: i mali della società hanno dei responsabili, che perpetuano una formidabile strategia di dominio sul mondo, di cui pochi eletti sono in grado di cogliere i segni, gettando luce sulla verità e avviando una lotta per aprire gli occhi agli altri. E i media digitali sono i luoghi in cui i 'resistenti' diffondono le loro verità, attaccano i nemici e cercano nuovi alleati/adepti. I complottisti usano un linguaggio di matrice bellica: la guerra, i nemici, la conquista, la resistenza. Ma la metafora della guerra, nel contesto pandemico, non riguarda solo i complottisti e i populisti. A ben vedere, coinvolge, nel complesso, la comunicazione politica e mediatica, che fa ampio utilizzo, oltre all'idea della guerra al virus, di una serie di altre metafore: il coprifuoco, i varchi e i lasciapassare, il nemico e gli alleati, i caduti, gli eroi, a cui si aggiungono gli untori.

Ziya H., Giorgi A. (a cura di), *Populism and Science*, London-New York, Palgrave, 2022, pp. 141-182.

4. La sfida della comunicazione politica e della comunicazione scientifica

Mai come nel contesto pandemico, in una situazione di prolungata emergenza, in cui la popolazione è stata particolarmente esposta ad ansie e paure, e in cui i comportamenti individuali sono stati così importanti nel configurare un equilibrio ottimale tra tutela della salute e salvaguardia dei bisogni economici e sociali, la comunicazione politico-istituzionale e la comunicazione scientifica si sono rivelate cruciali²⁵. Ciò, si è detto, in un contesto avverso, segnato da strumentalizzazioni, distorsioni cognitive, emotività, ansie e preoccupazioni, che hanno spinto alla ricerca di nuove certezze, all'individuazione di nemici a cui attribuire le responsabilità e, di converso, di eroi, in grado di raccontare la verità e di promettere la salvezza. Un clima, si è detto, assai poco favorevole al confronto razionale che tende a 'mischiare' il fatto e l'opinione, a porre sullo stesso piano la conoscenza di un esperto e l'opinione di un presunto tale, a confondere argomentazioni e appelli all'emotività.

Le situazioni di emergenza mettono in contatto diretto cittadini ed esperti, bypassando la mediazione politica ed esacerbando la tendenza alla sovrapposizione tra comunicazione interpersonale e comunicazione pubblica²⁶.

In un contesto di depoliticizzazione delle decisioni – che si ha dal momento che i politici delegano agli esperti le decisioni da assumere – assistiamo a uno speculare processo di politicizzazione della scienza²⁷.

²⁵ Halbertal M., Emergency, Democracy, and Public Discourse, in Maduro M.P., Kahn P.W. (a cura di), *Democracy in Times of Pandemic. Different futures imagined*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.

²⁶ Coombs W.T., Public Sector Crises: Realizations from Covid-19 for Crisis Communication, *Partecipazione e Conflitto*, 13, 2, 2020, pp. 990-1001.

²⁷ Hellstrom T., Jacob M., *Scientification of politics or politicization of science? Traditionalist science-policy discourse and its quarrels with Mode 2 epistemology*, in *Social Epistemology*, 14, 1, 2020, pp. 69-77.

Gli scienziati, nel corso della pandemia di Covid-19, si sono trovati improvvisamente a parlare a un pubblico generale, su fenomeni su cui la stessa comunità scientifica non era in grado di proporre certezze. Si pensi alla questione dei possibili effetti collaterali dei vaccini, agli scenari di evoluzione della pandemia, alla discussione in merito al livello di protezione dei vaccini rispetto alle varianti del virus. Gli esperti sono stati più visibili e hanno assunto, oltre alla funzione di consulenti per i decisori, quella di comunicatori per un pubblico più ampio. Virologi ed epidemiologi sono diventati dunque dei personaggi pubblici, chiamati al contraddittorio con scienziati con opinioni diverse, ma anche con pseudo-scienziati, impegnati nell'affermare una verità scientifica alternativa. Questa dinamica ha esposto gli scienziati a contestazioni e conflitti, li ha portati su un terreno di confine con la politica, e al tempo stesso ha favorito un effetto di spettacolarizzazione. Al punto che professionisti – che fino a pochi mesi prima erano conosciuti solo all'interno della comunità scientifica – si sono trovati a dibattere in programmi televisivi nazionali popolari, confrontandosi con esponenti del mondo dello spettacolo, sono comparsi sulle copertine della stampa rosa, sono stati fotografati in smoking al festival del cinema di Venezia, e in alcuni casi sono stati messi sotto la protezione della scorta, a seguito delle minacce ricevute.

Il contesto pandemico ha reso evidente, alla luce di questi elementi, che la comunicazione politica *dell'emergenza* e *nell'emergenza* richiede strumenti e approcci significativamente diversi rispetto alla comunicazione politica in condizioni 'ordinarie'. Si tratta di un tipo di comunicazione che richiede la compresenza di competenze specifiche, su cui formare appositi professionisti. Ciò diventa ancor più importante al momento che acquisiamo consapevolezza che l'emergenza ormai, da condizione straordinaria e contingente, diventa di fatto un elemento strutturale delle odierne società del rischio²⁸. Pensiamo, al

²⁸ Beck U., *La società del rischio*, Roma, Carocci, 1999.

di là della crisi pandemica, agli effetti della crisi climatica, alle emergenze idrogeologiche, sismiche, o generate da incidenti industriali. In tutte queste situazioni, la crisi della comunicazione rischia di generare un'emergenza nell'emergenza.

LA PROSPETTIVA ECONOMICA

Primavera 2020: l'UE alla prova della crisi Covid-19

*Daniela Preda**

1. L'UE a metà del guado

Nel dicembre 2019 medici locali di Wuhan si trovano a fronteggiare polmoniti misteriose. Il 31 dicembre Pechino comunica il pericolo all'OMS. Wuhan è un grande snodo aereo e ferroviario della Cina, che non verrà fermato sino al 23 gennaio. In quel periodo, sulla base di calcoli statistici relativi agli anni precedenti, si calcola che si sono mosse circa 7 milioni di persone¹. Da quel momento abbiamo assistito al dilagare dell'epidemia nel mondo, a partire dall'Italia. L'11 marzo, l'OMS ha dichiarato lo stato di pandemia² e gli stati, ciascuno per conto proprio, hanno cominciato a mettere in atto misure eccezionali per contrastarla: zone rosse, quarantene, blocco delle comunicazioni, distanziamento sociale, uso delle

* Professore Ordinario di Storia Contemporanea, Dipartimento di Scienze Politiche e Internazionali, Università di Genova, daniela.preda@unige.it.

¹ Santevecchi G., *All'origine del virus. Ora la lotta di Pechino per riscrivere la storia*, in *Corriere della Sera*, 24 marzo 2020.

² W.H.O. (2020), *Managing the Covid-19 infodemic: Promoting healthy behaviours and mitigating the harm from misinformation and disinformation*, <<https://www.who.int/news/item/23-09-2020-managing-the-covid-19-infodemic-promoting-healthy-behaviours-and-mitigating-the-harm-from-misinformation-and-disinformation>> consultato il 22/11/2021.

mascherine, attivazione di gruppi di ricerca per scoprire il vaccino, provvedimenti di carattere economico e sociale.

L'Unione Europea (UE) è stata investita in pieno da questa onda d'urto, insidiata, da un lato, dal ritorno agli interessi e alle politiche nazionali³, chiamata con urgenza, dall'altro, a percorrere la strada di una vera coesione e solidarietà, di politiche comuni, di una statualità europea.

In un primo momento, l'UE è apparsa come paralizzata e la crisi ha favorito l'individualismo degli Stati. È apparsa evidente l'incapacità da parte delle istituzioni europee di dare risposte rapide e adeguate in una situazione eccezionale che avrebbe richiesto l'immediata attivazione di meccanismi di solidarietà e condivisione, al punto che l'eurodeputato dei socialisti e democratici francese, Raphaël Glucksmann ha commentato nel marzo 2020: «Ho vergogna per quest'Europa avara con l'Italia anche a parole»⁴. Si sono verificati anche episodi deprecabili, come quando, il 12 marzo 2020 la presidente della BCE, Christine Lagarde, ha affermato durante una conferenza stampa che la BCE non ha il compito di stabilizzare gli spread, facendo cadere a picco le borse, oppure quando il quotidiano tedesco *Die Velt* ha invitato l'UE a non aiutare l'Italia perché «la mafia sta aspettando i soldi da Bruxelles»⁵. La conseguenza è stata, per un breve periodo, un ritorno delle vecchie logiche nazionaliste e il rafforzamento degli euroscetticismi.

Solo a partire dal 9 marzo, la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha cominciato ad affrontare il problema delle conseguenze economiche della crisi e il primo aprile ha sentito addirittura il dovere di chiedere scusa all'Italia:

Scusateci, ora l'UE è con voi [...] Oggi l'Europa si sta mobilitando al fianco dell'Italia. Bisogna riconoscere che nei primi giorni della crisi,

³ Cfr. Polli S., *UE tra decisioni e percezioni*, in *Affari internazionali*, 6-7 aprile 2020.

⁴ Montefiori S., *Intervista a Raphaël Glucksmann*, in *Corriere della Sera*, 24 marzo 2020.

⁵ Editoriale pubblicato da *Die Velt*, 9 aprile 2020.

di fronte al bisogno di una risposta comune europea, in troppi hanno pensato solo ai problemi di casa propria⁶.

Da quel momento, nell'arco di due mesi, la risposta dell'UE ha cambiato natura, dimostrando una capacità di reazione impensabile e proponendo passi avanti eccezionali verso prospettive di ulteriore integrazione europea, soprattutto in tema di bilancio e fiscalità. Se grandi cambiamenti erano in corso da una decina di anni (l'avvio di un'unione di bilancio e di un'unione bancaria, le prime richieste di un'unione fiscale), la crisi di Covid-19 ha prodotto un'accelerazione eccezionale di questo processo: il Commissario europeo per la Concorrenza nonché vicepresidente della Commissione europea, Margrethe Vestager, ha semplificato gli aiuti di Stato; il Commissario per l'Economia Paolo Gentiloni e il Commissario europeo per la stabilità finanziaria, i servizi finanziari e il mercato unico dei capitali, Valdis Dombrovsky, hanno sospeso il patto di stabilità⁷ (una sospensione che è stata confermata anche per il 2022 dal Commissario Gentiloni⁸); la BCE ha cominciato a pompare liquidità nel sistema. Misure eccezionali che prevedono un piano di rilancio di 750 miliardi di euro, che sarà attivato nel momento in cui gli Stati avranno approvato il nuovo meccanismo delle risorse proprie e sottoposto un piano di rilancio nazionale alla Commissione. Il 20 maggio 2020 è stato presentato Next Generation EU e il Consiglio europeo di luglio 2020 ha fissato l'ammontare del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 a 1.074 miliardi.

A un anno dalle prime misure, Alain Lamassoure ha scritto che la reazione europea, con la decisione di mettere in atto un bilancio stra-

⁶ Cfr. la lettera del Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, a Repubblica, *Scusateci, ora l'UE è con voi*, in *Repubblica*, 1 aprile 2020.

⁷ Il Patto di stabilità è stato sospeso il 23 marzo 2020. Cfr. Council of the EU, *Statement of EU ministers of finance on the Stability and Growth Pact in light of the Covid-19 crisis*, Brussels, Press office - General Secretariat of the Council, 23/03/2020.

⁸ *Commission wants to keep fiscal rules suspended in 2022*, in *EuroActiv*, 03/03/2021.

ordinario, di finanziarlo attraverso un sistema di prestiti, ma soprattutto di emettere titoli di debito europeo da parte della Commissione in quantità significativa e, in prospettiva, di creare imposte europee, può essere considerata «une explosion thermonucléaire»⁹.

L'Europa è tornata a guardare al futuro, un futuro che non si può limitare – come già scriveva nel 2019 Claudio Magris – al «futuro immediato, ansiogeno e paralizzante», al «rattoppo delle proprie falle, rattoppo sempre provvisorio e presto sfilacciato»¹⁰. Già nel 2016, in occasione del conferimento del premio Carlo Magno ad Aquisgrana, Papa Francesco aveva lanciato un monito all'UE: «Che cosa ti è successo, Europa?»¹¹, e aveva parlato di «un'Europa nonna e non più fertile e vivace. Per cui i grandi ideali che hanno ispirato l'Europa sembrano aver perso forza attrattiva, in favore dei tecnicismi burocratici delle sue istituzioni»¹². Nella benedizione *urbi et orbi* della Pasqua 2020, il Papa ha invitato l'Europa a dare nuove prove di solidarietà:

Oggi l'Unione europea ha di fronte a sé una sfida epocale, dalla quale dipenderà non solo il suo futuro, ma quello del mondo intero. Non si perda l'occasione di dare ulteriore prova di solidarietà, anche ricorrendo a soluzioni innovative¹³.

⁹ Avant-propos di Alain Lamassoure, Fondation Robert Schuman, *Europe: les bonnes règles pour retrouver la croissance*, in *Question d'Europe*, n. 596, 17 maggio 2021.

¹⁰ Magris C., in *La Lettura*, 9 febbraio 2019.

¹¹ Discorso del Santo Padre Francesco, in occasione del conferimento del premio Carlo Magno, Aquisgrana, 6 maggio 2016.

¹² Discorso di papa Francesco al Parlamento europeo di Strasburgo, 25 novembre 2014.

¹³ «Dopo la Seconda guerra mondiale, questo amato continente è potuto risorgere grazie a un concreto spirito di solidarietà che gli ha consentito di superare le rivalità del passato. È quanto mai urgente, soprattutto nelle circostanze odierne, che tali rivalità non riprendano vigore, ma che tutti si riconoscano parte di un'unica famiglia e si sostengano a vicenda [...] L'alternativa è solo l'egoismo degli interessi particolari e l'Unione europea ha di fronte a sé una sfida epocale, con il rischio di mettere a dura prova la convivenza pacifica e lo sviluppo delle prossime generazioni». Cfr. Rodari P.,

2. Le ripercussioni economico-finanziarie

Tra gli effetti della crisi causata dal Coronavirus, particolare rilievo assumono le ripercussioni sulla situazione economico-monetaria e della finanza pubblica.

Come già era successo negli anni Settanta, nel corso della lunga crisi avviata con la dichiarazione di Nixon il 15 agosto 1971 sulla non convertibilità del dollaro in oro che decretava la fine del sistema di Bretton Woods, anche dopo la crisi del 2008-2010 e forse ancor più oggi, di fronte alla pandemia del Covid-19, si è registrata una forte ripresa dei nazionalismi economici¹⁴, una sorta di 'si salvi chi può', e una forte spaccatura interna: negli anni Settanta, la divisione era tra Paesi monetaristi e Paesi favorevoli all'UEM, oggi tra Paesi 'frugali' o creditori e Paesi 'cicale' o debitori. I primi creditori accusano i Paesi più deboli di mancanza di rigore ed esigono un sistema capace di far rispettare le regole. I secondi si oppongono a un'austerità imposta dall'esterno e lamentano che la zona euro non sia in grado di offrire le reti di sicurezza indispensabili e talora anzi penalizzi banche, imprese e cittadini a causa di un accesso al credito troppo oneroso.

L'Europa appare paralizzata dalla sua natura intergovernativa, che ne ostacola l'efficacia, e richiede politiche innovative, che sappiano uscire dall'*impasse*. È evidente, infatti, che azioni efficaci non possono essere realizzabili senza competenze e risorse, né tantomeno senza poteri e volontà d'azione. Il 13 marzo 2020, la Commissione europea ha pubblicato una Comunicazione dal titolo *Risposta economica coordinata all'emergenza Covid-19*¹⁵, in cui si afferma, da un

Urbi et Orbi, Coronavirus 'sfida epocale' per l'Europa. No 'alla tentazione del ritorno al passato', in *Repubblica*, 12 aprile 2020.

¹⁴ Si assiste in quel periodo a un regresso dell'integrazione europea al punto che l'obiettivo del mercato unico dell'Unione europea, che era già stato raggiunto alla fine degli anni Sessanta per effetto dei Trattati di Roma, dovrà essere ripreso dall'Atto unico europeo entrato in vigore nel 1987 e fissato al 1992.

¹⁵ COM (2020) 112.

lato, che occorrono soluzioni coordinate a livello europeo, dall'altro che, vista l'entità limitata del bilancio UE, la risposta prioritaria in termini di finanza pubblica dovrà venire dai bilanci nazionali. L'obiettivo è chiaro – assistenza reciproca – ma la capacità d'azione dell'UE dipende in gran parte dagli Stati membri e dalla loro volontà di agire in comune¹⁶.

Il discorso investe prima di tutto il tema dell'aumento del bilancio comune, sul quale gli effetti della crisi Covid-19 si sono immediatamente fatti sentire. Se infatti, nel febbraio 2020, lo scontro fra Stati 'frugali' e Stati 'cicale' avveniva per un aumento dall'1 all'1,11% del PIL, già il mese successivo, per far fronte alle gigantesche spese della ricostruzione, si trattava per un aumento al 2% del PIL. Va sottolineato al riguardo che il problema non è affatto nuovo, ma era già stato affrontato alla fine degli anni Settanta (ancora una volta un periodo di crisi) quando, per facilitare la convergenza delle politiche economiche attraverso il sostegno alle aree più deboli e avviare politiche comuni, il Rapporto Mac Dougall¹⁷ della Commissione europea aveva proposto di aumentare il gettito delle risorse comunitarie attraverso un aumento della spesa pubblica comunitaria al 2,5% del PIL dei Nove.

Le esigenze di un salto di qualità in tema di bilancio sono state ribadite anche, in vista del Consiglio europeo di giugno 2012, su iniziativa del Presidente del Consiglio europeo e in accordo con i Presidenti della Commissione, dell'Eurogruppo e della BCE, con l'invio ai Capi di Stato e di governo di un rapporto dal titolo *Verso un'autentica Unione economica e monetaria*, nel quale si delineavano I quattro ele-

¹⁶ E a poco valgono le esortazioni a «sviluppare un coordinamento stretto e rafforzato tra gli Stati membri» e a «continuare a dimostrare solidarietà e cooperazione nel settore della diagnosi e del trattamento adottate», il 13 febbraio 2020, nelle Conclusioni sul Covid-19 dal Consiglio dell'UE straordinario su *Occupazione, politica sociale, salute e consumatori*.

¹⁷ *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Brussels, Commission of the European Communities, 1977.

menti costitutivi essenziali della futura UEM: un quadro finanziario integrato, un quadro di bilancio integrato, un quadro integrato di politica economica e il rafforzamento della legittimità democratica e della responsabilità»¹⁸.

3. I vincoli della finanza pubblica

Negli ultimi decenni, l'UE si è mossa per cercare di migliorare le procedure di prevenzione e correzione dei bilanci nazionali sia all'interno dei trattati esistenti sia anche all'esterno dei trattati. Gli Stati dell'Eurozona hanno perso in larga misura la sovranità relativa alla formazione del bilancio, che deve essere sottoposto a un giudizio preventivo delle istituzioni europee. L'avvio dell'Unione di bilancio è a sua volta un passo avanti verso la costruzione di un'unione fiscale.

Per affrontare le crisi, a partire dalla fine degli anni Novanta, ispirandosi al principio di 'austerità espansiva', l'UE ha adottato vincoli di finanza pubblica e si è dotata di strumenti d'intervento *ad hoc*.

Come è noto, il Trattato di Maastricht del 1992 ha stabilito alcuni criteri di convergenza per l'entrata in vigore della moneta unica, al fine di rendere più omogenei i sistemi economici dei Paesi membri: stabilità dei prezzi, convergenza dei tassi d'interesse, stabilità dei cambi e delle valute nazionali, sostenibilità della finanza pubblica (deficit pubblico non superiore il 3% del PIL, debito pubblico non superiore al 60% del PIL).

Il Trattato di Maastricht, tuttavia, prevedeva solo criteri quantitativi per l'adozione della moneta unica, senza definire una politica di bilancio da seguire dopo il passaggio all'euro.

Al Consiglio europeo di Dublino del dicembre 1996 ci si pose il problema d'individuare delle regole che consentissero di garantire nel

¹⁸ Commissione europea, *Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie – Lancer un débat européen*, COM (2012) 777, 28 novembre 2012. Cfr. Inoltre Moro D., *Un bilancio per l'Eurozona: obiettivi, procedura, istituzioni*, in *Research Paper del Centro Studi sul federalismo*, 2013.

tempo la tenuta dei meccanismi di convergenza e prevenire disavanzi di bilancio eccessivi nella zona euro dopo l'avvio della terza fase dell'UEM, in cui sarebbero stati fissati i tassi irrevocabili di conversione delle valute partecipanti. Veniva così deciso il Patto di stabilità e crescita, approvato l'anno successivo, al fine di mantenere in salute le finanze pubbliche degli Stati membri.

La crisi finanziaria mondiale del 2008 e la crisi del debito in euro dal 2010 al 2012 rivelavano tuttavia impietosamente che l'UEM non era pronta ad affrontare una recessione o una crisi finanziaria, accentuando lo squilibrio economico tra i Paesi europei e rafforzando le tendenze euroscettiche.

Constatata l'insufficienza del Patto di stabilità e crescita nel far rispettare la disciplina fiscale, il Consiglio europeo introduceva nuove norme, tra cui delle procedure di prevenzione e correzione dei bilanci nazionali all'interno dei Trattati esistenti (il Six Pack e il Two Pack), mentre un ulteriore strumento – il Fiscal Compact – veniva creato, al di fuori dei Trattati istitutivi, con un Trattato di carattere intergovernativo (Trattato di stabilità, coordinamento e governance) *a latere* del Consiglio europeo di Bruxelles del 9 dicembre 2011 e approvato nel 2012 da 25 Stati europei, con l'eccezione di Gran Bretagna e Repubblica Ceca.

Approvato nel suo complesso nel 2011, il Six Pack prevedeva, per un verso, provvedimenti sul tema del debito, delineando una sorta di itinerario di rientro per i Paesi debitori, per l'altro il concerto delle politiche economiche a scadenza semestrale, e introduceva il controllo sul debito per i Paesi più in difficoltà rispetto al parametro del 60% del PIL. Con questi provvedimenti, la Commissione assumeva un potere di 'avvertimento preventivo' che, se inascoltato, può sfociare in sanzioni.

L'anno successivo, il Fiscal Compact affrontava di nuovo il tema dell'equilibrio di bilancio, prevedendo una delega del potere di bilancio da parte dei governi. Esso istituiva inoltre la procedura d'infrazione per deficit eccessivo, qualora il deficit annuale superasse lo 0,5%. In tal caso, lo Stato avrebbe dovuto indicare alle istituzioni europee le riforme strutturali previste per rientrare nei parametri stabiliti nel Patto di

stabilità e crescita. Il percorso verso l'attuazione della convergenza delle politiche economiche e fiscali si rafforzava con la decisione di riunire l'Eurogruppo almeno due volte all'anno. Veniva infine introdotto il concetto per cui a nuove spese devono corrispondere indicazioni sulla copertura delle stesse.

A partire dal 2013, il Two Pack rafforzava a sua volta il coordinamento delle politiche economiche tra gli Stati membri. I due nuovi regolamenti prevedevano che un Paese membro potesse far richiesta di assistenza a un'istituzione europea (EFSM, ESM, EFSF) o a un Paese membro, a un Paese terzo o al FMI, e sottoporsi a un programma di aggiustamento economico deciso dalla Troika (Commissione europea, BCE, FMI). Venivano creati organi indipendenti di monitoraggio con riferimento al rispetto delle *fiscal rules*.

In conseguenza di questi provvedimenti, il bilancio dei Paesi dell'eurozona deve essere oggi sottoposto a un giudizio preventivo da parte delle istituzioni europee. In particolare, la Commissione è chiamata a dare un parere preventivo sulle politiche di bilancio nazionali e a concordare un piano di riforme, nel caso di Paesi con squilibri macroeconomici eccessivi. È stato inoltre introdotto un maggior automatismo nel sistema delle sanzioni. Il Consiglio, in linea di principio, è chiamato a sostenere la proposta della Commissione di infliggere una sanzione a carico di uno Stato inadempiente e può opporsi solo in base a un voto che raccolga la maggioranza qualificata degli Stati.

L'attuazione dei vincoli sulla spesa pubblica ha avuto inizio nel 2016. Tali vincoli sono stati allentati all'inizio della crisi Covid-19.

4. Gli strumenti d'intervento *ad hoc*

Oltre ai vincoli di finanza pubblica, per far fronte alle crisi, la Comunità, già a partire dal 1957, si è dotata di strumenti *ad hoc*. Il primo strumento di sostegno alla crescita adottato dall'allora Comunità europea è stato la Banca Europea per gli investimenti (BEI), la principale istituzione finanziaria multilaterale del mondo, nata nel 1957 con l'obiettivo di sostenere

la crescita dell'economia europea. Dal 1994, al suo interno, è stato creato il Fondo europeo per gli investimenti (FEI), specializzato in operazioni più rischiose. Gli Stati UE sono azionisti della BEI in base al peso della loro economia e del loro capitale in ingresso. Germania, Francia e Italia hanno una quota ciascuno del 18,9%. Con 23 miliardi di capitale versato, oggi la BEI può raccogliere sul mercato 450 miliardi di euro.

Di fronte alla crisi avviata nel 2008, i Paesi europei hanno dovuto predisporre dei meccanismi di difesa dell'Eurozona, anche tramite strumenti di sostegno ai Paesi in difficoltà.

Il 9 maggio 2010, i Paesi dell'eurozona hanno creato la European Financial Stability Facility (EFSF), un meccanismo temporaneo (con scadenza nel 2013) che poteva emettere obbligazioni o altri strumenti di debito sul mercato per raccogliere i fondi necessari alla concessione di prestiti ai Paesi in difficoltà finanziaria o acquistare debito sovrano.

La persistente instabilità finanziaria, tuttavia, avrebbe subito reso evidente l'insufficienza di uno strumento a breve termine e la necessità, al contrario, di risposte più strutturali e di lungo periodo. Così, già nell'ottobre 2010, i Capi di Stato e di governo hanno dato il via, *a latere* dei Trattati comunitari esistenti, al Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di Stabilità (MES), conosciuto anche come 'fondo salva-Stati', firmato il 2 febbraio 2012 ed entrato in vigore nell'ottobre di quell'anno, per fornire assistenza finanziaria ai Paesi dell'eurozona, nel caso in cui tale intervento risultasse indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria dell'area valutaria complessivamente considerata e dei suoi Stati membri.

Il MES sostituiva due precedenti programmi di finanziamento temporaneo dell'UE: l'EFSF e il Fondo europeo di stabilizzazione finanziaria (EFSM)¹⁹. I prestiti del MES sono di norma 'prestiti condizionali',

¹⁹ Il MES aveva un capitale autorizzato di 700 miliardi di euro, di cui 80 dei Paesi membri (quasi il 27% tedesco, il 18% italiano) e il resto raccolto tramite emissione di strumenti del mercato monetario, nonché strumenti finanziari di debito a medio e lungo termine, con scadenze fino a un massimo di 30 anni. Sulla riforma del MES cfr., Servizio studi del Senato della Repubblica, *La riforma del trattato istitutivo del*

al fine d'indirizzare lo Stato a mettere in ordine la propria fiscalità e quindi i debiti, così come succede per altre istituzioni internazionali, prima fra tutte il Fondo monetario internazionale.

Un altro strumento di particolare interesse, adottato nel 2015, è il Quantitative Easing, un piano per l'immissione di liquidità sul mercato grazie all'acquisto, da parte della BCE, di titoli pubblici fino a 60 miliardi di euro al mese. Con l'adozione del Quantitative Easing, diventava possibile usare la moneta come ammortizzatore sociale. L'evoluzione della BCE che, per evitare di finanziare il debito degli Stati, non poteva in origine acquistare titoli sul mercato secondario né titoli di nuova emissione, è stata dunque rimarchevole ed è stata avviata dal famoso discorso del *whatever it takes*²⁰ che il Governatore della BCE, Mario Draghi, pronunciò nel 2012 a difesa dell'euro nel periodo della crisi del debito sovrano. Dal 2015, la BCE ha avviato anche un'attività di vigilanza sulle banche.

5. La prima reazione dell'UE al Covid-19: marzo-aprile 2020

Nell'ambito di una limitata ma significativa capacità di azione, l'UE, dopo un primo momento di smarrimento, ha proposto, nella primavera 2020, alcune importanti misure di emergenza per contrastare la crisi Covid-19. Lo ha fatto in ottemperanza all'art. 4 del Trattato di Lisbona:

In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni

Meccanismo europeo di stabilità, in *Dossier n. 187*, novembre 2019.

²⁰ Discorso del Governatore della BCE, Mario Draghi, alla UKTI's Global Investment Conference, Lancaster House di Londra, 26 luglio 2012.

dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

È evidente come fulcro di questo articolo siano gli Stati membri e come spetti proprio a quegli Stati, che finora si sono opposti all'attribuzione all'Unione di ulteriori poteri, impedendo una risposta europea comune nel campo della sanità, della ricerca, del sostegno alle imprese e nel campo sociale, facilitare all'Unione l'adempimento dei suoi compiti.

Tenendo presente questo quadro d'insieme, è possibile chiedersi quale sia stata l'immediata risposta dell'UE, tra gennaio e aprile 2020, alla pandemia e quali misure di emergenza siano state adottate.

Le prime, caute, risposte europee risalgono a fine gennaio, quando è stato attivato il meccanismo di reazione dell'UE in caso di crisi (IPCR), nella modalità 'condivisione dell'informazione'²¹. Anche in febbraio gli interventi sono stati sporadici: il 1 febbraio sono stati mobilitati 10 milioni di euro per la ricerca contro il virus nel quadro del programma Horizon 2020; il 24 è stato annunciato un sostegno finanziario di 232 milioni di euro per l'OMS, i paesi partner in Africa e la Cina, la ricerca di vaccini e l'aiuto al rimpatrio dei cittadini europei nei rispettivi Stati membri.

Gli interventi si sono intensificati in marzo: il 6 marzo, sono stati mobilitati altri 37,5 milioni di euro per la ricerca di vaccini e per i trattamenti diagnostici, incrementati pochi giorni dopo da altri 140 milioni di euro pubblici e privati (tramite Horizon 2020 e le industrie farmaceutiche); il 12, la BCE ha deciso una dotazione temporanea aggiuntiva di 120 miliardi di euro al fine di sostenere l'economia e ha inoltre imposto l'applicazione di condizioni più favorevoli nel periodo giugno 2020-giugno 2021 per sostenere il credito bancario a favore delle PMI²². Il 13 marzo, la Commissione europea, nella Comunicazione

²¹ L'attivazione piena è stata stabilita il 2 marzo.

²² L'ammontare della dotazione temporanea è stato aumentato il 18 marzo.

già citata, ha presentato misure finalizzate a dare flessibilità di bilancio agli Stati membri, attivando la clausola di salvaguardia del Patto di stabilità e crescita e sospendendo temporaneamente le regole di disciplina di bilancio e i parametri di Maastricht, per consentire agli Stati membri di indebitarsi; ha liberalizzato l'adozione di aiuti di Stato regolamentati (sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali, garanzie di stato per prestiti, assicurazione al credito all'esportazione a breve termine); ha deciso di fornire liquidità alla PMI attraverso la messa a disposizione del Fondo europeo per gli investimenti (FEI) di un miliardo di euro a titolo di garanzia e il rafforzamento degli strumenti già esistenti quali COSME e Horizon 2020 con 750 milioni di euro nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti strategici; ha sbloccato l'accesso al Fondo di solidarietà dell'UE, includendovi anche le crisi sanitarie; ha aumentato a 37 miliardi di euro il piano di investimenti, 8 dei quali concernono prefinanziamenti dei fondi strutturali e di investimento non spesi nel 2019 e di cui non viene chiesto il rimborso. È stato inoltre deciso di utilizzare il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione in sostegno ai lavoratori licenziati e agli autonomi e di prevedere un regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione.

Il 16 marzo, la BEI ha mobilitato fino a 40 miliardi di euro di finanziamenti potenziali per le imprese europee interessate dalla crisi sotto forma di prestiti o sospensione di rimborsi di crediti (aumentati il 6 aprile). Nello stesso giorno la Commissione europea ha proposto gli «Orientamenti sulle misure di gestione delle frontiere in relazione agli aspetti sanitari nel contesto dell'emergenza Covid-19»²³, al fine di coordinare a livello europeo le misure relative ai controlli di frontiera (garantendo, per esempio, passaggi di medicinali, generi alimentari e merci, oltre al rientro nei propri Paesi di cittadini europei). Il giorno successivo, è stato creato un comitato consultivo di epidemiologi e virologi, mentre, il 18 marzo, la BCE ha lanciato un nuovo Programma

²³ COM (2020)1753.

temporaneo (*Pandemic Emergency Purchase Programme*), che permette il riacquisto di titoli e debiti obbligazionari emessi dagli Stati membri e dalle rispettive imprese per 750 miliardi di euro sino a fine 2020. Il 19 marzo, nell'ambito del quadro di protezione civile RescEu²⁴, è stata creata una riserva comune di materiale medico a scala europea, per l'acquisto di respiratori e maschere di protezione.

Il 23 marzo sono stati sospesi gli obblighi del Patto di stabilità e crescita.

Il 26 marzo il Consiglio europeo ha votato un piano di investimenti di 37 miliardi di euro e l'estensione del Fondo europeo di solidarietà a 800 milioni di euro nel 2020. Ha inoltre deciso di attuare un maggior coordinamento per affrontare gli aspetti sanitari dell'emergenza e far rientrare a casa i circa 300.000 europei rimasti bloccati all'estero.

Le misure, spesso poco conosciute dai più, si sono succedute incessantemente nel mese di aprile: il 2, la Commissione europea ha presentato il programma SURE, un meccanismo che prevede 100 miliardi di prestiti a lungo termine ai governi nazionali per finanziare progetti di sostegno alla disoccupazione, quali la cassa integrazione, e sostenere il reddito dei lavoratori; il 6, è stato sbloccato dalla BEI 1 miliardo di euro a favore delle PMI, nel quadro delle misure annunciate il 16 marzo; l'8, il Consiglio ha adottato un piano di aiuti internazionali per 20 miliardi di euro per i Paesi del Vicinato europeo, africani e caraibici. Tra l'8 e il 9 aprile, durante la riunione dell'Eurogruppo presieduta da Mario Centeno, è stato raggiunto un accordo su un fondo per la ripresa di 540 miliardi: 240 miliardi di euro attraverso il MES per le spese sanitarie; 200 miliardi di euro di

²⁴ Il sistema europeo RescUE, per la lotta contro gli incendi e le catastrofi naturali, è stato lanciato nel 2017. Per estensione delle competenze, è stato utilizzato per sostenere gli Stati di fronte alle pandemie. L'art. 222 del trattato sul funzionamento dell'Unione prevede infatti che l'Unione mobiliti «tutte gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri per [...] prestare assistenza a uno stato membro sul suo territorio su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo».

garanzie per gli investimenti a sostegno delle PMI attraverso la BEI; 100 miliardi per il programma SURE.

Il 23 aprile, il Consiglio europeo dava mandato al Presidente della Commissione europea di presentare entro il 6 maggio un programma di Recovery Fund.

L'elenco potrebbe continuare a lungo, ma ciò che preme qui sottolineare è la capacità di reazione dimostrata dall'UE, nonostante i limiti dei suoi poteri e delle sue competenze, di fronte alla crisi pandemica.

6. Scenari di ripresa

Di fronte a una crisi senza precedenti, l'Europa, costretta a uscire dagli schemi ormai obsoleti del passato, ha trovato la forza e le idee per guardare al futuro. Alla ricerca di strumenti eccezionali in grado di fornire risposte adeguate alla pandemia che stava mietendo vittime sul continente, ha attinto a tutte le sue risorse umane, culturali, scientifiche. Gli economisti si sono concentrati sul tipo di interventi da mettere in atto per far fronte alla crisi, soffermandosi in particolare sull'utilizzo di alcuni strumenti d'intervento: BCE, BEI, MES.

Mi sia consentito di ricordare alcuni interventi di particolare interesse e lungimiranza apparsi nella primavera del 2020.

Al centro del dibattito, è stato il ruolo della BCE. Il 25 marzo 2020, in un'intervista al *Financial Times*²⁵, Mario Draghi ha sostenuto la necessità di una linea finanziaria espansiva per affrontare i contraccolpi dell'emergenza Covid-19. Ha ricordato come le guerre siano sempre state finanziate aumentando il debito pubblico, ha spronato a proteggere la popolazione dalla perdita dei posti di lavoro e a difendere la capacità produttiva con immediati sostegni di liquidità. Anche l'economista francese Olivier Blanchard ha scritto che il compito di

²⁵ Mario Draghi intervista al *Financial Times*, 25 marzo 2020, <<https://ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b?>>, consultato il 26/07/2021.

finanziare le spese sanitarie provocate dalla pandemia spetta alla BCE, l'unica istituzione in grado di agire con immediatezza per finanziare queste spese straordinarie.

Un altro strumento considerato cardine della ripresa è stata la BEI, in particolare l'estensione della capacità della Banca Europea degli Investimenti di erogare prestiti garantiti alle imprese. Lorenzo Bini Smaghi, membro del comitato esecutivo della BCE dal 2005 al 2011, ha sottolineato l'opportunità di rafforzare la BEI per consentire di finanziare il rilancio dell'economia europea, con particolare riferimento alle infrastrutture (in primo luogo sanitarie). Ha sollecitato la rapida attivazione del nuovo piano InvestEU e ha ricordando un'altra linea d'intervento, già attivata ma ulteriormente ampliabile, quella del Fondo europeo, che sostiene l'accesso al credito delle PMI²⁶. Anche Alberto Quadrio Curzio ha sostenuto la necessità di rafforzare la BEI, ricordando come sia la BEI sia il MES sia il meno conosciuto EFSM emettano di fatto degli Eurobond, dei titoli obbligazionari. Quadrio Curzio ha affermato che la BEI non avrebbe problemi di condizionalità, potendo erogare prestiti paritari a tutti gli Stati, oppure selettivamente ad alcuni.

I commissari europei Thierry Breton e Paolo Gentiloni hanno a loro volta proposto di creare all'interno della BEI uno strumento *ad hoc* per affrontare la pandemia Covid-19²⁷.

Si sono dimostrati convinti dell'importanza della BEI nel finanziamento della ripresa economica, e quindi delle imprese, anche Alfonso Iozzo e Alberto Majocchi, che con lucidità prospettica hanno messo in evidenza come la ricostruzione debba avvenire sulla base di un nuovo modello di sviluppo sostenibile, sostanzialmente quello previsto all'in-

²⁶ Bini Smaghi L., Solidarietà europea e comuni responsabilità, in *Corriere della Sera*, 2 aprile 2020.

²⁷ Breton T., Gentiloni P., Occorre un fondo per la rinascita. È adesso il momento di salvare l'Unione, in *Corriere della Sera*, 6 aprile 2020.

terno del Green Deal europeo, che rappresenta il fulcro del programma di Ursula von der Leyen²⁸.

Il ricorso prioritario al MES, con una nuova linea di credito dedicata al Coronavirus e senza condizionalità, è stato invece sollecitato da un gruppo di 13 autorevoli economisti europei, VoxEU, il 21 marzo 2020²⁹. Anche Alfonso Iozzo e Alberto Majocchi hanno affermato che il MES dovrebbe essere chiamato a emettere *sustainable bond*, non più *stability bond*, volti quindi non a salvare gli Stati, ma ad avviare l'economia verso un percorso più sostenibile. In definitiva, hanno commentato che, dalla crisi del Covid-19 potrebbe emergere una nuova struttura dell'economia e della finanza europea, finanziata ampiamente attraverso l'emissione di titoli garantiti da risorse proprie che prefigurano l'emergere di una finanza autonoma all'interno dell'Unione, che preveda una *digital tax*, una tassa sulle transazioni finanziarie, la fissazione di un prezzo del carbonio³⁰ nei settori non inclusi nell'ETS³¹.

Sono stati in molti, infine, ad affermare la necessità di una sorta di piano Marshall europeo. Il 25 marzo, lo stesso Presidente belga del Consiglio europeo, Charles Michel, ha anticipato la preparazione di una strategia di stimolo simile al Piano Marshall orientata a mobilitare i fondi dell'UE nel quadro del bilancio europeo. In una lettera a Michel, inviata il 25 marzo, nove leader europei (l'italiano Giuseppe Conte,

²⁸ Iozzo A., Majocchi A., Oltre l'emergenza: verso gli eurobond, in *Commenti del Centro Studi sul Federalismo*, n. 171, 23 marzo 2020.

²⁹ 'Proposta per una Linea di credito Covid-19', appello pubblicato sul portale del sito Vox, <<https://voxeu.org/article/proposal-covid-credit-line>>, da tredici economisti di scuole diverse (Agnès Bénassy-Quéré, Arnaud Boot, Antonio Fatás, Marcel Fratzscher, Clemens Fuest, Francesco Giavazzi, Ramon Marimon, Philippe Martin, Jean Pisani-Ferry, Lucrezia Reichlin, Dirk Schoenmaker, Pedro Teles, Beatrice Weder di Mauro), 21 marzo 2020.

³⁰ Cfr. FMI, *Fiscal Monitor*, ottobre 2019.

³¹ Iozzo A., Majocchi A., *Oltre l'emergenza: verso gli eurobond*, cit.

il francese Emmanuel Macron, il portoghese Antonio Costa, il greco Kyriakos Mitsotakis, l'irlandese Léo Varadkar, la belga Sophie Wilmes, lo slovacco Janez Jansa, il lussemburghese Xavier Better, lo spagnolo Pedro Sánchez), hanno chiesto risorse senza precedenti e decisioni di politica fiscale di analoga audacia, tra le quali uno strumento di debito comune emesso da una Istituzione dell'UE.

Già in aprile, sia il vicepresidente esecutivo della Commissione Europea, Valdis Dombrovskis³², il 14, sia la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, il 15, affermavano che il Piano Marshall sarebbe stato il nuovo bilancio dell'UE 2021-2027.

Si cominciava così a parlare di un Recovery Fund, in grado di trasferire finanziamenti ai Paesi più colpiti e finanziare progetti comuni.

La prospettiva di rilancio più onnicomprensiva è venuta da Lucrezia Reichlin, la quale ha invitato a utilizzare una pluralità di strumenti, con l'obiettivo di ottenere una mutualizzazione del debito, in particolare uno strumento di debito a lungo termine che consenta ai Paesi europei di superare la crisi sanitaria ed economica, condividendo il rischio tra Paesi che hanno diverse condizioni di fragilità, ma solo per la parte di nuovo debito, non di tutto il debito, perché questo significherebbe attivare degli atteggiamenti di chiusura da parte dei Paesi creditori³³.

Il 16 aprile, sempre Reichlin ha sottolineato l'ambiguità dell'Eurogruppo circa la scadenza dei prestiti MES, insistendo non tanto sull'indubbia, a suo parere, positività del prestito MES senza condizionalità, quanto sulla necessità di negoziare proprio sulla scadenza³⁴. Una scadenza breve, di soli due anni, costringerebbe infatti ad attingere alla linea tradizionale di credito che prevede la condizionalità. Un'altra possibile risposta, a suo parere, potrebbe venire dall'amplia-

³² Intervista rilasciata da Valdis Dombrovskis al quotidiano finanziario tedesco *Handelsblatt*, 14 aprile 2020.

³³ Reichlin L., *Più strumenti per l'accordo con l'Europa*, in *Corriere della Sera*, 5 aprile 2020.

³⁴ Reichlin L., *Ecco cosa chiedere all'Europa*, in *Corriere della Sera*, 16 aprile 2020.

mento del programma SURE, di cui riteneva utile anche in questo caso dilazionare la scadenza.

7. Conclusione

Alla fine del suo mandato, l'ex presidente della BCE, Mario Draghi, osservava che il cammino dell'UE verso la capacità di bilancio sarebbe stato probabilmente molto lungo.

La storia ci insegna che i bilanci raramente sono stati creati per il fine generale di stabilizzare, ma piuttosto per conseguire obiettivi specifici nel pubblico interesse. Negli Stati Uniti è stata la necessità di superare la Grande Depressione a determinare l'espansione del bilancio federale negli anni Trenta.

E concludeva:

Quale che sia il percorso intrapreso, è evidente che ora è tempo di più e non di meno Europa. Non lo intendo come un assioma, ma nella più autentica tradizione del federalismo. Quando i risultati possono essere conseguiti meglio dalle politiche nazionali, lasciamo le cose come sono. Ma quando possiamo rispondere ai legittimi timori dei cittadini solo lavorando insieme, l'Europa deve essere più forte³⁵.

La crisi Covid-19 ha di fatto accelerato il processo già avviato, esigendo un balzo in avanti nelle politiche comunitarie. Ha spronato ad aumentare i poteri dell'UE. Ha dimostrato che nessuno scenario è impossibile e nessuna crisi può essere affrontata soltanto a livello nazionale.

Come più volte aveva ricordato Altiero Spinelli e come recentemente ha scritto il presidente del Consiglio di cooperazione economi-

³⁵ Mario Draghi, intervento in occasione del Farewell Event, Francoforte, 28 ottobre 2019.

ca, Andrea Canino, «occorre uscire dalla mediocrità dei compromessi al ribasso»³⁶, risultato dei veti incrociati degli Stati membri, che da tempo caratterizzano le scelte dell'Unione e dimostrare capacità di innovazione. Già nei primi mesi del 2020, nonostante tutte le difficoltà e gli ostacoli posti da singoli Stati, l'UE è riuscita nell'intento, dimostrando che i momenti di crisi sono quelli in cui emergono le risposte più alte, meno prevedibili, in cui si osa di più. La crisi determinata dal Covid-19 è riuscita ad attivare energie inaspettate: innovazione, creatività, progettualità, novità e cambiamento. Ha accelerato i processi in corso, ha attivato risorse nuove.

Non ci è dato sapere come l'UE uscirà dalla crisi, ma quel che è certo è che essa rappresenta nella storia dell'Unione Europea una cesura, un momento di svolta, un'«occasione» storica che mette in gioco l'ingegnosità dei governanti e la loro capacità di visione: può distruggere e indebolire l'Unione, alimentando nazionalismi e populismi, oppure può aiutare a liberare energie creative e a costruire il nuovo che avanza.

³⁶ Canino A., *Le verità da accettare perché l'Europa riparta*, in *Corriere della Sera*, 14 aprile 2020.

La politica economica nella crisi da Covid-19: i suoi indirizzi contestuali e prospettici

*Giovanni Battista Pittaluga**

1. Introduzione

La crisi di Covid-19, sul piano macroeconomico, si è tradotta in una grave recessione. Nel corso del 2020 il PIL nelle economie avanzate è diminuito di 6,3 punti percentuali rispetto al 2019. La fase recessiva è stata indotta principalmente dalle misure restrittive adottate dai governi. Tali misure hanno inciso negativamente sia sull'offerta che sulla domanda. Da un lato, infatti, la riduzione del livello di attività produttiva, dovuta alle restrizioni, i negativi effetti sulla catena della produzione dovuti ai limiti sugli spostamenti di persone e merci hanno determinato una caduta dell'offerta di beni e servizi. Dall'altro lato, la domanda di consumi delle famiglie è crollata sia per i provvedimenti restrittivi che per motivi precauzionali.

I riflessi negativi della recessione da Covid-19 sono stati contrastati dai governi delle economie avanzate con politiche fiscali decisamente espansive. Conseguentemente i disavanzi pubblici in queste economie sono aumentati considerevolmente. In esse, a seguito di ciò, è aumentato significativamente il rapporto debito pubblico e PIL. Di qui l'emergere di domande sulle prospettive delle economie avanzate, in primis di come si potrà ricon-

* Professore Emerito di Economia Politica, Università di Genova, pittagb@unige.it.

durre a livelli normali l'ammontare del loro debito pubblico e quale ruolo in questo processo avranno la politica monetaria e le banche centrali.

Questo contributo costituisce un tentativo di dare una risposta a queste domande. Esso è articolato in tre paragrafi. Il primo paragrafo è dedicato a mostrare gli effetti macroeconomici della crisi di Covid-19 e le politiche economiche di contrasto. Nel secondo paragrafo si cerca di chiarire se, a seguito di queste politiche, si stia delineando una dominanza fiscale della politica monetaria. Il terzo paragrafo, infine, affronta il problema di come gli elevati livelli del debito pubblico delle economie avanzate potranno essere riassorbiti e del ruolo che in questo processo potrà avere la repressione finanziaria. Nelle Conclusioni si danno alcune indicazioni sulle prospettiche linee di policy dei governi delle economie avanzate.

2. La crisi di Covid-19 e le politiche economiche di contrasto ad essa

Sotto il profilo economico la crisi da Covid-19 ha comportato simultaneamente uno shock da offerta e uno shock da domanda. Sul lato dell'offerta, a seguito delle misure adottate dai governi, essa, da un lato, a causa dei lockdown ha inciso negativamente sul livello di attività economica, dall'altro lato, attraverso le limitazioni sui trasporti e il bando a importazioni provenienti da certi Paesi, ha infirmato la cosiddetta 'catena produttiva'.

Sul lato della domanda, le restrizioni imposte al comportamento degli individui e la caduta del reddito di certi operatori, *in primis* di quelli occupati nel settore dei servizi, hanno determinato una rimarchevole caduta della domanda.

A seguito dei due tipi di shock appena menzionati nelle economie avanzate, nel 2020, il PIL reale è diminuito del 4,7% circa, in misura più elevata che nelle economie emergenti e in via di sviluppo, dove la diminuzione del PIL nello stesso periodo è stata del 2,2% (Tabella 1).

Allo scopo di attenuare l'entità della caduta del PIL e contrastarne le ricadute sociali, i governi dei Paesi avanzati hanno dato corso a politiche monetarie e fiscali particolarmente espansive. I tassi di interesse

Tabella 1 – Andamento del Pil dei G-7 (variazioni percentuali annue)

Paesi	2003-2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Canada	1,9	2,3	2,9	0,7	1,0	3,0	2,4	1,9	-5,4	5,0
Francia	1,2	0,6	1,0	1,1	1,1	2,3	1,9	1,5	-8,2	5,8
Germania	1,1	0,4	2,2	1,5	2,2	2,6	1,3	0,6	-4,9	3,6
Giappone	0,7	2,0	0,3	1,6	0,8	1,7	0,6	0,3	-4,8	3,3
Italia	-0,1	-1,8	0,0	0,8	1,3	1,7	0,9	0,3	-8,9	4,2
Regno Unito	1,4	2,2	2,9	2,4	1,7	1,7	1,3	1,4	-9,9	5,3
Stati Uniti	1,8	1,8	2,5	3,1	1,7	2,3	3,0	2,2	-3,5	6,4
Economie avanzate	1,7	1,4	2,1	2,4	1,8	2,5	2,3	1,6	-4,7	5,1

Fonte: FMI, World Economic Outlook, aprile 2021; Legenda: * Proiezioni.

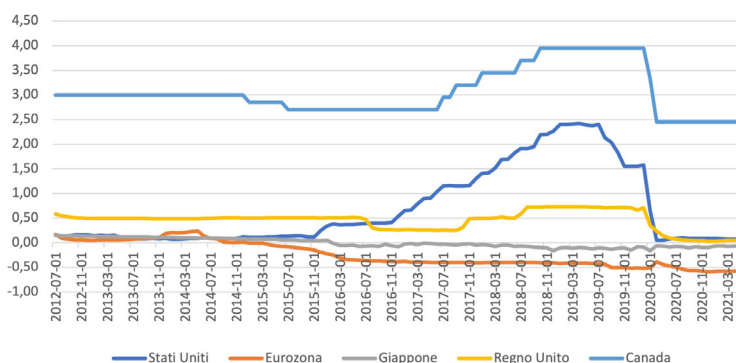


Figura 1 – L'andamento dei tassi di interesse di policy

Fonte: FRED Database.

di policy sono stati portati dalle banche centrali di questi Paesi a livelli minimi, in alcuni casi a livelli negativi (Figura 1).

Imponente è stato l'ammontare delle operazioni di Quantitative Easing (QE) poste in atto da queste istituzioni allo scopo di mantenere

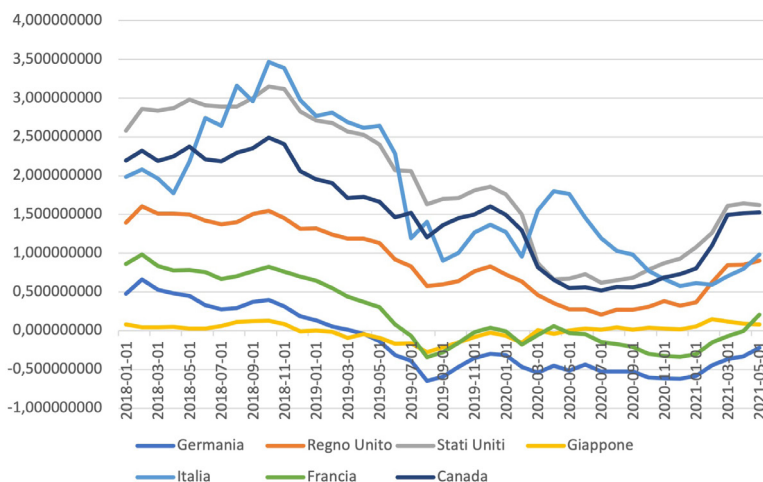


Figura 2 – Tassi di interesse sui titoli pubblici a 10 anni

Fonte: FRED Database.

bassi i tassi di interesse a lungo termine e conseguentemente contenuta l'inclinazione della curva dei rendimenti (Figura 2).

Alle operazioni di QE si è associato, oltre che una pronunciata crescita dei bilanci delle banche centrali, un sensibile aumento della base monetaria e della moneta. Ciò è in contrasto con quanto accadde dopo la crisi finanziaria globale, quando ad un rimarchevole aumento della base monetaria non corrispose un aumento della quantità di moneta. Il diverso andamento di quest'ultimo aggregato riflette la diversa origine delle due crisi.

Mentre la crisi finanziaria del 2008 derivò da una bolla creditizia indotta dal comportamento imprudente di parte del sistema bancario dei Paesi avanzati, *in primis* gli Stati Uniti, la crisi da Covid-19 è derivata da misure restrittive adottate dai governi per prevenire una rapida diffusione della pandemia.

Nel periodo successivo al collasso di Lehman Brothers il moltiplicatore monetario nelle economie avanzate, in particolare negli Stati Uniti e nell'area dell'Euro, diminuì considerevolmente dati gli ingenti accantonamenti di liquidità delle banche.

In corrispondenza della crisi di Covid-19, viceversa, la domanda di prestiti delle imprese è stata elevata. Da ciò e dalla caduta della domanda di consumi delle famiglie è derivata un'elevata crescita dei depositi e della moneta nelle economie avanzate. Tra il 2019 e il 2020 l'aggregato ampio di essa, M2, è aumentato del 25,3% negli Stati Uniti e dell'11,8% nell'area dell'euro.

La politica monetaria accomodante delle banche centrali nella crisi di Covid-19 ha avuto due obiettivi principali.

Il primo di questi è stato quello di sostenere la domanda aggregata. Il basso costo del denaro era finalizzato a sostenere la domanda di investimenti, evitandone il tracollo. I bassi tassi di interesse prevalenti sui mercati monetari e finanziari e gli effetti ricchezza ad essi collegati contribuivano, inoltre, a frenare la caduta della domanda di consumi.

Il fatto che le economie avanzate siano state colpite da uno shock comune e simultaneo, abbiano adottato politiche monetarie pronunciatamente accomodanti e l'ingente offerta di dollari da parte della Fed attraverso Bilateral Swap Agreements hanno fatto sì che la volatilità dei tassi di cambio sia rimasta relativamente contenuta, soprattutto se paragonata al suo andamento in corrispondenza della crisi finanziaria globale del 2008 e alla grande recessione (Figura 3).

La contenuta volatilità dei tassi di cambio evidenzia il fatto che le banche centrali si sono astenute da 'guerre valutarie', privilegiando un comportamento cooperativo. In questo modo si sono evitate forme di guerre commerciali allo scopo di sostenere le esportazioni e sfavorire le importazioni.

Il sostegno alla domanda aggregata da parte dei governi è venuto, ancor più che dalle politiche monetarie accomodanti, da politiche fiscali estremamente espansive. Queste politiche si sono tradotte in tutti i Paesi avanzati in pronunciati disavanzi dei bilanci pubblici (Tabella 2).

Nel 2020 tali disavanzi, nelle economie avanzate, sono risultati mediamente pari a -11,7%: erano stati sensibilmente inferiori nel 2009 dopo la crisi finanziaria globale. Il sostegno alle economie attraverso la politica fiscale ha assunto nei Paesi avanzati principalmente due forme:

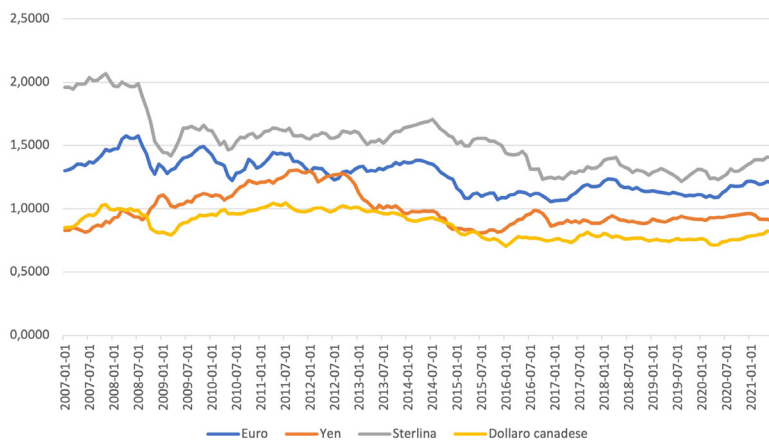


Figura 3 – Volatilità dei tassi di cambio (tassi di cambio con il dollaro)

Fonte: FRED Database.

misure di ‘stimolo’ e misure di ‘sollevio’¹. Le misure fiscali di ‘stimolo’ sono finalizzate a sostenere la domanda interna e sono state rappresentate da incrementi della spesa pubblica. Per contro, le misure di ‘sollevio’ sono state dirette a stabilizzare la produzione, ovvero l’offerta, attraverso tagli di tasse o moratorie delle stesse. Il primo tipo di misure, tuttavia, è stato di gran lunga prevalente. Nelle economie avanzate, infatti, mentre le entrate fiscali sul PIL sono rimaste sostanzialmente stabili, intorno al 35,6%, l’incidenza della spesa pubblica sul PIL tra il 2019 e il 2020 è passata dal 38,6 al 47,4%.

Gli ampi disavanzi pubblici delle economie avanzate sono stati finanziati principalmente con debito. In questi Paesi mediamente l’incidenza del debito pubblico sul PIL tra il 2019 e il 2020 è passata dal 103,8 al 120,1%. Era del 69% nel 2007. Nei Paesi dell’area dell’euro a fine 2020 l’incidenza del debito pubblico sul PIL presentava un elevato grado di dispersione (Tabella 3).

¹ Cfr. Makin A.J., Layton A., *The global fiscal response to Covid-19: risks and repercussions*, in *Economic Analysis and Policy*, 69, 2021, pp. 340-349.

Tabella 2 – Saldi di bilancio pubblico (in percentuale del Pil)

Paesi	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Canada	-2,5	-1,5	0,2	-0,1	-0,5	-0,1	0,3	0,5	-10,7	-7,8
Francia	-5,0	-4,1	-3,9	-3,6	-3,6	-2,9	-2,3	-3,0	-9,9	-7,2
Germania	0,0	0,0	0,6	1,0	1,2	1,4	1,8	1,5	-4,2	-5,5
Giappone	-8,5	-7,9	-5,9	-3,9	-3,8	-3,3	-2,7	-3,1	-12,6	-9,4
Italia	-2,9	-2,9	-3,0	-2,6	-2,4	-2,4	-2,2	-1,6	-9,5	-8,8
Regno Unito	-7,6	-5,5	-5,5	-4,5	-3,3	-2,4	-2,2	-2,3	-13,4	-11,8
Stati Uniti	-8,0	-4,6	-4,1	-3,5	-4,3	-4,6	-5,4	-5,7	-15,8	-15,0
Economie avanzate	-5,5	-3,7	-3,1	-2,6	-2,7	-2,4	-2,5	-2,9	-11,7	-10,4

Fonte: FMI, Fiscal Monitor Reports, aprile 2021. Legenda: * Proiezioni.

Tabella 3 - Debito pubblico dei G-7 (in percentuale del Pil)

Paesi	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Canada	85,4	86,1	85,6	91,2	91,7	88,8	88,8	86,9	117,8	116,3
Francia	90,6	93,4	94,9	95,8	98,0	98,3	98,0	98,1	113,5	115,2
Germania	81,1	78,7	75,6	72,3	69,3	65,1	61,8	59,6	68,9	70,3
Giappone	226,1	229,6	233,5	228,4	232,5	231,4	232,5	234,9	256,2	256,5
Italia	126,5	132,5	135,4	135,3	134,8	134,1	134,4	134,6	155,6	157,1
Regno Unito	83,2	84,2	86,1	86,7	86,8	86,3	85,8	85,2	103,7	107,1
Stati Uniti	103,4	104,8	104,6	104,7	106,6	105,6	106,6	108,2	127,1	132,8
Economie avanzate	105,6	104,2	103,6	103,0	105,5	103,1	102,5	103,8	120,1	122,5

Fonte: FMI, Fiscal Monitor Reports, aprile 2021. Legenda: * Proiezioni.

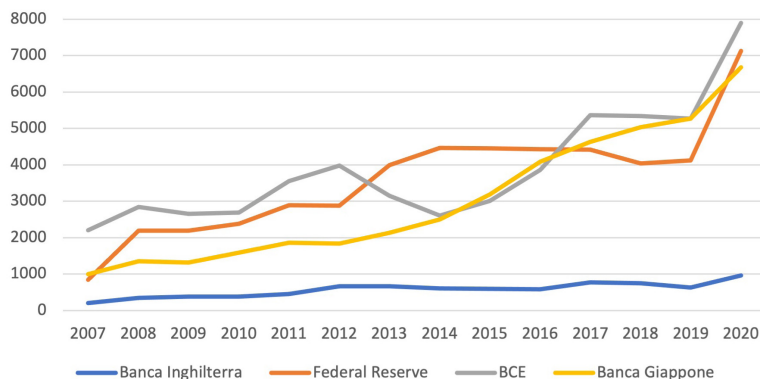


Figura 4 – Totale attivo delle banche centrali (Migliaia di miliardi di dollari USA)

Fonte: Thomson Reuters Datastream.

Nonostante il considerevole aumento di emissione di titoli pubblici, i tassi di interesse su di essi, anziché aumentare, sono diminuiti. A ciò hanno contribuito pressoché esclusivamente le operazioni di QE poste in atto dalle banche centrali a seguito delle quali la dimensione dei bilanci delle banche centrali è aumentata considerevolmente (Figura 4).

Tuttavia, livelli elevati di debito implicano che i governi si trovano di fronte al bisogno di rinnovare crescenti ammontari di debito in scadenza e al tempo stesso a quello di finanziare debito di nuova emissione².

L'elevata crescita del debito pubblico nei Paesi avanzati intervenuta a partire dalla crisi finanziaria globale ha posto in una prospettiva nuova la relazione tra politica monetaria e politica fiscale.

3. Dalla dominanza monetaria alla dominanza fiscale

Dopo la Grande Inflazione degli anni Settanta, per diversi decenni l'obiettivo delle banche centrali è stato quello della stabilità dei prezzi. A questo scopo sono state adottate riforme che hanno ampliato l'indipen-

² Nell'area dell'euro, il lancio dell'European Recovery Fund ha consentito di alleviare i problemi dei Paesi con i più alti livelli di debito pubblico.

denza di queste istituzioni dagli organi elettivi. Nello stesso tempo, nella gestione della politica monetaria si sono introdotte regole, *in primis* l'*inflation targeting*, volte a vincolare le banche centrali a perseguire politiche virtuose e a piegare le aspettative inflazionistiche degli operatori.

Anche la finanza pubblica doveva essere indirizzata al conseguimento di questo obiettivo. Di qui l'enfasi sulle politiche di austerità. Questa fase di dominanza della politica monetaria sulla politica fiscale può considerarsi finita con la crisi del 2008. In corrispondenza di quella crisi, infatti, soprattutto negli Stati Uniti, l'ingente liquidità immessa nel mercato monetario si associò a politiche fiscali espansive.

Dopo quella crisi, le economie avanzate hanno presentato tassi di crescita contenuti della produttività e del PIL. Conseguentemente, il tasso di interesse reale di equilibrio, che rappresenta la crescita economica di lungo periodo, mostra un trend decisamente discendente. Corrispondentemente, il tasso di interesse di policy, fissato dalla gran parte delle banche centrali dei paesi avanzati sulla base della regola di Taylor,³ è stato portato a livelli prossimi a zero.

Il 'limite zero' dei tassi di interesse nominali, il cosiddetto *zero-lower band*, è diventato la caratteristica di base della politica monetaria in questi Paesi.

Ne sono derivate due conseguenze principali. In primo luogo, essendo i tassi di interesse di policy al loro livello minimo, la politica fiscale è diventata lo strumento più importante delle politiche di stabilizzazione. La politica monetaria è divenuta, quindi, uno strumento complementare di queste politiche.

In secondo luogo, dati i bassi livelli dei tassi di interesse di policy, il costo del debito pubblico è diminuito considerevolmente dato l'andamento dei tassi di interesse di mercato (Figura 2).

³ Tale regola prevede che il tasso di interesse di policy dipenda dal tasso di interesse reale di equilibrio, dallo scostamento del tasso d'inflazione effettivo da quello desiderato e dall'*output gap*.

Ciò sta a significare che questi Paesi, allo scopo di stabilizzare l'onere del debito pubblico, non devono conseguire avanzi primari di bilancio. L'assenza di questo vincolo può dar luogo a forme di *moral hazard*: qualche governo può essere tentato di condurre politiche di disavanzo nella convinzione che può coprire gli squilibri di finanza pubblica accrescendo il suo debito dato il suo basso costo. Un comportamento di questo tipo è rischioso dal momento che il differenziale tra r e g fluttua: a fasi in cui tale differenziale è negativo seguono fasi in cui esso è positivo e così via.

Qualora la forma di *moral hazard* appena descritta si verificasse, la politica monetaria assumerebbe un ruolo passivo rispetto alla politica fiscale. Quello rappresentato è un rischio prospettico. Nella fase attuale le banche centrali conservano margini di indipendenza. In particolare, esse sono tuttora in grado di evitare che l'elevata crescita della base monetaria e della moneta dia luogo a un significativo aumento del tasso di inflazione. In che modo esse possono evitare questo rischio si può comprendere chiarendo la distinzione tra '*helicopter money*' e QE.

La principale differenza tra questi due tipi di intervento sta nel fatto che con l'*helicopter money* il governo ottiene dalla banca centrale direttamente moneta per finanziare i suoi acquisti di beni e servizi. In questo modo la moneta viene immessa direttamente nel sistema economico.

Nel caso del QE la banca centrale compra titoli obbligazionari, in alcuni casi non solo pubblici ma anche privati, già sul mercato. In questo modo essa, da un lato, accresce la liquidità del sistema, *in primis* delle banche, dall'altro lato, mantiene su livelli bassi i tassi di interesse di mercato rispetto a quelli che in assenza dei suoi interventi altrimenti prevarrebbero. In questo modo, operazioni di QE mettono in grado le banche di soddisfare la domanda di credito dei privati, *in primis* delle imprese, e il governo di finanziarsi ad un costo relativamente basso. Dunque, nel caso del QE il canale di trasmissione della politica monetaria rimane il tasso di interesse, per contro, nel caso dell'*helicopter money* la disponibilità di saldi monetari reali assume un ruolo determinante nella trasmissione degli impulsi monetari. Ciò fa sì che ricorrendo a politiche di QE sia più agevole per le banche centrali contrastare rischi di inflazione. Infatti, nel caso in cui

questo rischio emerga, esse possono elevare il tasso di interesse di policy e attraverso gli effetti di una manovra di questo tipo influire sul livello del moltiplicatore e, quindi, sulla quantità di moneta del sistema.

Quanto appena esposto vale a livello teorico. Infatti, la scelta di elevare il tasso di interesse di policy può essere ostacolata da situazioni di fragilità finanziaria dello stato o delle imprese private. In particolare, l'innalzamento del tasso di interesse di policy potrebbe rendere *r > g*. Questo differenziale persistentemente positivo renderebbe il debito pubblico insostenibile. Il Paese rischierebbe il default sul debito sovrano. Considerazioni analoghe possono farsi con riferimento al settore privato, di parte del quale alcune banche centrali, *in primis* la Fed, nell'ambito delle operazioni di QE hanno acquistato titoli obbligazionari.

Nel contesto appena delineato non stupisce che i banchieri centrali, preoccupati che una riduzione dei loro margini operativi ne pregiudichi l'indipendenza, raccomandino ai governi di riguadagnare 'spazio fiscale' una volta superata la fase acuta della crisi di Covid-19. Tale spazio può essere riguadagnato solo in cinque modi:

- i.* Attraverso l'autoliquidazione;
- ii.* Attraverso elevati tassi di crescita del PIL reale;
- iii.* Attraverso tagli dei disavanzi;
- iv.* Attraverso forme di default;
- v.* Attraverso forme di 'repressione finanziaria'.

Con riferimento al punto *i.* è da ricordare che le risorse ottenute indebitandosi, se investite in attività produttive, generano di per sé le risorse per pagare gli interessi sul debito e restituirne l'ammontare in conto capitale. Tuttavia, nel caso della crisi di Covid-19, le risorse ottenute attraverso l'indebitamento sono state impiegate soprattutto per sostenere la domanda e, quindi, non possono essere autoliquidanti.

Quanto al punto *ii.* pare evidente che, dato un certo ammontare di debito pubblico, un'elevata crescita del PIL favorisce una diminuzione del rapporto tra questo debito e il PIL. Ciò non è facile da conseguire

per ragioni diverse, non ultime quelle demografiche. L'invecchiamento della popolazione è considerato dall'ipotesi della 'stagnazione secolare' una delle principali cause della bassa crescita del PIL delle economie avanzate negli anni recenti. Lo stesso invecchiamento demografico rende difficilmente comprimibile la spesa pubblica (punto *iv*). Negli anni avvenire, anzi, l'ammontare di componenti di quest'ultima, come la spesa sanitaria, è destinato a crescere. D'altra parte, aumenti della tassazione frenerebbero la crescita del PIL reale, finendo per aggravare l'incidenza su quest'ultimo del debito pubblico.

Quanto al punto *iv*, ovvero il ricorso a forme di default, difficilmente potrà assumere la forma di un rifiuto esplicito a ripagare il debito da parte di qualche Stato. Tuttavia, un ridimensionamento parziale, se con ciò si intende un'erosione parziale del valore reale del debito pubblico dovuta ad un aumento del tasso di inflazione, anche se contenuto entro il 4-5%, è possibile.

Le banche centrali dei Paesi avanzati potrebbero condividere l'obiettivo di un innalzamento del tasso di inflazione rispetto ai livelli antecedenti la crisi di Covid-19 per favorire l'affermarsi di tassi di interesse reali negativi in un contesto di tassi di interesse *zero bound* e stimolare la crescita.

4. Verso una fase di repressione finanziaria?

Il termine 'repressione finanziaria' fu coniato da McKinnon⁴ per indicare politiche di vario tipo che consentano al governo di sottopagare i risparmiatori che ne acquistano titoli di debito. Tali politiche comprendono forme di prestito forzato allo stato imposte a fondi pensioni o ad altre istituzioni finanziarie, *caps* sul tasso di interesse sui titoli pubblici, controlli sui movimenti di capitali, e altro.

⁴ McKinnon R.I., *Money and capital in economic development*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1973.

I governi in passato hanno fatto ricorso a misure di questo tipo per ridurre il livello del debito pubblico. Esse, al pari dell'inflazione inattesa, rappresentano una forma di tassazione opaca. In quanto tale, essa per i governanti è preferibile a forme di tassazione esplicite dal momento che la sua imposizione ha un più basso costo politico⁵.

Tra il 1945 e il 1980 il ricorso a forme di repressione finanziaria fece sì che in molti Paesi avanzati il tasso di interesse reale sui titoli pubblici fosse negativo. Infatti, in quegli anni tale tasso di interesse fu mediamente a -0,3% negli Stati Uniti e particolarmente basso in alcuni Paesi europei, come l'Italia (-4,6%) e la Francia (-4,6%).

I bassi tassi di interesse reali contribuirono in modo determinante a ridurre nei Paesi avanzati l'incidenza del debito pubblico sul PIL, incidenza che era particolarmente elevata nell'immediato secondo dopoguerra.

Con riferimento al periodo 1945-1980 è difficile stabilire in che misura i bassi tassi di interesse reali prevalenti in quegli anni derivassero da controlli distorsivi sui mercati finanziari (come *caps* sui tassi di interesse, vincoli sui movimenti di capitale, obblighi alle istituzioni finanziarie di investire una parte dei depositi in titoli pubblici o altro) o dal livello del tasso d'inflazione⁶.

A partire dagli anni Ottanta, riportata l'incidenza del debito pubblico sul PIL a livelli fisiologici, il ricorso alla repressione finanziaria fu gradualmente abbandonato. I mercati finanziari domestici furono liberalizzati, la regolamentazione bancaria cominciò a privilegiare la concorrenza piuttosto che la stabilità delle singole istituzioni, furono rimossi i vincoli sui movimenti di capitale che erano in vigore dagli anni di Bretton Woods.

Preoccupazioni per il riemergere di forme di repressione finanziaria sono state sollecitate dagli effetti cumulati della crisi finanziaria del 2008,

⁵ Cfr. Reinhart C.M., Sbrancia M., *The liquidation of government debt*, in *Economic Policy*, 30, 2015, pp. 291-333; Reinhart C.M., *The return of financial repression*, in *Financial Stability Review*, 16, 2012, pp. 37-48; Kirkegaard J.F., Reinhart C.M., Sbrancia M.B., *Financial repression redux*, in *Finance and Development*, 48, 2011, pp. 22-26.

⁶ Cfr. Reinhart C.M., Sbrancia M., *The liquidation of government debt*, cit.

della crisi del debito sovrano e della crisi di Covid-19. Come già si è detto, infatti, a partire dalla crisi del 2008 la gran parte delle banche centrali dei Paesi avanzati ha reso possibile il ricorso dei governi a politiche fiscali espansive assorbendo un ingente ammontare di titoli pubblici attraverso operazioni di QE. Tali operazioni nell'area dell'euro sono state poste in atto a partire dal 2015. A seguito di ciò la dimensione dei bilanci delle banche centrali è sensibilmente aumentata (Figura 4).

Con la crisi di Covid-19 le banche centrali dei Paesi avanzati sono state ulteriormente sollecitate a sostenere la politica fiscale assorbendo un ampio ammontare di titoli pubblici. A partire dal 2008 queste stesse istituzioni hanno inondato il mercato monetario di liquidità. In presenza di un'elevata disponibilità di riserve libere, le banche ordinarie, da un lato, hanno mantenuto un'elevata propensione a erogare prestiti alle imprese, dall'altro, hanno assorbito una significativa quota di titoli pubblici emessi dai governi.

Soprattutto a seguito della crisi del debito sovrano del 2010-2011, il grado di integrazione del mercato finanziario dell'area dell'euro si è significativamente ridotto. Per questa ragione e per le sollecitazioni dei governi⁷ è sensibilmente aumentato nel portafoglio delle banche commerciali la quota dei titoli pubblici nazionali da esse detenute⁸.

Anche negli Stati Uniti e negli altri Paesi avanzati non appartenenti all'area dell'euro si rileva negli anni recenti una forma di *home bias* nel portafoglio titoli delle banche. Tale tendenza è derivata, oltre che dall'incertezza prevalente sui mercati finanziari internazionali, dall'esigenza delle banche di rispettare i requisiti del Liquidity Coverage Ratio (LLR) stabiliti da Basilea III. Come noto, il LCR ha motivazioni macroprudenziali onde evitare crisi sistemiche di liquidità. Esso, tuttavia,

⁷ Cfr. Reinhart C.M., *The return of financial repression*, in *Financial Stability Review*, cit.

⁸ Cfr., tra gli altri, Darvas Z., Schoemaker D., *Institutional investors and home bias in Europe's capital market union*, in *Bruegel working paper*, 2, 2017, <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2017/03/WP-2017_02-1.pdf>, consultato il 30/06/2020.

come effetto collaterale ha accresciuto la domanda di titoli pubblici da parte delle banche ordinarie.

Ci si deve chiedere se e in che misura le operazioni di QE e l'assorbimento di titoli pubblici da parte delle banche ordinarie abbiano influito in misura tale da configurare una rinnovata situazione di repressione finanziaria. Per dare una risposta a questa domanda si è fatto ricorso ad una misura del tasso di interesse reale sui titoli pubblici di questo tipo:

$$(1) \quad r_t = \frac{i_{t-1} - \pi}{1 + \pi}$$

Dove i e π sono rispettivamente il tasso di interesse nominale sui titoli pubblici a lungo termine e il tasso di inflazione annua al consumo, mentre t indica il periodo di tempo a cui le variabili sono riferite. L'indice di repressione finanziaria dell'equazione (1) è stato calcolato con dati medi trimestrali riferiti al periodo 2012-1/2021-1 per i G7. L'andamento dell'indice per i paesi parte di questo aggregato sono riportati nella Figura 5.

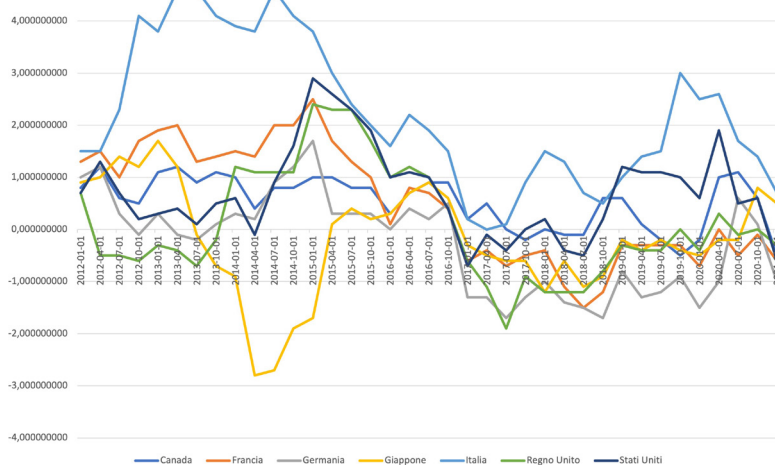


Figura 5 – Indice di repressione finanziaria nei G7

Fonte: FRED Database.

Da questa Figura emerge che in tutti i G7, esclusa l'Italia, tra il 2020 e il 2021 il tasso d'interesse reale sui titoli pubblici è diventato negativo. In alcuni casi, come in quello della Germania, della Francia e del Giappone, risulta negativo ormai da alcuni anni. In questi paesi, dunque, da tempo il governo beneficia di una forma di repressione finanziaria che ha consentito ad esso di calmierare la crescita dell'incidenza del debito pubblico sul PIL.

Diversamente da quanto accaduto nell'immediato secondo dopoguerra e in corrispondenza della Grande Inflazione degli anni Settanta nelle economie avanzate, dopo la crisi finanziaria del 2008, il tasso di interesse reale si è ridotto portandosi a un livello prossimo a zero o negativo principalmente a causa della tendenziale diminuzione dei tassi d'interesse nominali piuttosto che per un aumento del tasso di inflazione. È possibile che, per quanto detto nel precedente paragrafo, l'influenza di quest'ultima componente sul tasso di interesse reale aumenti.

Il consolidarsi del ricorso alla repressione finanziaria come strumento per ridurre l'incidenza del debito pubblico su PIL, oltre che comportare una riduzione dell'indipendenza delle banche centrali, avrebbe effetti distorsivi sull'allocazione delle risorse.

In primo luogo, un prolungato periodo di tassi di interesse nominali prossimi a zero e tassi di interesse reali negativi, se, da un lato, riduce il costo del prendere a prestito del governo e dei privati, dall'altro lato disincentiva il risparmio e consente a imprese inefficienti di rimanere nel mercato, con il rischio di una 'zombificazione' dell'economia.

In secondo luogo, bassi tassi di interesse nominali a lungo andare favoriscono l'emergere di bolle in borsa e nel mercato immobiliare e, dunque, creano le condizioni per una elevata instabilità del sistema finanziario.

In terzo luogo, politiche monetarie volte a comprimere il livello dei tassi di interesse hanno inevitabilmente ampi effetti redistributivi a danno dei detentori di titoli obbligazionari e dei pensionati, laddove il reddito di questi ultimi derivi da fondi pensione, la cui redditività deriva in larga misura da investimenti obbligazionari.

In quarto luogo, come già accennato nel paragrafo precedente, un basso costo del denaro può indurre nel comportamento dei *policymakers* forme di *moral hazard*, inducendoli a espandere il bilancio pubblico. Un maggior peso dello stato nell'economia riduce inevitabilmente la crescita della produttività e dell'output dell'economia.

Resta il fatto che se i governi vogliono recuperare 'spazio fiscale' debbono seguire una diminuzione del rapporto tra debito pubblico e PIL e le misure alternative alla repressione finanziaria sembrano comportare costi politici superiori rispetto a quest'ultima.

5. Conclusioni

La crisi di Covid-19 è stata indotta principalmente dalle misure dei governi volte a frenare il diffondersi della pandemia. Essa, dunque, si distingue dalle crisi tradizionali, in genere dovute ad uno shock da domanda. Allo scopo di ridurre i costi economici e sociali della recessione dovuta ai lockdown e alle altre misure restrittive i governi hanno ampliato la spesa pubblica e ridotto o differito le entrate fiscali. Ne sono derivati elevati disavanzi pubblici. Tali disavanzi sono risultati particolarmente ampi nelle economie avanzate. Essi sono stati coperti pressoché esclusivamente con l'emissione di debito. Allo scopo di evitare che l'aumentata offerta di titoli obbligazionari sul mercato determinasse un sensibile aumento dei tassi di interesse di mercato le banche centrali sono intervenute con operazioni di mercato aperto, *in primis* con forme di QE. Questo tipo di intervento sul mercato secondario ha creato condizioni di abbondante liquidità nei sistemi bancari delle economie avanzate. Grazie a questa disponibilità le banche commerciali di questi Paesi hanno potuto soddisfare l'elevata domanda di prestiti delle imprese, a corto di capitale circolante, e di acquisire un ampio ammontare di titoli pubblici di nuova emissione.

Dunque, nella crisi di Covid-19 politica fiscale e politica monetaria hanno operato in tutti i Paesi avanzati in modo complementare.

Gli elevati livelli raggiunti dal debito pubblico in questi Paesi pongono principalmente due problemi:

- i.* La situazione venutasi a creare implica forse l'emergere di una 'dominanza fiscale' sulla politica monetaria e, quindi, una significativa perdita di indipendenza delle banche centrali?
- ii.* In che modo i governi delle economie avanzate potranno negli anni a venire ridurre il loro debito pubblico e recuperare 'spazi fiscali' in modo da poter dar corso in futuro, quando ve ne sia di nuovo bisogno, a politiche anti-cicliche?

Per quanto riguarda il punto *i.* le forme di QE e le altre misure poste in atto dalle banche centrali non sembrano implicare che esse abbiano rinunciato all'obiettivo della stabilità dei prezzi. L'uso dell'inflazione come strumento per abbattere il debito pubblico, anche se solitamente utilizzato dopo le due guerre mondiali, pare nella situazione attuale difficilmente praticabile. In primo luogo, infatti, oggi ampi strati di popolazione detengono titoli a reddito fisso. Ne segue che il costo politico del ricorso ad una tassa inflazionistica sarebbe elevato. Come sarebbe elevato il costo politico di ricorrere ad aumenti delle imposte esplicite. In secondo luogo, livelli elevati di inflazione nei Paesi avanzati determinerebbero elevata volatilità dei tassi di cambio e minaccerebbero la stabilità del sistema monetario internazionale in vigore, basato su tassi di cambio flessibili.

È più probabile, pertanto, che, per ridurre il livello del debito pubblico, i governi delle economie avanzate ricorrano a forme di repressione finanziaria. In verità, in alcune di queste economie, il ricorso alla repressione finanziaria pare già essere una forma di policy prevalente dopo la crisi finanziaria del 2008 e ancor più dopo la crisi del debito sovrano. È da ritenere che nel contesto attuale la repressione finanziaria non assuma le caratteristiche che ebbe nei decenni successivi alla Seconda Guerra mondiale. In quel periodo, infatti, essa si avvaleva di controlli sui movimenti di capitali, vincoli sull'attivo delle istituzioni

finanziarie e altre misure che alteravano il funzionamento del mercato. Al tempo nostro, in una fase di globalizzazione e di stretta interdipendenza dei sistemi finanziari, la repressione finanziaria tende a ridursi a politiche monetarie volte, in modo coordinato tra le banche centrali, a mantenere bassi i tassi di interesse nominali. Ciò rende contenuto il servizio del debito pubblico e ne facilita un graduale assorbimento.

Inevitabilmente, il ricorso alla repressione finanziaria ha riflessi negativi sull'efficiente allocazione delle risorse. In particolare, tassi di interesse nominali prossimi a zero e negativi in termini reali consentono a imprese inefficienti di sopravvivere, scoraggiano il risparmio, determinano surrettizie forme di redistribuzione del reddito e favoriscono, in un contesto liberalizzato come l'attuale, l'emergere di bolle finanziarie.

Nello stesso tempo, l'impegno delle banche centrali a mantenere i tassi di interesse su livelli non di mercato ne pregiudica i margini di libertà operativi e finisce per inficiare la loro indipendenza.

La dominanza fiscale sulla politica monetaria che, in passato, ha assunto prevalentemente la forma di un eccesso di creazione di moneta e di tassi di inflazione elevati, può assumere nella fase attuale la forma di tassi di interesse rigidi e persistentemente prossimi a zero.

LA PROSPETTIVA GIURIDICA

Distanti ma vicini.
La Chiesa cattolica in Italia alla prova del
Coronavirus fra tradizione e strumenti telematici
*Daniela Tarantino**

1. Riti e pietà popolare in tempo di pandemia

Le epidemie sono state una presenza costante nella storia dell'umanità e pontefici, vescovi, parroci in occasione di calamità naturali o epidemie, sono stati soliti indire processioni, pellegrinaggi e novene pubbliche con grande concorso di fedeli per scongiurare questi flagelli¹. Si rivolgevano alla Divina Provvidenza forti del convincimento cristiano che tutto viene da Dio e quindi a Dio bisogna rivolgersi per invocare la cessazione dei fenomeni naturali che colpiscono l'umanità e che rivelano le malattie e la morte quali strumenti di elevazione e di salvezza, addirittura «mezzi di redenzione e di santificazione»². Tale concetto

* Professore Associato di Diritto Canonico e Diritto Ecclesiastico, Dipartimento di Scienze Politiche e Internazionali, Università di Genova, daniela.tarantino@unige.it.

¹ Staglianò A., *La forza delle nostre preghiere per 'contrastare' l'epidemia*, in <<https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/la-forza-delle-nostre-preghiere-per-contrastare-lepidemia>>, 2020, consultato il 30/06/2021.

² Pio XII, *Allocuzione alla Unione medico-biologica 'San Luca', Discorsi ai medici*, in <https://www.vatican.va/content/pius-xii/it/speeches/1944/documents/hf_p-xii_spe_19441112_unione-medico-biologica.html>, 1944, p. 4, consultato il 30/06/2021,

trova la sua spiegazione già nelle pagine delle Sacre Scritture³, laddove emerge una sorta di funzione ‘correttiva’ del male, indirizzato a colpire in maniera mirata chi necessita della divina correzione, spiegazione che vacilla di fronte all’esperienza del dolore e della morte degli innocenti, come nel caso delle epidemie, che colpiscono indistintamente ‘buoni e cattivi’, non cessando tuttavia l’idea che in ultima istanza tutto sia provocato dal peccato dell’uomo⁴. Basti pensare che quando la peste nel 1576 si diffuse a Milano, San Carlo Borromeo, dopo aver pubblicato un ‘Aviso comune a tutto il clero secolare e regolare della diocesi di Milano per l’oratione da farsi per i sospetti e pericoli di peste’, in cui esortava i sacerdoti a soccorrere i malati, per chiedere a Dio la grazia della fine dell’epidemia, convinto che la stessa fosse «un flagello mandato dal cielo» come castigo dei peccati del popolo e che contro di essa fosse necessario ricorrere alla preghiera e alla penitenza, dispose lo svolgimento di quattro processioni nel mese di ottobre di quello stesso anno, alle quali avrebbero potuto prendere parte solo gli uomini adulti, divisi in due file di una sola persona e distanti l’una dall’altra circa tre metri, vietando la partecipazione degli infetti e dei sospetti di contagio⁵. Riuscì a vincere l’opposizione delle autorità locali, timorose che gli assembramenti potessero far dilagare il contagio⁶, adducendo diversi esempi di epidemie ‘sconfitte’ dalla devozione popolare, come la processione organizzata per fermare la devastante peste di Roma del 590

³ Levitico 26, 25; Numeri 14, 12; Deuteronomio 28, 21.

⁴ Nicolotti A., *Cattolicesimo ed epidemie: teologia, storia e attualità*, in <<https://amicidipassatoepresente.wordpress.com/2020/05/28/cattolicesimo-ed-epidemie-teologia-storia-e-attualita/>>, 2020, p. 2, consultato il 30/06/2021.

⁵ Crippa D., *Quando la peste infuriava sulla Brianza*, in <<https://www.ilgiorno.it/monza-brianza/cronaca/peste-preghiere-altari-untori-1.5059824>>, 2020, consultato il 30/06/2021.

⁶ Bianchi Riva R., *‘Per istirpare questa maligna e pestifera contagione’. Sanità pubblica e diritto penale durante la peste di San Carlo (1576-1577)*, in *Italian Review of Legal History*, 6, 11, 2020, pp. 264-266.

guidata da san Gregorio Magno⁷, il quale a sua volta «nel suo primo sermone da pontefice non si sottrasse dal definire la peste una punizione divina, chiedendo ai fedeli di pentirsi e confessare i propri peccati prima che la morte, sorprendendoli all'improvviso, impedisse loro di morire in stato di grazia»⁸. Poiché i milanesi in quarantena non potevano andare in chiesa né partecipare alle funzioni religiose, il cardinale Borromeo fece in modo che negli incroci della città ci fossero altari presso cui celebrare messe alle quali era possibile partecipare da lontano, affacciandosi alle finestre, in una sorta di streaming *ante litteram*. Il concetto di epidemia come castigo divino e la necessità di pentimento e richiesta di intercessione da parte dei fedeli mediante atti devozionali, è presente anche nel *Rituale Romanum* – in vigore dal 1614 sino al Concilio Vaticano II – in cui la 'processione in tempo di mortalità e peste' si concludeva con questa orazione: «ut mortalium corda cognoscant, et te indignante talia flagella prodire, et te miserante cessare»⁹. Con il XX secolo la maggiore alfabetizzazione e i progressi delle scienze, uniti a un mutamento di prospettiva teologica, hanno consentito un profondo ripensamento di questa materia, facendo sì che, nella consapevolezza della limitatezza umana, davanti alle esperienze del dolore e della morte inaspettata provocati dalle epidemie, la preghiera contribuisca a far sentire i fedeli meno soli e a far loro percepire la costante presenza di Cristo in ogni momento della storia.

Oggi l'umanità è messa alla prova dalla pandemia di Covid-19 che presenta un'inedita, destabilizzante e drammatica situazione di complessità, la cui pervasività minaccia certezze ed equilibri antropologici,

⁷ De Mattei R., *Castel Sant'Angelo e San Michele Arcangelo formano un binomio inscindibile*, in <<https://www.radicicristiane.it/2019/10/editoriali/castel-santangelo-e-san-michele-formano-un-binomio-inscindibile/>>, 2019, consultato il 30/06/2021.

⁸ Paura R., *L'ermeneutica delle epidemie nel pensiero cristiano e l'idea del Dio punitore*, in *Orbis Idearum*, 8,1, 2020, pp. 41-67: p. 46.

⁹ Paolo V, *Rituale Romanum Pauli V Pont. Max. iussu editum, Romae, ex typographia Reverendae Camerae Apostolicae*, 1614, p. 184.

politici, economici, sanitari che si credevano definitivamente acquisiti e spalanca dolorosamente un orizzonte in cui il paradosso dell'isolamento nella società dell'interconnessione, risulta uno degli antidoti alla diffusione del contagio. Ma le sofferenze che l'umanità sta attraversando non possono essere lette nella prospettiva di una corrispondenza fra «lesà maestà» del divino e «rappresaglia sacra» intrapresa da Dio», bensì la preghiera di intercessione e affidamento al Padre può donare ai cristiani «un'intiore forza per esercitare quell'impegno che in tutti e in ciascuno, in modi diversi siamo chiamati a vivere, in modo particolare in coloro che sono chiamati a arginare e a vincere questo male»¹⁰. Nell'omelia pronunciata durante la celebrazione del Venerdì Santo 2020 al Vaticano, in piena pandemia di Covid-19, il predicatore della Casa Pontificia ha esplicitato il pensiero magisteriale dell'attuale Pontefice affermando che «Non è Dio che con il coronavirus ha scaraventato il pennello sull'affresco della nostra orgogliosa civiltà tecnologica. Dio è alleato nostro, non del virus!»¹¹. Sebbene, durante il periodo del lockdown della scorsa primavera, con la sospensione preventiva sull'intero territorio nazionale delle cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri, indetta dalla CEI in un rapporto di collaborazione e confronto con le misure di prevenzione, contenimento e contrasto adottate dal Legislatore statale, non abbia avuto il plauso di tutti¹², incorrendo nel rischio di disorientare i fedeli, la Chiesa ha dimostrato come si possa essere 'pellegrini' anche senza recarsi nei santuari, come si possa fare comunità anche mantenendo

¹⁰ Pontificia Accademia per la Vita, *Pandemia e fraternità universale. Nota sulla emergenza da Covid-19*, in <http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_academies/acdlife/documents/rc_pont-acd_life_doc_20200330_pandemia-fraternita-universale_it.html>, 2020, pp. 6-7, consultato il 30/06/2021.

¹¹ Cantalamessa R., *Io ho progetti di pace, non di afflizione. Predica del Venerdì Santo nella Basilica di San Pietro*, in <<https://www.cercoiltuovolto.it/notizie/p-raniero-cantalamessa-predica-del-venerdi-santo-2020-nella-basilica-di-san-pietro/>>, 2020, consultato il 30/06/2021.

¹² AA. VV., *Decreto 'coronavirus': la posizione della CEI*, in <<https://www.chiesacatto-lica.it/decreto-coronavirus-la-posizione-della-cei/>>, 2020, consultato il 30/06/2021.

do il distanziamento sociale, «Perché dove sono due o tre riuniti nel mio nome, io sono in mezzo a loro»¹³.

La limitazione forzata della «dimensione pubblica della fede», non ha impedito che la preghiera mistica fatta in silenzio e in solitudine continuasse a dare durante il lockdown conforto e sostegno arricchendosi, nell'era digitale, di una nuova forma, quella della preghiera fatta 'in rete'. La stessa CEI lanciava proprio nella primavera 2020 una nuova piattaforma digitale contenente notizie e riflessioni per accompagnare il cammino di fede dei cristiani in quel momento di particolare difficoltà, dando la possibilità di scaricare un sussidio, i cui testi si arricchivano settimanalmente, per «Celebrare e pregare in tempo di epidemia». Si sottolineava come l'impossibilità di svolgere celebrazioni nel contesto assembleare non significasse impossibilità di «entrare in comunione con il Signore»¹⁴. Le Sante Messe, infatti, hanno continuato ad essere regolarmente celebrate senza la convocazione e la partecipazione dell'assemblea, ed il Sacrificio eucaristico ha proseguito ad essere offerto per tutta la Chiesa, con la possibilità dei fedeli di unirsi spiritualmente. In ragione dell'emergenza vissuta dal Paese, il movimento carismatico 'Rinnovamento nello Spirito', indiceva una Campagna nazionale di preghiera allo Spirito Santo, invitando tutti a recitare il rosario nelle proprie abitazioni ogni giovedì, a partire dal 27 febbraio, nella fascia oraria che andava dalle 19 alle 23, collocando una luce accanto alla finestra, al balcone, fuori dalla porta, affinché la preghiera portasse conforto, sostegno, coraggio, speranza di guarigione. Alle preghiere dei fedeli si univano quelle del Pontefice, che il 9 marzo celebrava in diretta la Messa a Casa Santa Marta, permettendo a tutto il mondo di pregare con lui e offrendo la Messa per «gli ammalati, per chi è colpito dal coronavirus, per i medici, gli infermieri, i volontari che tanto aiutano, i familiari, per gli anziani che stanno

¹³ MT 18, 20.

¹⁴ Conferenza Episcopale Italiana, *È on line il nuovo sito 'Chi ci separerà?'*, in <<https://www.chiesacattolica.it/e-on-line-chiciseparera-chiesacattolica-it/>>, 2020, consultato il 30/06/2021.

nelle case di riposo, per i carcerati che sono rinchiusi»¹⁵. In poche ore, grazie a quell'evento, nasceva il programma Radio 'In prima linea - vivere con fede al tempo del coronavirus', scaricabile in podcast e sulle app Radio Vaticana e Vatican News, al fine di informare e condividere storie e iniziative e portare conforto attraverso le parole del Vangelo, a testimonianza che la fede in formato 'digitale' può essere un valido sostegno, specie nei momenti in cui la dimensione comunitaria è limitata nel suo svolgimento. Nel corso dei mesi la fine pandemia è stata più volte invocata dal Papa, che ha voluto promuovere il 14 maggio 2020 una giornata di preghiera, digiuno e opere di carità per liberare il pianeta dal coronavirus chiamando a raccolta tutti i leader religiosi, e dedicare il mese di maggio 2021 ad una 'maratona' di preghiera attraverso il messaggio inviato dal Pontificio Consiglio per la Promozione della Nuova Evangelizzazione, coinvolgendo i Santuari sparsi nel mondo, perché si rendano strumenti per una preghiera di tutta la Chiesa¹⁶. E mai come oggi proprio una nuova evangelizzazione appare necessaria alla Chiesa per ripartire.

2. L'evangelizzazione davanti al coronavirus

«Non dimentichiamo mai che il vero potere è il servizio». Questa frase, pronunciata da Papa Francesco nell'omelia della messa di inaugurazione del pontificato in Piazza San Pietro, forse più di ogni altra ha accompagnato il lavoro corale della gerarchia ecclesiastica nell'ultimo anno. Durante i mesi segnati dal lockdown il percorso esistenziale del Populus Dei è stato caratterizzato da esperienze dolorosamente sorprendenti che, per molti credenti, hanno anche rappresentato l'occasione per porsi domande sul loro rapporto con la fede e per la Chiesa, in ogni sua articolazione, l'opportu-

¹⁵ *Vatican News*, <<https://www.vaticannews.va/it/papa/news/2020-03/papa-francesco-messa-diretta-casa-santa-marta-coronavirus.html>>, consultato il 30/06/2021.

¹⁶ De Angelis A., Il mese della preghiera incessante per la fine della pandemia, in <<https://www.vaticannews.va/it/vaticano/news/2021-04/santuari-mondo-preghiera-rosario-fine-pandemia-maggio-2021-papa.html>>, 2021, consultato il 30/06/2021.

nità per interrogarsi su come proseguire, restando aderenti alla realtà nel discernimento delle priorità pastorali, in uno scenario nuovo, per certi versi disorientante, eppure capace di stimolare la creatività delle Chiese locali. L'annuncio della 'buona novella' durante il lockdown si è concretizzato soprattutto nella vicinanza ai bisognosi, attraverso le azioni di carità che hanno generato una 'piattaforma' comune di valori condivisi da cui è emerso il volto di una Chiesa che testimonia la sua presenza reale nella storia prendendosi cura dei 'suoi figli' più vulnerabili e sofferenti, contrastando la solitudine degli 'ultimi' ed accompagnando il cammino dei fedeli verso scelte di carità consapevoli e mature. Ciò ha consentito alle varie comunità locali di procedere nell'opera pastorale utilizzando nuovi strumenti, comunicando con nuovi linguaggi, abitando nuovi 'luoghi' in relazione all'annuncio del Vangelo. Si sono così evidenziate al contempo la forza della fede e la necessità di una formazione specifica sul valore e la funzione degli ambienti digitali, in grado di fronteggiare le sfide cruciali poste dalla pandemia attraverso una prassi ecclesiale che trovi nell'ascolto, nella narrazione, nella comunità e nella creatività i suoi punti fermi, per andare nella direzione di «una scelta missionaria capace di trasformare ogni cosa, perché le consuetudini, gli stili, gli orari, il linguaggio e ogni struttura ecclesiale diventino un canale adeguato per l'evangelizzazione del mondo attuale, più che per l'autopreservazione» (*Evangelii gaudium*, n. 27). Per concretizzare 'il sogno' bergogliano di fronte alle incognite che questo tempo comporta, anche declinando adeguatamente il ruolo delle moderne tecnologie verso lo sviluppo di forme più avanzate di coesione sociale, convivenza pacifica e rispetto della dignità umana, si rende necessaria la collaborazione stretta e proficua tra uffici diocesani, parrocchie, associazioni e movimenti ecclesiali in una formazione condivisa che, pur nell'applicazione delle idonee norme di cautela sanitaria, veda nella dignità celebrativa comunitaria lo strumento privilegiato per la partecipazione attiva alla liturgia¹⁷. Sebbene durante il

¹⁷ Ufficio Catechistico Nazionale della CEI, *Ripartiamo insieme. Linee guida per la catechesi in Italia in tempo di Covid*, in <<https://catechistico.chiesacattolica.it/ripartia->

lockdown lo strumento digitale abbia consentito di sentirsi vicini pur nella distanza, la comunicazione ‘in rete’ ha influito inevitabilmente sul modo di relazionarsi, richiedendo l'utilizzo di competenze diverse, facendo emergere l'esigenza di nuove figure a servizio della comunicazione, anche all'interno della Chiesa, capaci di prendersi cura dell'altro in modalità online ottemperando a valori come l'inclusione, la responsabilità, la trasparenza, l'imparzialità, la sicurezza, la privacy, affinché «il lockdown dei corpi non si traduca in lockdown dell'anima»¹⁸.

L'emergenza sanitaria ha reso necessario un costante ricorso anche al web per trasmettere in streaming messe, liturgie, proposte spirituali, dimostrando come il Vangelo può ‘passare’ anche attraverso le moderne tecnologie. In proposito i suggerimenti della nota CEI su come ‘Celebrare in diretta TV in streaming’ costituiscono un prontuario fondamentale per gestire questa ‘rivoluzione spirituale’ che ha travolto tanti fedeli a vario titolo orfani delle celebrazioni liturgiche in presenza. Le tre parti di cui si compone (‘indicazioni pratiche’, ‘attenzioni di regia’, ‘glossario social’) indicano la strada da percorrere per una ‘pastorale digitale’ di spessore, suggerendo itinerari di lavoro, stimolando la formazione in ambito tecnologico, incentivando la conoscenza, l'interpretazione e l'interiorizzazione dei ‘codice identitari’ della cultura digitale¹⁹. Riconoscere che «non tutte le opportunità offerte sono curate a dovere sul piano comunicativo ed “estetico”», serve a rinnovare «l'urgenza di riflettere sulla emergente “pastorale digitale” e sul rapporto liturgia-comunità», puntando l'attenzione sulla necessità

[mo-insieme-linee-guida-per-la-catechesi-in-italia-in-tempo-di-covid/](#)>, 2020, consultato il 30/06/2021.

¹⁸ Mazarella E., Dopo la pandemia: due riflessioni. L'ecumene che ci serve. Salvare la ‘presenza’, in Caporale C., Pirni A. (a cura di) *Pandemia e resilienza. Persona, comunità e modelli di sviluppo dopo la Covid-19*, Roma, CNR Edizioni, 2020, pp. 85-90: p. 87.

¹⁹ Conferenza Episcopale Italiana, *Sussidio per celebrare e pregare in tempo di epidemia*, 2020, <<https://www.chiesadicagliari.it/wp-content/uploads/2020/03/CELEBRARE-PREGARE-Tempo-di-Epidemia.pdf>>, il 30/06/2021.

di superare la logica di una pastorale “della” tecnica comunicativa e proiettarsi nella prospettiva di una pastorale “nella” comunicazione tecnologica, che metta al centro la bellezza del dato di fede e riesca a incarnarla nel contesto contemporaneo²⁰.

Con l'utilizzo di Facebook, che ha comportato il passaggio dalla comunità alla community, la Messa online diventa, dal punto di vista mediatico, un evento da preparare e comunicare non solo dalla staticità del pulpito, ma anche nella mediazione di gruppi comunicativi di più ampio respiro, attraverso linguaggi e strumenti nuovi e diversificati, che vanno dall'organizzazione di gruppi di preghiera WhatsApp, alle celebrazioni eucaristiche live, fino alle videochiamate a persone sole o che comunque avvertono il bisogno di parlare con i sacerdoti, fra i primi ad affacciarsi spontaneamente ai sistemi di comunicazione sociale, cercando di formarsi velocemente in nuove competenze²¹. Le parrocchie e gli oratori italiani si sono scoperti più social: il Covid ha cambiato gli spazi e le ‘piazze sociali’ delle comunità, sostituendo gli spiazzoli delle chiese e i cortili degli oratori con il mondo digitale, ma le parrocchie, specialmente durante il lockdown, puntando sulla loro primaria funzione di offrire senso di appartenenza alla comunità, sono riuscite a mettere in campo una pastorale innovativa che ha visto nei social network lo strumento per continuare a sentirsi comunità²².

Da un lato la Santa Sede ha messo in atto una serie di iniziative volte a favorire e promuovere la vicinanza spirituale ai fedeli mediante i siti uff-

²⁰ Borsa G., *Chiesa e web. Padula: 'Testimoniare la bellezza al tempo del Coronavirus'*, in <<https://www.agensir.it/chiesa/2020/04/11/chiesa-e-web-padula-testimoniare-la-bellezza-al-tempo-del-coronavirus/>>, 2020, consultato il 30/06/2021.

²¹ Bigongiari S., *Prete smartworker e nuove competenze: anche la Chiesa rischia il digital skill mismatch?*, in <<https://www.informazioneenzafiltro.it/prete-smartworker-e-nuove-competenze-anche-la-chiesa-rischia-il-digital-skill-mismatch/>>, 2020, consultato il 30/06/2021.

²² Cerada L., *Whatsapp, email e social: le parrocchie ai tempi del Covid*, in <<http://www.vita.it/it/article/2021/02/11/whatsapp-email-e-social-le-parrocchie-ai-tempi-del-covid/158310/>>, 2021, consultato il 30/06/2021.

ciali e i sistemi comunicativi digitali, compresa la sitcom *Vita di canonica*, proposta a puntate su Facebook e YouTube, che narra il quotidiano dei quattro sacerdoti impegnati nella Chiesa di San Gabriele dell'Addolorata a Roma²³. Dall'altro lato le chiese locali hanno vissuto le attività di ogni giorno in una sorta di smartworking, creando delle vere e proprie comunità virtuali, dando vita a campagne di sostegno e supporto sia spirituale sia economico alle famiglie in difficoltà ed ai soggetti più deboli, inclusi i migranti, cui dedica particolare attenzione il Bollettino settimanale sulle persone vulnerabili e fragili in movimento in epoca di Covid-19, a cura della Sezione per i migranti e i rifugiati del Dicastero per lo Sviluppo umano integrale²⁴. Il Bollettino evidenzia il ruolo fondamentale assunto dai social network, attraverso i quali anche i migranti, non solo i fedeli, hanno la possibilità di seguire in streaming le celebrazioni liturgiche ed al contempo l'opportunità di abbattere, almeno virtualmente, le barriere imposte dal distanziamento sociale, sperimentando un nuovo modo di essere e di fare comunità. L'importanza dei mezzi di comunicazione sociale in tempi di Covid-19 e la caratteristica 'primariamente esistenziale' e non accessoria della comunicazione hanno portato la CEI, nel periodo del lockdown ecclesiale, a creare un sito web per

dare segni di speranza e di costruzione del futuro in un ambiente digitale che raccoglie e rilancia le buone prassi messe in atto dalle diocesi, offre contributi di riflessione e approfondimento, condivide notizie e materiale pastorale²⁵

²³ Schiavello L., *Vita di canonica*, in <<http://www.sangabrielero.org/vita-di-canonica/>>, 2020, consultato il 30/06/2021.

²⁴ Dicastero per lo Sviluppo Umano Integrale, *Covid-19: Nessuno va dimenticato!*, in <<https://migrants-refugees.va/it/blog/2020/04/21/covid-19-nessuno-va-dimenticato/>>, 2020, consultato il 30/06/2021.

²⁵ Ufficio Nazionale per le Comunicazioni Sociali della CEI, *Celebrare in diretta TV o in streaming*, in <https://chiciseparera.chiesacattolica.it/wpcontent/uploads/sites/59/2020/03/Messa_Tv_streaming.pdf>, 2020, consultato il 30/06/2021.

divenendo così un vero punto di riferimento per i fedeli le cui paure e il cui smarrimento «non possano spezzare il filo della fede, ma annodarlo ancora di più in speranza e carità»²⁶. La nuova evangelizzazione deve tenere conto dell'analfabetismo digitale nel suo impegno educativo e formativo, riflettendo sull'utilizzo che è stato fatto delle reti social e tenendo conto dei codici linguistici utilizzati dalle stesse per non confondere il messaggio evangelico con la 'riduttività' che può passare nella necessaria brevità dei messaggi in community e cercando di far aderire al meglio il messaggio del Vangelo ai nuovi contesti²⁷. Molti fedeli hanno trovato nella tecnologia un supporto per conservare il senso della comunità e l'emergenza sanitaria ha comportato la velocizzazione di un processo di 'digitalizzazione' del culto cattolico in parte già in corso. Ne è un esempio Miracle, un'app disponibile gratuitamente su Android e su iOS, non ancora 'validata' ufficialmente dal Vaticano, lanciata da cinque ragazzi della diocesi di Parma già nel 2018, ma che nei primi mesi del 2020 ha triplicato i download. Le sue funzionalità vanno dal focus sul santo del giorno alle preghiere, alla possibilità di consultare un database di chiese e luoghi di culto cattolico in Italia, caratterizzandosi per alcuni tool che la rendono simile ad un social network 'dedicato', si pensi allo spazio per la generazione di ceri e candele virtuali a cui si può aggiungere anche una dedica, ed avendo come obiettivo quello «di sviluppare una comunità virtuale e un hub di supporto per i fedeli, totalmente gratuito e accessibile per chiunque lo desideri»²⁸.

Lo scenario apertosi dopo il lockdown impone alla Chiesa di pensare al futuro anche sulla scorta delle esperienze di utilizzo delle tecnologie digitali durante la lunga e dolorosa quarantena,

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Piro I., *Comunicare ai tempi del Covid-19: la forza dei social network*, 2020, in <<https://www.vaticannews.va/it/chiesa/news/2020-09/covid-coronavirus-comunicare.html>>, consultato il 30/6/2021.

²⁸ Caporale A., *La messa si fa in streaming. Come il Covid-19 ha digitalizzato la preghiera*, in <<https://blog.ecostampa.it/messa-in-streaming/>>, 2020, consultato il 30/06/2021.

chiedendosi cosa valga la pena conservare, in termini di metodo e prassi, e cosa sia invece da archiviare per non delegare la vita comunitaria a strumenti certo utilissimi, ma in epoca emergenziale, cercando una via intermedia tra la pastorale esclusivamente digitale e quella ordinaria²⁹.

La sfida posta dalla pandemia è grande, soprattutto perché «rischiamo di oscillare ancor di più tra due visioni estreme: quella “altruistica” e quella “cinica”»³⁰. Se non c'è felicità senza altruismo, perché «spendere i propri talenti, le proprie energie e il proprio tempo solo per salvare, custodire e realizzare sé stessi, conduce a un'esistenza triste e sterile»³¹, e se «un'analisi più attenta delle cause e degli effetti dei problemi che ci troviamo ad affrontare include anche le conseguenze collaterali derivanti dalle nostre scelte passate»³², è allora necessario ripartire da un'evangelizzazione, anche digitale, che richiami l'attenzione sui temi dell'informazione, dell'educazione, della solidarietà, senza tralasciare l'aspetto sacramentale. La Chiesa cattolica nella sua millenaria storia è sempre stata capace di innovarsi e lo stesso Pontefice «con la sua chiesa “in uscita” chiede l'apertura del recinto e sollecita i cattolici a “stare” nella realtà, anche quella più scomoda»³³. I tempi hanno spianato la strada

²⁹ Ognibene F., Telò G., Caione M., Coros C., Dal Mas F., Domenici C., Sarteau A., *Messa social & c. Digitale e fede: cosa resterà dopo il Covid-19?*, 2020, in <<https://www.avvenire.it/chiesa/pagine/parrocchie-covid-tecnologie-come-si-esce-dal-100-digitale>>, consultato il 30/06/2021.

³⁰ Fattorini E., *Riflessioni sul futuro*, in Caporale C., Pirni A. (a cura di), *Pandemia e resilienza. Persona, comunità e modelli di sviluppo dopo la Covid-19*, Roma, CNR Edizioni, 2020, pp. 55-64: p. 55.

³¹ Francesco, Discorso all'Angelus del 3 settembre 2017, in <<https://www.agsir.it/quotidiano/2017/9/4/papa-francesco-angelus-solo-lamore-da-senso-e-felicità-alla-vita-camminare-controcorrente-per-vincere-egoc>>, 2017, consultato il 30/06/2021.

³² Corrao F.M., Uno sguardo al di là del nostro giardino, in Caporale C., Pirni A. (a cura di), *Pandemia e resilienza. Persona, comunità e modelli di sviluppo dopo la Covid-19*, Roma, CNR Edizioni, 2020, pp. 91-98: p. 91.

³³ Bova V., *Credere, obbedire, convertire. Chiesa cattolica italiana e pandemia*, in OLIR, 2020.

alla ‘chiesa digitale’ ed alla ‘comunità virtuale’, ma la Chiesa ‘in remoto’ «non è la Chiesa», come sottolineato da Papa Francesco nell’omelia della Messa celebrata in Santa Marta il 17 aprile 2020, mettendo in guardia dal rischio di una fede gnostica, vissuta in streaming, che porta a ‘viralizzare’ i sacramenti³⁴. È anche il messaggio lanciato il 17 febbraio 2021 dalla Nota del Prefetto della Congregazione per il Culto Divino e la Disciplina dei Sacramenti, il cardinale Robert Sarah, al fine di offrire delle semplici linee guida ai Vescovi nel loro compito di valutare le situazioni concrete e di provvedere al bene spirituale di pastori e fedeli nel vivere la Settimana Santa. Il testo della Nota rimanda al Decreto della stessa Congregazione del 25 marzo 2020, invitando a rileggerlo sulla base delle decisioni prese dai Vescovi circa le celebrazioni pasquali nella particolare situazione delle loro diocesi. La CEI suggerisce di esortare i fedeli alla partecipazione alle celebrazioni liturgiche in presenza, nel rispetto dei decreti governativi riguardanti gli spostamenti sul territorio e delle misure precauzionali contenute nel richiamato Protocollo, e solo dove strettamente necessario o realmente utile, di favorire l’uso dei social media per la partecipazione alle stesse, raccomandando che l’eventuale ripresa in streaming delle celebrazioni avvenga in diretta e sia particolarmente curata nel rispetto della dignità del rito liturgico³⁵. Se è vero che nella Chiesa c’è un diritto ai sacramenti che non può essere negato ove richiesto ‘opportunamente’³⁶, è altrettanto vero «che questo diritto può trovare condizionamenti e limiti anche per ragioni

³⁴ Cernuzio S., *Il Papa: la Chiesa virtuale ‘non è Chiesa’, celebrare a distanza per uscire dal tunnel non per rimanerci*, in <<https://www.lastampa.it/vatican-insider/it/2020/04/17/news/il-papa-la-chiesa-virtuale-non-e-chiesa-celebrare-a-distanza-per-uscire-dal-tunnel-non-per-rimanerci-1.38728998>>, 2020, consultato il 30/06/2021.

³⁵ Presidenza della CEI, *Orientamenti per la Settimana Santa 2021*, <https://www.chiesacattolica.it/notiziario_cei/anno-2021/notiziario-2021-numero-1/orientamenti-della-presidenza-cei-per-la-settimana-santa-2021-4765/>, 2021, consultato il 30/06/2021.

³⁶ Can. 843 § 1.

oggettive di tempo e di luogo, come nel caso della tutela del diritto naturale alla salute ed alla vita stessa dei consociati richiesto»³⁷. Come avvenuto per i sacramenti dell'Eucarestia e della Riconciliazione.

3. Eucarestia e Riconciliazione di fronte all'emergenza sanitaria

Il ritorno alla dimensione comunitaria della fede e della preghiera ha visto nell'amministrazione dei sacramenti, in special modo dell'Eucarestia e della Riconciliazione, l'impegno della Chiesa nella predisposizione di idonee modalità di attuazione delle tradizionali forme di svolgimento del *munus sanctificandi*. In attesa che cessi il tempo della provvisorietà emergenziale, la Chiesa cattolica cerca di fronteggiare adeguatamente gli inevitabili cambiamenti imposti dalla pandemia e sulla scia della lettura 'dei segni dei tempi', eredità ecclesiologicala del Vaticano II, si adopera per trovare modi e tempi di risposta all'emergenza da Covid-19, nel tentativo di venire incontro alle esigenze forzatamente dettate dalle complessità contingenti, anche ripensando alle modalità attraverso cui manifestare al suo popolo in cammino la continuità della propria missione salvifica³⁸. Proprio nelle sfide che oggi la 'socialità' ferita dalla pandemia pone, tendendo costantemente alla *salus animarum* la Chiesa dimostra come i sacramenti 'viatici' dell'Eucarestia e della Riconciliazione, andando a scandire la vita del cristiano 'in cammino', rivestano un ruolo centrale che non è stata intaccato dalla pandemia, la quale ha reso più evidente la loro 'necessità' e stimolato la Chiesa a recuperare antiche ed eccezionali forme di amministrazione. L'Eucarestia, in obbedienza al comando 'mangiate' e 'bevete', comporta la comunione sacramentale al pane e al vino transustanzianti nel corpo sacramentale. San

³⁷ Dalla Torre G., *Una Chiesa all'altezza dei tempi*, in Alici L., De Simone G., Grassi P. (a cura di), *La fede e il contagio nel tempo della pandemia*, Roma, Editrice Ave, 2020, pp. 46-48: p. 47.

³⁸ Góralski W., La dimensione salvifica e pastorale del diritto canonico, *Anuario Argentino de Derecho Canónico*, 17, 2011, pp. 247-264.

Tommaso, raccogliendo la tradizione apostolica e dei Padri della Chiesa, insegna che la *sacramentalis manducatio* non produce il suo effetto se non è accompagnata da una *spiritualis manducatio*, intesa come quei sentimenti spirituali che rappresentano le ‘buone disposizioni’³⁹. Sulla stessa scia si muovono il Concilio di Trento e il Catechismo tridentino, divulgando il pensiero dell’Aquinata in chiave pastorale. Occorre, pertanto, svincolare la recezione di desiderio del sacramento dalla recezione di fatto, che è quanto accade in situazioni di emergenza, come quella pandemica, in cui supplet Ecclesia: la comunione spirituale produce tutti gli effetti della comunione sacramentale in chi, a causa dell’emergenza, non può avvalersi della forma ordinaria⁴⁰. Tramontata l’idea, venuta alla ribalta nel maggio 2020 alla ripresa delle celebrazioni con i fedeli, del ripristino della pinzetta anti-contagio in ottone per distribuire le ostie – misura igienica utilizzata durante le epidemie di peste, ebbero e colera che sembrerebbe risalire al XIV secolo ed il cui utilizzo si è protratto sino al XIX secolo⁴¹ – la Congregazione per il culto divino e la disciplina dei sacramenti ha inviato ai presidenti delle Conferenze episcopali una lettera, approvata dal Sommo Pontefice il 3 settembre 2020, sulla celebrazione della liturgia durante e dopo la pandemia di Covid-19. Nel suggerire alcune linee di azione per promuovere un rapido e sicuro ritorno alla celebrazione dell’Eucaristia, il Dicastero ribadisce come «la dovuta attenzione alle norme igieniche e di sicurezza non può portare alla sterilizzazione dei gesti e dei riti, all’induzione, anche inconsapevole, di timore e di insicurezza nei fedeli», confidando «nell’azione prudente ma ferma dei Vescovi perché la partecipazione dei fedeli alla celebrazione

³⁹ D’Aquino T., *Summa Theologiae*, III, Parisiis, apud Societatem, 1663, q. 80, a. 1, 1-3, p. 204.

⁴⁰ Giraudo C., La vita sacramentale in tempo di pandemia, in Alici L., De Simone G., Grassi P. (a cura di), *La fede e il contagio nel tempo della pandemia*, Roma, Editrice Ave, 2020, pp. 53-57.

⁴¹ Gambassi G., *Dai guanti per l’ostia agli adesivi sulle panche. Ecco che cosa accadrà nelle nostre parrocchie*, <<https://www.avvenire.it/chiesa/pagine/guida-a-come-saranno-le-messe-dal-18-maggio>>, 2020, consultato il 30/06/2021.

dell'Eucaristia non sia derubricata dalle autorità pubbliche a un “assemblamento”, e non sia considerata come equiparabile o persino subordinabile a forme di aggregazione ricreative», promuovendo «la partecipazione dei fedeli alle celebrazioni, ma senza improvvisate sperimentazioni rituali e nel pieno rispetto delle norme, contenute nei libri liturgici, che ne regolano lo svolgimento» e sottolineando «il diritto dei fedeli di ricevere il Corpo di Cristo e di adorare il Signore presente nell'Eucaristia nei modi previsti» secondo quanto previsto dalle norme igieniche emanate provvisoriamente dalle autorità pubbliche o dai Vescovi⁴².

Così come per l'Eucarestia, anche per il sacramento della Riconciliazione la forma ordinaria di celebrazione, ossia quella individuale disciplinata dal can. 960 del Codex Iuris Canonici, può essere sostituita dall'assoluzione collettiva impartita laddove ricorra l'imminente pericolo di morte⁴³, oppure una grave necessità⁴⁴, la cui valutazione spetta al Vescovo diocesano, tenuto conto dei criteri eventualmente stabiliti dalla Conferenza Episcopale. Perché l'assoluzione sia valida, resta ferma la necessità del proposito di confessare a tempo debito i singoli peccati gravi, che al momento non si sono potuti confessare⁴⁵. Riecheggiando forme di confessione di medioevale memoria il sacerdote, qualora sia necessario, può anche impartire l'assoluzione sacramentale generale, preavvisando il vescovo diocesano o comunque, ove non risulti praticabile, informandolo il prima possibile⁴⁶. Sul tema è intervenuta prima la Segreteria Generale della CEI diramando i Suggerimenti per la celebrazione dei sacramenti in data 17 marzo 2020,

⁴² Congregazione per il culto divino e la disciplina dei sacramenti (2021), *Torniamo con gioia all'Eucaristia*, lettera sulle celebrazioni ai tempi del Covid, <<https://www.osservatoreromano.va/it/news/2020-09/torniamo-con-gioia-all-eucaristia.html?fbclid=IwAR-0kuch-ZSPQsxfzQnInF3kBy2QusW9g4fUZRIV8MephTPOHBWXIIUWfjw>>, consultato il 30/06/2021.

⁴³ Can. 961, § 1 CIC.

⁴⁴ Can. 961, § 1, 2° CIC.

⁴⁵ Can. 962, § 1 CIC.

⁴⁶ Ordo Paenitentiae, 32.

poi la Penitenzieria apostolica, con la Nota emessa il 20 marzo 2020, che precisa come «soprattutto nei luoghi maggiormente interessati dal contagio pandemico e fino a quando il fenomeno non rientrerà», ricorrono i casi di grave necessità di cui al can. 961, § 2 CIC, «che fa scattare la celebrazione della III forma del sacramento, quello con confessione e assoluzione in forma generale», formalizzando la concessione del «dono di speciali Indulgenze ai fedeli affetti dal morbo Covid-19, comunemente detto Coronavirus, nonché agli operatori sanitari, ai familiari e a tutti coloro che a qualsivoglia titolo, anche con la preghiera, si prendono cura di essi»⁴⁷. Richiamando alla memoria la ricchezza della Tradizione e ricordando come vi sia sempre una via per la misericordia di Dio aperta a tutti, la Nota ricorda che

laddove i singoli fedeli si trovassero nella dolorosa impossibilità di ricevere l'assoluzione sacramentale, la contrizione perfetta, proveniente dall'amore di Dio, espressa da una sincera richiesta di perdono e accompagnata dalla ferma risoluzione di ricorrere, appena possibile, alla confessione sacramentale, ottiene il perdono dei peccati mortali.

A tal proposito, durante l'omelia della Messa in Santa Marta il 20 marzo 2020, lo stesso Pontefice ha affermato che nell'impossibilità di trovare un sacerdote per la confessione si può 'parlare' sinceramente con Dio, affidandogli pene, afflizioni, peccati, chiedendo con contrizione il Suo perdono, perché con «un Atto di Dolore ben fatto, così la nostra anima diventerà bianca come la neve»⁴⁸.

Nel Protocollo siglato il 7 maggio 2020 fra CEI e Governo italiano nell'ambito delle attività permesse nella fase 2 della pandemia, al punto 3.9

⁴⁷ Penitenzieria Apostolica, *Nota sul Sacramento della Riconciliazione nell'attuale pandemia*, <<https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollertino/pubblico/2020/03/20/0170/00379.html>>, 2020, consultato il 30/06/2021.

⁴⁸ *Perdono senza sacerdote? Il Papa ricorda come riceverlo*, Vatican News, 2020, in <<https://www.vaticannews.va/it/papa/news/2020-03/papa-francesco-confessione-senza-sacerdote-coronavirus.html>>, consultato il 30/06/2021.

si stabilisce che a partire dal 18 maggio il sacramento della penitenza possa essere amministrato «in luoghi ampi e areati», tali da consentire a loro volta «il pieno rispetto delle misure di distanziamento e la riservatezza richiesta dal sacramento stesso», con l'obbligo sia per i fedeli che per i confessori di indossare la mascherina⁴⁹. Ancora nel periodo di Natale 2020 e della Quaresima 2021, tuttavia, in diverse diocesi italiane, come nel caso del Triveneto, del Piemonte e della Toscana, i vescovi hanno deciso, sentita la Penitenzieria apostolica e tenuto conto delle situazioni locali in ordine alle percentuali del contagio pandemico, di continuare ad amministrare il sacramento della Riconciliazione nella 'terza forma'⁵⁰. Del resto «corrisponde alla tradizione teologica e canonica il dovere giuridico e morale del ministro sacro di evitare il pericolo del contagio per sé e per gli altri, facendo ricorso a quelle precauzioni e all'uso degli strumenti a disposizione nei diversi luoghi»⁵¹. Sebbene, in base a quanto dettato dal Codice, «il luogo proprio per ricevere le confessioni sacramentali è la chiesa o l'oratorio»⁵² e la sede più consona «i confessionali provvisti di una grata fissa tra il penitente e il confessore»⁵³, la CEI, nello stabilire che il sacramento della penitenza possa essere amministrato «in luoghi ampi e areati», ha in un certo senso 'promosso', o quantomeno non ostacolato, la ricerca di forme di svolgimento 'alternative' della confessione. Tra queste rientra la drive confession, idea nata a Bowie nel Maryland, dove padre Scott Holmer, sacerdote della chiesa di St. Edward the Confessor, durante il lockdown ha confessato i fedeli

⁴⁹ Ministero dell'Interno, *Protocollo circa la ripresa delle celebrazioni con il popolo*, in <https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/Protocollo_CEI_GOVERNO_20200507.PDF>, 2020, consultato il 30/06/2021.

⁵⁰ Gandolfi M.E., *Pandemia e sacramenti: confessione nella 'terza forma'*, 2020, in <<https://re-blog.it/2020/12/12/pandemia-e-sacramenti-confessione-nella-terza-forma/>>, consultato il 30/06/2021.

⁵¹ Fantappiè C., *Il diritto canonico nella società post moderna. Lezioni universitarie*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 204.

⁵² Can. 964, § 1.

⁵³ Can. 964, § 2.

nel parcheggio della chiesa attraverso i finestrini delle auto dei penitenti ed indossando una benda sugli occhi se un penitente desiderava rimanere anonimo. Dagli Stati Uniti l'idea si è diffusa in Europa, arrivando prima in Polonia e poi in Francia. A Varsavia nelle settimane precedenti la Pasqua 2020 il sacerdote Mateusz Kielarski del Tempio della Divina Provvidenza, ha deciso di amministrare le confessioni nel parcheggio dell'edificio di culto, così come a Rogalin, nella regione di Poznan, dove padre Adam Pawlowski nei giorni precedenti la Pasqua ha confessato i parrocchiani attraverso il finestrino abbassato dell'autovettura, mettendo egli stesso il suo veicolo alla distanza prescritta di almeno un metro e mezzo. Dalla Polonia la *drive confession* il 25 aprile 2020 è sbarcata in Francia, a Limoges, dove padre David de Lestapis, parroco di Saint Jean-Paul II e il suo vicario, padre Vincent Poitau, rispettando le regole sanitarie, hanno confessato i fedeli per circa due ore nel parcheggio parrocchiale, posizionandosi sotto una tenda montata per l'occasione dove i fedeli sostavano a motore spento davanti ai gabbiotti appositamente predisposti⁵⁴.

La confessione *on the road*, pur essendo una modalità inedita di amministrazione del sacramento, si svolge comunque alla presenza del penitente e del confessore, a differenza della modalità suggerita da Mons. Reinaldo Nann, vescovo peruviano della Prelatura di Caravelí, che il 15 marzo 2020 aveva autorizzato i sacerdoti della sua diocesi a svolgere confessioni per telefono, ponendo l'accento sulla confessione quale 'medicina dell'anima' e sul confessore quale *medicus animarum* oltre che *iudex peccatorum*, salvo poi revocare tale autorizzazione appena cinque giorni dopo, in occasione dell'uscita della Nota della Penitenziaria Apostolica non contemplante quest'ipotesi di amministrazione del sacramento⁵⁵. E a Bergamo don Luciano Locatelli, che svolge il suo

⁵⁴ Dhellemmes T., *Scoprite la 'Drive Confession' di Limoges*, 2020, in <<https://it.aleteia.org/2020/04/28/drive-confession-limoges/>>, consultato il 30/06/2021.

⁵⁵ Tescione P., *Il vescovo peruviano revoca il permesso di confessione per telefono*, in <<https://www.ioamogesu.com/il-vescovo-peruviano-revoca-il-permesso-di-confessione-per-telefono/>>, 2020, consultato il 30/06/2021.

servizio nella Caritas diocesana come operatore del Centro di Primo ascolto, nel periodo del lockdown ha amministrato il sacramento della riconciliazione via WhatsApp nella convinzione che «Gesù al suo tempo avrebbe fatto la stessa cosa»⁵⁶. In relazione a queste ‘nuove’ modalità di svolgimento della Riconciliazione in tempo di Covid, l’attenzione dell’ordinamento canonico si è focalizzata non tanto sull’eventuale rischio di violazione del sigillo sacramentale (che non dipende, del resto, né dal luogo né dal modo in cui il sacramento si amministra), quanto piuttosto sulla ‘grazia’ che il sacramento stesso trasmette. Già nel febbraio 2011 padre Federico Lombardi, allora Direttore della Sala Stampa Vaticana, in occasione della presentazione di un’applicazione per iPhone sviluppata con il consenso della Conferenza episcopale statunitense come sussidio per l’esame di coscienza, aveva sottolineato come la tecnologia, pur rappresentando un utile strumento per avvicinare ai Sacramenti aiutando la ricerca spirituale, si debba fermare davanti alla celebrazione dei «segni efficaci della Grazia», non potendosi pertanto in alcun modo parlare, a proposito dell’app, come «di “Confessione per iPhone”»⁵⁷. A fine marzo 2020 sullo stesso tema si erano espressi sia Padre James Bradley, docente di diritto canonico presso la Catholic University of America, che ha sottolineato come la stessa natura sacramentale, comportando un incontro personale ed ecclesiale con Cristo, ‘la Parola fatta carne’, non possa essere sostituita da alcuna realtà virtuale, sia Padre Thomas Weinandy, membro della Commissione teologica internazionale del Vaticano, che ha rimarcato la necessità della presenza per la validità del sacramento, in quanto azione di Cristo compiuta

⁵⁶ Zygmunt P., *Dove prendere i sacramenti?*. *O del digiuno eucaristico e della penitenza, Nella Chiesa che cambia*, in <www.settimananews.it/sacramenti/nella-chiesa-che-cambia-3/>, 2020, consultato il 30/06/2021.

⁵⁷ Agensir, *Pastorale: diocesi Torino, 3 giugno webinar su Uso e abuso del digitale in tempo di Covid-19*, 2020, in <<https://www.agensir.it/quotidiano/2020/5/30/pastorale-diocesi-torino-3-giugno-webinar-su-uso-e-abuso-del-digitale-in-tempo-di-covid-19/>>, consultato il 30/06/2021.

attraverso il ministro che può realizzarsi solo nello scambio reale ed interpersonale fra confessore e penitente⁵⁸.

A mettere la parola fine alla delicata questione è intervenuto il Cardinale Penitenziere Maggiore Mauro Piacenza, che il 7 dicembre 2020 ha precisato come il sacramento della riconciliazione non possa essere amministrato tramite smartphone o strumenti simili poiché non si verifica la reale trasmissione delle parole dell'assoluzione, trattandosi di mere vibrazioni elettriche riproducenti la parola umana. Lo stesso porporato, nella tradizionale Lettera inviata in occasione del Natale a tutti i confessori, ha sottolineato come anche in tempi di pandemia la confessione sacramentale «rimane indispensabile, almeno una volta all'anno e comunque sempre in caso di peccato mortale, per potersi accostare degnamente alla santa comunione». Nel ribadire come «in questo tempo di pandemia, le parole: “salvezza” e “guarigione” hanno assunto per tutti un nuovo significato, drammaticamente concreto e tangibile», il Cardinale Penitenziere ha evidenziato la necessità da parte dei confessori di intensificare «il tempo dedicato alla celebrazione del sacramento della penitenza», accogliendo i fedeli con ‘tenerezza’ e ricordando loro in modo ‘sereno’ che «il bene spirituale della confessione è sempre superiore anche al pur importante benessere fisico»⁵⁹.

4. La resilienza ‘trasformativa’ per un percorso post-Covid

La pandemia ha dimostrato come l'azione di Dio superi i segni fisici, anche se l'esigenza del culto associato costituisce un elemento centrale per la vita del fedele. Come sottolineato dal Papa nella benedizione straordinaria *urbi et orbi* impartita il 27 marzo 2020, «nessuno si salva

⁵⁸ Tescione P., *Il vescovo peruviano revoca il permesso di confessione per telefono*, 2020, in <<https://www.ioamogesu.com/il-vescovo-peruviano-revoca-il-permesso-di-confessione-per-telefono/>>, consultato il 30/06/2021.

⁵⁹ Cardinale G., *La confessione è necessaria, lettera ai sacerdoti (ma anche a tutti noi)*, 2020, in <<https://www.avvenire.it/chiesa/pagine/confessione-in-tempo-di-pandemia>>, consultato il 30/06/2021.

da solo»⁶⁰, cosicché la lontananza fisica ci aiuta a stringere non solo legami digitali, ma anche spirituali e umani, chiamandoci ad essere una comunità⁶¹. Proprio le limitazioni alla dimensione comunitaria della fede, hanno evidenziato l'urgenza di un nuovo modello di *pastoral care*, attento a tutte le fragilità, in cui si sviluppi l'immagine della 'comunità sanante' «che si fa carico delle ferite presenti al suo interno e di affrontarle muovendosi tra le case»; in cui emergano nuove forme di prossimità, come «quella della compassione, quella dello sguardo, quella digitale, la prossimità della parrocchia e la prossimità nel lutto»; in cui venga in rilievo il ruolo determinante del personale sanitario «non solo in termini di professionalità, ma anche in campo spirituale, nella cura delle persone nella loro totalità»⁶². In questo frangente così delicato e complesso il diritto canonico, nell'aiutare l'uomo a raggiungere la salvezza, dovrebbe tendere a realizzare una vita comunitaria ecclesiale rispondendo a quella domanda di salute oggi più che mai posta al vertice della gerarchia dei valori, che richiede «una chiara apertura anche alla salvezza che si realizza nei gesti sacramentali»⁶³ e che vede nei miracoli di guarigione operati da Cristo «non soluzioni ma segni di speranza»⁶⁴. Dal punto di vista giuridico la linea di demarcazione fra *salus animarum* quale *suprema lex ecclesiae*

⁶⁰ Buscemi S., 'Nessuno si salva da solo', *papa Francesco commuove il mondo*, 2020, in <<https://www.varesenews.it/2020/03/nessuno-si-salva-solo-papa-francesco-commuove-mondo/914939/>>, consultato il 30/06/2021.

⁶¹ Zuppi M., *Non siamo soli. Credere al tempo del Covid-19*, Verona, EMI, 2020.

⁶² Commissione Episcopale per il Servizio della Carità e la Salute, *Predicate il Vangelo e curate i malati. La comunità cristiana e la pastorale della salute. Nota pastorale*, 2006, p. 8, in <<https://salute.chiesacattolica.it/predicate-il-vangelo-e-curate-i-malati-la-comunita-cristiana-e-la-pastorale-della-salute-2006/>>, consultato il 30/06/2021.

⁶³ Ufficio Nazionale pastorale della salute, *Domanda di salute, nostalgia di salvezza*, in *Sussidio per la Giornata Mondiale del Malato*, 1999, in <<https://salute.chiesacattolica.it/vii-giornata-mondiale-del-malato-11-febbraio-1999/>>, consultato il 30/06/2021.

⁶⁴ Maggioni B., *Voce: Sofferenza – Approccio biblico (NT)*, in *Dizionario di Teologia Pastorale Sanitaria*, Torino, Camilliane, 1997, p. 1175.

e la *sanitas corporis*, vista come *salus rei publicae suprema lex*, è andata assottigliandosi, comportando l'utilizzo di strumenti e l'elaborazione di strategie aventi come scopo il raggiungimento di un comune obiettivo: la limitazione del contagio. L'uomo, nella consapevolezza della missione salvifica della Chiesa, recando in sé l'unità di anima e corpo, non può disprezzare la vita corporale, ma in quanto artefice del *mysterium salutis* è chiamato al perfezionamento della sua esistenza in armonia con la dualità della sua dimensione e della sua qualità inseparabile di cittadino e fedele che può raggiungere il benessere integrale solo mediante la tensione spirituale, essendo intimamente connessi alla tutela del valore della salute il rispetto della dignità umana e il riconoscimento dei fondamentali diritti da esso promananti⁶⁵.

Sebbene la fede vissuta 'in formato digitale' possa comportare il rischio di una disaffezione verso la pratica comunitaria, tanto che la Conferenza Episcopale Italiana abbia stimolato i fedeli a riprendere ad «abitare la Chiesa» anche come contributo alla «coesione sociale nel Paese»⁶⁶, non va dimenticato che l'obiettivo della Chiesa non è quello «di raccogliere più adepti possibili», pertanto l'utilizzo del digitale non ha il compito di «mantenere una rendita d'anime, piuttosto rappresenta uno strumento per assolvere il mandato che le è stato dato da Cristo: quello di andare per il mondo e annunciare il Vangelo»⁶⁷. Nello svolgimento di questa millenaria missione, molta attenzione bisogna prestare al fenomeno della 'datificazione' prodotto dalla svolta digitale: il rischio che l'essere umano

⁶⁵ Di Iorio T., *La salute del civis-fidelis nei distinti ordini dello Stato e della Chiesa cattolica. Le aspettative ascetiche della persona nella connotazione del bene salute*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 23, 2015, pp. 17-25.

⁶⁶ Francesco, *Omelia del Santo Padre Francesco*, "Il piccolo linciaggio quotidiano del chiacchiericcio", 2020, in <https://www.vatican.va/content/francesco/it/cotidie/2020/documents/papa-francesco-cotidie_20200428_laverita-dellatestimonianza.html>, consultato il 30/06/2021.

⁶⁷ Serri N., *La Chiesa tra digitale e umano: intervista a Don Luca Peyron*, 2021, <<https://www.civiltadellemacchine.it/it/news-and-stories-detail/-/detail/la-chiesa-tra-digitale-e-umano-intervista-a-don-luca-peyron>>, consultato il 30/06/2021.

diventi meramente un numero e che la realtà venga letta esclusivamente attraverso una serie di dati che fungano da radar per i decisori economici e politici, è forte. In tale contesto la Chiesa, consapevole del cambiamento tecnologico ed antropologico verificatosi nella società, è chiamata a mettersi all'ascolto dei 'segni dei tempi' anche stimolando la creatività digitale dei fedeli al fine di armonizzare la ritrovata presenza fisica con quella digitale inaugurando nuove pratiche di sostegno del 'popolo di Dio' nel cammino di fede. Non è un caso che proprio di recente sia stato annunciato, anche servendosi dello strumento del web, il Sinodo nazionale della Chiesa italiana che dovrebbe avere come orizzonte il 2025 (l'anno del prossimo Giubileo) e che toccherà i temi della povertà, della fragilità, della cittadinanza, del lavoro, della cultura, puntando alla 'sburocratizzazione' delle diocesi e delle parrocchie nell'impegno ad intrecciare la «fraternità solidale con la formazione ecclesiale»⁶⁸.

«Iniziare processi, più che possedere spazi» (Evangelii Gaudium, n. 223): per questa via la testimonianza della Chiesa, nello spirito di collaborazione con le autorità politiche che si impegnano a garantire la tutela del diritto dei cittadini alla salute, propone l'ideale di una comunità 'che si prende cura', difendendo e promuovendo la persona nella sua globalità. Anche la messa a disposizione, dal Piemonte alla Calabria, dalla Lombardia alla Sicilia, di luoghi non liturgici, come saloni parrocchiali, aule del catechismo, spazi degli oratori, alle autorità sanitarie per sostenere la campagna vaccinale contro il coronavirus, trasformandoli temporaneamente in sedi di somministrazione dei vaccini, rappresentano un importante 'contributo di carità' della Chiesa ed un segno tangibile della sua prossimità alla gente messa così a dura prova dalla pandemia⁶⁹. L'emer-

⁶⁸ Gambassi G., *Per l'Italia un Sinodo "diffuso". Protagoniste diocesi e parrocchie*, 2021, p. 2, in <<https://www.avvenire.it/amp/chiesa/pagine/sinodo-diffuso-della-chiesa-italiana>>, consultato il 30/06/2021

⁶⁹ Gigliotti S.M., Ognibene F., Usellini P., *Covid. Parrocchie aperte per le vaccinazioni: «Dovere di solidarietà con la gente»*, 2021, in <<https://www.avvenire.it/attualita/pagine/parrocchie-in-prima-fila-per-le-vaccinazioni>>, consultato il 30/06/2021.

genza sanitaria ha imposto una riflessione sul tema della resilienza, che è stata acutamente vista «nei termini di una resilienza “trasformativa”», nel senso di «riprendere il cammino interrotto, ripensando le scelte alla base dello sviluppo sostenibile» al fine di realizzare il bene comune mediante collaborazione tra istituzioni, corpi intermedi e comunità⁷⁰. In particolare, per le Chiese locali resilienza ‘trasformativa’ ha significato, specialmente all’inizio del 2020, ritrovarsi tutte insieme ad affrontare la drammatica situazione pandemica ‘sulla stessa barca’, condividendo in maniera responsabile lo stesso impegno al fine di raggiungere il medesimo scopo: la vicinanza ai fedeli pur nel distanziamento sociale imposto dall’emergenza sanitaria. Sebbene le consuetudini pastorali ne siano inevitabilmente rimaste ferite, l’emersione della mancata corrispondenza tra formazione alla vita cristiana e partecipazione ai sacramenti (Evangelii gaudium, n. 63), ha indotto non solo all’implicito riconoscimento di una siffatta debolezza, ma ha altresì riportato l’accento sull’intensificazione dell’impegno verso una cura spirituale attenta alle fragilità, incentrata su una catechesi dei sacramenti che rinnovi la centralità dell’Eucarestia, ‘culmine e fonte’ della vita cristiana⁷¹, e della Riconciliazione, «sacramento della conversione»⁷².

Nella ‘chiesa come ospedale da campo’ capace di «curare le ferite e di riscaldare il cuore dei fedeli»⁷³, diventa fondamentale la presenza di ‘medici’ competenti, vale a dire di sacerdoti teologicamente e spiritualmente ben formati, in grado di assistere il popolo in cammino, anche attraverso gli strumenti digitali, che non possono considerarsi

⁷⁰ Collicelli C., *Salute, comunità e sussidiarietà ai tempi della pandemia*, in Caporale C., Pirri A. (a cura di), *Pandemia e resilienza. Persona, comunità e modelli di sviluppo dopo la Covid-19*, Roma, CNR Edizioni, 2020, p. 47-54: p. 52.

⁷¹ Lumen gentium, 10.

⁷² Lc 15,18.

⁷³ Francesco, *Intervista a Papa Francesco di Antonio Spadaro*, in <https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2013/september/documents/papa-francesco_20130921_intervista-spadaro.html>, 2013, p. 10, consultato il 30/06/2021.

comunque sostitutivi delle forme tradizionali della pastorale quotidiana, affinché si realizzi una maggiore inclusività nel supporto, nella prossimità, nella vicinanza e nell'accompagnamento delle persone in una società sempre più multietnica, multiculturale, pluriconfessionale ed 'informatizzata'.

La qualità della democrazia in prospettiva di genere dopo l'esperienza del Covid-19: riflessioni a partire dal Parlamento italiano

Arianna Pitino*

1. Introduzione

La pandemia ha avuto un impatto sproporzionato sulle donne, aggravando le disegualianze di genere già prima esistenti nel lavoro, nella famiglia e nella distribuzione del potere¹.

Anche in Italia² è stata rilevata in modo inequivocabile una situazione di maggiore svantaggio delle donne rispetto agli uomini

* Professore associato di Istituzioni di Diritto Pubblico, Dipartimento di Scienze Politiche e Internazionali, Università di Genova, arianna.pitino@unige.it.

¹ Si veda *World Economic Forum, Global Gender Gap Report 2021*, secondo il quale la pandemia avrebbe ritardato la chiusura del *gender gap* globale di una generazione (da 99,5 anni a 135,6 anni).

² Ronchetti L., *La pandemia costituzionale in un'ottica di genere*, in *European Law and Gender*, <<https://elan.jus.unipi.it/blog/a-gendered-approach-to-the-constitutional-pandemic/>>, consultato il 23/07/2021; Filice F., *La parità di genere alla prova del Covid 19*, in *Diritto Penale e Uomo*, 4, 2020; Bassu C., *Parità di genere ai tempi del coronavirus: l'impatto diretto e indiretto della crisi sanitaria sui diritti delle donne*, in *Percorsi costituzionali*, 2, 2019, p. 593. In prospettiva europea v. anche il documento del Parlamento europeo, *L'impatto della pandemia Covid-19 sulle donne*, 2021, <<https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20210225STO98702/l-impatto-della-pandemia-covid-19-sulle-donne-infografica>>, consultato il 23/07/2021.

nei principali luoghi dell'esistenza in cui, secondo Costituzione, ogni persona dovrebbe avere la possibilità di sviluppare in modo pieno ed effettivo la propria personalità: la famiglia e il lavoro³. I lunghi mesi della pandemia hanno inoltre mostrato come la già scarsa presenza di donne nelle sedi del potere politico è risultata ulteriormente ridotta in tempi di emergenza, con particolare riguardo agli esecutivi e ai vari organi tecnico-scientifici che hanno affiancato il decisore politico⁴.

La presenza femminile nelle istituzioni italiane è storicamente molto bassa anche per quanto riguarda le assemblee rappresentative (statale e regionali) e, soprattutto, nei ruoli apicali di governo⁵. Tuttavia, è stata osservata un'inversione di tendenza nel Parlamento italiano a partire dal 2013 quando le donne risultate elette nella XVII Legislatura sono state

³ Durante la pandemia e il lockdown la violenza sulle donne è letteralmente esplosa, mentre in ambito lavorativo, avendo in genere posizioni più fragili, le donne hanno perso il posto in netta maggioranza rispetto agli uomini. Le donne che hanno perso l'impiego sono state il doppio rispetto agli uomini, oltre ad avere registrato un tasso minore di reinserimento occupazionale e subito un calo maggiore nelle nuove assunzioni, come evidenziato dalla Presidente di *Women 20* L.L. Sabbadini nell'incontro *Women's empowerment in the world of business* presso Palazzo Mezzanotte a Milano del 28 giugno 2021.

⁴ Califano L., *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, in *federalismi.it*, 7, 2021, p. 43, consultato il 23/7/2021, osserva come nelle cariche cui si accede per cooptazione, nomina o elezione le donne sono in genere molto poche, mentre nei ruoli cui si accede per concorso o selezione interna le donne superano spesso la soglia del 50%.

⁵ Di recente v. AA.VV., *Equilibri di genere e procedure di nomina. Terzo report intermedio* (luglio 2020), le costituzionaliste, in *federalismi.it*, consultato il 23/7/2021. V. anche il dossier del Senato della Repubblica, *Parità vo cercando, 1948-2018. Settanta anni di elezioni in Italia: a che punto siamo con il potere delle donne?*, 8 marzo 2018, nel quale si segnala che dalla I alla XVII Legislatura su oltre 1500 incarichi di ministro le donne sono state soltanto 78 e le presidenze femminili nelle commissioni parlamentari sono state soltanto 23 (8 al Senato e 15 alla Camera). Più in generale, in dottrina, v. Deffenu A., *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Giappichelli, Torino, 2012; D'Amico M., *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, in *Rivista AIC*, 3, 2013; Apostoli A., *La parità di genere nel campo 'minato' della rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, 2016, p. 41.

il 30% del totale dei componenti delle assemblee parlamentari⁶. Tale risultato è stato raggiunto senza che nella legge elettorale allora vigente vi fossero correttivi di genere, introdotti per la prima volta a livello nazionale dalla legge elettorale n. 52/2015 (mai utilizzata per nessuna elezione), sostituita a breve distanza dall'attuale legge elettorale n. 165/2017 che prevede anch'essa norme a tutela della democrazia paritaria.

In particolare, la legge elettorale n. 165/2017 disciplina un sistema elettorale misto, prevedendo l'elezione all'interno di collegi uninominali con formula maggioritaria di 147 seggi alla Camera e 74 seggi al Senato⁷. Ogni lista o coalizione non può presentare nei collegi uninominali (a livello nazionale per la Camera e a livello regionale per il Senato) un numero di candidati/e dello stesso genere superiore alla soglia del 60% del totale delle candidature disponibili (art. 18-*bis*, c. 3.1., d.P.R. n. 361/1957 e art. 9, c. 4-*bis*, d.P.R. n. 533/1993). La stessa legge elettorale prevede inoltre che i seggi restanti vengano assegnati con metodo proporzionale all'interno di 49 collegi plurinominali per la Camera dei deputati e di 26 collegi plurinominali per il Senato (v. d.lgs. n. 189/2017). Nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali i candidati devono essere alternati in base al genere, pena l'inammissibilità della lista stessa (art. 18-*bis*, c. 3, d.P.R. n. 361/1957 e art. 9, c. 2, d.P.R. n. 533/1993). Inoltre, non più del 60% dei candidati dello stesso genere può ricoprire la posizione di capolista. In caso contrario l'Ufficio centrale nazionale (oppure quelli regionali) devono modificare le liste fino a renderle conformi alla legge. Infine, non è prevista la possibilità per l'elettore di esprimere preferenze.

⁶ Servizio Studi della Camera dei deputati, *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, in *Dossier n. 104*, 1° marzo 2021, p. 2, <<https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0340.Pdf>>, consultato il 23/07/2021.

⁷ Ciò secondo quanto stabilito da ultimo dal d.lgs. n. 177/2020 che ha definito i nuovi collegi elettorali di Camera e Senato a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1. Tali disposizioni troveranno applicazione a partire dal primo scioglimento o dalla prima cessazione delle Camere successivi al 4 gennaio 2021 (cioè un giorno prima dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1/2020).

Nella XVIII Legislatura quasi tutti i partiti hanno visto elette in media il 30% delle candidate, con la sola eccezione del M5S in cui le elette hanno superato il 40% facendo così salire la media generale delle parlamentari presenti in Parlamento al 35%.

È questo un risultato soddisfacente? Se consideriamo la media dei 27 Paesi Ue dove la presenza di donne nelle assemblee parlamentari è pari al 32,8%, il dato italiano è senza dubbio positivo poiché colloca il nostro Stato al di sopra della media Ue. Sempre in prospettiva europea, tuttavia, se prendiamo in considerazione Paesi particolarmente virtuosi rispetto alla parità di genere come Svezia e Finlandia la presenza di elette nelle assemblee parlamentari supera il 40%. Altri Stati, in cui la presenza di donne nelle assemblee parlamentari è (di poco) inferiore all'Italia, come per es. Francia e Germania, vedono però una presenza molto più alta di donne negli organi esecutivi (51,2% in Francia e 43,8% in Germania, contro una media italiana del 34% nei tre governi Conte I, II e Draghi nella XVIII Legislatura)⁸ e, più in generale, occupano posizioni molto alte a livello mondiale per la parità di genere secondo quanto evidenziato dall'ultima analisi annuale del *World Economic Forum* sul *Global Gender Gap* nel 2021⁹.

⁸ Servizio Studi della Camera dei deputati, *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, cit., p. 5. Anche l'EIGE, *Indice dell'eguaglianza di genere*, 2020, <<https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2020/domain/power>> e <<https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2020/domain/power/IT>>, consultati il 23/07/2021, rileva per l'Italia come le disegualianze di genere più marcate si realizzino nel settore del potere politico (prendendo in considerazione la presenza di donne nei parlamenti, nei governi e nelle assemblee rappresentative regionali) pari a 49,3 punti contro una media europea di 56,9 punti. Anche a livello di Unione europea il potere politico è quello in cui si segnala il più basso indice di eguaglianza, lievemente migliorato rispetto al Rapporto 2019 in cui era di 55 punti. Lo stesso rapporto segnala come dal 2010 l'indice complessivo di eguaglianza dell'Italia sia salito di 10,2 punti, ma soltanto di 0,5 punti dal 2017 al 2020, restando comunque più basso di 4,4 punti rispetto alla media degli Stati europei.

⁹ Il *Global Gender Gap* 2021 su un totale di 156 Stati colloca ai primi posti i Paesi del Nord Europa (Islanda, Finlandia, Norvegia e Svezia), la Spagna è al 14° posto,

Tornando all'Italia, inoltre, i risultati recentemente raggiunti non possono certo ritenersi acquisiti una volta per tutte: in particolare, infatti, si può osservare come il dato positivo della XVIII Legislatura sembra essere stato influenzato in larga misura dal comportamento elettorale del M5S, mentre gli altri gruppi parlamentari hanno superato in qualche caso il 30% di parlamentari elette, ma in altri casi si sono fermati al di sotto di questa percentuale (v. il gruppo parlamentare di Fratelli d'Italia al Senato, per esempio, dove le senatrici sono soltanto l'11,1%)¹⁰. Inoltre, sembra realistico attendersi che la recente entrata in vigore della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, che ha ridotto in modo significativo il numero di seggi disponibili in entrambe le Camere, non avrà un effetto positivo sulla concreta possibilità per le candidate di essere elette in Parlamento a partire dalla prossima Legislatura, come si vedrà meglio più avanti.

Nel presente saggio si intende riflettere in prospettiva costituzionalistica sulla presenza di donne elette nel Parlamento italiano, luogo per eccellenza della rappresentanza politica e della stessa democrazia, in cui si selezionano le priorità politiche e si deliberano le norme che regolano la vita delle persone. Lo scopo è verificare se e in quali forme sia riscontrabile nel procedimento di elezione del Parlamento un'asimmetria di potere basata sul genere che tende a penalizzare le candidate e a mantenere il potere nelle mani di una classe politica prevalentemente maschile¹¹.

la Germania all'11°, la Lituania all'8°, la Danimarca al 29°, la Francia al 16°, i Paesi Bassi al 31° e il Regno Unito al 23°. L'Italia è al 62° posto, acquistando 13 punti in più rispetto al 2020.

¹⁰ Gratteri A., *Le candidature di genere come provvedimento per le pari opportunità: la prima applicazione della legge n. 165 del 2017*, in *AG AboutGender*, 2019, p. 390 s.

¹¹ Califano L., *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, cit., p. 41 parla di «una condizione di generale asimmetria di potere» e di «diseguaglianze socialmente radicate». Richiamano il problema degli stereotipi di genere e dell'*empowerment* femminile Simonati A., *La 'cittadinanza di genere': una possibile chiave di lettura dell'evoluzione normativa*, in Scarponi S. (a cura di), *Diritto e genere. Temi e questioni*, Napoli, 2020, p.

Riflettere sulla democrazia paritaria dopo un anno e mezzo di pandemia significa affrontare un nodo cruciale della nostra vita istituzionale avendo di fronte le sfide e le opportunità derivanti in primo luogo dall'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza¹². Vuol dire interrogarsi sulla democraticità della nostra Repubblica non solo in senso formale (uguale accesso al diritto di voto di tutti i cittadini), ma anche e soprattutto in senso sostanziale ponendo l'accento sulla 'qualità' della democrazia vista in prospettiva di genere. Una democrazia che, attualmente, non vede la presenza equilibrata di donne e di uomini né nelle Assemblee parlamentari, né nelle altre sedi in cui si articola il potere politico, e che sembra richiedere interventi urgenti affinché entrambi i generi possano partecipare in modo paritario alla gestione del potere nel post-Covid 19 a vantaggio, evidentemente, non solo delle donne ma di tutta la società¹³.

2. Le azioni positive in ambito elettorale e l'introduzione dei correttivi di genere nell'ordinamento italiano

Nella prospettiva della partecipazione dell'Italia all'Unione europea, può essere utile ricordare come la materia elettorale è una competenza esclusiva degli Stati (inclusa l'elezione del Parlamento europeo), mentre il lavoro è una competenza ripartita tra gli Stati e l'Unione europea. La materia elettorale e il lavoro sono due ambiti particolarmente rilevanti

38 e Parolari S., *Stereotipi di genere, discriminazioni contro le donne e vulnerabilità come di empowerment. Riflessioni sul ruolo del diritto*, in AG AboutGender, 2019, p. 102.

¹² Per un'analisi del PNRR in prospettiva di genere v. Tripodina C., *I gradini di pietra della parità di genere*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, p. 126 ss, <<https://www.constituzionalismo.it/wp-content/uploads/2-Fasc-3.-Tripodina.pdf>>, consultato il 23/07/2021.

¹³ Come già evidenziato da Carlassare L., *La parità dei sessi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in Del Re A., Longo V., Perini L. (a cura di), *I confini della cittadinanza, Genere, partecipazione politica e vita quotidiana*, Franco Angeli, Milano, 2010, p. 22 secondo la quale la scarsissima presenza di donne nelle istituzioni si pone come un problema di democrazia, poiché esclude la maggioranza del popolo sovrano dalle sedi politico-decisionali.

sotto il profilo della parità di genere. Il fatto che nell'uno l'Unione europea sia priva di competenze (potendo al più esercitare sugli stati un'azione persuasiva con strumenti di *soft law*)¹⁴, mentre nell'altra disponga di competenze proprie sembra essere un aspetto da tenere in considerazione quando si leggono le sentenze della nostra Corte costituzionale degli anni Novanta in materia di azioni positive concernenti rispettivamente il lavoro e la rappresentanza politica.

Com'è noto, nella sentenza n. 109/1993 (v. anche, più oltre, la sent. n. 163/1993)¹⁵ la Corte costituzionale ha definito le azioni positive in favore delle donne nel campo dell'imprenditoria

interventi di carattere positivo diretti a colmare o, comunque, ad attenuare un evidente squilibrio a sfavore delle donne, che, a causa di discriminazioni accumulate nel corso della storia passata per il dominio di determinati comportamenti sociali e modelli culturali, ha portato a favorire le persone di sesso maschile nell'occupazione delle posizioni di imprenditore o di dirigente d'azienda (punto 2.2 del considerato in diritto).

Un aspetto particolarmente rilevante è che la Corte costituzionale in questa sentenza ha incentrato l'intero ragionamento sul parametro dell'egualianza sostanziale di cui all'art. 3, c. 2 della Costituzione e sulla finalità insita in questo articolo di «innalzare la “soglia di partenza” per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate [...] al fine di assicurare alle categorie medesime “uno statuto effettivo di pari opportunità” di inserimento sociale, economico e politico». Essa ha inoltre evidenziato

¹⁴ V., già Cartabia M., *Unione europea e parità dei sessi nei processi decisionali: vincoli giuridici e auspici politici*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 148 ss. e Ciancio A., *Parità di genere e partecipazione politica nell'Unione europea. Profili generali*, in *Rivista AIC*, 1, 2016, p. 4 ss.

¹⁵ La sentenza n. 109/1993 aveva come oggetto la legge 25 febbraio 1992, n. 215, *Azioni positive per l'imprenditoria femminile*.

come la carenza di donne imprenditrici è una forma di discriminazione basata sul sesso (ovvero sulla «diversità di carattere naturale o biologico») determinata dall'«esistenza storica di discriminazioni attinenti al ruolo sociale di determinate categorie di persone» tra cui, appunto, le donne.

Sull'inquadramento delle azioni positive in ambito lavorativo da parte della Corte costituzionale ha certamente influito il rilievo che fin dal 1957 i Trattati (allora l'art. 119 Trattato sulla Comunità europea) e il diritto europeo derivato hanno dato al principio di eguaglianza tra i sessi in materia di lavoro¹⁶. Nel diritto sovranazionale, tuttavia, all'epoca della sent. n. 109/1993, l'eguaglianza tra le donne e gli uomini era ancora espressione di una concezione prevalentemente formale dell'uguaglianza, mentre il profilo sostanziale e delle pari opportunità è stato accolto in seguito alle revisioni dei Trattati a partire dal Trattato di Amsterdam del 1997 fino ad arrivare agli artt. 153 e 157 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e all'art. 23 della Carta UE dei diritti fondamentali che oggi legittimano espressamente le azioni positive in ambito lavorativo¹⁷. All'inizio degli anni Novanta, dunque, la giurisprudenza della nostra Corte costituzionale, valorizzando il profilo dell'eguaglianza sostanziale intesa come strumento per conseguire in termini concreti l'eguaglianza

¹⁶ Tra le principali direttive fino agli anni novanta v. la direttiva 75/117/CEE, *Riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'applicazione del principio di parità delle retribuzioni tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile*; la direttiva 76/207/CEE, *Attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, la formazione, la promozione professionale le condizioni di lavoro*; la direttiva 79/7/CEE, *Graduale attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale* e direttiva 86/378/CEE, *Attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nel settore dei regimi professionali di sicurezza sociale*; direttiva 86/613/CEE, *Applicazione del principio della parità fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma, comprese quelle nel settore agricolo, nonché tutela della maternità*. direttiva 92/85/CEE, *Miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento*.

¹⁷ In particolare l'art. 23, par. 2 della Carta dei diritti UE prevede che «il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato».

formale, anticipava di alcuni anni il diritto sovranazionale in materia di azioni positive a favore delle donne nel lavoro¹⁸.

Due anni dopo la sentenza n. 109/1993 della Corte costituzionale, la Corte di giustizia dell'Unione europea emetteva la sentenza *Kalanke*¹⁹ nella quale, com'è noto, veniva data un'interpretazione riduttiva delle azioni positive a favore delle donne e del principio delle pari opportunità nella prospettiva dell'eguaglianza sostanziale in materia di lavoro, poi rivista in senso più favorevole all'eguaglianza sostanziale delle donne nelle sentenze *Marshall* del 1997 e *Badeck* del 2000²⁰.

Nonostante le materie siano diverse, non si può non cogliere un'influenza del livello sovranazionale su quello interno considerando come, nello stesso anno della sentenza *Kalanke*, la Corte costituzionale, nella notissima sent. n. 422/1995²¹, dichiarava non conformi a Costituzione le azioni positive in materia elettorale, definendo le quote di genere «discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate». Se, da un lato, l'oggetto delle due pronunce è evidentemente diverso, trattandosi di azioni positive riferite al lavoro in un caso (sent. *Kalanke*) e alla rappre-

¹⁸ A livello sovranazionale questi sono infatti gli anni della sentenza della Corte di giustizia 17 ottobre 1995, *Eckhard Kalanke v Freie Hansestadt Bremen*, C-450/93, in cui la Corte di giustizia sembrava interpretare in modo riduttivo il principio di pari opportunità delle donne e degli uomini in ambito lavorativo.

¹⁹ Sulla sentenza *Kalanke* v. i commenti di Grassi A., *La sentenza Kalanke: un'inversione di rotta nelle politiche comunitarie sulle pari opportunità?*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1996, 675 ss. e Mori P., *Quale uguaglianza? Ovvero le azioni positive davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee (Commento alla Direttiva 76/207/CEE, art. 2, n. 1 e 4)*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1996, pp. 821 ss.

²⁰ Sentenza della Corte di giustizia dell'11 novembre 1997, *Hellmut Marshall v. Land Nordrhein Westfalen*, C-409/95 e sentenza della Corte di giustizia del 28 marzo 2000, *Georg Badeck c. Land Hessen*, C-158/97.

²¹ Tra gli altri, si vedano le critiche rivolte a questa sentenza da De Siervo U., *La mano pesante della Corte sulle quote nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3268, Brunelli G., *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3272, e D'Amico M., *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, in *Rivista AIC*, 3, 2013, p. 3.

sentanza politica nell'altro (sent. n. 422/1995), la sostanza del ragionamento della Corte di giustizia e della Corte costituzionale nelle rispettive sentenze sembra avere un filo conduttore comune. In entrambi i casi, infatti, esso è incentrato sul principio di eguaglianza formale, mentre l'eguaglianza sostanziale è vista come deroga o eccezione rispetto a quella formale, anziché come mezzo per realizzare in concreto l'eguaglianza formale. In altre parole, come espresso molto bene da Letizia Gianformaggio nel commentare la sent. n. 422/1995²², la Corte costituzionale ha offerto un inquadramento dell'eguaglianza sostanziale come 'eguaglianza diseguale', alla quale si può ricorrere soltanto in casi eccezionali e comunque non in materia di rappresentanza politica²³.

In ambito elettorale la Corte costituzionale sembra aver preso le distanze da quanto affermato, pochi anni prima, nella sent. n. 163/1993²⁴ in materia di lavoro a proposito della necessità di garantire condizioni paritarie di accesso al posto di lavoro alle donne e agli uomini alla luce dell'art. 3, c. 2 che sancisce «un autonomo principio di eguaglianza “sostanziale” e di parità delle opportunità fra tutti i cittadini nella vita sociale, economica e politica» e determina la misura dell'eguaglianza formale rispetto ai «risultati effettivi prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita, grazie al primario imperativo costituzionale di rimuovere i limiti “di fatto” all'eguaglianza (e alla libertà) e di perseguire l'obiettivo finale del-

²² Gianformaggio L., *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*, in *Foro it.*, vol. 119, 6, p. 1961.

²³ Califano L., *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, cit., p. 47 e p. 55 ss., invita ancora oggi a riflettere sulla «tendenza a circoscrivere l'eguaglianza giuridica entro i limiti dell'eguaglianza formale, riducendo i contorni dell'eguaglianza sostanziale a principio subordinato e sussidiario, quando non addirittura in contrasto con l'unica e autentica espressione dell'eguaglianza giuridica: quella formale».

²⁴ Nella sentenza n. 163/1993, molto nota, La Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della legge della Provincia di Trento nella parte in cui, tra i requisiti per l'accesso alle carriere direttive e di concetto del ruolo tecnico del servizio antincendi provinciali, prevedeva il possesso di una statura fisica minima indifferenziata per uomini e donne.

la “piena” autodeterminazione della persona e quello della “effettiva” partecipazione alla vita comunitaria». La Corte costituzionale, quindi, nell’arco di un triennio ha legittimato le azioni positive in materia di lavoro grazie al principio di eguaglianza sostanziale e ha dichiarato l’incostituzionalità delle azioni positive in materia elettorale applicando in modo alquanto rigoroso il parametro dell’eguaglianza formale²⁵.

Le revisioni costituzionali del 2001 e del 2003²⁶ che hanno introdotto in modo esplicito in Costituzione il principio di pari opportunità tra le donne e gli uomini nell’accesso alle cariche elettive e le sentenze n. 49/2003 (di poco precedente alla modifica dell’art. 51 Cost.)²⁷ e n. 4/2010, hanno dato il via libera all’introduzione delle quote e dei correttivi di genere nelle leggi elettorali.

²⁵ A. D’Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo ad uno studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 267, osserva a questo proposito come l’ammissibilità delle quote vada esaminata caso per caso alla luce del principio di ragionevolezza.

²⁶ Il riferimento è naturalmente alle leggi costituzionali n. 2/2001 (che ha integrato gli Statuti delle regioni ad autonomia speciale, attribuendo alle leggi elettorali regionali il compito di promuovere «condizioni di parità per l’accesso alle consultazioni elettorali» al fine di conseguire l’equilibrio della rappresentanza dei sessi), n. 3/2001 (che ha modificato l’art. 117, c. 7 Cost. «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive») e n. 1/2003 (che ha modificato l’art. 51, c. 1 Cost. specificando che «a tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini»).

²⁷ Sottolinea l’importanza della sent. n. 49/2003, nella quale il Governo aveva impugnato la legge elettorale valdostana che disponeva la presenza di candidati di entrambi i sessi nelle liste elettorali (ma senza stabilire quote specifiche), Carlassare L., *La parità di accesso alle cariche elettive nella sent. n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 264 ss., poiché ha posto fine all’equivoco secondo cui l’imposizione della presenza di entrambi i sessi nelle liste elettorali fosse un privilegio o una norma di favore per le donne, anziché l’attuazione del dettato costituzionale in base agli artt. 3 e 51 Cost. (anche prima della sua modifica nel 2003).

In particolare, nella sent. n. 4/2010²⁸, il cui oggetto era l'introduzione della doppia preferenza di genere nella legge elettorale della Regione Campania, la Corte costituzionale ha affrontato per la prima volta la questione della democrazia paritaria alla luce dell'art. 3, c. 2 Cost. dichiarando che

il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost., che impone alla Repubblica la rimozione di "tutti" gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese.

Essa ha inoltre sottolineato come i correttivi di genere, la cui concreta definizione spetta ai legislatori statale e regionali, sono finalizzati a dare effettività a «un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale» che ha come fine l'«equilibrio dei generi nella rappresentanza politica» (par. 3.2 del considerato in diritto).

La Corte costituzionale ha così riconosciuto che anche le azioni positive in materia elettorale sono espressione del principio di eguaglianza

²⁸ In dottrina v. Carlassare L., *La legittimità della 'preferenza di genere': una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giur. cost.*, 55, 1, 2010, pp. 81-84; Califano L., *L'assenso 'coerente' della Consulta alla preferenza di genere*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2010, pp. 404-405; Ferri G., *Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la 'preferenza di genere' in Campania*, in *Le Regioni*, 2010, p. 902 ss.; Caielli M., *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro 'via libera' della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2010, p. 5 ss.; Raveraira M., *'Preferenza di genere': azione positiva o norma antidiscriminatoria? Brevi note a margine della sent. n. 4/2010 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 3, 2010, <[218](https://www.federalismi.it/AppIOpenFilePDF.cfm?artid=15394&dpath=document&dfile=10022010132441.pdf&content=%2527Preferenza+di+genere%2527:+azione+positiva+o+norma+antidiscriminatoria%3f+-+stato+-+dottrina+-+>, consultato il 23/07/2021.</p>
</div>
<div data-bbox=)

sostanziale e che questo presuppone l'azione dello Stato per modificare lo *status quo* in vista dell'attuazione delle norme costituzionali²⁹.

Stando a questa giurisprudenza, dunque, i correttivi di genere sono legittimi ma ad alcune condizioni: devono essere finalizzati a rimuovere gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati; non devono attribuire direttamente il risultato; non devono incidere sulla libertà di voto degli elettori, né sull'esito delle scelte elettorali, né sulla parità di *chances* delle liste e dei candidati/e nella competizione elettorale.

3. Principi costituzionali, legge elettorale n. 165/2017 e discriminazione indiretta delle candidate nella prassi dei partiti politici

La Costituzione italiana, oltre all'affermazione generale del principio di eguaglianza e del divieto di discriminazioni in base al sesso di cui all'art. 3, c. 1 Cost., ribadisce il principio di eguaglianza tra gli uomini e le donne rispetto al voto negli artt. 48 e 51, c. 1 Cost. L'eguale accesso delle donne e degli uomini al diritto di voto, nella sua forma attiva e passiva, si poneva come una scelta di per sé indisponibile allo stesso potere costituente considerato che, nel periodo della c.d. Costituzione transitoria (1943-47), le donne erano già state ammesse al voto – come elettrici e come candidate – nelle elezioni amministrative del marzo-aprile 1946 e nelle votazioni per il referendum istituzionale e per l'elezione dell'Assemblea costituente. Gli stessi Costituenti, inoltre, riconobbero che l'avere ribadito in più articoli l'eguaglianza delle donne e degli uomini rispetto al diritto di voto era stato fatto con l'intenzione di «recare vantaggio alle donne», sancendo così l'impossibilità di ritornare a un passato in cui alle donne era stato negato l'accesso ai diritti politici³⁰. La prima trasformazione della qualità della democrazia nell'ordinamento italiano si è quindi

²⁹ Così Ainis M., *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quad. cost.*, 2, 1999, p. 365.

³⁰ Paladin L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 248.

avuta in epoca pre-costituente, quando le donne sono entrate a far parte del corpo elettorale in seguito alla rimozione degli ostacoli che prima di allora ne avevano impedito l'accesso voto.

La Corte costituzionale, nella sent. n. 422/1995, ha invece interpretato il rilievo dato dalla Costituzione all'eguaglianza formale come un ostacolo rispetto alla possibilità di introdurre in via legislativa azioni positive finalizzate a garantire alle donne e agli uomini pari opportunità nell'accesso alle candidature. Le revisioni costituzionali dei primi anni duemila hanno consentito alla Corte costituzionale di superare la precedente interpretazione dei correttivi di genere, tutta incentrata sull'eguaglianza formale, e di riconoscere che le azioni positive in ambito elettorale concorrono ad attuare il principio di eguaglianza sostanziale, il cui ambito di operatività è stato però circoscritto alla sola fase delle candidature (quote di genere) e all'espressione del voto (nella forma della doppia preferenza di genere).

Secondo i principi specificati dalla Corte costituzionale nella sent. n. 4/2010, le azioni positive non possono incidere sul risultato elettorale alterando forzosamente la composizione dell'assemblea elettiva e predeterminando la composizione di genere del Parlamento. Si è così affermata la distinzione tra le azioni positive legittime, in quanto tese a favorire l'eguaglianza dei punti di partenza, e le azioni positive ritenute contrarie a Costituzione poiché vanno a incidere sui punti di arrivo e cioè sul risultato elettorale³¹.

Ritornando alla legge elettorale n. 165/2017, non si può negare che dal punto di vista formale essa rispetti il limite posto ai correttivi di genere dalla Corte costituzionale, in quanto gli stessi intervengono esclusivamente nella fase delle candidature (v. *supra*, par. 1). Analizzando più attentamente la formula elettorale, essa si rivela però idonea a predeterminare il risultato elettorale per quanto riguarda la composizione di genere delle Assemblee

³¹ Come efficacemente evidenziato da Leone S., *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Franco Angeli, Milano, 2013, p. 139.

parlamentari e di riprodurre nella sostanza (almeno) la proporzione 40/60 prevista come quota di genere per la presentazione delle candidature sia all'uninomiale, sia nella parte proporzionale (dove, di fatto, nelle liste bloccate brevi chi è candidato in lista e può risultare eletto si trova al primo posto, eventualmente, al secondo ed eccezionalmente al terzo e al quarto).

Ritornando a quanto si diceva all'inizio (v. *supra*, par. 1), è quindi necessario chiedersi come mai le candidate elette nel 2018 non siano andate oltre il 35% del totale degli eletti in Parlamento, con differenze non trascurabili nella composizione di genere dei vari gruppi parlamentari. Nelle elezioni del 2018, che hanno visto la prima applicazione dei correttivi di genere, si è verificato ciò che era sembrato verosimile già all'indomani dell'approvazione della l. n. 165/2017³²: i partiti politici hanno favorito i candidati (uomini) rispetto alle candidate (donne) combinando tra loro le varie *technicalities* elettorali. In particolare, quasi mai le candidate hanno superato la quota del 40% delle candidature fissata come limite minimo dalla legge n. 165/2017. I candidati, inoltre, sono stati in genere collocati nei collegi elettorali più sicuri e il meccanismo delle candidature plurime (fino a cinque più, eventualmente, la candidatura in un collegio uninominale) è stato utilizzato soprattutto per le candidate favorendo così i candidati ad esse successivi nella stessa lista (come già ricordato il M5S ha visto elette più del 40% di candidate poiché ha fatto un uso limitato di questi strumenti)³³.

Ci troviamo quindi di fronte a una legge elettorale che tende effettivamente ad attuare il principio di eguaglianza sostanziale e di pari opportunità nella composizione di genere del Parlamento nel senso indicato dagli art. 3, c. 2 e 51, c. 1 Cost. I suoi effetti, però, risultano attenuati dal comportamento elettorale dei partiti politici rispetto all'assegnazione delle candidature nei collegi elettorali. Nonostante gli innegabili progres-

³² Sia consentito rinviare a Pitino A., *La rappresentanza di genere nella legge n. 165 del 2017: profili di dubbia legittimità costituzionale, a prima lettura*, in *Quad. cost.*, 1, 2018, p. 188.

³³ A questo proposito si vedano i dati riportati da Fogliame V., *La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2018, p. 136 s.

si fatti a livello normativo per tutelare le pari opportunità delle donne e degli uomini nella rappresentanza politica, non si può ignorare il fatto che la classe politica maschile può giovare di un significativo vantaggio storico rispetto a quella femminile. Il comportamento elettorale dei partiti politici nelle elezioni del 2018 può quindi essere interpretato come una manifestazione della perdurante tendenza della classe politica, ancora dominata da uomini, di conservare il potere e la propria posizione dominante nelle sedi della rappresentanza politica tramite quella forma sottile di discriminazione indiretta³⁴ delle candidate sopra evidenziata³⁵.

Questa non è purtroppo una novità in ambito elettorale, visto che il cambiamento del sistema elettorale nel 1993 aveva già posto nuovi ostacoli alle donne, in quanto la competizione tra due coalizioni contrapposte e l'esigenza di 'remunerare' in termini di seggi tutti i partiti presenti al loro interno aveva portato ad assegnare le candidature più sicure (ovvero «i posti vincenti») ai principali esponenti della classe politica vecchia e nuova, maschi nella maggior parte dei casi. Dal 2005, il sistema proporzionale a liste bloccate per l'elezione del Parlamento senza alcun correttivo di genere ha lasciato invece i partiti sostanzialmente liberi di decidere se, quante e con quali *chances* di elezione presentare anche candidature femminili accanto a quelle maschili³⁶.

³⁴ Sulla nozione di discriminazione indiretta v. D'Amico M., *Articolo 3*, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevari G.E. (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Il Mulino, Bologna, p. 30, la quale ricorda come essa è stata resa esplicita dal Codice delle pari opportunità (d.lgs. n. 198/2006, art. 25) e ha luogo quando un comportamento apparentemente neutro pone in una condizione di svantaggio le persone appartenenti a un determinato sesso.

³⁵ Palici di Suni E., *La legislazione sulle donne tra parità e differenziazione: azioni positive e quote elettorali*, in Del Re A., Longo V., Perini L. (a cura di), *I confini della cittadinanza. Genere, partecipazione politica e vita quotidiana*, cit., p. 40, osserva come «i partiti nascono maschili, con una composizione maschile delle élite e un bacino elettorale maschile», secondo la tradizionale divisione sessuata tra pubblico e privato, e che ancora oggi confinano le donne in un «piccolo ghetto, esterno o appena integrato».

³⁶ Così, ancora, Palici di Suni E., *La legislazione sulle donne tra parità e differenziazione: azioni positive e quote elettorali*, cit., p. 41.

Oggi ci troviamo di fronte a una legge elettorale che potrebbe effettivamente riequilibrare la composizione di genere delle Assemblee parlamentari, alla quale si contrappone però il comportamento elettorale dei partiti politici nella fase di assegnazione delle candidature. Inoltre, come già accennato all'inizio (v. *supra*, par. 1), c'è un altro fattore istituzionale recente che sembra opportuno tenere in considerazione in quanto destinato, con ragionevole probabilità, a incidere negativamente sulle *chances* elettorali delle donne: la recente riduzione del numero dei parlamentari. In una situazione in cui i seggi a disposizione dei candidati sono significativamente di meno rispetto al passato è infatti verosimile aspettarsi che i partiti politici ricorreranno in modo ancora più accentuato alle possibilità offerte dalla legge elettorale per favorire i candidati a discapito delle candidate.

4. Come garantire la democrazia paritaria?

La selezione e l'assegnazione delle candidature nelle competizioni elettorali rientra senza dubbio nella sfera di autonomia decisionale riconosciuta ai partiti politici dall'art. 49 Cost. Tuttavia, tale ambito di discrezionalità non sottrae i partiti politici dal rispetto delle regole e dei principi costituzionali, alla cui attuazione essi devono anzi contribuire. In particolare, appare costituzionalmente inaccettabile una situazione in cui a fronte del rispetto formale delle regole, si dia luogo di fatto a una sistematica e consapevole discriminazione indiretta delle candidate. Ciò presuppone una sorta di autoreferenzialità dei partiti rispetto alle candidature maschili e femminili contraria all'art. 51, c. 1 Cost. posto a garanzia della parità di genere³⁷ e

³⁷ A proposito del valore precettivo dell'art. 51, c. 1 Cost. v. Groppi T., *'La Costituzione si è mossa': la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l'utilizzo del potere sostitutivo del Governo nei confronti della Regione Puglia*, in *federalismi.it*, 9 settembre 2020, p. 4; Covino F., *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, in *Osservatorio AIC*, 5, 2020 p. 47; Rodomonte M.G., *A proposito della natura prescrittiva del principio di 'parità di accesso alle cariche elettive'. Riflessioni a partire da*

incide negativamente sulla qualità della democrazia sotto il profilo dell'equilibrio di genere in Parlamento.

A questo proposito può essere interessante ricordare la sent. n. 81/2012³⁸ nella quale la Corte costituzionale ha appunto affermato che «gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto» (sentenza n. 81/2012, punto 4.2 del considerato in diritto). Se le donne vengono candidate in percentuali minori rispetto agli uomini, competono nei collegi in cui hanno minori possibilità di essere elette e sono più spesso destinatarie di candidature plurime è evidente che la loro partecipazione alle elezioni avviene di fatto in una condizione di non parità di *chances* con i candidati uomini che risultano quindi favoriti.

Quali soluzioni si potrebbero allora adottare per rimediare a questa situazione che vede ancora le donne oggetto di discriminazioni 'di fatto' nelle competizioni elettorali?

In generale si osserva come i sistemi elettorali proporzionali con liste brevi bloccate o semi-bloccate, che prevedono sia l'alternanza dei generi nelle liste, sia quote di genere per la posizione di capolista, ma

una recente sentenza del giudice amministrativo sulla carenza di strumenti sanzionatori 'reali' nella legge elettorale pugliese, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2021, p. 136 ss. (a commento della recente sentenza del Tar Puglia, Bari, sez. III, 16 gennaio 2021, n. 95).

³⁸ La sentenza n. 81/2012 riguardava il conflitto (dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale) promosso dalla Regione Campania contro la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 4502 del 27 luglio 2011 che aveva annullato l'atto di nomina di un assessore perché la composizione della Giunta regionale non rispettava l'equilibrio di genere. V. i commenti di Rodomonte M.G., *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, in *federalismi.it*, n. 13, 2012 e Belletti M., *'Torniamo allo Statuto' [...] regionale. La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, p. 1016 ss.

non consentono all'elettore di esprimere preferenze, sembrano i più idonei a garantire la parità di *chances* dei candidati e delle candidate. Le preferenze, infatti, tendono a favorire i candidati che solitamente possono contare su una maggiore notorietà rispetto alle candidate³⁹.

Come rimedio in caso di preferenze si può prevedere il meccanismo della doppia preferenza di genere che, però, non necessariamente favorisce l'elezione delle candidate se l'elettore, magari poco informato sull'uso di questo strumento elettorale, esprime una sola preferenza a favore di un uomo oppure non ne esprime nessuna. In questo caso si potrebbe prevedere l'obbligo per l'elettore di esprimere sempre due preferenze, per candidati di genere diverso, oppure di non esprimerne nessuna (seguendo in questo caso l'ordine di lista) e di invalidare l'espressione di una sola preferenza oppure di entrambe se destinate a candidati/e dello stesso genere. Una soluzione che potrebbe però apparire non conforme alla giurisprudenza costituzionale sulla doppia preferenza di genere. In particolare, nella sent. n. 4/2010 la Corte costituzionale ha sottolineato come la doppia preferenza di genere, comunque facoltativa per l'elettore, possa produrre vari risultati: favorire il riequilibrio di genere dell'assemblea rappresentativa; lasciare invariato lo squilibrio esistente in essa; produrre un nuovo squilibrio a favore delle donne. Su questa base, la Corte costituzionale è giunta alla conclusione che la

³⁹ Leone S., *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, cit., p. 140, osserva che le candidate meno conosciute che in ipotesi competano all'interno della stessa lista con candidati più noti risulterebbero per questo motivo svantaggiate dal sistema delle preferenze. In prospettiva comparata si vedano gli esempi di Belgio e Spagna dove i correttivi di genere abbinati a sistemi elettorali proporzionali a liste bloccate o semi-bloccate hanno portato la percentuale di candidate elette rispettivamente al 38% e 39%. Di contro, Paesi come la Francia e il Regno Unito che hanno sistemi elettorali di tipo maggioritario con collegi uninominali e misure di riequilibrio di genere basati su sanzioni economiche ai partiti (in Francia, sotto forma di riduzioni del finanziamento pubblico) e di autodisciplina dei partiti (Regno Unito) hanno percentuali più basse di donne elette in Parlamento (rispettivamente il 30% e il 26%), come riportato da Servizio studi della Camera dei deputati, *Democrazia paritaria e sistemi elettorali*, Dossier n. 293, 15 marzo 2017, p. 2 s.

doppia preferenza di genere non viola la libertà di voto dell'elettore. In questo ragionamento sembra però di poter cogliere una contraddizione di fondo che si ricollega al motivo stesso per cui i correttivi di genere sono previsti nelle leggi elettorali: riequilibrare la presenza maschile e femminile nelle assemblee rappresentative. I correttivi che non sono idonei a raggiungere questo scopo non solo non contribuiscono ad attuare la Costituzione ma, anzi, rischiano di agire nella direzione opposta, consolidando situazioni già esistenti di disuguaglianza o addirittura creandone di nuove. Valga a questo proposito proprio l'esempio dei correttivi di genere introdotti in anni recenti nelle leggi elettorali regionali, fino ad arrivare al recentissimo intervento sostitutivo del Governo nei confronti della Regione Puglia che, nel complesso, si sono rivelati poco efficaci e quindi inidonei ad attuare gli obiettivi previsti dagli artt. 51, c. 1 Cost. e 117, c. 7 Cost.⁴⁰.

⁴⁰ Si veda, in generale, la legislazione statale a tutela della parità di genere negli enti locali e nelle regioni di cui alla legge n. 165/2004, come modificata dall'art. 3 della l. n. 212/2015, e dalla legge n. 20/2016, nonché l'utilizzo (per la prima volta) da parte del Governo (v. il d.l. n. 86/2020) del potere sostitutivo ex art. 120 Cost. nei confronti della regione Puglia che non aveva introdotto nella propria legislazione elettorale la doppia preferenza di genere. Il ricorso a tale potere governativo è stato molto discusso in dottrina, che ha rilevato non poche problematiche di ordine giuridico-costituzionale rispetto alle quali si veda, tra gli altri, Cosulich M., *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, in *federalismi.it*, 9 settembre 2020, p. 2 ss.; Di Folco M., *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della Regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2020, p. 1191 ss., Catalano S., *La sostituzione dello Stato alla Regione Puglia sulla 'doppia preferenza di genere'*, in *Studium iuris*, 2, 2021, p. 164 ss., Covino F., *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 6 ottobre 2020, p. 34 ss. I correttivi di genere presenti nelle leggi elettorali regionali si sono rivelati sostanzialmente inefficaci rispetto all'obiettivo della parità di genere, visto che la presenza di elette nei Consigli regionali difficilmente supera il 20%. Sottolinea questo aspetto Marchetti G., *Riflessioni a margine della prima sostituzione legislativa del Governo. Quali rischi a fronte di una lettura estensiva della formula 'tutela dell'unità giuridica' e di un'innosservanza dei principi di ragionevolezza e proporzionalità?*, in *federalismi.it*, 2021, p. 152, por-

Senza dubbio la doppia preferenza di genere resa obbligatoria per legge andrebbe a incidere sulla composizione dell'assemblea elettiva rispetto al risultato che si otterrebbe senza questo correttivo di genere. Essa potrebbe comunque trovare una ragionevole giustificazione nel principio costituzionale che pone in capo alla Repubblica il compito di promuovere le pari opportunità tra le donne e gli uomini nelle competizioni elettorali, in un contesto in cui le donne risultano ancora molto svantaggiate rispetto agli uomini⁴¹. Per quanto riguarda la libertà di voto dell'elettore si può invece osservare come in tutti i casi in cui la legge interviene sull'espressione delle preferenze, impedendole oppure limitandole numericamente, si incide sempre e comunque sulla libertà di voto. Il risultato elettorale, infatti, sarebbe diverso in assenza di regole sulle preferenze, ma non per questo esse sono ritenute incostituzionali. Pertanto, anche la doppia preferenza di genere 'obbligatoria' potrebbe non essere contraria a Costituzione riconducendola all'esigenza di garantire la parità di genere nelle competizioni elettorali (a questo proposito v., più diffusamente, *infra* par. 5).

Un altro aspetto molto importante da prendere in considerazione è quello per cui le quote di genere relative alle candidature dovrebbero essere previste in modo effettivamente paritario (con un rapporto 50/50), consentendo al più scostamenti minimi nella misura del 2-3%. Andrebbero inoltre evitate le candidature plurime che tendono appun-

tando proprio l'esempio delle elezioni regionali in Puglia del 2020 dove, in assenza di vincoli efficaci a garantire l'effettiva candidatura di donne al Consiglio regionale (la legge elettorale pugliese prevedeva sanzioni pecuniarie e non l'inammissibilità delle liste che non rispettavano la parità di genere), l'introduzione *in extremis* della doppia preferenza di genere è stata inefficace dato che sono risultate elette soltanto 8 candidate su un totale di 50 consiglieri regionali.

⁴¹ Si v. a questo proposito l'ord. n. 39/2005 nella quale la Corte costituzionale riconosce che l'art. 51, c. 1 Cost., come modificato nel 2003, non è soltanto una specificazione del principio di eguaglianza formale ma «assegna ora alla Repubblica anche un compito di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini».

to anch'esse ad agire in senso sfavorevole alla presenza femminile nelle assemblee rappresentative. Tutti aspetti che richiederebbero di essere modificati nella legge elettorale n. 165/2017 attualmente in vigore⁴².

Per quanto riguarda i comportamenti indirettamente discriminatori posti in essere dai partiti politici nei confronti delle candidate sembra invece possibile individuare due soluzioni principali: attendere che l'atteggiamento della classe politica nei confronti dell'accesso delle donne alle cariche elettive cambi in conseguenza di un più generalizzata trasformazione culturale della società italiana nella direzione della parità di genere, nella consapevolezza che ciò potrebbe richiedere molte decine di anni⁴³; oppure provare a muovere un passo ulteriore nel solco tracciato dalla giurisprudenza costituzionale.

5. Argomenti a favore della non incostituzionalità di una quota di genere post-elettorale

Si è appena visto come l'impianto complessivo della legge elettorale n. 165/2017 tenda in generale a favorire il riequilibrio di genere del Parlamento italiano, anche se le quote ivi previste richiederebbero di essere modificate in modo da garantire 'in entrata' ai candidati e alle candidate le stesse opportunità nella competizione elettorale (v. *supra*, par. 4).

Si potrebbe inoltre pensare a una quota di genere post-elettorale che tuteli anche 'in uscita' la presenza di donne in Parlamento. Tale quota potrebbe essere pari al 30% e cioè alla soglia minima ritenuta necessaria affinché la rappresentanza di genere risulti efficace (essa corri-

⁴² Sottolineano questo aspetto Scarlatti P., *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017, n. 165*, in *Nomos*, 2, 2018, p. 16 s. e Gratterer A., *Le candidature di genere come provvedimento per le pari opportunità: la prima applicazione della legge n. 165 del 2017*, cit., p. 386 ss.

⁴³ Apostoli A., *La parità di genere nel campo 'minato' della rappresentanza politica*, cit., p. 41, pone l'accento sulla trasformazione culturale che deve accompagnare le quote di genere.

sponderebbe anche alla media della presenza femminile nei Parlamenti europei pari appunto a circa il 30%)⁴⁴.

Come già osservato, infatti, se i partiti politici non tendessero a discriminare indirettamente le candidate, l'attuale legge elettorale sarebbe già in grado di determinare una composizione equilibrata delle assemblee parlamentari rispetto al genere. La quota di genere post-elettorale avrebbe quindi soprattutto lo scopo di scoraggiare tali comportamenti e, se necessario, di porvi rimedio nel senso indicato dagli artt. 3 e 51 Cost., senza incidere sul risultato elettorale politico espresso dagli elettori nei confronti delle liste concorrenti. Nel momento in cui si trasformano i voti in seggi, si dovrebbe tenere conto, in primo luogo, del risultato elettorale politico conseguito dalle varie liste e successivamente dell'esigenza che in Parlamento la rappresentanza di ciascun genere non scenda sotto la soglia del 30%. Le liste, pertanto, non sarebbero più bloccate, ma flessibili in modo da consentire alle candidate di essere elette in misura non inferiore al 30% dei seggi ottenuti dal proprio partito di appartenenza nella competizione elettorale.

Una legge contenente una quota di genere post-elettorale come quella appena descritta potrebbe non essere per forza incostituzionale alla luce degli artt. 3 e 51 Cost. e della già citata giurisprudenza della Corte costituzionale. Ciò sia nella prospettiva del principio di eguaglianza sostanziale che, nel garantire le pari opportunità dei punti di partenza (parità di accesso alle candidature) deve necessariamente occuparsi anche dei punti di arrivo⁴⁵, sia richiamando il diverso rilievo costituzionale dell'eguaglianza del voto 'in entrata' e 'in uscita'.

⁴⁴ V. ancora Servizio studi della Camera dei deputati, *Democrazia paritaria e sistemi elettorali*, cit., p. 8 ed EIGE, *Gender Equality in Power and Decision-Making Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States*, 2015, p. 12, che, per quanto riguarda la rappresentanza di genere, distingue tra massa critica (30%), equilibrio di genere (40/60) e parità di genere (50/50).

⁴⁵ Pezzini B., *Costruzione del genere e costituzione*, in Pezzini B. (a cura di), *La costruzione del genere. Norme e regole*, Vol. I, Bergamo, 2012, p. 39, sottolinea l'esigenza di considerare l'eguaglianza formale e sostanziale come le due facce della medesima medaglia.

Per quanto riguarda il principio di eguaglianza sostanziale, come è stato efficacemente scritto, essa si pone come eguaglianza concreta che guarda non solo ai punti di partenza ma anche a quelli di arrivo, che implica un intervento «riequilibratore da condursi sul filo del traguardo e non già ai nastri di partenza»⁴⁶. Prevedendo una quota di genere post-elettorale del 30% non si andrebbe a predeterminare la pari presenza di donne e di uomini nelle assemblee rappresentative, ma a prevenire e – quale ipotesi estrema – a porre rimedio alle discriminazioni indirette che i partiti politici attuano nei confronti delle candidate in sede di assegnazione delle candidature, in assenza delle quali il sistema elettorale attualmente in vigore consentirebbe già alle candidate di essere elette in misura superiore al 30%. In questo senso, quindi, in modo conforme agli artt. 3 e 51, c. 1 Cost., si andrebbe a rimuovere un ostacolo che impedisce *di fatto* alle candidate di essere elette in Parlamento, in modo coerente con la giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto legittime le azioni positive in ambito elettorale in base al principio di eguaglianza sostanziale.

L'obiettivo della quota di genere post-elettorale sarebbe principalmente quello di responsabilizzare i partiti politici e di prevenire (o almeno attenuare) i comportamenti discriminatori nei confronti delle candidate. In questo senso essa può essere considerata un correttivo promozionale, che non predetermina in modo automatico la parità di genere nelle assemblee rappresentative, ma impedisce soltanto che la presenza di elette vada 'sotto soglia', risultando perciò ininfluenza sul piano politico-istituzionale, a causa delle discriminazioni indirette attuate nei loro confronti nella fase di assegnazione delle candidature.

Sotto il profilo della libertà di voto, si può osservare come la composizione di genere delle Assemblee parlamentari in un sistema di liste bloccate non è determinata dagli elettori (come accade, invece, quando l'elettore può esprimere preferenze), bensì dai partiti politici che

⁴⁶ Così Ainin M., *Cinque regole per le azioni positive*, cit., p. 366.

assegnando i candidati e le candidate ai vari collegi elettorali (più o meno sicuri oppure servendosi delle pluricandidature) ne determinano in modo sostanziale le *chances* elettorali. Come già osservato poco sopra (par. 4), il meccanismo in sé della lista bloccata oppure consentire l'espressione di un numero predeterminato di preferenze pur limitando la libertà di scelta dell'elettore⁴⁷ non sono ritenuti contrari a Costituzione.

Nel caso della quota di genere post-elettorale si introdurrebbe in via legislativa una preferenza per il genere sottorappresentato che si attiverrebbe nel momento dell'assegnazione dei seggi a ciascuna lista elettorale. In caso di liste bloccate ciascun partito vedrebbe quindi eletto/a il candidato o la candidata capolista e a seguire gli altri candidati/e seguendo l'ordine di lista fintanto che la soglia di uno dei due generi non scenda al di sotto del 30%. I candidati dello stesso genere eletti oltre tale soglia, ad esempio in collegi particolarmente 'sicuri', sarebbero così costretti a lasciare il posto agli altri candidati appartenenti al genere sottorappresentato appartenenti alla stessa lista al fine di garantire una presenza significativa di entrambi i generi nelle assemblee parlamentari. La quota di genere post-elettorale andrebbe quindi a incidere sul diritto di elettorato passivo, la cui lieve compressione sembra essere però giustificata dalla necessità di rilievo costituzionale di garantire in modo più effettivo la parità di *chances* ai candidati di entrambi i generi⁴⁸. Senza alterare il risultato politico ottenuto da ciascun partito o coalizione (e, quindi, non incidendo sotto questo profilo sulla libertà di voto), si interverrebbe sulla qualità della democrazia nel senso indicato dagli artt.

⁴⁷ Califano L., *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, cit., p. 66.

⁴⁸ Sarebbero pertanto soddisfatte le condizioni poste dalla Corte costituzionale per intervenire sul diritto di elettorato passivo il quale, come ricorda Tarli Barbieri G., *Articolo 51*, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G.E. (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, cit., p. 329, può essere limitato solo con norme determinate e precise (sent. n. 42/1961), soggette a uno scrutinio stretto di ragionevolezza e giustificate alla stregua di beni o interessi costituzionalmente rilevanti (sentt. n. 510/1989, 141/1996 e 376/2004).

3 e 51, c. 1 Cost., garantendo la presenza in Parlamento di una soglia minima, ma non meramente simbolica, di eletti di entrambi i generi.

Ulteriori osservazioni sulla non incostituzionalità di una quota di genere post-elettorale potrebbero inoltre essere fatte a partire dall'eguaglianza del voto 'in entrata' e 'in uscita'.

L'eguaglianza degli elettori e delle elettrici nell'accesso all'elettorato attivo e passivo, ivi inclusi i correttivi di genere attualmente previsti a livello statale e regionale (quote e doppia preferenza di genere), rientrano nella nozione di eguaglianza del voto 'in entrata'. Una legge elettorale che introducesse una quota di genere post-elettorale a favore del genere sottorappresentato andrebbe a incidere contemporaneamente sull'eguaglianza del voto in entrata (assegnazione non discriminatoria delle candidature in base al genere) e sull'eguaglianza del voto 'in uscita', senza interferire col risultato politico ma intervenendo soltanto sul genere dei candidati eletti in ciascuna lista.

La dottrina maggioritaria⁴⁹ e la stessa Corte costituzionale⁵⁰ riconoscono da sempre che l'eguaglianza del voto stabilita dall'art. 48 Cost. si riferisce al voto 'in entrata' (parità degli elettori nel momento del voto)⁵¹. Sotto questo profilo, il vincolo costituzionale dell'eguaglianza

⁴⁹ In dottrina, tra gli altri, Lavagna C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 849 ss.; Paladin L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, cit., p. 306 ss.; Caravita B., Luciani M., *Oltre la 'democrazia bloccata': ipotesi sui meccanismi elettorali*, in *Democrazia e diritto*, 6, 1982, p. 96 ss.; Chimenti A., *Voto (diritto di)*, in Cassese S., *Diz. dir. pubbl.*, Giuffrè, 2006, p. 6209; Lanchester F., *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Giuffrè, 1993, p. 1128; Morrone A., *L'eguaglianza del voto anche 'in uscita': Falso idolo o principio?* in *Giur. cost.*, 1, 2014, p. 48 ss.; Rubechi, M., *Articolo 48*, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G.E. (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, cit., p. 309.

⁵⁰ V. quanto espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 43/1961 (punto 2 del considerato in diritto) e in seguito ribadito nelle sentenze nn. 6/1963, 60/1963, 96/1968, 39/1973, 429/1995, 107/1996 e 160/1996.

⁵¹ Sotto diverso profilo, a proposito della recente sentenza n. 48/2021, Azzariti G., *Il procedimento elettorale preparatorio: la Corte chiama, il Parlamento risponde Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato sulla sentenza n. 48 del 2021*,

za formale del voto applicato all'elettorato passivo richiederebbe una modifica delle quote di genere attualmente previste dalla legge n. 165/2017, che dovrebbero essere portate da 40/60 a 50/50 per garantire in partenza ai candidati e alle candidate le stesse *chances* elettorali.

Il legislatore sarebbe invece più libero di prevedere formule elettorali che alterino il risultato elettorale sotto il profilo della diversa «potenzialità (valenza) del voto [...] nonostante la identica procedura»⁵². Si pensi, a questo proposito, alle soglie di sbarramento che privano di ogni potenzialità i voti espressi nei confronti di formazioni politiche che non superino la soglia minima per poter partecipare al riparto dei seggi in Parlamento; oppure, in modo ancora più evidente, si pensi al premio di maggioranza, previsto per quasi dieci anni in Italia dalla legge elettorale n. 270/2005 e rispetto al quale ancora vi sono proposte in corso di discussione in Parlamento⁵³.

Il sistema costituzionale italiano sembra quindi tollerare un certo livello di disegualianza del voto 'in uscita', anche se evidentemente le leggi elettorali non possono alterare in modo arbitrario e quindi irragionevole il risultato politico delle elezioni. Così, infatti, sembra essersi espressa la Corte costituzionale nelle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017.

Nella sent. n. 1/2014, a proposito del premio di maggioranza, il giudice delle leggi ha dichiarato che

qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non

in *Osservatorio AIC*, 4, 2021, p. 3, sottolinea l'esigenza che la legge garantisca l'«eguaglianza di *chances* di tutti i competitori ai blocchi di partenza» anche per ciò che riguarda la fase preparatoria delle elezioni e, in particolare, l'onere di raccolta delle firme per tutti i partiti che vogliano presentare propri candidati alle elezioni.

⁵² Così C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, cit., p. 856 ss. secondo il quale la Costituzione avrebbe però implicitamente costituzionalizzato il sistema elettorale proporzionale.

⁵³ Si veda il dossier relativo ai recenti progetti di legge elettorale in discussione predisposto dalla Camera dei deputati, *Sistema elettorale e geografia dei collegi*, 9 luglio 2021, <https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_riforma_elettorale.html>, consultato il 23/07/2021.

si determini uno squilibrio sugli effetti del voto e cioè una diseguale valutazione del 'peso' del voto 'in uscita'.

La Corte costituzionale, tuttavia, non ha ritenuto di per sé illegittima la previsione di premi di maggioranza all'interno delle leggi elettorali, a condizione però che essi non producano un livello irragionevole di diseguaglianza del voto in uscita assegnando in modo artificioso la maggioranza politica a partiti o a coalizioni che abbiano ottenuto un modesto consenso elettorale. Ciò premesso, l'obiettivo perseguito dalla legge elettorale di garantire la stabilità del governo e l'efficienza decisionale, pur non avendo rilievo costituzionale in senso stretto, è stato ritenuto non contrario a Costituzione, consentendo una diseguale valutazione del peso del voto in uscita ai fini dell'attribuzione dei seggi se «necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare».

Un ragionamento non dissimile è stato riproposto anche nella sent. n. 35/2017 in cui la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale il ballottaggio tra liste concorrenti previsto dalla legge elettorale n. 52/2015 in quanto avrebbe prodotto una «valutazione del peso del voto “in uscita” fortemente diseguale», portando a una sovrarappresentazione irragionevole del partito o della coalizione risultati vincenti al ballottaggio.

In queste due sentenze la Corte costituzionale si è quindi pronunciata sulle *technicalities* post-elettorali che, bilanciando in modo irragionevole i principi e gli interessi costituzionalmente rilevanti, finivano per incidere in modo sproporzionato sull'eguaglianza del voto in uscita.

Nel caso della quota di genere post-elettorale, come già detto, essa non andrebbe a interferire sul risultato politico delle elezioni ma soltanto sull'assegnazione dei seggi ai/candidati/e in lista tenendo conto dell'esigenza di garantire una presenza politicamente significativa (ovvero non inferiore al 30%) di eletti di entrambi i generi in Parlamento quale obiettivo implicito degli artt. 3 e 51 Cost. Un risultato che, in assenza di comportamenti indirettamente discriminatori dei partiti nei confronti delle candidate, potrebbe essere raggiunto dalla legge elettorale n. 165/2017 anche a legislazione invariata.

6. Conclusioni

Nel presente saggio sono state proposte alcune riflessioni sulla qualità della democrazia sotto il profilo dell'equilibrata presenza di donne e di uomini nelle assemblee rappresentative. In particolare, sono stati messi in evidenza i principali ostacoli che rendono più difficile per le candidate risultare elette nel Parlamento italiano e sono stati individuati i correttivi di genere che, se previsti nelle leggi elettorali, possono favorire una più equilibrata composizione di genere degli organi rappresentativi.

Sono state inoltre ripercorse le principali tappe della giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la conformità a Costituzione delle azioni positive in materia elettorale. In particolare, si è posto l'accento sulla sentenza della Corte costituzionale n. 4/2010 che ha segnato un vero e proprio punto di svolta nell'ordinamento italiano: superata l'impostazione della sent. n. 422/1995 che, in ambito elettorale, aveva negato la legittimità delle quote di genere basandosi su un rigido criterio di eguaglianza formale, la sent. n. 4/2010 ha posto l'accento sul profilo dell'eguaglianza sostanziale giustificando così l'introduzione dei correttivi di genere nelle leggi elettorali.

A partire dalla sent. n. 4/2010, nel nostro ordinamento la qualità della democrazia ha assunto rilievo anche rispetto alla composizione di genere delle assemblee rappresentative alla luce del principio di eguaglianza sostanziale e dell'art. 51, c. 1 Cost. che affida alla Repubblica il compito di promuovere le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive. Dopo che l'esperienza del Covid-19 ha mostrato la quasi totale assenza di donne nei luoghi di gestione del potere politico, è sembrato necessario e urgente tornare a interrogarsi sui modi per garantire una presenza di donne nelle istituzioni che sia non meramente simbolica, ma capace di influire in modo effettivo sul piano politico, quale obiettivo implicitamente connesso all'attuazione degli artt. 3 e 51, c. 1 Cost. nel senso indicato dalla giurisprudenza costituzionale.

Analizzando la legge elettorale n. 165/2017 attualmente in vigore, è stato osservato come sarebbe necessario intervenire sulle quote elettorali di genere ivi previste, in modo da portare la proporzione di candidati e di candidate all'uninominale e nelle liste bloccate dall'attuale rapporto 40/60 a una condizione di effettiva parità assegnando a ciascun genere il 50% delle candidature. A parte questo rilievo, la struttura complessiva della legge elettorale sembra idonea a garantire il riequilibrio di genere nel Parlamento italiano. È stato però evidenziato come i partiti politici, la cui direzione continua a essere prevalentemente maschile, tendano a porre in essere comportamenti elettorali indirettamente discriminatori delle candidate assegnandole ai collegi elettorali in cui le *chances* elettorali sono minori oppure prevedendo candidature plurime che, in un sistema che si basa sull'alternanza di genere nelle liste, favorisce l'elezione di candidati (uomini).

Al fine di rimuovere questo ulteriore ostacolo che impedisce di fatto l'accesso delle donne al Parlamento italiano è stata esplorata l'ipotesi di una quota di genere post-elettorale pari al 30% finalizzata a prevenire che la rappresentanza femminile nelle assemblee parlamentari sia resa politicamente influente dal comportamento elettorale dei partiti politici (il 30% è appunto la soglia minima di efficacia della rappresentanza politica). Un'eventualità che, anche in seguito alla recente diminuzione del numero dei parlamentari determinata dalla legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, sembra piuttosto verosimile che possa concretizzarsi già a partire dalla prossima Legislatura.

La quota di genere post-elettorale, che a prima vista può sollevare molti dubbi di costituzionalità, ad un'analisi più approfondita potrebbe invece risultare non incostituzionale alla luce del principio di eguaglianza sostanziale e del fatto che la garanzia delle pari opportunità in ambito elettorale è un obiettivo di rango costituzionale. Inoltre, il differente rilievo costituzionale riconosciuto all'eguaglianza del voto 'in entrata' e 'in uscita' potrebbe essere un ulteriore argomento a favore della non incostituzionalità di una quota di genere post-elettorale.

In questi mesi in cui da una parte si discute di riforma della legge elettorale⁵⁴ e dall'altra il Covid-19 ha messo a nudo le profonde disparità di genere ancora esistenti in Italia, il tema della presenza femminile nelle istituzioni è tornato di grande attualità e richiede appunto di trovare nuovi strumenti anche per garantire la presenza equilibrata di entrambi i generi nelle assemblee rappresentative⁵⁵. Proprio la presenza paritaria di donne e di uomini in Parlamento e nelle istituzioni potrebbe costituire il vero elemento di novità nell'organizzazione e nella gestione del potere politico e, come già detto all'inizio, sembra essere un'esigenza fondamentale in vista dell'attuazione del Piano nazionale di resistenza e di resilienza.

Come già osservato in passato da autorevole dottrina a proposito dei correttivi di genere, ci troviamo nuovamente nella fase in cui gli studiosi da una parte e il legislatore dall'altra devono «attivarsi sostenendo, con norme nuove, quelle esistenti ispirate a principi opposti, altrimenti in definitiva sono questi ultimi a prevalere e la Costituzione rimane lettera morta»⁵⁶.

⁵⁴ Vedi ancora il dossier sui recenti progetti di legge elettorale in discussione predisposto dalla Camera dei deputati, *Sistema e procedimento elettorale*, cit.

⁵⁵ Si veda in particolare il progetto di legge di iniziativa parlamentare *Norme per la promozione dell'equilibrio di genere negli organi costituzionali, nelle autorità indipendenti, negli organi delle società controllate da società a controllo pubblico e nei comitati di consulenza del Governo* (A.S. 1785) che, presentato in Senato il 28 aprile 2020, ha iniziato il proprio iter parlamentare il 10 marzo 2021 presso la Commissione Affari costituzionali.

⁵⁶ Carlassare L., *La parità dei sessi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., p. 11.

Collana Studi e ricerche del DISPI

1. *Società, economia, diritto e territorio: ripartire durante e dopo il Covid 19 in Europa e in Italia*, a cura di Stefania Mangano e Luca Raffini, 2022 (ISBN versione a stampa: 978-88-3618-162-9; ISBN versione eBook: 978-88-3618-163-6)

Stefania Mangano è professore associato presso l'Università di Genova, ove insegna Geografia politica ed economica, Geografia dei beni culturali e del turismo e Geografia del turismo. I suoi interessi di ricerca vertono su turismo, ambiente, aree protette, beni culturali e su alcuni aspetti della coesione territoriale.

Luca Raffini è ricercatore di Sociologia dei fenomeni politici presso l'Università di Genova, ove insegna Sociologia dell'opinione pubblica e comunicazione istituzionale, Sociologia politica dell'UE e Innovazione sociale e mutamento politico. Tra i suoi interessi di ricerca vi sono la partecipazione politica, i processi comunicativi e i media digitali, l'integrazione europea, la condizione giovanile, la mobilità e le migrazioni.

La pandemia ha rappresentato un fatto sociale globale e totale. Mai, prima di oggi, un evento si è diffuso in così poco tempo fino a coinvolgere l'intero globo e ha, al contempo, inciso così in profondità su ogni aspetto della vita sociale: a livello individuale e a livello collettivo.

La pandemia Sars Covid-19 rappresenta una crisi sanitaria, ma è al contempo una crisi sociale, economica, politica: è una crisi, in poche parole, multidimensionale e trasversale.

Il volume propone analisi e riflessioni sulla società durante e dopo la Pandemia, che sono state elaborate nell'ambito della pluralità di discipline presenti nel Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Genova, e che hanno stimolato confronti e percorsi di riflessione e di ricerca di natura multidisciplinare. È composto da saggi di matrice storica, giuridica, economica, politologica, antropologica e sociologica, e ospita il contributo di studiose e di studiosi di altri dipartimenti e università.

ISBN: 978-88-3618-163-6



9 788836 181636