

POLIARCHIE / POLYARCHIES

VOLUME 3

N. 2 2020

Numero speciale

FORUM

**La crisi pandemica COVID-19
in Friuli-Venezia Giulia e in Italia**
Un'analisi multidisciplinare



EUT

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

POLIARCHIE / POLYARCHIES

DIRETTORE

Giuseppe Ieraci

COMITATO EDITORIALE

Diego Abenante, Daniele Andreozzi, Serena Baldin, Federico Battera, Gabriele Blasutig,
Daniela Frigo, Tullio Gregori, Elizabeth Swain, Jacopo Zotti

REDAZIONE

Elisabetta De Giorgi, Giovanni Carrosio, Patrick Karlsen, Ornella Urpis, Mattia Zulianello

COMITATO SCIENTIFICO

Francesco Battegazzorre (Università di Pavia), Matthijs Bogaards (Jacobs University Bremen),
Bernardo Cardinale (Università di Teramo), Ian Carter (Università di Pavia), Marco Clementi
(Università di Pavia), Giovanni Delli Zotti (già Università di Trieste), Paolo Feltrin (già
Università di Trieste), Danica Fink-Hafner (University of Ljubljana), Damian Lajh (University
of Ljubljana), Luca Lanzalaco (Università di Macerata), Liborio Mattina (già Università di
Trieste), Leonardo Morlino (Luiss Guido Carli Roma), Damiano Palano (Università Cattolica
Milano), Lucio Pegoraro (Università di Bologna), Franca Roncarolo (Università di Torino),
Guido Samarani (già Università Ca' Foscari Venezia), Mauro Tebaldi (Università di Sassari),
Michelguglielmo Torri (già Università di Torino), Luca Verzichelli (Università di Siena)



Opera sottoposta a peer review secondo
il protocollo UPI – University Press Italiane



ISSN 2611-2914 (online)

ISSN 2611-4216 (print)

impaginazione e copertina
Gabriella Clabot

EUT Edizioni Università di Trieste, 2020

via Weiss 21, 34128 Trieste
<http://eut.units.it>
<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

Questo volume è integralmente disponibile online
a libero accesso nell'archivio digitale OpenstarTs, al link:
<https://www.openstarts.units.it/handle/10077/20566>



Indice

FORUM – *La crisi pandemica COVID-19 in Friuli-Venezia Giulia e in Italia.* *Un'analisi multidisciplinare*

IL QUADRO POLITICO E L'INTERGIOCO DEGLI INTERESSI

- 115 Decisione politica, interessi organizzati e territori nello 'stato di emergenza'
Paolo Feltrin
- 143 Esperti e democrazia nella gestione delle emergenze
Giuseppe Ieraci
- 157 Interessi e conflitti organizzativi nella gestione delle emergenze socio-politiche
Alessia Vatta

IL QUADRO SOCIALE. IL SISTEMA CARCERARIO E LE ATTITUDINI DEI GIOVANI

- 173 Uno studio sull'affollamento delle carceri durante l'epidemia di Covid-19 in Italia
Domenico De Stefano, Sara Jovanovic, Alessandro Pannozzo e Fabio Vlacci
- 197 Pandemic at school: students' narratives during the COVID-19 lockdown in Trieste
Federica Misturelli
- 222 The Post-Pandemic World. The Hopes of the Young and their Desire to Take Part in Building a New World
Ornella Urpis
- 236 I giovani e le relazioni internazionali al tempo del COVID-19
Moreno Zago

IL QUADRO NORMATIVO. LE ISTITUZIONI GIURIDICHE IN TEMPO DI EMERGENZA

- 262 L'attività emergenziale delle istituzioni ai tempi del COVID-19
Fabio Corigliano
- 280 COVID-19: From Sanitary Emergency to Human Rights Crisis. The Pandemic and the European Convention on Human Rights
Anca Alexandra David

FORUM

La crisi pandemica COVID-19 in Friuli-Venezia Giulia e in Italia. Un'analisi multidisciplinare

[L'epidemia da Covid-19, iniziata in Cina verso la fine del 2019, dichiarata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità l'11 marzo 2020 e tutt'ora in corso, ha stravolto la nostra normalità. Evidentemente anche quella di Poliarchie/Polyarchies, che esce con il vol. 3, n. 2, 2020 dedicandosi interamente con un Forum all'analisi dei suoi impatti sul piano politico, sociale e giuridico. Gli articoli presentati in questo Forum, per quanto privilegiino lo studio del caso italiano e del Friuli-Venezia Giulia, non mancano però di incursioni nella dimensione internazionale e, affrontando il tema della gestione delle emergenze, si prestano ad una fruizione più allargata. Lo stimolo per la realizzazione di questo numero monografico veniva dalla organizzazione nella primavera del 2020 presso il DiSPeS, in modalità telematica, di un ciclo lezioni su questa tematica, che aveva coinvolto diversi docenti del dipartimento su più aree disciplinari. Questo Forum, tuttavia, non è in alcun modo la riproposizione di quel ciclo di lezioni, perché i contributi sono tutti originali e in alcuni casi sono pubblicazione di ricerche inedite. Il Forum è stato suddiviso in tre sezioni.]

Nella prima (Il quadro politico e l'intergioco degli interessi) i contributi di Paolo Feltrin (Decisione politica, interessi organizzati e territori nello 'stato di emergenza') e Alessia Vatta (Interessi e conflitti organizzativi nella gestione delle emergenze socio-politiche), che presentano diversi punti di contatto nelle interpretazioni avanzate, affrontano il tema del ruolo svolto dal circuito della rappresentanza degli interessi, in una fase che è stata caratterizzata da una sorta di 'sospensione della politica istituzionale'. Giuseppe Ieraci (Esperti e democrazia nella gestione delle emergenze) interviene in particolare proprio su una peculiarità di questa sospensione, vale a dire sul ruolo 'politico' che nelle decisioni emergenziali rivestono i comitati tecnici e gli esperti consulenti del governo.

La seconda sessione del Forum (Il quadro sociale. Il sistema carcerario e le attitudini dei giovani), come rivela direttamente il titolo, rivolge l'attenzione su due aspetti sociali che maggiormente hanno subito le conseguenze del lockdown pandemico. Domenico De Stefano, Sara Jovanovic, Alessandro Pannozzo e Fabio Vlacci (Uno studio sull'affollamento delle carceri durante l'epidemia di Covid-19) presentano una ricerca sull'andamento della pandemia nelle carceri, che – al pari degli ospedali e delle residenze per anziani – si caratterizzano per condizioni di “densità” e promiscuità tali da favorire la diffusione

del contagio. Federica Misturelli (Pandemic at school: students' narratives during the COVID-19 lockdown in Trieste), Ornella Urpis (The Post-Pandemic World. The Hopes of the Young and their Desire to Take Part in Building a New World) e Moreno Zago (I giovani e le relazioni internazionali al tempo del COVID-19) presentano tre ricerche con prospettive e metodologie analoghe, basate cioè su survey e analisi qualitativa delle risposte di giovani – studenti e non –, posti di fronte alle incertezze determinate dalla pandemia sia nelle aspettative future (articoli di Federica Misturelli e Ornella Urpis), che nella percezione del quadro internazionale (articolo di Moreno Zago).

Infine, la terza sessione (Il quadro normativo. Le istituzioni giuridiche in tempo di emergenza) presenta i contributi del campo giuridico. Fabio Corigliano (L'attività emergenziale delle istituzioni ai tempi del COVID-19) s'interroga sulla trasformazione del senso delle istituzioni e delle procedure amministrative, che per definizione dovrebbero essere razionali e prevedibili, nella fase emergenziale, quando cioè l'ambito della loro azione valica i limiti della gestione ordinaria. Infine, Anca Alexandra David (COVID-19: From Sanitary Emergency to Human Rights Crisis. The Pandemic and the European Convention on Human Rights) riflette sull'impatto che le politiche dei governi nazionali hanno esercitato sulla garanzia dei diritti dell'individuo. (g.i.)]

Il quadro politico e l'intergioco degli interessi

Political Decision, Organized Interests and Territories in the ‘State of Emergency’

Decisione politica, interessi organizzati e territori nello ‘stato di emergenza’

Paolo Feltrin

Abstract

Political-institutional responses to the first wave of Covid-19 were more effective in Italy than in other parts of the world. Not so, at least in part, during the second wave. Precisely for this reason, it is urgent to have a greater awareness of the reasons for the success of the collective action to deal with Covid-19 in the first six months of 2020. The essay aims to analyze the “governance” of the first wave, observing four different circuits that had government action as their center: the government-regions circuit; the government-organized interests circuit; the government-experts circuit; the government-media circuit. Given the exceptional nature of the moment, it was not possible to activate the normal parliamentary debate, where, especially in the work of the committees, both territorial and sectoral interests are represented. However, when parliament is inhibited from acting, someone has to assume the responsibility of the decisions, otherwise the latter would be taken without adequate deliberative scrutiny. Cooperative federalism and neo-corporatism seem to have been the two new patterns of decision-making that emerged from this suspension of the parliamentary life. These patterns, which allowed the government action to succeed in the first wave of Covid-19, could nevertheless constitute a possible solution to the evils of our centralism and regionalism.

Le risposte politico-istituzionali alla prima ondata del Covid-19 sono state in Italia più efficaci rispetto ad altre parti del mondo. Non così, almeno in parte, nella seconda ondata. Proprio per questo è urgente una maggiore consapevolezza delle ragioni del successo nell'azione collettiva di contrasto al Covid-19 nei primi sei mesi del 2020. Il saggio si propone di analizzare il 'metodo di governo' della prima ondata, osservando quattro diversi circuiti che avevano al loro centro l'azione del governo: il circuito governo-regioni; il circuito governo-interessi organizzati; il circuito governo-esperti; il circuito governo-media. Data l'eccezionalità del momento, non era possibile attivare il normale confronto parlamentare, dove, specie nel lavoro delle commissioni, vengono rappresentati sia gli interessi territoriali sia gli interessi settoriali. Tuttavia quando il parlamento è inibito ad agire, come in situazioni di 'stato di eccezione', qualcuno deve svolgere questo stesso ruolo pena il rischio di decisioni senza adeguato vaglio deliberativo. Federalismo cooperativo e neocorporativismo sembrano essere state le due risposte che hanno consentito il successo dell'azione di governo nella fase della sospensione della vita parlamentare. Queste due modalità di decisione, che hanno caratterizzato la gestione della prima ondata del Covid-19, potrebbero tuttavia costituire una possibile soluzione ai mali del nostro centralismo e del nostro regionalismo.

Keywords

Covid-19, public policies, neocorporatism, interest representation, federalism, regionalism, state of exception
Covid-19, politiche pubbliche, neocorporativismo, rappresentanza degli interessi, federalismo, regionalismo, stato di eccezione

Due premesse di metodo

Per i ricercatori *mainstream* i riferimenti culturali e il tipo di ricognizione qui proposti potranno apparire insoddisfacenti, per certi versi estranei agli approcci dominanti nella disciplina. Tuttavia proprio nei momenti storici non ordinari appare di un qualche significato provare a esplorare strade meno consuete, ovvero, detta in altro modo, più eclettiche e controverse (Pierson 2004). Anche perché come ha ricordato Stefano Fenoaltea (1943-2020), uno dei più autorevoli storici economici italiani, appena scomparso ma vissuto per molti decenni negli Stati Uniti, dunque profondo conoscitore dei pregi e difetti intellettuali tra le due sponde dell'Atlantico, «La 'nuova' storia economica guadagnò presto il soprannome di "cliometria", ma quello era solo un gioco di parole che rimase ad essa incollato, accettato forse perché giocava sul prestigio di *Econometrica*, ma non era adeguato a cogliere l'essenza della disciplina. Quell'essenza, a mio avviso, è il ritorno nella storia economica della competenza nei fondamenti economici, e solo di questo si tratta. Non ho molti convincimenti, ma credo che senza tale competenza non si possa sperare di capire il passato economico così come non si può sperare di capire, ad esempio, la storia passata delle malattie se non si è, né più né meno, degli esperti di epidemiologia. (...) La mia (hi)storia avrà una qualche validità se risulterà plausibile (almeno a quelli con una mentalità simile alla mia), non si può chiedere di più; il mestiere dello storico è lontanissimo da quello dello scienziato, la "storia scientifica" è un ossimoro che sottende, ancora una volta, una carenza formativa, una mancanza di cultura (contemporanea). (...) Gli economisti, siano essi americani o americanizzati, per la gran parte sono ancora imbevuti del positivismo ingenuo del diciannovesimo secolo: sono tagliati fuori dalle correnti culturali più attuali, come una tribù smarrita nella giungla intellettuale.» (Fenoaltea 2020, *passim*, traduzione nostra)¹.

Una seconda premessa riguarda i tempi dell'analisi – la prima fase del Covid-19 che coincide con il primo semestre 2020 – e le ricadute sulla fase attuale, quella della seconda ondata della pandemia. Tutti gli argomenti di cui si discuterà in questo lavoro riguardano la prima ondata del Covid-19 e le sue risposte politico-istituzionali che, come sappiamo, sono state nel nostro paese molto più efficaci rispetto ad altre parti del mondo (Krugman 2020; AA. VV. 2020). Ora siamo nel mezzo della seconda ondata, nelle sue dimensioni in parte inattesa e imprevedibile. Proprio per questo è urgente una maggiore consapevolezza delle ragioni del successo nell'azione collettiva

¹ Contro un ingenuo quanto fallace empirismo metodologico ancora molto diffuso nelle scienze politiche e sociali vale forse la pena rammentare l'avviso ai naviganti contenuto nel verso di Shakespeare: "What you cannot as you would achieve, You must perforce accomplish as you may" (*Titus Andronicus*, Atto secondo, Scena 1: 115).

di contrasto del Covid-19 nei primi sei mesi del 2020, non fosse altro per evitare che la dea fortuna ci abbandoni e le risposte diventino oggi, nella seconda ondata, casuali, inefficaci e improduttive. Tutta la mia analisi riguarda il 'metodo di governo' anche perché, sotto molti profili, il 'come' si fanno le cose è la questione decisiva, in particolare proprio nei momenti di crisi acuta, quando ci si trova in situazioni di emergenza.

Dare un senso alla storia

Per cominciare a introdurre questa riflessione proverò a prenderla molto alla larga, esaminando alcuni temi di filosofia del diritto più volte tirati in ballo proprio per spiegare quanto è accaduto. Per quanto la cosa possa apparire alquanto bizzarra non c'è da stupirsi perché, come vedremo, essi sono particolarmente utili per comprendere il senso degli avvenimenti di questi mesi. Il contesto attuale, caratterizzato dai profondi cambiamenti a seguito dell'emergenza da Covid-19, viene sempre più spesso indicato come 'stato di eccezione' oppure 'stato di emergenza' (Zagrebelsky 2020; Agamben 2020).² Le due espressioni non sono sinonimi, tuttavia per le questioni che affronteremo in questa sede non appare così importante disquisire sulle differenze. Qual è una ragionevole definizione di "stato di eccezione"? Si tratta di un concetto che ha una lunga storia nella filosofia politica e nel diritto costituzionale, su cui si è applicato un gran numero di studiosi dall'antichità ai nostri giorni. Nel XX secolo di solito si fa riferimento a Carl Schmitt (1888-1985), un giurista tedesco controverso per via della sua adesione al nazismo, ma della cui originalità nessuno mette in dubbio il valore. In un suo libro del 1922, di solito indicato con il titolo *Teologia politica I*, ripubblicato (non a caso) nel 1934 a ridosso della presa del potere di Hitler, e tradotto in Italia nel 1972,³ Schmitt ricorda come "tutti i concetti della moderna dottrina dello Stato sono concetti teologici secolarizzati" (Schmitt 1972: 61). Per fare un esempio per tutti non c'è chi

² Come è noto le prese di posizione di Agamben sono state (forse fin troppo) ridicolizzate per l'inevitabile *detournement* che si produce in chi prende Foucault troppo alla lettera. Tuttavia alcune sue osservazioni sul ruolo degli 'scienziati' e degli 'esperti' riprendono argomenti ben descritti in molti manuali di analisi delle politiche pubbliche. Semmai, da un punto di vista ricostruttivo, sarebbe interessante raccontare dall'interno come, da chi e perché, nei mesi del *lockdown*, sia incominciata, per poi venire immediatamente chiusa anche grazie agli interventi di Zagrebelsky, la discussione nella comunità dei giuristi sul metodo utilizzato dal Governo Conte.

³ Il saggio è compreso nel volume, curato da Gianfranco Miglio e Pierangelo Schiera, che raccoglie una silloge di scritti di Carl Schmitt (1972: 29-86). Per comprendere l'ambiente culturale del cattolicesimo conservatore tedesco che fa da retroterra a questo scritto giovanile si veda Schmitt (2015). Un primo tentativo di ricostruire la ricezione italiana si trova in Galli (2010). Si veda anche l'analisi concettuale svolta da Goio (2014).

non veda, appena ci rifletta sopra, il parallelo tra la Carta Costituzionale e i comandamenti biblici, oppure tra l'autorità del Presidente della Repubblica e quella divina.⁴

Cito ancora, da quel testo, il richiamo ad una affermazione perentoria del giovane Engels: "L'essenza dello Stato come della religione è la paura dell'umanità di fronte a sé stessa" (Schmitt, 1972: 73), ovvero nei confronti della morte e della malattia collettiva: la pandemia, sempre per rimanere ai nostri giorni. Nello 'stato di eccezione', quando si teme di morire, ci si affida allo Stato allo stesso modo nel quale in passato ci si affidava all'intervento divino per far finire la peste, la carestia o la guerra. Ciò che viene invocato è il *miracolo* che ferma la catastrofe dell'epidemia, per poi rendere grazie a Dio attraverso adeguati atti di fede monumentali destinati a ricordare il miracolo, come nel caso della costruzione della basilica di Santa Maria della Salute a Venezia, costruita a Punta della Dogana dopo la fine della grande epidemia di peste bubbonica del 1630-31. Non a caso Carl Schmitt ricorda come "Lo stato di eccezione ha per la giurisprudenza un significato analogo al miracolo per la teologia" (Schmitt 1972: 61), e ancora: "Sovrano è chi decide sullo stato di eccezione" (Schmitt 1972: 33). Cosa significa? È sovrano chi decide quando fare il miracolo, vale a dire quando usare l'ultima arma che si ha a disposizione: il potere di andare oltre i limiti costituzionali per salvare la nazione.⁵ E noi in questi mesi, per la prima volta dalla seconda guerra mondiale, abbiamo vissuto dentro uno 'stato di eccezione'.

Nonostante le molte affermazioni polemiche in senso contrario, noi non abbiamo fatto esperienza dello stato di eccezione negli anni della lotta al terrorismo, né in quelli della lotta alla mafia e neppure nelle varie emergenze dei post-terremoti. In senso tecnico, l'unica occasione è stata quella del Covid-19 con le decisioni assunte in prima persona dal Primo ministro Giuseppe Conte. Come lo stesso Presidente del Consiglio ha dichiarato in conferenza stampa il 25 marzo, "abbiamo dovuto costruire un metodo di azione e di intervento che mai è stato sperimentato prima, ricorrendo allo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri" (Conte 2020), per poi chiarire che «i DPCM erano adottati con il "massimo coinvolgimento delle Regioni" e tenendo in debito conto "anche le parti sociali", proprio come vedremo più avanti (Conte 2020). In pochi giorni, agli inizi di marzo, il capo del governo prende la decisione di usare

⁴ Questa genealogia religiosa di larga parte del diritto costituzionale e della scienza politica in epoca moderna e contemporanea è molto più diretta e perspicua rispetto alle troppe insistenze sulle fondamenta greco-romane e la si ritrova in moltissimi altri momenti. Solo per fare un esempio, in materia di sistemi elettorali e di tecniche decisionali, gli studi di Leo Moulin e della sua scuola a partire dagli anni cinquanta hanno definitivamente oscurato la credenza che le loro origini andassero cercate ad Atene, o a Roma, oppure infine nei comuni italiani dell'alto medioevo e negli Stati generali di Francia, quando invece essi furono letteralmente inventati nei monasteri cristiani, in particolare in quelli benedettini, tra il VI e il XII secolo. Cfr. per tutti Moulin (1953; 1965).

⁵ Si veda, a proposito dell'importanza del 'miracolo' nella riflessione schmittiana, Pontorieri (2017).

lo strumento del DPCM, un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, per far fronte all'emergenza. I Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri si collocano in uno dei gradini più bassi della gerarchia delle fonti, tuttavia hanno il pregio – per così dire – di essere immediatamente esecutivi, non hanno bisogno dell'approvazione del Parlamento, non passano al vaglio del Consiglio dei Ministri, e non devono neppure essere controfirmati dal Presidente della Repubblica. Nonostante il riferimento alla pandemia proclamata dall'Organizzazione mondiale della sanità e la fragile copertura dei precedenti decreti-legge di gennaio e febbraio, nessuno prima della firma sui due DPCM dell'8 e del 9 marzo 2020 aveva mai immaginato che nel nostro paese si potessero emanare norme del tipo di quella del comma 2 dell'art. 1 del DPCM del 9 marzo: "Sull'intero territorio nazionale è vietata ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico", oppure quella prevista dal comma 1.a dell'art. 2 del DPCM dell'8 marzo: "è altresì differita a data successiva al termine di efficacia del presente decreto ogni altra attività convengnistica o congressuale". Attenzione: qui non si intende in alcun modo criticare l'operato di Conte, anzi, semmai, sottolineando l'eccezionalità degli accadimenti, suggerire la ragione del consenso crescente al capo del governo. Se, ad esempio, a metà marzo, l'allarme per l'epidemia si fosse rivelato esagerato e il Covid-19 una forma influenzale un po' più grave del solito, Giuseppe Conte sarebbe stato accusato di attentato alla Costituzione, o di qualcosa di analogo, e la sua carriera politica finita. L'aver per primo in occidente preso misure così drastiche l'ha prima esposto alla derisione internazionale, a cominciare dagli inglesi e dagli americani, poi all'encomio generalizzato e a una qualche invidia dichiarata, come in un articolo di Paul Krugman sul New York Times (Krugman 2020). Da questo punto di vista, il consenso interno è il riflesso della percezione del pericolo e della necessità di non tergiversare con i "se" e con i "ma" sulle scelte di chi è al comando (Coulter 2020; Cunnighan 2020). Analogo consenso si è registrato a tutti i livelli della catena di comando, specie per i Presidenti di regione e per i sindaci (le poche eccezioni, come quella del Presidente della Lombardia Attilio Fontana, vanno considerate nella loro specificità come eccezioni che confermano la regola), a riprova delle caratteristiche peculiari che si registrano quando il pericolo è vissuto dai cittadini come un pericolo 'capitale' (che mette a rischio il *caput*), 'diretto' (sulla propria persona), 'immediato' (qui e ora), come ci ricordava un tempo Giovanni Sartori (1974), sulla scia di Buchanan e Tullock (1998).

Rimane tuttavia il fatto che con un DPCM si sono sospese quasi tutte le libertà della prima parte della Costituzione: la libertà di movimento, di riunione, per non parlare del rinvio delle elezioni di assemblee legislative scadute. Come appare ovvio, i DPCM erano la tappa finale di un percorso condiviso con le forze di governo, in parte anche con le opposizioni. Sicuramente il Presidente della Repubblica era informato e ha acconsentito a questi percorsi del tutto fuori dall'ordinario. Dobbiamo fare lo sforzo di

metterci nei panni del Presidente del Consiglio in quelle ore drammatiche. L'Italia è stata la prima nazione dell'Occidente a essere coinvolta dall'emergenza; le informazioni erano contraddittorie e confuse; si trattava di una situazione senza precedenti dai quali trarre indicazioni. Proprio di questo marasma parliamo quando si evoca l'espressione 'stato di eccezione'.

Tuttavia lo strappo costituzionale di questi mesi rende palese, anche per il solo fatto di costituire un precedente, la necessità di normare per via costituzionale lo 'stato di eccezione', non previsto nel nostro ordinamento per una scelta consapevole dell'Assemblea Costituente. L'unico caso di eccezionalità costituzionalmente previsto è lo 'stato di guerra', il cui percorso inizia dopo che "le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari" (art. 78, Cost.). La reticenza dei costituenti era motivata da quanto accaduto nel 1932-33 in Germania,⁶ ovvero dalla preoccupazione di affidare poteri troppo ampi al Presidente della Repubblica, preoccupazione poi rilevatasi fondata specie se si pensa alle tensioni politico-istituzionali tra la metà degli anni cinquanta e la metà degli anni sessanta durante le presidenze di Giovanni Gronchi e Antonio Segni. L'importanza di normare gli stati di eccezione si evidenzia anche rileggendo un episodio di 35 anni fa. Nel 1986 il Colonnello Gheddafi (forse) lanciò due missili sulla Sicilia, i quali caddero in acqua senza conseguenze di sorta. In quella occasione Francesco Cossiga, allora Presidente della Repubblica, inviò un messaggio al Parlamento, chiedendo che cosa si sarebbe dovuto fare se quella notte i missili fossero arrivati a destinazione causando morti e distruzioni. Nella sostanza il Presidente chiedeva se in una situazione di pericolo immediato e di drammatica emergenza, bisognasse attendere la convocazione dei due rami del parlamento e le loro deliberazioni, oppure se, alternativamente, vi fossero i margini ordinamentali per un intervento immediato di re-azione (un raid aereo fuori dai confini nazionali, in Libia ad esempio). Un secondo problema riguardava il ruolo del Presidente della Repubblica e quello del Presidente del Consiglio. Il Parlamento non rispose ma il Presidente del Consiglio dell'epoca, Giovanni Gorla, incaricò una commissione di studio presieduta da Livio Paladin per sciogliere i dubbi. Due anni dopo, ai primi di giugno del 1988, la commissione Paladin consegnò la sua relazione, che indicava nel Presidente del Consiglio il vertice responsabile delle iniziative nello 'stato di guerra' riservando al

⁶ A titolo di promemoria appare utile ricordare quella parte dell'art. 48 della Costituzione di Weimar che recitava: «Il presidente può prendere le misure necessarie al ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, quando essi siano turbati o minacciati in modo rilevante, e, se necessario, intervenire con la forza armata. A tale scopo può sospendere in tutto o in parte la efficacia dei diritti fondamentali stabiliti dagli articoli 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153», che si riferivano nell'ordine: all'inviolabilità della persona, del domicilio, del segreto di corrispondenza, della libertà di pensiero, di riunione, di associazione, di proprietà. Il problema forse più rilevante dell'art. 48 era l'assenza di qualsiasi indicazione su cosa si dovesse intendere per "rilevante".

Presidente della Repubblica una funzione di controllo garantita dalle necessarie informazioni (Motzo 1988; Panebianco 2020). A tutt'oggi, tuttavia, le normative suggerite all'epoca per proceduralizzare i rapporti tra i due massimi vertici dello Stato non sono state completate. Il rischio che accada lo stesso con lo 'stato di eccezione' è molto elevato (e pericoloso) non fosse altro perché, come già detto, la presenza di un precedente così invasivo come le normazioni emergenziali al tempo del Covid-19 può essere invocato in futuro anche in circostanze tutt'affatto diverse.

Il ruolo degli attori politici e sociali nello 'stato di eccezione'

Come si è detto, l'uso estensivo della decretazione non va demonizzato, anzi è stata una scelta tanto coraggiosa quanto efficace. Ma cosa è successo davvero? Sotto la superficie della scena mediatica, il processo attraverso cui venivano emanati i DPCM era molto più sofisticato di quanto fin qui evidenziato. Partiamo dal fatto, noto a tutti, di una sorta di esautoramento del Parlamento, anche perché sostanzialmente inabilitato a riunirsi per quasi due mesi. Le principali decisioni anti-Covid-19 non sono passate per il Parlamento ma discusse e mediate in altre sedi, dove sedevano attori specializzati che poco o nulla avevano a che fare con la sfera dei partiti in senso stretto. Ogni DPCM è stato preceduto – consapevolmente, a mio avviso, specie dopo alcuni iniziali sbandamenti – da anticipazioni, fughe di notizie, *rumors* di stampa, così da consentire ad alcuni attori collettivi di svolgere un preciso ruolo di supplenza parlamentare. Stiamo parlando: a) degli esperti di settore attraverso le commissioni create ad hoc (epidemiologiche, sanitarie, economiche, sociali, ecc.); b) poi delle associazioni di rappresentanza degli interessi; ma anche c) delle rappresentanze territoriali che trovavano i loro portavoce nei Presidenti di regione; come pure d) della società civile a cui veniva data voce da parte dei mass-media (giornali e tv, in primis) e dai *social*. Al termine di questo complesso percorso, di solito della durata di 10-15 giorni, e dopo un laborioso procedimento emendativo, solo e soltanto dopo veniva firmato e pubblicato il DPCM definitivo. Sospeso il circuito standard governo/parlamento veniva attivato – difficile dire se e quanto in modo meditato – un quadruplice circuito governo/esperti sanitari, governo/interessi organizzati, governo/regioni, governo/media che si metteva in moto a partire da un prima bozza di DPCM fatta filtrare in via informale con la precisa finalità di dare voce ai quattro circuiti consultivi ed emendativi.

In questo lavoro ci concentreremo sul secondo circuito (governo/interessi organizzati) e sul terzo (governo/regioni), non perché gli altri due non siano altrettanto rilevanti ma lo sono – per così dire – in via subordinata. In ogni caso, l'analisi delle poli-

tiche pubbliche ha ampiamente esplorato il ruolo degli esperti nelle *policies* (Regonini 2001) e l'incidenza dei mass-media (Bobbio e Roncarolo, 2016).

In questi frangenti inediti, le associazioni sono state costrette a reinventarsi il proprio ruolo nel gioco. Torniamo a quei giorni. C'erano centinaia di migliaia di lavoratori che dovevano andare a lavorare, e che non sapevano se e come avrebbero dovuto comportarsi in azienda. Le persone di tutte le età, dopo la sottovalutazione iniziale, sono state travolte dalla paura, specie nelle zone più colpite dai focolai. A dare loro rassicurazione, assistenza, tutela sono stati i quattro soggetti appena indicati: gli esperti, il personale delle associazioni, i Presidenti di regione, i giornalisti. Non a caso tutti o a (quasi) tutti gli attori si sono rilegittimati, superando per un momento la diffidenza diffusa dall'antipolitica che sembrava inarrestabile. In una parola, la rappresentanza ha mostrato di essere ancora utile come mediazione tra le persone e il potere; se poi il circuito della rappresentanza politica perde colpi a causa di difficoltà oggettive come l'impossibilità di riunirsi da parte del Parlamento, ecco che torna buona la tanto bistrattata rappresentanza funzionale, come pure la rappresentanza territoriale federale, tanto che si potrebbe ipotizzare in una comparazione internazionale una relazione diretta tra la forza dell'associazionismo e le *performance* delle politiche pubbliche nella crisi pandemica.

Infine, la divisione alimentata dall'antipolitica tra le agende della gente comune e le agende delle élite (dominate dai detentori della ricchezza economica). L'agenda delle classi dirigenti, l'agenda dei ricchi, l'agenda dei potenti, da un lato, e l'agenda popolare dei perdenti della globalizzazione, dall'altro lato, si sono duramente scontrate in questa prima parte del XXI secolo: la prima in televisione nei *summit* europei e mondiali, l'altra nelle osterie e sui social. Una frattura che il Covid-19 ha per il momento rimarginato e che si è per un attimo ricomposta, quasi per miracolo (Schmitt *docet*) intorno ad una nozione minimalista di 'bene comune', la sopravvivenza, al fatto di essere davvero, senza retorica, tutti nella stessa barca e tutti impegnati in un comune tentativo di salvarsi insieme. Ma se siamo tutti nella stessa barca bisogna accettare l'idea che nel mare in tempesta c'è un capo unico, indiscusso, da non mettere mai in discussione fino a quando imperversa il pericolo. Giusto o sbagliato che sia, il suo operato non si contesta pena un pericolo ancora più drammatico: l'assenza di governo quando il rischio diventa mortale. Chi durante lo 'stato di eccezione' non ha capito questa elementare lezione di realismo ne ha pagato l'inevitabile scotto in termini di consenso e popolarità. È quanto successo a Salvini e Renzi, che hanno perso di rilevanza politica proprio perché hanno voluto giocare a mettere in difficoltà il capitano nel pieno della tempesta, pensando in questo modo di ricavarne una qualche rendita di posizione.⁷

⁷ Una ricerca su 58 paesi e oltre 100.000 interviste è stata condotta dal National Bureau of Economic Research di Cambridge (MA) e conferma la crescita quasi ovunque della fiducia nei governi nazionali

A questo punto – come tema di riserva – si getta nella discussione l'inesperienza di Giuseppe Conte e il suo fortunoso arrivo con successiva giravolta a Palazzo Chigi. Non pare un grande argomento, ma conviene citare direttamente Platone, *La Repubblica*, libro VI, dove mette in guardia dai dilettanti accecati dall'ambizione del potere quando mettono in discussione il capo inesperto: “guai alla situazione in cui un nocchiero piuttosto duro d'orecchio e pure corto di vista e con altrettante scarse conoscenze di cose navali è attorniato da marinai che si altercano tra loro per il governo della nave. Ciascuno credendosi in diritto di governarla lui medesimo. Mentre non ne ha mai appreso l'arte né può dichiarare in quale tempo e con quale maestro l'abbia appresa. E inoltre affermano che quest'arte non si può insegnare pronti anche a fare a pezzi chi la dica insegnabile, tutti sempre stretti attorno al nocchiero a pregarlo e pregano in tutti i modi affinché affidi loro la barra”. L'unico che invece ha immediatamente intuito con un'abilità straordinaria il da farsi, ovvero come recitare la parte dell'opposizione in situazioni di emergenza è stato Silvio Berlusconi, il quale ha subito offerto il suo sostegno, esplicito e implicito, al Governo, condividendo le politiche europee e svolgendo la classica funzione emendatoria-correttiva invece che cercare di mettere i bastoni tra le ruote. Ancora più esplicito è stato il discorso in parlamento il 18 marzo del leader dell'opposizione portoghese Rui Rio, il quale così si è rivolto nelle ore più tragiche al premier socialista Antonio Costa: “La minaccia che dobbiamo combattere esige unità, solidarietà, senso di responsabilità. Per me in questo momento il Governo non è l'espressione di un partito avversario, ma la guida dell'intera nazione che tutti abbiamo il dovere di aiutare. Non parliamo più di opposizione ma di collaborazione. Signor ministro, conti sul nostro aiuto. Le auguriamo coraggio, nervi d'acciaio, e buona fortuna, perché la sua fortuna sarà la nostra fortuna” (Ruio 2020).

Si potrebbero fare molti altri esempi tratti dalla cronaca di questi mesi o dalla storia dei secoli passati, ma pare assodato che ad essere chiamate in causa non sono solo le forze politiche ma pure il ruolo delle associazioni di rappresentanza degli interessi chiamate a svolgere una 'opposizione cooperativa', il che non significa rinunciare alla critica e al conflitto, ma individuare le differenti modalità di esercizio della rappresentanza compatibili con lo stato di emergenza. Questa considerazione non vale tanto e solo come ricognizione ragionata su quanto accaduto nei mesi passati, ma ancora di

(AA.VV. 2020). Per una panoramica europea della crescita di popolarità dei leader nazionali e per lo stupefacente rivolgimento nei giudizi dei cittadini europei, primi fra tutti gli italiani, nei confronti di Bruxelles si vedano le periodiche rilevazioni realizzate da Eurobarometro (come ad esempio il dossier predisposto alla fine della prima ondata: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/beheard/eurobarometer/2020/Covid-19/en-public-opinion-in-the-time-of-Covid-19-20200701.pdf>). Costanti aggiornamenti sulle dinamiche del clima di opinione nel nostro paese sono forniti da tutti gli istituti di sondaggi, come nel caso di quelli pubblicati da IPSOS in https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-05/italia_ai_tempi_del_Covid-19_-_26_maggio_-_agg_nr_15.pdf).

più come ragionamento strategico sul futuro prossimo, dato per scontato di non avere certezza alcuna su cosa succederà nel prossimo autunno-inverno. Non sapendo se stiamo attraversando la quiete prima di una nuova tempesta occorre dotarsi della capacità di guardare lontanissimo, a come sarà il mondo dopo la pandemia, unita ad una mobilità tattica straordinaria per reggere al cambio dei venti (come pure delle opinioni). Compreso il diritto/dovere di mutare opinione quando nuove informazioni cambiano il quadro interpretativo fino ad allora considerato non opinabile. Sotto questo profilo le infinite critiche al governo o ai Presidenti di regione sono ingenerose, dal momento che navigando in mari incogniti l'errore – appunto, l'*errare* inciampando in mille sentieri interrotti – fa parte della fisiologia, non della patologia, quando si è dentro gli stati emergenziali. Non che le critiche non siano legittime e necessarie, ma esse hanno senso se finalizzate a migliorare l'azione di coordinamento politico, non a delegittimarlo.

Anche l'accusa di cedimento alla 'politica degli interessi' manca il bersaglio. Tanto la letteratura sul corporativismo degli anni trenta quanto quella sul neocorporativismo della seconda metà del novecento hanno chiarito come si tratti quasi sempre di una forma di governo instabile, strettamente legata alla necessità di far fronte a contingenze straordinarie come una guerra, una grave crisi economica, e/o di regime (Baccaro e Howell 2017; Streeck 2013; Steinmo 2010). Sia la variante autoritaria (di destra come di sinistra) sia la variante liberale (il corporativismo democratico) prevedono la supremazia del circuito governo/interessi organizzati (Mailand 2020; Trigilia 2020) e un rafforzamento del circuito governo/esperti e di quello governo/media. Semmai la novità dell'epidemia è costituita, non solo in Italia, dalla rilevanza assunta dal circuito governo/territori, una sorta di inedita sperimentazione di cosa significhi l'espressione 'federalismo cooperativo'. Le misure governative, dopo essere passate al vaglio degli esperti e degli interessi organizzati, per essere implementate con efficacia, hanno bisogno dei mille aggiustamenti che solo chi le deve applicare può suggerire. Al di là dei toni muscolari utilizzati per comprensibili finalità di consenso, le prese di posizione dei Presidenti di regione sono risultate funzionali a migliorare l'applicabilità dei DPCM e la loro messa in opera cooperativa da parte di regioni, province e comuni.

Il ruolo degli interessi organizzati: un'analisi incentrata sui livelli territoriali

Proviamo a riflettere su quanto è accaduto ai diversi livelli territoriali, per poi ragionare sulle lezioni che se ne possono ricavare. Prima di argomentare sui livelli locali è necessario ribadire, nonostante non sia l'oggetto specifico di questo lavoro, come anche la dimensione europea si sia rilegittimata grazie al Covid-19, mostrando tuttavia,

proprio grazie alla capacità di intervento delle istituzioni comunitarie, il ritardo nella costruzione di un livello organizzativo sovranazionale da parte di tutte le associazioni di rappresentanza di interessi, con un vuoto sempre più trasparente via via riempito dall'azione di agenzie di lobbying micro-settoriale o aziendale.

1. Il livello aziendale/locale

In primo luogo, va sottolineata l'impressione di una vastità mai sperimentata prima di interventi aziendali, molto spesso di natura unilaterale, specie nelle aree più colpite dalla pandemia, volta a lenire il disagio dei lavoratori e delle loro famiglie. Mai come in questa occasione, infatti, l'idea di una 'comunità aziendale', entro la quale convivono interessi diversi ma in parte convergenti, sembra essere emersa come minimo comun denominatore dell'azione degli attori collettivi, tanto sul versante datoriale quanto su quello sindacale (De Colle e Feltrin 2020). Con ogni probabilità, quando avremo a disposizione dati quantitativi su quanto accaduto nella prima metà del 2020, si osserverà una correlazione abbastanza solida tra i luoghi dove in modo più grave si è manifestata l'epidemia e la numerosità degli interventi aziendali – a base contrattuale o a base unilaterale – di sostegno al reddito dei lavoratori e di prime misure per garantire la sicurezza dei lavoratori. Dalle notizie di stampa, ad esempio, risulta molto ampio, anche da parte di aziende che non avevano in essere piani di welfare aziendale, l'intervento di anticipo della cassa integrazione e, in un numero minore di casi, di integrazione salariale fino alla copertura piena della busta paga ordinaria. Ulteriori interventi a carico delle aziende – di nuovo, sia su base negoziale che su base unilaterale – si sono registrati, specie nella prima fase del Covid-19, nell'area della sicurezza del lavoro, anche quando non ancora espressamente previsti dalle disposizioni governative e regionali, in particolare per quanto riguarda i tamponi, la misurazione della temperatura in ingresso, la disinfestazione e l'uso di protezioni facciali, la sanificazione degli ambienti di lavoro.

Poi, a partire dal livello locale, è emersa l'incredibile capacità di risposta in forma organizzata alle domande minute degli associati, anche quando si trattava solo di una richiesta di rassicurazione o di vicinanza. Ma si pensi alle infinite richieste di chiarimenti, di assistenza nella compilazione di domande e moduli, oppure ancora alla fornitura di indicazioni in materia di ambiente e di sicurezza sul lavoro. Una qualsiasi attività artigianale o commerciale con punto vendita aveva bisogno come minimo di locandine con le istruzioni per gli acquirenti; come tutti noi possiamo ancora oggi verificare, la cartellonistica di servizio, anche nel più sperduto borgo alpino, porta il marchio della rispettiva associazione di categoria. Ma tutto questo è stato possibile perché la rappresentanza è innanzitutto un fatto organizzato, tanto nella dimensione orizzontale quanto in quella verticale (Feltrin 2020a). Entrambe le dimensioni sono

necessarie pena ridondanze e inefficienze. L'organizzazione serve se fa 'sistema', come si usa dire in gergo associativo, ovvero se è in grado di massimizzare l'integrazione tra le due dimensioni. Se invece le organizzazioni sono libere repubbliche federate – in gergo, *loosely coupled* (Weick 1988) – esse sprecano un'infinità di risorse con risultati sub-ottimali (Feltrin 2020a).

Un altro tema che il Covid-19 ha riportato al centro dell'attenzione delle associazioni di rappresentanza degli interessi è stato quello relativo alla centralità dell'associato, in particolare a livello aziendale o locale; non solo, dopo vent'anni in direzione contraria, abbiamo assistito ad un rinnovato ruolo della rappresentanza, la quale riacquisisce peso specifico rispetto ai servizi (Feltrin e Zan 2014; Carrieri e Feltrin 2016). Questi ultimi sono stati fondamentali nel ruolo di tutela e assistenza agli iscritti; tuttavia nell'emergenza è apparso evidente che senza un chiaro indirizzo politico e di rappresentanza non ci sarebbe stata alcuna capacità di coordinamento delle iniziative associative. Ne è emersa la resilienza di antiche doti tipiche di un mestiere particolarissimo, qual è quello di chi fa sindacato di interessi collettivi: la capacità di ascolto empatico, l'abilità nell'interpretare e ri-elaborare le domande della propria gente, la tecnica di traduzione degli interessi individuali in interessi collettivi (Feltrin 2020b). Non che i servizi non abbiano contato anche in questa occasione, ma mai l'integrazione tra servizi e rappresentanza è stata così indispensabile come nei mesi dell'emergenza di Covid-19.

2. Il livello territoriale/provinciale

La crisi delle istituzioni provinciali è palese, come pure l'insensatezza di una riforma che ha lasciato in balia del caso il destino degli enti intermedi sovracomunali, specie se si tiene conto della storica frammentazione di cui soffre il sistema delle autonomie. Va osservato come il Presidente della Provincia, nella crisi dei mesi scorsi, quasi mai abbia svolto primariamente il ruolo di coordinatore delle iniziative sul suo territorio provinciale, non fosse altro perché oberato dalle mille urgenze che gli capitavano tra capo e collo in quanto Sindaco del suo comune.

Di conseguenza, di fronte alla fragilità dell'istituto provinciale, le istituzioni centrali non hanno potuto fare altro che andare alla ricerca di un diverso interlocutore di coordinamento nelle province, alla fine trovandolo in quelle Prefetture che trent'anni fa avevano rischiato di essere abolite a furore di popolo. Come tutte le supplenze inventate sul momento, i prefetti hanno fatto quello che hanno potuto anche in ragione delle loro scarsissime competenze in materia economica. Un episodio per tutti. Una Confindustria provinciale del Nord Italia invia al Prefetto una lunga lista di eccezioni relative ai codici Ateco di aziende che avrebbero voluto rimanere aperte; il Prefetto, non sapendo che pesci pigliare, trasmette la richiesta alla Provincia chiedendo il loro

parere, ma non ottiene neppure risposta. Allora pensa bene di chiedere conforto alla Camera di Commercio, la quale, tanto per non sbagliare, chiede lumi tramite mail protocollata a chi? A Confindustria, come è ovvio, chiudendo così il cerchio di quella che si potrebbe definire la 'concertazione emergenziale *italian style*'.

Il ruolo delle organizzazioni di rappresentanza di interessi è stato relevantissimo proprio per la capacità di coordinamento tra aziende, enti locali, istituzioni provinciali (INPS, INAIL, Prefetture, Aziende sanitarie, *in primis*). Senza il loro operato appare difficile immaginare come il sistema produttivo, in particolare al Nord, avrebbe potuto continuare a operare con (relativa) normalità, superando attraverso le procedure cooperative di tipo neocorporativo i mille ostacoli delle sanificazioni, dei vincoli posti dal distanziamento, delle norme sull'igiene e la sicurezza sul lavoro. Inoltre mai come in questa occasione si è visto in opera il circuito virtuoso tra servizi e rappresentanza, in cui i primi alimentavano la seconda attraverso un continuo flusso di informazioni sull'impatto micro delle normative nazionali e delle ordinanze regionali. Certo, si è trattato di un lavoro tutto di retrobottega, poco visibile, lontano dalle passerelle tanto dei media tradizionali quanto dei *social media*, ma importantissimo e di cui prima o poi andrebbe raccontata la ricchezza di esperienze prima che se ne perda la memoria.

3. Il livello regionale

Come è noto, il livello regionale è sempre stato quello più problematico dal punto di vista associativo. Se nelle province vi è stata una vera e propria crisi istituzionale, come si è appena visto essa ha riguardato poco e nulla le associazioni di rappresentanza di interessi le quali, anche in presenza di *merger* tra associazioni provinciali, hanno comunque mantenuto una forte caratterizzazione a scala provinciale (o mandamentale). Il livello regionale delle associazioni, anche nelle esperienze migliori, ha sempre sofferto della mancanza di spazio adeguato tra il centro (nazionale) e la periferia (provinciale) tanto che nel dibattito interno alle organizzazioni datoriali e sindacali si era affermato un'opinione maggioritaria su di un loro radicale ridimensionamento. Tuttavia l'emergenza Covid-19 è stata prima di tutto un'emergenza sanitaria che andava affrontata principalmente in termini di organizzazione dei servizi sanitari, di prevenzione del contagio e di controllo dei comportamenti della popolazione, ovvero si trattava per tutte e tre le fattispecie di funzioni in capo da decenni ai governi regionali e impossibili da regolare senza la loro (leale) cooperazione. Cosa in larga parte accaduta, al netto dell'inevitabile propaganda da parte dei Presidenti di regione e dei membri del Governo nazionale, tanto da configurare, come si è detto un interessante esperimento metodologico di cosa si debba intendere per 'federalismo cooperativo'

post-riforma del 2001.⁸ Secondo le ricostruzioni giornalistiche, in questi mesi Regioni e Governo hanno litigato dalla mattina alla sera ma chiediamoci: chi è andato realmente fuori dalle norme? Nessuno, tranne due tentativi – in Calabria e in Sicilia – prontamente respinti con altrettante immediate e semplici sentenze del TAR.

Non tutte le politiche pubbliche hanno avuto lo stesso impatto sulle relazioni tra centro e periferia, ad esempio meno efficace è stata la capacità di intervento in materia lavoristica, tuttavia l'impressione che si ha è che gli insegnamenti di questi mesi valgano molto di più di decenni di sentenze della Corte Costituzionale sulla leale collaborazione tra i diversi livelli di governo. Anche a questo livello, organizzazioni datoriali e sindacali sono state l'interfaccia continuo delle istituzioni regionali e l'indispensabile soggetto di coordinamento delle iniziative associative sui territori. Si pensi al lavoro negli ospedali e nelle RSA, oppure agli interventi in materia di cassa integrazione, oppure ancora alla definizione delle ordinanze sugli Ateco: in tutti questi casi, il presidio regionale ha consentito di realizzare una miriade di accordi attuativi, seguiti da un'informazione immediata e indicazioni operative a chi interveniva nei territori (una prima evidenza empirica della rilegittimazione delle organizzazioni di rappresentanza di interesse la si può rinvenire nei dati di Astrid, IPSOS 2020). Di conseguenza è emerso per la prima volta una significativa rilevanza del livello regionale associativo tanto che è possibile osservare una relazione diretta tra le performance delle politiche regionali di tipo emergenziale e la maggiore strutturazione delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi in quelle regioni (Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, *in primis*).

4. Il livello nazionale

Dopo la prima fase di incertezza, anche i livelli nazionali delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi hanno funzionato bene. In almeno tre direzioni: in primo luogo il circuito governo-interessi ha migliorato in modo significativo i provvedimenti di urgenza, specie quelli riguardanti il lavoro, l'economia, la sicurezza, in secondo luogo, il flusso informativo dal centro alla periferia – e viceversa, altrettanto rilevante – ha fornito risposte immediate e corrette alle strutture regionali e territoriali, come pure, al centro, un costante flusso informativo sull'impatto dei provvedimenti; infine, il coordinamento nazionale dei servizi in ogni organizzazione di rappresentanza degli interessi ha assicurato l'applicazione omogenea delle normative in materia di lavoro e prevenzione.

⁸ A giudizio di chi scrive, pur nella diversità di giudizi sui rapporti governo-regioni, sono sicuramente utili le considerazioni proposte da Scaccia e D'Orazi (2020).

Qualche tensione non è mancata, ma tutto sommato il circuito governo-interessi è stato quello meno sensibile alle sirene della ricerca del consenso e della propaganda, forse perché molto meno esposto alla pressione dei media, i quali invece hanno rischiato più volte il cortocircuito in una sorta di *addiction* da esperti. Non è questa la sede per una riflessione sul circuito governo-media-esperti ma va quantomeno osservato come molti incidenti di percorso abbiano alla loro base la scarsa dimestichezza di una parte della comunità scientifica, quella di norma meno coinvolta come 'consigliere del principe', con le regole del gioco della consulenza istituzionale e dei relativi rapporti con i media. I quali, a loro volta, in diverse circostanze hanno avuto pochi scrupoli a giocare al gatto e al topo con gli ultimi arrivati nel ring della scena pubblica.

Da questo punto di vista, i leader sindacali e datoriali hanno in comune con i politici una lunga consuetudine con il circuito mediatico e ne conoscono sia le lusinghe sia le trappole. Inoltre, siccome le decisioni alle quali concorrevano e di cui assicuravano un'ordinata attuazione, per quanto di loro competenza riguardavano materie derivate, non di immediato interesse sanitario, hanno avuto buon gioco a limitare le apparizioni pubbliche e a mantenere un profilo sotto traccia. Di qui a volte alcuni giudizi negativi (valga per tutti Di Vico 2020) che sottostimano il ruolo degli interessi durante il Covid-19, quasi che il fatto di non promuovere i classici, retorici, spesso inconcludenti manifesti comuni tra organizzazioni datoriali e sindacali sia stato un segno di intrinseca debolezza strategica e non di una (più o meno) consapevole opzione strategica circa i loro comportamenti negli 'stati di emergenza'.

Un catalogo provvisorio di antecedenti e conseguenze del ritorno dello stato

Si dirà che il giudizio proposto sui circuiti decisionali nazionali, regionali e territoriali è troppo ottimistico, tuttavia vale la pena, anche solo come ipotesi di ricerca per gli studi futuri, di non fermarsi alla superficie riflessa dai media ma provare a dare una più realistica comprensione dei meccanismi di rilegittimazione dei circuiti rappresentativi (istituzionali e associativi) che abbiamo visto all'opera in questi mesi. Il fatto che il DPCM di fine agosto abbia riconosciuto significativi contributi economici ai servizi associativi (CAF e patronati) non può essere inteso se non come il riconoscimento del lavoro, anche di supplenza, svolto in questi mesi dall'intero sistema dei cosiddetti corpi intermedi.

Per certi versi si tratta di un'occasione unica e non prevista di ripensamento dei rapporti tra associazioni di rappresentanza e istituzioni, molto simile a quanto accaduto dopo la prima guerra mondiale e dopo la crisi del 1929, tuttavia è difficile avviare questo ripensamento se non si parte da un'analisi realistica degli avvenimenti dei mesi

passati. Come è stato già osservato per altre emergenze precedenti, non è detto che il circuito governo/interessi e il circuito governo-regioni mantenga il suo rilievo anche nel post-emergenza, tuttavia sembra quantomeno in difficoltà l'idea che la disintermediazione, con il corollario di democrazia del leader più democrazia diretta, sia la migliore soluzione al governo delle società contemporanee.

Ma c'è di più, perché la pandemia di questi mesi getta una luce diversa e nuova sui principali accadimenti del recente passato. Negli anni dieci del XXI secolo il mondo è stato sconvolto da quattro eventi critici inattesi, in larga parte non prevedibili secondo i canoni tradizionali di interpretazione lineare dello sviluppo economico e sociale. Ricordiamone solo i titoli: a) la crisi finanziaria del 2008-2011 a partire dal *default* dei prestiti *sub prime* americani; b) il ripiegamento di stampo protezionista rispetto alla globalizzazione dei mercati di beni e servizi, in particolare dopo l'elezione di Trump nel 2016; c) la difficoltà a controllare l'espansione delle tecnologie digitali, tanto sul versante degli effetti sui posti di lavoro quanto su quello del loro impatto geo-politico; d) una pandemia di dimensioni e pericolosità del tutto impreveduta e diffusasi a macchia d'olio in ogni parte del mondo.

Queste quattro crisi hanno davvero cambiato il modo con il quale guardare alla nostra epoca, in particolare perché hanno per la prima volta messo in discussione la primazia del mercato come unico regolatore delle società contemporanee. E non caso ritorna prepotente sulla scena una vecchia figura dei secoli passati, fino a qualche tempo fa considerata fuori moda: l'autorità statale, ovvero le istituzioni, gli attori pubblici, la politica, con il necessario corollario dell'intervento pubblico nell'economia e nella società (Morlino 2020; Trigilia 2020; Streeck 2013; Tassinari 2020). Appare infatti evidente che il mercato è inadatto ad affrontare questo tipo di crisi, le quali necessitano, tutte, di meccanismi di coordinamento gerarchico e intenzionale, molto più direttivi rispetto a quelli espressi da attori indipendenti e non coordinati tipici dello scambio concorrenziale. Che si tratti di regolare i mercati finanziari, di riorganizzare gli scambi internazionali, di frenare/controllare alcune dimensioni preoccupanti delle tecnologie digitali, oppure infine di limitare la diffusione delle pandemie con misure straordinarie di sanità pubblica, è facile concludere che in tutti questi casi abbiamo a che fare con eventi globali impossibili da risolvere attraverso le sole forze di mercato. Torna di aiuto a questo punto un'altra suggestione di diretta derivazione schmittiana. Come è noto, uno dei temi costanti della sua riflessione riguarda il tema dell'autorità statale come *kathécon*, il 'potere che trattiene', ritarda, frena, l'avvento dell'apocalisse, "perché non si manifesti se non nel suo tempo".⁹ Non si tratta di sconfiggere il nemico ma di ritar-

⁹ Il riferimento è alla seconda lettera paolina ai Tessalonicesi (2, 1-12) in *Lettere di San Paolo. Nuova versione ufficiale della CEI*, Milano, Edizioni Paoline, 2009, pp. 198-200. Vedi anche le svariate annota-

darne e frenarne l'avanzata perché solo in questo modo si raggiunge la salvezza, per quanto temporanea. Da secoli si discute sul significato di queste oscure parole di San Paolo, e anche se non sembrano esserci dubbi sul riferimento a una qualche autorità terrena, politica o religiosa in grado di trattenere il nemico interno, si tratta tuttora di un argomento controverso. Per l'ultimo Schmitt questo nemico era identificato con la 'tecnica'. Ma è sorprendente quanto queste parole a dir poco iniziatiche del primo secolo dopo Cristo si adattino alla perfezione al 'che fare' di fronte ad una pandemia. Il Covid-19 non si sconfigge in campo aperto ma solo ritardandone la diffusione, frenando il contagio. L'obiettivo strategico non è la sua scomparsa ma far scendere l'indice di diffusione del contagio, il famoso R inferiore a 1. Il miracolo equivale alla salvezza di quanta più gente possibile; l'unico a cui rivolgersi in un mondo nel quale 'dio è morto' è il potere statale attraverso la decisione sovrana di chi governa. E la decisione nello 'stato di eccezione pandemica' riguarda le modalità di sanità pubblica (e di ordine pubblico) in grado di assicurare la salvezza-miracolo del contenimento del virus e della sua capacità infettiva. Ecco disvelato il senso oscuro del 'trattenere' *kateconico*: come nelle arti marziali orientali, il nemico non va respinto ma 'contenuto' in modo da fargli diminuire la sua forza virale.

Questa vera e propria strategia di rallentare gli effetti negativi degli *shock* economici e sociali indotti dallo sviluppo sembra essere una costante dell'azione dei governi nel XXI secolo (Tassinari 2020) ma ha molti precedenti nei movimenti collettivi dei due secoli precedenti.¹⁰ Si pensi al contenimento dei fallimenti bancari negli Stati Uniti dopo il 2008, oppure alle misure di rallentamento delle sperimentazioni con le biotecnologie, oppure ancora al ritorno dei dazi per limitare gli squilibri eccessivi degli scambi internazionali. Di recente, poi, Richard Baldwin ha proposto di rallentare per via politica la diffusione delle innovazioni tecnologiche in modo da diluire in tempi più lunghi l'inevitabile distruzione di posti di lavoro (Baldwin 2020). L'idea sottostante è che la nuova fase del progresso tecnico non riesce più a rimpiazzare con nuovi posti di lavoro *hi-tech* i posti di lavoro che distrugge. Ma se non si può fermare il progresso scientifico si può cercare quantomeno di diluire i suoi effetti in un tempo più lungo, attenuando in questo modo la violenza dei suoi impatti sulla società. Di nuovo ritorna l'idea del *kathécon*, di un potere capace di rallentare la velocità del cambiamento. Per

zioni in tutta l'opera di Schmitt (in particolare Schmitt 2001 e 1987).

¹⁰ Come si è detto, non si tratta di una novità nella storia politica e sociale in epoca moderna e contemporanea. Ad esempio, nel 1951, nella sua ricostruzione e interpretazione della storia del sindacalismo, Frank Tannebaum, in singolare sintonia con le posizioni coeve di Karl Polanyi, iniziava il suo saggio con queste parole, "Il sindacalismo è il movimento conservatore del nostro tempo" (Tannenbaum 1995: 5), per poi continuare "Istituzionalmente il movimento sindacale è uno sforzo inconsapevole teso a imbrigliare la tendenza del nostro tempo" (*ibidem*: 9).

quanto in apparenza molto simile, non si tratta di corteggiare le sirene della 'decrescita felice' quanto, invece, di accettare l'idea che situazioni eccezionali necessitano di strategie (e poteri) eccezionali.

Da un certo punto di vista si tratta di un'occasione unica e non prevista di ripensamento dei rapporti tra associazioni di rappresentanza e istituzioni, molto simile a quanto accaduto dopo la prima guerra mondiale e dopo la crisi del 1929. A livello territoriale, regionale, nazionale, infatti, le associazioni di rappresentanza degli interessi hanno svolto un enorme lavoro di tutela delle proprie basi elettive, in molti casi attraverso un continuo confronto con le istituzioni provinciali, regionali e nazionali. Ogni associazione, secondo le sue tradizioni, si è trovata ad affrontare compiti di rappresentanza, tutela e servizio con una intensità mai sperimentata prima. Si tratta di un'esperienza eccezionale che dovrà prima o poi venire raccontata in tutte le sue sfaccettature in modo da dare un senso storico agli accadimenti dei mesi scorsi. Ma che obbliga anche a riflettere su come riorganizzare le strutture associative, così da rispondere in modo più adeguato e tempestivo alle crescenti domande che provengono dalle loro basi elettive. Specie se si tiene conto che la rinnovata centralità delle istituzioni pubbliche – Stato e regioni, *in primis* – necessita dell'apporto delle competenze e dei *feed-back* offerti dagli interessi organizzati, pena il rischio di ritardi, inefficienze e sprechi.

Analogo discorso può essere fatto per le relazioni centro-periferia. Come è stato notato, la conferenza Stato-Regioni ha dato grande prova di efficienza durante la pandemia, con i vertici quotidiani con il ministro Boccia in cui si decidevano le linee guida poi messe in atto dalle Asl sotto la regia degli assessorati regionali alla sanità. Una sorta di "governo parallelo" (o di "parlamento parallelo"?) che ha sollevato perplessità poco comprensibili visto che una prassi analoga è la regola negli stati federali, in Germania ad esempio, dove il *Bundesrat* è l'organo primario nella *Notstandgesetzgebung*. Anche la parziale autonomia delle ordinanze regionali va nella stessa direzione. In molte questioni (non decisive) i presidenti di regione hanno avuto massima autonomia decisionale, ma, appunto, perché inserita in un processo di codecisione negoziata tra Roma e i governi regionali. Ad esempio, in Emilia e in Veneto a un certo punto si sono aperti gli stadi agli spettatori per le partite della serie A di calcio, mentre Zingaretti nel Lazio è rimasto fermo sulla linea del no, in sintonia con le indicazioni del Comitato tecnico scientifico del ministero della sanità.

Dopo le recenti elezioni regionali, Zaia e Bonaccini hanno subito riaperto il dossier autonomia. Ma cosa significa davvero autonomia? A volte si ha l'impressione di una parola d'ordine molto vaga, buona per indicare un comune orizzonte di senso, tipico della dimensione mitico-teologica della politica. Qualcosa di analogo alla 'terra promessa' del popolo ebraico e al 'sol dell'avvenire' del socialismo utopico di fine ottocento. Piuttosto, la domanda da porsi, specie dopo l'approvazione del referendum

sulla riduzione dei parlamentari e la mancata riforma del bicameralismo perfetto, è se non vada trovato un modo per reimpostare in modo completamente diverso e più radicale la rivendicazione autonomista delle regioni, finora incentrata sulla richiesta di potestà legislativa sulle 23 materie concorrenti, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione. La strada potrebbe essere quella di una costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni rendendo obbligatorio il metodo della codecisione tra poteri centrali e poteri regionali su un ventaglio di materie molto più ampio di quanto fin qui ipotizzato, con relative soluzioni di ripiego in caso di mancato accordo, più procedure di possibile autonomia differenziata ancora più estese una volta fissato il plafond di base.¹¹

Inoltre va assolutamente posto rimedio al vuoto istituzionale a livello sovra comunale che si è registrato nell'emergenza come conseguenza del fallimento della riforma Del Rio delle province. Come si è detto nel terzo paragrafo, si è perfino dovuto ricorrere al ruolo di supplenza dei prefetti per porre una qualche toppa al vuoto di potere e di coordinamento che avrebbe dovuto svolgere un necessario livello intermedio tra regioni e comuni. Forse, la soluzione più semplice sarebbe quella di estendere a tutte le regioni a statuto ordinario la previsione della legge costituzionale 2/1993 in materia di ordinamento degli enti locali, consentendo cioè ad ogni regione piena autonomia nella scelta del livello ottimale sovracomunale (province o circoscrizioni o unioni) e comunale (unioni o fusioni).

Una verifica empirica a partire dalle ultime elezioni regionali

Una verifica parziale, anche se non esaustiva, delle ipotesi di lavoro esposte nei paragrafi precedenti può venire dall'analisi dei risultati elettorali nelle recenti consultazioni per il rinnovo di sei consigli regionali e per il referendum costituzionale sulla riduzione dei parlamentari. Infatti, se davvero l'interpretazione degli avvenimenti che qui è stata proposta è attendibile è inevitabile trovare un qualche riscontro a livello di opinione pubblica, in un senso (positivo) o nell'altro (negativo).

La partecipazione al voto è stata molto più elevata delle attese, sia nelle regioni in cui si votava per entrambe le consultazioni sia nelle regioni dove si votava solo per il referendum. Per il referendum in particolare, l'affluenza in Italia¹² è stata del 53,8%, inferiore al solo referendum sulla proposta di Renzi (68,5%), identica a quella del 2006

¹¹ Si muove, almeno in parte, nella stessa prospettiva Mangiameli (2020).

¹² Per omogeneità di confronti non si è tenuto conto del voto (per corrispondenza) degli italiani residenti all'estero iscritti all'Aire.

quando si votò sulla riforma costituzionale in senso presidenzialista di Berlusconi (53,8%), quasi venti punti percentuali superiore a quella registrata nel 2001 in occasione del referendum D'Alema sulla revisione costituzionale del titolo quinto (34,1%). Si tratta di un dato imprevisto e inatteso – alcuni sondaggi stimavano una partecipazione molto più bassa, nell'ordine del 30-40%, circostanza che avrebbe portato più in alto i voti negativi – specie se si pensa alla preoccupazione, ancora molto elevata, per i possibili contagi, all'anomalia di una campagna elettorale condotta solo sui media, alle code e ai disagi ai seggi.

Anche il voto di stampo plebiscitario ai presidenti di regione uscenti ha sollevato stupore. Tuttavia, l'alta partecipazione popolare e i consensi fuori dalla norma ai presidenti di regione che si sono ricandidati trovano una loro spiegazione ragionevole nelle interpretazioni che abbiamo cercato di proporre nei paragrafi precedenti. Il voto di fine settembre infatti non appartiene alla normalità dei rinnovi elettorali ma alle condizioni eccezionali tipiche degli stati di emergenza. Senza questa cautela, il rischio è di scambiare lucciole per lanterne estremizzando le interpretazioni tradizionali, tipiche della sociologia elettorale e chiamando in causa il voto personale, la disintermediazione, i partiti liquidi, e così via. Invece della consueta divisività delle scelte di voto individuali abbiamo assistito ad una comunità che si ritrova per celebrare una cerimonia di fratellanza e di solidarietà. Si è trattato cioè di un rito collettivo, di una 'festa del ringraziamento' di fronte allo scampato pericolo e, al contempo, di una funzione propiziatoria svoltasi durante la quiete prima di una (possibile) futura tempesta.

Nel passato, in occasioni di questo genere si facevano le processioni e si portavano gli *ex voto* al padreterno o alla Madonna. Oggi ci si esprime allo stesso modo con un voto laico. Ad esempio, a Venezia, la festa del Redentore trae origine da una promessa fatta il 4 settembre 1576 che impegnò il Senato veneziano, in caso di liberazione dalla peste del 1575-77, alla costruzione dell'omonima chiesa e a ricordare il miracolo con una festa annuale, la terza domenica di luglio di ogni anno. Sempre a Venezia, analogo genesi si rintraccia nella festa della Madonna della salute, che si svolge tutti gli anni il 21 novembre come atto di ringraziamento prima per il rallentamento, poi per l'estinguersi della peste bubbonica nel 1630-31, dopo aver provocato la morte di poco meno di 47.000 persone, un quarto della città. Se questa interpretazione fosse anche solo in parte vera, appare molto più semplice spiegare il successo fuori dell'ordinario dei presidenti di regione uscenti come pure interpretare il voto referendario come un riconoscimento di fiducia al governo Conte e alla sua coalizione.

Molti commentatori si sono (troppo) concentrati sul risultato di Luca Zaia in Veneto (76,8%), che in effetti ha ottenuto la percentuale di voto in assoluto più elevata in tutta la storia delle elezioni regionali. Tuttavia bisogna ricordare che nel 2010, alla prima candidatura di Zaia, la coalizione di centro-destra aveva già ottenuto oltre il 60% dei voti,

poi scesi al 50% nel 2015 a causa della scissione del sindaco leghista di Verona (11,8%). Grossomodo la crescita di Zaia è stata intorno al 15-17% sulle precedenti tornate elettorali regionali; rispetto alle elezioni politiche del 2018 (48,1%), circa 28 punti percentuali in più. Risultati eccezionali, certo, ma anche in altre regioni sono accaduti dei veri e propri miracoli, per certi versi superiori a quanto accaduto in terra veneta. De Luca in Campania aveva vinto nel 2015 con il 41,1%, poi la coalizione di centro-sinistra è stata travolta nelle elezioni politiche del 2018 raccogliendo appena il 16,4% dei voti. Nel 2020 ottiene il 69,5% dei voti, 28 punti percentuali in più rispetto al 2015 e addirittura 53 punti sopra due anni fa. Merito delle politiche pubbliche regionali? Merito della personalizzazione della politica? Oppure questi risultati assolutamente fuori della normalità democratica rinviano all'eccezionalità del tempo appena trascorso? Passiamo alla Puglia. Contro ogni previsione, grazie al voto al solo presidente e al voto disgiunto, Emiliano viene riconfermato presidente della sua regione con il 46,8% dei voti. È vero, si tratta più o meno della stessa percentuale del 2015, ma bisogna tener conto del contesto di forte contestazione all'operato della giunta di centro-sinistra, tanto che nelle elezioni politiche del 2018 i consensi erano scesi al 16,1%. Nel 2020 triplicano – appunto – per miracolo, con un aumento imprevedibile di oltre trenta punti percentuali.

Si possono fare molti altri esempi anche a livello comunale, ma rimane il fatto che la volatilità elettorale contemporanea da sola non riesce a spiegare cosa è accaduto. In molte occasioni, Alessandro Pizzorno, da sempre scettico sulle virtù progressive della democrazia elettorale, ha ricordato l'interpretazione della scuola antropologica contemporaneista francese secondo cui il voto rappresenta uno degli ultimi grandi riti collettivi della post-cristianità: non si sceglie, non si decide, ma si partecipa ad una cerimonia comunitaria di rilegittimazione delle istituzioni politiche (Pizzorno 2007 e 2017). Questo modo di vedere le cose non ha mai avuto particolare seguito, non fosse altro perché troppo confliggente con l'esperienza empirica del conflitto partigiano nelle campagne elettorali, le scelte divisive degli elettori, le differenze che pur si possono misurare tra le politiche di governo di una parte o dell'altra. Ma eccezioni e emergenze a volte accadono e cambiano il senso della storia. Con il condimento di tutta la retorica risorgimentale dell'epoca è quanto ci ricorda l'inno di Mameli (1847) quando, di fronte al pericolo, invoca il *refrain* "stringiamoci a coorte, siamo pronti alla morte, l'Italia chiamò, sì!". Per molti versi la partecipazione al voto e l'esito del referendum possono essere interpretati allo stesso modo. Come pure i modesti risultati di chi come Renzi e Salvini hanno cercato di interpretare nel solito modo di sempre il ruolo dell'opposizione. Di nuovo, nell'emergenza c'è solo un gioco in città.¹³ Qualcosa

¹³ I risultati delle recenti elezioni in Nuova Zelanda, con il successo oltre ogni previsione della coalizione di governo guidata da Jacinda Arden, costituisce un ulteriore esempio di 'voto di ringraziamento'

del genere, come si è ricordato nel secondo paragrafo, si osserva anche in tutte le altre nazioni del mondo come reazione alla grande paura del Covid-19, con comportamenti di voto che seguono il modello ben noto del *rally 'round the flag effect* (Mueller 1970; Cunningham 2020). Del resto, in Europa è perfino cambiato in modo radicale il modo in cui le opinioni pubbliche continentali guardano a Bruxelles, compresa l'Inghilterra, dove per la prima volta dopo molti anni si registra una crescita dei giudizi favorevoli alla Comunità Europea.

In senso contrario va il risultato delle elezioni americane del 4 novembre 2020 con la sconfitta di Trump, ma anche in questo caso si può dire che il Covid-19 ha giocato un ruolo decisivo, visto che a inizio anno la sua rielezione era data per scontata. Inoltre la sua sconfitta è davvero di misura, tanto che il quesito da approfondire è come mai, nonostante la gestione inadeguata del Covid-19, il suo consenso sia rimasto così elevato. Va ricordato che Biden vince su Trump (306 seggi contro 232), ma quest'ultimo perde 57 seggi in 4 *swing states*, anche a causa di una candidata 'libertarian', Jo Jorgensen, di destra radicale. Guardiamo i numeri in questi quattro stati: in Georgia (16 seggi): Biden 2.474.507; Trump 2.461.837; Jorgensen, 62.138; in Pennsylvania (20 seggi): Biden 3.459.923; Trump 3.3378.263; Jorgensen 79.397; in Wisconsin (10 seggi): Biden 1.630.866; Trump 1.610.184; Jorgensen 38.491; in Arizona (11 seggi): Biden 1.672.143; Trump 1.661.686; Jorgensen 51.465. Si tratta di numeri che non hanno bisogno di commenti. Va anche ricordato che, rispetto al 2016, i terzi candidati di sinistra vengono quasi interamente riassorbiti nel voto a Biden, in particolare i Verdi, i quali avevano gravemente danneggiato Hillary Clinton la volta scorsa. Va anche ricordato che – a livello confederale – i Libertariani prendono molto meno voti nel 2020 (1,18%) rispetto al 2016 (3,27%), tuttavia sufficienti a far perdere Trump nelle sfide decisive. Anche in questo caso, dunque, seppur in modo anomalo, rimane confermata l'ipotesi di Mueller (1970).

La seconda ondata della pandemia, a partire dal mese di settembre 2020, ha ulteriormente rafforzato l'idea che, in casi come questi, il 'come' sia altrettanto importante del 'cosa' quando si tratta di processi decisionali pubblici. Gli esempi appena portati relativi agli esiti delle più recenti competizioni elettorali evidenziano *ad abundantiam* la crucialità del nodo del consenso proprio nei momenti di crisi acuta di una collettività. E il consenso dipende innanzitutto dalle modalità – appunto dal 'come' – il potere viene esercitato. Nel nostro paese, ma non solo, il non aver riflettuto con sufficiente attenzione sui fattori, in parte casuali, del successo dell'azione di governo nella prima ondata, ha poi condotto a ricadere – nella seconda ondata – nell'antico vizio del centralismo autoreferenziale, a cui si accompagna l'altrettanto antico vizio di politiche pubbliche micro-settoriali (Cammelli 2014), favorite dalla crescita esponenziale negli

o, il che è lo stesso, di *rally 'round the flag effect*.

ultimi lustri del lobbying particolaristico come alternativa ai grandi accordi di tipo neocorporativo (Mattina 2016).

Nel Covid-19 entrambe le alternative – il lobbying particolaristico e gli accordi neocorporativi – sono state utilizzate con largo dispiego di risorse: da un lato accordi neocorporativi per il consenso generale (blocco dei licenziamenti, sicurezza sul lavoro, ristori, ecc.) e, dall'altro lato, una infinita quantità di provvedimenti ad hoc, con dietro ad ognuno un'intensissima attività di lobbying *single issue*. Lo specchio – in parte drammatico – di questo doppio livello di negoziazione tra governo e interessi lo si può vedere in filigrana nella legge finanziaria di quest'anno (<https://www.ilsole24ore.com/art/dagli-ecoincentivi-nuove-agevolazioni-il-turismo-fino-doppio-bonus-idrico-eco-ultime-novita-manovra-all-esame-camera-ADR4SO9>). Con, in sovrappiù, un grave deterioramento dei rapporti tra Governo e Regioni. In attesa di ulteriori approfondimenti, l'impressione è che nella seconda fase il governo Conte si sia trovato in difficoltà a gestire in modo strategico questi quattro livelli di 'patti di emergenza' (macro e micro; nazionale e territoriale), specie nella prospettiva di utilizzo delle risorse del *Recovery Fund*. La domanda ulteriore per lo sviluppo della ricerca è come gli altri paesi stiano risolvendo questo stesso problema di quadruplica intersezione tra i due piani della politica degli interessi e i due piani della politica dei territori.

Infine va ricordato come le epidemie rappresentano sempre una sfida suprema per chi ha responsabilità di governo, costretto a modificare in modo radicale i riti e le consuetudini che regolavano la presa delle decisioni. La prima ondata, sulla base di quanto analizzato in questo lavoro, costituisce un caso di successo in larga parte preterintenzionale. Più ne siamo consapevoli meglio è. Ma questa consapevolezza dipende innanzitutto da una corretta e realistica presa d'atto di quanto sia davvero accaduto durante il primo periodo dello stato di emergenza. Purtroppo la seconda ondata dell'epidemia ha visto una diversa e più conflittuale dislocazione delle parti in gioco, con esiti che si potranno valutare adeguate solo *post festum*. Ci sarà tempo e modo per farlo, ma intanto, la prospettiva qui proposta può essere di un qualche aiuto nel processo di costruzione di una comune autoconsapevolezza da parte dei principali attori collettivi impegnati sulla scena delle politiche pubbliche (Coulter 2020) di come si governa (con successo) quando ci si trova in 'stato di emergenza'.

Bibliografia

AA. VV.

2020 'Global behaviors and perceptions at the onset of the Covid-19 Pandemic', *Working Paper* 27082, www.nber.org/papers/w27082.

Agamben, G.

2020 'Stato di eccezione e stato di emergenza', *Quodlibet*, 30.7.2020, www.quodlibet.it/una-voce-giorgio-agamben.

Astrid, IPSOS

2020 *Indagine sui corpi intermedi. Report. Indagine demoscopica sulla popolazione italiana*, maggio, mimeo.

Baccaro, L. e C. Howell

2017 *Trajectories of neoliberal transformation. European industrial relations since true 1970s*, Cambridge, Cambridge University Press.

Baldwin, R.

2020 *Rivoluzione globotica. Globalizzazione, robotica e futuro del lavoro*, Bologna, Il Mulino

Bobbio, L. e F. Roncarolo (a cura di)

2016 *I media e le politiche. Come i giornali raccontano le scelte pubbliche che riguardano la vita dei cittadini*, Bologna, Il Mulino.

Buchanan, J. e G. Tullock

1998 *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici della democrazia*, Bologna, Il Mulino (ed. orig. 1962).

Cammelli, M.

2014 *La pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino.

Carrieri, S. e P. Feltrin

2016 *Al bivio. Sindacato e rappresentanza nell'Italia di oggi*, Roma, Donzelli.

Conte, G.

2020 *Conferenza stampa del Presidente del Consiglio*, 25 marzo, <http://www.agiprnews.it/attualit%C3%A0-e-politica/Coronavirus-Conte-Crisi-Governo-id.163489>.

Coulter, S.

2020 'All in it together? The unlikely rebirth of Covid-19 corporatism', *The Political Quarterly*, 3, pp. 534-541.

Cunningham, K.

2020 'The rally-round-the-flag effect and Covid-19', *UK in a changing Europe*, 28 maggio, <https://ukandeu.ac.uk/the-rally-round-the-flag-effect-and-Covid-19/>.

De Colle, M. e P. Feltrin

2020 'Lo stato delle conoscenze sul welfare aziendale: analisi ragionata delle fonti', in T. Treu (a cura di), *Welfare aziendale. Secondo welfare, novità, gestione e buone pratiche*, Milano, Ipsoa-Wolters Kluwer, pp. 57-91.

Di Vico, D.

2020 'E le parti sociali?', *Corriere della Sera*, 7 settembre.

Feltrin, P.

2020a, 'Se e quanta teoria (o ideologia) è necessaria all'azione sindacale?', *Rivista di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 166, pp. 409-415.

2020b, 'Partito e sindacato 'in convergente disaccordo'', *ItalianiEuropei*, 1, pp. 57-71.

2018, 'L'evoluzione del sistema di offerta dei sindacati italiani nel dopoguerra', *Poliarchie*, 1, pp. 107-138.

Feltrin, P. e S. Zan

2014 *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Roma, Carocci.

Fenoaltea S.

2020 *Reconstructing the Past Revised Estimates of Italy's Product, 1961-1913*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, pp. 1-10.

Galli, C.

2010 'Carl Schmitt nella cultura italiana (1924-1978). Storia, bilancio, prospettive di una presenza problematica', *Storicamente*, n. 6, www.storicamente.org/Galli_Carl_Schmitt#nt-1, riedizione del saggio pubblicato nel 1979 in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1.

Goio, F.

2014 'La politica tra potere e violenza. Carl Schmitt e Giovanni Sartori', *Quaderni Italiani di Scienza Politica*, XXI, 1, pp. 27-69.

Krugman, P.

2020 'Why Can't Trump's America Be Like Italy?', *The New York Times*, 23 luglio.

Mailand, M.

2020 *Corporatism since the Great Recession. Challenges to tripartite relations in Denmark, the Netherlands and Austria*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

Mangiameli, S.

2020 *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, settembre, mimeo, pp. 75.

Mattina, L.

2016 'Il lobbying tra governo e parlamento. Le costanti e i cambiamenti', *Paradoxa*, 10, pp. 44-58.

Meardi, G.

2018 'Economic integration and state responses. Change in European industrial relations since Maastricht', *British Journal of Industrial Relations*, 3, pp. 631-655.

Morlino, L. (et al.)

2020, *Equality, freedom, and democracy. Europe after the Great Recession*, Oxford, Oxford University Press.

Motzo, G.

1988 'Politica della difesa e commando istituzionale delle Forze Armate', *Quaderni Costituzionali*, 2, pp. 297-317.

Moulin, L.

1965 *Vita e governo degli ordini religiosi*, Milano, Ferro Editore.

1953 'Les origines religieuses dans le techniques électorales et délibératives modernes', *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, aprile-giugno, pp. 369-397.

Mueller, J.

1970 'Presidential Popularity from Truman to Johnson', *American Political Science Review*, 64 (1), pp. 18-34.

Panebianco, A.

2020 'Quando l'emergenza chiama meglio farsi trovare preparati?', *Corriere della Sera*, 18 marzo.

Pierson, P.

2004 *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press.

Pizzorno, A.

2007 *Il velo della diversità. Studi su razionalità e riconoscimento*, Milano, Feltrinelli.

2017 'Prefazione', a H.F. Pitkin, *Il concetto di rappresentanza*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

Pontorieri, C.

2017 'Il miracolo e il silenzio. Note su Schmitt e Dostoevskij', in *Carl-Schmitt-Studien*, 1, pp. 176-192.

Regonini, G.

2001 *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.

Ruio, R.

2020 *Intervenção relativo à eventual declaração do estado de emergência*, 18 marzo, Diário de Assembleia da República XIV legislatura, (<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a79394551564a4a4c305242556b6c42636e463161585a764c7a457577716f6c4d6a42545a584e7a77364e764a5449775447566e61584e7359585270646d4576524546534c556b744d4451794c6e426b5a673d3d&fich=DAR-I-042.pdf&Inline=true>).

Sartori, G.

1974 'Tecniche decisionali e sistema dei comitati', *Rivista italiana di scienza politica*, 1, pp. 5-42.

Scaccia, G. e C. D'Orazi

2020 'La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione', *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 (anche in www.forumcostituzionale.it).

Schmitt, C.

1972 *Le categorie del politico*, G. Miglio e P. Schiera (a cura di), Bologna, Il Mulino, pp. 29-86.

1987 *Ex Captivitate Salus. Esperienze degli anni 1945-47*, Milano, Adelphi, pp. 30-32.

2001 *Glossario*, Milano, Giuffré, p. 91 e *passim*.

2015 *Imperium. Conversazioni con Klaus Figge e Dieter Grob, 1971*, F. Hertweck e D. Kisoudis (a cura di), Macerata, Quodlibet.

Steinmo, S.

2010 *The evolution of modern states. Sweden, Japan and the Unites States*, New York, Cambridge University Press.

Streeck, W.

2013 *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli.

Tannenbaum, F.

1995 *Una filosofia del sindacato*, Roma, Edizioni Lavoro (ed. orig. 1951).

Tassinari, A.

2020 *Reassuring the markets: the new politics of social concertation in acute crisis times*, Work in progress, luglio 2020, pp. 63 (<https://sase.confex.com/sase/2020/meetingapp.cgi/Paper/15774>).

Trigilia, C.

2020 (a cura di) *Capitalismi e democrazia. Si possono conciliare crescita e uguaglianza?*, Bologna, Il Mulino.

Weick, K. E.

1988 'Le organizzazioni scolastiche come sistemi a legame debole, in S. Zan (a cura di), *Logiche di azione organizzativa*, Bologna, Il Mulino, pp. 355-379.

Zagrebelsky, G.

2020 'Non è l'emergenza che mina la democrazia. Il pericolo è l'eccezione', *La Repubblica*, 28 luglio.

About the Author

Paolo Feltrin, former Professor at the University of Trieste, taught courses in Public Administration and Research Methodology. His research interests concern electoral systems and voting behavior; industrial relations between institutions, and interest groups; organizational changes in interest groups. Among his recent books there are: *Franco Cremonese. In un altro tempo, in un altro Veneto* (ed.), Padova, Post Editori, 2019; *Fuori dal guado: Il lavoro pubblico alla prova delle riforme*, with G. Faverin, 2017, Milano Egea, 2017; *Il sindacato al bivio: Lavoro e rappresentanza nell'Italia di oggi*, with M. Carrieri, Roma, Donzelli, 2016; *Imprese e rappresentanza*, with S. Zan, Roma, Carocci, 2014; *Capire i risultati elettorali*, with D. Fabrizio, Roma, Carocci, 2011.

PAOLO FELTRIN

Tolomeo Studi e Ricerche s.r.l., Via Santa Bona Vecchia 62, Treviso, 31100, Italy

e-mail: paolo.feltrin@gmail.com

Experts and Democracy in the Management of Crises

Esperti e democrazia nella gestione delle emergenze

Giuseppe Ieraci

Abstract

Through the approaches to the analysis of the decision making process developed by H.D. Lasswell and H. Simon, the paper aims at demonstrating how the means and ends of decisions can hardly be distinguished. In the staged sequence of a decision, the same activity can be classified simultaneously as an end or as a means. This “discovery” has a clear value in the analysis of decision-making processes, particularly when technical committees or “technocracies” are operating, as in the case of the management of the emergency for the Covid-19 pandemic in Italy. The technical committee that supported the Italian government took decisions that were not merely instrumental but “finalized”, therefore as such they were of political value and they were political decisions.

Attraverso gli approcci all'analisi del processo decisionale sviluppato da H.D. Lasswell e H. Simon, l'articolo mira a dimostrare come i mezzi e i fini delle decisioni siano difficilmente distinguibili. Nella sequenza a stadi di una decisione, la stessa attività può essere classificata contemporaneamente come fine o come mezzo. Questa “scoperta” ha un chiaro valore nell'analisi dei processi decisionali, in particolare quando sono attivi comitati tecnici o “tecnocrazie”, come nel caso della gestione dell'emergenza per la pandemia Covid-19 in Italia. Il comitato tecnico che ha sostenuto il governo italiano ha preso decisioni non meramente strumentali ma “finalizzate”, quindi come tali di valore politico e scelte politiche.

Keywords

Experts, Democracy, Crises Management, Public Policies

Esperti, democrazia, gestione delle emergenze, politiche pubbliche

Introduzione

Discuterò delle ragioni che hanno portato all'aumentato del peso dei tecnici e del sapere tecnico delle decisioni politiche nelle democrazie contemporanee e il tema del rapporto tra la selezione dei fini e valori della decisione politica e i mezzi o strumenti per attuarli. Normalmente, si è portati a pensare che questi ultimi siano oggettivi, non suscettibili quindi di valutazione etica e capaci di imporsi per via di un'analisi "fattuale". Vi è tuttavia una tradizione del pensiero organizzativo contemporaneo, che parte dal lavoro seminale di Simon (1947), che ha invece revocato in dubbio questo assunto e mostrato come il ciclo decisionale fini-mezzi trasformi anche questi o attribuisca anche a questi un carattere valoriale. Il rapporto fini-mezzi sembrerebbe non problematico, nel senso di una distinzione strumentale tra l'ambito della politica (selezione dei fini) e quello dell'amministrazione o dell'organizzazione (determinazione dei mezzi), ma Simon ha mostrato che la interconnessione ciclica tra fini e mezzi riduce anche la selezione di questi ultimi a decisioni politiche.

Politics e policy e l'approccio scientifico alla decisione

La questione preliminare è perché sia aumentato il peso dei tecnici e del sapere tecnico-scientifico nelle decisioni pubbliche. Questo aspetto ha posto le basi di quello che Harold Lasswell (1951) chiamava il policy orientation della scienza politica. In primo luogo, Lasswell aveva osservato come la politica attuale si sia mondializzata, nel senso che le decisioni delle singole classi politiche nazionali s'influenzano reciprocamente e determinano effetti inattesi su vasta scala. Già in *World Politics and Personal Insecurity* (1935), Lasswell aveva avanzato la tesi che lo stato delle relazioni internazionali nel mondo contemporaneo, dopo l'esperienza della I Guerra mondiale e la situazione grave di crisi tra le potenze europee negli anni trenta del XX secolo, esercitasse un impatto negativo sugli individui, accentuando il loro senso di insicurezza personale, in ragione del fatto che le decisioni delle classi di governo nazionali (si tratti di decidere se muovere guerra ad un altro stato o di immettere nel mercato più moneta) si ripercuotono a livello planetario, né possono essere prese in totale isolamento. Conclude Lasswell: "La prospettiva di una scienza orientata alle politiche è mondiale, in quanto i popoli del mondo costituiscono una comunità. Essi influenzano reciprocamente i loro destini" (Lasswell 1951: 11).

In secondo luogo, anche nell'arena domestica le sfere di competenza, le funzioni e gli ambiti decisionali dei governi nazionali sono cresciuti nel corso del tempo, un fenomeno al quale talvolta si fa riferimento utilizzando l'espressione Big Government.

Questa duplice ragione (mondializzazione della politica; ampliamento delle funzioni del governo) spinge Lasswell a sostenere che le decisioni prese dai governanti, rispetto agli obiettivi da perseguire e all'impiego relativo di risorse, dovrebbero essere prese e scrutinate scientificamente.

L'analisi scientifica della policy è finalizzata a soddisfare, nei termini di Lasswell, gli "intelligence needs", ovverosia il "bisogno d'informazione" e di quadri d'interpretazione da parte del decisore alle prese con il "Che fare?". Ciò non vuol dire che lo studioso delle politiche debba abbandonare la neutralità lasciandosi coinvolgere nella battaglia politica, come chiarisce subito lo stesso Lasswell: "L'approccio di policy non va confuso con l'idea superficiale che gli scienziati sociali devono abbandonare il lavoro scientifico per impegnarsi a tempo pieno nella politica concreta. Né dovrebbe essere scambiato per un invito rivolto agli scienziati sociali affinché utilizzino la più parte del loro tempo a consigliare su questioni spicciole chi fa le politiche" (Lasswell 1951: 7). Piuttosto, il fatto che nel mondo contemporaneo i decisori agiscano in contesti di forte interdipendenza e che, pertanto, le loro decisioni abbiano un impatto sulle vite anche di coloro che non fanno parte del loro stesso ambiente domestico rende queste stesse decisioni così gravide di conseguenze da giustificare l'impiego di un approccio scientifico alla loro formulazione.

Lasswell definisce "problema" lo scarto percepito tra certi obiettivi fissati e lo stato di cose reale o anticipato, per esempio se si osserva un livello di disoccupazione elevato (stato reale) che i decisori politici si prefiggono di ridurre fino ad un certo livello più basso (obiettivo), lo scarto tra lo stato reale della disoccupazione e il livello al quale s'intende ridurla costituiscono il "problema di policy" da affrontare. L'approccio scientifico alla risoluzione dei problemi politici è possibile nell'analisi delle alternative aperte per colmare questo scarto, non certo nella selezione degli obiettivi, che invece resta un'operazione valoriale e in qualche misura soggettiva. I valori (definiti da Lasswell come "una categoria di eventi preferiti", 1951: 10) e dunque gli obbiettivi perseguiti sono ovviamente implicati nella scelta politica, in quanto impattano sulle relazioni umane e le trasformano, e pertanto possono essere più o meno desiderabili a seconda dei punti di vista. Inevitabile, quindi, che i valori introducano un elemento di soggettività nella scelta politica, ma per Lasswell ciò non rende totalmente impossibile la ricerca di oggettività scientifica, poiché i valori possono essere considerati e dichiarati in anticipo quando si determinano gli obiettivi dell'indagine politica, dopo di che "lo studioso procede con la massima oggettività e usa tutti metodi disponibili" (Lasswell 1951: 11).¹

¹ Una posizione analoga è sostenuta da Myrdal (1973). Naturalmente, il punto di partenza di questa riflessione resta Weber (1980: 25-27, 29) che ne *La scienza come professione* sostiene che il presupposto

Dunque Lasswell include i valori nella scelta degli obiettivi, ma li separa dal processo razionale di elaborazione scientifica delle politiche, che richiede oggettività e scrupolosità massime, insieme ad inventività tecnica per realizzare i progetti intrapresi. Aderendo alla tradizione che ammette la divisione fondamentale tra fatti (oggettività) e valori (soggettività), per Lasswell la selezione dei valori è un processo completamente diverso rispetto alle procedure scientifiche per risolvere i problemi e il chiarimento dei valori o obiettivi perseguiti è per lui un passo preliminare rispetto alla selezione delle ipotesi di soluzione. Lasswell in fondo aderisce alla visione di Max Weber: “Tutte le scienze naturali danno una risposta a questa domanda: che cosa dobbiamo fare se vogliamo dominare *tecnicamente* la vita? Ma se vogliamo e dobbiamo dominarla tecnicamente, e se ciò, in definitiva, abbia veramente un significato, esse lo lasciano del tutto in sospeso oppure lo presuppongono per i loro fini” (Weber 1980: 26-27).

Su queste basi, Lasswell fonda il policy orientation e la policy science, con una duplice prospettiva: 1) “lo sviluppo di una scienza per la formazione e l’esecuzione delle politiche”, utilizzando l’indagine sociale e psicologica, e 2) il miglioramento del “contenuto concreto delle informazioni e delle interpretazioni disponibili per policy-maker” (Lasswell 1951: 3).²

L’applicazione di metodiche scientifiche per la definizione del contenuto delle politiche fa risaltare la complessità del processo decisionale stesso e la rilevanza della conoscenza contestuale (intelligence needs). Questo aspetto è stato variamente enfatizzato nello sviluppo della riflessione politologica contemporanea, soprattutto negli studi rivolti al ruolo degli esperti come consiglieri nel processo politico decisionale (policy advice). Per Hoppe (1999) l’attività di policy advice è proprio una relazione d’influenza tra esperti e decisori, nella quale il confine tra la riflessione scientifica neutra e l’azione politica tendono a sfumare, come anche evidenziato in seguito da Druckman (2000), Howlett e Migone (2003) e da Adachi (2017).

Tuttavia, originariamente, Lasswell sostiene un punto diverso e cioè che il metodo scientifico e il ricorso a mezzi razionali dovrebbero consentire di ridurre quanto più possibile i “fattori umani” che impediscono la risoluzione dei problemi (Lasswell 1951: 8). Rendendo il processo decisionale “scientifico”, la “pratica umana” dentro la politica – implicitamente irrazionale – viene gradualmente circoscritta e in qualche misura non è eccessivo sostenere che per Lasswell la razionalità scientifica strumen-

valoriale o il “valore conoscitivo” (*wissenswert*) della scienza non può essere dimostrato, la “verifica dei fatti” e dei “rapporti matematici o logici” è un problema diverso rispetto al “valore” che attribuiamo ai contenuti della nostra riflessione scientifica. Su questi “valori” non è possibile alcun confronto “scientifico” per stabilire priorità.

² Per un approfondimento di queste tematiche, nell’ambito più esteso dell’analisi delle politiche pubbliche, rinvio a Turnbull (2008) e Ieraci (2016: 5-13).

tale nel processo decisionale dovrebbe idealmente di sostituire del tutto la politica. Così, per la prima volta la policy viene nettamente distinta dalla politics: “la parola ‘policy’ – scrive Lasswell (1951: 5) è libera da molte delle connotazioni indesiderabili invece condensate nella parola politica, che spesso si ritiene implichi partigianeria o corruzione”. La policy science si connota per la sua spassionata razionalità, contro la politics che implica invece il fattore umano, la ricerca di vantaggi per sé e il conflitto tra le parti in causa. La politica (politics) – che si occupa di opinioni, valori e comporta sempre il dibattito, lascia le questioni aperte e propone soluzioni sono parziali – è esclusa da un approccio “scientifico” e razionale alla decisione politica. Ma possiamo davvero eliminare la politics dalla policy?

Tecnici e comitati nelle decisioni politiche

Simon (1947) sembra per la verità dare una risposta negativa a questo interrogativo, proprio analizzando il “comportamento amministrativo”, cioè l’impatto delle strutture organizzative nel processo decisionale. Gli apparati, le agenzie, le organizzazioni e le amministrazioni sono cresciute nella politica contemporanea, il loro ruolo di sostegno al potere politico si è trasformato, perché è diventato un ruolo sempre più autonomo e attivo nel processo decisionale. Le tecnocratie e gli apparati di funzionari, di tecnici e di esperti, impiegati nelle strutture amministrative non sono direttamente controllati dai politici e intervengono nella definizione “scientifica” della soluzione dei problemi, così come aveva sostenuto Lasswell. Il politico seleziona i valori, ma i mezzi per perseguirli sono controllati da una tecnocrazia e da apparati amministrativi complessi e autonomi. Oggi, inoltre, simili apparati tecnocratici o semplicemente “tecnico-scientifici” agiscono a livello globale, condizionando dall’esterno le politiche nazionali. Ricerche recenti nell’ambito dell’analisi delle politiche pubbliche hanno infatti gettato luce sulla influenza crescente degli esperti di area nelle decisioni politiche, in particolare nelle emergenze e nei disastri ambientali. La gestione della pandemia da Covid-19 offre una interessante ulteriore verifica delle evidenze di quelle ricerche. Abbiamo notato nei mesi del lockdown in Italia, da febbraio 2020 in avanti, l’eclisse della politica e il campo è stato occupato dai vertici dell’Istituto Superiore di Sanità e della Protezione Civile. Il governo della “cosa pubblica” Italia è passato saldamente nelle mani “sapienti” di esperti di area.

Vi sono almeno tre ragioni che potrebbero spiegare questa trasformazione del processo politico democratico in caso di emergenze nazionali e/o di crisi ambientali. In primo luogo, la complessità tecnica delle decisioni e della raccolta e gestione di dati quantitativi per sostenerle delegittimano la classe politica e possono renderla inaffidabile

agli occhi dell'opinione pubblica. Occorrono risposte del tipo “*se...allora*”, come quelle tipiche della spiegazione scientifica. Nessuno si fiderebbe delle opinioni di un politico su come sconfiggere un virus e quando qualcuno di questi ci ha provato (Boris Johnson con la sua tesi della “immunità di gregge”) è stato sbeffeggiato e messo in silenzio. Nel caso Covid-19 avevamo bisogno di una raccolta sistematica di dati sulla diffusione del contagio e di risposte “certe” su come contenerlo. In definitiva, la gestione delle crisi e delle emergenze favorisce la trasformazione implicita di qualsiasi unità tecnica in un'unità politica, poiché solo le unità tecniche controllano il know how e inevitabilmente finiscono per svolgere un ruolo centrale e *politico* nella formulazione del problema e nella ricerca di una sua soluzione. In emergenza, le decisioni vengono prese sulla base di valori condivisi e sono legittimate da informazioni tecniche e scientifiche fornite da esperti, comitati tecnici e altre agenzie esterne. La classe politica tace.

In secondo luogo, le procedure costituzionali complesse, per esempio i passaggi parlamentari, e i tempi della democrazia sembrano non compatibili con la necessaria rapidità della decisione in tempo di crisi. L'esperto e lo scienziato non discutono – se non con i loro pari. L'esperto comanda, servendosi della sua autorità cognitiva e inibisce nel destinatario la critica. In questo modo, si raggiungono decisioni rapide e univoche e la sospensione della democrazia sembra necessaria al raggiungimento di decisioni effettive.

In terzo luogo, la classe politica approfitta della gestione delle crisi per mettersi al riparo degli esperti, perché, se hanno detto loro, così deve essere. Abbiamo assistito nella fase acuta della crisi pandemica in Italia alla eclissi della democrazia rappresentativa e il governo ha agito per via di decretazioni legittimate dal parere degli esperti di area. La classe politica si fa scudo nelle decisioni del parere di esperti e tecnici di area. Si aggiunga che in questo modo la classe politica non assume un ruolo diretto nella gestione delle crisi, qualsiasi decisione è legittimata dall'emergenza e dal parere degli esperti e alla classe politica non potrà essere imputato in sede elettorale l'eventuale fallimento.

Il primo aspetto richiamato (la complessità tecnica delle decisioni) si collega alla prospettiva della decisione scientifica di Lasswell. Nella gestione delle emergenze questa scientificità della decisione sembra quasi auto-evidente. Sono i tecnici e gli scienziati a gestire dati quantitativi e modelli previsionali complessi. Il secondo aspetto è tipico delle procedure razionali-legali della politica in ambito democratico. Gli atti del potere sono validati per via di una procedura prevedibile e di una razionalità-legale (come la chiamava Max Weber), questi passaggi procedurali sono ancora soggetti al controllo amministrativo e molto dispendiosi in termini, ma quando viene dichiarata un'emergenza sanitaria o ambientale, o una crisi infrastrutturale grave (come anche nel caso del crollo del ponte Morandi a Genova), i tempi “tecnici” della politica e delle pratiche razionali-legali “normali” non sono compatibili con la richiesta di una

soluzione immediata del problema. Non si può escludere, dunque, che in situazioni di emergenza la percezione del costo della decisione, anche in termini di consenso nell'evenienza di un fallimento nella soluzione, spinga la classe politica a fare un passo indietro, per lasciare il campo alla tecnocrazia e schermirsi dall'eventuale fallimento.

I "comitati tecnici" o le tecnocrazie, che intervengono nel definire i contenuti scientifici della politica (la policy), occupano in definitiva una posizione interna e cruciale dentro determinate comunità epistemiche, perché detengono il sapere tecnico delle quali tali comunità si avvalgono per sostenere le loro scelte valoriali. Haas (1992) definiva "comunità epistemiche" la rete di esperti in possesso di conoscenze che "intervengono nell'articolazione delle relazioni di causa-effetto dei problemi complessi, aiutando lo stato ad identificare i propri interessi, creando lo sfondo entro il quale la collettività dibatte le questioni, proponendo politiche specifiche e identificando i punti salienti oggetto di negoziazione" (Haas 1992: 2). Le comunità epistemiche possono consistere di esperti provenienti da professioni e discipline svariate, ma che tendenzialmente condividono un insieme di norme e principi, uno schema causale interpretativo (che derivano dalle loro conoscenze e ricerche), una concezione intersoggettiva di validazione della conoscenza e, infine delle pratiche condivise associate con i problemi verso i quali è diretta la loro competenza professionale (Haas 1992: 3; Zito 2001; Dunlop 2013).

Dunque la politica (politics) si consegna agli esperti e ai "consiglieri di policy". Galanti (2017: 251 e 259) discute l'impatto dei policy advisory system nel processo decisionale contemporaneo, mostrando che il suo carattere sia istituzionale che non-istituzionale e la natura del loro intervento, che può essere di tipo procedurale o sostantivo, di breve o di lungo periodo.³ Più in generale, seguendo Craft e Howlett (2013: 188), possiamo osservare due fenomeni collegati al ruolo degli esperti in politica e cioè la esternalizzazione del policy advice e la sua politicizzazione. Nel caso dell'azione dei comitati tecnici nella gestione della emergenza Covid-19 in Italia, l'effetto di esternalizzazione dell'expertise, rispetto al circuito amministrativo tradizionale, è risultato evidente, come mostrato dalla influenza crescente delle figure professionali provenienti dall'ambiente medico e dall'Istituto Superiore di Sanità sugli organi decisionali istituzionali. La politicizzazione, a sua volta, discende dalla possibilità che i portatori della conoscenza tecnico-scientifica, pur nello svolgimento del loro ruolo di consiglieri, si schierino più o meno consapevolmente in modo partigiano nel policy making.

³ Si veda anche Galanti e Lippi (2018) e Caselli (2020). Per una definizione del concetto di *governance by expertise*, si veda Giannone (2019: 65-66).

Fini e mezzi nella policy

Gli esperti intervengono nel collegare le scelte valoriali ai mezzi che razionalmente o scientificamente si ritengono imprescindibili per il conseguimento dei fini selezionati. Passiamo dunque ad occuparci del rapporto tra strumenti e fine della decisione, la quale sempre presenta un mix di elementi valoriali, nella selezione di un fine tra i molteplici possibili rispetto a un problema dato, e poi un elemento tendenzialmente “oggettivo”, nell’individuazione dei mezzi atti a conseguire quel certo fine. Come abbiamo visto prima, nella selezione dei mezzi funzionali agli scopi decisionali emerge il ruolo dei “tecnici”. Tuttavia, dovremo sottolineare che anche rispetto ai mezzi o agli strumenti “oggettivi” d’intervento vengono prese in definitiva delle decisioni tra alternative, e queste decisioni sugli strumenti tecnici – che per loro natura sono anch’esse decisioni politiche – cambia il ruolo dei comitati scientifici. In prima battuta, come abbiamo precedentemente posto, la politica riguarda la selezione dei fini, mentre l’amministrazione o – potremmo dire – il sapere scientifico-tecnologico riguarda la selezione dei mezzi appropriati ai fini posti. La politica è abituata al conflitto sui valori, per esempio nel caso della gestione dell’emergenza Covid-19 si è posto il conflitto tra il valore “salute dei cittadini” e il valore “salvaguardia dei rapporti sociali ed economici”, che sembravano due fini non compatibili. Rispetto a questa alternativa tra due valori-fini opposti e incompatibili – in quella situazione –, l’atteggiamento del “non-cognitivismo etico” e quindi della divisione tra etica e politica è la sospensione del giudizio: non c’è un valore “giusto” e uno “sbagliato”, i valori sono incommensurabili. Per alcuni, è più importante il valore “salvaguardia dei rapporti sociali ed economici”, per altri il valore “salute dei cittadini” e questa alternativa valoriale chiude il campo all’atteggiamento scientifico. Nei termini della visione weberiana prima richiamata, non ha senso chiedersi se abbia più significato la “salute dei cittadini” oppure la “salvaguardia dei rapporti sociali ed economici”.

Una decisione è dunque un complesso di fini e di mezzi, tuttavia anche nella selezione apparentemente asettica e oggettiva di questi ultimi si generano nuovi problemi sociali. Il lockdown è stata la risposta “oggettiva” suggerita dai comitati tecnici e scientifici alla politica, per ridurre la possibilità di contagio. Tuttavia, durante il lockdown alcuni gruppi sociali hanno cominciato a chiedere interventi diversi per fronteggiare la crisi e in particolare per alleviare la loro situazione di svantaggio. Operatori economici e gruppi sociali antagonisti (in Italia, con alcune manifestazioni pubbliche; in Europa anche con azioni conflittuali) hanno chiesto la fine del lockdown, per poter riprendere le relazioni sociali e ed economiche. La selezione di un certo mezzo (il lockdown), che si presenta come indiscutibile sul piano tecnico scientifico (il contagio si previene riducendo o addirittura azzerando i contatti sociali), solleva però nuovi problemi di

policy, rispetto ai quali il tecnocrate non è capace di dare una risposta, o semplicemente non è tenuto a dare una risposta.

Il tecnico, in questo caso il virologo o l'immunologo, formula una risposta circoscritta alla soluzione del problema immediato che gli si prospetta, rispetto al quale possiede competenze. Se non che, mezzi o strumenti (il lockdown e le misure collegate) selezionati per risolvere un problema (diffusione del contagio), generano nuovi problemi di policy in ambiti che non sono più la virologia o l'immunologia: negli ambiti sociali ed economici, ad esempio. Dunque, la selezione di fini o strumenti ha anch'essa una valenza politica, perché mezzi e strumenti si rivelano tutt'altro che neutri quando si prendano in considerazione i nuovi problemi di policy e le nuove richieste di risposta rivolte all'autorità che emergono a seguito della soluzione di un determinato problema iniziale o precedente.

Quello analizzato è un primo aspetto. Il secondo è quello della trasformazione stessa dei mezzi in fini che già Simon (1947) aveva individuato nel suo studio del comportamento amministrativo. Simon chiarisce che il collegamento tra mezzi e fini è un problema di scelta e dunque anch'esso una decisione *politica*. Questo dipende dal fatto, secondo Simon, che in una scelta e in una decisione non c'è solo la selezione di un valore ma anche l'aspetto dell'esecuzione, cioè le questioni inerenti a come possiamo eseguire il compito che ci siamo prefissi e quali azioni dobbiamo eseguire per realizzare il nostro fine. La selezione dei corsi di azione per ottenere il nostro fine è anch'essa una *scelta* con delle implicazioni valoriali. Non possiamo limitarci a scegliere un fine da perseguire, dobbiamo scegliere anche quali azioni devono essere eseguite per conseguire quel fine. Decidere, per Simon (1947: 43-44, 47-48), comporta tanto la selezione del fine che l'operare selettivo per il suo raggiungimento, cosicché in qualsiasi decisione il giudizio di valore (determinazione del fine) e il giudizio di fatto (determinazione dei mezzi) non sono così chiaramente distinti. Il fenomeno amministrativo è caratterizzato dalla combinazione del decidere sui fini e dell'operare per essi. L'operare è collegato al decidere sui fini e ciò che si presenta come un aspetto scientifico tecnico è collegato al fine che s'intende perseguire.

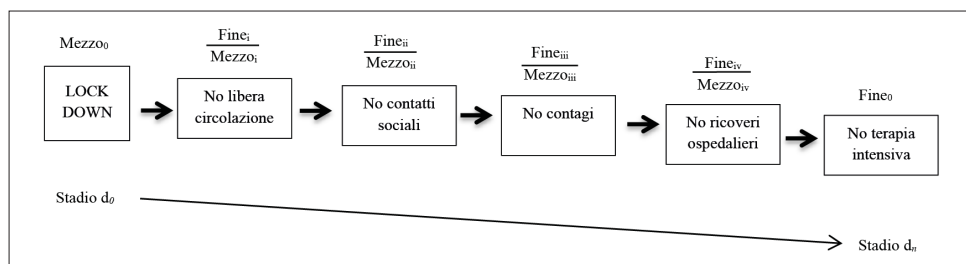
Questa prospettiva fa cadere la distinzione netta tra l'ambito della politica e quello dell'amministrazione, degli apparati e delle agenzie che mettono a disposizione gli strumenti per ottenere un fine. Il trattamento che Simon (1947: 77) riserva al concetto di efficienza amministrativa rivela questa implicazione. Infatti, i criteri del "fine", del "procedimento", della "clientela" e del "territorio", sui quali si sofferma Simon ad esemplificazione, sono in concorrenza tra di loro e nessuna organizzazione complessa può soddisfarli tutti allo stesso tempo. Normalmente le organizzazioni complesse selezionano alcuni di questi criteri efficientistici e ne sacrificano altri, dunque compiono una scelta *valoriale* rispetto agli strumenti o mezzi da impiegare. Per esempio, orga-

nizzare una distribuzione commerciale o industriale in base al criterio della “clientela” va a scapito del criterio territoriale; oppure, se s’intende privilegiare il “procedimento” verranno sacrificati i “fini”, giacché fini diversi probabilmente sono perseguibili con procedimenti in alcune fasi simili.

L’esempio di Simon (1947: 80) per mostrare il collegamento valoriale tra fini e mezzi è noto: una dattilografa muove le dita per scrivere una lettera, il movimento delle dita è il mezzo collegato al fine di scrivere una lettera, ma la lettera viene scritta per essere inviata a qualcuno, ecco quindi che il “fine: scrivere una lettera”, in questa nuova sequenza di scelta, è ora diventato un mezzo per un fine nuovo (“comunicare qualcosa a qualcuno”). In una sequenza complessa di fini-mezzi, dato uno stadio decisionale iniziale d_0 , negli stadi successivi $d_{1...n}$, il fine precedente si è trasformato in mezzo per un nuovo fine.

Nella Fig. 1 si mostra come, nel collegamento tra il mezzo₀ (lockdown) allo stadio d_0 e il relativo fine₀ (non avere pazienti in terapia intensiva) allo stadio d_n , s’interpongano altri collegamenti mezzo-fine nei quali il fine dello stadio precedente $n-1$ è ora il mezzo per conseguire il fine nello stadio successivo $n+1$. Il lockdown è il mezzo₀ per impedire la libera circolazione (fine_i), che a sua volta diviene il mezzo_i per perseguire il nuovo fine_{ii} della prevenzione dei contatti sociali, questo a sua volta diviene il mezzo_{ii} per perseguire il fine_{iii} della prevenzione dei contagi e così via negli altri due stadi descritti. In altre parole, la selezione dei mezzi per operare una scelta è difficilmente neutra e separabile dalla ricerca dei fini dati, in una sequenza quello che prima era un fine si trasforma successivamente in un mezzo per un nuovo fine, quindi *il mezzo acquista valore politico*.

FIGURA 1 – Mezzi-Fini in una ipotetica sequenza decisionale $d_{0...n}$



Conclusion

Simon mostra come nella catena decisionale mezzi-fini il file iniziale si trasforma in un mezzo e per questa via possiamo argomentare che la selezione mezzi ha una valenza politica. Nella sequenza a stadi della decisione, una stessa attività può essere classificata contemporaneamente come fine o come mezzo. Questa “scoperta” ha una chiara valenza nell’analisi dei processi decisionali, particolarmente quando sono operanti dei comitati tecnici o delle “tecnocrazie”, come nel caso della gestione in Italia dell’emergenza Covid-19. Il comitato tecnico che ha supportato il governo ha preso decisioni non meramente strumentali ma “finalizzate”, quindi in quanto tali di valenza politica.

Il paradosso è servito: la competenza dell’esperto genera nuovi problemi per affrontare i quali egli è incompetente. Questo paradosso era ben noto al filosofo francese Bertrand De Jouvenel (1967), che giustamente sosteneva che in politica non ci sono mai soluzioni ai problemi, non certo nel senso che il termine “soluzione” assume per lo scienziato o l’esperto di area. La formulazione di politiche, infatti, è un’arte nella quale il decisore formula ipotesi-previsioni o congetture circa il modo come alcune azioni e alcuni interventi determineranno dei risultati rispetto ad un ambiente, e tutta l’attività politica può essere considerata proprio un’arte della congettura (De Jouvenel 1967). Questo carattere previsionale della politica e la presunzione della sua efficacia rispetto ai problemi posti porta gli individui ad assumere che le politiche devono fornire risposte adeguate e soluzioni effettive ai problemi, senza considerare che i termini nei quali è espressa ciascuna politica possono entrare in conflitto e non possono essere tutti soddisfatti pienamente. Per esempio, abbiamo visto che trovare un assetto in virtù del quale tutti i cittadini siano garantiti nella loro sicurezza sanitaria e allo stesso tempo quegli stessi cittadini godano della libertà personale e della garanzia dei loro diritti sociali è un tipico problema irrisolvibile: “(nei) problemi politici (...) i termini del problema confliggono e non esiste alcuna risposta che possa soddisfarli tutti pienamente: non c’è alcuna soluzione nel senso pieno della parola. (...) Un problema politico perciò non è risolto; può essere suscettibile di un accomodamento, il che è qualcosa di completamente diverso” (De Jouvenel 1967, 260 e 261). Il “mito della soluzione” è connotato negli individui ma è un’illusione.

Il caso Covid-19 e altri casi di gestione di emergenze segnalano un’emarginazione relativa della classe politica. Le decisioni vengono di fatto assunte da tecnici e professionisti, che non sono politicamente responsabili e che esercitano una discrezione illimitata nelle loro azioni. Ma “responsabilità dei decisori” e “ambiti di applicazione prevedibili” delle loro decisioni sono le due pietre angolari di qualsiasi sistema democratico. La democrazia è sospesa nella gestione delle emergenze e delle crisi ambientali.

Bibliografia

Adachi, Y.

2017 'The Policy Analysis Profession', in B. Brans, I. Geva-May, H. Howlett (a cura di), *Routledge Handbook of Comparative Policy Analysis*, Londra, Routledge, pp. 27-42.

Caselli, D.

2020 *Esperti. Come studiarli e perché*, Bologna, Il Mulino.

Craft, J. e M. Howlett

2013 'The Dual Dynamics of Policy Advisory Systems: The Impact of Externalization and Politicization on Policy Advice', *Policy and Society*, vol. 32, n. 3, pp. 187-197.

De Jouvenel, B.

1967 *L'arte della congettura*, Firenze, Vallecchi (ed. or. *L'art de la conjecture*, Monaco, Editions du Rocher, 1964).

Dunlop, C.A.

2013 'Epistemic Communities', in M. Howlett, S. Fritzen, X. Wu e E. Araral (a cura di), *Routledge Handbook of Public Policy*, London, Routledge, pp. 229-243.

Druckman, D.

2000 'The Social Scientist as Consultant', *American Behavioral Scientist*, vol. 10, 10, pp. 1567-1568.

Giannone, D.

2019 *In perfetto stato. Indicatori globali e politiche di valutazione dello Stato neoliberale*, Milano, Mimemis Edizioni.

Haas, P.M.

1992 'Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination', *International Organization*, vol. 46, n. 1, pp. 1-35.

Hoppe, R.

1999 'Policy Analysis, Science and Politics: From "Speaking Truth to Power" to "Making Sense Together"', *Science and Public Policy*, vol. 26, n. 3, pp. 201-210.

Howlett, M. e A. Migone

2003 'The Search for Substance: Externalization, Politicization and the Work of Canadian Policy Consultants 2006-2013', *Central European Journal of Public Policy*, vol. 7, n. 1, pp. 112-133.

Galanti, M.T.

2017 'Policy Advice and Public Policy. Actors, Contents and Processes', *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2, pp. 249-272.

Galanti, M.T. e A. Lippi

2018 'Il policy advice tra relazioni e forme di legittimazione', *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, pp. 319-331.

Ieraci, G.

2016 *Le politiche pubbliche. Concetti, teorie e metodi*, Torino, Utet.

Lasswell, H.D.

1935 *World Politics and Personal Insecurity*, New York, MacGraw-Hill.

1951 'The Policy Orientation', in H.D. Lasswell e D. Lerner (a cura di), *The Policy Science: Recent Developments in Scope and Methods*, Stanford, Stanford University Press.

Myrdal, G.

1973 *L'obiettività nelle scienze sociali*, Torino, Einaudi.

Simon, H.A.

1947 *Il comportamento amministrativo* (tr. it.), Bologna, Il Mulino

Turnbull, N.

2008 'Harold Laswell's 'problem orientation' for the policy sciences', *Critical Policy Studies*, vol. 2, n. 1, pp. 72-91.

Weber, M.

1980 'La scienza come professione', in Id. (a cura di D. Cantimori), *Il lavoro intellettuale come professione*, Torino, Einaudi (ed. or. 1919).

Zito, A.R.

2001 'Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration', *Journal of European Public Policy*, vol. 8, n. 4, pp. 585-603.

About the Author

Giuseppe Ieraci is Full Professor of Political Science at the Department of Political and Social Sciences of Trieste University, Italy. His research interests are in the fields of democratic theory, party systems and political institutions, and policy analysis. His recent publications include: 'From Movement to Party. MeetUp groups, Policies and Conflict in the Organisational Development of the Italian Five Stars Movement' (with R. Toffoletto), *Quaderni di Scienza Politica*, vol. XXV (3), 2018, pp. 399-421; 'Expertise e comitati tecnici nelle decisioni pubbliche. Il caso della regolazione europea delle emissioni inquinanti e delle particelle in sospensione (PM_{10})', *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2019, pp. 5-34; 'Re-shaping the political space: continuity and alignment of parties in the Italian parliament', *Contemporary Italian Politics*, vol. 11, 2, 2019, pp. 158-176; 'Party system and coalition governments in post-WWII Italy', in M. Evans (ed.), *Coalition Government as a Reflection of a Nation's Politics and Society*, London, Routledge, 2020, pp. 247-264.

GIUSEPPE IERACI

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa, 1 Trieste, 34127, Italy

e-mail: Giuseppe.Ieraci@dispes.units.it

Interests and organisational conflicts in managing socio-political emergencies

Interessi e conflitti organizzativi nella gestione delle emergenze socio-politiche

Alessia Vatta

Abstract

In the 1970s the neocorporatist theory of interest representation was presented as an alternative to pluralism in a historical phase where several factors of political crisis were particularly considerable. In the following decades, this vision of policy-making went through different vicissitudes, but nevertheless remained in political debates due to the experiences of those political systems where it was applied more or less regularly. In the framework of the current health and economic emergency caused by the spread of the Sars-Cov-2 virus, in several European and extra-European countries governments and economic interest organisations joined forces for the design and implementation of emergency policy initiatives. This paper considers the application of the tripartite approach in the EU countries, according to the currently available data (end of October 2020). Apparently, the neocorporatist approach proved useful since there was a remarkable resort to concertation. On the other side, the persisting emergency and the uncertain social and economic prospects only lead to momentarily partial conclusions.

Negli anni Settanta la teoria neocorporativa della rappresentanza degli interessi ha costituito un'alternativa al pluralismo in un momento storico caratterizzato da diversi fattori di crisi politica. Nei decenni successivi, tale interpretazione del *policy-making* ha vissuto alterne fortune, ma è rimasta attuale attraverso le esperienze dei sistemi politici in cui è stata applicata in modo più o meno ricorrente. Nell'attuale emergenza sanitaria ed economica dovuta alla diffusione del virus Sars-Cov-2, in numerosi paesi europei ed extraeuropei si è fatto ricorso alla concertazione tra il governo e le organizzazioni degli interessi economici per l'adozione di politiche di intervento rapido. Il contributo valuta l'applicazione dell'approccio tripartito nei paesi dell'Unione Europea, in base ai dati disponibili al momento (fine ottobre 2020). Da un lato, l'efficacia della visione neocorporativa sembra confermata dalla considerevole frequenza del ricorso alla concertazione. Dall'altro, il permanere dell'emergenza e l'incertezza sulle prospettive socio-economiche consentono, per ora, conclusioni solo parziali.

Keywords

Tripartism, concertation, Covid-19, emergency, interest groups

Tripartismo, concertazione, Covid-19, emergenza, gruppi d'interesse

Le organizzazioni degli interessi e le situazioni di emergenza: una premessa teorica

Nel 1974, quando si aprì il dibattito sulla teoria neocorporativa della rappresentanza degli interessi (Schmitter 1974), in buona parte del mondo occidentale industrializzato si erano manifestati problemi molto gravi e inediti. In particolare, il terrorismo, la crisi energetica, le prime grandi ondate congiunte di disoccupazione e inflazione avevano suscitato diffuse tensioni sociali e politiche. Nell'urgenza di porvi rimedio, studiosi e politici di professione iniziarono a chiedersi se il pluralismo – alla base dei sistemi politici contemporanei – fosse ancora un modello di intermediazione adeguato alla situazione corrente. A fronte di scioperi e proteste sociali, e del rallentamento dei ritmi di crescita economica, i paesi scandinavi e le piccole democrazie alpine venivano valutati con interesse a causa del prevalente ricorso alla concertazione tripartita tra governo, organizzazioni sindacali e imprenditoriali (Katzenstein 1984, 1985). Un atteggiamento pragmatico nei confronti dei problemi economici e sociali veniva ritenuto importante per affrontarli con qualche probabilità di successo. In particolare, si sottolineava che, a differenza dei partiti politici, gli interessi organizzati possono agire in una prospettiva di lungo periodo, e dunque essere propensi alla definizione di compromessi (Lehmbruch 1977). L'inclusione delle parti sociali può allargare il sostegno e la legittimazione a politiche anche impopolari o adottate in tempi difficili, massimizzando la possibilità che i loro destinatari le accettino (Pressman e Wildavsky 1973; Hamann e Kelly 2007). Da allora, pur tra alterne vicende e nelle vicissitudini storiche e politiche dei singoli paesi, l'interesse teorico per le soluzioni negoziali di dialogo sociale è sempre rimasto presente, anche sulla base di più recenti contributi di teoria politico-economica, come quella delle "varietà del capitalismo". Tale modello presenta infatti notevoli analogie tra la letteratura neocorporativa precedente e le cosiddette "economie coordinate di mercato" (Hall e Soskice 2001; Streeck 2016). In queste ultime, la governance socio-economica fa leva su forme di cooperazione tra imprese e di coordinamento non di mercato, con il coinvolgimento attivo di capitale e lavoro.¹

L'improvvisa e recente emergenza sanitaria determinata dalla pandemia da Covid-19 rappresenta una nuova situazione di particolare gravità sotto il profilo sociale, politico ed economico. La caduta del prodotto interno lordo dell'Unione Europea nel 2020 è stimata tra il 5 e il 10% (Brugnoli 2020). Secondo le valutazioni dell'International Labour Organization, riforme fiscali e sociali vengono fortemente raccomandate (WEF 2020). La stessa organizzazione sottolinea la necessità di un approccio tripartito e del dialogo sociale per sostenere la stabilità economica ed evitare massicce perdite

¹ Per un approccio critico alternativo si veda Baccaro e Howell (2017).

di posti di lavoro (ILO 2020c).² In confronto con la crisi finanziaria globale del 2008, la crisi odierna colpisce più gravemente i vari settori produttivi a causa della sua rapidità, considerando il drastico calo della produzione industriale (Eurostat 2020). Gli studi sulle pandemie del passato mostrano che gli effetti a lungo termine possono persistere anche per decenni, soprattutto per quanto riguarda l'abbassamento dei tassi d'interesse. In parallelo, tuttavia, il ridotto costo dei prestiti dovrebbe dare spazio ai governi per le loro iniziative di stimolo all'economia, pur nella preoccupazione per l'innalzamento del debito pubblico (Jordà et al. 2020).

Sebbene le premesse organizzative e strutturali poste dalla teoria neocorporativa possano non essere sempre riscontrabili nel contesto attuale, in particolare per quanto riguarda la consistenza della *membership* associativa, la dimensione procedurale rimane tuttora rilevante (Baccaro 2003; Meardi 2018). Infatti la concertazione tra lo stato e gli interessi coinvolti resta un modo razionale di perseguire obiettivi specifici di politiche pubbliche in un contesto di interdipendenza, specie laddove l'autorità dello stato può essere limitata o contestata, oppure nel caso in cui si ricerchi l'osservanza delle norme fissate dal governo. Il presente contributo si propone di stabilire la possibile rilevanza dell'approccio neocorporativo al policy-making nell'attuale fase di pandemia da Covid-19. Verranno considerate le iniziative di dialogo sociale assunte nei paesi dell'Unione Europea tra febbraio e ottobre 2020, utilizzando le banche dati *Covid-19 EU PolicyWatch* della European Foundation (www.eurofound.europa.eu/data/covid-19-eu-policywatch/database) e *Country Policy Responses* dell'ILO (www.ilo.org/covid19-policies). Si cercherà di comprendere se la concertazione può risultare efficace nell'emergenza corrente, e se dunque anche la visione neocorporativa può dare un contributo per l'uscita dalla crisi economico-sanitaria.

Le iniziative tripartite nei paesi dell'Unione Europea

Secondo i dati dell'ILO, le politiche pubbliche finora applicate per reagire alla pandemia hanno incluso indennità o sussidi straordinari, la difesa dei livelli di reddito e di occupazione e misure simultanee di vario tipo, in primo luogo a supporto della sanità (ILO 2020i). L'ILO raccomanda la collaborazione tra governi e parti sociali per

² Si definisce dialogo sociale "ogni tipo di trattativa e consultazione, tripartita o bipartita, e anche lo scambio di informazioni tra rappresentanti di governi, imprenditori e lavoratori su temi di comune interesse connessi alla politica economica e sociale (ILO 2020h). La valorizzazione del dialogo sociale per definire le possibili soluzioni si affianca agli altri tre pilastri per l'azione contro gli effetti del Covid-19 delineati dall'ILO, ossia alle politiche di stimolo all'economia e all'occupazione, di sostegno al reddito, al lavoro e alle imprese, e di tutela dei lavoratori in azienda (ILO 2020e, 2020l).

l'individuazione delle attività essenziali da mantenere operative durante l'emergenza (ILO 2020d). L'accento è stato posto sullo scambio di informazioni per creare un clima di fiducia e di cooperazione per l'adozione delle iniziative di sostegno all'economia, e per facilitarne l'applicazione. A marzo 2020 l'Organizzazione internazionale degli imprenditori (IOE) e la Confederazione sindacale internazionale (ITUC) hanno richiamato alla cooperazione le organizzazioni delle parti sociali e le istituzioni finanziarie internazionali a favore dei provvedimenti socio-economici di sostegno (ILO 2020m). Allo stesso tempo, a livello europeo, le organizzazioni rappresentative delle parti sociali (BusinessEurope, CEEP, ETUC e SMEunited) hanno formulato una dichiarazione congiunta per indurre le istituzioni europee e gli stati membri ad approvare le misure proposte fino ad allora dalla Commissione Europea, in particolare la sospensione temporanea del Patto di stabilità e crescita e il ricorso ai fondi europei per finanziare le iniziative dei governi nazionali a tutela dei lavoratori con orario ridotto, dei disoccupati e degli occupati con contratti flessibili. Hanno inoltre insistito sulla libera circolazione dei prodotti sanitari per contrastare la pandemia, fornendo consulenza alla Commissione. A giugno le parti sociali europee hanno concluso un accordo-quadro sulla digitalizzazione, per agevolare il ricorso agli strumenti informatici a tutti i livelli. A maggio, il Comitato economico e sociale dell'Unione ha approvato la proposta della Commissione per una revisione delle linee-guida sull'occupazione per gli stati membri nell'ambito del Semestre europeo, al fine di tener conto della crisi sociale ed occupazionale provocata dal Covid-19. L'ETUC ha messo in funzione un sito web per raccogliere le iniziative delle organizzazioni affiliate relative all'emergenza sanitaria, inserendovi anche i contratti collettivi stipulati nell'Unione Europea per tutelare i lavoratori, oltre alle proprie raccomandazioni.

Venendo alle iniziative adottate nei singoli stati dell'Unione, in Austria le parti sociali si sono accordate sul ricorso al lavoro flessibile a livello aziendale, con un sostegno finanziario a beneficio di chi riduce l'orario di lavoro oppure rimane temporaneamente senza occupazione. Le organizzazioni imprenditoriali (IV e WKÖ) hanno svolto attività informativa presso i loro aderenti sui rischi del virus e sulle misure da utilizzare (dalle linee di credito alla previdenza sociale), oltre a suggerire iniziative al governo. In Belgio, un accordo tripartito nella sanità ha portato a nuove assunzioni e all'aumento della retribuzione per il personale sanitario. La Banca Nazionale e l'organizzazione nazionale degli imprenditori FEB/VBO conducono settimanalmente un'indagine sull'impatto economico e finanziario del virus. Sin dall'inizio della crisi, il Consiglio nazionale tripartito del lavoro ha collaborato con l'esecutivo nazionale per l'adozione di provvidenze (sotto forma di *voucher* per i pasti, l'attività sportiva e culturale) e di misure di sicurezza anti-contagio nei luoghi di lavoro. Comitati bipartiti delle parti sociali hanno formulato raccomandazioni settoriali, mentre un Gruppo

per la gestione del rischio economico, istituito dal governo nazionale, ha riunito anche rappresentanti regionali, accademici ed esponenti del settore finanziario. A livello aziendale sono state adottate misure per attenuare le conseguenze economiche della crisi, inclusi sussidi di disoccupazione temporanei. In Croazia il governo ha aperto un contact centre per dare informazioni sulle misure di sicurezza e di sostegno all'economia, d'intesa con le parti sociali, ma non ha fatto ricorso sistematico al dialogo sociale, contro il parere dei sindacati. La HUP (Associazione degli imprenditori croati) fornisce regolarmente informazioni ai suoi aderenti e ha cercato di spingere l'esecutivo all'adozione di provvedimenti in materia di contributi, liquidità per le imprese e tutele normative straordinarie. Nella Repubblica Ceca la confederazione sindacale ČMKOS ha svolto campagne informative per i lavoratori, oltre a perseguire la tutela delle retribuzioni per i dipendenti ammalati, facendo pressione sul governo. La confederazione nazionale dell'industria (SP ČR) ha attivato un sito web per informare gli imprenditori sulle misure a loro favore e a sostegno dell'economia. In generale, il ricorso a siti web dedicati all'emergenza Covid-19 è stato utilizzato praticamente in tutti i paesi dalle organizzazioni imprenditoriali e anche da molte centrali sindacali.

A marzo 2020, in Danimarca è stato concluso un accordo tripartito a marzo per sostenere i salari e integrare il reddito dei lavoratori autonomi. Il governo si è anche impegnato a pagare una percentuale (il 75%) degli stipendi versati dalle imprese in difficoltà purché le stesse garantiscano di non licenziare i dipendenti. I sindacati hanno svolto attività informativa e hanno negoziato con il governo gli emendamenti successivi dell'accordo tripartito. La confederazione sindacale FH ha anche proposto un piano di rilancio economico incentrato sulla sostenibilità ambientale e sull'avanzamento del welfare. Le associazioni imprenditoriali DA e DI sono attive nell'assistenza alle aziende. Anche la DI ha proposto un piano per la creazione di 30,000 nuovi posti di lavoro. In Finlandia, su invito del governo, le parti sociali hanno proposto una riduzione temporanea dei contributi pensionistici versati dai datori di lavoro, una dilazione del versamento dei contributi assicurativi, una temporanea flessibilizzazione delle norme sull'occupazione e un maggiore sostegno al reddito per i disoccupati, oltre a caldeggiare l'applicazione delle clausole di emergenza previste dai contratti collettivi. È stato inoltre costituito un gruppo di lavoro tripartito per cercare rimedi alle ripercussioni occupazionali della pandemia, anche tramite iniziative bipartite e settoriali. Assieme ad altre organizzazioni, la confederazione imprenditoriale EK ha sottoposto al governo varie proposte per misure di sicurezza, aiuti alle imprese e modifiche provvisorie al diritto del lavoro. In Estonia la confederazione sindacale EAKL ha collaborato con il governo per l'adozione di misure previdenziali e a favore dei disoccupati, pur lamentando di non essere stata consultata sul contenuto dei provvedimenti legislativi contro la crisi. Le principali organizzazioni imprenditoriali hanno proposto misure di

sostegno all'economia e ai salari da parte del governo, oltre a maggiori investimenti pubblici. A livello tripartito è stata formulata la proposta di agevolare le assunzioni a tempo parziale per far fronte all'emergenza. In Lettonia la confederazione imprenditoriale LDDK e la confederazione sindacale LBAS hanno appoggiato congiuntamente le misure urgenti adottate dal governo, pur non essendo state direttamente coinvolte nella loro adozione. In Lituania le organizzazioni delle parti sociali hanno invece attivamente partecipato alla definizione dei provvedimenti di emergenza, con frequente ricorso al dialogo sociale. In Francia, le intese sono state bilaterali e settoriali; invece in Germania le parti sociali sono state costantemente consultate dal governo prima di assumere qualsiasi iniziativa, anche legislativa. In alcuni settori, sindacati e imprenditori hanno rinnovato i contratti collettivi includendo sostegni economici per il *baby-sitting* e per la riduzione dell'orario di lavoro. Anche in Lussemburgo e a Malta le parti sociali sono state coinvolte e hanno contribuito alle misure governative di stabilizzazione economica. In Irlanda le principali organizzazioni delle parti sociali (l'IBEC e l'ICTU) hanno richiesto al governo un sostegno temporaneo al reddito ed è stato adottato un protocollo tripartito di sicurezza sul lavoro. In Portogallo la concertazione tripartita è proseguita costantemente per garantire l'occupazione e le misure di previdenza sociale, includendo anche scienziati, rappresentanti dei partiti e le alte cariche dello stato. In Spagna le parti sociali sono state coinvolte nell'adozione dei provvedimenti anti-crisi e si tengono incontri settimanali. A livello settoriale sono stati conclusi vari accordi per la sicurezza sui posti di lavoro. In Svezia il dialogo sociale ha portato alla proroga dei contratti collettivi in scadenza e all'adozione di vari provvedimenti di emergenza. Al contrario, in alcuni paesi (Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia) i governi hanno consultato solo una delle parti – i sindacati in Slovacchia, gli imprenditori in Romania – oppure non hanno fatto alcun ricorso al dialogo sociale.

Alcune osservazioni sul caso italiano

Anche in Italia sono stati adottati provvedimenti tripartiti legati alla pandemia. Due protocolli nazionali tripartiti sono stati trasposti in decreti del presidente della Repubblica (22 marzo e 26 aprile) per avviare negoziati in quasi tutti i settori produttivi su iniziative anti-crisi (protezioni per i dipendenti contro la pandemia, creazione di comitati aziendali speciali, controlli medici) (ILO 2020g). Ad esempio, nel settore bancario le parti sociali hanno firmato un protocollo per la riorganizzazione dei turni di lavoro, in modo da prolungarlo su dodici ore. Allo stesso tempo, si è registrato un certo dibattito pubblico sull'opportunità di ricorrere a un patto nazionale di più ampio respiro per preparare una possibile ripresa economica. In momenti diversi e da di-

verse prospettive, il presidente di Confindustria Bonomi e la segretaria generale della CISL Furlan hanno caldeggiato soluzioni pattizie (Furlan 2020; Giannini 2020). Tale orientamento ha suscitato perplessità, soprattutto per una presunta destabilizzazione dell'esecutivo nazionale in difficoltà nella gestione della pandemia (Pasquino 2020; Manfellotto 2020). Tuttavia, è stata anche sottolineata l'incapacità delle parti sociali di valorizzare i risultati comunque raggiunti, come la riapertura dell'attività produttiva dopo il lockdown primaverile e il contenimento dei contagi sui luoghi di lavoro, finendo in posizione marginale rispetto al governo (Di Vico 2020). Al contrario, un intervento strutturato delle organizzazioni rappresentative degli interessi economici sarebbe importante anche in prospettiva, ad esempio per definire le priorità nell'uso dei prossimi finanziamenti europei e dare impulso a una politica industriale di ampia portata (Paternesi 2020; Trigilia 2020).

Pur tuttavia, si sono tenuti incontri tripartiti promossi dal ministro del Lavoro per definire un protocollo – con la mediazione del presidente del Consiglio – di norme di sicurezza per le produzioni e i servizi essenziali. Le parti sociali hanno anche firmato un accordo per accelerare la corresponsione della cassa integrazione per i lavoratori interessati dalla riduzione dell'orario di lavoro. Rimane tuttavia evidente la vistosa sottovalutazione – da parte dell'esecutivo – dell'importanza di coinvolgere le parti sociali prima dell'adozione di provvedimenti dall'impatto rilevante sotto il profilo economico e sociale. Dal canto loro, le organizzazioni imprenditoriali e sindacali hanno di fatto operato intensamente per tutelare la salute dei lavoratori e tentare di mantenere attive le aziende. Tuttavia, non sembrano essere state in grado di valorizzare i loro sforzi sotto il profilo politico, nonostante gli effetti potenzialmente pesanti dell'azione del governo dal punto di vista economico e occupazionale.

Conclusioni

È dunque confermato come vi sia stato ampio ricorso a varie forme di concertazione in molti paesi europei dall'inizio della pandemia. Tuttavia, le rilevazioni condotte nei mesi scorsi denunciano pessimismo e preoccupazione per l'andamento della situazione economica e finanziaria (Eurofound 2020a). Si teme l'incremento delle disuguaglianze tra i gruppi socio-economici e di genere, con particolare riferimento ai lavoratori giovani, sottopagati o disoccupati (Garrote et al. 2020). La ripresa nel 2021 si preannuncia più lenta del previsto, e si raccomanda il potenziamento del sistema sanitario. In realtà, la crescita economica a livello globale dovrebbe scendere di una percentuale compresa tra il 4.5 e il 6% nel 2020 (CRS 2020). Per reagire alla duplice minaccia sanitaria ed economica, è opportuno prestare attenzione alla definizione degli

interventi di politica pubblica. Ad esempio, per favorire un ritorno più rapido alla normalità, è stata suggerita (e in qualche caso già attuata) la preparazione di piani aziendali di contrasto al Covid-19 condivisi dalle imprese con le autorità pubbliche e i dipendenti, comprensivi di misure di sicurezza ambientale e sociale (Correa et al. 2020). L'ILO ha raccomandato di integrare più strettamente le misure di sostegno al reddito con politiche attive del mercato del lavoro, in modo da evitare soluzioni "a pioggia", con il rischio di disperdere risorse pubbliche (ILO 2020b). Esse dovranno essere impiegate per mantenere e creare occupazione, e rafforzare il tessuto sociale e la crescita sostenibile. Il dialogo sociale dovrebbe contribuire ad identificare le sfide e a trovare soluzioni adeguate (UN 2020). Inoltre esso offre l'opportunità di costruire un consenso esteso a favore di una ripresa sostenibile, tale da agevolare la creazione di posti di lavoro di qualità e il rafforzamento del tessuto imprenditoriale. A tale proposito, viene sottolineata la necessità di generare fiducia nella possibilità delle autorità pubbliche di contrastare con successo la pandemia (Eurofound 2020b). Concretamente, è stata formulata la proposta di istituire commissioni bipartite per elaborare iniziative di mobilità compatibile con l'ambiente, tutela della salute nelle imprese e attività di formazione correlate (ILO 2020f). Un'ulteriore conferma della portata eccezionale della crisi è giunta ancora da un'analisi dell'ILO, secondo cui solo un quarto dei provvedimenti adottati tramite il dialogo sociale in tutti i paesi aderenti tra marzo e giugno 2020 sono stati conclusi entro strutture preesistenti (come Consigli tripartiti o economico-sociali). Nella maggioranza dei casi, le soluzioni conseguite sono state il risultato di riunioni *ad hoc* o incontri specifici. Inoltre, solo una minima parte delle iniziative ha riguardato il lavoro autonomo, temporaneo o *free-lance*, confermando che tale ambito è particolarmente esposto ai contraccolpi economici dell'emergenza in atto (ILO 2020m). In più, dall'indagine sulla banca dati *Covid-19 EU PolicyWatch* si evince che il 60% dei provvedimenti rilevati è del tutto nuovo, mentre il rimanente è frutto di emendamenti a misure già esistenti (Eurofound 2020c). Ciò conferma la reazione a una situazione critica, e dunque la plausibile applicazione dell'approccio neocorporativo come soluzione a situazioni di crisi impreviste.

Man mano che si passerà dagli sforzi per contenere e sopprimere la trasmissione del virus ai passaggi successivi di reazione alla crisi, l'interazione tra autorità governative e parti sociali rivestirà una sicura importanza per raggiungere soluzioni d'interesse generale e ristabilire un clima di equilibrio e di fiducia (ILO 2020a). In una situazione di crisi, la concertazione può rivelarsi importante per legittimare gli interventi di politica pubblica (Tassinari e Donaghey 2020). A tale proposito, ricerche condotte in occasione di epidemie precedenti, come quella causata dal virus Ebola, confermano il rapporto tra la fiducia nelle istituzioni e il rispetto delle norme di sicurezza (Blair et al. 2017). Tuttavia, tali dinamiche non sono univoche. Alcune ricerche condotte sulla diffusio-

ne del coronavirus hanno dimostrato che un'elevata fiducia nelle istituzioni e nella comunità sociale può anche coincidere con un'adozione tardiva delle misure di contenimento (Toshkov et al. 2020). Inoltre la fiducia può essere negativamente associata al rispetto delle regole (Goldstein e Wiedemann 2020; Olsen e Hjorth 2020; Han et al. 2020), nonché alla percezione del rischio, più alta laddove si dà meno affidamento alle autorità, agli esperti e ai medici (Dryhurst et al. 2020)³. Le conseguenze negative delle epidemie sul contesto istituzionale possono altresì protrarsi a lungo, come dimostrato nel caso dell'influenza spagnola del 1918 (Aasve et al. 2020). A maggior ragione, pertanto, è opportuno che l'azione politica si allarghi agli interessi organizzati per poter affrontare più efficacemente l'emergenza e impostare concretamente le politiche per la ripresa, assicurandone il consenso (Afonso 2013; Morlino 2020).

³ Per una rassegna sullo studio della fiducia come variabile politico-sociale, si veda il contributo di Devine, Gaskell, Jennings e Stoker (2020).

Bibliografia

Aasve, A, G. Alfani, F. Gandolfi et al.

2020 Epidemic and Trust: The Case of the Spanish Flu, Working Papers no. 661, IGIER (Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research), marzo, Milano: Università Bocconi.

Afonso, A.

2013 *Social Concertation in Times of Austerity*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

Baccaro, L.

2003 'What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism', *British Journal of Industrial Relations*, 41 (4): 683-706.

Baccaro, L. e C. Howell

2017 *Trajectories of Neoliberal Transformation. European Industrial Relations Since the 1970s*, Cambridge, Cambridge University Press.

Blair, R. A., B.S. Morse e L.L. Tsai

2017 'Public Health and Public Trust: Survey Evidence from the Ebola Virus Disease Epidemic in Liberia', *Social Science & Medicine*, 172: 89-97.

Brugnoli, F.

2020 Unione Europea e Covid-19: il futuro è già cominciato, commento no. 177, 4 maggio 2020, Torino: Centro Studi sul Federalismo.

Congressional Research Service (CRS)

2020 Global Economic Growth Forecasts: Impact of COVID-19, October 27, Washington, Library of Congress.

Correa, P. G., S. Slavova e K. Tulenko

2020 Protecting Productive Assets During the COVID-19 Pandemic, April 23, New York, World Bank.

Devine, D., Gaskell, J., Jennings, W. e Stoker, G.

2020 'Trust and the Coronavirus Pandemic: What are the Consequences of and for Trust? An Early Review of the Literature', *Political Studies Review*, Epub accepted 20 July 2020.

Di Vico, D.

2020 'Ma qual è oggi il ruolo delle parti sociali?', *Corriere della Sera*, 6 settembre.

Dryhurst, S., C.R. Schneider, J. Kerr et al.

2020 'Risk Perceptions of Covid-19 Around the World', *Journal of Risk Research*, Epub ahead of print 5 May.

Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions)

2020a Living, working and COVID-19. First findings, April 2020, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

2020b Living, working and COVID-19, updated 28 September 2020, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

2020c COVID-19: Policy responses across Europe, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Eurostat

2020 Impact of Covid-19 crisis on industrial production, Statistics Explained, June, Luxembourg.

Furlan, A.

2020 'La lezione di Ciampi e quel patto che ora serve al paese', Il Sole 24 Ore, 8 maggio.

Garrote Sanchez, D., N. Gomez Parra, O. Caglar e B. Rijkers

2020 Which Jobs Are Most Vulnerable to COVID-19? What an Analysis of the European Union Reveals, Research and Policy Briefs, no. 34, New York, World Bank.

Giannini, M.

2020 'Bonomi: Subito un patto per l'Italia. Rischiamo una crisi irreversibile', Il Piccolo, 24 agosto.

Goldstein, D. e J. Wiedemann

2020 'Who Do You Trust? The Consequences of Political and Social Trust for Public Responsiveness to Covid-19 Orders', <https://ssrn.com/abstract=3580547> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn3580547>.

Hall, P. A. e D. W. Soskice

2001 *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.

Hamann, K. e J. Kelly

2007 'Party Politics and the Reemergence of Social Pacts in Western Europe', *Comparative Political Studies*, 40 (8): 971-994.

Han, Q., B. Zheng, M. Cristea et al.

2020 'Trust in Government and Its Associations with Health Behaviour and Prosocial Behaviour during the Covid-19 Pandemic', PsyArXiv, Epub ahead of print, 29 June.

ILO (International Labour Organization)

2020a A policy framework for tackling the economic and social impact of the COVID-19 crisis, Policy Brief, May 2020, Geneva.

2020b Delivering income and employment support in times of Covid-19: Integrating cash transfers with active labour market policies, Policy Brief, June 2020, Geneva.

2020c Managing conflicts and disasters: exploring collaboration between employers' and workers' organizations, Geneva.

2020d Restructuring for recovery and resilience in response to the COVID-19 crisis, Enterprises Department, Geneva.

2020e ILO Monitor: Covid-19 and the world of work. Fifth edition, 30 June, Geneva.

2020f Covid-19 and the world of work. Jump-starting a green recovery with more and better jobs, healthy and resilient societies, Policy Brief, July, Geneva.

- 2020g Employers and workers negotiating measures to prevent the spread of COVID-19, protect livelihoods and support recovery: A review of practice, Policy Brief, July, Geneva.
- 2020h Social Dialogue and the Future of Work, Thematic Brief, Geneva.
- 2020i Social Protection Responses to COVID-19 Crisis around the World, 28 July, Geneva.
- 2020l ILO Monitor: Covid-19 and the world of work. Sixth edition, 23 September, Geneva.
- 2020m Peak-level social dialogue as a governance tool during the COVID-19 pandemic: Global and regional trends and policy issues, Research Brief, October, Geneva.
- IMF (International Monetary Fund)
- 2020 World Economic Outlook Update, 24 June, Washington.
- Jordà, Ó., S.R. Singh e A.M. Taylor
- 2020 'The Long Economic Hangover of Pandemics', *Finance & Development*, June: 12-15.
- Katzenstein, P. J.
- 1984 *Corporatism and Change: Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*, Ithaca, Cornell University Press.
- 1985 *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- Lehmbruch, G.
- 1977 'Liberal Corporatism and Party Government', *Comparative Political Studies*, 10 (1), 91-126.
- Manfellotto, B.
- 2020 'S'avanza uno strano partito: la Confindustria di Bonomi', *Il Piccolo*, 24 agosto.
- Olsen, A. L. e F. Hjorth
- 2020 'Willingness to Distance in the Covid 19 Pandemic: Rally Around the Flag or Lockdown Effects?', SocArXiv. Epub ahead of print, 8 June.
- Meardi, G.
- 2018 'Economic Integration and State Responses: Change in European Industrial Relations since Maastricht', *British Journal of Industrial Relations*, 56 (3), 631-655.
- Morlino, L.
- 2020 'La sfida della pandemia: cambiare i processi decisionali?', *Huffington Post*, 9 ottobre.
- Pasquino, G.
- 2020 'Le critiche di Bonomi e la ricetta per la ripresa', *Il Piccolo*, 20 giugno.
- Paternesi, M.
- 2020 'Barca: concertazione e reddito per ripartire', *www.ansa.it*, 23 aprile.
- Pressman, J. L. e A. Wildavsky
- 1973 *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press.
- Schmitter, P. C.
- 1974 'Still the Century of Corporatism?', *Review of Politics*, 36 (1), 85-131.
- Streeck, W.
- 2016 'Varieties of Varieties: "VoC" and the Growth Models', *Politics & Society*, 44(2), 243-247.

Tassinari, A. e J. Donaghey

2020 'Social Partners in Europe in the Aftermath of the Great Recession', in D. Pohler (ed) *Reimagining the Governance of Work and Employment, Labor and employment relations association (LERA)*, University of Illinois at Urbana-Champaign, School of Labor and Employment Relations, LERA 2020 Research Volume, 113-142.

Toshkov, D., Yesilkagit, K. e Carroll, B.

2020 'Government Capacity, Societal Trust or Party Preferences? What Accounts for the Variety of National Policy Responses to the Covid-19 Pandemic in Europe?', *OSF Preprints*, epub ahead of print, 29 April.

Trigilia, C.

2020 'Quale democrazia per la crisi italiana?', *Il Mulino*, 2 (marzo-aprile), 183-203.

United Nations (UN)

2020 Policy Brief: The World of Work and COVID-19, June 2020, New York.

World Economic Forum (WEF)

2020 Emerging Pathways towards a Post-COVID-19 Reset and Recovery, Chief Economists Outlook, July 2020, Geneva.

Elenco abbreviazioni

BusinessEurope	(già UNICE, Confederazione europea delle imprese)
CEEP	(European centre of employers and enterprises providing public services, Centro europeo delle imprese fornitrici di servizi pubblici)
CISL	(Confederazione italiana sindacati lavoratori)
ČMKOS	(Českomoravská konfederace odborových svazů, Confederazione dei sindacati di Cechia e Moravia)
DA	(Dansk Arbejdsgiverforening, Confederazione degli imprenditori danesi)
DI	(Dansk Industri, Federazione degli industriali danesi)
EAKL	(Eesti Ametiühingute Keskliit, Confederazione dei sindacati estoni)
EK	(Elinkeinoelämän Keskusliitto, Confederazione degli imprenditori finlandesi)
ETUC	(European trade union confederation, Confederazione sindacale europea)
FEB/VBO	(Verbond van Belgische Ondernemingen/Fédération des Entreprises de Belgique, Federazione delle imprese belghe)
FH	(Fagbevægelsens Hovedorganisation, Confederazione dei sindacati danesi)
HUP	(Hrvatska udruga poslodavaca, Associazione degli imprenditori croati)
IBEC	(Irish Business and Employers Confederation, Confederazione imprenditoriale irlandese)
ICTV	(Irish Congress of Trade Unions, Congresso dei sindacati irlandesi)
IOE	(International Organisation of Employers, Organizzazione internazionale degli imprenditori)
ITUC	(International Trade Union Confederation, Confederazione sindacale internazionale)
IV	(Industriellen Vereinigung, Lega degli industriali austriaci)
LBAS	(Latvijas Brīvo Arodbiedrību Savienība, Libera confederazione sindacale di Lettonia)
LDDK	(Latvijas Darba Devēju, Confederazione imprenditoriale di Lettonia)
LO	(Landsorganisationen, Confederazione dei sindacati danesi)
SMEunited	(già UEAPME, Unione europea delle associazioni delle piccole e medie imprese)
SPČR	(Svaz průmyslu a dopravy České republiky, Confederazione dell'industria della Repubblica Ceca)
WKO	(Wirtschaftskammer Österreich, Camera austriaca dell'economia)

About the Author

Alessia Vatta is Assistant Professor in the Department of Political and Social Sciences of the University of Trieste, where she teaches European Union Policies. Her research interests include concertation, neo-corporatism and interest groups.

ALESSIA VATTA

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa 1 Trieste, 34127, Italy

e-mail: ALESSIA.VATTA@dispes.units.it

Il quadro sociale.
Il sistema carcerario e le attitudini dei giovani

A Research Study on Crowding in Correctional Centers during the Covid-19 Epidemic in Italy

Uno studio sull'affollamento delle carceri durante l'epidemia di Covid-19 in Italia

Domenico De Stefano, Sara Jovanovic, Alessandro Pannozzo, Fabio Vlacci

Abstract

The effects of the spread of Covid-19 have had important consequences on everybody's life but also had a dramatic impact for the population inside correctional centers in Italy; these issues have finally received great attention over the last few months. This paper is primarily focused on the analysis of the critical aspects of overcrowding in Italian correctional centers, a cyclical issue which has become even more critical during the current pandemic emergency. Our research aims at describing the development of the number of prisoners before and after government legislative actions taken in early 2020 to reduce overcrowding of prisoners; furthermore we study these effects in combination with the main features of some Italian correctional centers. There is some evidence that the number of prisoners first decreased but then started increasing again, as it had always happened after similar governative decrees adopted in other cases in the past; moreover, it is also clear that the available capacity of jails is not homogeneous in Italy and that the situation is different between the different regions. The main difficulty encountered in preparing the research analysis for this contribution has been the access to data related to the dissemination of the pandemic inside correctional centers; in fact, in some frameworks such as prisons, this kind of information is not often available or completely updated.

Gli effetti della diffusione del Covid-19 hanno avuto importanti conseguenze sulla vita di tutti noi e in particolare un impatto drammatico per le persone detenute nelle case circondariali in Italia; questi temi hanno ricevuto grande attenzione negli ultimi mesi. Il presente lavoro è principalmente rivolto all'analisi degli aspetti di rischio del sovraffollamento carcerario italiano, un problema che si ripresenta periodicamente e che è diventato ancor di maggior criticità nell'attuale situazione di pandemia. Il contributo intende analizzare la situazione carceraria prima e dopo le misure legislative adottate all'inizio del 2020 per attenuare il problema del sovraffollamento; inoltre vengono studiati gli effetti di tali provvedimenti alla luce di alcuni dati strutturali degli istituti penitenziari in Italia. Dai risultati emersi vi è evidenza di una diminuzione del numero di detenuti a cui tuttavia sta seguendo una fase di tendenziale risalita, in maniera analoga a quanto si è verificato a seguito di alcuni provvedimenti adottati in passato per fronteggiare il sovraffollamento carcerario. Emerge inoltre una situazione carceraria non omogenea con differenze anche notevoli nei diversi provveditorati. La principale difficoltà riscontrata durante la stesura di questo contributo è relativa all'accesso ai dati sulla diffusione della pandemia che, in determinati contesti (come ad esempio nelle carceri), risulta notevolmente complesso e le informazioni sono spesso non aggiornate.

Keywords

Correctional centers, Covid-19, time series, regression

Istituti penitenziari, Covid-19, serie storica, regressione

Introduzione

Le strutture carcerarie, al pari di altre strutture più isolate e con accessi piuttosto controllati quali le Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA) per anziani, piattaforme marine per estrazione di idrocarburi, navi da crociera o mercantili, conventi, ecc., sono sicuramente luoghi a rischio di diventare potenziali pericolosi focolai se aggrediti da infezioni a forte contagio, ma possono anche essere delle realtà in cui, proprio per la scarsa interazione con il mondo esterno, risulta più facile intraprendere misure di prevenzione e profilassi nei confronti di epidemie infettive. Per quanto riguarda la pandemia di Coronavirus, il cui contagio avviene principalmente per via aerea e, in parte, anche per contatto, gli esperti sanitari avvertono che in una struttura carceraria è quasi impossibile mantenere il “distanziamento sociale” dietro le sbarre e garantire un livello di igienizzazione delle persone recluse e degli ambienti carcerari con una sanificazione efficace; inoltre, spesso nelle carceri i servizi medici possono essere carenti e le situazioni assai precarie; si pensi che – in alcune realtà carcerarie – perfino il gel disinfettante può diventare oggetto di contrabbando a causa del suo contenuto alcolico.

Nel mezzo di una crisi sanitaria senza precedenti e con metà del mondo in quarantena, il problema della diffusione del numero di persone contagiate all'interno della popolazione carceraria appare fortemente correlata all'affollamento delle strutture carcerarie e ha obbligato i Paesi europei ad adottare una serie di misure per tutelare sia la polizia penitenziaria sia i carcerati dal rischio di contagio. Tra le precauzioni prese ci sono l'utilizzo di mascherine e guanti, obbligatorie per detenuti e staff come previsto in Belgio, Repubblica Ceca e Baviera, e il controllo della temperatura per i visitatori, come in Bulgaria e in Ungheria. In alcuni stati sono stati sospesi i colloqui e le visite con i familiari. Sull'argomento si è espresso anche il Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa, stabilendo che le misure restrittive adottate devono essere “necessarie, proporzionate, rispettose dei diritti umani e limitate nel tempo” e raccomandando pene alternative alla detenzione, come richiesto anche dall'Alto Commissario Onu per i diritti umani Michelle Bachelet.

Molti detenuti hanno partecipato ai processi non in presenza ma online, come avvenuto in Croazia, mentre molte attività ricreative, come l'ora d'aria, ed educative sono state spesso annullate o divenute virtuali, per esempio in Estonia e Lettonia. Anche nelle poche occasioni di svago collettivo, come il pranzo, sono state spesso applicate regole restrittive per garantire il giusto distanziamento sociale (come è avvenuto per esempio in Spagna). In questa fase emergenziale sono stati anche garantiti molti più benefici ai detenuti. Infatti, molte carceri hanno dato la possibilità ai loro ospiti di effettuare chiamate e videochiamate più lunghe verso parenti e amici per ovviare alla mancanza di visite in presenza. Per evitare la trasmissione del virus, molti Stati hanno

previsto aree speciali all'interno delle carceri o degli ospedali carcerari per i malati di Covid-19,¹ come in Portogallo, e anche per gli over-70, separati dal resto dei detenuti come è avvenuto in Finlandia. Una divisione avvenuta anche con i nuovi arrivi, spesso tenuti in isolamento per 14 giorni prima di essere mandati nelle loro celle come è successo in Grecia e Lettonia.

Per alcuni Stati il problema maggiore è stato il sovraffollamento (pregresso) delle prigioni, risolto in alcuni casi favorendo misure alternative² alla detenzione e posticipando l'esecuzione delle pene ridotte, come in Francia e in Spagna. Una politica seguita anche da altri Paesi dell'Unione, tranne Ungheria, Romania, Slovacchia e Bulgaria. In Italia, la scorsa primavera si sono verificati disordini e rivolte in alcuni istituti penitenziari a causa delle preoccupazioni legate al Covid-19. La pandemia ha indotto le autorità europee a sospendere le visite e i permessi ordinari. Questa situazione ha portato a forti tensioni in molte carceri, soprattutto in quelle più sovraffollate. Secondo recenti dati,³ il Paese della zona europea con le carceri più sovraffollate è la Turchia, con 122,5 detenuti per ogni 100 posti. Seguono Belgio (120,6), Italia (118,9) e Francia (116,5). La media europea è di 87,1 detenuti per ogni 100 posti. La Spagna, che pure si trova coinvolta in un altissimo numero di casi di contagio da Covid-19 nella popolazione, è al di sotto di questa media con 69,7, anche se il numero è leggermente più alto in Catalogna (87,8), il cui governo ha una gestione autonoma delle prigioni.

L'Italia ha liberato più di cinquemila detenuti dall'inizio dell'emergenza coronavirus, come riportato dal Dipartimento italiano delle Amministrazioni Penitenziarie (DAP), per motivi di salute e per evitare che i detenuti passino la notte in carcere se sono in regime di semilibertà. Anche il Regno Unito ha fatto lo stesso, lasciando temporaneamente liberi quattro mila detenuti. In questo senso la scelta di una amnistia generalizzata in Iran ha determinato la scarcerazione temporanea di oltre 85 mila detenuti per contrastare la diffusione del Covid-19 nelle carceri. Gli Stati Uniti hanno la popolazione carceraria più numerosa al mondo e sono anche il paese più colpito in termini assoluti dalla pandemia di Covid-19. A fine 2018, secondo gli ultimi dati disponibili del Bureau of Justice Statistics, l'agenzia governativa che pubblica le

¹ Si utilizzeranno in maniera interscambiabile i termini "Coronavirus" "Covid-19" e "SARS-CoV2". Seppure ci sia una sfumatura di significato, indicando "Coronavirus" il tipo di virus cui appartiene la causa dell'epidemia e "Covid-19" o "SARS-CoV2" la sindrome provocata dal Coronavirus, si è scelto per semplicità di assimilarli e di usarli indifferentemente. Ai fini della presente ricerca, infatti, non è importante la distinzione fra il virus e la malattia, ma il contesto della pandemia e le conseguenze sociali che questa ha avuto.

² La segretaria generale del Consiglio d'Europa, Marija Pejcinovic, ha espresso parere favorevole a "utilizzare misure alternative alla detenzione, in particolare in situazioni di sovraffollamento".

³ Dal rapporto annuale SPACE con le statistiche europee sulla criminalità (aggiornato al gennaio 2019).

statistiche relative ai crimini commessi nel Paese, i detenuti nelle prigioni federali, statali e locali, tra condannati e persone in attesa di giudizio, ammontavano a circa 2,2 milioni di persone.

In alcune strutture carcerarie statunitensi si sono avuti importanti episodi di contagio come al Marion Correctional Institution in Ohio ove tre quarti della popolazione carceraria dello Stato è risultato positivo al Covid-19. Dichiarato lo stato d'emergenza nazionale, il Bureau of Prisons (BOP), il ramo del Dipartimento di Giustizia deputato alla cura delle strutture detentive federali, ha adottato delle prime linee guida che prevedevano regole per il distanziamento sociale, limitazione degli spostamenti dei detenuti, sospensione o riduzione delle visite dall'esterno. Misure che sono state adottate anche nelle carceri minorili, che ospitano circa 48.000 persone e dove sono stati sospesi i programmi scolastici e le altre attività educative. A fine marzo, con l'approvazione del cosiddetto CARES Act, il pacchetto di aiuti economici approntato per fronteggiare l'emergenza, il Congresso ha dato mandato al Dipartimento di Giustizia di allargare i criteri per la concessione di misure di detenzione alternative al carcere o la riduzione della pena.

Sulla base dei dati disponibili, il presente lavoro elabora un'analisi generale sulla diffusione del contagio da Covid-19 nella popolazione italiana per poi concentrarsi sulla popolazione carceraria, dando una descrizione piuttosto dettagliata degli effetti di alcuni provvedimenti legislativi, emanati a seguito dell'emergenza della pandemia nelle carceri, sul fenomeno del sovraffollamento. Viene infine proposto e analizzato un modello che permette di confrontare la situazione dell'affollamento di diverse strutture carcerarie italiane nelle diverse fasi dell'evoluzione pandemica.

Il Covid-19 in Italia: dati sulla popolazione generale e nelle carceri

Le conseguenze e le ripercussioni dell'epidemia da Covid-19 sulla nostra vita sono state e sono ancora innumerevoli: dalla situazione occupazionale a quella dell'istruzione, dalla questione dell'economia a quella della sanità, dalle difficoltà collettive a quelle individuali che toccano più o meno da vicino e con differente intensità tutte le categorie sociali. Sulla base del monitoraggio dell'epidemia dei casi di Covid-19 diffuso dal Dipartimento della Protezione Civile (DPC) in base alle analisi effettuate dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS),⁴ in Italia, dall'inizio dell'epidemia a metà novembre

⁴ Il monitoraggio dell'epidemia dei casi di Covid-19 in Italia viene effettuato attraverso due flussi di dati: il flusso dei dati aggregati inviati dalle Regioni coordinato da Ministero della Salute, con il supporto della Protezione Civile e dell'Istituto superiore di sanità, che raccoglie informazioni sul numero totale di test positivi, decessi, ricoveri in ospedale e ricoveri in terapia intensiva in ogni Provincia; il

2019, almeno 1.238.072 persone hanno contratto il virus. Di queste, 46.464 sono decedute. Attualmente, dai dati di fine novembre 2020, sembrerebbe che il numero di casi positivi sia in lieve diminuzione in quasi tutte le regioni italiane dopo però aver sfiorato cifre record sia per quantità di test sierologici effettuati che per incidenza e numero di casi positivi riscontrati. Nonostante il sistema di monitoraggio ISS-DPC sia tempestivo e aggiorni la situazione dei test e dei casi positivi ogni giorno, il dettaglio dei dati forniti non consente uno studio approfondito sulla diffusione dell'epidemia in particolari contesti, né per diverse categorie sociali e/o professionali. I dati ISS-DPC sono, inoltre, per loro natura parziali in quanto gli individui attualmente positivi dipendono dal numero di tamponi effettuati. Pertanto, qualunque descrizione del fenomeno in base ai dati ISS-DPC disponibili può condurre a rappresentazioni non omogenee e parziali sia dal punto di vista spaziale che temporale. Infatti, tra le numerose discrepanze è evidente una differente entità del monitoraggio dei soggetti, sia sintomatici che non, tra il periodo iniziale della pandemia e quello attuale.

Inoltre, dal periodo che parte dalla fine del confinamento, i tamponi sono stati utilizzati per circoscrivere i focolai, il che ha influenzato in maniera importante i dati relativi ai contagiati, che ha poi comportato la rilevazione di un numero elevatissimo di asintomatici o paucisintomatici (pazienti positivi al virus con sintomi lievi), i quali erano rappresentati pochissimo o quasi per nulla nelle statistiche durante la fase del confinamento e in generale durante la prima ondata. Contare anche questa categoria è un forte indicatore di un corretto contenimento dei focolai e dell'efficacia dell'attività di prevenzione. Infatti, per ottenere un'analisi accurata dell'andamento della pandemia tra la prima e la seconda ondata non si possono utilizzare gli stessi parametri, cioè, l'andamento nel tempo dei contagiati attivi e dei risolti – deceduti e guariti. Per poter essere in grado di confrontare la prima e la seconda fase dell'epidemia, c'è bisogno di utilizzare dei fattori che sono oggettivamente collegati alla gravità della malattia e non direttamente dipendenti dal numero di tamponi effettuati. In particolare il livello di severità dei sintomi dell'infezione da SARS-CoV-2 si articola in tre categorie: lieve – quarantena; medio – ospedalizzazione senza terapia intensiva; alto – terapia intensiva.⁵ La Fig.1 mostra l'andamento del numero di ospedalizzati e dei deceduti durante la prima e la seconda ondata dell'epidemia (dati aggiornati a dicembre 2020). Possiamo notare due picchi relativamente al numero di ospedalizzati, il primo ad aprile e il secondo a novembre, mentre nei mesi estivi il numero di ospedalizzati cala in maniera

flusso dei dati individuali inviati dalle Regioni all'Istituto Superiore di Sanità che comprende anche i dati demografici, le comorbidità, lo stato clinico e la sua evoluzione nel tempo, per un'analisi più accurata. Per maggiori dettagli si veda: <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/homeNuovoCoronavirus.jsp>

⁵ www.scienzairete.it, ultima consultazione 23/11/2020.

FIGURA 1

Andamento ospedalizzazioni e decessi in Italia dal 24/02/2020 al 01/12/2020. Dati relativi alla prima e alla seconda ondata. Punti rossi: numero di deceduti; punti blu: ospedalizzati

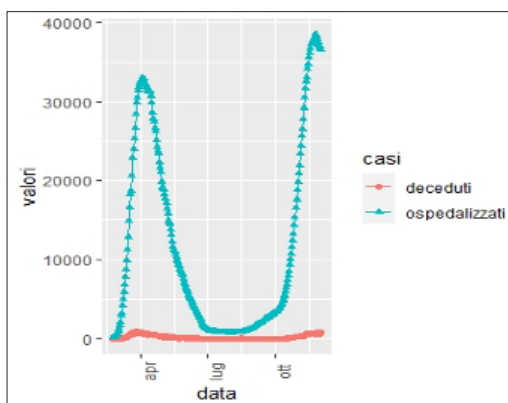
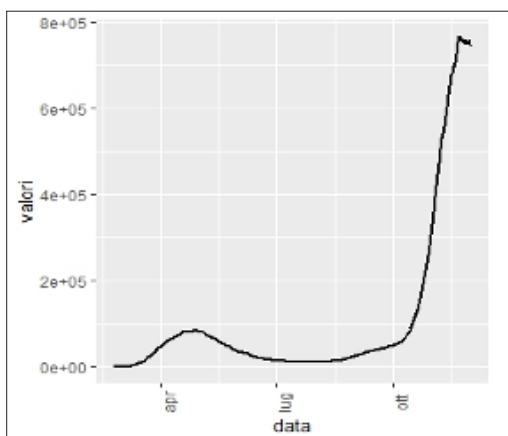


FIGURA 2

Andamento relativo all'isolamento domiciliare dal 24/02/2020 al 01/12/2020



importante. Il numero dei deceduti rimane abbastanza invariato, a parte un lieve aumento sempre nei mesi di aprile e novembre.

Dalla Fig. 2 si evince un grande aumento di casi di persone in isolamento dal mese di ottobre, cioè, lo screening ha dato luogo a un grande numero di asintomatici e paucisintomatici. Non abbiamo considerato il numero di positivi in quanto questi dipendono dal numero di tamponi effettuati. Ciò non consente di stimare con un certo grado di affidabilità l'incidenza dell'infezione nella popolazione generale. In relazione alla prima fase della pandemia, i dati che consentono di delineare un quadro sull'incidenza dell'epidemia nella popolazione generale, e in alcuni sottogruppi

particolari, provengono dalla ricerca “*Primi risultati dell’indagine di sieroprevalenza sul SARS-CoV-2*” condotta dall’ISTAT durante la cosiddetta prima ondata di contagi e pubblicata il 3 agosto 2020.

In particolare, si tratta di un’indagine di sieroprevalenza, il cui scopo principale era quello di stimare la proporzione di persone nella popolazione che hanno sviluppato una risposta anticorpale contro il SARS-CoV-2, grazie ad una ricerca specifica di anticorpi nel siero.⁶ L’indagine è condotta su un campione composto da 64.600 individui, che, appunto, sono stati sottoposti ad un test sierologico per rilevare la presenza del RNA virale. Dai risultati è emerso che già durante la prima ondata il 2,5% della popolazione residente in famiglia (escluse le convivenze), ovvero 1.482.000 persone avevano sviluppato gli anticorpi al virus. Un dato nettamente più alto di quello rilevato dai dati forniti da ISS-DPC. Come detto, invece, dai dati ISS-DPC il numero di positivi rilevati non raggiunge tale cifra nemmeno a metà novembre 2020. Per quanto riguarda invece l’andamento a livello regionale i dati ISS-DPC e quelli ISTAT indicano la Lombardia come la regione più colpita, dove il tasso di sieroprevalenza arriva al 24% per la provincia di Bergamo e al 19% per quella di Cremona.⁷ Un dato che recentemente è stato caratterizzato da un controverso dibattito è inoltre quello relativo ai decessi a causa della polemica tra il conteggio dei morti per o con infezione da Covid-19, ampiamente documentata dai media.⁸ Analisi settimanali fatte in tutta Europa, dalla decima alla ven-

⁶ L'utilizzo di test sierologici (ossia effettuati su campioni di sangue, in questo caso acquisiti attraverso il prelievo venoso) permette di identificare se le persone sono entrate in contatto con il virus SARS-CoV-2. Tale valutazione è importante in quanto il solo tampone nasofaringeo identifica la presenza di materiale virale, che si trova solo in persone attualmente infette. Esiste una porzione della popolazione che probabilmente è entrata in contatto con SARS-CoV-2 e che al momento del prelievo possedeva una risposta anticorpale (indice di un avvenuto contatto con il virus e lo sviluppo di una risposta da parte dell'organismo). I test sierologici rispondono infatti alla necessità di determinare la vera prevalenza d'infezione da parte di SARS-CoV-2, ovvero quante persone sono venute a contatto con il virus e di comprendere la reale diffusione dell'infezione virale attraverso l'associata risposta anticorpale”, ISTAT, *Primi risultati dell’indagine di sieroprevalenza sul SARS-CoV-2*, p. 1.

⁷ Dopo la Lombardia segue la Valle d'Aosta, con il 4%, mentre Piemonte, le province autonome di Trento e Bolzano, Liguria, Emilia-Romagna e Marche si trovano a circa il 3%. L'indagine dimostra che non emergono differenze tra uomini e donne, i quali vengono colpiti dal virus nella stessa maniera. Tra i bambini da 0 a 5 anni e tra gli anziani con più di 85 anni è stato registrato il tasso più basso di sieroprevalenza, rispettivamente l'1,5% e l'1,8%, molto probabilmente perché sono state le categorie più soggette a protezione durante il periodo considerato.

⁸ Se guardiamo la mortalità generale, secondo l'EUROSTAT (EUROSTAT “*Weekly death statistics – March to June 2020*”, ottobre 2020), nel 2020 in 26 stati membri dell'EU c'è stato un incremento di 168000 decessi durante la decima e la ventiseiesima settimana (da Marzo a Giugno) rispetto allo stesso periodo dal 2016 al 2019. I dati in questione includono tutti i decessi, indipendentemente da che cosa li abbia causati. Il picco di 36000 morti, rispetto alla media durante gli anni 2016-2019, è avvenuto nella quattordicesima settimana (fine marzo – inizio aprile). Invece, a partire dalla diciannovesima settima-

tiseiesima settimana del 2020 condotte a livello regionale (NUTS 3),⁹ dimostrano una estrema eterogeneità territoriale. I tassi più elevati di decessi sono stati riscontrati nel centro della Spagna e nel nord Italia. Rispetto al numero di morti negli anni 2016-2019 in Europa, il maggior incremento di decessi è avvenuto nella città di Bergamo, con un picco durante la dodicesima settimana pari al 895%, seguito dalla città di Segovia in Spagna con un tasso di decessi pari al 634% durante la tredicesima settimana rispetto al periodo 2016-2019 (EUROSTAT, 2020).

La sieroprevalenza per categorie professionali

Un'altra criticità dei dati ISS-DPC è la mancanza di disaggregazioni importanti che consentano di delineare un quadro preciso della diffusione dell'epidemia in determinati contesti o tra specifiche categorie professionali. Il valore aggiunto dell'indagine ISTAT è che offre un livello di dettaglio in tal senso. È interessante notare secondo le stime ISTAT che il grado di attività lavorativa durante la prima ondata non sembra incidere in maniera significativa sulla propensione a contrarre il virus. In particolare, gli occupati nei settori essenziali, i quali erano attivi durante la fase di lockdown, presentano un'incidenza molto simile alla popolazione generale (2,8%) e agli occupati nei settori di attività economiche sospese (2,7%).¹⁰ I non occupati presentano un tasso medio di sieroprevalenza pari al 2,1% per le casalinghe, al 2,6% per i ritirati dal lavoro, al 2,2% per gli studenti e all'1,9% per le persone in cerca di lavoro.

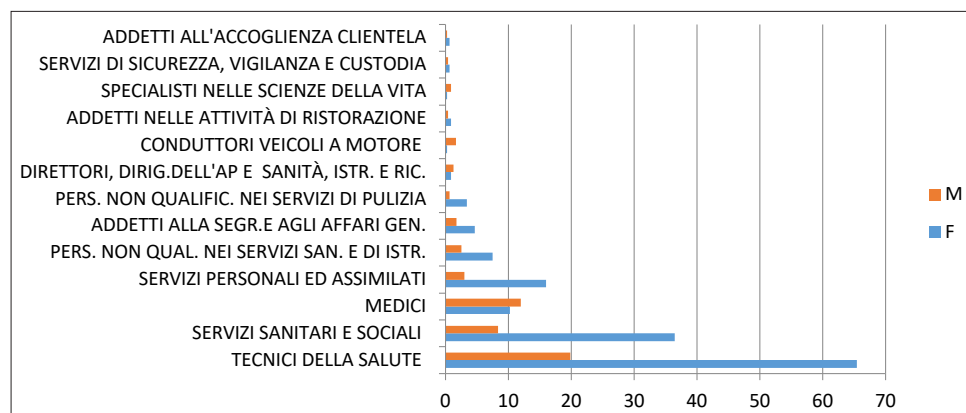
Da un'indagine INAIL sulla diffusione del SARS-CoV-2 tra categorie professionali, effettuata a fine luglio 2020, emerge che le categorie più esposte sono quelle dei tecnici della salute, con un'incidenza del 40% circa sul totale. Dal grafico a barre in Fig. 3 si evince che la percentuale di professioni che si occupano di sicurezza, vigilanza e custodia sul totale dei lavoratori rilevati è molto bassa, meno dell'1%. In sostanza, sembrerebbe emergere un quadro di non rilevante diffusione del virus tra le categorie professionali che lavorano anche all'interno delle carceri (rispetto al totale delle categorie professionali). I dati disponibili non consentono di rilevare l'incidenza del contagio all'interno delle singole categorie professionali.

na, che corrisponde a inizio maggio, ci sono stati meno di 5000 decessi a settimana rispetto al periodo di riferimento quadriennale.

⁹ "Livello NUTS 3: include i Nomoi greci, i Maakunnat in finlandesi, i Län svedesi, ecc.", www.ec.europa.eu.

¹⁰ Il tasso più alto di sieroprevalenza si registra per gli occupati nei servizi di ristorazione e accoglienza che presentano una percentuale pari al 4,2% di sieroprevalenza.

FIGURA 3 – Dati elaborati dall'INAIL relativi ai contagi sul lavoro causati dal coronavirus per professione



FONTE: INAIL: *Covid-19, i dati dei contagi sul lavoro denunciati all'INAIL al 31 luglio 2020*

Carceri italiane e COVID-19

La diffusione ed evoluzione della pandemia in determinati contesti come le carceri non è facile da rilevare. Vi sono pochi dati ufficiali e le fonti non sono aggiornate né standardizzate. L'emergenza sanitaria all'interno delle strutture di detenzione è venuta alla luce a seguito di alcuni fatti di cronaca, soprattutto nei primi mesi del 2020. Durante la prima ondata, infatti, l'epidemia del SARS-CoV-2 ha portato a delle proteste nelle carceri che, hanno interessato numerosi istituti penitenziari. Secondo il bollettino dell'11 marzo del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, gli istituti coinvolti in queste proteste sono stati 49 con un grado variabile di gravità degli scontri e degli effetti. Questa situazione ha portato all'attenzione dell'opinione pubblica la delicata situazione delle carceri che possono essere considerati dei luoghi potenzialmente predisposti alla nascita di focolai. Tuttavia, questo non ha fatto sì che ci fosse un'attenzione maggiore alla situazione carceraria né ha spinto ad una maggiore divulgazione da parte degli organi competenti dei dati relativi alla situazione pandemica negli istituti penitenziari.

I dati che danno contezza della situazione nelle carceri da inizio della pandemia sono quelli forniti dai garanti e dalle associazioni a tutela dei detenuti. Solo durante

la seconda ondata, in particolare dalla seconda metà di novembre 2020, il Ministero della Giustizia ha reso disponibili dati aggiornati sui contagi tra detenuti e personale che opera nelle carceri, tuttavia senza disaggregazioni importanti, come ad esempio per Istituto penitenziario o tipologia di detenuto.¹¹ Tra i pochi dati raccolti con una certa continuità già dai primi mesi del 2020 vi sono quelli dell'associazione Antigone e dell'European Prison Observatory.¹² Antigone ha pubblicato un report completo sulla situazione delle carceri italiane e della diffusione del Covid-19 a maggio 2020. L'European Prison Observatory ha, invece, realizzato dei report settimanali, tra marzo e giugno, al fine di inquadrare la situazione nelle carceri in Europa durante la fase emergenziale causata dall'epidemia. Secondo il report di Antigone, i primi casi di infezione da SARS-CoV-2 nelle carceri sono stati registrati da circa metà marzo, dunque con un significativo ritardo rispetto alla popolazione generale. La situazione però, durante la prima ondata è stata molto disomogenea, con differente incidenza nei vari istituti penitenziari. Infatti, "Nella maggior parte delle regioni, e dunque degli istituti, non si è verificato nemmeno un caso di contagio (Antigone, 2020)". A marzo 2020 il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha emesso diversi regolamenti interni al fine di evitare dei focolai nelle prigioni. Ad esempio, le autorità hanno deciso di vietare le visite dei familiari e, di conseguenza, di aumentare il numero di telefonate e videochiamate con i parenti (European Prison Observatory, 2020a).

Dato il problema del sovraffollamento, per cercare di salvaguardare la salute dei componenti delle carceri, il 17 Marzo viene emanato il decreto "Cura Italia" e, nello specifico, ci sono due articoli che interessano i detenuti: l'art. 123 – Disposizioni in materia di detenzione domiciliare – che prevede "fino al 30 giugno 2020 che la pena detentiva non superiore a 18 mesi, anche se parte residua di maggior pena, sia eseguita su istanza presso il domicilio, salve eccezioni per alcune categorie di reati o di condannati." e l'art. 124 – Licenze premio straordinarie per i detenuti in regime di semi-libertà – che "prevede che le licenze possono durare fino al 30 giugno 2020, in deroga all'art. 52 ord. penit."¹³ Per quanto riguarda il numero di contagiati, a fine marzo 2020, secondo il Ministro della Giustizia, sono stati registrati 15 detenuti positivi al virus e altri 260 erano stati messi in quarantena (European Prison Observatory, 2020b). Circa

¹¹ https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_27.page.

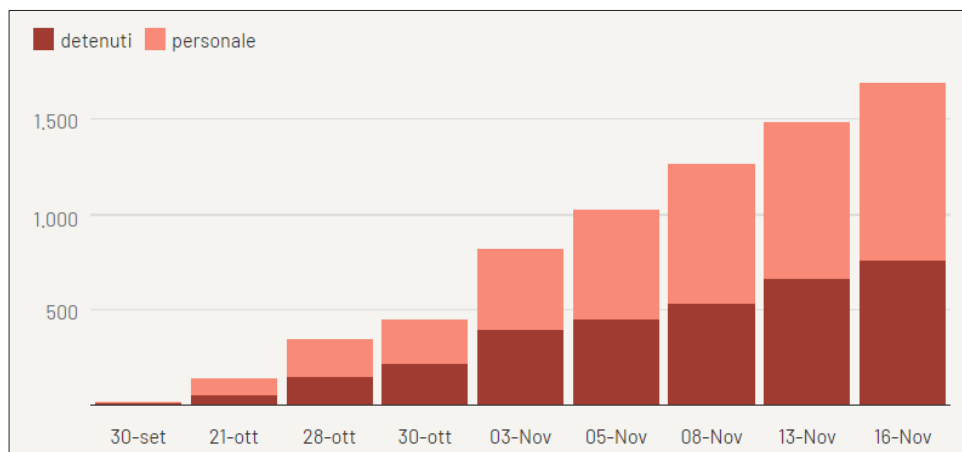
¹² L'Osservatorio Penitenziario Europeo è un progetto coordinato dall'ONG italiana Antigone (<https://www.antigone.it/>), e sviluppato con il sostegno finanziario del Programma di Giustizia Penale dell'Unione Europea. L'Osservatorio studia, attraverso analisi quantitative e qualitative, le condizioni dei sistemi penitenziari nazionali e i relativi sistemi di alternative alla detenzione, e di confrontare tali condizioni con le norme e gli standard internazionali per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti. Si veda: www.prisonobservatory.org.

¹³ www.giurisprudenzapenale.com, ultima consultazione: 30/11/2020.

un mese più tardi, al 15 Aprile 2020, sono stati riscontrati 94 detenuti positivi e due decessi, mentre, tra il personale penitenziario ci sono stati 204 poliziotti positivi e due decessi (European Prison Observatory, 2020c).

A fine aprile si è vista un'importante diminuzione del numero di detenuti nelle carceri, circa 6000, ma allo stesso tempo, la diffusione del virus ha subito un'espansione. Uno degli istituti più colpiti è stato il carcere di Torino Lorusso e Cotugno, dove diversi componenti dell'istituto e 68 detenuti sono stati contagiati. Questo istituto presenta un tasso di affollamento pari a quasi il 130% il che comporta un rischio molto maggiore della diffusione del virus (European Prison Observatory, 2020c). Il 1 maggio i detenuti contagiati dal virus erano 159, e i decessi sono stati almeno 3, mentre nel personale penitenziario sono stati registrati 215 positivi al virus (European Prison Observatory, 2020d). Analogamente a quanto osservato nella popolazione generale, nel periodo estivo anche i contagi nelle carceri sono sensibilmente diminuiti. Tuttavia, l'arrivo della seconda ondata ha portato ad un acuirsi del numero di contagi. Rispetto all'ondata precedente, che ha interessato le carceri molto in ritardo rispetto alla popolazione generale, stavolta il contagio nelle carceri ha cominciato a diffondersi nello stesso momento rispetto a quanto avveniva nella popolazione generale. Anche l'andamento dei contagi è stato simile alla situazione esterna a quella delle carceri. Come si evince dal diagramma di Fig. 4, nel mese di novembre è stato riscontrato un netto incremento di casi, sia tra i detenuti che nel personale che opera nelle strutture penitenziarie.

FIGURA 4 – Andamento dei contagi nelle carceri Italiane in relazione alla seconda ondata



FONTE: *Domani*: <https://www.editorialedomani.it/giustizia/il-ministero-della-giustizia-ha-deciso-di-pubblicare-i-dati-sui-malati-di-covid-nelle-carceri-fb23cg47>

Durante la seconda ondata, in particolare, si è registrato il decesso di due detenuti risultati positivi al Covid-19 e di un detenuto che si trovava ai domiciliari. Il Ministero della Giustizia, in un bollettino del 23 novembre riporta che il totale di detenuti positivi è di 809, di cui 766 asintomatici, 27 sintomatici che ricevono presso l'istituto penitenziario e 16 ricoverati in strutture ospedaliere. Invece, tra il personale della penitenziaria i positivi sono 969, di cui 939 in cura domiciliare, 20 degenti in caserma e 10 ricoverati¹⁴ in ospedali. Sembrerebbe che, rispetto ai dati relativi alla prima ondata, vi sia un peggioramento notevole della situazione pandemica nelle carceri. Tuttavia, è da verificare se questo aumento così importante sia dipeso da un numero maggiore di tamponi effettuati, come avvenuto nella popolazione generale. Purtroppo questo e altri dati non sono al momento disponibili. Questo incremento dei casi, nonostante la disomogeneità della distribuzione di questi negli istituti penitenziari, potrebbe rappresentare un grave problema, dato l'elevato tasso di contagio del SARS-CoV-2, il quale può diventare ancor più pericoloso in luoghi sovraffollati come le carceri italiane. In questo tipo di contesto, cercare di fermare il diffondersi diventa una situazione complessa da gestire.

La dimensione del problema del sovraffollamento carcerario ai tempi del Covid-19

Da quando è iniziata la pandemia legata alla diffusione del Coronavirus molti addetti ai lavori si sono chiesti fino a che punto avrebbe retto il sistema penitenziario italiano, già fortemente sotto stress a causa dello storico problema del sovraffollamento delle strutture di prigionia presenti sul territorio nazionale. Si tratta di una questione più volte emersa e che ha avuto anche l'attenzione di organismi di giustizia sovranazionali, ma mai affrontata in maniera strutturata e definitiva. Si è fatto, negli anni, ampio ricorso a provvedimenti cosiddetti svuota-carceri,¹⁵ con l'illusione che avrebbero risolto il problema, ma puntualmente ciò non è accaduto. Si sono addirittura costruite nuove

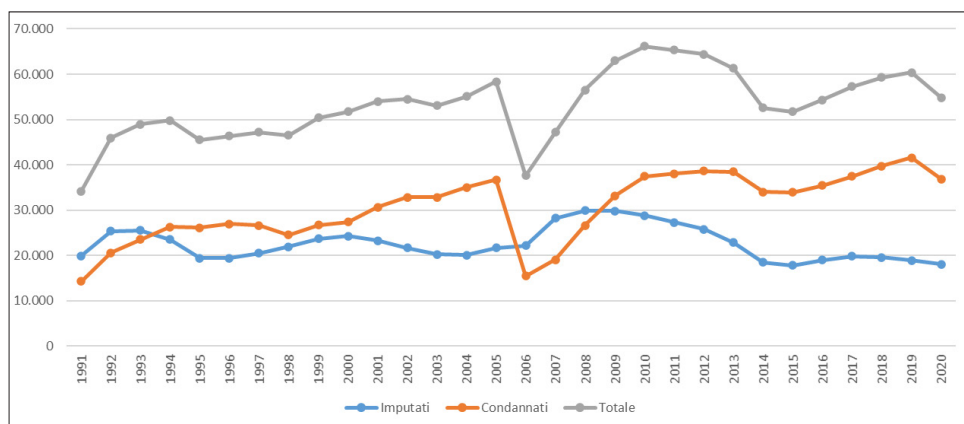
¹⁴ www.editorialedomani.it, ultima consultazione 28/11/2020.

¹⁵ Tra gli anni '90 e il 2020 i provvedimenti adottati per ridurre il numero di detenuti nelle prigioni sono stati differenti. Rispetto al grafico in Fig. 1 si riscontrano evidenze significative relativamente ai provvedimenti: d.l. 480/94 (ha significativamente ridotto il numero d'imputati riformando la possibilità di ricorso a misure cautelari per alcuni reati), l. 241/06 (indulto), l. 199/10 (potenziamento della detenzione domiciliare), d.l. 146/2013 (potenziamento delle misure alternative al carcere), sentenza Corte cost. n. 32 del 12 febbraio 2014 (dichiarazione d'illegittimità della legge 49/06 che elevava le pene per reati legati agli stupefacenti), d.l. 18/2020 (provvedimento per il contrasto preventivo alla diffusione di Covid-19 nelle strutture detentive).

prigionieri,¹⁶ ma il risultato non è stato di successo. In questi giorni la questione, oltre che preoccupare gli addetti ai lavori, sta prendendo il largo all'interno del dibattito pubblico¹⁷ e il focus è tutto sul ruolo, indubbiamente negativo, che il sovraffollamento potrebbe giocare nell'ambito del contrasto ad una pandemia che richiede ampi spazi per consentire il distanziamento sociale utile a evitare la trasmissione del virus.

Il grafico in Fig. 5 mostra come in Italia ci sia una costante tendenza al rialzo del numero di detenuti, anche quando sembrerebbe in discesa. Tra il 1991 e il 2020 (un arco temporale di 29 anni) c'è stata una crescita sostenuta della popolazione detenuta: si è passati da 34.000 a oltre 54.000 detenuti. L'incremento importante si è registrato per i condannati definitivi, mentre sono rimasti abbastanza stabili i numeri degli imputati.¹⁸

FIGURA 5 – Nostra elaborazione serie storica dei dati su detenuti per tipologia



FONTE: Ministero della Giustizia

¹⁶ <http://www.antigone.it/quindicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione-edilizia-penitenziaria-in-evoluzione/>

¹⁷ A titolo di esempio:
https://www.repubblica.it/commenti/2020/11/28/news/la_certezza_dell_umanita_-276094951/

¹⁸ Persone sia in attesa di giudizio e sottoposte a misure cautelari, sia in attesa di condanna definitiva (dunque, che hanno già sostenuto almeno un grado di giudizio e hanno proposto ricorso avverso all'esito).

Con poco più di 40.000 unità, si è registrato nel 2019 il più alto picco di condannati definitivi da inizio anni '90. Nel 2006, a seguito di un importante provvedimento d'indulto, il sistema ha potuto riprendere a respirare, ma per poco tempo: già dal 2007 la crescita del numero dei detenuti ha ripreso ritmi sostenuti. La stessa dinamica si è verificata anche a seguito di altri provvedimenti, tra cui quello del 2013 i cui effetti, combinati con quelli della sentenza n. 32 della Corte costituzionale risalente al 12 Febbraio 2014, hanno consentito un momento di arresto della crescita della popolazione detenuta seppure relativamente breve.

Il sovraffollamento prima e dopo la pandemia

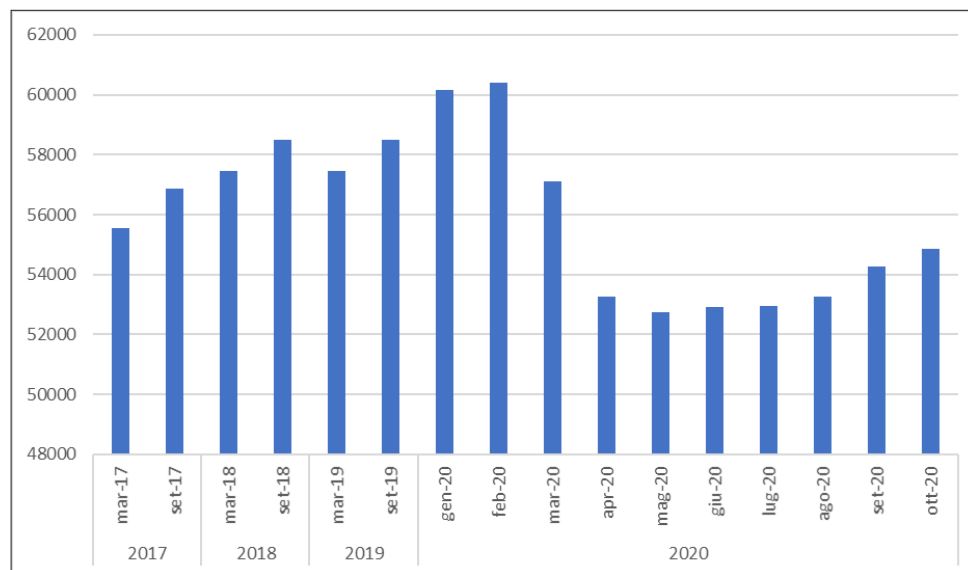
L'attuale situazione pandemica ha spinto il legislatore a raccomandare alle competenti autorità un utilizzo più massiccio del sistema di pene alternative, allargando in qualche modo la platea di destinatari o comunque spingendo affinché effettivamente tutti gli aventi diritto ne usufruissero. C'è stata anche una raccomandazione verso la magistratura a limitare il ricorso a misure cautelative di tipo detentivo se evitabili. Tutto ciò ha ridotto gli ingressi in carcere e incrementato le uscite causando un calo significativo di detenuti. Il grafico in Fig. 6 mostra l'andamento della popolazione detenuta tra il 2017 e il 2020, considerando gli ultimi dati disponibili (ottobre 2020). Tra marzo del 2017 e febbraio del 2020, l'aumento dei detenuti è stato tendenzialmente costante, mentre si è avuta una discesa molto importante agli inizi della pandemia in Italia con un picco minimo di detenuti nel mese di maggio 2020, quando il numero si è attestato a circa 52.000 restando abbastanza stabile fino a luglio 2020, salvo poi riprendere a crescere seguendo la già vista tendenza storica. La crescita che si evidenzia, seppure lenta, è sintomo di un'inefficienza dei provvedimenti adottati, non tanto per i numeri di cui si sostanzia, bensì per la rapidità con cui sembra manifestarsi. Il picco massimo di crescita si è avuto a settembre 2020 con oltre 1500 detenuti in più rispetto a fine maggio; parliamo di un saldo netto tra ingressi e uscite che si attesta a +380 detenuti in media per mese compreso tra i due periodi indicati (un saldo di circa il 35% più ampio di quello medio relativo allo stesso periodo degli anni 2017, 2018, 2019).

I dati fin qui proposti¹⁹ tengono conto di 183 strutture di prigionia²⁰ tra case di reclusione (CR), case circondariali (CC) e istituti penitenziari (IP). Parliamo di un si-

¹⁹ Nostre elaborazioni su dati pubblicati all'indirizzo https://www.giustizia.it/giustizia/prot/it/mg_1_14.wp da parte delle competenti strutture del Ministero della Giustizia.

²⁰ L'analisi non tiene conto di strutture quali: colonie agricole, case lavoro, istituti di prigionia completamente femminili, istituti a custodia attenuata. L'esclusione di tali strutture è da considerare alla luce della loro scarsa rilevanza sul piano statistico. Le prigionie totalmente femminili, ad esempio, sono

FIGURA 6 – Nostra elaborazione dei dati sulla popolazione detenuta tra il 2017 e il 2020



Fonte: Ministero della Giustizia

stema detentivo che a ottobre 2020, con una capacità contenitiva di circa 49.800 posti, presenta un tasso di affollamento pari al 109%. Un dato, quest'ultimo, che presenta una forte variabilità nei singoli istituti: in alcuni si attesta al solo 27%, mentre in altri arriva a sfiorare il 200%. La distribuzione del rapporto tra detenuti effettivi e capacità contenitiva non è regolare sul territorio nazionale, infatti la devianza dell'affollamento si attesta al 34%. In buona sostanza, in tempi di pandemia comunque non sembra essere cambiato nulla sotto il profilo strutturale: l'affollamento è calato in termini percentuali, ma le sue storture di base sono rimaste. Analizzando i dati del 2018, ad esempio, troviamo un sistema detentivo pieno del 18% in più rispetto alla sua capacità totale, una percentuale che s'inserisce tra istituti dove l'affollamento si attesta al 28% ed altri dove arriva al 194%, con una variazione intorno al 35%. La distribuzione dei posti letto e quella dei detenuti non sono, e continuano a non esserlo, in una relazione di coerenza tra loro. Verrebbe, dunque, da chiedersi perché le prigioni sarde, ad esempio, sono perlopiù semivuote, mentre quelle lombarde mediamente ospitano il 40%

solo quattro con circa 600 detenute: l'1% sui detenuti in totale (comprese le donne recluse in apposite sezioni di prigionie miste, circa 1700).

in più di detenuti rispetto alla loro capienza. In buona sostanza ci si sta chiedendo in che misura il management del sistema penitenziario guarda all'incontro tra domanda detentiva e offerta. Sono evidenti storture importanti a livello gestionale e in generale si osserva l'inadeguatezza del tipo di struttura carceraria per il territorio su cui insistono. Le considerazioni proposte sono state elaborate grazie all'uso di specifici modelli statistici che consentono di analizzare eventuali relazioni che intercorrono tra le seguenti variabili prese in esame: posti letto disponibili (capienza), collocazione geografica (provveditorato),²¹ tipo d'istituto e periodo di rilevazione dei dati. Quanto riportato in Fig. 7 è stato ricavato implementando un modello statistico con variabile di risposta numero di detenuti.

I periodi di riferimento selezionati sono settembre 2019, febbraio 2020, maggio 2020 e settembre 2020, al fine di confrontare sia due periodi uguali in anni diversi a cavallo della pandemia (il mese di settembre), sia periodi diversi nel pieno della prima ondata pandemica (febbraio-maggio). Per ciascuno slot temporale sono stati acquisiti dati per ognuna delle 183 strutture: capienza regolamentare,²² detenuti effettivi presenti, tipologia d'istituto, regione di riferimento, provveditorato penitenziario di riferimento, condizioni di affollamento (0=non sovraffollato, 1=supraffollato).²³ L'idea, fondamentalmente, è quella di valutare gli effetti delle principali caratteristiche di un istituto sul suo affollamento in termini di detenuti presenti. Abbiamo adottato un modello di regressione lineare multilivello (Gelman e Hill, 2007) per stimare il numero di detenuti e valutare l'eterogeneità a livello di singolo istituto penitenziario. Riteniamo infatti che vi sia una situazione fortemente eterogenea non solo tra i provveditorati ma soprattutto tra le singole carceri (anche all'interno dello stesso provveditorato).

Il modello in particolare è stimato su due livelli, quello degli istituti ($i = 1, \dots, 183$) che sono all'interno dei provveditorati ($j = 1, \dots, 11$). In particolare è specificato nel modo seguente:

²¹ Distretti amministrativi in cui sono organizzate le prigioni italiane. Sono undici: CAL (Calabria), CAM (Campania), EMA (Emilia-Romagna e Marche), LAM (Lazio, Abruzzo, Molise), LOM (Lombardia), PLV (Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta), PUB (Puglia, Basilicata), SAR (Sardegna), SIC (Sicilia), TUM (Toscana, Umbria), VFT (Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige).

²² I posti sono calcolati dai tecnici del Ministero della Giustizia sulla base del criterio di 9 mq per singolo detenuto + 5 mq per gli altri, lo stesso per cui in Italia viene concessa l'abitabilità alle abitazioni, più favorevole rispetto ai 6 mq + 4 stabiliti dal CPT + servizi sanitari. Il dato sulla capienza non tiene conto di eventuali situazioni transitorie che comportano scostamenti temporanei dal valore indicato.

²³ La soglia discriminante è stata imposta a 0.95 sul rapporto detenuti/capienza per avere un margine di tolleranza così da consentire un equilibrio tra i diversi istituti, i quali non hanno tutti capienze simili.

$$\text{detenuti}_{ij} = \beta_{0j} + \beta_{1j} * \text{feb20} + \beta_{2j} * \text{mag20} + \beta_{3j} * \text{set20} + \beta_{4j} * \text{Capienza} + \beta_{5j} * \text{IstitutoCR} + \beta_{6j} * \text{IstitutoIP} + \varepsilon_{ij} \quad (1)$$

$$\beta_{0j} = \phi_{00} + u_{0j} \quad (2)$$

$$\beta_{44j} = \phi_{04} + u_{4j} \quad (3)$$

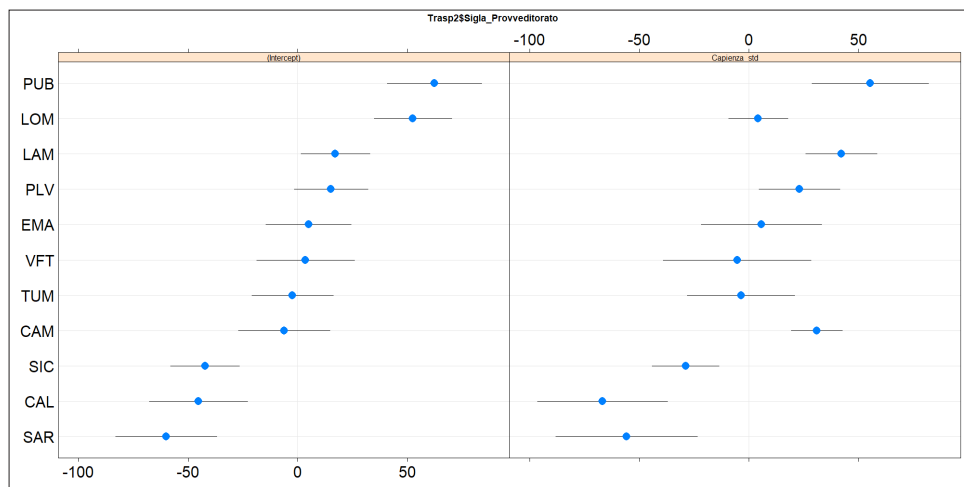
Con la (2) si intende che viene stimato “l’effetto provveditorato” sull’intercetta del modello, ossia sul numero di detenuti “medio” che avrà una parte fissa (ϕ_{00}) e una parte dipendente dal provveditorato. Con la (3) si stima invece se vi è differenza dell’effetto capienza per la carceri in un certo provveditorato. In Tab. 1 sono riportati i risultati ottenuti stimando il modello mediante il software R (R Core Team, 2015).

TABELLA 1 – Modello di regressione lineare multilivello. Livelli di significatività dei coefficienti: ‘***’ 0.001 ‘**’ 0.01 ‘*’ 0.05 ‘.’ 0.1

Variabili	Estimate	Std. Error	t-value	p-value	
Intercetta	328,02	13,57	24,176	0,000	***
Time feb-20	8,09	8,50	0,953	0,341	
Time mag-20	-31,22	8,49	-3,676	0,000	***
Time set-20	-27,26	8,49	-3,210	0,001	**
Capienza (stand.)	281,75	12,85	9,358	0,000	***
Istituti CR	-47,19	7,28	-5,605	0,000	***
Istituti IP	51,80	42,11	1,230	0,219	

Ciò che si nota immediatamente è che il trend è stabile dal settembre 2019 fino a febbraio 2020 (coefficiente non significativo), decrescente fino a maggio 2020 (-31 detenuti in media) e poi quasi impercettibilmente crescente a settembre 2020 (si noti che il dato di settembre 2020 è comunque in calo rispetto a settembre 2019 con -27 detenuti in media circa per carcere). A risentire dell’andamento della curva sono soprattutto gli istituti di tipo CC, dunque quelli più diffusi sul territorio (rappresentano il 75% degli istituti) e destinati alla reclusione di detenuti condannati in via definitiva e a pene importanti (il 70% della popolazione carceraria). Si può, infatti, notare che – considerando CC come baseline – gli istituti CR presentano un’importante minor presenza di detenuti in media (-47 circa per istituto). Dalla Fig. 7 invece si può evincere nel riqua-

FIGURA 7 – Intercetta e coefficiente della variabile Capienza per provveditorato



dro a sinistra la differenza tra i provveditorati per numero di detenuti medio. Risulta che in provveditorati come PUB e LOM, sia prima della pandemia che durante, si registrano importanti presenze di detenuti tanto da avere i più alti livelli di affollamento medio rispetto a tutti gli altri provveditorati. In modo specifico, in LOM e PUB questo dato sale rispettivamente al 96% e al 90% con picchi del 100% nei periodi precedenti alla pandemia.

Nella Fig. 7 nel riquadro di destra, si può osservare inoltre come la capienza abbia un effetto differente per provveditorato. In particolare, come vi era da attendersi per i provveditorati con meno presenze anche l'effetto capienza è inferiore rispetto agli altri. In particolare, si può evincere che in tali casi la grandezza e localizzazione del carcere non ha effetti significativi sull'affollamento. Mentre in Campania che non ha una presenza di detenuti nelle carceri più alta della "media" invece vi è un effetto notevolmente più elevato della capienza, segno che in tale provveditorato gli istituti più grandi sono in affanno meno quelli con dimensioni più contenute. In PUB vi è la stessa tendenza ma si parte da un tasso di affollamento più elevato in media, mentre in LOM sembra meno forte l'effetto capienza sul numero di detenuti. Segno che, come dicevamo prima in quest'ultimo provveditorato, sono tendenzialmente tutti gli istituti ad avere un numero elevato di presenze.

In termini di numero di detenuti sembra svolgere un ruolo importante ma differenziato a livello di singolo provveditorato la capacità ricettiva del sistema penitenziario (capienza). L'impressione è che in prigioni più grandi sia detenuto un numero maggiore di persone rispetto a prigioni più piccole. Nulla di più ovvio se la capienza venisse letta soltanto in quanto tale e non come indicatore di variabili relative al contesto in cui un istituto è inserito. In tal senso, pur non conoscendo le regole operative che incidono sulla costruzione di un carcere, vi sono evidenze di una correlazione tra quella che è la capienza di un istituto e la popolazione residente nel territorio per cui l'istituto risulta essere competente. Un'analisi su dati relativi al 2017 (tenendo conto della stabilità dei posti letto nelle strutture penitenziarie almeno negli ultimi 5 anni) ha rivelato una correlazione pari a 0.83 tra capienza e popolazione residente. Quest'ultima è stata calcolata a partire dalla popolazione del provveditorato di riferimento articolata in province e in considerazione delle norme che regolano la destinazione di una persona presso un determinato istituto²⁴ in seguito all'arresto.

Conclusioni

Sia dalle analisi descrittive che dalle considerazioni deducibili analizzando il modello proposto, emerge un quadro che vede un sistema penitenziario alle prese con un problema che da sempre si vorrebbe risolvere attraverso la via normativa, ma che in realtà necessiterebbe di soluzioni differenti e strutturate su più livelli. Alla luce dei dati esposti e incrociandoli tra loro viene fuori come esistano alcune zone d'Italia con prigioni semi-deserte rispetto ad altre zone in cui sono presenti istituti carcerari estremamente sovraffollati. Svuotare le prigioni con provvedimenti che non tengono conto di questo aspetto è pressoché inutile e lo dimostrano le continue risalite sostenute che seguono ogni calo drastico dovuto a provvedimenti svuota-carceri (2006, 2013, ...). Concludendo si può sicuramente affermare che il dibattito pubblico che sta infiammando sulla questione del sovraffollamento carcerario effettivamente ha delle basi solide: la realtà è che il problema esiste, seppure durante la pandemia si sia affievolito grazie alle misure adottate. In ogni caso, la ripresa verso l'alto della curva del numero di detenuti è un segnale d'allarme che non consente di poter stroncare il confronto pubblico aperto sul punto. D'altra parte, però, dalla società emerge una richiesta d'immediata soluzione che, dobbiamo dirlo, non esiste. Certo, nulla vieta al Governo

²⁴ Art. 42 l. 354/1975 secondo cui la scelta dell'istituto presso cui associare un detenuto deve tener conto della residenza del suo nucleo familiare o comunque del centro dei suoi interessi socioeconomici e culturali.

di adottare ulteriori provvedimenti nella direzione sfolla/svuota-carceri, ma quali sarebbero i risultati (nel medio periodo se non addirittura nel breve)? Un calo drastico iniziale, poi una breve frenata ed infine una sostenuta ripresa della curva del numero di detenuti che porterebbe in tempi rapidi al ripristino della situazione di sovraffollamento che si vuole contrastare. L'abbattimento definitivo del problema passa attraverso una strategia di medio-lungo periodo strutturata su più livelli (di cui uno estremamente pratico) e che attualmente non esiste, ma anche se esistesse probabilmente non sederebbe gli animi di chi adesso sta combattendo per un carcere meno affollato (con tutte le ragioni, s'intende) dal momento che non produrrebbe effetti immediatamente visibili in maniera significativa.

La questione di fondo da affrontare, prima d'intervenire per via normativa, è essenzialmente di tipo edilizio-manageriale. Se, come accennato in precedenza, ogni territorio è dotato del carcere che non dovrebbe avere, il primo intervento da intraprendere dovrebbe essere teso a individuare strumenti manageriali utili per una corretta gestione dei posti letto rispetto ai reali flussi di detenuti (a prescindere dal dibattito sull'utilità del carcere). Individuare gli strumenti giusti per correggere l'attuale incoerenza tra distribuzione delle capienze e distribuzione dei detenuti è importante per costruire un piano di edilizia penitenziaria efficace e di medio-lungo termine. Chiaramente parliamo di strumenti che tra le variabili a cui sono collegati prevedano quella più importante: la normativa. In questo senso la legislazione dovrebbe essere dedicata esclusivamente alla traduzione in legge di quelli che sono, nel tempo, i valori sociali dunque non a svuotare le prigioni in maniera irrazionale (seppure controllata). Ciò per dire che se in un certo momento la società ritiene un comportamento meritevole di una sanzione detentiva che prima non si riteneva di dover applicare, il sistema penitenziario dev'essere in grado di adeguare la sua capacità ricettiva alle nuove necessità senza che si renda indispensabile alcun intervento normativo ad hoc.

Bibliografia

European Prison Observatory

2020 COVID-19: *What is happening in European prisons?*, Update 1 – http://www.prisonobservatory.org/upload/03042020European_prisons_during_covid19.pdf

European Prison Observatory

2020 COVID-19: *What is happening in European prisons?*, Update 3 – http://www.prisonobservatory.org/upload/17042020European_prisons_during_covid19%233.pdf

European Prison Observatory

2020 COVID-19: *What is happening in European prisons?*, Update 4 – http://www.prisonobservatory.org/upload/24042020European_prisons_during_covid19%234.pdf

European Prison Observatory

2020 COVID-19: *What is happening in European prisons?*, Update 6 – http://www.prisonobservatory.org/upload/24042020European_prisons_during_covid19%234.pdf

EUROSTAT

2020 Weekly deaths statistics – March to June 2020, EUROSTAT.

Gelman, A. e J. Hill

2007 *Data analysis using regression and multilevel hierarchical models* (Vol. 1). New York, Cambridge University Press.

Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

2020 *Il Garante Nazionale sulla privazione della libertà nei giorni del covid-19*, 2020 <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/a2b344a2169b55ac895538e737c19e99.pdf>

ISTAT

2020 *Analisi Primi risultati dell'indagine di sieroprevalenza sul SARS-CoV-2*, Roma, ISTAT.

Mazzucco M.G.

2010 *La lunga attesa dell'angelo*, Milano, Rizzoli.

R Core Team

2015 *R: A Language and Environment for Statistical Computing*, Vienna, RFoundation for Statistical Computing.

Sitografia

<https://centrostudiamericani.org/2020/05/28/emergenza-covid-19-nelle-carceri-usa/>
<https://data.europa.eu/euodp/it/data/dataset/covid-19-coronavirus-data>
<https://ejournal.org/news/covid-19s-impact-on-people-in-prison/>
http://host.uniroma3.it/facolta/economia/db/materiali/insegnamenti/586_4954.pdf
<https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/10.1001/jama.2020.12528>
<https://statistichecoronavirus.it/continenti/coronavirus-europa/>
<https://venipedia.it/it/folio/la-pesto-le-epidemie-del-passato-venezia-e-i-lazzaretti-come-efficiente-soluzione-di>
<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Grecia/Grecia-e-COVID-19-nelle-prigioni-l-isolamento-non-basta-200939>
<https://www.editorialedomani.it/giustizia/il-ministero-della-giustizia-ha-deciso-di-pubblicare-i-dati-sui-malati-di-covid-nelle-carceri-fb23cg47>
<https://www.giurisprudenzapenale.com/2020/03/18/decreto-cura-italia-un-primo-sguardo-alle-norme-di-procedura-penale-di-ordinamento-penitenziario-e-di-ordinamento-giudiziario/>
https://www.ilmessaggero.it/mondo/covid_europa_oggi_casi_morti_26_settembre_2020-5487031.html
<http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/homeNuovoCoronavirus.jsp>
<https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/sala-stampa/infografiche/infografiche-denunce-contagi-covid-31-luglio-2020.html>
<https://www.scienzainrete.it/articolo/covid-19-prima-e-seconda-ondata-confronto/roberto-battiston/2020-10-20>
<http://www.sossanita.org/archives/9880>
<http://www.strisciarossa.it/epidemie-cambiano-il-corso-della-storia/>

About the Authors

Domenico De Stefano is Full Professor of Social Statistics at the Department of Political and Social Sciences of Trieste University, Italy. His research interests focus mainly on Social Network Analysis and Statistical modelling, with particular attention to the development of new methodological tools to explore relational data. His recent publications include: 'Density-based clustering of social networks.' arXiv preprint arXiv:2101.08334, 2021 (with G. Menardi); 'Combining Sentiment Analysis and Social Network Analysis to Explore Twitter Opinion Spreading' (with F. Santelli), 28th International Conference on Computer Communication and Networks (ICCCN), IEEE, pp. 1-6, 2019; 'Estimating the size of regional innovation network through a capture-recapture approach' (with E. Pelle and S. Zaccarin), *Italian Journal of Applied Statistics*, Vol. 30, pp. 99-111, 2018.

Sara Jovanovic is junior Research Fellow of Social Statistics at the Department of Political and Social Sciences of Trieste University, Italy. Her main research interests are about energy poverty and inequalities at regional level. Currently, she is involved in a project about needs of energy (supply and demands) in Italy.

Alessandro Pannozzo was awarded in 2019 a B.A. in Government and Public Administrations Science at the Third University of Rome, Italy. He is a student of Public Administrations Sciences (MA) at Trieste University, Italy. His main interests concern management, organizational design and business processes. He is an organization and processes analyst (entry level) at A.D. Consulting S.p.A. in Modena, Italy.

Fabio Vlacci is Associate Professor in Geometry at the Department of Political and Social Sciences of the University of Trieste, Italy. His research interests are mainly focused on topics in Complex Dynamics, Geometric Function Theory and Quaternionic/Complex Analysis. Among his latest publications there are: 'Quaternionic Kleinian Modular Group and Arithmetic Hyperbolic Orbifolds over the Quaternions' (with J.P. Diaz González and A. Verjovsky), *Geometria Dedicata*, 192 pp. 127-155 (2018); 'On a Criterion of Local Invertibility and Conformality for Slice Regular Quaternionic Functions' (with A. Gori), *Proc. Edinburg Math. Soc.*, 62 (1) pp. 97-105 (2019) <https://doi.org/10.1017/S0013091518000226>, Published online: 28 August 2018. 'Divergence zero quaternionic vector fields and Hamming graphs' (with Jasna Prezelj) *Ars Mathematica Contemporanea*, 19 pp. 189-208 (2020) <https://doi.org/10.26493/1855-3974.2033.974> 'On a class of automorphisms in $\mathbb{H}^2$ which resemble the property of preserving volume' (with Jasna Prezelj) to appear in *Math. Nach.* 'A note on moduli spaces of conformal classes for flat tori of higher dimension and on their conformal multiplication' (with A. Gori and A. Verjovsky) to appear in *Math. Z.*

DOMENICO DE STEFANO, SARA JOVANOVIĆ, ALESSANDRO PANNOZZO, FABIO VLACCI

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa, 1 Trieste,
34127, Italy

e-mail:

ddestefano@units.it

sjovanovic@units.it

alessandro.pannozzo@studenti.units.it

fvlacci@units.it.

Pandemic at School: Students' Narratives during the COVID-19 Lockdown in Trieste

Pandemia a scuola: le narrazioni degli studenti durante il lockdown dovuto al COVID-19 a Trieste

Federica Misurelli

Abstract

Epidemic/pandemic narratives are social and cultural processes and therefore are instrumental in shaping and justifying pathways of responses at institutional level, and also in understanding people's responses and behaviours during disease outbreaks. However, attention is very rarely given to the narratives of young people who, during the COVID-19 pandemic have been implicated from the start. The paper examines the pandemic narratives of a group of students of a Vocational Training Centre in Trieste during the first lockdown (March-May 2020). The findings indicate how the students re-worked the official narratives, creating a multi-layered interpretation of the pandemic which made them reevaluate many things that were previously taken for granted. The research also highlights the need of a clearer and more coherent communication from the media and the government, to avoid dangerous behaviours that could invalidate the preventive measures taken to limit the spread of the virus.

Le narrazioni epidemiche/pandemiche sono processi sociali e culturali e come tali fondamentali nel creare e giustificare risposte a livello istituzionale, ma anche per capire le risposte e i comportamenti delle persone durante le epidemie. Tuttavia, molto raramente vengono considerate le narrative dei giovani i quali, durante la pandemia di COVID-19 sono stati coinvolti fin dall'inizio. Il testo esamina le narrazioni pandemiche di un gruppo di studenti di un Centro di Formazione Professionale a Trieste durante il primo lockdown (Marzo-Maggio 2020). I risultati dell'analisi indicano come gli studenti abbiano rielaborato le narrazioni ufficiali, creando un'interpretazione della pandemia stratificata, che ha contribuito a far rivalutare parecchie cose che prima venivano date per scontate. La ricerca evidenzia anche la necessità di una comunicazione più chiara e coerente sia da parte dei media che delle istituzioni, per evitare atteggiamenti pericolosi che potrebbero portare a comportamenti tali da invalidare le misure precauzionali prese per limitare la diffusione del virus.

Keywords

COVID-19, pandemic, narratives, young people, students, Trieste, Italy

COVID-19, pandemia, narrazioni, giovani, studenti, Trieste, Italia

I would like to thank Dr Barbara Morovich for her comments, Mary Greening and my colleague Cristina Milovan for proofreading the paper and, of course, all the students who took part in the research. A shorter version of the paper has been published in French in the book Anthropologie d'une pandémie, Selim M. (ed.), L'Harmattan, Paris.

Introduction

The recurrent outbreaks of infectious diseases have prompted anthropologists to focus on their impact on society and public opinion (Sommerfeld 1994; Keck 2015; Kelly et al. 2019). Indeed, epidemics are not simply a biological or medical matter (Sommerfeld 1994). On the contrary, they involve people's perceptions, representations and behaviours, to the extent that these factors may spark a new outbreak or help contain the disease (*ibidem*). The "epidemic narratives" (Kelly et al. 2019) are created by a number of actors: governments, mass media, scientists and doctors, risk groups, victims; thus becoming a social and cultural process (Sommerfeld 1994; Joffe and Louis Lee 2004) revealing not only prejudices, political stances and social stratifications, but also fears and expectations about the future (Kelly et al. 2019). These narratives may be conflicting, thus creating confusion and misunderstandings in the public (Bomlitz and Brezis 2008; Arcangeli 2020). Moreover, as anthropological research has demonstrated (Lévy-Bruhl 1922 cit. in Kelly et al. 2019; Hobart 1993), the gap between scientific discourse and popular beliefs may hinder preventive measures if not taken into consideration. Therefore, it is apparent that understanding public perceptions and behaviours in a pandemic is one of the key factors for containing the spread of the disease (Sommerfeld 1994; Xu and Peng 2015). Interestingly, the voices of youngsters are very rarely, if ever, included in such research. However, the COVID-19 pandemic has involved youngsters from the very beginning. In some European countries including Italy, school closures from kindergarten through high school, vocational training centres, and universities have been one of the first measures undertaken to tackle the pandemic.

In the Italian region of Friuli-Venezia Giulia, in the North East of Italy at the border with Slovenia and Austria, there were no confirmed cases until the 29th February 2020. Yet schools of all levels were pre-emptively closed on the 24th February, during the annual Carnival celebrations and parades.¹ The following days, Carnival celebrations were forbidden and places of aggregation such as cinemas, dance clubs, coffee bars, restaurants and public entertainment places were also closed or operated with reduced hours. Finally, when the central government imposed a national quarantine, people were forbidden from leaving the house, except for necessity, work and health related reasons. These were exceptional measures, never before implemented in Italy. For example, during World War II educational institutions were closed only at intervals.

¹ In Italy, Carnival is an important celebration as it marks the beginning of Lent. Therefore, schools normally close from Shrove Thursday to Shrove Tuesday, the last day of Carnival. For this reason, the school closures took place during Carnival celebration, and were supposed to end at the beginning of March. Unfortunately, the spread of the virus in the region and the subsequent national quarantine, prolonged the school closures until June 2020, the end of the school year.

If one argues that these measures have impacted everyone's lives, then one can hypothesise that for young people the impact must have been even greater: it was the first time that this age group found themselves in an extreme situation that severely limited their movements. Like elsewhere, school closures prompted the introduction of alternative teaching methods, specifically the so called *didattica a distanza* (DAD) and *formazione a distanza*² (FAD) which are uncommon in Italy (European Commission 2018).³ Although remote learning methods have been instrumental to enable students to carry on with their studies, the implementation of such methods has not been without issues. (Parisi 2020; Commissione Scuola, Educazione e Formazione dell'ANPIA 2020).⁴

The pandemic outbreak has aroused a great interest among anthropologists and social scientists worldwide (Higgins, Martin and Vesperi 2020; Shokeid 2020). Anthropology websites, blogs and online publications have dealt with the topic from different angles (Guidoni and Ferrari 2020; Vereni 2020, Soto Bermant and Ssorin-Chaicov 2020; Dei 2020). However, no study on the subject has specifically explored the narratives of young people. My research therefore intends to give voice to the Italian youngsters by exploring how they lived through the quarantine, what their perceptions and understanding of the situation were, how they coped with the challenges posed by the circumstances, and what hopes and expectations they had for the future. I focused on a group of second- and third -year students from CIOFS FP FVG, a Vocational Training Centre located Trieste⁵ where I have been teaching for the last ten years. The students' voices were collected both informally, that is during the process of remote learning (FAD), and formally through short essays that they were asked to write. The findings are discussed in terms of compliance with the official "epidemic narratives". Similarities and differences between the official narratives and the students' narratives are subsequently highlighted and discussed.

² "Didattica a distanza (DAD)" and "Formazione a distanza (FAD)" can be translated in English as *remote learning*. DAD refers to remote learning for schools, whereas FAD refers to remote learning for Vocational Training Centres. Remote learning was the solution adopted by many educational institutions in Italy during the lockdown, to enable students to continue their education.

³ According to the DESI report, Italy scores very low compared to other European countries regarding connectivity, use of internet services, integration of digital technology etc.

⁴ The implementation of remote learning in Italy has been uneven, as the digital divide is wide across the country and broadband is not always available. Often remote learning has been left to the willingness of individual teachers and schools, thus creating disparities even within the same school. Furthermore, not all students had a computer available to follow online lessons. For example, many of the students who took part in the present study, utilized their mobile phones both to attend classes and to complete their homework.

⁵ Trieste is the regional capital of Friuli-Venezia Giulia.

The COVID-19 pandemic in Italy: an overview

The first cases of COVID-19 in Italy were detected at the end of January 2020, when two Chinese tourists visited Rome and were tested positive for the virus. A third case, one of the 56 Italians evacuated from Wuhan, China, was discovered on the 7th February, (Seckin 7 February 2020). Up until this point, the Italian government kept reassuring the country, stating that the situation was under control. Direct flights to and from China were suspended.⁶ Despite the government efforts, the disease spread further and, on the 22nd February, a dozen towns in the regions of Lombardy and Veneto went into lockdown (Bruno and Winfield 22 February 2020). Italian health authorities found that new clusters had no direct link to the Chinese outbreak (*ibidem*). Next came the unsettling news that the virus could be transmitted as a normal flu, and that people did not need to have been in contact with someone who had links to China to contract COVID-19. Consequently, the local authorities in Lombardy and Veneto closed schools, businesses, restaurants, events, and religious services. In Milan public offices were closed as well. In the provinces of Lodi (Lombardy) and of Padua (Veneto) some municipalities were declared “*zona rossa*” (red zone) and quarantined. Road blocks and check points were set up by the Police and Carabinieri⁷ to prevent people’s movements and the spread of the virus. Even train services bypassed these municipalities.⁸ People going out to do shopping or other errands were required to wear face masks. Despite the containment measures, the virus spread further and on the 8th March mandated quarantine measures covered much of Northern Italy.⁹ The following day, the 9th March, quarantine mandates were extended to the whole territory, thus making Italy the first European country to implement national a national lockdown as a result of the COVID-19 outbreak. The drastic decision was taken in order to avoid the spread of the virus in the southern part of Italy, where the national health system is weaker and would not have been able to cope with such a high number of infected people as in the North of Italy. Indeed, at least during this first period, southern Italy suffered few casualties compared to the rest of the country. The quarantine ended on the 4th May, although travelling restrictions remained in place as well as limitations on

⁶ However, no checks were carried out on passengers making a stopover before reaching Italy.

⁷ Carabinieri are the Italian gendarmerie.

⁸ <https://www.lombardianotizie.online/coronavirus-treni/>. “Coronavirus, da sabato 22 febbraio i treni non fermano a Codogno, Maleo e Casalpusterlengo”. 21st February 2020, viewed on the 30th August 2020.

⁹ More specifically, the quarantine was imposed on the entire region of Lombardy, to fourteen provinces in the neighbouring regions of Piedmont, Veneto, Emilia Romagna and in the region of Marche. Roughly a quarter of the Italian population was affected.

gatherings and public events. In the following months though, restrictions were lifted and imposed again depending on the trends of the contagion.

COVID-19 at the border: how the virus reached the Friuli-Venezia Giulia region and remained there

At the end of February, as soon as the situation in the surrounding region of Veneto deteriorated, the Friuli-Venezia Giulia region declared a state of emergency.¹⁰ As a precautionary measure, in the days following the declaration schools of all levels closed, as well as libraries, cinemas, theatres and museums, despite the fact that no cases were yet detected in the region.¹¹ People were still free to move around, ski resorts remained open and discounts were offered to visitors. Only a few days later were public events, sporting and recreational activities finally suspended. This partial lockdown was scheduled to end on the 1st March. Nonetheless, on the 29th February,¹² the first COVID-19 case was detected: a man from Gorizia began to show symptoms and called the health authorities. Apparently, the man was infected in a hospital in Treviso, a town in the region of Veneto, where he went to visit a relative. The next day, other three people were found to be COVID-19 positive. Despite that, the regional government was ready to halt the state of emergency, and schools and other activities were to reopen. However, the increasing number of infected people put a stop to the reopening plan.¹³

When all of Italy went into lockdown, the region of Friuli-Venezia Giulia complied, with the rigorous rules and regulations imposed by the national government. Additionally, in a border-free Schengen zone, frontiers with the all adjacent countries were closed, ending the right to free movement to 400 million EU citizens, tourists, business people and foreign residents. Luckily, the case numbers and casualties never reached the likes of the neighbouring regions and most of the casualties were confined

¹⁰ The state of emergency was declared on the 22nd February 2020.

<https://www.regione.fvg.it/rafvfg/comunicati/comunicato.act;jsessionid=651FF5DB0D355976EDF1360C12325896?dir=&nm=20200222172456008>, viewed on the 1st September.

¹¹ <https://www.regione.fvg.it/rafvfg/comunicati/comunicato.act;jsessionid=651FF5DB0D355976EDF1360C12325896?dir=&nm=20200223154010005>, viewed on the 1st September.

¹² https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2020/02/29/coronavirus-primo-positivo-in-fvg_1ef2e39e-f63d-40b0-89c7-135742eac98a.html, viewed on the 30th August 2020.

¹³ <https://friuliseria.it/come-era-prevedibile-arrivato-il-coronavirus-anche-in-fvg-cinque-casi-di-positivita-al-tampone-ma-un-solo-ammalato/> Article published on *Friulseria*, on the 1st March 2020. Viewed on the 25th September 2020.

to nursing homes.¹⁴ Indeed, most of them were elderly people with pre-existing conditions. Most likely, the early regional government intervention of closures helped keep the numbers down. According to the Regional Health Minister, who published on the Regional website on the 5th May, COVID-19 confirmed cases were 669, with a death toll of 143 victims, at an average age of 87 years, all of whom suffered from multiple pathologies.¹⁵ During the months of September and October,¹⁶ as in the rest of the country, the virus was still circulating and positive cases were found daily. The local Health Authorities kept on reassuring citizens that a “second wave” was not going to happen.¹⁷ Nonetheless, restricting measures were still in place and some schools had already been quarantined. Cold weather was approaching, and it did not bode well.

The epidemic narratives in Italy

When the first two COVID-19 cases were discovered, the Italian government immediately declared the state of emergency (Ministero della Salute 2020) in conjunction with the World Health Organization’s declaration of a global health emergency. However, not until the 21th February, did the Italian media devote much attention to the virus (Giungato 2020). Yet with the epidemic spreading fast between February and March, the media’s focus was entirely on the virus, in a manner never seen before (*ibidem*). During the first weeks of quarantine, two main narratives appeared on the national level: the “narrative of fear” and the “narrative of hope”. The first narrative was developed by news broadcasts reporting round the clock on the spread of the virus, on numbers of infected, hospitalized, and deceased people. They also transmitted graphic images of military transport vehicles removing coffins out of the city, as there was no place to bury the deceased.¹⁸ The second narrative was synthesized in the unifying motto “*Andrà tutto bene*” (everything will be fine). Citizens hung banners and sheets from their balconies and windows magnifying the motto. Shopkeepers and businesses taped notes on their doors notifying of their closure with the addition of the same unifying motto: “*Spiacenti siamo chiusi, ma tutto andrà bene*” (apologies, we are closed

¹⁴ Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA) in Italian.

¹⁵ <https://www.regione.fvg.it/rafvf/comunicati/comunicato.act?dir=/rafvf/cms/RAFVG/notiziadallaggiunta/&nm=20200505121438004#:~:text=Udine%2C%205%20mag%20%2D%20%22Tra,87%20anni%20tutte%20con%20pluripatologie>, viewed on the 1st September.

¹⁶ The paper was completed in October 2020.

¹⁷ Unfortunately, the prediction will prove wrong.

¹⁸ This happened in Bergamo, a city in the region of Lombardy particularly affected by the pandemic.

but everything will be fine). All over Italy, quarantined citizens organized singing and musical performances from their balconies to send a message of optimism, love, and to keep neighbouring spirits high. At the same time, random citizens and artists posted videos on You Tube celebrating Italian resilience, replicating positive messages and messages of hope.¹⁹ This was perhaps the most original way to face the threat of the virus: certainly, it helped to find connection among people and it was celebrated by the media around the world.²⁰

As the weeks went by and the quarantine was extended, the “narrative of hope” faded away, and a third narrative emerged: the “narrative of denial”. This narrative was a composite, putting together “*The virus does not exist*”- denialists tout court, “*The virus is there but it is not so dangerous*” reductionists, “*They want to lock us in our houses to prepare the dictatorship*” conspiracy theorists and “*They invented the virus to poison us with the vaccine*” anti-vaxxers. Many voices contributed in fuelling this narrative: opposition politicians, even some scientists and doctors, who tended to present the virus as a sort of set up (Aglietti 2020) to better control people and restrict citizens’ freedom, in addition to making pharmaceutical companies richer and to reinforce government power. The “narrative of denial” was picked up and amplified by social media and social networks, thus entering into open competition with the “narrative of fear”.

Therefore, young people were bombarded by contrasting information while forced to stay home and face an entirely new reality. What did they make out of it? How did they react? What did they think? Did they create their own narrative? Or did they rely unquestionably on the “adult” narratives? These are the questions I try to answer in the present study.

Doing ethnography online: the context, the study group and the anthropologist

The Initial Vocational Education and Training (IVET)²¹ offers vocational training courses aimed at young people who have completed lower secondary education,

¹⁹ Here are some examples of videos of hope: <https://www.youtube.com/watch?v=xjG-6ZDmiP4>, <https://www.youtube.com/watch?v=nh1bQNBEBZk>; <https://www.youtube.com/watch?v=pbwm6W6SI3Q>; <https://www.youtube.com/watch?v=kBF58wz8bBM>; <https://www.youtube.com/watch?v=f8XCDISKwEI>. Some of these video were utilised to collect funds for the hospitals.

²⁰ Kearney, C. (2020). “Italians sing patriotic songs from their balconies during coronavirus lockdown.” The Guardian, 14th March 2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/14/italians-sing-patriotic-songs-from-their-balconies-during-coronavirus-lockdown>. Viewed on the 5th September 2020. The following Youtube video is also revealing: <https://www.youtube.com/watch?v=EBByYjjvNzs> (The Italians making music on balconies under coronavirus quarantine).

²¹ Istruzione e Formazione Professionale, in Italian.

ranging from 15 years of age and above. These are students who choose not to pursue a high school degree, and instead prefer a vocational qualification course. These courses offer a valuable opportunity to those youths who have dropped out of other schools, and also to immigrant children or children of immigrants, who need to enter the workforce without further delay.

The Vocational Training Centre CIOFS FP FVG (Centro Italiano Opere Femminili Salesiane²² Formazione Professionale Friuli-Venezia Giulia), where the study was conducted, is one of the numerous vocational training centres in the region. The CIOFS FP FVG is a Catholic but non-confessional educational institution based in Trieste.²³ What differentiates CIOFS from other Vocational Training Centres is its values and mission: the centre adopts a “student centred approach” whereby students’ interests and personality are deeply respected. Students are encouraged to “feel at home” and a cordial and friendly atmosphere is built between them and the staff. These attitudes allow the development of a rapport that is less formal compared to the classic relationship between teachers and students. For example, students are encouraged to be on a first-name basis with the educators. Students who attend CIOFS come from different socio-economic backgrounds, although many of them are from a lower or lower middle social class. Some of them do not hold Italian citizenship, either because they were born abroad, or because although born in Italy from foreign parents they cannot obtain Italian citizenship.²⁴ The CIOFS offers three main instructional blocks in the areas of sales, tourism and administration.²⁵ The students who took part in the research were my second- and third-year students belonging to each instructional block.

As mentioned before, the data had been collected both orally, during the online classes, and in writing, in the form of short essays.²⁶ Not surprisingly, the topic

²² Italian Women Salesian Centre.

²³ Despite being a Catholic organization, religion is not discriminatory. Indeed, pupils of different religious denominations are welcomed, without distinction. Religious education, about ten hours per school year, is based on the teaching of the different religious denominations.

²⁴ During the school year 2018/19, 37,61% of the students were not Italian citizens. About 50% were enrolled in the first year. In the following years, the number of non-Italian citizens decreased: 36,36% in the second year, 32,73% in the third year and 25,71% in the fourth year. Report sulla Dispersione Scolastica 2019. European Project FAMI IMPACT FVG.

²⁵ A standard course lasts three years and offers a professional qualification (3EQF). There is an optional fourth year that offers a professional diploma (4EQF).

²⁶ Doing ethnography in the context of remote learning poses a number of challenges, the first being the impossibility of observing directly the context and people’s behaviour. Hence, the choice of concentrating on the narration, both oral and written, of personal experiences and opinions. The narrations have been analyzed through an interpretative content analysis approach that allowed the identification of the themes that would constitute the various narratives (Tonkiss 2004). The research

“pandemic”, “COVID-19” or “coronavirus” was of high interest, and was discussed at length during the classes, often elicited by the students themselves, as a side topic. The online class discussions involved most of the students, who were eager to ask questions, express their feelings, opinions and voice their fears. Given the interest demonstrated in the topic, I proposed to the students to write short essays discussing their experience. The objective was two-fold. On one side, I was interested in discovering how the students were coping with the lockdown and documenting it, on the other side it was a way of supporting them during this difficult time.

The following was the outline they had to work on:

Cari ragazzi e ragazze,
vi chiedo per cortesia di provare a scrivere (in italiano o inglese, come preferite) come vivete voi la questione del coronavirus. Non siate parchi di parole! Potreste raccontarmi se inizialmente eravate contenti o meno perché chiudevano le scuole e come la vivete adesso, come passate le giornate... Cosa sapete del virus, come vi informate, cosa pensate di questa situazione... insomma, un po' tutto quello che vi viene in mente.²⁷

Most of them agreed, and a few essays were submitted. As the lockdown continued, and by April it was becoming clear that schools were not going to reopen, I prepared a number of webinars addressing the topic of pandemic outbreaks in the past, starting from the black plague to the Spanish Flu.²⁸ At the end of the webinars, the students were asked to produce a written output comparing the past pandemics to the present one and include their own understanding of the impact of COVID-19 on their lives. The task was set as following:

Prepara un elaborato di almeno una pagina dove illustri le differenze tra le pandemie del passato e la pandemia presente, le tue paure e aspettative per il futuro. Per esempio, puoi raccontare come pensi sarà la prossima estate, come vedi il prossimo anno scolastico, il lavoro ecc. Infine racconta le tue speranze (sempre in relazione alla pandemia di Covid-19).²⁹

began after the 10th March 2020, when at CIOFS remote learning was officially implemented. The data collection ended in May, even though some students handed in their essays in June.

²⁷ “Dear students, please write an essay (in Italian or English, as you wish) about your “coronavirus experience”. Do not be thrifty with words! You could tell me about your feelings when schools were first closed down, about your current feelings, what you miss the most, how you spend your days... what you know about the virus, where you get information from, what do you think of the situation... In short, whatever comes into your mind!”

²⁸ The webinars were part of an interdisciplinary project involving four subjects taught at the Vocational Training Centre: maths and biology, economics and history. The objective of the school project was to deepen students’ knowledge about the virus, its effects on society and to offer them an historical perspective on the wider topic of pandemics.

²⁹ “Prepare an essay of at least one page where you explain the differences between the past pande-

The data was collected between March and April, that is during the first two months of implementation of remote learning, and in May 2020, after the webinars, shortly before the lockdown was partially lifted. About ninety students were involved in the research, although their participation varied: not all took part in the online discussions and only a few sent back their essays. Not surprisingly, the students who participated the most during the online discussion were both those who normally intervened during classes, and those who felt particularly engaged by the topic discussed. Those who felt shy, particularly because they could not speak Italian fluently,³⁰ expressed their feelings during a one-to-one online interview. Gender differences were noted, especially with regard to the essays: first, female students responded to the task better than male students, both by handing in a higher number of essays and by offering more personal information. Indeed, many male students wrote just a few lines and their comments were very vague and did not show personal feelings much. In total, around 80 students participated actively in the discussions and about 60 essays were handed in.

There is one last consideration to make before illustrating the analysis of the narratives. Due to the lockdown, my interaction with the students was mediated by the computer screen. They rarely turned on the camera, despite being asked to do so. They claimed that using the camera would consume all internet data and they did not have enough. Consequently, most of the time, I could only hear their voices. Therefore, my ethnography missed the observational part, although ethnography brings a variety of techniques of enquiry (Walsh 2004). One may argue that students wanted to appear in a positive light and to impress me with their “good behaviour”, and therefore they wrote and said what they believed I wanted to hear. Of course, the fact that I am also their educator cannot be overlooked. However, this assumption can be offset if the rapport between the students and myself as their educator is taken into consideration. I have been their educator for two or three years, depending on when they enrolled at CIOFS, and I have got to know them well. Those who handed in essays containing more personal information and intimate reflections were those whom I have a better relationship with. Furthermore, the essays were compared to class discussion and no great differences emerged.

mics and the present one, where you write about your fears and expectations for the future. For example, you can tell what you think next summer will be like, how you see the next school year, work etc. Finally, tell about your hopes (always in relation to the covid-19 pandemic)."

³⁰ I am referring to those students recently arrived in Italy, who could not master the language fully.

Students and the virus: representations and behaviours

The analysis of the online discussions and of the essays shows that the majority of the respondents shared similar feelings and opinions about COVID-19 and the related situation. Their comments were mostly in agreement, although differences were noted when the various classes were compared. In general, before the lockdown nobody was really concerned: the majority of the students thought it was an annual flu or pneumonia, and that it would be over quickly. The school closures did not seem to bother them either. On the contrary, they thought it was entertaining, but the restrictions that followed made them mindful of the risks:

Fino a due settimane fa i bar erano aperti, i pomeriggi andavo sempre in città a bere un caffè con la mia migliore amica. Poi ho iniziato a frequentare solo i bar sotto casa. Ad oggi non è più possibile uscire, se non in caso di necessità come ad esempio andare in super mercato o acquisti farmaceutici.³¹ (M.S. Girl, essay, March).

Inizialmente io ero tranquilla, quando ancora non c'era il divieto di uscire dal comune e i bar erano ancora aperti, io andavo a lavorare e vedevo le persone intorno a me tutte impaurite. Dopo un po' infatti hanno chiuso quasi tutto quando i contagiati sono incominciati ad aumentare.³² (M.M., girl, essay, March).

The students were well aware of what to do in order to protect themselves and other people: wear a face mask, keep social distance, avoid shaking hands, kissing and hugging people. They did not like it, but they followed the rules, or so they claimed. The views about the origin of the virus differed, depending on which source of information the students used. During a discussion with a group of third year students, various theories emerged. These were all true to a certain extent. One female student stated that the virus was brought to Italy by two people, another student added that it came from China, another blamed tourists who arrived from all over the world. A female student stated that in Italy's case, the virus was brought by Italians themselves, after travelling abroad. Another student mentioned a German businessman who brought the virus to China, and from there it spread around the world. When asked about how the virus came into existence, a failed scientific experiment was mentioned:

³¹ "Until a couple of weeks ago, coffee shops were opened, I could go to downtown and have a coffee with my friend. Then I could only go to the cafés near my home. Now I cannot go out at all, only to buy food and medical items".

³² "At first I was ok, when there was no ban on leaving the municipality and the cafés were still open. I would go to work although I would see the people around me all scared. After a while they closed almost everything, when the number of infected people started increasing."

Scienziati che hanno fatto uno sbaglio con un esperimento, sono esperimenti militari sperimentati prima su animali... scienziati cinesi che hanno sbagliato... me l'ha detto mio zio... esperimenti militari, loro hanno sbagliato dei calcoli e hanno creato un virus.³³ (L.S., boy, discussion, April)

The main sources of information were the news (TV and newspapers),³⁴ the internet, (in particular the search engine Google), but also adults they trusted, such as parents, close relatives, or friends of the family. Often adults' figures appeared more reliable than other sources of information, and what they said carried more weight. However, the conflicting information often confused and worried the students: consequently, some decided to stop listening to the news, altogether, others claimed that they did not believe a single word they heard.

Non mi interessa... più ascolti le notizie più ti preoccupi.³⁵ (N.S. and M.DB., girls, discussion April).

Regarding the coronavirus news, I'm not interested in reading or hearing anything about it. I think it's a way to make you worry too much and some news are also fake.³⁶ (G.R., girl, essay, April).

Very few claimed to have searched information on the web, as they wanted to compare as much information as possible. If doubts emerged from the written essays, class discussions were the place where the students voiced their suspicion about the severity of the pandemic: one class in particular proved to be very sceptical, and claimed that the whole situation and the measures taken were exaggerated:

Mio zio che vive in Croazia mi ha raccontato che hanno detto che un signore era morto di coronavirus e invece era infarto.

È vero, anche a Trieste è successo!

Inventano tutto per farci stare a casa.

È una cosa nuova e non si sa cosa fare. Se non facessero paura, la gente farebbe quello che gli pare.³⁷ (A.V., N.S., S. D., M.DB, girls, discussion, April).

³³ "Scientists who made a mistake in an experiment, a military experiment. First they tried it on animals... Chinese scientists... my uncle told me that... they made a mistake and created the virus".

³⁴ They admitted that did not read the whole article, only the headlines.

³⁵ "I am not interested – the more information you get the more you worry".

³⁶ In English in the original text.

³⁷ "My uncle, who lives in Croatia, told us that a man was declared dead because of coronavirus, instead it was a hearth attack!" "True, it happened even in Trieste!". "They make everything up to keep us indoors." "It's a new thing and nobody knows what to do. If they did not scare people, people would do what they wanted".

Mentono. Mentono sui numeri.³⁸ (S.D., boy, class discussion, Aprile).

Overall, the information that tried to minimise the seriousness of the situation was rejected by the majority of the study participants, as the “denialists” were viewed as dangerous and lacking respect for those who died because of COVID-19:

Penso che ci troviamo in una situazione molto seria.

Penso anche che non sia più una cosa su cui scherzare, nonostante abbia visto nei social molti discorsi seri sul Virus, ne ho visto anche molti altri su cui lo ridicolizzavano, e mi intristisce molto la cosa sapendo che ci sono ogni giorno persone che ci vengono a mancare a causa di questo.³⁹ (A.H., girl, essay, March)

Riguardo alle mie paure sono quelle che finita l'estate i numeri peggiorino al punto di superare quelli precedenti, aspettative da parte del popolo ne ho ben poche avendo già dimostrato fino a quali riescano a credersi più furbi delle restrizioni...⁴⁰ (J.P., boy, essay, May)

Io credo che il Covid-19 non si estinguerà presto, vedo molta gente irresponsabile che magari non crede al virus o che addirittura non gliene importa... continuano ad aprire bar, tra poco le discoteche.⁴¹ (K.T., girl, essay, May).

Subsequently, people who thought the virus was a hoax and those who broke, or wanted to break the rules, were viewed badly as they were seen as putting others at risk. For example, when the national and regional government began to relax restrictions during the so-called “Phase two”, many students expressed their fears:

... per me è troppo presto... certo che è calato il contagio e tutto quello che vuoi, ma se la gente continua ad uscire ci sarà sicuro qualcuno che tira giù la mascherina... il virus non aspetta...spero solo non peggiori di nuovo, se no dobbiamo stare ancora a casa...⁴² (G.L., boy, discussion, May).

³⁸ “They lie. They lie about the numbers”.

³⁹ “I think the situation is very serious. I also believe that joking about it is uncalled for. Despite having seen many serious talks about the virus on the social networks, I have seen also many that were making fun of it. That makes me very sad, knowing that every day people die because of the virus.”

⁴⁰ “My fear is that at the end of the summer the numbers [of infected people] would go up and exceed the previous ones, I do not expect anything from “the people”, having seeing how some think of themselves as smarter than the restrictions...”

⁴¹ “I don’t believe the Covid-19 will die out soon, I see many irresponsible people who perhaps do not believe in [the existence] of the virus or even do not care... they are opening cafés, and soon dance clubs as well”.

⁴² “To me it’s too early... of course, the number of infected people has gone down, but if people keep on going out and perhaps lower the face-mask... well, the virus is there... I hope it doesn’t happen or we have to stay home again”.

C.: Forse era meglio aspettare di riaprire. In Slovenia e Germania i casi sono aumentati dopo la riapertura, ho paura che a ottobre si chiuda di nuovo.

M.: Sì, dovrebbero aspettare.

C.: Mio papà dice che se i casi sono stabili o diminuiscono, va bene. Bisogna seguire le regole, altrimenti il contagio si diffonde di nuovo...⁴³ (C.G. and M.M., girls, discussion, May).

Of course, being housebound deeply affected everyone. Nonetheless, most of the participants accepted the mandated restrictions imposed without many complaints, although they found it challenging. They were bored and fed up with being unable to leave the house and meet friends, they felt isolated and lonely, but they believed it was necessary to stop or limit the spread of the virus.

The quarantine compelled some of them to find new ways of passing time, and they reinvented their routine finding new interests, taking up hobbies, and finding time to dedicate to activities left behind. These were strategies to fight boredom, but also depression.

Però ho scoperto altre cose che mi interessano. Gli anime, ad esempio [...]. Non avrei mai pensato che mi sarei potuta interessare agli anime, ma forse la noia ha fatto uscire anche questa parte di me.⁴⁴ (M.S., girl, essay, May).

Certe cose che avevo lasciato perdere per mancanza di tempo le ho riprese, tipo cucinare, leggere, cucire, tante cose che non avrei fatto altrimenti.⁴⁵ (A.H., girl, discussion, May).

Anyway, in these circumstances I picked up some activities I had left behind, such as painting and reading, which help me to stay calm and prevent me from going crazy even when I feel isolated and hopeless.⁴⁶ (C.Z., girl, essay, April)

The long-lasting quarantine also prompted considerations of various kinds. From thoughts about life and about the future, to reflections about things that were taken for granted prior the quarantine, like going out and meeting friends, relationships in general, freedom of movement, now were out of reach.

⁴³ C.: "Perhaps it would have been better to wait before opening [everything] again. In Slovenia and Germany the number of infected people has gone up again after they reopened it... I am afraid that by October everything will be closed again." M.: "I agree, they should wait". C.: "My dad says that if the number of infected people is stable or less, it's fine. We must follow the rules, otherwise there will be another outbreak".

⁴⁴ "However, I found other things that interested me. Anime, the Japanese cartoons, for example. I would have never thought that I could become interested in anime, perhaps boredom pulled it out of me."

⁴⁵ "I took up again things that I had left behind because I did not have time, like cooking, reading, sewing, many things that I would have never done otherwise".

⁴⁶ In English in the original text.

Durante questa infinita quarantena, ho incominciato a pensare. Pensare al futuro, come sarà [...].⁴⁷ (M.DB. Girl, essay, May).

La solitudine spesso fa bene, fa pensare e riflettere.⁴⁸ (L.F., girl, essay, May).

...questo [stare chiusi in casa]mi faceva star male, mi sembrava di essere in prigione... pensavo a tante cose mie personali... da quando abbiamo saputo quelle notizie [la pandemia e le sue vittime] ero molto triste. Mi sembrava come se la vita non avesse più senso a viverla così.⁴⁹ (F.J., girl, essay, May).

Prima davamo per scontate queste azioni quotidiane e non le apprezzavamo abbastanza [andare a scuola, incontrare gli amici, uscire a fare la spesa o andare a fare una semplice passeggiata], ma questa esperienza ci sta insegnando ad essere grati per ogni cosa che abbiamo e magari ci renderà anche meno superficiali.⁵⁰ (B.K., boy, essay, May)

Interestingly, although well aware of the danger, students claimed not to be particularly worried about themselves getting infected and ill. A recurrent consideration in the essays was rather a concern for those who could fall victims to the virus. The students revealed their worries for their relatives, mainly grandparents, as elderly people are more vulnerable to this virus. Young immigrants also worried for their family living in a different country, but also for people in general:

My only concern is my grandparents and older people.⁵¹ (G.L., boy, essay, March).

Io ho preso paura di coronavirus... ho sentito che è arrivata in Italia... tanta gente, morti... io non voglio morire né vedere altra gente morire...⁵² (A. U., boy, discussion, April).

...vivevo con i miei nonni... Ho vissuto tutto il periodo pensando di avere il virus e trasmetterlo ai miei nonni che quindi sarebbero morti.⁵³ (K.T., girl, essay, May).

⁴⁷ "During this everlasting quarantine I started thinking. I thought about the future, and how it will be...".

⁴⁸ "Solitude frequently helps, it makes you think and ponder".

⁴⁹ "... I was feeling ill, I felt like I was jailed... I thought about personal issues... since we started listening to the news I was so sad. I felt life made no sense living like this".

⁵⁰ "Initially we took our daily life for granted and didn't appreciate it enough, but this experience is teaching us to be grateful for every thing we have, and maybe it will make us less superficial about things".

⁵¹ In English in the original text.

⁵² "I got scared of coronavirus... I heard it has arrived in Italy... a lot of people died... I don't want to die and I don't want to see others die".

⁵³ "I lived with my grandparents... I spent the entire time thinking I had the virus and that I would infect my grandparents who would die from it."

Concern for others also implicated the fate of those who had businesses, especially in the field of tourism: some of the students underlined the fact that COVID-19 had impacted mostly hotels, restaurants and cafés and that for many of these businesses opening again will be difficult. Others were concerned about safety at work in general, and wished that workers could go to work without fear of becoming infected. The call for collective responsibility was very common: the students were well aware of the fact that without commitment by all, the virus would spread again.

Interestingly, many students believed that scientific discoveries might solve the situation. This was apparent in those essays written after the webinars on the history of pandemics, but it was a topic that was mentioned also prior to the webinars. Most of the students stated that as diseases in the past were eradicated thanks to progresses of science and to vaccines, the same would happen now, given that medical science has advanced. Thus, vaccines were mentioned as the solution to the pandemic and the end to the restrictions and the participants said that they were confident that it will come soon.

...si dovranno portare le mascherine finché il vaccino contro il Covid-19 non verrà trovato.⁵⁴ (L.V., boy, essay, May).

Non apriranno i confini finché non scoprono il vaccino...⁵⁵ (A.V., girl, discussion, April).

Considerations about school attendance were also common: as previously mentioned, at the beginning everyone was happy that schools had been closed. However, soon the alternative i.e. remote learning did not meet great success. With the exception of one student, who stated that according to him remote learning was a new experience and he did not mind it, all those who mentioned it in their written essays and during discussions, were bored and dissatisfied by it.

I miss going to school and also do the classes there and not at home. I don't like doing video chats with the teachers because it isn't the same thing as doing a class in person.⁵⁶ G.R., girl, essay, April).

Non avrei detto, mi manca la scuola, vedere un volto familiare oltre alla mia famiglia.⁵⁷ (C.G., girl, discussion May).

⁵⁴ "...we will have to wear face masks until a vaccine against Covid-19 will be found".

⁵⁵ "They won't open the borders until a vaccine is found". The issue of the closed borders was mostly felt amongst immigrant students, who travel back to visit relatives over the summer.

⁵⁶ In English in the original text.

⁵⁷ "I wouldn't have thought so, but I miss school, seeing a friendly face other than my family".

However, it was not only remote learning that was an issue: the whole virtual reality was now viewed critically. Indeed, technology helped greatly during the lockdown, allowing friends to be in touch and that was a great relief, but many respondents claimed that they realised that “real life” was more fulfilling.

Quando eravamo chiusi parlavo con le mie amiche in chiamata a distanza si sentiva la mancanza perché non potevamo abbracciarci e divertirci. [...] Grazie alla quarantena mi sono resa conto ti quanto sia meglio la realtà di quella virtuale. Infatti come tutti sono stata davanti ad uno schermo facendo ogni mattina lezione.⁵⁸ (B.J., girl, essay, May)

Finally, their hopes and considerations. Of course, everyone was wishing for a happy ending: the virus would disappear somehow, thanks to the vaccine perhaps, and everything was going to be back to normal. Possibly the road “back to normal” was still a long path strewn with difficulties, but in the end, everything would be fine. However, some students voiced the hope that all this would not have been in vain, that everyone would become a better person, more concerned about others and more careful about the environment. According to them, the pandemic was a sort of turning point, something that should prompt a change for the better.

È un male che porta al bene, ne sono sicura; ovviamente non so come sarà il mondo lì fuori quando sarà tutto finito ma qualcosa è cambiato e cambierà ancora perché siamo cambiati anche noi. Sono cambiate le nostre abitudini, il nostro modo di pensare, di reagire davanti alle cose più difficili... Forse era questo che volevano? Sensibilizzarci? Farci capire di cosa siamo fatti, farci capire come ci trattiamo noi e come trattiamo la terra?!⁵⁹ (C.G., girl, essay, April).

È un bene per il mondo che è successa questa roba..., il cambiamento climatico... stiamo distruggendo il mondo. Molte industrie si sono fermate e l'inquinamento è diminuito. Mi dispiace per i poveri, ma non per i ricchi. Loro potrebbero fare qualcosa e non fanno nulla.⁶⁰ (P.N, boy, discussion, April).

⁵⁸ “When we were bound at home I used to talk to my friend through video calls, I missed them, I could not hug or kiss them. [...]Thanks to the quarantine, I realised that reality is much better than virtual reality. As everyone, I also had to sit in front of a screen and following the lessons”.

⁵⁹ “It’s an evil that will bring good, I am sure; of course, I have no idea how the world will be, when this will be over, but something has changed and it will change again, because we have changed. Our habits, our way of thinking, our way of reacting to difficult situations.... Is that what they wanted? To raise our awareness? Make us understand of what we are made of, how we treat ourselves and earth?”

⁶⁰ “It’s a good thing for the world that all this happened... climate change... we are destroying the world. Many factories stopped working and pollution has decreased. I am sorry for the poor people, but I am not sorry for the rich. They could do something [about climate change] and they do nothing.”

In questi giorni però ho avuto modo di fare una riflessione personale, non dico che questa quarantena sia positiva però essendo una situazione di emergenza le persone stanno riscoprendo dei valori che negli anni si sono persi.⁶¹ (M.S., girl, essay, March).

The same pandemic, different narratives

The comparison between the epidemic narratives that shaped the COVID-19 emergency in Italy, to those that emerged from the accounts of the students who took part in the research, highlights some differences. Clearly, the students' narratives stemmed from the "official" ones, but they presented their own personal re-elaboration. For example, the majority of the participants were well aware of the threat posed by COVID-19 and did not underplay it. Certainly, they were restless and bored, often intolerant to the restrictions. Some were sceptical, and thought that the situation was exaggerated, but the majority emphasised the importance of following the rules in order to stop the contagion. The start of *Fase 2* (Phase two), which marked the beginning of the gradual relaxation of the lockdown measures that were in force for a total of 55 days, was welcomed, but not without worries. During Phase two, people were free to go for a stroll, many returned to work, visited relatives, travelled between regions. Shops opened again. However, the comments suggested that the students were ready to bargain "freedom" with safety: they remarked that the risk of facing a new lockdown was great. Nonetheless, we cannot say that the participants followed the "narrative of fear" blindly. Indeed, their worries were somehow mitigated by the notion that if they would abide by the rules, they would be all right. Perhaps the rejection of the "narrative of fear" was the direct consequence of the lack of trust in the information media provided: too much, too confusing, too biased. Instead, the students created a personal narrative that can be called the "narrative of caution" and that can be summed up as: *"COVID-19 is there, people die because of it, we need to be careful"*. Stemming from the above narrative, there was the "narrative of responsibility" that indicates the concern for other people, those who were deemed more vulnerable, and creates a space for the agency of the students. Many comments remarked the sadness students felt when they heard the news about casualties and watched the dramatic images broadcasted on the television. Certainly, military transport vehicles taking victims of COVID-19 to crematories, or the line of coffins waiting for burial in an empty town,⁶² left a long-

⁶¹ "These days I have got a chance to make a personal consideration, I am not saying that the quarantine is a good thing, but since it is an emergency situation, people are rediscovering values that went missing sometimes ago".

⁶² Bergamo, in Lombardy, one of the areas with the highest number of victims.

lasting impression. Thus, the “narrative of responsibility” prompted the students to act in the only way possible: that is, following the rules not only for their own benefit, but for the benefit of others as well.

The “narrative of denial” did not appear to take root: even though some students voiced their doubts about the real menace posed by COVID -19 and believed that the preventive measures were put in place mainly to scare people in order to keep them home, none of the participants denied the existence of the virus. What emerged instead, was a sense of powerlessness and resignation: there was nothing that could be done, decisions were taken somewhere else. Therefore, it did not matter if politicians exaggerated the risk, or if COVID-19 was an opportunity for someone to “make money”, as one of the students suggested. In any case, there was nothing that they could do about it. If adults tried to bend the rules by breaking the lockdown (a lot of people got fined because they were caught sunbathing or sitting on a park bench reading a newspaper), young people appeared to be more docile. In an article published on the *Sette* magazine in April, the psychotherapist Stefania Andreoli claimed that adolescents coped with the lockdown better than adults.⁶³ According to Andreoli, they adapted faster to the lockdown because of their acquaintance with the digital media, which facilitated both communication with friends and also enabled them to follow classes remotely. If this is certainly true, and mobile phones were instrumental in keeping in touch with the external world, the data suggests that the subdued attitude indicates a sort of detachment and impotence at the same time.

A similar attitude was found when looking at the “narrative of hope”: very few adopted the motto “everything will be fine”. They rather presented a “narrative of wishes”: “*We wish that things will get better and that we will go back to normal*” often combined with the statement that pandemic would “*make people better*”. The students believed that the extreme circumstances marked a turning point in the lives of many people and that the situation would prompt a positive change in attitudes and behaviours. One can argue that this belief stemmed from the “narrative of hope” and, of course, it was partly so. However, the comments indicate that it was more than that. Indeed, for many students the lockdown was a kind of epiphany that made them view their daily routine under a different light. Taking care of themselves by exercising, eating well and harmonising relationship with other was something that came up often in the comments. The lockdown made them re-evaluate their relationship with the whole family and understand how important family support is. Even school attendance was reassessed: the vast majority stated how much they missed classes

⁶³ “Adolescenti rinchiusi”, *Sette*, issued on the 10th April 2020. *Sette* is a weekly supplement of *Corriere della Sera*, one of the most popular newspapers in Italy.

and even educators. The discovery was surprising in the first place for the students themselves: they did not expect to long for school. Of course, school is above all a place where relationships and friendships are formed and this was the element students were missing the most, rather than the actual learning. Nonetheless, the finding is relevant as it reinforces the importance of the social and civic role of schools.

The long-lasting impact of these narratives remains to be seen. In other words, when the situation will go back to normal and COVID-19 will become a threat of the past, what will be left of these narratives? Indeed, at the time of writing, September and October 2020, Italy, like the rest of the world, is not completely out of the state of emergency. Although the virus seems to be less lethal, probably due to the fact that now doctors are more aware of its effects and know better how to deal with it, rather than the virus losing strength,⁶⁴ still numbers of infected people in Italy are going up (Ministero della Salute September 2020).⁶⁵ Schools have just reopened with very strict rules to avoid contagion – although some schools have already closed as people tested positive to COVID-19.⁶⁶ Students have gone back to school after about seven months of “freedom”, as some of them called the pause from in-person learning combined with summer holidays, and they have to comply with those rules. Most of them appear less prone to oblige, as there is an apparent discrepancy between the school rules and their life outside school. Indeed, at school they are asked to wear a face mask when not sitting at their desks, they need to keep social distance, cannot exchange school material and have to sanitise their chairs and desks before leaving. None of this is required in the outside world, where every Saturday night youngsters mingle together with no restrictions.⁶⁷ Thus, behaviours and possibly attitudes towards COVID -19 have definitely changed. It may well be that the narration would be different, had the research been carried out now.

⁶⁴ <https://www.healthline.com/health-news/is-the-new-coronavirus-getting-weaker-what-to-know>. Viewed on the 9th September 2020.

⁶⁵ <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?are=a=nuovoCoronavirus&id=5351&lingua=italiano&menu=vuoto>. Viewed 9 September 2020.

⁶⁶ *Il Piccolo*, 14th and 15th September 2020.

⁶⁷ Of course, restrictions exist: for example, after people got infected in clubs over the Summer, the government imposed to wear a face mask from 6pm to 6am in public spaces where there may be a risk of gathering. However, these rules are often ignored, both by people and by the police who should ensure their implementation.

Conclusions

Narratives are not created into a vacuum, but are deeply rooted in cultural assumptions and representations (Cobley 2001; Misturelli 2009). Equally, epidemics are not only a biological or medical phenomenon, but are also a social and cultural process (Sommerfeld 1994). It is the social representation that impacts the outcomes of the epidemic. Therefore, it becomes extremely important to uncover the narratives that each social group creates. The study has illustrated how a group of adolescents have reworked and partially transformed the official narratives. They followed the rules to prevent getting infected or infect others, but they have also expressed wariness about the information that was published and broadcasted by the different media. On the one end, the finding suggests that the “epidemic narrative” created by the different social actors worked well on the behaviours of the adolescents. On the other end it poses a major question: if the lockdown would not have been so strict, would the mere call to wear face masks, keep social distance and not go out unless needed, have been sufficient to convince people in general and young people in particular to comply? My answer is negative. Therefore, given the fact that epidemics are now and will be a recurrent event (Quammen 2013) and that the behaviour of people is one of the essential factors to contain it (Sommerfeld 1994; Xu and Peng 2015; Kelly et al. 2019), it is apparent that there is an urgent need to improve the communication model, which needs to be simpler and coherent as well as less sensationalist. This would be particularly important when the peak of the epidemic decreases and a false sense of safety may induce damaging behaviours.

Bibliography

Aglietti, M.

2020 "L'avanzata dei negazionisti del coronavirus", viewed 5 September 2020 <https://videodromenews.com/article/negazionismo-coronavirus>.

Arcangeli, M.

2020 'L'informazione al tempo del coronavirus', in Guidoni A. e Ferrari R. (eds.) *Pandemia 2020. La vita quotidiana in Italia con il Covid-19*, M&J Publishing House. http://www.etnografia.it/wp-content/uploads/2020/04/Pandemia_2020_20_aprile.pdf.

Bomlitz, L.J. and M. Brezis

2008 'Misrepresentation of health risk by mass media', *Journal of Public Health Advance Access*, February 15, pp.1-3.

Bruno, L. and N. Winfield

2020. 'Italian towns on lockdown after 2 virus deaths, clusters' CTV News, 22 February, viewed 30 August 2020.

Cobley, P.

2001 *Narrative*, London, Routledge.

Commissione Scuola, Educazione e Formazione dell'Anpia

2020 *Didattica a Distanza: Prospettive etnografiche*.
<http://anpia.it/didattica-a-distanza-prospettive-etnografiche/>.

Dei, F.

2020 *L'Antropologia e il Contagio da Coronavirus. Spunti per un dibattito*. <http://fareantropologia.cfs.unipi.it/notizie/2020/03/1421/>

European Commission

2020 *Digital Economy and Society Index Report 2020*. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>.

Giungato, L.

2020 'Niente sarà più come prima. Il Covid-19 come narrazione apocalittica di successo', *Hermes. Journal of Communication*, 16, pp. 99-122.

Guidoni, A. and R. Ferrari (eds.)

2020 *Pandemia 2020. La vita quotidiana in Italia con il Covid-19*, M&J Publishing House. http://www.etnografia.it/wp-content/uploads/2020/04/Pandemia_2020_20_aprile.pdf.

Higgins, R., E. Martins, and M. Vesperi

2020 'An anthropology of the COVID-19 pandemic', *Anthropology Now*, 12 (1), pp. 2-6.

Hobart, M. (ed.)

1993 *An Anthropological Critique of Development. The growth of ignorance*, London and New York, Routledge.

Joffe, H. and L. Lee

2004 'Social representation of a food risk: the Hong Kong avian bird flu epidemic', *Journal of Health Psychology*, 9(4), pp. 517-533.

Keck, F.

2015 'Monitoring Animals, Preparing Humans: An ethnographical study of Avian Influenza', Revet, S. and Langumier J. (eds.), *Governing Disasters. Beyond risk culture*, New York, Palgrave MacMillan.

Kelly, A.H., F. Keck, and C. Lynteris (eds.)

2019 *The Anthropology of Epidemics*, New York, Routledge.

Ministero della Salute

2020 'Nuovo Coronavirus, Consiglio dei Ministri dichiara lo stato d'emergenza', http://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_1_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=4035#:~:text=Il%2031%20gennaio%20il%20Consiglio,pubblica%20di%20interesse%20internazionale, viewed 4 September 2020.

Misturelli, F.

2009 *Never the Twain Shall Meet. A comparative analysis of the discourses of development professionals and the narratives of poor livestock keepers in Kenya*, Saarbrücken, VDM Verlag Dr. Müller.

Parisi, S.

2020 'La didattica ai tempi del coronavirus. Etnografia di un'eccezionale normalità' Guidoni A. and Ferrari R. (eds.), *Pandemia 2020. La vita quotidiana in Italia con il Covid-19*, M&J Publishing House, http://www.etnografia.it/wp-content/uploads/2020/04/Pandemia_2020_20_aprile.pdf.

Quammen, D.

2013 *Spillover. Animal infections and the next human pandemic*, New York, WW Norton & Co.

Seckin, B.

2020 'Italy reports third confirmed case of coronavirus', www.aa.com.tr, February 7, viewed 30 August 2020.

Shokeid, M.

2020 'Coronavirus in Tel Aviv', *Anthropology News* website, September 25, <https://www.anthropology-news.org/index.php/2020/09/25/coronavirus-days-in-tel-aviv/>

Sommerfeld, J.

1994 'Emerging epidemic diseases. Anthropological perspectives', *Ann NY Acad Sci*; 740, pp. 276-284.

Soto Bermant, L. and N. Ssorin-Chaikov

2020 'Introduction: urgent anthropological COVID-19 forum', *Social Anthropology / Anthropologie Sociale* 28(2), pp. 218-235.

Tonkiss, F.

2004 'Analysing text and speech: content and discourse analysis', Seale, C. (ed.), *Researching Society and Culture. Second edition*, London, Sage Publications.

Vereni, P.

2020 *Note Antropologiche sul Coronavirus*.

<http://www.vita.it/it/article/2020/03/11/note-antropologiche-sul-coronavirus/154374/>

Walsh, D.

2004 'Doing ethnography', in C. Seale (ed.), *Researching Society and Culture*, London, Sage Publications, pp. 217-232.

Xu, J. and Z. Peng

2015 'People at risk of influenza pandemics: the evolution of perception and behaviour', *PloS One*, 10(12).

About the author

Federica Misturelli studied Philosophy and Anthropology at the University of Trieste and after working in Africa, moved to the UK where she obtained first an MA in Applied Linguistics and a PhD at The University of Reading. She worked as a researcher at the same university until 2009, when she moved back to Trieste, where she has taught a number of courses at the local university. Her most recent publications are *Wellbeing ranking, semistructured interviews and practitioner bias: personality traits and participatory narratives* (with Claire Heffernan) and *Des Élèves Confinés à Trieste en Italie*, a chapter for the book *Anthropologie d'une Pandémie* published in December 2020.

FEDERICA MISTURELLI

CIOFS FP FVG, via dell'Istria 55, Trieste – Italy

e-mail: federica.misturelli@ciofs.it

The Post-Pandemic World. The Hopes of the Young and their Desire to Take Part in Building a New World

Il mondo dopo l'epidemia. Le speranze dei giovani e la loro voglia di partecipare per costruire un nuovo mondo

Ornella Urpis

Abstract

What are the motivations, ideas, and expectations of young people regarding the future during the Covid-19 pandemic? This was the central question in the survey we conducted, and which led to various findings. There were those who paint the future in an apocalyptic way, others who see a world of hope, of social and economic reconstruction that will put solidarity, the environment and work at the center. A moral dimension also emerged from the responses of the interviewees, social responsibility towards human values, respect for others, and above all the desire to participate in political choices. The answers also show a good degree of awareness of the current political difficulties and of the current condition of youth in Italy.

Quali sono le motivazioni, le idee, le aspettative dei giovani riguardo il futuro al tempo della pandemia? Questa è la domanda che ci siamo posti nella nostra ricerca, che ha condotto alla rilevazione di atteggiamenti molto diversi: da quelli che dipingono il futuro in modo apocalittico, ad altri che intravedono un mondo di speranza, di ricostruzione sociale ed economica che metterà al centro la solidarietà, l'ambiente e il lavoro. Dalle risposte degli intervistati emerge anche una dimensione morale, la responsabilità sociale verso i valori umani, il rispetto dell'altro. Accanto a questa anche, e soprattutto, la volontà di partecipazione alle scelte politiche. Dalle risposte si evince inoltre un buon grado di consapevolezza verso le attuali difficoltà politiche e soprattutto verso la situazione in cui versano i giovani oggi in Italia.

Keywords

COVID-19, pandemic, young people, students, participation

COVID-19, pandemia, giovani, studenti, partecipazione

Introduction

The Covid-19 pandemic has brought about many changes in people's everyday lives, expectations, values, and actions, because of its global impact. The present survey was conducted from April to June 2020 and concerns the views of the young on their future, their ability to make plans, and their desire to be involved. The survey included both closed-ended (with a choice of answers) and open-ended questions and it was submitted to a sample of students of Trieste University and other young adults who heard about this project by word of mouth. Respondents to the questionnaire were 355.¹ Despite differences in sex, origin, parents' education and economic condition, we did not find significant differences in the answers with respect to the categories we identified for coding. For this reason, we did not consider it important to specify the general characteristics of the respondent for each answer, although in terms of "social position", such as income, professional status, and education (schooling), our sample can be considered highly representative of the Italian social stratification. Our priority in this case study was not the statistical representativeness of the sample, but the gathering of a collection of significant answers which were interpreted and commented as being of interest to understand the perspectives of the interviewees².

This research starts from the perspectives outlined by Youth Studies, which in recent years have sparked a heated debate on partly new issues and in particular on the analysis of inequality. Among these issues, there are the meaning of youth and being adults, the reconceptualization of inequalities, job insecurity, the extension of higher education levels, the new condition of women (Spanò 2018).

The voice of young people, their desire of recognition and political participation

Participation is a fundamental concept in the democratic life of every country. Historically, it has to do with the legitimacy of a country, and therefore with the ability to

¹ The sample was made up of 355 respondents of which 27% were not university students. 24% were males, 76% females. 91% of the sample was made up of Italians, and only 16% presented their economic situation as difficult. 57% of the individuals in the sample lived with their family and only 16% of them declared to have a strong interest in politics. For further information on see G. Delli Zotti and G. Blasutig (2020).

² We would like to refer to a similar project of the Department of Political and Social Sciences at the University of Trieste in 2016, as part of the European project EUth, Tools and Tips for Mobile and Digital Youth Participation in and across Europe (<https://www.euthproject.eu/>).

verify consensus, and the way people fight – using political tools – against the conditions of inequality that may be present in society. For this reason, participation has both to do with the search for consensus and the struggle against inequality. Participation is therefore a crucial way to the conscious expression of consensus of people over the government institutions. It concerns also how any collective organization acts upon the structure of inequality by questioning the values that support it. When we speak of participation, we refer therefore to two distinct actions: on one hand, the activity of doing politics as a profession; on the other, political participation as the expression of beliefs in civic society (Pizzorno 1970). The purpose of our survey was to register the needs of youth as reaction to the stress brought about by the pandemic and by the consequent government decisions to restrict freedoms and social opportunities. If participation involves being together and feeling as equal, or rather a “combination of two logics of action marked respectively by autonomy and solidarity” (Ceri 1996: 510), we will see how the request for political voice and for community is particularly heartfelt among our interviewees.

Let us move on from the responses to the question “What would you do to make life better in your community?”. The reactions of the young interviewees are very interesting, as they are mostly self-referenced. They reflect their insecurities and social unease, the fear of a world that has marginalized them, the lack of decent jobs, and similar worries. We could say that we are listening to cries of pain due to the perception of a condition of social exclusion:

Young people should be offered jobs and people in their 60s should be made to retire. I would have Italy be governed by more young people and have the current members of parliament retire.

Young people should be helped to find a job.

I would help young people learn how to organize their time, to be passionate about something, to have goals, to better understand themselves in order to prevent the difficulties faced as teenagers.

Centers where young people can be heard should be created and initiatives that involve them in society, making them responsible.

Create situations to help integrate young people into the political and cultural life in the city where I live.

I would work on prevention; I would involve kids and make them feel passionate about something. They are bored and have stopped dreaming.

More activities to turn young people into active citizens and have them participate in their community.

On one hand, these reactions show a demand for respect and both employment and social opportunities, while on the other they highlight the need to be involved and to participate in political choices. The whole of the responses reveals a high degree of awareness of the situation in which the youth is across the country. Seminal works (Almond and Verba 1963; Verba, Nie and Kim 1978) have enlightened the correlation between social status and participation, showing that the higher the social-economic condition of an individual, the greater his/her propensity towards political participation is, and our findings confirm this hypothesis. Many answers have to do with politics and political criticism and express an urgent request for change and social justice:

At national level, I would change the political system and the system of government. The current ones are definitely ineffective both internally and with regard to the provisions and laws that rule our country.

I would change all our politicians.

I would make sure everyone has access to an education (not just to gain technical knowledge but to learn to reason) and to political culture in order to be able to vote with knowledge of the facts.

I would engage in politics and social issues.

I would overturn the Italian political system by making it a true, and not only supposed, democracy, with rights and opportunities where the law is the same for everyone.

I would like to rid our country of all the inequalities linked to the social origin of young people, especially in higher education.

The crisis of politics and the request for good governance through simplification and de-bureaucratization was evident. However, other issues also emerged. These cover different areas of intervention for the improvement of social life and life in communities. The type of interventions requested address issues such as equal opportunities, the environment, the elderly, poverty, disabilities, and immigration. In conclusion, the qualitative data collected highlighted some very interesting sides of both the issue of participation and that of future expectations.

If participation also refers to the public being listened to and to the acknowledgement of requests and opinions, or rather “consultation” (Pellizzoni and Osti 2008), the suggestions offered by the interviewees answering the open-ended questions examined

in the survey are many and very articulate. There was the desire to participate and above to grasp reality, but at the same time we recorded in the respondents the perception of the difficulties to enter the “control room”. We could label the new generations as invisible (Diamanti 1999) or disenchanting (Bontempi and Pocaterra 2007), because of their detachment from participating in a phase characterized by the eclipse of politics and by progressive ebb in the private sector. The youth is progressively withdrawing in a subjective and intimate dimension (Ricolfi 2002), but our findings shows the good will of young people, their eager to be involved again in politics, or at least their regenerated political interest. Furthermore, in contrast with the recent studies on young people and their future after COVID-19 conducted by the Giuseppe Toniolo Institute of Higher Studies (2020), we observed, in spite of the very pessimistic description of their view of the world, as will be seen in the responses that follow below, a strong desire to plan one’s future.

The world after the pandemic

A major impact of the pandemic on people’s lives concerned the way they perceive the future ahead. One of the open-ended questions we asked was: “What do you think our society will be like in the future, after the coronavirus pandemic?”. In sum, three main views emerged as a reaction to this question: an *evolutionary* view, a *static* one, and an *involutionary* one. These views are somewhat related to the psychological traits of the individuals interviewed: optimists believe in a world that will possibly and desirably evolve into a new collective awareness and into greater human development leading to social improvement; realists tend to believe in a continuation of the status quo; pessimists predict a general worsening of the human condition. We will turn now to the analysis of the three positions above mentioned through an interpretation of their meanings and referring to some of the answers provided.

As mentioned above, optimists have an evolutionary view of the post-COVID world. The picture they depict is full of hope. People and their relationships play a crucial role in the improvement of society by means of a system of solidarity in which the importance of our environment, among other things, emerges.

I hope this situation is the starting point of an eventual and actual global project on environmental sustainability.

Greater focus will be placed on the value of our environment and of interpersonal and family relationships. The presence of others in our lives will be more valued. At least I hope so.

Society should adapt in order to face the future challenges that nature, and not only, will confront us with (in-deed, those who are adaptable will also evolve).

The three statements above disclose a moral dimension, or rather a duty of social responsibility with regard to human values, mutual respect, and the love of dear ones. These attitudes imply an inclination to sacrifice as a means towards the required transformation.

I believe and hope that more importance will be given to our values and the little things in life which we used to neglect or put aside, like family, spending time together, feeling united though physically apart, doing good deeds, feeling part and parcel of the same community.

We should all change our habits and bear a greater sense of responsibility towards each other.

This is not what I think but hope. I hope that our future society will have an increased awareness of the problems we face and that we will have the strength to deal with them – not ignore them as we have done till now. We need more solidarity and substance, and less boasting about the things we do not own and less individualism.

Maybe we will manage to adopt a new, less consumerist lifestyle and continue to praise the little but essential things that the quarantine has helped us value: our homes, families, and our loved ones.

Such a moral dimension implies a rethinking of the current economic and social structure on which human relations are currently based. In the words of Moroni and Corradini (2020: 146-147): “It is clear how unsustainable this techno-nihilist capitalism is from an environmental and social point of view. As regards the environment, the universal destination of all goods, justice at a global level, and the individual rights of people are the foundational values of every human being. These values can only be fostered by means of a different kind of development model and a new economy, i.e. an ecological and social market economy”. In such a new ecological and social market, individuals would be accountable in their relationships and exchanges, provided that it is capable of combining economic growth with justice and solidarity within a new kind of economic behaviour (Rusconi 2006). In the following set of answers, one interviewee describes a sort of collective catharsis which, because of social impact of the virus, will help people (finally) gain a profound understanding of the value of our existence:

I believe many people will make drastic changes in their lives. They will change jobs, homes (obviously, if this is financially possible). Some people will leave their partner because they no longer feel good together, etc. I believe a lot will change for all of us.

This vision of a collective rebirth seems to coincide with a sort of “cultural leap”, which critics of the neoliberal paradigm aspire to (Bortolotti 2013). On the opposite, realists believe nothing will change. Human nature and the behaviour of mankind will not change very easily and everything will go back to the way it used to be. History will repeat itself endlessly, following the same script. After all, people tend to be traditional and habits are hard to break. The good things learned in this period will soon be forgotten. Realists seem to view human nature pragmatically and with a bit of disillusioned resignation while seeing themselves lacking any sort of enthusiasm or inspiration for the future. In principle, the current socio-economic paradigm is unlikely to be any different, even when there is a need for change.

I believe our lives will go back to the way they used to be as the nostalgia for our old routines can be easily perceived. This “return to everyday life” will regard both the good and bad things in our daily lives, especially pollution.

People will soon forget the little that has been learned.

At first, people will cherish the little things in life more; but as time goes by, that will change and everything will go back to the way it used to be.

Ideological change might take place. It is hardly likely from my point of view – albeit desirable on my part [...], that this consumerist capitalist neoliberalism will change at all: profit will be the only religion admitted and granted ideologically.

We are not capable of being better beings. I do not think we will be any better after all that we have been through. Even after the two world wars and the many conflicts in the world it had been claimed that everything would be different but nothing changed. We will not learn anything this time either. It is in our nature to quickly forget past tragedies and to stick to the status quo.

Lastly, the scenarios depicted by pessimists are negative as they predict an involution of history after the pandemic. Their vision features a future dominated by fear, a reactionary transformation that will make people unhappier, and principally, an unavoidable economic crisis, coupled with a crisis of democracy and values. Overall, a nightmarish scenario is described – an alienated world in which the situation might become uncertain, chaotic, and contentious thus feeding authoritative drives and the implementation of force on part of public authorities:

We will find ourselves living in a society controlled by fear and in the middle of a new economic crisis.

We will need each other less and everyone will be more afraid.

Cash crises, growth of nationalisms, and conflicts with Europe unless it provides a strong response.

Nothing will be the same again. We will all have more fear and there will be a huge economic crisis. Many companies have closed already or will close.

I believe people will grow even more skeptical regarding the legitimacy of institutions. In Italy, I believe that abstentionism will grow. After a period of recession, an economic boom might follow in countries that are more stable and advanced. I am doubtful about Italy, which will suffer the crisis long term.

People will be emotionally and physically distant from each other long term due to the fear of contagion. Egoism will prevail due to the economic difficulties the pandemic is causing in our country.

[...] our fragile democracy in Italy is at huge risk: the dormant authoritarian drives that revealed themselves during the health emergency, on the left as well unfortunately. Take for instance the questionable “constitutionality” of the Prime Minister’s decrees, the scarce or total lack of involvement of Parliament, Democratic Party governors invoking the use of flame throwers, the press at the service of the powerful establishment, the offensive against runners, balcony-style sheriffs, etc.. I am afraid that in the near future we will witness the introduction of tracking systems and “social credit” systems, such as those used in China: a disturbing technological “middle age” is looming. I hope people, regardless of their political alignment, gain awareness of the risks the situation poses.

We will experience one of the greatest crises ever seen and everything will change: “I believe we are facing a second “attack on the Twin Towers”; “I believe things will go from bad to worse. Oppression is the key word in Phase 2. The government seems to prefer us in a state of fear and ignorance. There is no such thing as real justice. No one seems to have actually understood the rules, so people do as they please. Rules are strictly enforced or violations are overridden with indifference. This will lead to, as is already happening, people feeling confused and obsessed with rules which, as always, the government issues not make to benefit its people [...], but politicians themselves.

Unfortunately, I fear the world will be even more subjugated by populism, by anti-scientific thinking, by trends towards the reassessment of sovereignty; in general, those in each of these groups will isolate themselves and despise others. This will be yet another excuse for creating borders... I fear this very much.

What will my future be like?

Answers to the two open-ended questions on the future (one on the situation in general and the other concerning personal attitudes) were extremely interesting as they helped us understand the different perception of reality by people, with regard to the world in general and to one's personal future plans. The first question was about what the future in general will be like after COVID-19. Responses were a sort of cacotopia, or rather a description or representation of reality in an imaginary but predictable (based on present trends) future, perceived as negative or highly negative, in which an undesirable life experience is foreshadowed – a bit like in Huxley's *Brave New World*. In the second question, based on a real personal project, the respondents showed a greater inclination to outline a potential experience where the overall situation is not heavily altered. The difference between the two perceptions is extremely meaningful. A personal life project is a fundamental emotional anchor that instils inner security and strengthens personal skills. This is also associated with a spirit of adaptation, the willingness to react resiliently to uncertainty and adverse events.

The general spirit that we gathered from these interviews is masterfully described in the words of a young student:

I do not believe my future plans will be any different. I will continue my studies in order to pursue a university degree. However, this virus has definitely taught me to cherish my family, the moments we spend together, my home, my garden so much more as well as to value more the people that surround me. Indeed, it is only when we are denied certain things that we fully understand how precious they are.

Adaptation skills seemed to permeate the consciences of the interviewees to a great extent, together with their ability – now acquired – in this era, to deal with increasing uncertainty (Spanò 2018):

I will adapt to the social changes that come to be by changing the strategies and tools I use to reach my goals, at least until I set other ones for myself following the new normal.

I will do my best to adapt to the situation and try to reinvent myself for the occasion.

My life project will not change. I am convinced of the goal I am pursuing by studying Political Science. Therefore, I believe things for me will continue quite similarly to the way they were before, even though I might be inclined to do more.

What is very remarkable is the interviewees' awareness of the present moment. The experiences gathered in these times of pandemic have taught people to live the present

to the full and with awareness, like a springboard for future life projects. It is in this context that we see the availability, or perhaps the willingness, to participate in civic and political activism.

After having given it much thought, I believe I will choose a party or a political movement to join and where to start militating (but the left seems to be lifeless). As for the rest, as I try to pursue my degree, all I see are unstable precarious jobs, temporary employment, seasonal work, or whatever else is available.

I will try to be more active as a citizen.

It comes as no surprise that many young interviewees face the future with anxiety, fear, and uncertainty, especially when they think of the implications of the current crisis on the economy and employment. Nevertheless, this rarely leads to abandonment, discouragement, and surrender. Generally speaking, the young interviewees show that they want to keep the bar steady and straight as regards their personal life projects (often imagining themselves abroad), an independent lifestyle, a home, steady relationships, and a family of their own:

I had a lot of projects in place for this year, in connection with my education and more. I am a fresher in university and honestly things couldn't have gone worse. However, we cannot cry over spilt milk; on the contrary, we need to roll up our sleeves and work even harder.

In the short term I will focus on my studies, observe the political and economic dynamics around me at this particular time of our lives; later on I will not think twice when it comes to looking for a job abroad if in Italy there continue to be unemployment, debt, and if cuts in public spending continue to persist.

Many jobs will be at risk, but my life project will not be much different.

Conclusion

It is interesting to see how the responses gathered among the young women we interviewed are widely anchored to traditional models. Many of them see at the center of their future marriage, children and family commitments. On the contrary, young men seem to put a job first, thus making the difference between young men's and women's responses quite noticeable.

I would like to graduate and have a job, at least until I get married ... (female)

I think if I have children I will leave my job to dedicate myself to the family. (female)

I would like to find a good job that satisfies me and then start a family. (male)

Women's expectations are strongly affected by the deeply rooted stereotypes that characterize the dominant culture; furthermore, in a society where the burden of the family is still mostly shouldered by them, the prospect of social and work realization fades considerably when experiencing maternity or in times of economic crisis. Indeed, gender is also relevant when determining a person's state of vulnerability. As a matter of fact, women tend to feel that their future life projects are more at risk than men's (Saraceno and Naldini 2013) and unfortunately in the period of the pandemic it is women who pay the highest price. According to a survey, in Italy 67% of women versus 55% of men believe that their future plans are at stake. The gender gap is smaller than in the other European countries contemplated in the survey, especially in France, where the gap is close to nil (Rosina e Luppi 2020: 4). It should be taken into consideration that the employment rate among women in Italy is the lowest in Europe (49.5%). In addition, women, who are the weakest subjects on the labor market – with lower wages and in greater numbers in the least-paid sectors – are affected by the pandemic to a greater extent than men and will experience a further reduction of their capacity for autonomy and self-determination due to this event (Ferraio and Profeta 2020).

However, if personal life projects – even if differentiated by gender and characterized by consolidated cultural stereotypes – demonstrate a positive attitude and a willingness to participate in the growth of society and personal fulfillment, the visions of the future are pessimistic. Fear is present in many interviews. Many respondents foresee a future where the economic and social crisis will negatively affect democracy and values. The future time is not promising well and these young people seem to be aware of it.

Bibliography

- Almond, G. A. and S. Verba
1963 *The Civic Culture*, Princeton, Princeton University Press.
- Bontempi, M. and R. Pocaterra
2007 *I figli del disincanto. Giovani e partecipazione politica in Europa*, Milano, Bruno Mondadori.
- Bortolotti, B.
2013 *Crescere insieme per un'economia giusta*, Roma-Bari, Laterza.
- Ceri, P.
1996, *Partecipazione sociale*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, pp. 508-516.
- Delli Zotti, G. and G. Blasutig
2020 *Di fronte al futuro*, Torino, Harmattan.
- Diamanti, I.
1999 *La generazione invisibile. Inchiesta sui giovani del nostro tempo*, Milano, Il Sole 24 Ore.
- Ferrario, T. and P. Profeta
2020 *Covid: Un Paese in bilico tra rischi e opportunità. Donne in prima linea*, Milano, Laboratorio Futuro, Istituto Toniolo.
- Huxley, A.
1932 *Brave New World*, London, Chatto & Windus.
- Istituto Giuseppe Toniolo
2020 *La condizione giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2020*, Bologna, Il Mulino.
- Moroni, M. and F. Corradini
2020 *Giovani, lavoro e famiglia. Pensiero e azione sociale delle Acli nelle Marche*, Ancona, ACLI Marche.
- Pellizzoni, L. and G. Osti
2008 *Sociologia dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino.
- Pizzorno, A.
1970 'An introduction to the theory of political participation', *Sage Journal*, 1.
- Ricolfi, L.
2000 Tre variabili, *Introduzione all'analisi multivariata*, Milano, FrancoAngeli.
2002 *L'eclissi della politica*, in Buzzi C., Cavalli A. e de Lillo A. (a cura di), *Giovani del nuovo secolo. Quinto rapporto Iard sulla condizione giovanile in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Rosina, A. and F. Luppi
2020 *Covid-19: Rischio tsunami sui progetti di vita dei ventenni e trentenni italiani. I progetti interrotti e il futuro sospeso delle giovani generazioni*, Milano, Istituto Giuseppe Toniolo di Studi Superiori.

Rusconi, G.

2006 *Il bilancio sociale: economia, etica e responsabilità sociale dell'impresa*, Roma, Ediesse.

Saraceno, C. and M. Naldini

2013 *Sociologia della famiglia*, Bologna, Il Mulino.

Spanò, A.

2018 *Studiare i giovani nel mondo che cambia. Concetti, temi e prospettive negli Youth Studies*, Milano, FrancoAngeli, Milano.

Verba, S., N.H. Nie and J. Kim

1978 *Participation and Political Equality: A Seven Nation Comparison*, New York, Cambridge University Press

About the Author

Ornella Urpis is Lecturer in Sociology at the Department of Political and Social Sciences, University of Trieste. Her research interest currently focus on Social Integration, Cultural Identity, Gender Studies, Migrations. On these topics, she has recently published: *Identità in cammino. Esperienze e significati del pellegrinaggio*, Milano, Franco Angeli (2020), *La salute sessuale e riproduttiva delle donne migranti. Una prospettiva transfrontaliera*, Milano, Franco Angeli (2020), *Indicatori di salute e di integrazione per lo sviluppo di nuove politiche sociali*, Trieste, EUT (2019), 'Sexual and Reproductive Health as an Indicator of Social Integration: The Obstacle of a Patriarchal Culture and Forced Marriage' in *Migrant Communities*, Koper, University of Primorska Press (2019).

ORNELLA URPIS

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa, 1Trieste, 34127, Italy.

e-mail: ORNELLA.URPIS@dispes.units.it

Youth and International Relations in the Time of Covid-19

I giovani e le relazioni internazionali al tempo del Covid-19

Moreno Zago

Abstract

The health crisis generated by the pandemic spread of the Covid-19 virus in spring 2020 had an impact not only on people's values and lifestyles, economic growth and social reorganization, but also on international relations among states: the European Union appeared weak and fragmented; the US attacked China for having kept silent about the risk of contagion and accused it of producing the virus in a laboratory; developing countries were abandoned in a situation of serious shortage of health facilities and the World Health Organization has shown that it did not have the decision-making and financial instruments to act. In this context and in the midst of a health emergency, the author administered an online questionnaire from which he extrapolated, for this contribution, only the answers of the youth sub-sample. These were submitted to an analysis of the principal components and the results related to some socio-attitudinal variables: sex and political orientation. The data reveal, on the one hand, within the European Union, the perception of the spread of Euro-scepticism and populism and the increase of isolation and competitiveness among the states, to be responded to with new goals and mechanisms for the functioning of the Union; on the other hand, the need for post-emergency management in solidarity with developing countries, with greater investment in research and health systems and greater recognition of the WHO.

La crisi sanitaria generata dalla diffusione pandemica del virus Covid-19 nella primavera del 2020 ha avuto un impatto non solo sui valori e sugli stili di vita delle persone, sulla crescita economica e sulla riorganizzazione sociale, ma anche sulle relazioni internazionali tra gli stati: l'Unione europea è apparsa debole e frammentata al suo interno; gli Usa hanno attaccato la Cina per aver taciuto del rischio contagio e accusandola di aver prodotto il virus in laboratorio; i paesi in via di sviluppo sono stati abbandonati in una situazione di grave carenza delle strutture sanitarie e l'Organizzazione mondiale della sanità ha mostrato di non possedere gli strumenti decisionali e finanziari per operare, dimostrandosi anche indecisa sul da farsi. In questo contesto e in piena emergenza sanitaria, l'autore ha somministrato un questionario online da cui ha estrapolato per questo contributo le sole risposte del sub-campione dei giovani. Queste sono state sottoposte all'analisi delle componenti principali e le risultanze incrociate con alcune variabili socio-attitudinali: sesso e orientamento politico. I dati fanno emergere da un lato, all'interno dell'Unione europea, la percezione della diffusione dell'euroscetticismo e del populismo e dell'aumento dell'isolamento e della competitività tra gli stati, a cui rispondere con nuovi obiettivi e meccanismi di funzionamento dell'Unione; dall'altro lato, la necessità di una gestione solidale del post-emergenza nei confronti dei paesi in via di sviluppo con maggiori investimenti nella ricerca e nei sistemi sanitari e un maggior riconoscimento dell'Oms.

Keywords

Youth, International relations, Covid-19, Latent dimensions, Expectations
Giovani, Relazioni internazionali, Covid-19, Dimensioni latenti, Aspettative

Tensioni e incertezze di fronte alla pandemia: il quadro generale

A seguito della diffusione della nuova infezione da Coronavirus, l'11 marzo 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) dichiara la pandemia, nonostante continui a sostenere che possa ancora essere controllata. Dopo settimane di titubanze scientifiche e politiche, l'emergenza sanitaria così ufficializzata rivoluzionerà, nei mesi successivi, non solo la quotidianità delle persone, il modo di lavorare, interagire, comunicare e spostarsi (e i diritti a questi collegati) ma anche il ruolo dei governi e delle organizzazioni internazionali, le relazioni tra gli stati, tra gli enti amministrativi interni agli stessi e con la società civile che, soprattutto, nelle fasi iniziali della pandemia, non hanno dato esempio di compattezza e concordanza d'intenti.

Nei primi mesi sono mancate delle linee guida forti e coerenti da parte delle organizzazioni sovranazionali – l'Oms *in primis* – che non hanno fornito certezze, tranquillizzato le popolazioni e supportato i singoli governi nella gestione emergenziale. Gli stati hanno confermato il loro ruolo di attore centrale anche nella lotta contro il virus e i confini, per quanto esecrati e iniqui – o inutili nel caso della diffusione di un virus –, sono diventati lo strumento per attuare le misure di quarantena. La loro chiusura a una mobilità inter- e infra-statale, seppur temporaneamente e per ragioni sanitarie, è stata uno schiaffo ai diritti e ai trattati internazionali sulla libertà di movimento, tra cui quello di Schengen. Inoltre, i numerosi tentativi di alcuni stati europei – come Spagna e Italia – di ottenere una risposta comune alle conseguenze economiche delle misure di contenimento in sede di Unione europea, si sono scontrati con il veto di altri paesi – come l'Olanda – mettendo in discussione i principi di comunanza e solidarietà europea e favorendo le logiche nazionali. Nel corso della crisi sanitaria ha sorpreso il comportamento passivo di molti stati europei e della stessa Unione europea verso l'Italia che ha, invece, trovato sostegno da parte di nazioni extra-europee, come Cuba, Albania, Russia e la stessa Cina.

Se inizialmente, a livello nazionale e sovra-nazionale, ci sono state delle disorganizzazioni e tensioni, a livello di società civile i comportamenti sono stati (e riconosciuti) decisamente più virtuosi. In Italia, si è assistito a un incremento di attività di volontariato di carattere spontaneo avviate dai residenti di quartieri e di piccoli centri abitati o dalle associazioni culturali e religiose e finalizzate ad assistere chi non era in grado di procurarsi i beni di prima necessità. La permanenza forzata in casa è stata l'occasione per riscoprire valori e sentimenti dimenticati, il senso del dovere civico, di appartenenza a una comunità (il condominio, il quartiere, il paese) e di solidarietà verso le persone più fragili e verso chi stava combattendo in prima linea: medici e infermieri. Come scrive Risso (2020: 16): «L'esperienza della pandemia ha sollecitato nelle persone una ricerca del proprio sé autentico, una spinta alla dimensione più naturale, meno plastificata di noi stessi e delle nostre storie».

A livello globale, la pandemia ha rappresentato una nuova variabile nel sistema delle relazioni internazionali (Palamara 2020) con paesi che si sono indeboliti sul fronte internazionale per contrastare la crisi sanitaria, sociale ed economica interna e rispondere alle necessità dei propri cittadini. Analizzando la stampa nazionale e internazionale dei mesi iniziali, si possono individuare una serie di problematiche che fanno riferimento alle fasi di *pre*, *in itinere* e *post*-pandemia.

Nella fase di pre-pandemia si evidenziano i seguenti aspetti:

- *Sottovalutazione del problema*: c'è stata una sottostima del rischio pandemico e delle raccomandazioni dell'Oms; inoltre, si sono investite poche risorse in passato per far fronte a questo tipo di emergenze.
- *Responsabilità della Cina*: alla Cina si è criticato il ritardo con cui ha comunicato la crisi sanitaria interna e si è posto il dubbio sull'affidabilità dei dati dei contagiati comunicati.

Più complessa è la valutazione su quanto stava accadendo nella fase *in itinere*, evidenziando diverse tematiche:

- *Mancanza di potere dell'Oms*: l'emergenza ha evidenziato i limiti dell'Oms, quali la mancanza di fondi e di potere decisionale e l'incapacità di imporsi come organismo supremo.
- *Mancanza di una gestione unitaria*: l'emergenza ha evidenziato la debolezza di una *governance* globale sanitaria; gli stati hanno agito in maniera individuale e non coordinata con gli altri stati; si è sentita l'assenza dell'Unione europea.
- *Più confini e meno mobilità*: le misure di prevenzione e contenimento della diffusione del virus hanno portato gli stati a chiudere le frontiere e a limitare gli spostamenti oltre i confini nazionali (es. i paesi dell'area Schengen); in alcuni casi, si ha avuto l'impressione che le chiusure siano state il pretesto per affermare una determinata posizione politica e ideologica (es. gli Usa).
- *Egoismo e indifferenza*: l'isolazionismo politico e sociale è prevalso su tutto; i paesi economicamente più deboli rischiavano di essere abbandonati; l'emergenza ha generato un rafforzamento dell'identità regionale.
- *Discriminazioni e pregiudizi*: la situazione emergenziale ha accentuato i pregiudizi e le differenze sociali ed etniche colpendo gli anziani, i lavoratori precari, le fasce deboli della popolazione e gli stranieri (es. la comunità cinese) ritenuti responsabili della diffusione del virus.

- *Senso di appartenenza*: l'emergenza ha fatto riscoprire il senso del dovere civico e di appartenenza a una nazione, a un luogo o a una comunità.
- *Disaffezione verso la Ue*: dall'Unione europea ci si aspettava di più; ha avuto un comportamento passivo e mostrato una carenza di solidarietà e incapacità di prendere decisioni all'unanimità; è entrato in crisi il sentimento comune di Unione che potrebbe portare a esacerbare atteggiamenti euroscettici.
- *Ruolo degli Usa*: in questa crisi gli Usa non hanno giocato un ruolo da protagonista; il ritardo con cui è stato riconosciuto il problema, la minimizzazione degli effetti e il sistema sanitario che ha allontanato le fasce fragili hanno indebolito il presidente Trump.
- *Ruolo della Cina*: la Cina, prima degli altri stati, è lentamente tornata alla normalità e si apprestava a rilanciare la sua economia in un momento in cui i mercati azionari occidentali stavano collassando.
- *Smart working e Ict*: c'è stata una rivalutazione dell'importanza della tecnologia nel lavoro e per avvicinarci (virtualmente) ai nostri affetti; l'individuo ha scoperto nuovi modi di comunicazione e interazione che andranno a rafforzare notevolmente le relazioni *on line*.
- *Ruolo dell'informazione*: l'informazione mediatica ha svolto un ruolo quasi terapeutico ma l'esplosione della malattia ha riversato sui *social* ondate di *fake news* che hanno continuato a radicarsi in diversi strati della società; coloro che controllano i *social networks* e il campo dell'informazione potrebbero essere altri attori protagonisti dello scenario internazionale post-Covid-19.

Infine, nella fase di post-pandemia, si sottolineano questi elementi:

- *Emergenza economica*: superata l'emergenza sanitaria, gli stati dovranno fare i conti con la crisi economica che ne conseguirà; sarà fondamentale introdurre robusti piani di investimenti europei, l'introduzione dei "Corona-bonds" o una nuova Bretton Woods.
- *Isolazionismo economico*: se non arriverà una risposta di cooperazione a livello internazionale, le persone si riconosceranno sempre più in ideologie fortemente indirizzate alla chiusura dei commerci e dei confini, per favorire le industrie nazionali e il lavoro sul proprio territorio d'origine.
- *Rete internazionale*: l'emergenza ridefinirà le priorità mondiali portando a un globale avvicinamento i vari stati; si dovrà creare una rete internazionale con maggior

cooperazione, supporto materiale ed economico e trasparenza, nelle situazioni di emergenza.

- *Attenzione ai paesi in via di sviluppo*: l'emergenza accentuerà il divario tra i paesi ricchi e i Pvs; saranno, infatti, i paesi sottosviluppati a risentire di più del rallentamento economico; c'è la necessità di una maggiore solidarietà e cooperazione come strategia nelle relazioni internazionali con questi paesi.
- *De-globalizzazione*: la crisi ha dato una forte frenata al processo di globalizzazione ed ha evidenziato la fragilità e la rivalità nelle relazioni internazionali; il commercio internazionale non sarà più lo stesso dopo questa pandemia.
- *Nuovi equilibri geo-politici*: la crisi ha evidenziato l'emergere di nuovi equilibri causati dagli aiuti provenienti da paesi fuori dalle alleanze tradizionali come Cina, Cuba, Russia, dallo scontro politico, ideologico e commerciale tra Stati Uniti e Cina, dall'interesse della Cina per l'Africa.
- *Nuovi modelli di Ue*: la situazione emergenziale rischia di sgretolare le fondamenta del sistema europeo; la sfida che l'Unione europea dovrà affrontare richiederà un nuovo coordinamento istituzionale e l'elaborazione di una nuova politica economico-fiscale.
- *Sistemi sanitari più efficienti*: per la prevenzione di eventuali nuove epidemie sarà fondamentale potenziare gli investimenti nel sistema sanitario, soprattutto nei paesi in via di sviluppo; il virus durerà ancora per molto tempo.
- *Ruolo dell'Oms*: l'emergenza ha evidenziato la necessità della presenza di un'istituzione sanitaria forte, indipendente e globale in grado di combattere l'avvento di altre malattie infettive; l'Oms dovrebbe diventare l'attore o l'interlocutore principale nella gestione delle pandemie.
- *Società civile e reti di solidarietà*: l'emergenza rivaluterà il ruolo della società civile; si assiste a una maggiore diffusione dell'attivismo a livello locale, alla riscoperta di una solidarietà spontanea, alla creazione di reti formali o informali di supporto e aiuto.
- *Nuovi stili di vita*: l'individuo si accorgerà che molte delle abitudini non sono così necessarie e l'emergenza ha contribuito alla riscoperta di valori ormai persi; tuttavia, in mancanza del contatto umano, la cultura dell'individualismo si potrebbe rafforzare.
- *Ruolo della ricerca*: la collaborazione internazionale nella ricerca sarà fondamentale per riuscire a ottenere dei risultati nel più breve tempo possibile; ciò che risulta

imprescindibile è il ruolo dell'*expertise* che, in questi ultimi tempi, ha visto un declino agli occhi dell'opinione pubblica.

Attraverso una *survey*, questo articolo fotografa i primi mesi della pandemia, quelli del *lockdown* (febbraio-maggio) e raccoglie le riflessioni da parte dei giovani sulle relazioni internazionali maturate in quel contesto di novità, preoccupazione, disorientamento e incertezza.

Le dimensioni latenti delle relazioni internazionali

Il questionario relativo all'impatto dell'emergenza sanitaria sulle relazioni internazionali è stato somministrato a un campione di studenti iscritti ai corsi di laurea dell'ateneo giuliano¹. Il campione è composto da 215 studenti, in prevalenza di corsi di laurea/post-laurea del dipartimento di Scienze politiche e sociali (38%) o frequentanti corsi in materie socio-economico-politiche (14%); consistente è anche la quota di studenti iscritti a corsi in materie umanistiche (30%) e scientifiche (11%). La componente femminile è predominante: 67% e oltre il 50% risiede nel Friuli Venezia Giulia. Politicamente il campione è orientato a sinistra (63%; centro, 14%; destra, 23%) e segue con abbastanza (39%) o molto (35%) interesse i temi della politica internazionale mentre è poco attivo sul fronte del volontariato: il 44% degli intervistati non svolge alcuna attività e il 35% raramente; solo il 21% ne fa abbastanza spesso o costantemente.

L'analisi dei dati non sarà svolta sulle percentuali di risposta ma sulle dimensioni latenti delle relazioni internazionali al tempo del Covid-19 che emergono dall'elaborazione delle 58 variabili dipendenti incluse nel questionario. L'individuazione delle dimensioni latenti è stata effettuata applicando il metodo delle componenti principali con rotazione varimax. La misura di adeguatezza campionaria di Keiser-Meyer-Olkin ha fornito il valore 0,667 e la significatività del test di sfericità di Bartlett il valore 0,000 e confermano l'adeguatezza della matrice di correlazione e l'applicabilità dell'analisi fattoriale. L'analisi delle componenti principali ha estrapolato 19 dimensioni che spiegano il 67% della varianza complessiva. Per ciascuna dimensione si procederà a sintetizzarne il significato, riportando altresì le saturazioni (o pesi fattoriali) superiori a |0,300|, i valori della media aritmetica (μ) e della deviazione standard (σ) del campione complessivo.

¹ Il questionario è stato elaborato all'interno dell'insegnamento di Sociologia delle relazioni internazionali tenuto dallo scrivente nel corso di laurea magistrale in Diplomazia e cooperazione internazionale dell'Università di Trieste e somministrato *on line* con Google Forms attraverso i *social networks* degli studenti nel periodo di fine aprile-metà maggio 2020. Le risposte dei giovani sono l'estrapolazione di un campione più ampio che include anche le altre fasce di età.

Dimensione I – Incisività degli interventi di cooperazione internazionale

La prima dimensione include sette item specifici in tema di cooperazione internazionale. Particolare attenzione è attribuita al rafforzamento del ruolo dell'Oms e all'incremento delle politiche di cooperazione internazionale da parte dei singoli stati o di una gestione sovranazionale. Anche il ruolo delle Ong viene riconosciuto come importante. Gli interventi dovranno riguardare gli aiuti a fondo perduto, la revisione dei meccanismi del commercio internazionale a vantaggio dei paesi più poveri e gli investimenti nei sistemi sanitari di questi ultimi.

Item	Pesi	μ	σ
I paesi più avanzati dovranno investire nei sistemi sanitari dei paesi più poveri	0,723	2,88	0,78
I paesi più avanzati dovranno aumentare le politiche di cooperazione internazionale	0,719	3,22	0,66
I paesi più avanzati dovranno rivedere i meccanismi del commercio internazionale a vantaggio dei paesi più poveri	0,691	2,92	0,75
I paesi più avanzati dovranno aiutare a fondo perduto le economie dei paesi più poveri	0,643	2,76	0,78
Il ruolo delle Organizzazioni non governative dovrà essere rafforzato	0,594	2,87	0,89
Il ruolo dell'Organizzazione mondiale della sanità dovrà essere rafforzato	0,536	3,32	0,77
Le politiche di cooperazione internazionale dovranno essere gestite a livello sovranazionale	0,517	3,04	0,72

Varianza spiegata = 6,1%. Valori medi su scala 1 Per niente, 2 Poco, 3 Abbastanza, 4 Molto

Dimensione II – Più salute, ricerca e socialità

La seconda dimensione mette assieme due tendenze forti: gli investimenti nella sanità e nella ricerca e la valorizzazione dell'elemento sociale. I giovani sono fiduciosi che, una volta terminata la crisi, gli stati investiranno più risorse nei rispettivi sistemi sanitari e nel settore della ricerca, dando maggior credito al ruolo dell'*expertise* medico-sanitario su quello politico. Ritengono, inoltre, che all'Oms si attribuiranno

maggiori poteri e risorse per affrontare nuove emergenze sanitarie e si creerà una rete di attori statali e sovranazionali finalizzata a gestire meglio queste emergenze. Infine, credono che gli stili di vita delle persone saranno trasformati, più attenti ai bisogni essenziali e alle relazioni umane che porteranno al consolidamento delle reti formali e informali create nell'ambito della società civile.

Item	Pesi	μ	σ
Terminata la crisi, gli stati investiranno di più nei loro sistemi sanitari	0,795	2,71	0,73
Terminata la crisi, gli stati investiranno maggiormente nella ricerca	0,732	2,46	0,70
Terminata la crisi, gli stili di vita delle persone saranno maggiormente orientati alle relazioni umane, alla riscoperta di nuovi valori, all'acquisto prevalente di beni necessari, ecc.	0,606	2,34	0,79
Terminata la crisi, all'Organizzazione mondiale della sanità saranno dati maggiori poteri e risorse per affrontare nuove emergenze sanitarie	0,579	2,45	0,72
Terminata la crisi, la politica riconoscerà il ruolo imprescindibile dell'expertise	0,569	2,39	0,64
Terminata la crisi, si assisterà a un consolidamento delle reti informali e formali create nell'ambito della società civile (diffusione dell'attivismo)	0,472	2,56	0,66
Terminata la crisi, si creerà una rete di attori statali e sovranazionali finalizzata a gestire meglio specifiche emergenze sanitarie	0,468	2,62	0,72
L'isolamento sta portando a riscoprire sentimenti e valori civici e a rafforzare il senso di appartenenza a un luogo o a una identità	0,457	2,68	0,80

Varianza spiegata = 5,8%. Valori medi su scala 1 Per niente, 2 Poco, 3 Abbastanza, 4 Molto

Dimensione III – Per una diversa Unione europea

I giovani sono molto critici nei confronti dell'Unione europea, accusata di non aver gestito adeguatamente la crisi, di non aver dimostrato un'unità di intenti e di aver lasciato l'Italia ad affrontare l'emergenza in solitudine. È forte opinione che, terminata la crisi, l'istituzione europea dovrà ri-vedere i propri obiettivi e i meccanismi di funzionamento e di solidarietà.

Item	Pesi	μ	σ
L'Italia è stata abbandonata dall'Unione europea	0,820	2,44	0,84
L'Unione europea si è dimostrata disunita e incapace di adottare tutele per gli stati più colpiti	0,742	3,01	0,74
L'Unione europea ha affrontato adeguatamente la crisi	-0,730	1,82	0,68
Terminata la crisi, l'Unione europea deve ri-formulare obiettivi, regole e modelli di funzionamento, di collaborazione e di sviluppo	0,356	3,50	0,62

Varianza spiegata = 4,6%. Valori medi su scala 1 Per niente, 2 Poco, 3 Abbastanza, 4 Molto

Dimensione IV – Aumento delle diseguaglianze ed euroscetticismo

La crisi ha evidenziato come non ci sia stata una vera e propria cultura europeista diffusa nelle istituzioni nazionali e come l'Unione europea si sia piegata alle volontà degli stati. È opinione diffusa che la situazione emergenziale rafforzerà lo scetticismo nei confronti delle istituzioni europee che sarà, a sua volta, accentuato dalle conseguenze della crisi sulle fasce più deboli della popolazione. La crisi enfatizzerà le disparità sociali e porterà le persone a essere più diffidenti.

Item	Pesi	μ	σ
La crisi sta evidenziando le disparità ed accentuando le differenze sociali ed etniche	0,690	3,21	0,84
Nella gestione Ue della crisi, questa ha evidenziato come non ci sia una vera propria cultura europeista comune	0,589	3,23	0,83
La crisi peggiorerà la condizione delle fasce deboli: anziani, lavoratori precari, immigrati stranieri, senza tetto, ecc.	0,588	3,62	0,59
La crisi porterà le persone a essere più diffidenti	0,544	3,17	0,71
Nella gestione Ue della crisi, questa è piegata sempre più alle volontà dei singoli stati	0,469	2,86	0,79
Nella gestione Ue della crisi, l'euroscetticismo ne uscirà rafforzato	0,320	2,89	0,89

Varianza spiegata = 4,3%. Valori medi su scala 1 Per niente, 2 Poco, 3 Abbastanza, 4 Molto

Dimensione V – Debolezza dell'Organizzazione mondiale della sanità

Gli studenti sono abbastanza convinti che l'Oms non sia stata in grado di intervenire efficacemente nella gestione dell'emergenza sanitaria. Ciò è dovuto principalmente alla mancanza di potere, di risorse e del mancato supporto dei singoli stati.

Item	Pesi	μ	σ
L'Oms non ha il potere per intervenire efficacemente nella gestione della pandemia	0,771	2,74	0,86
L'Oms non è supportata adeguatamente dagli stati	0,709	2,81	0,81
L'Oms non ha risorse adeguate ad affrontare la sua missione	0,681	2,44	0,83
L'Oms non ha sufficiente credibilità da parte della gente	0,506	2,37	0,94

Varianza spiegata = 4,0%. Valori medi su scala 1 Per niente, 2 Poco, 3 Abbastanza, 4 Molto

Dimensione VI – Aumento dell'isolamento e competitività tra stati europei

I giovani concordano con l'idea che la crisi sanitaria porterà gli stati a isolarsi e, al contempo, a ridurre la loro dipendenza internazionale (una sorta di autarchia). Tutto ciò comporterà delle relazioni tra stati più competitivi (e meno stabili) e, anche a causa della gestione confusa dell'Unione europea, a forme più accentuate di nazionalismo e populismo.

Item	Pesi	μ	σ
La crisi sta portando gli stati a adottare sempre più politiche isolazioniste	0,728	2,69	0,74
Terminata la crisi, le relazioni internazionali tra i principali attori saranno più fragili e più competitive	0,588	2,88	0,63
Terminata la crisi, gli stati diminuiranno la loro dipendenza internazionale, così da poter sopravvivere anche solamente con le risorse reperibili internamente	0,383	2,15	0,67
Nella gestione Ue della crisi, la carenza di solidarietà condurrà al populismo e al nazionalismo	0,321	2,90	0,84

Terminata la crisi, l'Unione europea dovrà ri-formulare obiettivi, regole e modelli di funzionamento, di collaborazione e di sviluppo	0,319	3,50	0,63
---	-------	------	------

Varianza spiegata = 3,9%. Valori medi su scala 1 Per niente, 2 Poco, 3 Abbastanza, 4 Molto

Dimensione VII – Incapacità dell'Organizzazione mondiale della sanità

Nella V dimensione era stata evidenziata la mancata capacità di incisività dell'Oms; in questa, invece, si sottolinea la sua incapacità in fase preventiva (previsionale della pandemia) e in quella gestionale, non fornendo da subito delle linee guida chiare. Questo comportamento ha portato a una perdita di credibilità da parte dei cittadini in generale.

Item	Pesi	μ	σ
L'Oms non ha saputo prevedere la pandemia	0,757	2,49	0,83
L'Oms non ha fornito da subito delle regole lineari e chiare	0,711	2,64	0,90
L'Oms non ha sufficiente credibilità da parte della gente	0,428	2,37	0,94

Varianza spiegata = 3,8%. Valori medi su scala 1 Per niente, 2 Poco, 3 Abbastanza, 4 Molto

Dimensione VIII – Tempi lunghi di uscita dalla crisi economica

Il campione ritiene siano necessari tempi lunghi (superiore ad un anno) per uscire dalla crisi economica causata dalla pandemia, sia per l'Unione europea, sia per l'Italia.

Item	Pesi	μ	σ
Tempo necessario all'Unione europea per uscire dalla crisi economica causata dalla pandemia	0,838	2,99	0,69
Tempo necessario all'Italia per uscire dalla crisi economica causata dalla pandemia	0,828	3,32	0,74

Varianza spiegata = 3,5%. Valori medi su scala 1 Entro l'anno tutto tornerà alla normalità, 2 Almeno un anno, 3 Almeno due-tre anni, 4 Quattro anni o più.

Dimensione IX – Dominanza dell'informazione

Due item sul ruolo dei media rappresentano questa dimensione. In particolare, l'attenzione si focalizza, in maniera convinta, sul fatto che i *media* stavano veicolando troppe *fake news* e che la crisi stava rafforzando i principali editori di testate *on line* o i fornitori di servizi *social*.

Item	Pesi	μ	σ
L'informazione sta veicolando troppe <i>fake news</i>	0,726	3,14	0,80
L'informazione sta rafforzando il ruolo di chi controlla i <i>media</i> e i <i>social</i>	0,714	3,03	0,84

Varianza spiegata = 3,3%. Valori medi su scala 1 Per niente, 2 Poco, 3 Abbastanza, 4 Molto

Dimensione X – Vecchi e nuovi attori internazionali

La dimensione è specifica al nuovo assetto politico-internazionale che si creerà conclusasi l'emergenza sanitaria. I giovani sono poco convinti che le collaborazioni "ordinarie" fra gli stati e le organizzazioni sovranazionali si rafforzeranno mentre lo sono un po' di più nel caso di accordi finalizzati a gestire in maniera più efficace nuove emergenze sanitarie. Inoltre, concordano sul fatto che dalla crisi gli Usa usciranno indeboliti nell'arena internazionale mentre i principali attori nella gestione post-pandemica saranno: l'Unione europea (22%), l'Oms (20%), i singoli paesi europei (14%), una coalizione di paesi europei (13%), la Cina (11%), l'Onu (7%), gli Usa (4%), la Russia (3%), altri (4%).

Item	Pesi	μ	σ
Terminata la crisi, vi sarà un progressivo rafforzamento della collaborazione tra attori statali e sovranazionali	0,801	2,23	0,59
Il principale attore delle relazioni internazionali nella gestione del post-pandemia	-0,470	4,52*	2,53
Terminata la crisi, si creerà una rete di attori statali e sovranazionali finalizzata a gestire meglio specifiche emergenze sanitarie	0,463	2,62	0,72

Gli Usa hanno perso il ruolo di protagonista nella gestione della crisi e ne usciranno indeboliti sotto il profilo delle relazioni internazionali	0,313	2,73	0,78
---	-------	------	------

Varianza spiegata = 3,2%. Valori medi su scala 1 Per niente, 2 Poco, 3 Abbastanza, 4 Molto. * Valore medio su scala 1 Onu, 2 Oms, 3 Ue, 4 Italia, 5 Singoli paesi europei, 6 Coalizione di paesi europei, 7 Usa, 8 Cina, 9 Russia, 10 Altro

Dimensione XI – Giuste chiusure sociali e frontaliere

I giovani sono molto convinti che sia stata corretta la scelta di chiudere le frontiere nazionali, limitando l'accesso non solo alle persone che si muovevano per ragioni non lavorative ma anche alle attività produttive e sono anche abbastanza convinti che queste misure di *lockdown* non fossero state espressione di un'ideologia politica mirata a rafforzare i controlli contro gli ingressi clandestini o il favorire l'economia nazionale. La situazione di diffusione del rischio sembra così essere la giustificazione condivisa della chiusura e, a differenza di quanto avvenuto nella dimensione IV, l'Unione europea non viene "colpevolizzata" per aver concesso modalità di chiusura differenziate e strappi agli accordi di Schengen (segno negativo della saturazione).

Item	Pesi	μ	σ
Le misure di <i>lockdown</i> sono finalizzate esclusivamente al contenimento dell'emergenza sanitaria (e non anche espressione di una ideologia politica)	0,735	2,64	0,92
È giusta la misura di chiusura dei confini adottata da numerosi stati: sospensione di Schengen, limitazioni agli ingressi di persone e merci, ecc.	0,717	3,13	0,79
Nella gestione della crisi, l'Unione europea è piegata sempre più alle volontà dei singoli stati	-0,301	2,86	0,79

Varianza spiegata = 3,1%. Valori medi su scala 1 Per niente, 2 Poco, 3 Abbastanza, 4 Molto

Dimensione XII – Tenuta del modello di sviluppo occidentale

La crisi sanitaria ha fatto emergere la fragilità della globalizzazione e del sistema consumistico a cui si è abituati. Nonostante questo, i giovani sono abbastanza convinti che la globalizzazione e lo sviluppo occidentale siano ancora i modelli vincenti da seguire. In particolare, anche per il fatto di essere ragazzi cresciuti con la fiducia nella tecnologia, le modalità di interazione sociali e di acquisto *on line* si diffonderanno più velocemente, crescendo in volume, rafforzando l'omogeneità economica e culturale e incrementando i consumi.

Item	Pesi	μ	σ
Terminata la crisi, la globalizzazione sarà ancora un modello vincente	0,766	2,65	0,81
I nuovi modi di comunicazione, interazione e acquisto on line (<i>smart working</i> , didattica, streaming, consumo, ecc.) si diffonderanno più velocemente	0,540	3,32	0,62
Quello occidentale è ancora il modello di sviluppo giusto da seguire	0,456	2,53	0,89
Le politiche di cooperazione internazionale dovranno essere gestite a livello sovranazionale	0,338	3,04	0,72

Varianza spiegata = 2,9%. Valori medi su scala 1 Per niente, 2 Poco, 3 Abbastanza, 4 Molto

Dimensione XIII – Nuovi equilibri geo-politici

La dimensione ritorna sul tema delle relazioni internazionali post-pandemia ma il focus si sposta dalla rete internazionale e dagli attori principali ai singoli attori statali e all'Italia, in particolare. Infatti, i giovani sono abbastanza convinti che le azioni di aiuto portate avanti da singoli paesi nei confronti di altri incideranno sui rapporti futuri, consolidando vecchie alleanze o prospettandone di nuove. Per i giovani, anche l'Italia svilupperà relazioni preferenziali con i paesi che l'hanno aiutata, come Cina, Russia e Cuba.

Item	Pesi	μ	σ
Gli aiuti provenienti da alcuni stati (Cina, Russia, Cuba) incideranno sulle relazioni preferenziali dell'Italia nei prossimi anni	0,832	2,74	0,71
Le relazioni internazionali tra specifici stati che si sono create in questi mesi incideranno sugli equilibri geo-politici nei prossimi anni	0,558	2,89	0,67

Varianza spiegata = 2,9%. Valori medi su scala 1 Per niente, 2 Poco, 3 Abbastanza, 4 Molto

Dimensione XIV – Ruolo e responsabilità della Cina

Alla Cina viene riconosciuto il difetto di non aver informato per tempo gli altri paesi della crisi sanitaria che stava attraversando, ritenendola quindi responsabile della diffusione pandemica del virus. Tuttavia, i giovani sono abbastanza propensi a vedere nella capacità gestionale della crisi e nel supporto internazionale che ha dato ai singoli paesi colpiti un'occasione per rafforzare il suo ruolo nelle relazioni internazionali. È curioso come a questi item specifici sulla Cina si sia collegato anche quello sul rischio di violazione della *privacy* dei cittadini, legato alla diffusione di app di controllo epidemico.

Item	Pesi	μ	σ
La gestione della crisi e gli aiuti che sta fornendo ai paesi colpiti rafforzeranno il ruolo della Cina nelle relazioni internazionali	0,751	2,49	0,69
La Cina è responsabile della diffusione della pandemia non avendo informato per tempo della crisi sanitaria interna	-0,490	2,62	0,78
Terminata la crisi, la privacy delle persone sarà ulteriormente messa a rischio (app di controllo epidemico, distanziamento sociale, isolamento, ecc.)	0,334	2,58	0,87

Varianza spiegata = 2,8%. Valori medi su scala 1 Per niente, 2 Poco, 3 Abbastanza, 4 Molto

Dimensione XV – Responsabilità degli stati nella gestione della crisi

I giovani sono concordi sul fatto che gli stati abbiano sottovalutato il rischio pandemico e, nel periodo delle interviste, che lo stessero ancora facendo. In questa riflessione rientra anche l'indebolimento sulla scena internazionale degli Stati Uniti d'America, perdendo il ruolo di protagonista per aver sottovalutato il rischio generale.

Item	Pesi	μ	σ
Gli stati occidentali stanno ancora sottovalutato il rischio pandemico	0,669	2,13	0,71
Gli stati occidentali hanno inizialmente sottovalutato il rischio pandemico	0,409	3,35	0,65
Gli Usa hanno perso il ruolo di protagonista nella gestione della crisi e ne escono indeboliti sotto il profilo delle relazioni internazionali	0,314	2,73	0,78

Varianza spiegata = 2,8%. Valori medi su scala 1 Per niente, 2 Poco, 3 Abbastanza, 4 Molto

Dimensione XVI – Euroscetticismo e populismo

I due item significativi inclusi in questa dimensione sono presenti anche in altre; tuttavia, qui si riscontrano valori di saturazione più elevati. La dimensione sottolinea le conseguenze negative dell'azione dell'Unione europea durante il periodo di crisi sanitaria che, nell'opinione degli intervistati, porterà all'aumento di scetticismo nei suoi e al populismo e nazionalismo per la mancanza di solidarietà che le istituzioni europee hanno avuto nei confronti degli stati membri e dei loro cittadini.

Item	Pesi	μ	σ
Nella gestione Ue della crisi, l'euroscetticismo ne uscirà rafforzato	0,650	2,89	0,88
Nella gestione Ue della crisi, la carenza di solidarietà condurrà al populismo e al nazionalismo	0,518	2,90	0,84

Varianza spiegata = 2,5%. Valori medi su scala 1 Per niente, 2 Poco, 3 Abbastanza, 4 Molto

Dimensione XVII – Gestione condivisa delle pandemie

La dimensione include un solo item rilevante ed è relativo alla modalità di gestione di una pandemia. Questo prevedeva una scelta tra tre risposte: la prima che auspicava una conduzione sovranazionale forte (opzione A “È necessaria una regia a livello sovranazionale che fornisca linee guida, coordini risorse, eviti conflitti e disparità”), la seconda che lasciava gli stati agire autonomamente (opzione B “Gli stati devono agire in autonomia sulla base delle loro esigenze, dell'efficienza delle loro strutture, della capacità di gestire il rischio, della fragilità del sistema economico”) e la terza che era una via di mezzo tra le due opzioni precedenti (opzione C “È necessaria una regia che si occupi della gestione a livello sovranazionale, tuttavia garantendo una discreta autonomia agli stati, in base alle esigenze e necessità del singolo”). Le risposte sono indirizzate principalmente verso questa terza opzione (72%), mentre le altre due ottengono percentuali del 19% e del 9%, rispettivamente.

Item	Pesi	μ	σ
Nella gestione di una pandemia, con quale delle tre affermazioni concordi maggiormente?	-0,733	2,53	0,79

Varianza spiegata = 2,5%. Valori medi su scala 1 Opzione A, 2 Opzione B, 3 Opzione C

Dimensione XVIII – Gestione solidale del post-emergenza

I giovani sono convinti che la crisi sanitaria durerà almeno un anno e che, una volta conclusasi, vi sarà una diffusione nella società civile dell'attivismo sociale e del consolidamento delle reti informali e formali. Un po' meno convinti lo sono sulla diminuzione della dipendenza dei singoli stati dal sistema internazionale finalizzata a riuscire a sopravvivere solamente con le risorse reperibili al loro interno.

Item	Pesi	μ	σ
Durata dell'emergenza sanitaria a livello mondiale	0,750	2,09*	0,51
Terminata la crisi, gli stati diminuiranno la loro dipendenza internazionale, così da poter sopravvivere anche solamente con le risorse reperibili internamente	-0,416	2,15	0,67
Terminata la crisi, si assisterà a un consolidamento delle reti informali e formali createsi nell'ambito della società civile (diffusione dell'attivismo)?	0,325	2,56	0,66

Varianza spiegata = 2,4%. Valori medi su scala 1 Per niente, 2 Poco, 3 Abbastanza, 4 Molto. * Valore medio su scala 1 Entro l'anno tutto tornerà alla normalità, 2 Almeno un anno, 3 Due anni o più

Dimensione XIX – Informazione ansiogena

L'ultima dimensione considerata evidenzia un unico item significativo nei confronti dei *media*, la cui informazione ininterrotta e onnipresente sui canali stampa, radio, televisione e *on line* non ha svolto una funzione rassicurante e incoraggiante.

Item	Pesi	μ	σ
L'informazione sta svolgendo un ruolo terapeutico e tranquillizzante	0,846	1,56	0,66

Varianza spiegata = 2,2%. Valori medi su scala 1 Per niente, 2 Poco, 3 Abbastanza, 4 Molto

Le variabili intervenienti e le relazioni tra le dimensioni latenti

Le figure che seguono riproducono per ciascuna dimensione i valori medi emersi dall'applicazione dell'analisi delle componenti principali per due variabili socio-attitudinali: sesso e orientamento politico².

Per quanto riguarda il sesso, le principali differenze si riscontrano in sette dimensioni. In cinque, le ragazze presentano valori medi di accordo superiori a quelli dei ragazzi: 1 "Incisività degli interventi di cooperazione internazionale", 2 "Più salute, ricerca e socialità", 9 "Dominanza dell'informazione", 11 "Giuste chiusure sociali e frontaliere" e 13 "Nuovi equilibri geo-politici". In due dimensioni la situazione si inverte: 5 "Debolezza dell'Oms" e 7 "Incapacità dell'Oms". L'appartenenza a un sesso piuttosto che a un altro incide in maniera rilevante solo su 7/19 dimensioni e le differenze evidenziano una maggior attenzione nelle ragazze per la cooperazione internazionale (solidarietà), i confini (sicurezza) e le nuove alleanze tra stati (opportunità) e nei ragazzi per il ruolo (debole) delle organizzazioni internazionali, Oms *in primis*.

Relativamente all'orientamento politico, essere di sinistra o di destra incide su nove dimensioni: 1 "Incisività degli interventi di cooperazione internazionale", 4 "Aumento delle diseguaglianze ed euroscetticismo", 6 "Aumento isolamento e competitività tra stati europei", 8 "Tempi lunghi di uscita dalla crisi economica", 9 "Dominanza dell'informazione", 11 "Giuste chiusure sociali e frontaliere", 15 "Responsabilità degli stati nella gestione della crisi", 16 "Euroscetticismo e populismo" e 17 "Gestione condivisa delle pandemie". In tutte le dimensioni, i giovani con un orientamento politico di sinistra registrano modalità di accordo più elevate. Evidentemente, tematiche quali la solidarietà internazionale, l'eliminazione delle disparità sociali, la paura per il ritorno di populismi dai toni esacerbati o una comunanza d'intenti nella gestione di una crisi rappresentano sensibilità e valori ancora presenti e sentiti dai giovani di sinistra in misura maggiore rispetto a quelli di destra, più preoccupati per il ruolo debole dell'Oms ma più convinti della validità del modello occidentale.

La figura 3 rappresenta le principali relazioni tra le dimensioni emerse e calcolate sulla base del coefficiente di correlazione di Pearson. Sono state riportate solo le relazioni con un coefficiente $\geq |0,200|$. La figura riporta 49 relazioni sulle 171 possibili (29%). Solo tre dimensioni non presentano legami significativi con le altre:

² Le medie sono state ottenute sommando i valori di risposta agli item contenuti in ciascuna dimensione e dividendo il risultato per il numero di item. Nella lettura delle figure che seguono è bene controllare gli item inclusi nelle dimensioni (cfr. par. precedente). Le etichette sintetizzano la tendenza delle risposte ma non necessariamente la loro direzione. Nel caso della dimensione 19 "Informazione ansiogena", questa è la lettura inversa dell'item "L'informazione sta svolgendo un ruolo terapeutico e tranquillizzante", affermazione non condivisa dagli intervistati (cfr. il suo basso valore medio).

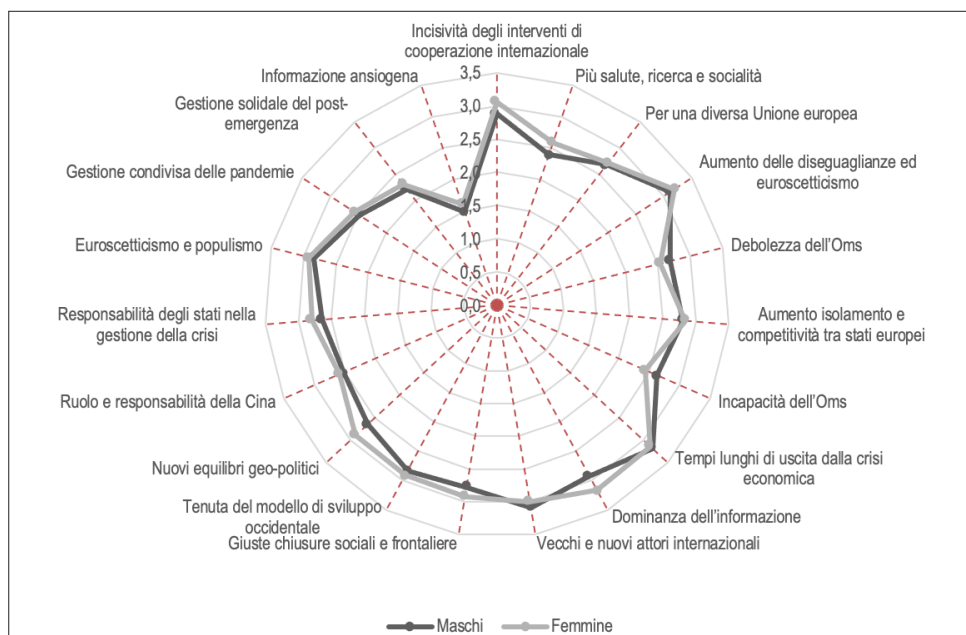


FIGURA 1 – Grafico della distribuzione dei valori medi per dimensione e sesso

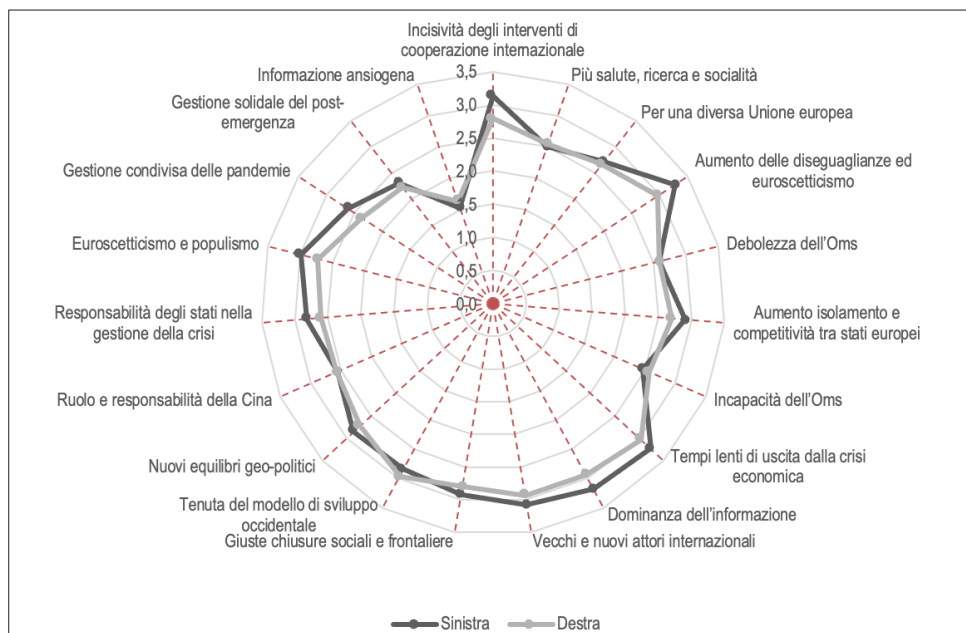
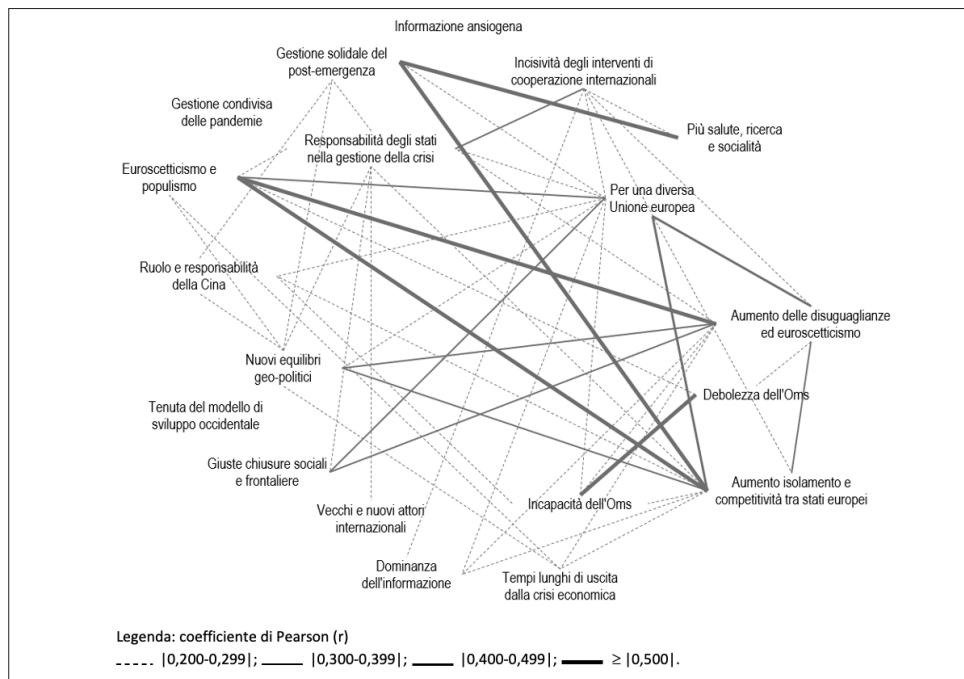


FIGURA 2 – Grafico della distribuzione dei valori medi per dimensione e orientamento politico

FIGURA 3 – Grafico delle principali correlazioni tra le dimensioni



12 “Tenuta del modello di sviluppo occidentale”, 17 “Gestione condivisa delle pandemie”, 18 “Informazione ansiogena”.

Evidenziando unicamente i legami con $r \geq |0,400|$, si può osservare come le preoccupazioni per l’emergere dello scetticismo nei confronti dell’Unione europea da parte dei cittadini insoddisfatti di come è stata gestita la crisi siano fortemente correlate all’aumento delle disuguaglianze sociali, dell’isolamento e della competitività tra gli stati. La reazione al sorgere dei populismi dovrebbe essere un investimento più consistente in ricerca e salute e in una gestione più solidale nella fase post-pandemica. Infine, come più volte sottolineato, va rafforzato il ruolo dell’Oms.

È l’anno zero delle relazioni internazionali?

Dai risultati della *survey*, si possono trarre alcuni spunti di riflessione su come i giovani hanno visto, vissuto e interpretato l’impatto della crisi sanitaria sulle relazioni internazionali e sul ruolo dei principali attori della scena politica internazionale.

Un primo spunto di riflessione riguarda il tema della globalizzazione che sembra essere stato uno dei principali sconfitti di questo periodo. La facilità con cui si sono chiuse le frontiere arrestando la mobilità di merci e persone è stata un esempio di quanto il ruolo dello stato nei processi decisionali di interesse sovranazionale sia ancora importante così come i confini siano diventati fattori rafforzativi della coesione statale interna. Il presidente americano Trump aveva dichiarato che il virus giustificava la chiusura delle frontiere e molti paesi europei hanno rimarcato la funzione mitica dei confini rafforzando il ruolo dello stato-nazione e dando la priorità ai propri cittadini, non solo rispetto agli immigrati ma anche a quelli degli altri paesi dell'Unione. Conseguenza inevitabile di questo blocco della mobilità è stato il crollo dell'economia a livello globale, seguita dalla frenata della crescita e da un'ondata di depressione generalizzata e il rischio, ancora presente, di una deriva etno-nazionalista delle frontiere che favorisce la libera circolazione delle merci ma non delle persone. L'Unione europea non ha saputo, almeno nelle prime fasi, affrontare il problema in maniera unitaria: molti paesi hanno sottovalutato la reale portata della crisi e ignorato la richiesta di aiuti da parte di quegli stati che la stavano affrontando. Anche le modalità di intervento e di aiuto finanziario hanno diviso l'Unione europea, lasciando i paesi farsi carico della lotta al virus, nonostante l'ingente danno economico da sopportare. Questa divisione interna può portare almeno a due conseguenze. La prima è il rischio di disgregazione del progetto europeo. È opinione diffusa nei giovani che se non vi sarà un cambiamento nella dialettica interna e se i paesi più colpiti si troveranno a subire la posizione dei paesi più rigoristi, si assisterà al crollo definitivo della fiducia riposta nell'Unione europea da parte dei cittadini degli stati più danneggiati, già negativamente influenzati dalla risposta tardiva d'intervento. La seconda conseguenza è che i paesi più colpiti creeranno rapporti più collaborativi con quegli stati (extra-Ue) che sono intervenuti in maniera significativa per aiutarli, modificando gli equilibri geo-politici nell'area. E il rischio del prolungarsi degli effetti della crisi sanitaria o di ulteriori ritorni del Covid-19 potrebbero accentuare queste tendenze. Il sondaggio commissionato dal Parlamento europeo e somministrato a fine aprile a un campione di cittadini europei riportava i seguenti dati (Kantar 2020a): il 57% era insoddisfatto della solidarietà dimostrata tra gli stati membri durante la pandemia (81% in Italia); il 52% era insoddisfatto delle misure attuate a livello centrale (74% in Italia) e il 69% concordava sul fatto che l'Ue doveva avere maggiori competenze per affrontare crisi come la pandemia del Coronavirus (77% in Italia). Tendenze confermate anche nella successiva *survey* di giugno (Kantar 2020b).

Un secondo spunto di riflessione riguarda l'amplificazione delle disuguaglianze generate dalla crisi economica che ha seguito la pandemia non solo interne agli stati tra regioni più e meno ricche ma anche tra paesi più e meno sviluppati. I paesi sviluppati,

le organizzazioni internazionali (Fmi, Banca mondiale, ecc.), le Ong e quanti operano nell'ambito della cooperazione dovranno aumentare gli sforzi per sostenere quei paesi più poveri e arretrati che hanno subito in misura maggiore i danni economici e sociali della crisi, con particolare attenzione a potenziare gli investimenti nel settore sanitario. Si tratta, più in generale, di rivedere il rapporto centro/periferia. L'emergenza sanitaria ha evidenziato una capacità delle periferie (le realtà amministrative locali) di non dipendere necessariamente dal centro (lo stato), reagendo tempestivamente e facendo ricorso a tutte le risorse disponibili e creando una gestione improntata sulla solidarietà e sull'efficienza. Diversa è stata la situazione dei Pvs. In questi paesi sono mancate le risorse economiche e le strutture sanitarie per affrontare l'emergenza e gli esperti ritengono che passeranno mesi, se non anni, prima che la disponibilità delle dosi di un vaccino sia disponibile a coprire le esigenze globali. I paesi produttori del vaccino e più ricchi cercheranno di garantire la vaccinazione ai propri cittadini, non rendendosi conto che, in una situazione di pandemia globale, è altrettanto importante evitare focolai fuori controllo negli altri paesi.

Un terzo spunto di riflessione riguarda la gestione delle emergenze sanitarie. Il mondo politico e scientifico si è trovato impreparato di fronte alla velocità con cui il virus sia riuscito a diffondersi dalla Cina al resto del mondo in un tempo molto breve. Questo ha generato preoccupazione ma anche molta confusione sulla reale portata del virus, sui tempi e sulle modalità di intervento, producendo una comunicazione mediatica, sia da parte degli esperti e sia da parte della politica, ipertrofica e contraddittoria. Questa mancanza di unitarietà di conoscenze scientifiche certe, legata agli interessi ideologici degli attori politici, hanno infuso incertezze nella popolazione e in chi doveva attuare scelte operative in ambito medico, lavorativo, amministrativo, di pianificazione, ecc. In previsione di ulteriori emergenze sanitarie, non solo il ruolo dell'Oms (Davies e Wenham 2020) deve essere riconosciuto dai governi e rafforzato in termini finanziari ma anche quello dell'*expertise* che, durante la pandemia, è spesso entrato in conflitto con i decisori politici e con gli interessi della popolazione. La crisi pandemica ha riportato al centro dell'attenzione pubblica il dibattito sulla certezza della scienza e delle previsioni e sul rapporto tra politica e scienza. Da un lato, le competenze scientifiche di epidemiologi, virologi, ecc. sono vacillate di fronte agli andamenti dei contagi e delle loro conseguenze mortali e si sono rivelate spesso contraddittorie nelle proposte di contenimento dei rischi. Dall'altro lato, le decisioni politiche vengono spesso prese in condizioni di incertezza scientifica, a volte condizionate dalle logiche ideologiche o populiste e a volte finalizzate più a garantire la stabilità sociale o lo sviluppo economico (Sylos Labini 2016). Accade di frequente che, tra una pandemia e l'altra, si verifichino periodi di indifferenza (Yamey *et al.* 2017) che si traducono in periodi di inerzia programmatica. Nel suo rapporto annuale, il Global Preparedness Monitoring

Board (Gpmb 2019) sosteneva che il rischio di una pandemia dovuto a un agente patogeno diffuso nell'atmosfera era molto reale e in grado di uccidere milioni di persone e di danneggiare gravemente l'economia del pianeta. Ma nonostante questo, nessun paese ha preso iniziative per evitare che l'avvento di una pandemia si trasformasse in un disastro. Ecco che risulterebbe fondamentale nelle situazioni di emergenza (sanitaria, ambientale, ecc.) ricorrere alla figura del *knowledge-broker*, un mediatore tra chi ha la conoscenza e chi deve metterla in pratica. Questo farebbe comunicare gli scienziati che spesso suggeriscono soluzioni senza valutarne l'effettiva portata della loro attuazione e i governanti, le cui proposte sono molto spesso poco efficaci (Liftin 1994: 4). Infine, la collaborazione internazionale nella ricerca sarà fondamentale per ottenere risultati affidabili contro i rischi pandemici nel minor tempo possibile: i problemi globali necessitano risposte globali.

In conclusione, il 2020 potrebbe essere considerato l'anno zero per le relazioni internazionali. Superata l'emergenza sanitaria, i paesi dovranno affrontare quella economica. I governi e i cittadini hanno dimostrato un'elevata capacità di resilienza e di adattamento con un altrettanto elevato sacrificio in termini economici, sociali e culturali (De Marchi 2020) ma sarà necessario costruire una rete internazionale e una *governance* globale (Sending 2017) capaci di intervenire nelle situazioni emergenziali a livello globale fornendo supporto materiale e linee guida univoche e affidabili. Particolare attenzione dovrà essere rivolta a rafforzare i rapporti con quegli stati resi più vulnerabili dinanzi a questa emergenza, al di là delle ideologie di appartenenza. Gli stati definiti sviluppati dovranno ricostruire le proprie economie in funzione anche della ripresa dei paesi in via di sviluppo e della riduzione delle contrapposizioni politiche. In questo auspicio, la società civile potrà giocare un ruolo importante. Questa, durante la pandemia, ha saputo aprirsi alle relazioni interpersonali e promuovere un cambiamento sociale basato sull'attivismo civico. Si tratta di trasportare questi valori a un livello politico-governativo in grado di incidere nelle relazioni transnazionali in termini di diplomazia, di aiuti finanziari e di cooperazione economica e scientifica. A distanza di mesi dal suo inizio, non è ancora dato sapere quando finirà la pandemia ma un dato è certo: finirà. A quel punto sarà interessante vedere, come sostiene lo storico della medicina Rosenberg (1989), quali sono state e saranno le priorità e i valori di una popolazione – o civiltà – messa sotto pressione da un evento complesso. Crisi sanitaria, certamente, ma anche, probabilmente, morale.

Bibliografia

Davies, S.E. e C. Wenham

2020 'Why the COVID-19 Response Needs International Relation', *International Affairs*, 5, pp. 1227-1251.

De Marchi, B.

2020 'Societal Vulnerability and Resilience in the COVID-19 Crisis', *Culture e Studi del Sociale*, 11, pp. 163-174.

Gpmb

2019 *A world at risk. Annual Report on Global Preparedness for Health Emergencies*, Geneva, Who, <http://www.who.int/gpmb>.

Kantar

2020a *Uncertainty | Eu | Hope. Public Opinion in Times of Covid-19 (April)*, European Parliament, <https://www.europarl.europa.eu>.

2020b *Uncertainty | Eu | Hope. Public Opinion in Times of Covid-19 (June)*, European Parliament, <https://www.europarl.europa.eu>.

Liftin, K.

1994 *Ozone Discourse: Science and Politics in Global Environmental Cooperation*, New York, Chichester, Columbia University Press.

Palamara, G.

2020 'The Covid-19 Pandemic: A Fragility Factor within the International System', *Culture e Studi del Sociale*, 11, pp. 377-382

Risso, E. (a cura di)

2020 *Fenomenologia e effetti sociali del Covid-19*, Quaderni del Cnel, 10.

Rosenberg, C.E.

1989 'What Is an Epidemic? AIDS in Historical Perspective', *Daedalus*, 2, pp. 1-17.

Sending, O.J.

2017 'Global governance', in X. Guillaume and P. Bilgin (eds), *Routledge Handbook of International Political Sociology*, New York, Routledge, pp. 175-184.

Sylos Labini, F.

2016 *Rischio e previsione: cosa può dirci la scienza sulla crisi*, Bari, Laterza.

Yamey, G. et al.

2017 'Financing of International Collective Action for Epidemic and Pandemic Preparedness', *The Lancet*, 8, pp. 742-744.

About the author

Moreno Zago is Associate professor in the scientific field of Sociology of Environment and Territory at the Department of Political and Social Sciences of the University of Trieste where he teaches courses of *Tourism Analysis and Planning* and *Cross-border Relations and Local Development*. The research activity is divided into three areas: changes in tourism supply and demand, identity, borders and cross-border cooperation, multiculturalism and quality of life. He is co-director of the journal *Futuribili* (EUT) and regional delegate of the Italian Society for Tourism Sciences and co-ordinator of the study group Spe-Tur (Sociology for the Person-Tourism). Among his recent publications: *Il Giubileo della Misericordia a nord-est: pellegrini in cammino per fede e turismo* (with G. Delli Zotti et al.), FrancoAngeli (2020), *Luoghi dell'anima, anime in cammino. Riflessioni su eredità culturale e turismo religioso* (with S. Baldin, eds), FrancoAngeli (2017), *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences* (with S. Baldin, eds), EUT (2017), *Le sfide della sostenibilità. Il Buen vivir andino dalla prospettiva europea* (with S. Baldin, eds), Filodiritto (2014).

MORENO ZAGO

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa 1, Trieste, 34127, Italy

e-mail: Moreno.Zago@dispes.units.it

Il quadro normativo.
Le istituzioni giuridiche in tempo di emergenza

The Emergency Activity of Institutions in Times of Covid-19

L'attività emergenziale delle istituzioni ai tempi del Covid-19

Fabio Corigliano

Abstract

The historical period determined by the health emergency has highlighted the question relating to the emergency laws, and even more the increasingly incisive and pervasive role of non normative acts. As a consequence, a tension between authority and freedom arises. It is now necessary to question the fundamental dimensions and tendencies of that tension.

Il periodo storico determinato dall'emergenza sanitaria ha posto in assoluta la questione relativa alla decretazione d'urgenza, e ancor di più il ruolo sempre più incisivo e pervasivo degli atti di *non normativi*. Come conseguenza, si è manifestata una tensione tra autorità e libertà. È ora necessario interrogare le dimensioni e le tendenze fondamentali di quella tensione.

Keywords

Pandemic, emergency, soft law

Pandemia, emergenza, soft law

Desidero ringraziare, per la sua disponibilità, per i preziosi consigli e l'attenta lettura, il dott. Francesco De Vanna. Il nostro confronto nell'ambito del CRID – Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità di Unimore (www.crid.unimore.it), è stato essenziale per l'affinamento di alcuni concetti esposti in questo articolo.

Introduzione

Come ha notato Herbert L. A. Hart in celebri pagine de *Il concetto di diritto*, ciò che caratterizza le “difficoltà” umane alle prese con le necessità di regolazione della società, è la presenza contestuale di due “svantaggi” pregiudizievoli: «il primo svantaggio è la nostra relativa non conoscenza dei fatti: il secondo è la relativa indeterminatezza dei nostri scopi» (Hart 1965: 151). Sicché, il problema posto dalla cosiddetta *struttura aperta del diritto*, non ha a che fare solamente con quella che lo stesso Hart definisce l’“incertezza ai margini”, che è sostanzialmente dovuta alla caratteristica del linguaggio (e alla sua *qualità*, diremmo noi), ma rappresenta l’unico atteggiamento possibile da parte dell’uomo nell’ambito della sua consapevolezza del mondo. Il diritto (e *pour cause* la politica) non può che avere una *struttura aperta*, dal momento che il mondo in cui viviamo, la vita che vi svolgiamo, le incertezze che la connotano, non sono assolutamente prevedibili, se non con margini molto ampi di errore: «se il mondo in cui viviamo fosse caratterizzato solo da un numero finito di elementi, e questi, insieme ai modi in cui si combinano fra loro, ci fossero conosciuti, allora si potrebbero dare disposizioni in anticipo per ogni possibilità. Potremmo creare delle norme la cui applicazione a casi particolari non richiederebbe un’ulteriore scelta. Si conoscerebbe ogni cosa e, per questo motivo, una norma potrebbe risolvere specificamente in anticipo qualsiasi questione. Questo sarebbe un mondo adatto per la “giurisprudenza meccanica”» (Hart 1965: 151). Un mondo popolato dai giudici-automi di Max Weber, in cui il diritto potrebbe prevedere tutto in anticipo, dal momento che il dispiegarsi del reale sarebbe già compreso nella sua struttura logica, linguistica e normativa — e all’inverso, il dispiegarsi della sua struttura logico-linguistico-normativa sarebbe già comprensivo del reale, dal momento che vi sarebbe un’equivalenza tra la realtà e la sua descrizione linguistica e normativa, tra le parole e le cose, e in modo inedito rispetto alla elaborazione *classica* del tema, tra pensiero ed essere.

Senza il bisogno di scomodare il Camus de *La Peste*, è evidente che il reale non è prevedibile, la vita riserva molte sorprese inaspettate e il giurista, così come il filosofo, il sociologo, e più in generale l’osservatore non può che rimanere sgomento di fronte allo scarto necessario tra le parole e le cose, tra il linguaggio, la norma e la realtà, pur vigilando affinché parole e cose possano seguire una direzione comune, ma sapendo che questa speranza verrà difficilmente attesa. Su questo divario, come insegna Michel Foucault sono state costruite ed elaborate tutte le teorie politiche e giuridiche che conosciamo, il cui fine ultimo consiste sempre nel tentativo di interpretare l’ansia che ovviamente assale l’osservatore a contatto con una realtà non incline all’anticipazione, o meglio ad una totale anticipazione, perché se è vero che nel corso della storia umana gli strumenti di previsione sono stati viepiù rafforzati e raffinati, sino a permettere ampi margini di

intuizione del mondo futuro o delle future azioni, non è d'altra parte da disconoscere quella che lo stesso Hart rappresenta come un'incertezza di fondo. Questa è stata d'altra parte icasticamente riferita da Herbert Simon alla *razionalità limitata* degli esseri umani, i quali non possono ragionare nei termini di un'assoluta possibilità di assoggettamento del *vernunftlos*, come avrebbe voluto la tradizione fichtiana, giunta intatta sino a tutti i positivismi che hanno descritto l'avventura umana per lunga parte del Novecento, inclusa addirittura una teoria peculiare del politico come quella weberiana (Cacciari 2020). Non solo non è possibile subordinare il *vernunftlos* alla prevedibilità, ma nemmeno è possibile racchiudere il contegno degli esseri umani entro griglie precise di calcolabilità, perché il mondo in cui viviamo è spesso inespugnabile anche per l'uomo che lo abita, e le scienze non possono che provare ad effettuarne una descrizione non esauriente, senza poter pretendere di averlo colto una volta per tutte.

Tutto questo discorso, che potrebbe apparire assolutamente ragionevole e quasi rassicurante nei momenti "normali" in cui la vita continua a scorrere sui consueti binari della regolarità, assume una connotazione considerevolmente più impressionante nei momenti di crisi — crisi del singolo individuo o del corpo sociale — in cui cioè le poche certezze sulla discreta regolarità della vita, che acconsentirebbero all'essere umano di badare alle sue consuete attività senza spavento né angoscia, vengono completamente travolte dall'imprevisto.

L'imprevisto, l'inatteso può assumere, come sappiamo, varie morfologie, che intaccano le vite degli uomini, e può avere, com'è evidente, una connotazione positiva o negativa.

Un autore che ha speso tutta la sua forza narrativa nella descrizione degli effetti dell'inatteso è José Saramago. La narrativa di Saramago andrebbe riletta in tutti i momenti di crisi dell'umanità, perché nelle sue osservazioni sul destino dell'uomo, sulla sua "politicalità", sui suoi sentimenti ed emozioni, si ricavano scorci di analisi (fantastica) delle situazioni imprevedute che dovrebbero far riflettere, appunto, sulla fragilità dell'essere umano e delle forme di disciplina sociale, di rappresentanza politica e produzione normativa che lo stesso si è dato.

Inventari

A partire dai primi mesi tragici in cui è iniziata la pandemia in Italia, sino al presente in cui scriviamo, e per un periodo ancora assolutamente incalcolabile del prossimo futuro, a fronte di un enorme stato di insicurezza circa le sorti della sua stessa vita sulla terra (Buscema 2020: 1), l'individuo ha avuto una sola e ferrea certezza: quella della presenza dello Stato (Bin 2020).

Quale presenza e quale Stato, è una questione che andrebbe definita, presumibilmente a partire dall'inquadramento delle tendenze e dei movimenti dell'attuale forma di governo nel più ampio ambito della storia delle dottrine politiche (Scichilone 2020), anticipando peraltro sin d'ora che non è nell'intenzione di chi scrive intervenire nella valutazione complessiva dei fenomeni, il che richiederebbe un'analisi più ampia, strumenti più solidi, e soprattutto un minor debito nei confronti del giorno e dell'ora (Mann 2005: 31), ma semplicemente di proporre una *collezione* degli stessi, un *inventario*. È evidente, come insegna Walter Benjamin, che il collezionista impone sempre agli oggetti collezionati una regola, una legalità differente e differita, sottopone gli oggetti ad una norma che è quella propria della collezione, ma che non deve corrispondere per forza di cose alla regola che riuniva o disuniva quegli stessi oggetti prima di far parte della collezione. Allo stesso modo, è del tutto manifesto che nel presentare in queste pagine una lista di fatti e fenomeni, gli stessi verranno esposti secondo un ordine che è già stato previsto e studiato da parte di chi scrive, dando una forma precipua al sentimento del reale, ma allo stesso tempo, si deve avvertire che non è assolutamente intenzione di questa collezione di proporre una valutazione "etica" o politica dei fenomeni trattati, né di formulare complesse teorie sul modo di essere della statualità, o sul rapporto tra diritto alla salute e diritti fondamentali, ma solamente di descriverne il movimento, solo di guardare, usando la bella immagine di Emanuele Severino, alcune *tendenze fondamentali* delle istituzioni politiche del nostro tempo, come si ricavano dalla loro più recente attività emergenziale (Azzariti 2020). Ancora con le parole di Thomas Mann, si tratta di una sorta di collezione di tendenze, uno «sfogo, promemoria o inventario, diario o cronaca che sia» (Mann 2005: 32).

Si chiedeva: *quale presenza e quale Stato*.

Dal punto di vista delle istituzioni politiche e del diritto dalle stesse prodotto, in questo periodo, com'è stato notato, abbiamo assistito ad un'«alluvionale e, fisiologicamente, disorganica massa di atti normativi», «atti disomogenei sia per forma, sia per rango gerarchico, sia per grado di vincolatività, sia per ambito territoriale di applicazione, sia per materia e, più in generale, per contenuto» (Marini 2020: 1; Massa Pinto 2020). E, come continua a osservare Francesco Saverio Marini, «in modo (...) non sempre coerente e coordinato si sono sommati, nel periodo dell'emergenza, sotto il profilo della forza gerarchica: atti derogatori a previsioni costituzionali, atti derogatori a fonti primarie, fonti secondarie, ordinanze contingibili e urgenti e atti interni all'amministrazione (circolari e note esplicative; quanto alle competenze e all'ambito territoriale: atti statali (in particolare, decreti-legge e leggi di conversione, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, decreti ministeriali, atti delle autorità indipendenti, atti commissariali), atti regionali (prevalentemente, ordinanze) e atti dei

Comuni e degli altri enti locali (anche in tal caso, prevalentemente ordinanze)» (Marini 2020: 1; Belletti 2020: 180; Calamo Specchia 2020: 156).

È vero che quello che sta accadendo corrisponde assolutamente ai *casi straordinari di necessità e di urgenza* di cui parla l'art. 77 Cost. per giustificare una «deroga provvisoria all'ordine delle competenze legislative, con la traslazione del potere verso il Governo» (Staiano 2020: 2; Mazzaroli 2020: 15), così come è altrettanto vero che quello attuale costituisce un *pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica*, con la conseguenza, prevista dall'art. 120, co. 2 Cost., della legittimazione, in capo al Governo, di sostituirsi anche agli organi apicali delle Regioni per una gestione più incisiva e unitaria della crisi (Allegretti 2020: 459). Ma è altresì vero che tali elementi, che permetterebbero di inquadrare stabilmente la situazione attuale nell'ambito della legalità costituzionale per quanto attiene alla giustificazione emergenziale (Baldini 2020: 894) che imporrebbe al Governo di assumere i «pieni poteri» (Calamo Specchia 2020: 160), non possono far distogliere lo sguardo da un passaggio delle norme adottate per far fronte all'emergenza, che si ritiene oltremodo significativo e indicativo di un certo modo di essere delle istituzioni contemporanee, di una *tendenza politica fondamentale del nostro tempo*.

In particolare (per non semplificare troppo, si può leggere ad esempio Massa Pinto 2020) il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, all'art. 122 ha previsto in capo al «Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il coordinamento e il contrasto dell'emergenza epidemiologica Covid-19», il potere di «adottare in via d'urgenza (...) i provvedimenti necessari a fronteggiare ogni situazione eccezionale» — provvedimenti dichiaratamente di *natura non normativa* — e il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 ha previsto che tutta una serie di misure dettate ovviamente dall'emergenza e debitamente elencate all'art. 1 co. 2, possono essere adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Gaetano Azzariti ha definito tali provvedimenti di natura non normativa come «atti di cui è responsabile il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti altri responsabili politici (Ministri e Presidenti di Regione), senza alcun intervento formale né del Presidente della Repubblica, che non emana tali atti, né del Parlamento, che non converte simili decreti. Dunque, una piena e solitaria assunzione di responsabilità politica del Presidente del Consiglio in carica in materia di diritti fondamentali del cittadino» (Azzariti 2020: III).

Nell'evidente sovrapposizione di decreti-legge, ordinanze, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, ordinanze delle Regioni e via dicendo, si è venuta a creare quindi una «realità in cui la produzione del diritto è (...) una sorta di flusso per linee spezzate che scaturisce in un delta reticolare» (Staiano 2020: 11), le cui ragioni sono dovute palesemente al protrarsi dell'emergenza — e non, presumibilmente, alla

mancata inclusione dei «giuristi dotati di competenze specifiche nella scrittura delle norme in un quadro sistematico consapevole» nei «folti e non pochi colleghi chiamati a far da supporto ai legislatori e agli attuatori delle determinazioni di rango legislativo» (Staiano 2020: 12). Come ha osservato infatti, oramai più di quarant'anni fa Natalino Irti, «al giurista non è data la consolazione della nostalgia, né la serena tristezza di chi scruta il tramonto: egli ha l'ineludibile dovere di 'capire', del ricomporre, tra le rovine del passato ed i labili o incerti segni del futuro, la logica del proprio tempo» (Irti 1979: 45). L'affermazione di Sandro Staiano sopra riportata, infatti, tralasciando il dovere d'ufficio del giurista cui si riferisce Irti, che consiste nella comprensione e nella ricomposizione, rischierebbe di trascurare *pour cause* due fenomeni che sono parallelamente avvenuti nel nostro ordinamento nel corso degli ultimi anni (Massa Pinto 2020) e che ne segnano il movimento, ne costituiscono la *tendenza fondamentale*: da un lato quella che Natalino Irti stesso ha definito la fabbricazione ossessiva e quotidiana di leggi, dall'altro la perdita della centralità del Parlamento a favore del Governo.

Per quanto riguarda il primo punto, è il caso di riportare la densa riflessione che Irti ha recentemente apposto a commento dell'*Elogio del diritto* di Werner Jaeger in tema di *occasionalismo sfrenato e convulso* della "fabbrica delle leggi": «La varietà e vastità delle materie regolate, l'assumere in oggetto di disciplina giuridica i campi di fisica e chimica e medicina e altri àmbiti 'scientifici', imprime alla tecnica normativa un estremo grado di particolarità. Accogliendo dentro di sé la singolarità di innumerevoli materie, ne acquista il ritmo, il linguaggio, l'assidua discontinuità. La normatività non scende più dall'alto, ma nasce, per così dire, dall'interno stesso delle materie regolate, quasi capaci di darsi da sole le leggi del lor proprio stabilirsi ed accrescersi. Ciascuna di esse è dominata da una 'volontà di potenza', che segna gradi di sviluppo sempre più alti, e apre vie sempre più ardue e diverse. Si dischiude così un *campo di innumerevoli possibilità*, dinanzi alle quali il diritto è chiamato a prendere posizione» (Irti 2019: 127), e in cui il ruolo dei *tecnici*, degli *esperti* diviene assolutamente fondamentale nella produzione di un nuovo diritto estremamente particolareggiato – giusta la connessa perdita dei caratteri di generalità e astrattezza della legge.

In secondo luogo non si deve tralasciare di considerare quello che Carlo Ferruccio Ferrajoli ha icasticamente descritto come lo *snaturamento dei meccanismi di responsabilizzazione politica* conseguente alla perdita di peso del Parlamento nel dibattito e nel confronto politico (Ferrajoli 2019: 46) – a cui certo non ha giovato la recente riduzione del numero dei suoi componenti, alla quale sarebbe stata sicuramente preferibile una seria revisione dei Regolamenti parlamentari. Il declino della legittimazione politica delle Camere, della loro capacità rappresentativa e del loro stesso porsi in quanto luogo della discussione, infatti, «risale agli anni Novanta del secolo scorso e va collocato nel contesto della lunga e profonda crisi che, da almeno un quarto di secolo, caratterizza in

Italia la forma di governo parlamentare» (Ferrajoli 2019: 11). Nessuna sorpresa, quindi, se l'organo rappresentativo *sotto shock* (Azzariti 2020: IV) deve trovarsi a fronteggiare «l'irrituale concentrazione dei poteri nell'organo esecutivo (o meglio nella persona del presidente del Consiglio dei Ministri) confinando il Parlamento nel ruolo di mero ratificatore di decisioni assunte dal capo del Governo, dai ministri, dai presidenti di Regione, dai sindaci e dal capo della protezione civile» (Calamo Specchia 2020: 160). La *presidenzializzazione* della nostra forma di governo, cui si riferisce la medesima Marina Calamo Specchia, non può considerarsi inaspettata, dal momento che si tratta di un movimento grossomodo più che ventennale «che di fatto ha trasformato la percezione dei rapporti tra gli organi costituzionali da parte della società civile, ribaltando la relazione tra Parlamento e Governo: è il Governo che viene ormai percepito dalla *communis opinio* come il legislatore per natura, determinando sul piano dell'apparenza giuridica un'inversione della posizione dei due attori istituzionali (Governo e Parlamento). Tale slittamento dalla forma di governo costituzionale si inserisce in un processo di progressiva egemonizzazione della figura del capo del governo all'interno di un'istituzione collegiale, che comporta una trasformazione in senso monocratico della determinazione e attuazione dell'indirizzo politico, e che costituisce oggi una minaccia supplementare alla democrazia rappresentativa» (Calamo Specchia 2020: 166).

In queste pagine, anche per effetto di quanto già osservato, non si cercherà tuttavia di proporre un'analisi formale degli atti adottati dal Governo per far fronte all'emergenza, ma si cercherà solamente di coglierne la tendenza politica e di valutarne i profili, alla luce di un tema che si ritiene assolutamente preminente nella "retorica" sull'utilizzo dei "poteri speciali" da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri: quello della normatività degli atti, o meglio dell'assenza di normatività degli atti adottati dal capo del Governo nell'esercizio delle sue funzioni emergenziali (Calamo Specchia 2020: 158) — seppure, come avvertito dalla maggior parte dei giuristi, in un contesto di sostanziale legalità formale (De Siervo 2020: 301).

Ciò che si cercherà di proporre è un inquadramento di quella che Massimo Luciani ha definito la "catena normativa", spiegando che la stessa deve essere intesa, sulla scorta di Bix, come «una "catena normativa della giustificazione", che si ripercorre a ritroso sino a trovarne il fondamento logico (la kelseniana norma fondamentale) o fattuale (la forza legittimante)» (Luciani 2020: 1).

E quindi, più precisamente, l'interrogativo che anima il presente lavoro è: quale sarebbe il "fondamento fattuale", la "forza legittimante" degli atti non aventi forza di legge che sono stati adottati dal Governo? Si può dire, come fa Vincenzo Baldini, che «la legittimità di un siffatto complesso normativo, che non sembra poter trovare nella Costituzione repubblicana (formalmente) vigente un convincente fondamento giustificativo, di ordine giuridico-positivo, non può dunque che rinvenire un'autonoma le-

gittimazione, emancipata dalla prima, alla stregua di un rinnovato presupposto logico (la nuova *Grundnorm*) che ora può dirsi stare a monte di tale complesso e che vale a conferirgli, in ultima analisi, consistenza e validità di diritto positivo» (Baldini 2020: 900)? E se questo fosse del tutto corretto, quali ne sarebbero le possibili conseguenze di lungo periodo dal punto di vista delle istituzioni politiche? Quale potrebbe essere l'esito di tali *discontinuità* dal punto di vista delle scritture future di una nuova teoria della politica e del diritto?

In fin dei conti l'utilizzo "alluvionale" di provvedimenti non normativi da parte del Governo descrive una traiettoria che il nostro ordinamento giuridico già conosceva, dal momento che tale momento emergenziale pare porsi sempre più in quanto «cartina al tornasole per testare la crisi della politica e dei luoghi della decisione democratica, e che tende a consolidarsi in una prassi che si normalizza, trasformandosi dall'eccezionalità del fatto contingente all'ordinarietà di una transizione senza fine. In questo solco di progressiva normalizzazione della straordinarietà come paradigma dell'azione di governo che domina la politica contemporanea, la quale a gravi minacce (crisi economica globale, terrorismo, ora pandemie) risponde con misure eccezionali che tendono a divenire una condizione permanente dell'agire politico» (Calamo Specchia 2020: 147), si pone il ragionamento sull'attuale forma di governo, e in particolare l'interrogativo circa la sua possibile stabilizzazione.

Al fine di rispondere a queste domande, è necessario svolgere un ragionamento che parta da una teoria della scrittura dell'autorità, per giungere sino alla ricostruzione degli elementi di una "nuova" versione della stessa.

La scrittura dell'autorità

La *chiusura* dell'epoca storico-metafisica caratterizzata dai concetti di scienza e di scrittura è stata debitamente annunciata e teorizzata almeno a partire dagli anni Sessanta del Novecento (Derrida 1998: 21). In particolare, seguendo il corso del discorso derridiano, non si può che notare come l'idea della scienza e della scrittura, così inestricabili, come di una scienza della scrittura (che è l'*analogon* riflesso di una scrittura della scienza), siano a loro volta inestricabilmente connesse all'idea, ancor più "tecnica" (Derrida 1998: 25) di un'autorità legata alla scrittura (e alla scienza della scrittura), e, se si vuol continuare con i riflessi, di una scienza legata alla scrittura dell'autorità.

La *scienza legata alla scrittura dell'autorità*, è naturalmente e tradizionalmente il diritto, che, con un ultimo riflesso, nel suo concetto moderno, non può che svilupparsi e instaurarsi a partire dall'autorità della scrittura, che non coincide con la scrittura dell'autorità. L'autorità della scrittura è il momento aurorale dell'invenzione dell'auto-

rità in chiave moderna, e giunge alla sua elevazione con il “monumento” giacobino alla autorità inalterabile della scrittura (del diritto) nella forma costituzionale e codicistica (Irti 1979). Lì si compie l'apice dell'idea moderna di una scrittura (del diritto) incorruttibile, immutabile, eterna, che in quanto tale, in quanto invariabile, identica, stabile e costante, è dotata di (un')autorità. Si deve utilizzare qui l'articolo indeterminativo, e lo si deve introdurre senza leggerezza, dal momento che l'autorità di cui è dotata la scrittura (del diritto) varrebbe sia in quanto la stessa deve essere riconducibile ad un autore (il Parlamento), sia in quanto produttiva di effetti nell'ordinamento giuridico, secondo la classica definizione della *fonte* del diritto come qualsiasi atto capace di innovare l'ordinamento giuridico.

Si trovano qui riuniti gli elementi dai quali e attraverso i quali si può proporre, seppure brevemente e per cenni, l'analisi del tema delle fonti del diritto dichiaratamente non normative con le quali è stata gestita in questi mesi l'emergenza: in esso sarebbe il caso di rinvenire l'autorità della scrittura in senso “genetico” (l'autore), e in senso positivo, cioè nel senso dell'autorità come indicazione del carattere ordinante del *positum*, del diritto. Qui si arresta la “catena normativa”. Qui si trova il “fondamento fattuale” del nuovo.

La domanda, più precisamente, è: quale sarebbe la scrittura dell'autorità che viene proposta attraverso l'utilizzo di atti che sono stati icasticamente definiti da Gaetano Azzariti come «autoassunzione di un potere *extraordinem* che si legittima per via di necessità» (Azzariti 2020: III; Ruggeri 2020: 211)?

Tendenza *Soft Law*

Sebastiano Licciardello ha notato che «le “raccomandazioni” alla comunità contenute nei DPCM in attuazione del d.l. n. 19/2020 rappresentano il tentativo di un recupero di un modello responsabilmente “condiviso”, più sensibile alla solidarietà ed alla spontanea adesione» (Licciardello 2020: 8), suggerendo una rappresentazione dell'adozione dei suddetti atti non normativi più vicina ad un loro inquadramento *politico*, nell'ambito cioè della storia delle dottrine politiche e giuridiche, e di una filosofia politica e del diritto *propria*, che ad una loro analisi in termini strettamente giuridici.

E in effetti sembra molto utile, al fine di proporre un primissimo inquadramento in chiave politica di tali atti, consideratane la natura estremamente proteiforme, trascurare la loro analisi giuridico-formale, che a conti fatti potrebbe risultare alquanto impervia a meno che non venga svolta esclusivamente mediante criteri empirici (De Lungo 2019), per rivolgerci piuttosto alla più generale questione della elaborazione di strumenti di innovazione dell'ordinamento giuridico attraverso fonti secondarie e

comunque non normative, per captare proprio una generale *tendenza politica* del nostro tempo. È ancora De Lungo ad avvertire infatti che «le statistiche quantitative, le torsioni procedurali e le varianti contenutistiche anche per i DPCM normativi, come per tutte le fonti del diritto, riflettono sovrastrutturalmente i mutamenti in atto a livello della forma di Stato e della forma di governo» (2019: 24). Ora, attraverso una riflessione che tenga presente l'aspetto delle norme contenute nei DPCM, che in molti casi, come ha notato Licciardello sono costituite da raccomandazioni, ma anche linee guida, si potrebbe immaginare, stante la difficile definizione generale di tali atti di *natura ambigua* (Caretti 2020: 296), che gli stessi hanno sicuramente qualcosa in comune, a livello teorico, più che con il concetto di *a-legality* (Lindahl 2013: 37), con il concetto di *de-juridification* di cui parla Joerges (2004: 341), e a livello formale, con gli atti che la dottrina oramai da anni ha denominato di *soft law*, inserendosi in una *complessità dei circuiti decisionali* (De Lungo 2019) e in un sottosistema di fonti che evidentemente connota l'evoluzione della forma di Stato e della forma di governo italiane.

La dottrina ha definito tali atti, a partire dagli anni Novanta, in quanto «rules of conduct which, in principle, have no legally binding force but which nevertheless may have practical effects» (Snyder 1993: 32). Si tratta di un inquadramento che, nella sua brevità, pare descrivere proprio alcuni dei caratteri della produzione del diritto nell'epoca pandemica: atti privi di carattere normativo che producono gli effetti pratici della legge, seppure nella catalogazione generale della *soft law* è stata spesso sottolineata anche la loro genealogia negoziale, nel nostro caso assente.

Nella delimitazione scientifica di tali atti, infatti, la dottrina si è soffermata sulla *soft law* prodotta dalle Autorità Indipendenti italiane (Bucalo 2018), la quale vanta geneticamente e ontologicamente una natura negoziale, a differenza ad esempio delle circolari amministrative o degli altri atti amministrativi non-normativi di cui si discorre in queste pagine (nell'esempio principe, i nostri *DPCM*) che rinviando per definizione all'autorità unilaterale dell'amministrazione che le ha emesse, anche se entrambi i fenomeni appartengono in realtà alle medesime "zone d'ombra" del sistema delle fonti. Roberto Bin si riferisce in tal senso alla "equivocità" del concetto di *soft law*, dal momento che tale categoria potrebbe indicare tutti gli atti e fatti in grado di produrre (oggettivamente e praticamente) il diritto oggettivo; da questo punto di vista, tuttavia, «deviare dalle forme tipiche della produzione di norme generali significa smarrire uno dei capisaldi dello Stato di diritto, la netta separazione tra i documenti che sono abilitati (e legittimati) a produrre regole obbligatorie per la generalità dei consociati e i documenti che sono privi di tali obbligatorietà» (Bin 2009: 34), in una parola, il principio di legalità.

Stando alla definizione di Snyder, integrata con l'osservazione per cui gli atti di *soft law* debbono in ogni caso essere inquadrati in quelle "zona d'ombra" connotate

dalle cosiddette *tertiary rules*, per distinguerle dal sistema della *secondary legislation* in cui invece il fondamento si trova nella fonte di rango primario (Baldwin 1995: 80), sia le circolari amministrative che le FAQ presenti nelle piattaforme funzionali delle pubbliche amministrazioni, le linee guida e le istruzioni, nonché alcune raccomandazioni contenute delle ordinanze contingibili e urgenti, o nei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri potrebbero essere inquadrati nella categoria della *soft law*.

Come abbiamo visto il tema è assunto ad una rilevanza centrale nella vita quotidiana del nostro Paese nel periodo della pandemia, dal momento che, come già evidenziato, si è assistito ad uno spostamento definitivo dell'asse dell'equilibrio dei poteri, dal Parlamento al Governo, dalle leggi del Parlamento agli atti di natura non normativa del Governo, comprese addirittura le delegificazioni della delegificazione già in atto (D'Aloia 2020: 4), in abbinamento ad un'esaltazione del "parere" dei tecnici (ad esempio, il Comitato Tecnico Consultivo), portando alle estreme conseguenze un disegno già presagito (Ferrajoli 2019: 11 ss.), se è vero, come ha osservato Davide De Lungo, che «l'emersione, o meglio l'erompere, dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri rappresenta una delle tendenze più significative registratesi in materia di fonti del diritto negli ultimi decenni» (De Lungo 2019: 2), e che dovrà essere meditato, analizzato e interpretato negli anni a venire per coglierne la precisa tendenza e ancor più le prospettive.

Si tratta di misure che fanno pensare ad alcuni elementi propri della cosiddetta *Governance Theory*, non tanto nella sua versione classica (quella di Rhodes, per intendersi), quanto piuttosto nella trasposizione proposta dal *Libro Bianco sulla Governance* della Commissione Europea. E non è un caso infatti, che proprio il concetto di *de-juridification* di cui si è fatto interprete Christian Joerges rimandi al tema della *governance*, superando la classica dicotomia tra atti legali ed illegali: «the operation of this binary code is now confronted with arrangements that seek to overcome the impasses the legal code has on offer as the 'solution' to a perceived problem. While governance arrangements seek the law's support, they also challenge the law's rule through a de-juridification of the polity» (Joerges 2004: 34).

Nel *Libro Bianco* in effetti si trovano gli ingredienti della tendenza alla *de-juridification* e della rivalutazione del parere degli esperti, che alla prima deve essere assolutamente ricollegato, con una precisione predittiva che pare davvero molto interessante.

Per quanto riguarda l'aspetto della *fiducia nell'opinione degli esperti*, si legge nel documento della Commissione che "gli scienziati e altri esperti svolgono un ruolo di sempre maggior rilievo nella preparazione delle decisioni. Dalla sanità umana e animale sino al diritto sociale, per prendere decisioni e per presentare al pubblico in forma chiara e semplice i rischi esistenti le istituzioni fanno affidamento sulla perizia de-

gli specialisti, così da anticipare e individuare la natura dei problemi e delle incertezze di fronte ai quali si trova l'Unione". Si tratta di quanto aveva già avvertito, peraltro, Natalino Irti nel passaggio sopra riportato de *L'età della decodificazione*. Come è stato notato nei mesi scorsi, «nel passaggio dalle misure più generali a quelle attuative è stato di certo essenziale il ruolo dei tecnici, quali ispiratori delle decisioni via via adottate, le modalità di nomina del comitato tecnico-scientifico e degli altri tecnici coinvolti nella vicenda, sono da considerarsi determinanti, anche alla luce del dibattito che ha visto gli scienziati confrontarsi in una vivace dialettica sull'interpretazione del fenomeno in atto e sulle strategie per contrastarlo» (Massa Pinto 2020). In particolare è stato notato con attenta analisi che «la pandemia generata dal virus SARS-CoV-2 mette in forma un ordine deliberativo tra sapere esperto e decisore politico che consacra un ruolo delle *expertise* mai sperimentato in precedenza. Più nel dettaglio, vi è uno spazio specifico e inedito che la consulenza tecnico-scientifica occupa *dall'interno* nella gestione dell'emergenza, in cui la natura di "forum ibrido" di questi consessi, interpreti di tensioni normative che sono ad un tempo *scientifiche* e *politiche*, si fa vedere appieno» (Farano e Marzocco 2020: 152).

Invece per quanto attiene alle misure deflative della legislazione, è da notare, con Michelle Cini, che il concetto di *soft law* si è proprio sviluppato insieme all'evoluzione delle posizioni della Commissione Europea in materia di aiuti di Stato (Cini 2001), pur dovendosi sottolineare come «that soft post-legislative acts are not a formally recognised category of acts under EU law» (Senden 2013: 62). Nel periodo pandemico in cui stiamo vivendo tali atti sono stati anche definiti «strumenti giuridicamente assai fragili, in quanto impugnabili dinanzi al giudice amministrativo, e in alcune espressioni testuali – evocative più di raccomandazioni e inviti che di veri e propri obblighi e divieti – sono forieri di numerosi dubbi interpretativi» (Massa Pinto 2020).

È interessante notare come questi due elementi che gravitano intorno al concetto di atti non normativi, o con la definizione già riportata, *post-legislative acts*, facciano parte di una piattaforma politica europea che aveva in animo proprio la trasformazione dell'ordinamento giuridico (europeo, ma in prospettiva globale) secondo delle linee guida all'interno delle quali l'utilizzo di strumenti di *soft law* non poteva che assumere un ruolo prioritario, insieme alla partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa e alla trasparenza delle istituzioni – misure di cui il nostro ordinamento si è già fatto interprete.

Si può affermare che l'attuale provvisoria declinazione della nostra forma di governo si stia indirizzando proprio verso quell'obiettivo politico?

Alcune osservazioni conclusive

La *tendenza politica fondamentale del nostro tempo*, che può essere plasticamente rappresentata dall'evoluzione della *soft law* e delle pratiche amministrative ad essa affini non può che essere un *richiamo* dell'autorità, sia nelle forme dell'autorità scritturale che in quelle dell'autorità ordinante che parla attraverso un testo – ed è sempre un testo a ribadire l'obbligatorietà, espandendo, anzi, vieppiù, le modalità di espressione e di scrittura dell'autorità (De Vanna 2020: 6), che in questo caso, sì, riferiscono e rimandano, ancora una volta, schmittianamente, all'autorità della scrittura.

L'autorità nella forma non normativa rischia di divenire ancora più perversa e pervasiva. Invece di rendere *soft* l'esercizio del diritto, lo trasforma in una pratica *hard*: «si dirà: cosa c'è di sbagliato nel fare solo raccomandazioni? In fondo, un invito è preferibile a un ordine. Meglio la *soft law* della *hard law*. Di sbagliato c'è questo: che l'indeterminatezza delle proposizioni lascia spazio alla discrezionalità e a forme coercitive non immediatamente decifrabili» (Casarotti 2020). Tanto più che, parafrasando il pensiero di David Graeber, la “deregolamentazione” a tutti i livelli non fa che aumentare esponenzialmente la burocratizzazione e la “violenza strutturale” del sistema nel suo complesso e le relazioni di dominio, e ha «l'effetto ultimo di incrementare il numero complessivo delle norme, la quantità complessiva delle pratiche cartacee e il numero complessivo dei burocrati al servizio dello stato» (Graeber 2016: 14).

Bisogna tuttavia evitare, formulando un parallelo con l'esperienza politica romana, come fa Azzariti, che attraverso questi strumenti estemporanei la dittatura “commissaria” diventi “sovrana” (Azzariti 2020: V), che si sviluppi, per via di fatto e nondimeno di diritto, uno *Stato di Prevenzione* «la cui logica funzionale è senz'altro antitetica e contrapposta rispetto a quello dello Stato costituzionale di diritto» (Baldini 2020: 902).

Rispetto ai tre scenari rappresentati nell'ambito delle possibili prospettive future (Cacciatore, Di Mascio, Natalini 2020: 6), cioè, quello della prevalenza delle spinte inerziali da parte delle Pubbliche Amministrazioni, ovvero dei mutamenti di rotta dovuti o ad una «ulteriore riduzione della discrezionalità delle amministrazioni pubbliche italiane» (Cacciatore, Di Mascio, Natalini 2020: 7), o all'introduzione di misure di cambiamento strutturali, occorre fare i conti con l'ideologia con la quale le eventuali riforme o gli annunci di revisione verranno adottati. Nel caso in cui prevalesse un indistinto e non del tutto fondato appiattimento su di una mal interpretata versione della *Governance Theory*, ritenendo utile mantenere della stessa esclusivamente i due elementi che già traspaiono nel *Libro Bianco della Governance*, e cioè il riferimento a misure più “leggere” di regolamentazione della società attraverso atti non normativi e altresì il ruolo apicale degli *esperti*, dei *tecnici* (Farano 2020) senza prevedere una reale partecipazione dei cittadini (diretta o mediata attraverso il Parlamento) alla elabo-

razione delle stesse, non si potrebbe che immaginare un unico scenario futuro, realmente e paradossalmente *from governance to government*: quello cioè di un'esplosione dell'autorità ai danni della libertà, in un regime apparentemente discosto da quello dello Stato di diritto. In un disegno di smantellamento della Costituzione che secondo le parole di Marina Calamo Specchia, dovrebbe far riflettere «sul futuro della democrazia che vogliamo lasciare alle generazioni future» (Calamo Specchia 2020: 172) – anche senza indulgere in narrazioni post-agambeniane della pandemia, che nulla dicono, a quanto pare, relativamente alle possibilità di superamento dello stato di crisi delle istituzioni nel cui seno è nata questa tendenza fondamentale del nostro tempo.

Bibliografia

Agamben, G.

2017 *Creazione e anarchia. L'opera nell'età della religione capitalistica*, Vicenza, Neri Pozza.

Allegretti, U.

2020 'Il trattamento dell'epidemia di "coronavirus" come problema costituzionale e amministrativo', *Forum Quaderni Costituzionali*.

Azzariti, G.

2020 'Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione', *Costituzionalismo.it*, 1.

Baldini, V.

2020 'Emergenza costituzionale e Costituzione dell'emergenza. Brevi riflessioni (e parziali) di teoria del diritto', *Dirittifondamentali.it*.

Baldwin, R.

1995 *Rules and Government*, Oxford, Clarendon Press.

Belletti, M.

2020 'La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità', *Osservatorio Costituzionale*, 3/2020.

Bin, R.

2009 'Soft law, no law', in Somma, A. (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, Giappichelli.

2020 'Il ritorno dello Stato e l'importanza del Presidente', *La Costituzione.info*.

Bix, B. H.

2015 *Jurisprudence: Theory and Context*, VII ed., Durham (NC); Carolina Academic Press.

Bucalo, M. E.

2018 *Autorità indipendenti e soft law. Forme, contenuti, limiti e tutele*, Torino, Giappichelli.

Buscema, L.

2020 'Emergenza sanitaria ed ordinamento democratico: questioni di metodo e di valore, Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus', *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*.

Cacciari, M.

2020 *Il lavoro dello spirito*, Milano, Adelphi.

Cacciatore, F., Di Mascio, F., Natalini, A.

2020 'La regolazione dei procedimenti amministrativi e la risposta al COVID-19', *Osservatorio AIR*.

Calamo Specchia, M.

2020 'Principio di legalità e stato di necessità al tempo del COVID-19', *Osservatorio Costituzionale*, 3/2020.

Caretti, P.

2020 'I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato', *Osservatorio sulle fonti*, Fascicolo Speciale 2020. Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19.

Casarotti, L.

2020 'L'emergenza per decreto', *Jacobin Italia*, 13 marzo.

Cini, M.

2001 'The soft law approach: Commission rule-making in the EU's state aid regime', *Journal of European Public Policy*, 8 (2), 1.

D'Aloia, A.

2020 'L'emergenza e... i suoi 'infortuni'', *Dirittifondamentali.it*

De Lungo, D.

2019 '*Nihil est in intellectu quod prius non fuerit in sensu*: considerazioni empiriche sui decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza recente', *Osservatorio sulle fonti*, 2.

Derrida, J.

1998 *Della grammatologia* [1967], trad. it., Milano, Jaca Book.

De Siervo, U.

2020 'Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni', *Osservatorio sulle fonti*, Fascicolo Speciale 2020. Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19.

De Vanna, F.

2020 'Il diritto "imprevedibile": notazioni sulla teoria della necessità a partire dall'emergenza Covid-19', *Nomos. Le attualità del diritto*, 2.

Farano, A.

2020 'La repubblica degli scienziati? Saperi esperti e biopolitica ai tempi del coronavirus, Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus', *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*.

Farano, A., Marzocco, V.

2020 'Expertise tecniche e decisori politici. Razionalità legislativa e uso dell'argomento scientifico nella produzione del diritto emergenziale', in S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, Editoriale Scientifica.

Ferrajoli, C. F.

2019 'Le Camere non discutono più. Crisi del dibattito parlamentare e irresponsabilità politica degli organi rappresentativi', *Lo Stato*, 13, pp. 11-53.

Graeber, D.

2016 *Burocrazia. Perché le regole ci perseguitano e ci rendono felici* [2015], trad. it., Milano, Il Saggiatore.

Hart, L. A.

1965 *Il concetto di diritto* [1961], trad. it., Torino, Einaudi.

Irti, N.

1979 *L'età della decodificazione*, Milano, Giuffrè Editore.

- 2019 'Destino di Nomos', in N. Irti-M. Cacciari, *Elogio del diritto. Con un saggio di Werner Jaeger*, Milano, La Nave di Teseo.
- Joerges, C.
2004 'Constitutionalism and Transnational Governance: Exploring a Magic Triangle', in C. Joerges e I. J. Sand and G. Teubner (a cura di), *Transnational Governance and Constitutionalism*, Oxford, Hart Publishing.
- Licciardello, S.
2020 'I poteri necessitati al tempo della pandemia', Osservatorio Emergenza Covid-19, *Federalismi.it*.
- Lindahl, H.
2013 *Fault Lines of Globalization. Legal Order and the Politics of A-Legality*, Oxford, Oxford University Press.
- Luciani, M.
2020 'Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza', *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, Genova, Consulta Online.
- Mann, T.
2005 *Considerazioni di un impolitico* [1918], trad. it., Milano, Adelphi.
- Marini, F. S.
2020 'Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge', *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 22 aprile.
- Massa Pinto, I.
2020 'La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi', *Questione Giustizia*, 18 marzo.
- Mazzarolli, L.A.
2020 «Riserva di legge» e «principio di legalità» in tempo di emergenza nazionale, Focus – Osservatorio emergenza Covid-19, n. 1, 13 marzo, *Federalismi.it*.
- Ruggeri, A.
2020 'Il Coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti', *Consulta Online*, 1.
- Scichilone, G.
2020 'La democrazia ai tempi del virus', https://www.treccani.it/magazine/atlante/societa/La_democrazia_ai_tempi_del_virus.html.
- Senden, L.
2013 'Soft Post-Legislative Rulemaking: A Time for More Stringent Control', *European Law Journal*, Vol. 19, No. 1.
- Snyder, F.
1993 'The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques', *Modern Law Review*, 56-1.
- Staiano, S.
2020 'Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia', *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, Genova, Consulta Online.

About the Author

Fabio Corigliano is currently lecturer in Administrative Science at the DiSPeS of the University of Trieste, and in History of political thought at the University of Parma. He is the author of two books and several articles, focusing on administration and transparency, on Leibniz and on law and literature. His latest publications include: *L'eredità inespressa. Una nota sul "fantasma" di Leibniz*, in "Etica & Politica / Ethics & Politics", XXII, 2020, 1, pp. 447-471; *La letteratura come s-piegazione (del diritto)*, in P. Chiarella (a cura di), *Narrazione del diritto, musica ed arti tra modernità e postmodernità*, Univ. degli Studi «Magna Graecia» di Catanzaro – Coll. del Dip. di Giurisprudenza Economia e Sociologia, Esi, Napoli 2020, pp. 81-92; *L'esperienza "neonatale" del diritto, ovvero sul detto we are all in the same boat*, in "Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto", n. 1/2020, pp. 265-292; *L'affermazione dell'ideologia della trasparenza e la ridefinizione del concetto di pubblicità. Profili giusfilosofici e storico-dottrinari*, in "Jura Gentium", 2/2020, pp. 62-85.

FABIO CORIGLIANO

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università degli Studi di Trieste.

e-mail: fabio.corigliano@dispes.units.it

COVID-19: From Sanitary Emergency to Human Rights Crisis. The Pandemic and the European Convention on Human Rights

COVID-19: dalla emergenza sanitaria alla crisi dei diritti umani. La pandemia e la Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo

Anca Alexandra David

Abstract

This article examines the process of derogation of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR). It focuses on the COVID-19 emergency situation and on the limits posed to fundamental human rights and freedoms by the measures implemented in response to the sanitary crisis in Europe. It is argued that derogation is acceptable if under the close supervision of Council of Europe bodies (CoE). Moreover, any emergency measures which determine the derogation or limitation of human rights and fundamental freedoms should be reasonable and limited in scope and time, and thus should have an exceptional and temporary nature and should be constantly tested against the principles of necessity and proportionality.

L'articolo esamina il processo di deroga della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo CEDU nel contesto della pandemia causata dal nuovo coronavirus Sars-Cov-2 (COVID-19) in Europa, riflettendo sull'impatto delle misure emergenziali sui diritti umani e le libertà fondamentali. Si argomenta che la deroga per affrontare situazioni di crisi è accettabile sotto l'attenta supervisione del Consiglio d'Europa. L'intento è di evidenziare che le misure emergenziali che determinano una limitazione o deroga dei diritti umani e delle libertà fondamentali debbano essere ragionevoli e limitate sia nel tempo che nell'applicazione, dunque devono essere misure eccezionali e temporanee, costantemente sottoposte alla verifica del rispetto dei criteri della proporzionalità e della necessità.

Keywords

EU Law, European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights, COVID-19
Diritto dell'Unione Europea, Convenzione Europea per i Diritti Umani, Corte Europea per i Diritti Umani, COVID-19

Introduction

Never in the history of the Council of Europe (CoE) have there been so many contemporary derogations of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR). It is also the first time after World War II that Europe is facing a common threat and the situation of human rights in the context of the COVID-19 pandemic is worth analysing.

Up to 2020 the Convention has only been derogated by a total of nine member States, for reasons connected with situations of emergency and/or war, as provided under Article 15 ECHR.¹ The first case of derogation of the ECHR, *Greece v. UK* (1958), was dealt with by the European Commission for Human Rights in 1956, and it concerned the situation in Cyprus, which at the time was under British administration (Zagrebel'sky, Chenal and Tomasi 2016: 138). Subsequently, the competent body became the European Court of Human Rights and other cases regarded, for instance, the United Kingdom, which applied Article 15 during the Northern Ireland crisis summing a total of 31 derogations from the ECHR between 1957 and 1979, while Ireland presented 4 derogations (Zagato 2006: 150). In the same period, only Turkey derogated the ECHR more than the UK, 32 times, and by 1992, it had already derogated the convention 71 times, mainly due to the Kurdish crisis (Zagato 2006: 150).

The fundamental difference between past derogation and this year's derogations is precisely the type of emergency that triggered them: if in the past the reasons had a political nature, in 2020 the crisis was triggered by the sanitary emergency of the global pandemic SARS-COV-2 determined by the new coronavirus COVID-19, which resulted in the declaration of national states of emergency and ten notifications of derogation of the ECHR between March and April 2020. On 11 March 2020 the World Health Organisation (WHO) had issued a public statement on the state of global pandemic of COVID-19, and soon afterwards several European States declared the national state of emergency caused by the new coronavirus, following up with unilateral notifications of derogation from the ECHR from Latvia, Armenia, Estonia, Georgia, Albania, Moldova, Romania, North Macedonia, Serbia and San Marino. Although the pandemic eventually hit all CoE member States (and not only), the contagion propagated with different timelines and different scales of effect, thus also the measures adopted by each country to deal with the disease were quite different, at least in the initial phases of contagion. What is striking however, is the fact that the European States that were most affected

¹ The complete list of derogations as per Art. 15 ECHR is available online at: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=oC00wpDO

by the pandemic in terms of positive cases and deaths did not derogate from the ECHR, even though the measures they adopted for the containment of the virus and to limit the contagion, to protect the right to life and the right to health as well as the safety and security of the population, had a direct effect of curtailment of other human rights and fundamental freedoms enshrined in the ECHR – such as the right to respect for private and family life (Art. 8), freedom of expression (Art.10), freedom of assembly and association (Art.11), and others which will be analysed in the present article.

The Derogation of the ECHR and Emergency Measures

By the first week of April 2020 already 9 member States notified their derogation from the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (more commonly referred to as the European Convention on Human Rights, ECHR),² determining the decision of the Secretary General (SG) of the Council of Europe (CoE) to assume a more proactive role. For this reason, on 7 April 2020 a toolkit for member States was published online, entitled *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis* with the purpose of providing governments with guidelines “for dealing with the present unprecedented and massive scale sanitary crisis in a way that respects the fundamental values of democracy, rule of law and human rights” (CoE 2020a: 2). Subsequently, on 10 April also San Marino submitted a Note Verbale derogating the Convention due to the COVID-19 sanitary emergency.

The ECHR itself, like other international and regional conventions and treaties on human rights, provides the possibility of derogation in time of emergency.³ More precisely, Article 15 of the ECHR sets forth the substantial and procedural conditions for derogation and it is divided in 3 paragraphs: first it sets forth the circumstances and conditions for derogation, fixing certain limits to the application of emergency measures; the second paragraph enshrines the fundamental rights whose derogation is never allowed and the final paragraph regards the procedures required for derogation.

² Latvia, Armenia, Estonia, Georgia, Albania, Romania, North Macedonia and Serbia; San Marino's notification is dated 10.04.2020.

³ Art. 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights allows derogation in times of public emergency; the derogation in time of war or public emergency is addressed in Art. 30 of the European Social Charter; Art. 27 of the American Convention on Human Rights provides for the suspension of guarantees through derogation “In time of war, public danger, or other emergency that threatens the independence or security of a State Party”. All three international treaties have similar content and maintain the same tripartite structure as Art. 15 ECHR, which will be explained further on.

Circumstances and Conditions for Derogation

The first paragraph of Art. 15 ECHR sets forth that: “In time of war or other public emergency threatening the life of the nation any High Contracting Party may take measures derogating from its obligations under this Convention to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with its other obligations under international law.” Categorising the pandemic under the umbrella term of emergencies “threatening the life of the nation” might appear quite straightforward at first glance, but the definitional issue is quite tricky from an international law perspective. Such emergencies are comparable to natural disasters, which imply “specific content of obligations inherent in general human rights guarantees as applied in disaster contexts. Such a definition can indeed help identify the situations in which protection may be invoked and clarify who needs protection in such specific circumstances” (Zorzi Giustiniani et al. 2018). Ozturk (2020) applied the UN International Law Commission’s Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters to the COVID-19 outbreak and, notwithstanding significant shortcomings in the context of pandemics, arrived to the conclusion that:

The broad definition, and its interpretation by some actors as including the outbreak of disease, suggests that the outbreak of Covid-19 may be considered as a disaster. The current pandemic consists of a series of calamitous events, resulting in the death and harm of many people and causing great human suffering and distress, thereby resulting in serious disruption of the societies’ functioning, with the cancellation of gatherings, closure of non-essential businesses, shift to online education, and curfew measures (Ozturk 2020).

Also, experts like Bartolini (2020) have applied international disaster law categories to the COVID-19, considering it a natural calamity, more precisely a biological hazard. Moreover, according to Greene (2020): “the coronavirus pandemic is possibly the closest we have ever seen of a phenomenon that can *objectively* be categorised as necessitating exceptional measures. The objectivity of a threat, however, needs to be given legal recognition through the declaration of a state of emergency.”

The jurisprudence of the European Court and Commission for Human Rights has shed some more light on the definition of “public emergency threatening the life of the nation”, for instance in *Lawless v. Ireland* (1961), interpreting it as “an exceptional situation of crisis or emergency which affects the whole population and constitutes a threat to the organised life of the community of which the State is composed”. The COVID-19 pandemic had all these characteristics and produced the same disruptive effects. For this and the previously explained reasons, this article contends that the

COVID-19 pandemic is a circumstance which can trigger the application of Art. 15, thus the derogation of the ECHR, and this procedure is deemed advisable in order to allow the supervision of emergency measures by CoE bodies and to prevent them from becoming “the new normal”, as it will be discussed further on.

The interpretation of Art.15.1 ECHR conveyed by the Court and Commission through their caselaw adds other distinctive traits to such public emergencies: they should be concrete and imminent or ongoing, requiring exceptional measures to maintain public safety. In this sense the crisis or danger is similar to states of necessity or force majeure, allowing for derogation when “normal measures or restrictions permitted by the Convention for the maintenance of public safety, health and order are plainly inadequate” (the “Greek Case” 1969).

The threat can regard the entire territory of the State or could be specific to a certain region, or portion of territory, but still have disruptive effects on the whole nation, as proved in cases such as *Ireland v. the United Kingdom* (1978) and *Aksoy v. Turkey* (1996). More recently, as of 5 June 2015, the annexation of Crimea by the Russian Federation and the war in Donbass has determined Ukraine to derogate the ECHR (CoE 2015). On 31 January 2017 Ukraine presented the CoE SG with an updated list of localities in the regions of Donetsk and Luhansk of which it declared whether it had lost partial or total control. On 3 December 2019 Ukraine partly withdrew its derogation and – so far – did not present any notification due to the COVID-19 outbreak in 2020.

The procedural conditions for derogation are quite specific and will be dealt with further on, but the substantial conditions seem difficult to grasp, being quite relative and object of a case by case analysis, therefore hard to define *a priori* (Zagrebel'sky, Chenal and Tomasi 2016: 137). Given that extraordinary measures are adopted so as to face a serious national threat, manage the crisis and restore order, safety and security, the European Court of Human Rights (ECtHR) has allowed wide margin of appreciation to national governments as far as the nature of the measures is concerned. However, the case law of the Court has clarified over the years that MS do not have complete discretion and since the emergency measures must only be adopted “to the extent strictly required by the exigencies of the situation” as specified in Art. 15.1 ECHR, they should be reasonable and specific, and their scope must prove perfectly coherent with the type of emergency (*Sakik v. Turkey* 1997, *Brannigan and McBride v. UK* 1993, *Mehmet Hassan Altan v. Turkey* 2018). This criterion contained in Art. 15.1 is strictly linked to the principles of necessity and proportionality, against which emergency powers must be constantly tested. They are both connected, on the one hand, to the nature of the exceptional measures and, on the other hand, to their duration in time. The time frame during which the emergency measures should apply is of fundamental importance, it should be strictly limited to the duration of the crisis and should cease to apply

once normality, safety and security are restored. Nevertheless, the jurisprudence of the ECtHR demonstrated that this does not exclude the fact that the measures could be in place for several years if deemed necessary, as demonstrated by cases such as *Ireland v. UK*.

In addition, emergency measures must be consistent with “other obligations under international law”. First of all, the peremptory norms of *jus cogens* allow no exception. Secondly, the norms become similar to a “minimum standard” with respect to other provisions contained in different sources of international law, both customary and codified under treaty form (Zagato 2006). Even though a State may notify the derogation from the ECHR and/or other human rights conventions, it must still abide by other general and sectorial instruments of international law, including all other treaties and conventions the State is party to.

Non-Derogable Rights

Art. 15.2 does not allow under any circumstance – not even in case of emergency – the derogation of the rights contained in Art. 2 (Right to life), Art. 3 (Prohibition of torture), Art. 4.1 (Prohibition of slavery and forced labour), and Art. 7 (No punishment without law). These non-derogable rights also represent principles of *jus cogens*, “the peremptory rules of international law”, “regarded as uncompromisable moral principles”, which should be upheld by all legal systems (Lowe 2011: 59).

The right to life deserves special attention since it is immediately put forth already in the text of article 15.2 itself that: “No derogation from Article 2 [is allowed], except in respect of deaths resulting from lawful acts of war”. Thus, in the context of war, there may be circumstances in which the deprivation of life is necessary, but it must always be lawful. In general, the protection of the right must be guaranteed by law. This gives rise to due diligence obligations on behalf of the State, who should also establish “effective institutional safeguards designed to prevent arbitrary deprivations of life” (Human Rights Committee (HRC) 2018). Therefore the right to life is not an absolute right, even though it is considered the “supreme right”, “whose effective protection is the prerequisite for the enjoyment of all other human rights and whose content can be informed by other human rights”, but it “should not be interpreted narrowly” (HRC 2018). This means that “It concerns the entitlement of individuals to be free from acts and omissions that are intended or may be expected to cause their unnatural or premature death, as well as to enjoy a life with dignity” (HRC 2018).

In the context of epidemics and pandemics, the right to life and the right to health are two facets of the same coin, considering the mortality caused by the virus, and the

extreme measures put in place by governments aim precisely at protecting them. Thus, they acquire a certain degree of dominance with regard to other rights, whose sacrifice is deemed necessary to protect the health – and life – of the population. The rights which were limited or derogated by CoE member States during the COVID-19 sanitary emergency will be analysed further on.

The protection of the right to life above all other rights is associated also with the abolishment of death penalty, which is of crucial importance for the CoE, thus also a condition *sine qua non* for membership.⁴ As a matter of fact, even in situations of crisis, death penalty has been forbidden since the entry into force of two additional protocols to the ECHR: namely Prot. no. 6, which excludes the derogation of death penalty under Art. 3, and Prot. no. 13, also excluding derogation under Art. 2.

In fact, over the years, the adoption of additional protocols to the ECHR has been the preferred mechanism to extend the reach of the Convention, by introducing new binding principles as well as other non-derogable principles within the system of the CoE. Not only the derogation of death penalty was excluded, but also, thanks to Prot. no. 7, the principle *ne bis in idem* – the right not to be prosecuted twice for the same crime, has become imperative and it allows no derogation either, as set forth by Art. 4.3.

Procedure and Form: The Notification of Derogations

Paragraph 3 of Art. 15 of the ECHR establishes the procedure to be followed in order to derogate from the Convention. The notification to the SG shall be presented in written form, it shall be clear, including the emergency measures imposed and the reasons which led to the adoption of such measures. No other precise requirements regarding the form are established, but it should be plain to see which rights and fundamental freedoms shall be affected by the derogation. For instance, not all MS specify exactly which are the ECHR articles concerned by their derogation, but no relevant information should be omitted, especially concerning the temporary nature of the measures. Thus, notifications should possibly specify the duration of the emergency situation and/or the date when the Convention shall acquire once again its full entry into force (*Lawless v. Ireland*).

Besides, the notification shall be “timely”, hence deposited with the SG as soon as possible. Nevertheless, the precise time frame considered prompt is not clearly defined neither by the Convention itself nor through ECtHR case law. What is certain is that a

⁴ In fact, the abolition of death penalty is the main reason why Belarus is the only State in the European continent who is not a member of the CoE.

period of 12 days between the date of adoption of the measures and the notification of derogation was deemed acceptable by the Court in the famous case *Lawless v Ireland*; whereas the so-called *Greek Case* proved that the notification after three months shall be considered belated.

In addition, MS are encouraged to enclose all the relevant documents with regard to the emergency measures they adopted so as to keep the SG fully-informed. To this end, also presenting updates of the situation is strongly recommended. As a matter of fact, a crucial prerequisite for notification is that it allows international supervision and control over the derogation of the Convention.

Experts and scholars criticised the ECtHR for missing previous opportunities to clarify what exactly are the procedural requirements to notify the derogation of the Convention (Lugarà 2020). Further questions include: can there be derogation without notification? More specifically, which authorities are competent to notify for the derogation to be considered valid? Is a national court of law competent to derogate from the ECHR on behalf of a MS? The former question is not new to scholars, since it had already been sparked by *Cyprus v Turkey* (1976 & 1983). Yet, as Holcoft-Emmess concludes, the case “does not give determinative guidance on the effect of a failure to (adequately) notify a derogation at the international level” (Holcoft-Emmess 2020: 4). She focuses on “the effect of a lack of notification, or of inadequate notification – does it vitiate the State’s ability to rely on the derogation provision and avoid a violation of its obligations under the human rights treaty?” (Holcoft-Emmess 2020: 2). Holcoft-Emmess criticises the ECHR organs for recognising this question, but they “consistently avoid conclusively determining whether (adequate) notification at the international level is a condition precedent for a State to be able to rely on the derogation to preclude violation of its Convention obligations” (Holcoft-Emmess 2020: 2).

Valid notifications of derogation from the Convention are usually deposited with the SG by the Ministry of foreign affair or other political representatives of the State. Nevertheless, in the recent case *BP v Surrey County Council & Anor* (2020), as Martin points out, a (national) judge “appeared to find that the UK was derogating from its obligations under Article 5 ECHR, when no notification had been deposited with the Secretary General” (Martin 2020 as paraphrased in Holcoft-Emmess 2020: 1). Moreover, Martin contends that “The concept that a trial judge could publicly bind the UK by virtue of sending his reasons in a private law case in which the government was not represented is nonsensical” (Martin 2020: 2). She then concludes that “it is unlikely that the trial judge’s reasons constitute an «official and public notice of derogation». While the judgement is publicly available, it has not been made known to the wider public” (Martin 2020: 3). Yet, in *Lawless v Ireland* the Strasbourg Court had

specified that the ECHR “does not contain any special provision to the effect that the Contracting State concerned must promulgate in its territory the notice of derogation addressed to the Secretary-General of the Council of Europe.” But even though the notification of derogation does not need to be made public to be considered valid by the organs of the CoE, doing so without informing the citizens has been harshly criticised and sparked outrage in the recent case of Romania’s derogation from the ECHR (Centrulle de resurse juridice 2020). Moreover, the non-applicability of Art. 15 in the absence of a formal and public notice of derogation was emphasised by jurisprudence in cases like *Cyprus v. Turkey*, when the Commission underlined the inapplicability of the derogation and therefore the breach of the ECHR rights in question (Art. 5 – Right to liberty and security and Art. 8 – Right to respect for private and family life as well as the violation of Art. 1 – Protection of property of Protocol 1 of the Convention).

The Supervision of Derogations: The Role of the ECtHR and of the Secretary General

Derogations are subject to the scrutiny of the CoE bodies, both during the emergency situation and after the restoration of normalcy (*Aksoy v. Turkey*). The Court takes into consideration the nature of the rights that are limited or derogated, the circumstances that led to their derogation, the duration of the emergency situation and the possible alternative measures adopted by the State to provide guarantees different from the ones provided in the ECHR (Zagrebel'sky, Chenal and Tomasi 2016: 138). Since, the evaluation of the threat is based on the facts known at the moment of the derogation – as it was made clear by the ECtHR in the cases such as *A. and others v. UK* – notifications shall contain all pertinent information. Nevertheless, the Court might also take account of further information and/or aspects which might subsequently come to light (*A. and others v. UK*). The ECtHR intervenes *a posteriori*, once it receives an inter-State application or individual complaint. “There is no assessment of the notification’s merits until it is challenged in Court by an applicant”, as Epure (2020) points out, clarifying: “The Convention assumes that governments’ decisions to derogate are in good faith. The Court cannot review measures derogating from Convention rights before their implementation”. Apart from this, applications reach the Strasbourg court only when they have exhausted internal remedies and are dealt with based on a priority policy. During the COVID-19 pandemic, the Court – as well as numerous other bodies and institutions – has suspended several of its cases and functions, in order to prioritise the most urgent cases. What is more, already before the COVID-19 crisis, there were approximately 60,000 applications pending in front of the Court (ECtHR 2019).

The duration of judicial procedures, exacerbated by the emergency situation, determines a significant tardiness, which has been often criticised and considered a form of weakening of judicial supervision, especially during a crisis. Istrefi (2020a) has been quite incisive in this regard: “the ECtHR, or for that matter any court, is ill-equipped to address in a systemic manner the effects of emergency measures on the rule of law and democracy.” Additionally, as far as the enforcement mechanisms are concerned:

the Court has no power to penalise non-compliance with its judgements. In the worst-case scenario, a State failing to respect its obligations under the Convention may be suspended from the Council of Europe (Articles 3 and 8 of the Statute of the Council of Europe). Suspension, however, is politically sensitive and may even be counterproductive as it would allow a government to continue its (abusive) policies without any constraints (Isterfi 2020a).

As a consequence, the solution of monitoring and close supervision by the specialised bodies of the CoE during derogations was largely embraced as preferable. In the past, the Venice Commission of the CoE as well as its Human Rights Commissioner have covered this role. Nevertheless, as pointed out by Istrefi: “the loopholes in the supervision of derogations cannot be fully mitigated by occasional engagements of the Venice Commission or the Council of Europe Commissioner for human rights, however proactive or activist” (Isterfi 2020b: 2). Thus, as the need for supervision on derogations became more and more pressing, with Resolution 2209/2018 of the Parliamentary Assembly of the CoE (PACE), the SG was recommended to become more actively involved in the timely supervision of derogations and to provide advice to MS. Based on Art. 52 ECHR, the SG also has the power to open an inquiry, and even though this is a powerful tool in the hands of the SG, only six times has the SG used it for all 47 Member States and three times it regarded one MS (Requena 2016: 6). According to Res. 2209/2018, the SG shall also engage in dialogue with the MS so as to ensure “the compatibility of the state of emergency with the Convention standards, whilst respecting the legal competence of the European Court of Human Rights” (Res. 2209/2018: par. 20.3). Scholars contend that this “enhanced role” of the SG granted by Res. 2209/2018 creates “a new layer of supervision of derogations”, but “does not itself guarantee effectiveness. The success of the Secretary General of the CoE will depend as much on the cooperation of States Parties to the ECHR as on the resources needed to discharge the ambitious mandate of an expert and supervisory body on derogation. The future derogation practices will determine whether the Secretary General will become an effective supervisory body or continue to serve as a mailbox where States deposit their declarations on derogations” (Isterfi 2020a).

Unfortunately, also the supervisory mechanisms in place have limited enforcement power in case of abuse. Accountability cannot be guaranteed by the punitive measures in place, given that the *modus operandi* is limited to “naming and shaming”, thus stirring compliance through political pressure. As Emmons (2020) argues: “This response might raise alarm bells, but cannot directly halt any ongoing abuse.” Moreover, the ultimate punishment is the expulsion from the Convention and thus from the CoE, which is not a real solution when it comes to human rights violations.

States Who Derogated the ECHR Due to the Covid-19 Emergency

In 2020, the derogation notifications to the SG of the CoE were connected to the state of emergency declared by member States, who adopted extraordinary measures for the containment of the COVID-19 contagion, in other words to protect the health of the population. The measures required limited and/or derogated other rights protected by the ECHR, and in this sense the majority of the notifications mostly referred to the right to liberty and security (Articles 5), the right to respect for private and family life (Article 8) and freedom of assembly and association (Article 11), as well as the right to education (Art. 2 of the first Protocol to the ECHR) and the freedom of movement (Art. 2 of Protocol No. 4). The limitation of these rights and freedoms, provided the respect of the principle of proportionality, appears quite necessary and reasonably understandable given the need for social distancing in order to stop the contagion which was increasing exponentially in Europe as of March 2020. Measures such as social distancing and quarantine were backed by scientific evidence, which proved their effectiveness in limiting the virulence of the virus, thus State authorities enforced such measures by instating lockdowns and curfews.

In general terms, the exigencies required by COVID-19 containment measures, like social distancing, created a dichotomy as far as the right to liberty and security (Articles 5 ECHR) is concerned: securing the health through the imposition of lockdowns, curfews and confining European citizens to their homes may appear in contrast with their right to liberty, and even more so with regard to freedom of movement. Albeit home confinement is quite different from arrest and detention, it clearly affects – even if to a lower degree – the individuals’ right to enjoy (full) liberty.

However, not all notifications mentioned the rights and freedoms the derogation would affect. Perhaps the most questionable of the 2020 notifications was submitted by Serbia, on 6 April 2020, referring to the state of emergency proclaimed on 15 March, but without any information regarding the rights and freedoms which would be affected by the derogation of the ECHR, nor the time frame of reference. Scholars

like Zghibarta (2020) criticise the Serbian notification for its vague language and lack of annexes and details regarding the specific measures adopted. She adds that “While it refers to the website of the Government of the Republic of Serbia, where all the legal acts are published, those have been so far available only in Serbian” (Zghibarta 2020). The lack of an English translation might be problematic as far as international supervision is concerned, as well as time-consuming.

San Marino’s Note Verbale of 8 May 2020 notified its derogation of the ECHR without specifying the articles concerned and without attaching any documents nor providing any time frame for the emergency measures. The derogation was withdrawn on 7 July 2020, confirming the termination of the COVID-19 emergency and restoration of the full execution of the Convention as of 30 June 2020.

Neither did Estonia specify in its notification the articles of the ECHR which would be affected by its derogation of 20 March and referring to the state of emergency declared on 12 March 2020. Nevertheless, by providing a link to the orders issued by the Government to prevent the spread of the coronavirus SARS-CoV-2, all measures were made available in English translation with reference to the rights and freedoms affected by them, namely those envisaged in Arts 5, 6, 8, 11 ECHR and Arts 1-2 Prot. 1, Art. 2 Prot. 4. Estonia attached to its Note Verbale *inter alia* the document “Recommendations of the Council for Administration of Courts for organising the administration of justice during emergency situation”, which implicitly affects the right to a fair trial (Art. 6 ECHR) and sets forth the use of technology and remote hearings held by technical means of communication. These measures might affect the right to a fair trial and their application must be closely supervised. Estonia withdrew the derogation on 16 May 2020, re-establishing the full execution of the ECHR as of 18 May 2020, upon the end of the emergency situation.

With regard to the right to a fair trial (Art. 6 ECHR), also Georgia included it among those subject to derogation, which in this case were clearly stated: Articles 5, 6, 8, 11 of the Convention, Articles 1 and 2 of Protocol 1 to the Convention, Article 2 of Protocol 4 to the Convention. Georgia provided links to annexes: “Amendments to the Law on Public Health” and “Amendments to the Criminal Procedure Code”. The latter adds “Article 332⁵. Interim regulations for court hearings until 15 July 2020” concerning remote hearings, as in the case of the Estonian notification. The Georgian derogation was dated 21 March 2020, presented with an initial duration of 30 days, which were subsequently extended. The most recent communication, of 15 July, extends the derogation until 1 January 2021, specifying that “the Government of Georgia has already started gradual lifting of certain restrictions since 27 April 2020” and “The Permanent Representation of Georgia to the Council of Europe shall inform the Secretary General of the Council of Europe when these measures cease to operate.”

Not only the right to a fair trial should be guaranteed during emergency situations, but in general the rule of law shall prevail, so as to avoid any abuse of power (CoE2020a). Clapham (2020) underlines that: “even in an emergency situation, the rule of law must prevail. In this regard, any emergency laws should comply with domestic constitutional and international law and standards. Crucially, throughout any derogation, legislature must retain the power to control executive action.” Also, the previously mentioned PACE Resolution 2209(2018) provides for:

Fundamental safeguards of the rule of law, in particular legality, effective parliamentary oversight, independent judicial control and effective domestic remedies, must be maintained even during a state of emergency. Due democratic process, including separation of powers, as well as political pluralism and the independence of civil society and the media must also continue to be respected and protected.

Last but not least, ECtHR’s cases such as *Mehmet Hasan Altan v. Turkey* should remind us of the permanent risk of abuse in case of derogation; then, the Court unequivocally stated that the emergency should never become a pretext for the violation of human rights and the restriction of fundamental freedoms, moreover, even when adopting extraordinary measures, State authorities should uphold the values of democracy and rule of law, pluralism, tolerance and broadmindedness.

Romania presented its notification on 17 March 2020, which did not provide any direct information with regard to the rights and freedoms affected by the derogation, establishing an initial duration of the state of emergency of 30 days. The Romanian authorities declared in their notification to “stand ready to provide any additional information to the Secretary General in relation to the above-mentioned measures taken in the effort to contain the spread of the SARS-COV-2 virus and its effects on the territory of Romania, as well as on any other issues deemed relevant.” Also, English translations of the Military Ordinances adopted were provided to the SG, as well as periodic updates on the situation. The rights and freedoms affected by the derogation could thus be inferred from the attached documents, and they referred to Arts 8 (Right to the respect of private and family life) and 11(Freedom of assembly and association) ECHR as well as Arts 1 (Protection of property), 2 (Right to education) Prot. 1 and Art. 2 Prot. 4 (Freedom of movement). The most recent update, of 15 May 2020, notified the extension of the state of emergency, without providing a definite duration of application of the emergency measures in place, nor – once again – a direct reference to the rights and freedoms affected.

Considering the documents attached to Romania’s derogation, The Presidential Decree No. 212/16.03.2020 on the establishment of the state of emergency in the territory of Romania deserves attention, especially with regard to Article 54 (2) which

states as follows: “In case of dissemination of fake-news in mass-media and on-line in relation to COVID-19 and to the protection and preventive measures, public institutions and authorities undertake the necessary measures in order to correctly and objectively inform the population in this context”. This provision might be double-edged, on the one hand trying to guarantee truthfulness of the information provided to the public; on the other hand, this kind of state intervention clearly affects the freedom of expression (Art. 10 ECHR), of information and of the media. Moreover, when State authorities decide what content the service providers can and cannot publish online, the freedom of expression of citizens and the fact-checking role of journalists is dangerously jeopardised.

Moldova’s Note Verbale of 20 March referred to the state of emergency proclaimed three days earlier with an initial duration of 60 days,⁵ which would affect the rights and freedoms protected by Art. 11 ECHR, Art. 2 of the first Protocol and Art. 2 of Prot. 4. From the attached Declaration of the State of emergency it can be inferred that Moldova imposed similar restrictions as its neighbour Romania with regard to “coordinating media activities on informing the public about the situation, the liquidation of its consequences and the protection of the population, as well as to introduce special rules for the use of telecommunication means” (McBride 2020).

Similar concerns were raised by Armenia’s notification of 19 March 2020,⁶ which did not directly express the rights and freedoms restricted by the derogation either, but the last part of the attached Decision of the Government of the Republic of Armenia No 298-N of 16 March 2020 explains the “Prohibitions of Separate Publications, Reports through the Mass Media”. Such measures, as McBride (2020) argued are “inconsistent with the public watchdog role of the media that the Court sees essential in a democracy.”⁷ He also provided examples from the case law of the ECtHR to support his affirmation, including *Fatullayev v. Azerbaijan* (2010), *Magyar Helsinki Bizottsag v. Hungary* (2016), *Radio France and Others v. France* (2004), *Sallusti v. Italy* (2019), *Savva Terentyev v. Russia* (2018) and concluded that: “Although the circulation of rumours and false information can be a nuisance, the suppression of non-official information

⁵ https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/009/declarations?p_auth=3p2NAOM3&_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_enVigueur=false&_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_searchBy=state&_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_codePays=MOL&_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_codeNature=10

⁶ In Armenia the state of emergency was proclaimed on 16 March 2020 with the initial duration of 30 days, successively extended until 11 September 2020: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=oC00wpDO

⁷ For further information on media freedom during the COVID-19 emergency see also: <https://ipi.media/covid19-media-freedom-monitoring/>

and views runs counter to the democracy that emergency measures should protect and could undermine public confidence in governments” (McBride 2020).

In addition, emergency powers have granted the Armenian authorities easy access to the personal data of individuals and groups of individuals by adopting, as of 31 March 2020, a law which allows the collaboration and data sharing between government authorities, the sanitary system and telephone operating companies in order to trace “contact circles” for the containment of the contagion (HRW 2020). These measures must be balanced with the right to respect for private and family life, a qualified right as put forward already in Art. 8 ECHR. The right to respect for private and family life can be sacrificed in order to protect health and public safety, but any interference by the authorities must respect the principle of legality and rule of law as well as democratic values. Short-term limitations were presented as necessary in order to achieve important health benefits by identifying the people who tested positive for the new coronavirus and tracing their social interaction in order to limit the contagion. However, once easy access to personal data – including special categories of “sensitive” data such as the information regarding a person’s health – is granted to the authorities, the risk is that the use of such data be carried out beyond the reasons connected to limiting the contagion and possibly also after the sanitary emergency.

Albania’s derogation of the ECHR notified on 31 March and withdrawn on 24 June 2020, also referred – *inter alia* – to limitations of the right to respect for private and family life (Art. 8 ECHR) and emergency measures affecting mass media and publications. The other rights and freedoms mentioned in Albania’s Note Verbale were Freedom of assembly and association (Art. 11 ECHR), the protection of property (Art. 1 of the first Protocol to the ECHR), the right to education (Art. 2 of the first Protocol to the ECHR) and the freedom of movement (Art. 2 of Protocol No. 4).

Both Latvia and North Macedonia included the right to respect for private and family life (Art. 8) in their notifications of derogation from the ECHR presented on 15 March and 29 April, respectively. Latvia withdrew its derogation on 9 June, communicating the end of the state of emergency as of 10 June 2020, whereas the North Macedonian withdrawal was dated 29 June and informed the Secretary General that the state of emergency ceased to exist on 24 June 2020.

The requirement of constantly testing emergency measures against the principles of necessity and proportionality, and ensuring that they are only temporarily applied require special attention during the current COVID-19 emergency, while other safeguards against potential abuse of power should be guaranteed, as it was made clear by the case law of the ECtHR (*Ireland v. the United Kingdom*, paragraphs 216-219; *Lawless v. Ireland* (no. 3), par. 37; *Brannigan and McBride v. the United Kingdom*, paragraphs 61-65; *Aksoy v. Turkey*, paragraphs 79-84.9). Supervision by CoE bodies is

necessary not only for the member States who notified their derogation pursuant to Art. 15, but on all member States, especially in cases such as the COVID-19 pandemic, which affects them all.

States Who Did Not Derogate the ECHR Due to the Covid-19 Emergency

Interestingly, the most affected European States by the pandemic, Italy, Spain, the UK and Russia, did not notify any derogation from the ECHR due to the COVID-19 emergency;⁸ not even Poland and Orban's Hungary, notwithstanding the recent authoritarian drifts (Tacconi 2020a). Nonetheless, the emergency measures and their effects on the CoE member States who did not derogate the Convention are quite similar if not the same as for the ten countries who submitted their notification to the SG. The scope of the present article does not encompass the analysis of all emergency measures adopted by CoE member States, but several examples of *de facto* derogations of human rights and fundamental freedoms protected by the ECHR are instrumental for the demonstration of the author's initial hypothesis.

First and foremost, the Hungarian example: the instrument chosen by the Prime Minister Viktor Orban to deal with the sanitary emergency was government by decree, which granted him vast powers and the possibility to rule indefinitely, and as of 31 March 2020 without the control of the parliament. This measure was harshly criticised as "abnormal" (Casolari 2020), "draconian" (Bruszt 2020), "the *coup de grâce* for the rule of law, the crossing point to dictatorship" (Tacconi 2020a). The only counter balance to the otherwise unlimited powers acquired by the Prime Minister has been the Constitutional Court, which according to the Hungarian opposition and NGOs has become almost irrelevant. Experts like Tacconi (2020b) underline how the separation of powers has been weakened in the last 15 years and Hungarian magistrates are now "organic" to Fidesz's power. For this reason, he contends that not even when the Hungarian Parliament reacquired its functions on 20 June 2020, were Orban's powers significantly limited.

Among the emergency measures enacted in Hungary, the drastic limitation on freedom of expression and information and the repercussions on the media have been troubling. As a matter of fact, they include a new law on fake news regarding the coronavirus pandemic which provides for up to five years of imprisonment. Moreover,

⁸ The most affected European States are considered in terms of total number of coronavirus COVID-19 cases as reported by the WHO; reports available online: https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports/?gclid=CjwKCAjwqML6BRAHEiwAdquMnUIM9iuVq2IBd9L3E20xufxHS67bIfXpyR1XnhYooFE-k77TVJx7pxoCV8MQAvD_BwE

Orban has encouraged the rise of a new elite of oligarchs repaying their political support by granting them control over TV and radio stations as well as newspapers (Tacconi 2020b). Apart from this, another decree forbids sex change, underlining the conservative position of the country and its distance from liberal values, in line with its drift away from EU values (Casolari 2020) and alignment with China for economic reasons linked to the Belt and Road Initiative (Tacconi 2020b).

The reaction of the European institutions to the measures adopted by Hungary ranged from the Commission's vigilance (Von der Leyen 2020) to the Parliament's concern with regard to using the pretext of the pandemic to "manipulate our freedom", while limiting the freedom of the press and endangering democracy (Sassoli 2020). Moreover, President Sassoli declared that the EU Parliament required the Commission to verify the compliance of the Hungarian Law n.12 of 30 March 2020 with Art.2 TEU. The CoE SG Marija Pejčinović Burić expressed her willingness to stand by Hungary during the difficult times of the pandemic, underlining the importance of balancing emergency measures with the rule of law, democratic values fundamental human rights and freedoms; though her concern for the severe measures imposed could be read between the lines of her letter of 24 March 2020 to the Prime Minister Orban. This proves once again the more proactive role recently assumed by the SG and hints to a monitoring mechanism of the CoE over its member states, especially during emergency situations, and even in absence of a formal notification of derogation from the ECHR.

In general, the lockdown imposed in almost all European States presented the challenge of enforcement and the mechanisms adopted by State authorities included mass surveillance and individual geo-localisation, directly affecting the right to liberty and security, freedom of movement, and the respect of private and family life. It could not have been more difficult to strike a balance between the protection of the aforementioned rights and fundamental freedoms with the emergency measures imposed. Nonetheless, in order to find an equilibrium, these extraordinary measures must respect the criteria and principles analysed in section 2 of the present article.

Italy and other ECHR member States have been working on a mobile application meant to trace social contacts through the use of geo-localising and Bluetooth information sharing systems, meant to map and contain the contagion. Italy's app *Immuni* has encountered resistance and criticism from the general public, although its creators insist it respects the General Data Protection Regulation (GDPR)⁹ and the Italian Data Protection Authority provided a positive evaluation of its impact on the protection and limited use of special categories of "sensitive" personal

⁹ For further information please consult the official website: <https://www.immuni.italia.it/>

data.¹⁰ Some European states, Italy included, also implied drones in order to detect possible violations of the lockdown measures (Nicolicchia 2020).

In Russia, especially in the capital city Moscow, a wide use of video surveillance was activated in public places through cameras, equipped with face recognition systems (Khurshudyan 2020, Roth 2020, Nazeer 2020). All these individual and mass surveillance measures should be temporary and stand the test of the necessity and proportionality principles to avoid the risk of abuse which would lead to nothing short of an Orwellian society.¹¹ The use of such technologies has been harshly criticised for the risks they pose to privacy and the respect for private and family life (Art. 8 ECHR). Nevertheless, according to Della Morte (2020), the trade-off between the right to health and the respect of privacy is just a misinterpretation, given that the two are not mutually exclusive, provided the emergency measures are temporary and stand the test of graduality and proportionality, both rights could and should be upheld by national authorities.

The emergency measures adopted so as to guarantee social distancing also affected the right to education (Art. 2 of the first Protocol to the ECHR), as kindergartens, schools, universities and other institutions of education were closed and teaching and learning became almost exclusively online activities. The closure of churches and other institutions determined a curtailment of the right to marry (Art. 12 ECHR) and to manifest religion and belief, especially in community with others, a right enshrined in Art. 9 of the ECHR (Freedom of thought, conscience and religion).

In addition, there has been a continuous comparison between these new emergency measures and the post-9/11 situation, when the new normal kept in place certain measures limiting civil rights, fundamental freedoms and the right to privacy even after the emergency situation. Experts like Zagato (2006) underline the risks posed by potential abuse in case the new normative schemes are applied before, after and regardless of the concrete emergency; he also draws attention to

¹⁰ See the website of the Italian Data Protection authority and read the deliberation, available online at: https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9356568?fbclid=IwAR3zg-vKMCDYvS7Vje_nhGMp6f6sYfgAhXktwbdMhYT82ADOV9fZjr55EnY; see also Cirone, E., *L'app italiana di contact tracing alla prova del GDPR: dall'habeas data al ratchet effect il passo è breve?* in "SIDiblog", 13.05.2020, available online at: <http://www.sidiblog.org/2020/05/13/lapp-italiana-di-contact-tracing-alla-prova-del-gdpr-dallhabeas-data-al-ratchet-effect-il-passo-e-breve/>. For the official CoE position with regard to the use of contact-tracing apps, see *Coronavirus Pandemic in the EU – fundamental rights implications: with a focus on contact-tracing apps*, Bulletin #2, 21 March – 30 April 2020, available online at: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-may-1>

¹¹ For an updated situation of the restrictions of civil rights that are realised with digital technologies please consult: https://pandemicbigbrother.online/en/?fbclid=IwAR3uEceyvbi5HtILjxpZgVJQQE0_5DeWJNMcAk_Yu_AvwdymaTmeLXphiX4. For a comparative analysis of covid-related measures in different States, please refer also to: www.covid19healthsystem.org.

the fact that the emergency measures applied in the 9/11 aftermath were based on discrimination, since – by definition – they only applied to certain categories of foreigners. Similarly, during the COVID-19 emergency and, especially when the first cases were diagnosed in Europe (and then in the USA), alarming discriminatory rhetoric permeated the news: COVID-19 was frequently called “the Chinese virus” by the media and several political leaders, which led to violence against members of the Chinese communities in Europe (and USA) and, by extension, against the Asian / people with Asian traits (HRW 2020a). As discrimination, prohibited by Art. 1 of the Protocol No. 12 to the ECHR, has dramatically increased during the coronavirus pandemic, several NGOs insisted on the dangers of misinformation and press responsibility in fomenting hate speech, both online and offline (Article 19, 2020). The WHO (2020) came to recommend that the descriptions of diseases should avoid any adjectives that might incite hate speech and/or discrimination. As Italy became the first European country to report a coronavirus epidemic, Italian citizens faced discrimination abroad and were imposed limits on their freedom of movement when countries closed their borders for the possessors of Italian passports regardless of their health status. The European Union Agency for Fundamental Rights (AFR, 2020) drew attention to the dramatic increase in racist and xenophobic incidents linked to the coronavirus pandemic, most of which were fuelled by statements made by public figures, politicians and misinformation spread by the media. Precisely for these reasons, the UN Secretary General Antonio Guterres underlined how the sanitary emergency was becoming a human rights crisis. Of course, discrimination hit harder the already vulnerable categories of society: while emergency measures rarely respected the special needs of the physically and mentally disabled, the lockdown had a catalyst impact on the spread of domestic violence (De Vido 2020a; Staiano 2020) and online education penalised the poor and exacerbated the digital and technological divide (De Vido 2020b).¹² As the lockdown had a major impact on economy, socially the lower classes and the unemployed suffered the worst consequences. Besides, certain minorities – first of all the Roma communities in Europe – were strongly affected by the emergency measures, becoming even more discriminated and marginalised (OHCHR 2020). Not to mention the refugees in camps and the homeless, lacking appropriate housing, food and the minimum sanitary basics to face the pandemic.

¹² The right to education is enshrined in Art. 2 of the first Protocol to the ECHR.

To Derogate or Not To Derogate?

It is clear that the COVID-19 pandemic has determined the limitation and/or restriction of rights and freedoms protected by the ECHR in all member States of the CoE. The States who notified their derogation – except San Marino – are part of the so-called “eastern bloc”, thus critics have linked the choice of notification to their brief democratic histories. This was interpreted either as willingness to be as transparent as possible by standing the scrutiny of CoE bodies, either as a worrying alarm signal. As previously explained, the other 37 CoE member States did not notify any derogation of the ECHR, even if the emergency measures they adopted had quite similar effects, curtailing the protection of human rights and fundamental freedoms. It remains to be assessed whether such curtailment in the absence of a formal notification can be considered a form of *de facto* derogation and most important whether the concept of *de facto* derogation can preclude wrongfulness in front of the ECtHR for limitations and restrictions on human rights during the pandemic.

In general, the scholarly debate regarding the derogation of human rights due to the coronavirus sanitary emergency is dividing jurists in two separate groups: those who are in favour of the notification of derogation and those who are against it. The second group is represented by ideas such as those explained by Dzehtsiarou (2020), who contends that “in case of pandemic, Article 15 derogations are not particularly useful and they send an unnecessary message to people”. He insists that the “deployment of Article 15 will not make too much difference in the context of the COVID-19 crisis”, arguing that the articles of the ECHR contain provisions for limitations such as: for the protection of health in Art. 8 on right to respect for private and family life; Art. 9 on freedom of thought, conscience and religion; Art. 10 on freedom of expression and Art. 11 on freedom of assembly and association; and to prevent the spread of infectious diseases in Art. 5.1(e) regarding the right to liberty and security. Therefore, in Dzehtsiarou’s view there is no need to notify the derogation of the ECHR in case of pandemic. His reasoning is also shared by several MEPs like Nathalie Loiseau and Ramona Strugariu (Makszimov 2020).

Other scholars, like Scheinin (2020) start off their legal reasoning by insisting as much as possible on the importance of the ‘principle of normalcy’ as “the safe course of action” to minimise the risk of abuse, explaining the importance of “resisting panic” by handling the crisis without derogating human rights: “through normally applicable powers and procedures and insist on full compliance with human rights even if introducing new necessary and proportionate restrictions upon human rights on the basis of pressing social need created by the pandemic.” However, when faced with the unescapable choice of one of the two sides, he adopts a more moderate position,

but in the end in favour of derogation, though as last resort: “One can insist on the principle of normalcy and on full respect for human rights. What can be done under the framework of permissible restrictions, should be preferred. If those available options prove insufficient during COVID-19, then it is better to derogate than not to derogate” (Scheinin 2020).

Greene (2020) represents the leading voice of the group of experts in favour of the notification of derogation of the ECHR, shared also by the author of the present article, since “international notification of an emergency may reflect a country’s commitment to legality and the full restoration of normalcy as soon as possible.” (Scheinin 2020 referring to Green’s approach). He focuses on “the fundamental problems that arise from accommodating exceptional powers under the parameters of ‘normalcy’ without the quarantining effect of a *de jure* state of emergency. Such accommodation is often the product of overly deferential judicial scrutiny in a time of crisis, giving rise to [a] legal grey hole” (Greene 2020). Green (2020) defines legal grey holes as “zones of discretionary power where, ostensibly there appears to be legal oversight and judicial review of this discretion but such judicial oversight is so light touch as to be non-existent”, that are different from legal black holes which stand for “zones of discretion created by law but within which there is little to no legal constraints on the decision maker.” The definitions are derived from the theories of Carl Schmitt regarding the so called “zones of lawlessness”.

Another fundamental aspect of Green’s analysis regards the difficulty posed by determining the end of the emergency, in other words the exact moment when the emergency ceases to exist and thus the measures should be lifted and the full spectrum of human rights and freedoms should be restored. He explains that ‘objective emergencies’ like pandemics tend to lead to other ‘less objective’ crises like an economic one and even ‘more subjective crises’ determined by social unrest. This scenario of a progression of one crisis leading to another has already verified in several CoE member States, with economic recession hitting hard Italy, Spain, Russia and other countries, and protests against the emergency measures taking place in Serbia and, even if less violent for now, in European States like Romania, Italy and France. As the demarcation lines necessary to define what Green (2020) calls a more or less objective crisis fade away, it becomes more and more difficult to put an end to emergency measures while the risk of abuse of exceptional powers increases at the same time:

History shows us that emergency powers often outlive the phenomenon that triggers the introduction of emergency powers in the first instance. While the need for exceptional powers may be obvious at the outset of the emergency, assessment of the point where these powers are no longer needed is considerably more problematic (Greene 2020).

While sanitary emergencies render necessary the adoption of certain measures which may restrict human rights and freedoms as previously explained, economic crises and social unrest might entail other limitations of human rights or the prorogation of the derogations already in place. Precisely for this reason, it is crucial to identify exactly what kind of crisis triggered each one of the emergency measures, which should always be reasonable and temporary, tailor-made for that specific crisis and constantly tested against the principles of necessity and proportionality. Green's analysis stresses these crucial considerations as he concludes that:

The story of emergency powers since the Twentieth Century and, particularly since 11 September 2001 has not been one of abuse of officially declared states of emergency; rather, it has been the story of permanent emergency powers enacted without such declarations. It has been a story of *de facto* emergencies. Moreover, where *de jure* states of emergency have been declared, their ending has not resulted in a return to the status quo *ex ante*; instead, many of the emergency powers are re-enacted as ordinary, permanent laws (Greene 2020).

Considering both the arguments in favour and against the derogation of the ECHR, what is striking is that jurists on both sides agree on one crucial issue: they all identify the same main problem triggered by emergencies in the abuse of exceptional powers restricting and limiting human rights and fundamental freedoms. Even Dzehtsiarou (2020) underlines that

it is especially crucial in case of emergency to hold on to human rights, to keep the authorities accountable and within certain limits because the crisis legislation giving new extensive powers to the executive branch can have long-lasting disproportionate effects on our lives, our freedoms and our societies.

As the President of the ECtHR, Robert Spano, recently emphasised with regard to the protection of human rights in times of coronavirus pandemic, emergency legislation should not become the new normality, declaring that the CoE will be on the frontlines to uphold the fundamental values of the ECHR (Chiellino 2020).

Conclusion

Situations of emergency in general require more commitment on behalf of CoE monitoring bodies in order to uphold the fundamental rights, freedoms and values of the ECHR, by activating the close supervision of all member States, even those who did not formally notify the derogation of the Convention. To this end, the SG could enhance its role by enacting mechanisms of inquiry, as provided for in Art. 52

ECHR. The COVID-19 emergency should become an opportunity for the ECtHR to better clarify the substantial and procedural requirements for derogation and set out whether *de facto* derogation without notification is acceptable in the context of pandemics. Given that the curtailment of human rights and freedoms such as the right to private and family life, the freedom of assembly and association, freedom of movement and freedom of expression was a direct effect of the measures imposed to deal with the dangers posed by the pandemic and to protect the right to health and the right to life, the most important aspect has become to guarantee emergency powers are kept at bay and derogations are only temporary, while emergency measures are constantly tested against the principles of necessity and proportionality so that they do not become “the new normal”, catapulting Europe (and potentially the rest of the world) into the darkness of wide-spread discriminations and human rights crisis exacerbated by the pandemic.

Bibliography

Bartolini, G.

2020 'Alcune questioni dell'emergenza COVID-19 in Italia in un'ottica di International disaster Law (Parte I e Parte II)', *SIDiblog – il Blog della Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea*.

Bruszt, L.

2020 'Viktor Orban: Hungary's Disease Dictator', *Reporting Democracy – BalkanInsight.com*.

Casolari, F.

2020 'La protezione dello stato di diritto nell'Unione europea ai tempi del coronavirus: se non ora, quando?', *SIDiblog*.

Chiellino, G.

2020 'La legislazione d'emergenza non diventi la nuova normalità. A tu per tu con Robert Spano', *Sole24ore*.

Cirone, E.

2020 'L'app italiana di contact tracing alla prova del GDPR: dall'habeas data al ratchet effect il passo è breve?', *SIDiblog*.

Clapham, N.

2020 'Derogation in the time of Coronavirus', *UK Human Rights Blog*.

De Vido, S.

2020a 'Violence against women during COVID-19 pandemic and the Istanbul Convention', *European Law and Gender action (ELaN)*, <https://elan.jus.unipi.it/>

2020b 'Diritto all'istruzione e accesso ad internet all'epoca del COVID-19', *SIDiblog*.

Dzehtsiarou, K.

2020 'COVID-19 and the European Convention on Human Rights', *Strasbourg Observers*.

Emmos, C.

2020 'International Human Rights Law and COVID-19 States of Emergency', *Verfassungsblog on Constitutional Matters*.

Epure, G.

2020 'Strengthening the supervision of ECHR derogation regime. A non-judicial avenue', *Strasbourg Observers*.

Greene, A.

2020 'States should declare a State of Emergency using Article 15 ECHR to confront the Coronavirus Pandemic', *Strasbourg Observers*.

Holcroft-Emmess, N.

2020 'Derogation to Deal with Covid 19: State Practice and Thoughts on the Need for Notification', *Ejil:Talk! Blog of the European Journal of International Law*.

Istrefi, K.

2020a 'A new mechanism for supervision of derogations from the European Convention on Human Rights: filling the accountability gap?', *Blog van het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law*.

2020b 'Supervision of Derogations in the Wake of COVID-19: a litmus test for the Secretary General of the Council of Europe', *EJIL:Talk!*

Khurshudyan, I.

2020 'Coronavirus is testing the limits of Russia's surveillance state', *The Washington Post*.

Lowe, V.

2011 *International Law*, Oxford, Oxford University Press.

Lugarà, R.

2020 'Emergenza sanitaria e articolo 15 CEDU: perché la Corte europea dovrebbe intensificare il sindacato sulle deroghe ai diritti fondamentali', *Osservatorio Costituzionale*, 3/2020.

Makszimov, V.

2020 'Coronavirus derogations from human rights send wrong signal, say MEPs', *EurActiv.com*

Martin, S.

2020 'A Domestic Court's Attempt to Derogate from the ECHR on behalf of the United Kingdom: the implications of Covid-19 on judicial decision-making in the United Kingdom', *Ejil:Talk!*

McBride, J.

2020 'An Analysis of Covid-19 Responses and ECHR Requirements', *ECHR blog*.

Nazeer, T.

2020 'Digital Surveillance and 'Technological Totalitarianism', *Byline Times*.

Nicolicchia, F.

2020 'Sorveglianza di massa e prerogative di riservatezza dell'individuo durante l'emergenza Sars-CoV-2. Scenari attuali e prospettive future', *Diritto virale. Scenari e interpretazioni delle norme per l'emergenza Covid-19*, www.giuri.unife.it/it/coronavirus/diritto-virale

Ozturk, A.

2020 'COVID-19: Just Disastrous of the Disaster Itself? Applying the ILC Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters to the COVID-19 Outbreak', *American Society of International Law Insights*, Vol. 24, issue 6.

Roth, A.,

2020 '«Cybergulag»: Russia looks to surveillance technology to enforce lockdown', *The Guardian*.

Scheinin, M.

2020 'COVID-19 Symposium: To Derogate or Not to Derogate?', *OpinioJuris*.

Staiano, F.

2020 'L'impatto della pandemia da COVID-19 sulle donne. Considerazioni sul Policy Brief del Segretario Generale dell'ONU del 9 aprile 2020', *SIDiblog*.

Tacconi, M.

2020a 'Orban, Visegrad e il volto autoritario del coronavirus', *ISPIonline*.

2020b 'Ungheria, dai pieni poteri ai pieni poteri: il trucco di Orban', *ISPIonline*.

Zagato, L.

2006 'L'eccezione per motivi di emergenza nel diritto internazionale dei diritti umani', *DEP. Deportate, esuli, profughe. Rivista telematica di studi sulla memoria femminile*, n.5-6/2006.

Zghibarta, P.

2020 'The Whos, the Whats, and the Whys of Derogations from the ECHR amid COVID-19', *Ejil:Talk!*

Zagrebel'sky, V., Chenal, R., Tomasi, L.

2016 *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, 2° Ed., Bologna, Il Mulino.

Zorzi Giustiniani F., Sommario E., Casolari F., Bartolini G.

2018 *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, London, Routledge.

Documents and other references

[All links last accessed on 14.12.2020]

2016 'Statement issued by Requena, M., in occasion of the 68th session of The International Law Commission of the United Nations', https://legal.un.org/ilc/sessions/68/pdfs/requena_stmt_7july2016.pdf

2020 'Statement by President von der Leyen on emergency measures in Member States', https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_567

2020 'Statement by David Sassoli, EP President, on the situation in Hungary in the context of the COVID-19 outbreak', https://multimedia.europarl.europa.eu/en/statement-sassoli-situation-hungary-covid19-outbreak_1187940-V_v

2020 'Letter from Council of Europe Secretary General Marija Pejčinović Burić, for the attention of Viktor Orbán, Prime Minister of Hungary', <https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-writes-to-victor-orban-regarding-covid-19-state-of-emergency-in-hungary>

Centrul de resurse juridice (CRJ), / *The Centre for Legal Resources*

2020 'România suspendă temporar, prin derogare, aplicabilitatea Convenției Europene a Drepturilor Omului fără să-și anunțe cetățenii'. / Romania suspends the applicability of the ECHR, by derogating it, without announcing its citizens. [Author's translation from Romanian.]

Council of Europe

2019 'Guide on article 15 of the European Convention on Human Rights. Derogation in time of emergency'.

2020a 'Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis. A toolkit for member states', Information Documents SG/Inf(2020)11.

2020b 'Coronavirus Pandemic in the EU – fundamental rights implications: with a focus on contact-tracing apps', Bulletins #1 & #2.

Covid-19 Health System Response Monitor, www.covid19healthsystem.org

Democracy reporting international,

2020 'Emergency Measures and the Rule of Law in the Age of COVID-19'.

European Court of Human Rights,

2019 'Annual Report', https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2019_ENG.pdf

NGOs

ARTICLE 19,

2020 'Viral Lies: Misinformation and the Coronavirus', Policy Brief.

Office of the UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR),

2020 'Bulgaria / Covid-19 response: «Stop hate speech and racial discrimination»'.

Human Rights Watch (HRW),

2020a 'Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia World Wide'.

2020b 'Armenia: Law Restricts Privacy Amid COVID-19 Fight'.

The European Union Agency for Fundamental Rights,

2020 'Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental rights implications', Bulletin #1.

United Nations

Human Rights Committee,

2018 'General Comment No.36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life', CCPR/C/GC/36, 30 October 2018, adopted by the Committee at its 124th session (8 October to 2 November 2018).

About the Author

Anca Alexandra David is a PhD fellow in International Law at Ca' Foscari University of Venice (Italy), where she is carrying out a project on the Eurasian Economic Union (EAEU).

ANCA ALEXANDRA DAVID

Department of Economics, Ca' Foscari University of Venice, 873 Cannaregio, 30121 Venice, Italy

e-mail: ancaalexandra.david@unive.it

POLIARCHIE / POLYARCHIES

NOTA PER GLI AUTORI

Gli elaborati eleggibili per pubblicazione dovranno rispettare i seguenti requisiti:

Estensione massima di 70000 caratteri spazi, note, figure, tabelle e bibliografia incluse (corrispondenti a 9000 parole circa).

Presentare tabelle e figure nella forma grafica più semplice (solo griglia, monocromatiche, no grassetto o corsivo).

Presentare rinvii bibliografici e note nel testo in stile «Harvard», con una bibliografia finale, es.:

- nel testo: (Duverger 1951; Downs 1957);
- in bibliografia:
Downs, A.
1957 *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row.
Duverger, M.
1951 *Les partis politiques*, Parigi, A. Colin.

I riferimenti ad articoli in rivista o capitoli in libro nella forma:

- Sani, G. and G. Sartori
1978 'Frammentazione, polarizzazione e cleavages: democrazie facili e difficili', *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 8, pp. 339-361.
1982 'Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies', in H. Daalder and P. Mair (eds.), *Western European Party Systems*, Beverly Hills, Sage.

I rinvii ad autori multipli nella forma: (Rokkan e Lipset 1967).

I rinvii a pagine nella forma: (Downs 1957: 135).

Presentare un titolo e un abstract in lingua inglese, e una sintesi in lingua italiana.

Presentare parole chiave in lingua inglese (Key Words) e in lingua italiana.

Presentare una Nota bio-bliografica dell'Autore in lingua inglese.

Gli elaborati vanno indirizzati in forma elettronica alla Direzione:

Prof. Giuseppe Ieraci
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali
Università degli Studi di Trieste Piazzale Europa 1
34127, Trieste
tel.: 040 558 3516
e-mail: poliarchie@dispes.units.it

Indice dell'annata 2020

ARTICOLI

- 4 Etnicità pashtun e mobilitazione politica nella regione afgano-pachistana
Diego Abenante
- 26 Africa 2019: An Overview on Three Key Elections
Federico Battered
- 45 Generally Unwanted Rulers (GURs). Movimenti e protesta in Francia: Il caso dei Gilets Jaunes
Fabio Scamardella
- 71 Lo studio dei partiti populistici attraverso l'approccio ideativo: alcune riflessioni teoriche e metodologiche
Mattia Zulianello

FORUM

Storia di due bambine ad Auschwitz

- 87 Due bambine ad Auschwitz. *Laudatio* per Tatiana e Andra Bucci
Sara Tonolo
- 96 La nostra storia
Tatiana Bucci

La crisi pandemica COVID-19 in Friuli-Venezia Giulia e in Italia. Un'analisi multidisciplinare

- 115 Decisione politica, interessi organizzati e territori nello 'stato di emergenza'
Paolo Feltrin
- 143 Esperti e democrazia nella gestione delle emergenze
Giuseppe Ieraci
- 157 Interessi e conflitti organizzativi nella gestione delle emergenze socio-politiche
Alessia Vatta
- 173 Uno studio sull'affollamento delle carceri durante l'epidemia di Covid-19 in Italia
Domenico De Stefano, Sara Jovanovic, Alessandro Pannozzo e Fabio Vlacci
- 197 Pandemic at school: students' narratives during the COVID-19 lockdown in Trieste, Italy
Federica Misturelli
- 222 The Post-Pandemic World. The Hopes of the Young and their Desire to Take Part in Building a New World
Ornella Urpis
- 236 I giovani e le relazioni internazionali al tempo del COVID-19
Moreno Zago
- 262 L'attività emergenziale delle istituzioni ai tempi del COVID-19
Fabio Corigliano
- 280 COVID-19: From Sanitary Emergency to Human Rights Crisis. The Pandemic and the European Convention on Human Rights
Anca Alexandra David

POLIARCHIE / POLYARCHIES

volume 3

n. 2/2020

FORUM – La crisi pandemica COVID-19 in Friuli-Venezia Giulia e in Italia. Un'analisi multidisciplinare

Paolo Feltrin, Decisione politica, interessi organizzati e territori nello 'stato di emergenza'

Giuseppe Ieraci, Esperti e democrazia nella gestione delle emergenze

Alessia Vatta, Interessi e conflitti organizzativi nella gestione delle emergenze socio-politiche

Domenico De Stefano, Sara Jovanovic, Alessandro Pannozzo e Fabio Vlacci,
Uno studio sull'affollamento delle carceri durante l'epidemia di Covid-19 in Italia

Federica Misturelli, Pandemic at school: students' narratives during the COVID-19 lockdown in Trieste, Italy

Ornella Urpis, The Post-Pandemic World. The Hopes of the Young and their Desire to Take Part in Building a New World

Moreno Zago, I giovani e le relazioni internazionali al tempo del COVID-19

Fabio Corigliano, L'attività emergenziale delle istituzioni ai tempi del COVID-19

Anca Alexandra David, COVID-19: From Sanitary Emergency to Human Rights Crisis. The Pandemic and the European Convention on Human Rights

