



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

## ARCHIVIO ISTITUZIONALE DELLA RICERCA

### Alma Mater Studiorum Università di Bologna Archivio istituzionale della ricerca

Il governo e la cura. Politica e istituzioni ai tempi della pandemia in Italia e nel contesto internazionale

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

*Published Version:*

Salvatore Botta (2023). Il governo e la cura. Politica e istituzioni ai tempi della pandemia in Italia e nel contesto internazionale. RICERCHE DI STORIA POLITICA, 1, 65-76 [10.1412/106682].

*Availability:*

This version is available at: <https://hdl.handle.net/11585/925516> since: 2023-05-15

*Published:*

DOI: <http://doi.org/10.1412/106682>

*Terms of use:*

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>).  
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

This is the accepted manuscript of:

Salvatore Botta. "Il governo e la cura. Politica e istituzioni ai tempi della pandemia in Italia e nel contesto internazionale". *Ricerche di storia politica* 1 (2023): 65-76.

<https://doi.org/10.1412/106682>

The final publication is available at

<https://www.rivisteweb.it/doi/10.1412/106682>

Terms of use: All rights reserved.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>)

**When citing, please refer to the published version.**

# IL GOVERNO E LA CURA. POLITICA E ISTITUZIONI AI TEMPI DELLA PANDEMIA IN ITALIA E NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

## Government and Care. Politics and Institutions at the Time of the Pandemic in Italy and in the International Context

### Abstract

*Humanity has rediscovered itself vulnerable with the Covid-19. The purpose of the article is therefore to investigate the operational and communication strategies with which politics and public institutions have faced the health emergency produced by the Sars-CoV-2 virus. In particular, taking into account both the Italian and the international perspective, are analyzed the risks and the distorting effects produced in recent years by the pandemic in the context of democratic systems of the 21st century. A reflection on the political and social effects of today's health crisis that doesn't fail to dwell on the great cases of contagion that in the distant and recent past have marked the history of men and nations.*

**Key Words:** *Pandemics, Covid-19, Sanitary Emergency, Health Politics*

### 1. Dalla vulnerabilità virale alle democrazie contagiate

Le relazioni tra Stato e cittadini hanno subito una decisa mutazione in seguito alla crisi pandemica del 2019. Con la diffusione del virus SARS-CoV-2<sup>1</sup> sono emerse limitazioni temporanee ai diritti fondamentali dei cittadini<sup>2</sup>, conflitti tra la dimensione individuale e quella collettiva della salute, tra le priorità del sistema sanitario e le esigenze del sistema economico<sup>3</sup>.

Le pandemie mettono in fibrillazione le istituzioni sia nella fase acuta della minaccia sanitaria, ma anche nella fase della ripresa, quando il quadro economico e sociale risulta assai mutato. La diffusione del Covid non ha fatto eccezione, mettendo in crisi la visione neoliberista e atomizzata della società che sembrava aver superato indenne l'ingresso nel

---

<sup>1</sup> La sindrome respiratoria acuta Coronavirus-2 è il nome dato al nuovo coronavirus del 2019, mentre Covid-19 è il nome dato alla malattia associata al virus. Covid-19 – acronimo di Co (corona); Vi (virus); D ('disease', malattia) e 19 (l'anno di identificazione del virus) – è stato scelto sulla base delle linee guida stabilite nel 2015 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità per definire le nuove malattie infettive, in modo che siano facilmente distinguibili tra loro e che non contengano riferimenti specifici ad aree geografiche o a popolazioni. Si veda: R. Rabadan, *Understanding Coronavirus*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.

<sup>2</sup> Nel caso italiano si pensi alla libertà di circolazione, soggiorno ed espatrio (art. 16), alla libertà di riunione (art. 17) all'esercizio dei culti religiosi (art. 19) e di insegnamento (art. 33), alla libertà di iniziativa economica (art. 41), ai diritti derivanti dalla garanzia e dall'obbligo di istruzione (art. 34). La sospensione di questi principi fondamentali del nostro ordinamento democratico trae legittimazione in un altro principio della nostra Carta Costituzionale, ossia quell'art. 32 che fa del diritto alla salute non soltanto un bene individuale, ma un patrimonio della collettività da tutelare e salvaguardare; anche attraverso la limitazione di diritti con esso temporaneamente inconciliabili. Si veda: B. Brancati et al., *Coronavirus e Costituzione*, Pisa, Pisa University Press, 2020; M. Della Morte, *La pandemia, il futuro e la materia costituzionale*, in «il Mulino», 4 (2021)

<sup>3</sup> F. Menghini, *L'economia ha preso il virus*, in «Equilibri», 1 (2021).

XXI secolo<sup>4</sup>. Ecco allora materializzarsi prerogative di tutela pubblica senza precedenti. Dai posti di blocco alle «zone rosse», dai decreti governativi<sup>5</sup> alle ordinanze comunali, dalle mascherine ai distanziamenti, dai tamponi ai green-pass, è stato tutto un incalzare di strumenti anti-pandemici ritenuti necessari a gestire lo «stato d'emergenza»<sup>6</sup>.

Una drammatica corsa contro il tempo che nell'era della globalizzazione ha messo a dura prova molti sistemi sanitari, spingendo alcuni governi a percorrere una via opposta al «contenimento», ovvero quella della ricerca dell'«immunità di gregge» (vedi Gran Bretagna, Svezia, Brasile), altri a optare per una stretta poliziesca sulle libertà dei cittadini, come nel caso della Cina, dove lo strumento del *lockdown* è stato applicato in modo spesso sbrigativo e per lunghi periodi insieme ad altre regole stringenti imposte dall'autorità centrale<sup>7</sup>. A segnare l'approccio cinese alla pandemia è stato anche il controllo sistematico sull'informazione: soppressione di qualsiasi voce discordante e narrazione patriottica della guerra contro il virus fatta di messaggi univoci e perentori con cui orientare la condotta della popolazione. I toni trionfalistici con i quali il regime ha ammantato il programma draconiano di contrasto del contagio sono stati tali da influenzare anche una parte dell'opinione pubblica occidentale, pronta a paragonare l'efficienza del governo cinese e lo spirito di disciplina del suo popolo all'atavica inefficienza dei governi occidentali e all'irresponsabile individualismo dei loro cittadini travati dagli agi della democrazia euro-atlantica. Ciò lascia intendere quali ricadute sul sistema dell'informazione ha avuto il Covid. La decantata e rassicurante «polifonia» democratica dei media con cui siamo entrati nel XXI secolo – grazie allo sviluppo delle tecnologie informatiche e all'uso massivo del web – ha mostrato tutti i propri limiti nel momento in cui l'opinione pubblica occidentale si è dovuta misurare con il fenomeno altrettanto «epidemico» delle *fake news* che come una sorta di «rumore di fondo» ha finito per inquinare ogni tentativo di veicolare in modo corretto la mole quotidiana di informazioni sull'evoluzione del contagio secondo una lettura scientificamente credibile<sup>8</sup>. Si è parlato di «infodemia», di una circolazione bulimica di notizie, talvolta non vagliate con accuratezza, che ha reso arduo distinguere tra teorie e dati affidabili e quelli privi di fondamento<sup>9</sup>. Si è parlato di democrazie «contagate» dal relativismo di internet, strumento da sempre visto come un baluardo contro l'autoritarismo, ma che ha finito per svalutare la conoscenza medica e l'autorevolezza di studiosi e ricercatori, dando vita a una forma di «populismo sanitario» che ha visto gli stessi medici e infermieri sostenere posizioni tra loro contrastanti rispetto

---

<sup>4</sup> N. Urbinati, *Libertà e individualismo al tempo della pandemia*, in «il Mulino», 6 (2020).

<sup>5</sup> M. Francaviglia, *Decretazione d'urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell'emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità sostanziale*, in «Diritto pubblico», 2 (2020).

<sup>6</sup> Lo «stato d'emergenza» non va confuso con lo «stato di eccezione» teorizzato da Carl Schmitt nella sua *Teologia Politica* (1922) che comporta la sospensione di diritti e libertà costituzionalmente garantite. Con il Covid-19 nei regimi politici occidentali non si è avuta una rottura dell'ordine costituzionale, ma un accentramento del potere nell'esecutivo e una limitazione delle libertà dei cittadini all'interno di una cornice giuridica ben riconoscibile tracciata dalla legge fondamentale dello Stato.

<sup>7</sup> Nel caso dell'Italia si può dire sia stata seguita una via intermedia costruita, da un lato, su una politica sanzionatoria, dall'altro sul senso di responsabilità dei cittadini incarnato, in primo luogo, dal controverso *green pass*. Cfr. P. Ignazi, N. Urbinati, *Contagio e libertà*, Roma-Bari, Laterza, 2020.

<sup>8</sup> F. Bordignon, I. Diamanti, F. Turato, *Il contagio delle opinioni. Cittadini e democrazia ai tempi del Coronavirus*, in «Comunicazione politica», 3 (2020); F. Paglieri, *Comunicare la pandemia: errori argomentativi, motivazioni fuorvianti e silenzi dissonanti*, in «Sistemi Intelligenti», 2 (2022).

<sup>9</sup> A. Valeriani et al., *Chi si fida del vaccino anti-Covid? Infodemia, percezione di information overload sui social media e polarizzazione ideologica*, in «Comunicazione politica», 3 (2021); *Il potere del pifferaio magico. Dalle fake news al populismo digitale: la risposta della scienza*, a cura di G. Fregonara, Pisa, Pisa University Press, 2022.

alle politiche emergenziali<sup>10</sup>.

Questa pandemia, al pari di altri eventi periodizzanti che hanno richiesto una forte mobilitazione di uomini e risorse (su tutti le due guerre mondiali, ma anche molte catastrofi naturali) si è rivelata una straordinaria “cartina al tornasole” con cui monitorare la “salute” delle istituzioni e della politica. Lo stato d'emergenza ha contribuito a rafforzare la voce dei «sovranisti» che hanno visto nel contagio la prova di quanto è nociva la «globalizzazione», sul cui altare sono state sacrificate le politiche di controllo e contenimento dei flussi migratori alle frontiere nazionali<sup>11</sup>. E ciò nonostante l'enfatizzare gli interessi nazionali a scapito della cooperazione non sia sufficiente per affrontare sfide ad ampio raggio come quelle lanciate dalle pandemie. In scia si sono posti i fautori dell'ambientalismo più radicale teorici di un «antropocene» ferito dall'opera nefasta dell'uomo. Le epidemie, stando a questa visione, non sarebbero altro che il tentativo della natura di ribellarsi all'agire sconsiderato dell'umanità, tralasciando così il fatto che batteri e virus hanno mietuto vittime fin dall'antichità.

Nello scenario emerso dal Covid hanno agito attori nazionali (singoli Stati, ma anche istituzioni minori che vi sono comprese, come le regioni nel caso italiano) e al tempo stesso grandi network mondiali, pubblici e privati. La ricerca scientifica, in primo luogo, ha rappresentato il banco di prova di una cooperazione internazionale in campo sanitario che ha dovuto superare criticità non trascurabili. Si pensi al ruolo svolto dalle multinazionali farmaceutiche: accelerare o meno la fabbricazione dei vaccini, orientarne la distribuzione verso un'area o un'altra del globo costituisce una prerogativa di non poco conto in termini di «bio-politica»<sup>12</sup>. Si pensi all'uso strumentale della «politica degli aiuti» messa in atto dai governi russo e cinese nell'ottica di allargare le proprie aree d'influenza fornendo medicinali e assistenza sanitaria a paesi in difficoltà. Si tratta di una delle facce del cosiddetto *soft power* con cui Mosca e Pechino hanno cercato di rafforzare la propria immagine attraverso i soccorsi<sup>13</sup>. In ciò favoriti anche dal fatto che l'opera dispiegata da enti sovra-nazionali come l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) – la cui missione è prescrivere modalità, strumenti e tempi d'intervento sul piano globale in difesa della salute – non di rado risulta depotenziata dal “liberi tutti” con cui i Paesi membri rivendicano le proprie prerogative, al cospetto di un organismo non democraticamente legittimato<sup>14</sup>. In tale ottica, la pandemia si può dire abbia amplificato una questione già emersa con la fine della Guerra Fredda. Alla diplomazia bipolare si è sostituito un modello «policentrico» che vede una miriade di agenzie internazionali prendere decisioni destinate a mettere in ombra i singoli Stati. Ciò ha finito per alimentare all'interno di questi ultimi

---

<sup>10</sup> B. Morsello, *Gli eroi e gli untori del Covid-19. I quotidiani come specchio di una relazione ambivalente tra cittadini e sanità pubblica durante l'emergenza*, in «Polis», 3 (2022); M. Scaglioni, A. Sfarini, *Political Publics. Pandemia e telegiornali: autorevolezza rinnovata e «dividendo pandemico»*, in «Comunicazione politica», 3 (2021); M. Mazzoni et al., *La rappresentazione del Covid-19 in un sistema mediale polarizzato. Un'analisi del ruolo dei media in tempo di pandemia*, in «Comunicazione Politica», 3 (2021).

<sup>11</sup> N. Urbinati, *Un'analisi critica del sovranismo*, in «Parolechiave», 1 (2020).

<sup>12</sup> C. Galli, *Geopolitica, geo-pandemia, geo-sanità: il virus e la politica globale*, in «Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia», 2 (2021); R. Zanella, *Economia della salute. Evidenze a margine della pandemia da Covid-19*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2022.

<sup>13</sup> I. Pellicciari, *Guerra (e pace) degli Aiuti nel dopo-Covid-19*, in *Dopo. Come la pandemia può cambiare la politica, l'economia, la comunicazione e le relazioni internazionali*, a cura di A. Campi, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2020; V.E. Parsi, *Vulnerabili: come la pandemia sta cambiando la politica e il mondo. La speranza oltre il rancore*, Segrate, Piemme, 2021.

<sup>14</sup> N. Dentico, E. Missoni, *Geopolitica della salute. Covid-19, OMS e la sfida pandemica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2021; D. Greco, *L'organizzazione mondiale della sanità davanti alla pandemia di Covid-19. La governance delle emergenze sanitarie internazionali*, Milano-Firenze, Mondadori-Le Monnier, 2022.

un crescente disagio per collaborazioni internazionali che si reputa di “subire” e non di gestire, soprattutto nelle fasi emergenziali<sup>15</sup>.

Nelle fasi emergenziali – sia di carattere antropico (guerre, carestie, gravi squilibri economici) che naturale (terremoti, alluvioni, eruzioni, frane, ecc.) – le democrazie parlamentari subiscono un “disallineamento” che spinge gli Esecutivi a prevalere sui Parlamenti. L’azione dei Governi assume un ritmo incalzante dettato dall’evolversi imprevedibile della crisi e ciò si traduce in una ridotta partecipazione delle Assemblee legislative alle decisioni. Gli stessi Esecutivi si rafforzano centralizzandosi attorno a una componente tecnico-specialistica che scoraggia la collegialità all’interno del gabinetto ministeriale<sup>16</sup>. Viene inoltre esaltata la personalizzazione della leadership sia sotto il profilo dei rapporti tra le istituzioni che sotto quello della comunicazione. Non si tratta di per sé di una novità. Le democrazie occidentali, in questo passaggio al nuovo secolo, hanno conosciuto l’affermarsi di questo fenomeno, che però tende ad approfondirsi, con inevitabili abusi e distorsioni, nel corso di un’esperienza pandemica<sup>17</sup>. Al punto tale da spingere i più allarmati a sostenere che questa fase di crisi sanitaria internazionale ha favorito il palesarsi di quelle che con un neologismo vengono definite «democrature»: regimi politici improntati alle regole formali della democrazia, ma che nei fatti si ispirano a un autoritarismo pervasivo<sup>18</sup>. Sistemi giudicati meno rispettosi dei cittadini e delle regole poiché i governi operano attraverso la decretazione d’urgenza. Secondo questa visione “pessimistica”, la pandemia si è dimostrata un vero e proprio “virus” in grado di infettare i principi fondanti della democrazia.

Nel contesto specifico dell’Italia la gestione dell’emergenza ha fatto emergere, inoltre, alcuni limiti significativi nella politica di decentramento messa a punto alla fine del XX secolo (dalla riforma Bassanini del 1997 alla legge costituzionale del 2001)<sup>19</sup>. Il sistema regionalistico è andato in affanno nel momento in cui i «governatori», ovvero i presidenti delle regioni, si sono mossi in ordine sparso, entrando in conflitto non solo con le autorità centrali, ma anche tra di loro, sulle misure da adottare per il contenimento del Covid<sup>20</sup>. Una “polifonia” latente conseguenza della forma di governo regionale che vuole il presidente eletto direttamente dai cittadini<sup>21</sup>. Scelta che ha contribuito a rafforzare fenomeni di personalizzazione del consenso politico, esasperandoli durante l’emergenza pandemica<sup>22</sup>. Frizioni che si sono registrate anche rispetto al dialogo con le istituzioni

---

<sup>15</sup> L. Jones, S. Hameiri *Explaining the failure of global health governance during COVID-19*, in «International Affairs», 6 (2022).

<sup>16</sup> L. Castellani, *Tra stato d’eccezione ed espansione tecnocratica: la crisi del Covid-19 e i possibili scenari*, in *Dopo. Come la pandemia può cambiare la politica, l’economia, la comunicazione e le relazioni internazionali*, cit.

<sup>17</sup> G. Agamben, *A che punto siamo? L’epidemia come politica*, Macerata, Quodlibet 2021.

<sup>18</sup> G. Pellegrino, *Emergenza, pandemia e libertà* e M. Ricciardi, *Il ritorno del Leviatano. Paura, contagio, politica*, in «il Mulino», 3 (2020).

<sup>19</sup> *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, a cura di F. Musella, Bologna, il Mulino, 2012.

<sup>20</sup> F. Bilancia, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in «Diritto pubblico», 2 (2020); F. Cortese, *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in «le Regioni», 1 (2020); Q. Camerlengo, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in «le Regioni», 4 (2020); M. Cosulich, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19: più Stato, meno Regioni?*, in «le Regioni», 4 (2021); R. Bin, *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?*, in «le Regioni», 2-3 (2021); A. Pertici, *Gli effetti della pandemia sull’esercizio dei poteri pubblici tra verticalizzazione delle decisioni ai diversi livelli di governo e latitanza dei partiti politici*, in «Ragion pratica», 1 (2021).

<sup>21</sup> G. Pitruzzella, *L’impatto dei “governatori regionali” nelle istituzioni e nella politica italiana*, in «le Regioni», 6 (2004).

<sup>22</sup> S. Cafiero, *I «governatori» e la pandemia. Il balzo della politica personale nelle elezioni regionali del settembre 2020*, in «Rivista AIC», 4 (2020); M. Landolfi, *La Repubblica di Arlecchino. Così il regionalismo ha infettato l’Italia*,

europee. Se adeguarsi agli obiettivi, alle prescrizioni e alle tempistiche fissate a Bruxelles non è facile né scontato durante l'ordinaria dialettica diplomatica tra i paesi comunitari, rinunciare sia pur in parte alla propria sovranità nell'ottica di coordinare efficacemente aiuti e strategie sanitarie tra gli Stati membri in una fase emergenziale risulta ancora più ostico<sup>23</sup>.

Il meccanismo del *lockdown* ha ridotto fortemente quando non sospeso i diritti di organizzazione e di manifestazione, costringendo in alcuni contesti nazionali al rinvio di scadenze elettorali in programma. La riduzione dello spazio democratico, dovuta alla necessità di frenare il contagio, costituisce senz'altro una scelta temporalmente limitata all'emergenza. Ma non è escluso che in alcuni contesti centralizzazione e controllo possano conoscere un rafforzamento stabile. Ciò in relazione anche al fatto che durante la pandemia le istituzioni pubbliche sono state spinte a utilizzare *big-data* e tecnologie di tracciamento per prevenire la formazione di focolai<sup>24</sup>. Il ricorso a strumenti informatici di monitoraggio rappresenta un'insidia per il diritto alla riservatezza, ma lo spettro del "grande fratello" (pubblico o privato che sia) pare arduo da contrastare nell'epoca in cui gran parte della popolazione mondiale è costantemente connessa alla rete globale. Si sono palesate così forme di «democrazia della sorveglianza»<sup>25</sup> che, sulla base di più o meno concrete esigenze di sicurezza, mettono in atto controlli sui cittadini<sup>26</sup>.

L'emergenza sanitaria si è tradotta anche in crisi economica dando voce a populismi che, sull'onda della paura, non hanno mancato di soffiare sul fuoco dello scetticismo<sup>27</sup>. L'interconnessione a livello globale della ricerca ha indubbiamente favorito l'acquisizione, in tempi relativamente brevi, di conoscenze necessarie allo sviluppo dei vaccini. Tuttavia, la preparazione di specialisti e scienziati è stata messa a dura prova dalla potenza di fuoco dei media nel veicolare le teorie più strampalate sul contagio e sulle modalità del suo contrasto. Il web da acclamata piazza virtuale di "democrazia diffusa" è mutato in piazza virtuale di "competenza diffusa" mostrando così il suo lato più distorsivo. Ad alimentare questo scenario a tinte fosche è stata anche la scarsità delle conoscenze sul virus. Incertezza certamente giustificata dal fatto che la sperimentazione procede per tentativi, ma che nell'era dei *social-media* ha trasformato gli esperti in camice bianco in *opinion-makers* contesi da stampa, televisioni e web<sup>28</sup>. Li ha sovresposti rispetto a una competizione politica che, nella fase acuta del contagio, non ha mancato di fare del dibattito scientifico un ulteriore terreno di scontro creando non pochi problemi alla credibilità di medici e specialisti<sup>29</sup>.

Del resto, non si può ignorare il fatto che la pandemia è un fenomeno "naturale", ma anche sociale e quindi interpretabile alla luce delle *politics* che qualificano il DNA degli

---

Soveria Mannelli, Rubbettino, 2020.

<sup>23</sup> M. Ferrera, *L'Unione Europea tra crisi, Brexit e pandemia*, in «il Mulino», 2 (2021).

<sup>24</sup> S. De Luca, *Big Data e Intelligenza Artificiale: un binomio fatale per la democrazia?*, in «Rivista di Politica», 2 (2020).

<sup>25</sup> E.R. Papa, *L'altra faccia della democrazia. Per una democrazia della sorveglianza*, Manduria, Lacaita, 2012.

<sup>26</sup> Il fenomeno è apparso ancora più evidente durante la pandemia in contesti come quello cinese dove la tutela delle libertà individuali è quanto mai relativa, dove l'interesse pubblico è al di sopra dei diritti dei cittadini. Modelli di Stato che considerano la privacy come un tema accessorio, che può essere compresso talvolta fino ad annullarlo.

<sup>27</sup> F. Cerutti, *Ineguaglianza e populismo: sui possibili effetti politici della pandemia*, in «Iride», 2 (2020); G. Baldini, *L'era populista e la pandemia. Un'alternanza tutta italiana tra populismo e tecnocrazia*, in «il Mulino», 1 (2021); M. Giardiello, *Populismi digitali al tempo del Covid-19*, in «Rivista di Digital Politics», 2 (2021).

<sup>28</sup> D. Campus, B. Saracino, *Gli esperti durante la pandemia: nuove celebrities?*, in «Comunicazione Politica», 3 (2022).

<sup>29</sup> *L'invenzione della fiducia. Medici e pazienti dall'età classica a oggi*, a cura di M. Malatesta, Roma, Viella, 2021.

schieramenti in campo. Si pensi, schematizzando, all'ambito della prevenzione dove il confronto destra *vs* sinistra si traduce nella contrapposizione tra *laissez faire* e interventismo. Si pensi, allargando lo sguardo oltre lo stretto contesto pandemico, a chi avversa politicamente la scelta di limitare o regolare, proprio per motivi igienico-sanitari, gli spostamenti di migranti attraverso i confini nazionali; arrivando ad accusare il rivale di pratica discriminatoria anche se quest'ultimo è mosso da sentimenti di prudenza.

## 2. Il passato nel presente: considerare storicamente la pandemia

Ma la lettura politica della pandemia non è certo una scoperta recente<sup>30</sup>. Basta riflettere sullo scontro tra Chiesa e Stato che nel corso dei secoli passati, anche nel contesto della nostra penisola, vide alti prelati scagliarsi contro la scelta delle autorità civili d'interdire le pratiche religiose (dalle processioni al congedo dei morti) e di chiudere i luoghi di culto durante i contagi. Decisione dettata dalla necessità di evitare assembramenti destinati fatalmente a favorire la circolazione del morbo e che invece i porporati interpretavano come l'ennesima sfida lanciata dal potere temporale a quello religioso<sup>31</sup>.

Certamente, lo sviluppo accelerato delle vie e dei mezzi di comunicazione negli ultimi secoli ha reso il tema del rapporto tra pandemie e globalizzazione d'immediata evidenza, ma in prospettiva storica la questione si può far risalire a tempi ben più remoti. Già all'epoca dell'impero romano le cronache narravano di focolai di peste scoppiati in seguito a guerre o a causa degli spostamenti degli eserciti posti a presidio dei confini. Esito questo favorito anche dall'efficienza della rete stradale realizzata dagli ingegneri dell'antica Roma. Nel Medioevo la «peste nera» del 1347 in pochi anni decimò la popolazione in Europa e nell'area mediterranea<sup>32</sup>.

Puntando lo sguardo verso le rotte atlantiche non possiamo ignorare il fatto che lo sterminio dei nativi nei decenni successivi all'arrivo di Cristoforo Colombo nelle Americhe fu causato non solo delle armi da fuoco impiegate da spagnoli e portoghesi per farsi strada nel nuovo continente, ma anche dai microbi "sbarcati" oltreoceano con gli europei<sup>33</sup>. Più che i soldati di Cortés e Pizarro a decretare la fine di intere civiltà poterono i contagi di tifo, vaiolo, morbillo<sup>34</sup>. In tempi più recenti ha subire gli effetti letali delle epidemie è stato, a cavallo tra Otto e Novecento, il continente africano. In quel contesto, però, a farne le spese furono i colonizzatori inglesi, francesi, belgi, olandesi, portoghesi e tedeschi incapaci di resistere alla malaria e alla febbre gialla. Solo con la scoperta del chinino i soldati riuscirono portare a termine la conquista dell'Africa senza essere decimati nella loro avanzata dai contagi<sup>35</sup>.

Nel Seicento le epidemie (tra cui la peste di manzoniana memoria<sup>36</sup>) tornarono ad

---

<sup>30</sup> *Pandemics that Changed the World. Historical Reflections on COVID-19*, in «Journal of Global History», 3 (2020); *Pandemia e istituzioni*, a cura di F. Bonini, S. Mori, D. Novarese, in «Res Publica», 29 (2021).

<sup>31</sup> S. Botta, *Politica e calamità. Il governo dell'emergenza naturale e sanitaria nell'Italia liberale (1861-1915)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.

<sup>32</sup> G. Cosmacini, *Storia della medicina e della sanità in Italia. Dalla peste nera ai giorni nostri*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

<sup>33</sup> S. Cunha Ujvari, *Storia delle epidemie*, Bologna, Odoya, 2020.

<sup>34</sup> F. Morelli, *Il mondo atlantico. Una storia senza confini (secoli XV-XIX)*, Roma, Carocci, 2013

<sup>35</sup> J. Iliffe, *Popoli dell'Africa. Storia di un continente*, Milano, Bruno Mondadori, 2007; P. Chakrabarti, *Medicine and Empire 1600-1960*, London, Palgrave Macmillan, 2013; J.L.A. Webb, Jr., *The Long Struggle Against Malaria in Tropical Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014; T. Winegard, *Zanzare. Il più micidiale predatore della storia dell'umanità*, Milano, Harper Collins Italia, 2021.

<sup>36</sup> F. Manconi, *Castigo de Dios. La grande peste barocca nella Sardegna di Filippo IV*, Roma, Donzelli, 1994; C.M. Cipolla, *Il pestifero e contagioso morbo. Combattere la peste nell'Italia del Seicento*, Bologna, il Mulino, 2012; Id.,

angosciare le corti europee, segnando però un passaggio importante verso la pianificazione delle prime misure contenitive: chiusura delle frontiere, cordoni sanitari, ripristino dei lazzaretti, quarantene. Le autorità pubbliche, a partire dal XVII secolo affermarono e allargarono quindi progressivamente le proprie competenze nel contrastare i contagi, anche se ciò non impedì che riemergessero credenze e superstizioni con cui giustificare tanti morti e moribondi. Dall'idea dell'epidemia come castigo divino inferito a plebi che avevano perso "la via della salvezza", a quella complottistica dell'untore che cospira contro le istituzioni e il bene comune seminando il panico tra la povera gente<sup>37</sup>.

L'epidemia ottocentesca per eccellenza fu invece il colera che segnò drammaticamente lo sviluppo delle città. La nascita dei grandi centri industriali si tradusse, infatti, nella disordinata comparsa di sovraffollati quartieri dormitorio in cui regnavano miseria e malattia<sup>38</sup>. Il manifestarsi di epidemie e pandemie è quindi specchio del modo di essere di ogni epoca e di ogni società. Per questo nel caso del colera entrarono in gioco non solo rimedi di tipo medico, ma più ampie provvidenze: incremento dei sistemi fognari, miglioramento della qualità delle acque potabili, bonifica dei quartieri più degradati<sup>39</sup>.

Malattia altrettanto endemica fu per lungo tempo la malaria che nello specifico contesto italiano flagellò la nostra penisola (la Maremma, l'Agro Romano e Pontino, e ampie zone della Pianura Padana e del Mezzogiorno) fino alla Seconda guerra mondiale. Anche in questo caso si generò una progressiva spinta a mettere in campo provvedimenti che andassero oltre quelli sanitari: contrasto al paludismo, educazione sanitaria della popolazione, introduzione di forme di agricoltura intensiva<sup>40</sup>. Processo che iniziò ben prima delle bonifiche fasciste<sup>41</sup>.

Ma a segnare l'immaginario collettivo, oltre alla Grande peste della metà del Trecento<sup>42</sup>, è stata quasi certamente l'epidemia di influenza «spagnola» che si palesò alla fine della Prima guerra mondiale, protraendosi fino alla fine del 1920. Contagio che, in realtà, ebbe origine nei campi di addestramento militare approntati negli Stati Uniti, e che prese quel nome perché solo i giornali della Spagna, paese non belligerante, poterono parlarne liberamente. Le stringenti necessità del conflitto resero più facile il diffondersi del contagio diffuso dalle truppe americane e più difficili le cure, anche nel primissimo dopoguerra<sup>43</sup>

---

*Miasmi e umori*, Bologna, il Mulino, 2012, W. Hardy McNeill, *La peste nella storia. L'impatto delle pestilenze e delle epidemie nella storia dell'umanità*, Milano, Res Gestae, 2020; C. Kenny, *La danza della peste. Storia dell'umanità attraverso le malattie infettive*, Torino, Bollati Boringhieri, 2021.

<sup>37</sup> M. Vovelle, *La morte e l'Occidente Dal 1300 ai giorni nostri*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

<sup>38</sup> A. Forti Messina, *Società ed epidemia. Il colera a Napoli nel 1836*, Milano, Franco Angeli, 1979; Id., *L'Italia dell'Ottocento di fronte al colera*, in *Storia d'Italia, Annali 7: Malattia e medicina*, a cura di F. Della Peruta, Torino, Einaudi, 1984; P. Sorcinelli, *Nuove epidemie, antiche paure. Uomini e colera nell'Ottocento*, Milano, Franco Angeli, 1986; F.M. Snowden, *Naples in the Time of Cholera, 1884-1911*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; E. Tognotti, *Il mostro asiatico. Storia del colera in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2000; E. Iachello, *La politica delle calamità. Terremoto e colera nella Sicilia Borbonica*, Catania, Maimone Editore, 2000; G. di Fiore, *Pandemia 1836. La guerra dei Borbone contro il colera*, Torino, Utet, 2020.

<sup>39</sup> S. Magliani, *Per la storia della pubblica incolumità. I piani di risanamento a Palermo, 1861-1900*, Pisa, Franco Serra Editore, 2007; R. Alibrandi, *In salute e in malattia. Le leggi sanitarie borboniche fra Settecento e Ottocento*, Milano, Franco Angeli, 2012.

<sup>40</sup> Cfr. F.M. Snowden, *Epidemics and Society. From the Black Death to the Present*, Yale University Press, 2019; Id.; *La conquista della malaria. Una modernizzazione italiana*, Einaudi, Torino, 2006. Si veda anche: E. Tognotti, *Per una storia della malaria in Italia. Il caso della Sardegna*, Milano, Franco Angeli, 2008; G. Alfani, *Pandemie d'Italia. Dalla peste nera all'influenza suina. L'impatto sulla società*, Milano, Egea, 2020.

<sup>41</sup> M. Armiero et al., *La natura del duce. Una storia ambientale del fascismo*, Torino, Einaudi, 2022.

<sup>42</sup> A. Manzoni, *Storia della Colonna infame*, Milano, Feltrinelli, 2008 [1840].

<sup>43</sup> Lo stesso Presidente degli USA, Woodrow Wilson, durante i lavori della Conferenza di Parigi, per i negoziati della pace, fu colpito dal morbo. Stante il suo precario stato di salute, gli fu arduo controbattere

segnato da sconvolgimenti politici e dislocazioni sociali<sup>44</sup>.

L'emergenza pandemica non è quindi solo una questione medica – con i suoi saperi, presidi e tecniche – ma anche politica. Basta scorrere le grandi epidemie del passato per accorgersene. Le risposte all'emergenza hanno comportato un accentramento dei poteri, la messa in campo di obblighi e divieti, e lo sviluppo di uffici e magistrature che hanno dato la misura di quanto gli Stati sono diventati sempre più interventisti nel contrastare la diffusione dei virus. Del resto, nel corso delle pandemie emerge un fattore destabilizzante di tipo emotivo, la paura, in grado di diffondersi a una velocità superiore al morbo stesso, le cui ricadute sociali e le cui conseguenze sull'opera dei governi, sono di tutta evidenza fin dall'antichità<sup>45</sup>. Come detto più sopra, le teorie del complotto e la caccia agli untori sono un fenomeno che ha scandito per secoli le ondate pandemiche. Ancora in pieno XIX secolo, durante l'epidemia di colera in Italia del 1835-36 si contarono, in particolare in Sicilia, decine di morti tra i sospettati di diffondere la 'polverella' del colera – in genere forestieri, individui non integrati nelle comunità e, in alcuni periodi e luoghi, le stesse autorità interessate a fare piazza pulita dei poveri<sup>46</sup>. Sempre in Sicilia, emblematica fu la rivolta scoppiata a Palermo durante l'epidemia di colera del 1866-67 che vide uniti nostalgici dei Borbone ed esponenti dell'estrema sinistra repubblicana contro le istituzioni colpevoli di affamare le plebi impedendo loro, a causa delle quarantene, di svolgere i propri commerci. Lo stesso dicasi per l'insurrezione che in quel frangente a Messina portò alla distruzione del gasometro. A produrre tale esito la strampalata diceria secondo la quale il governo sabauda stava diffondendo il colera attraverso le condotte cittadine per ripianare i debiti dello Stato, uscito finanziariamente stremato dall'epopea risorgimentale, con le tasse di successione<sup>47</sup>.

Una "tradizione", quella del capro espiatorio, che è giunta fino a noi, nonostante i progressi della scienza e i mezzi di monitoraggio a disposizione degli esperti. Facendo un ampio salto temporale, possiamo segnalare il fatto che il diffondersi dell'Influenza suina nel 2009 innescò una vera e propria campagna persecutoria confronti dei messicani. Questo perché il primo focolaio era stato scoperto nel paese latinoamericano. A distanza di dieci anni, il Covid ha spinto a puntare il dito contro le comunità cinesi sparse in tutto il globo (come già era avvenuto per la Sars): fatto che ha alimentato, in alcuni contesti nazionali, fenomeni di sinofobia, alla cui origine si pone una certa resistenza psicologica

---

alle richieste punitive che il Primo Ministro francese, Georges Clemenceau, insisteva fossero applicate alla Germania sconfitta. Si veda: J.M. Barry, *The Great Influenza. The Epic Story of the Greatest Plague in History*, New York, Viking Penguin, 2004.

<sup>44</sup> R. Collier, *The Plague of the Spanish Lady. The Influenza Pandemic of 1918-19*, New York, Atheneum, 1974; A.W. Crosby, *Epidemic and Peace, 1918*, Westport, Greenwood Press, 1976; E. Tognotti, *La "spagnola" in Italia. Storia dell'influenza che fece temere la fine del mondo (1918-1919)*, Milano, Franco Angeli, 2002; A.W. Crosby, *America's Forgotten Pandemic. The Influenza of 1918*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003; J. Niall, *Britain and the 1918-19 Influenza Pandemic. A Dark Epilogue*, London-New York, Routledge, 2006; M. Honigsbaum, *Living With Enza. The Forgotten Story of Britain and the Great Flu Pandemic of 1918*, London, Palgrave Macmillan, 2008; R.A. Davis, *The Spanish Flu. Narrative and Cultural Identity in Spain, 1918*, Palgrave Macmillan, 2013; R. Chiaberge, *1918 La grande epidemia. Quindici storie della febbre spagnola*, Torino, Utet, 2016; L. Spinney, *1918. L'influenza spagnola. La pandemia che cambiò il mondo*, Venezia, Marsilio, 2019; F. Cutolo, *L'influenza spagnola del 1918-1919. La dimensione globale, il quadro nazionale e un caso locale*, Pistoia, I.S.R.Pt Editore, 2020.

<sup>45</sup> P. Preto, *Epidemia, paura e politica nell'Italia moderna*, Roma-Bari, Laterza, 1987; J. Delumeau, *La paura in Occidente. Storia della paura nell'età moderna*, Milano, il Saggiatore, 2018; C. Frugoni, *Paure medievali. Epidemie, prodigi, fine del tempo*, Bologna, il Mulino, 2020; A. Prospero, *Tremare è umano*, Milano, Solferino, 2021.

<sup>46</sup> G. Di Fiore, *Pandemia 1936. La guerra dei Borbone contro il colera*, Torino, Utet, 2020.

<sup>47</sup> Cfr. M. Spataro, *I primi secessionisti. Separatismo in Sicilia, 1866 e 1943-46*, Napoli, Edizioni Controcorrente, 2001.

nei confronti di immigrati orientali che tendono a restare isolati all'interno dei centri urbani ospitanti<sup>48</sup>.

Emblematico di questo intreccio tra contagi, paura e politica anche il caso dell'influenza asiatica comparsa nella seconda metà degli anni Cinquanta del Novecento. Diffuso in tutto l'Oriente, si disse venne portato in Occidente da alcuni profughi in fuga da Mao. E ciò contribuì ad associare la Cina non solo alla minaccia ideologica del comunismo (si era in piena Guerra fredda), ma anche a un pericolo biologico. Dal contagio politico al contagio pandemico, il passo fu breve. In Italia, si arrivò a sostenere che l'epidemia fosse provocata da nuvole contaminate dalle radiazioni frutto degli esperimenti atomici e che alcuni brutali delitti consumatisi in quel frangente fossero frutto del "delirio" provocato dall'influenza<sup>49</sup>. Quasi un ritorno ai "secoli bui" della storia che certo contrasta con l'emergere nel contesto internazionale di quegli anni di una struttura di allerta globale quale l'Organizzazione Mondiale della Sanità (costituita nel 1949 e dotata nel 1951 di un primo corpus di norme vincolanti per evitare la diffusione delle malattie<sup>50</sup>) e di una struttura d'intervento sovra-statale come la Federazione Internazionale della Croce Rossa<sup>51</sup>, nonché, a livello di singoli Paesi, la nascita di sistemi sanitari, che si riveleranno poi strategici nel pianificare non solo interventi in emergenza, ma ancor prima politiche di prevenzione<sup>52</sup>.

Nel corso della pandemia Covid-19 il processo di internazionalizzazione dell'intervento sanitario in emergenza ha conosciuto una significativa accelerazione che imporrà anche agli storici di scrutare in modo diverso l'orizzonte dei propri studi. Pur non distogliendo lo sguardo dal ruolo delle istituzioni statuali nelle fasi di crisi, essi saranno chiamati a far dialogare in maggior misura tale prospettiva con una visione "grandangolare" della ricerca che esplori le connessioni intra-nazionali della politica di cui la "nuova frontiera sanitaria" emersa in questi drammatici anni pare averci dato saggio<sup>53</sup>. Che dire poi della sfida lanciata alla riflessione intellettuale dai processi culturali e mediali, economici e sociali innescati dal contagio a livello planetario. Si tratta di una sfida che la storiografia è oggi chiamata a raccogliere immaginando di declinare concetti quali - in primo luogo -

---

<sup>48</sup> D. Girardelli, S.M. Croucher, T. Nguyen, *La pandemia COVID-19, la sinofobia e il ruolo dei social media in Italia*, in «Mondi Migranti», 1 (2021), A. Melis, *Covid-19: When Information Disorder Spreads Xenophobia. Anti-Chinese and Anti-Asian Attitudes*, in *Beyond Fake News. Governments, Press and Disinformation through International History*, edited by G. Borzoni, B. Onnis, C. Rossi, Milano, Franco Angeli, 2022.

<sup>49</sup> G. Silei, *I fantasmi della golden age. Paura e incertezza nell'immaginario collettivo dell'Europa occidentale (1945-1975)*, Milano, Franco Angeli, 2019.

<sup>50</sup> Processo di internazionalizzazione che risale a tempi ben più remoti. Dal 1830 si registrarono infatti iniziative volte a contenere il ciclico esplodere di epidemia. Iniziative che si infittirono nella seconda metà dell'Ottocento grazie all'organizzazione periodica di congressi internazionali scientifici, ma dagli importanti risvolti anche sulla politica sanitaria. Alla svolta del nuovo secolo questo attivismo portò alla creazione dei primi istituti sovra-nazionali promotori di misure di salute pubblica: l'Office Internationale d'Hygiène Publique, l'International Health Board della Rockefeller Foundation, la Croce Rossa. La Prima guerra mondiale, con il suo drammatico esito per la salute fisica e psichica di intere popolazioni, spinse la neocostituita Società delle Nazioni a creare un apposito organismo la League of Nations Health Organisation che operò tra i due conflitti mondiali con l'obiettivo di sviluppare una professionalità in campo sanitario frutto dello studio non solo delle discipline mediche, ma anche dei fattori socio-economici che contribuivano a diffondere malattie. Si veda: J.L. Barona *Health Policies in Interwar Europe. A Transnational Perspective*, London, Routledge, 2019

<sup>51</sup> *The Politics of Vaccination. A Global History*, edited by C. Holmberg, S. Blume, P. Greenough, Manchester, Manchester University Press, 2017.

<sup>52</sup> G. Corbelli, *L'internazionalizzazione della salute e l'evoluzione dei sistemi sanitari*, in *Storia della civiltà europea*, a cura di U. Eco, Milano, EncycloMedia Publishers, 2014.

<sup>53</sup> G. Melis, *Il mestiere dello storico al tempo del Coronavirus*, in «Le Carte e la Storia», 1 (2021).

*global history* o *labour history* non più in termini di «spazi antropici», bensì di «spazi ecologici»<sup>54</sup>, all'interno di un dialogo sempre più serrato e virtuoso con la *environmental history* e le sue letture politiche<sup>55</sup>. Con questo spirito sarà forse possibile comprendere meglio il senso della «crisi» determinata dalla comparsa di un «nemico invisibile»<sup>56</sup> alla svolta del XXI secolo.

---

<sup>54</sup> H. Fangerau, A. Labisch, *Nature, Culture and COVID-19. Towards a Global History of Pandemics*, in «Journal of Cultural Interaction in East Asia», 1 (2022).

<sup>55</sup> S. Cavazza, *Politica e ambiente in prospettiva storica*, in «Ricerche di Storia Politica», 1 (2018).

<sup>56</sup> N. Matteucci, *Immaginario politico e pandemia: tra comprensione e narrazione*, in «post-filosofie», 13 (2020).