



Società, economia, diritto e territorio

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

a cura di
Stefania Mangano
Luca Raffini

Studi e ricerche del DISPI

1

Responsabile collana

Daniela Preda
(*Università di Genova*)

Comitato scientifico

Marco Aime
(*Università di Genova*)

Giampiero Cama
(*Università di Genova*)

Lorenzo Cuocolo
(*Università di Genova*)

Alberto De Sanctis
(*Università di Genova*)

Luca Gandullia
(*Università di Genova*)

Maria Eleonora Guasconi
(*Università di Genova*)

Luca Lo Basso
(*Università di Genova*)

Andrea Pirni
(*Università di Genova*)

Ilaria Queirolo
(*Università di Genova*)

Elena Seghezza
(*Università di Genova*)

Mauro Spotorno
(*Università di Genova*)

Gian Marco Ugolini
(*Università di Genova*)

Andrea Vindigni
(*Università di Genova*)

Patrizia Vipiana
(*Università di Genova*)

Società, economia, diritto e territorio

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

**a cura di
Stefania Mangano
Luca Raffini**



è il marchio editoriale dell'Università di Genova



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

© 2022 GUP

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



Alcuni diritti sono riservati

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

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

Pubblicato ad agosto 2022

Realizzazione Editoriale
GENOVA UNIVERSITY PRESS

Via Balbi, 6 – 16126 Genova

Tel. 010 20951558 – Fax 010 20951552

e-mail: gup@unige.it

<https://gup.unige.it>



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

INDICE

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

La prospettiva storica e geografica

La peste del Seicento. Esempi di violenza e di resilienza tra Bologna e Mantova	21
<i>Luigi Robuschi</i>	

Un precedente storico: l'influenza spagnola	41
<i>Lara Piccardo</i>	

La pandemia ha cambiato le abitudini di viaggio e la percezione dello spazio turistico?	57
<i>Stefania Mangano, Pietro Piana</i>	

La prospettiva antropologica e socio-politologica

L'uomo e la Pandemia: una prospettiva antropologica	77
<i>Bruno Barba</i>	

Covid-19, servizi sociali e utenza di origine straniera	99
<i>Agostino Massa</i>	

La comunicazione della crisi, la crisi della comunicazione. L'opinione pubblica nel contesto pandemico	119
<i>Luca Raffini</i>	

La prospettiva economica

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

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

La prospettiva giuridica

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

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

Introduzione

Stefania Mangano, Luca Raffini

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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