Anno LV, n. 228
maggio-agosto 2020
ISSN 2035-5866
Nuova serie

Covid-19: A Global Challenge

Poste Italiane spa - spedizione in abbonamento postale - d.l. 353/2003 (conv. in l. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1 dcb Milano

Anna Elisabetta Galeotti
Editoriale

Noemi Magnani
The 'Great Equalizer'? Autonomy, Vulnerability and Solidarity in Uncertain Times

James Cartlidge
Anxiety and Boredom in the Covid-19 Crisis: A Heideggerian Analysis

Catherine Nolan
Augustine and the Pursuit of Knowledge during a Crisis

Antonio Campati
Il problema della competenza e la rappresentanza democratica: l'«immediatezza» nella gestione di Covid-19

Roberta Sala, Virginia Sanchini
Mapping Policy Containment Measures to Sars-CoV-2 Pandemic: At what Conditions Paternalism is Justified

Gloria Zuccarelli
Illegal Immigration and Refugeehood at the Time of Covid-19: Rethinking Amnesties and Closed Borders

Francesco Gaudiosi, Annachiara Rotondo
La copertura sanitaria universale nella visione solidaristica dell'Agenda 2030 e il ritorno ai personalismi statali nel contrasto al Covid-19

Matilde Ceron, Carlo Maria Palermo, Vanni Salpietro
Limiti e prospettive della gestione europea durante la pandemia da Covid-19

Francesca Cerutti
Cartine di tornasole. Salute, sicurezza e limiti della cooperazione internazionale nell'ambito della risposta al Covid-19

Frontiere liberali
Critical Exchange
Per un'etica pubblica pandemica *di Enrico Biale*
La replica *di Sebastiano Maffettone*

bdl
Biblioteca della libertà

Indice

Covid-19: A Global Challenge

3 Editoriale | **Anna Elisabetta Galeotti**

5 The 'Great Equalizer'? Autonomy, Vulnerability and Solidarity in Uncertain Times | **Noemi Magnani**

27 Anxiety and Boredom in the Covid-19 Crisis: A Heideggerian Analysis | **James Cartlidge**

49 Augustine and the Pursuit of Knowledge during a Crisis | **Catherine Nolan**

71 Il problema della competenza e la rappresentanza democratica: l'«immediatezza» nella gestione di Covid-19 | **Antonio Campati**

91 Mapping Policy Containment Measures to Sars-CoV-2 Pandemic: At what Conditions Paternalism is Justified | **Roberta Sala, Virginia Sanchini**

121 Illegal Immigration and Refugeehood at the Time of Covid-19: Rethinking Amnesties and Closed Borders | **Gloria Zuccarelli**

147 La copertura sanitaria universale nella visione solidaristica dell'Agenda 2030 e il ritorno ai personalismi statali nel contrasto al Covid-19 | **Francesco Gaudiosi, Annachiara Rotondo**

167 Limiti e prospettive della gestione europea durante la pandemia da Covid-19 | **Matilde Ceron, Carlo Maria Palermo, Vanni Salpietro**

199 Cartine di tornasole. Salute, sicurezza e limiti della cooperazione internazionale nell'ambito della risposta al Covid-19 | **Francesca Cerutti**

Frontiere liberali | *Critical Exchange*

257 Per un'etica pubblica pandemica | **Enrico Biale**

265 La replica | **Sebastiano Maffettone**

269 Abstracts

277 Biographical notes

Nuova serie

Direzione, redazione e amministrazione
Biblioteca della libertà
Corso Re Umberto, 1 • 10121 Torino
Telefono 011 5591611
segreteria@centroeinaudi.it
http://www.centroeinaudi.it

I lavori proposti per la pubblicazione vanno inviati in formato Word all'indirizzo email della direzione: bdl@centroeinaudi.it. La loro accettazione è subordinata al parere favorevole di due referees anonimi.

Papers should be sent in Word format to the email address: bdl@centroeinaudi.it. Their acceptance is subject to two anonymous peer reviews.

Autorizzazione del Tribunale di Torino
n. 3606 del 30 dicembre 1985
Quadrimestrale
Direttrice: Anna Elisabetta Galeotti
Vicedirettrice: Beatrice Magni
© Copyright 2020 by Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi

Anna Elisabetta Galeotti

Editoriale

Nel corso di quest'anno di pandemia, a cui è dedicato questo numero della rivista, *Biblioteca della Libertà*, come d'uso, ha rinnovato la direzione, la redazione e il comitato scientifico. Come nuova direttrice intendo esprimere la profonda gratitudine mia e di tutta la redazione al precedente direttore Salvatore Carrubba, insieme ai codirettori Maurizio Ferrera e Beatrice Magni, che hanno condotto con sapienza la rivista al riconoscimento della fascia A nella classificazione Anvur per l'area 14, settore di Filosofia politica (SPS/01). Al loro eccellente lavoro e a tutto il Centro Einaudi, che ha fornito un impareggiabile supporto e coordinamento, va un sentito ringraziamento non solo mio, ma di tutta la presente redazione. Uno speciale ringraziamento va al Presidente del Centro Einaudi, Beppe Facchetti, per la fiducia accordata a me e a tutto il nuovo comitato editoriale. Il nostro impegno sarà quello non solo di consolidare l'opera avviata dalla precedente direzione, ma possibilmente di ampliarla, puntando a ottenere la classificazione in fascia A anche per altri settori dell'area 14. *Biblioteca della libertà* è, come noto, una rivista interdisciplinare nell'area della filosofia applicata e della teoria e della scienza politica, sociale ed economica, *peer-review*, che pubblica in *open-access*, in italiano, in inglese e in francese, con l'ambizione di intervenire incisivamente nelle questioni pubbliche rilevanti, sia sul piano politico-sociale sia su quello culturale e filosofico, dando voce a una pluralità di approcci e posizioni originali e rigorosi.

Il numero che qui presento, *Covid-19: A Global Challenge*, è rappresentativo del programma di *BdL* di proporsi come un punto di riferimento della discussione pubblica su problemi importanti e urgenti come quello della pandemia,

delle sue misure di contenimento e delle sue implicazioni sociali e politiche a livello nazionale e internazionale. I nove articoli originali che compongono la parte saggistica della rivista, che sono stati selezionati attraverso una *call for papers* internazionale, vedono la partecipazione di autori stranieri e autori italiani, con una netta maggioranza di autrici donne che fa ovviamente molto piacere a me e a tutta la redazione. I saggi coprono un ampio ventaglio di tematiche che vanno da interpretazioni filosofiche della pandemia e della nostra risposta a essa (Cartlidge; Nolan), all'analisi dell'obiettivo Onu 2030 della copertura sanitaria universale, come arma contro le pandemie (Gaudiosi e Rotondo), alla questione della competenza nella gestione delle crisi in democrazia (Campati), all'analisi della risposta dell'Europa di fronte alla crisi pandemica (Ceron, Palermo e Salpietro), alla questione etico-politica della difficile conciliazione di vulnerabilità e autonomia (Magnani), all'impatto della pandemia sulla questione della migrazione che suggerisce un ripensamento della politica delle frontiere chiuse (Zuccarelli), alla questione della solidarietà internazionale di fronte alla crisi pandemica (Cerutti), a un'analisi critica delle politiche di contenimento dal punto di vista della giustificabilità di un approccio paternalistico (Sala e Sanchini). Il risultato è un ricco menu di prospettive, dalla bioetica alla scienza politica, dalle relazioni internazionali al senso filosofico del nostro smarrimento: questo numero fornisce una chiave plurale per capire, riflettere e progettare il futuro a partire dalla crisi presente.

Ringrazio tutti coloro che hanno aiutato a produrre questo numero a partire dal comitato editoriale, e in particolare la segretaria di redazione Federica Liveriero, e con loro tutto il Centro Einaudi, a cui aggiungo i *referees* che hanno reso possibile il processo di valutazione.

Noemi Magnani

The 'Great Equalizer'? Autonomy, Vulnerability and Solidarity in Uncertain Times*

1. Introduction

Soon after its reported appearance, Covid-19 spread rapidly around the world. The global crisis triggered by coronavirus has created a situation of profound uncertainty, which many say will persist for an indeterminate – and possibly extended – period of time. The uncertainty caused by the pandemic is at the same time medical, economic, ethical and political. Among other things, it has brought to light how vulnerable human beings still are in the face of highly infectious diseases, whose spread can only be slowed down by a concerted international effort, and which call for cooperation both at the individual, national and international level.

It is perhaps in virtue of the widespread uncertainty it has caused and the recognition of our human fragility that Covid-19 has been defined by some as the 'Great Equalizer'. The virus is a potential threat to every human being and forces us to confront our shared vulnerability in times of crisis. But how equalizing has this crisis really been? What reflections can be drawn from the way Covid-19 has affected individual human beings and our societies?

In this paper, I will discuss some important ethical and political dimensions of vulnerability in conditions of uncertainty. I will start by defining vulnerability, arguing that it is both inherent to the human condition, or ontological,

* I am indebted to Hallvard Lillehammer, Rachelle Bascara, Vincenzo Reale and an anonymous reviewer for their helpful comments, criticisms and suggestions on previous versions of this paper.

and relational – that is, situational or context-specific (Mackenzie *et al.* 2013). Indeed, on the one hand, vulnerability is the capacity to suffer harm, shared by all human beings; in other words, an ontological condition of our common humanity (Tronto 1993, 2010, 2015; MacIntyre 1999; Butler 2004, 2009; Cavarero 2007; Fineman 2008). On the other hand, vulnerability is relational in character: while everyone can be harmed, some individuals and groups are more susceptible to harm than others, in virtue of their relative powerlessness in defending their own interests (Goodin 1985). This understanding of vulnerability as a concept that is both ontological and relational is especially salient in times of crisis, such as the one brought about by Covid-19. In a pandemic, everyone is vulnerable, and is at the same time a potential source of other people's vulnerability. However, not everyone is equally vulnerable. The degree of one's vulnerability depends on one's situation, which is determined by one's social and economic circumstances, and the web of relationships one is part of.

After having defined vulnerability, I will then proceed to illustrate why it matters, especially in challenging times. More specifically, I will show how vulnerability in conditions of uncertainty can threaten individuals' sense of self, and thus their autonomy. As argued by Andrea Sangiovanni, to have a sense of self is to have a certain self-conception "of the values, commitments, concerns that are central to one's life, the relationships and roles that makes one the 'kind of person' one is" (2017, 79). This conception can be very minimal. It just requires that individuals feel that they have some control over the existence they lead. One's sense of self can be damaged or broken by internal and external events, such as illness or bereavement, and by the actions of others. In challenging times, such as during a global pandemic, the uncertainty experienced by individuals may be so profound as to constitute an attack on their very sense of self. Individuals may feel that they have no control over what is happening to them and fail to see their place in an unknown world.

Having a sense of self is not the same as being autonomous, but is a precondition for it. I will claim that autonomy is the capacity to be part author of one's life (Raz 1986) or, more modestly, the capacity to resist rule by others (Garnett 2013). Autonomy is usually taken to require the availability of an array of acceptable, meaningful options. In a global crisis, a significant number of such options are taken away. As a result, individual autonomy is diminished, and with it the well-being of individuals.

Autonomy, too, can be understood in relational terms. Feminist philosophers have argued that autonomy is constitutively relational: it is only

through our relationships with others that one can develop and exercise autonomy (Mackenzie, Stoljar 2000; Mackenzie *et al.* 2013). Relational accounts of autonomy are sensitive to the idea, mentioned above, that human beings share a certain vulnerability to others – and that some are in fact more vulnerable than others. Again, this means that one's degree of autonomy is dependent on one's social circumstances and the relationships one can have in such circumstances.

I will finally argue that recognising the ontological and relational aspects of vulnerability, its role in the formation of one's sense of self, and its relation with autonomy, can help us to better understand some of the harms inflicted by the pandemic, and how the uncertainty caused by it has affected different people in different ways.[1] Contrary to the belief that Covid-19 is a 'great equalizer', I maintain that the pandemic reflects existing vulnerabilities and, in many cases, exacerbates them. While there is reason to worry about the implications of the current crisis on individual liberties (Agamben 2020), the fact remains that not everyone's liberty has been – and is going to be – equally compromised in these challenging times. The pandemic has affected individuals' autonomy and well-being along pre-existing lines of vulnerability in terms of class, gender, ethnicity, age, occupation, access to healthcare services, and so on. While most of us are confronting uncertainty and have had to adapt their life plans to the current situation, not everyone has seen their sense of self attacked to the same degree, or lost control over the course of their own life in equally dramatic ways.

I will conclude by considering what kind of response human vulnerability in times of crisis calls for. In particular, I will argue that a promising way to counteract uncertainty would be to adopt a solidaristic approach, based on an understanding of solidarity as a relational concept (Baylis *et al.* 2008). In other words, I will argue that it is through solidarity that individuals' vulnerabilities can be mitigated, and their autonomy promoted.

---

[1] It is worth remembering here that vulnerability is an integral part of self (as argued below), and can thus coexist with an awareness of one's autonomy, which the pandemic may put into question. I thank an anonymous reviewer for the suggestion. For more on this topic, see the essays collected in Straehle 2017.

2. The 'great equalizer'

Covid-19 has been defined as a 'great equalizer' by government officials, mainstream media and even celebrities (Mein 2020). Intuitively, this may seem like a plausible definition. Coronavirus does not discriminate between individuals, but it subjects all human beings to the risk of infection, disease and death – regardless of one's wealth, social circumstances, or age. And yet, it is not difficult to see why the label is misleading. While everyone's health and well-being can be threatened by the virus, not everyone's health and well-being are equally threatened. The pandemic has affected different people differently, along dimensions such as age, gender, ethnicity, health status, political status (ranging from full citizen to asylum seeker and illegal immigrant), employment status, occupation, geography, and so on.

The global reach of the crisis and the persistent condition of uncertainty caused by the pandemic may have had some equalizing effects on humanity as a whole. It may even be argued that the common threat represented by the virus has the potential to unite people in the recognition of our shared fragility and precariousness. However, this should not bring us to underestimate the way the current crisis reflects existing inequalities between different sections of the population and is in many cases exacerbating them, with implications for the persistence of such inequalities in the long run.[2] For instance, individuals with underlying health conditions and older people are more exposed to the dangers associated with infection than the healthy and young. Care workers, healthcare workers and key workers in general are more at risk of contagion than those in other occupations. Moreover, in addition to the differential impact that coronavirus may have on individuals, there are other factors that contribute to significant inequalities between differently situated people in times of pandemic. Keyworkers, such as carers, nurses, cleaners, and those involved in food production and distribution – to name only a few examples – not only risk their health and possibly their lives in the current situation, but are in many cases members of minority groups or immigrants in low-paid jobs. The precarious condition they find themselves in is thus

[2] See Blundell *et al.* 2020 for a UK-centred discussion of the impact of Covid-19 on existing social and economic disparities. Some of the following examples are discussed in greater detail in their work, whose findings are relevant, and could be applied, to other western countries in similar conditions.

not only marked by uncertainty in relation to their physical health, but social and economic insecurity as well. Among those who have lost their jobs or are unable to find one in the middle of a global pandemic, young people and those with limited education and from a disadvantaged background are overrepresented. Thus, while they may not face disproportionate health risks in comparison to other members of society they are still negatively affected by the situation in a way that is bound to have effects on the already existing economic disparities between the younger and the older sections of the population, and between the privileged and educated and the less privileged and less educated. Another example concerns the condition of women: while there is evidence that women are in general less affected by the most severe manifestations and complications of Covid-19, many of them have had to take upon themselves the lion share of childcare and domestic work in the family, and face difficulties in reconciling their paid job (if they still have one) with the unpaid and often unrecognised labour they perform for the benefit of their children, partners and elderly relatives. And so on.

These examples prompt a reflection on the differential impact of the pandemic on differently situated people and the intersection between different kinds of vulnerability. In fact, understanding both the sense in which coronavirus might be seen as the great equalizer and the sense in which it is not requires an understanding of what it means to be vulnerable on the face of it, and what such vulnerability entails.

3. Vulnerability defined

Vulnerability can be understood as the capacity to suffer harm shared by all human beings (Tronto 1993, 2010, 2015; MacIntyre 1999; Butler 2004, 2009; Cavarero 2007; Fineman 2008), that is, an "ontological condition of our humanity" (Mackenzie *et al.* 2013, 4).[3] At the same time, vulnerability is relational in character: while everyone can be harmed, some individuals and groups are more susceptible to certain harms than others, in virtue of their relative powerlessness in defending their own interests (Goodin 1985). Thus,

[3] For more in-depth analyses of the ontological dimension of vulnerability (including discussions of the ways in which the concept has been framed and developed by Butler and Cavarero) see Bernardini *et al.* 2018.

vulnerability is both inherent to the human condition (or ontological) and situational (or relational), or context-specific (Mackenzie *et al.* 2013, 7).[4] For the present discussion, this notion of vulnerability applies to both those who can be potentially harmed and those who are actually harmed – by human and non-human agents. While a distinction can be made between dispositional (or potential) and occurrent (or actual) vulnerability (Mackenzie *et al.* 2013, 8), such a distinction does not play a decisive role in the account offered here.[5]

In the situation of uncertainty caused by a pandemic, individuals experience both ontological and situational or relational vulnerability. Everyone is ontologically vulnerable in the face of a serious and widespread threat to human health – that is, everyone is liable to suffering harms caused by the virus. At the same time, as argued above, individuals are situated differently within a society and are liable to suffering harms related to their specific conditions: in other words, individuals are relationally or situationally vulnerable not only to the virus, but to its social and economic consequences as well. Those who defend the notion that the virus is the great equalizer stop at the first dimension of vulnerability, that of ontological vulnerability, disregarding its situational or relational aspects. While it is important to recognise our shared human capacity to suffer harm, this shared vulnerability is not the whole story.

But why should vulnerability – and especially relational vulnerability – matter, in this context? I think it matters because vulnerability, particularly in uncertain and challenging times, can threaten individuals' sense of self, and thus their autonomy.

---

[4] See also Mackenzie *et al.* 2012.

[5] As Doris Schroeder and Eugenijus Gefenas have noted, vulnerability is a concept that faces the twofold challenge of being at the same time too vague and too widely applied to different categories of population for it to be useful, especially in bioethics (2009, 113). To remedy this, they argue for a more precise definition of vulnerability. "To be vulnerable", they claim, "means to face a significant probability of incurring an identifiable harm while substantially lacking ability and/or means to protect oneself" (Schroeder, Gefenas 2009, 117). In other words, they argue for a definition of vulnerability that only takes into account the situational or relational aspects of vulnerability, and only when they are due to an a 'identifiable harm'. They might, however, agree with the inclusion of both occurrent and dispositional vulnerability, so long as the latter means that there is a 'significant probability' that the potential harms one could suffer will occur.

4. Uncertainty, sense of self and autonomy

To see how uncertainty, sense of self and autonomy are connected let me first clarify what the term 'sense of self' means. Andrea Sangiovanni has argued that to have a sense of self is to have a certain self-conception "of the values, commitments, concerns that are central to one's life, the relationships and roles that makes one the 'kind of person' one is" (2017, 79).[6] This conception can be very minimal. It does not need to form a grand narrative of one's life and plans, or oblige one to reflect upon and embrace every single aspect of one's personality. It just requires that individuals feel that they can at least partly shape the course of their lives, and that they can maintain some sort of integrity in the existence they lead. Having a sense of self, in this view, amounts to having the capacity to self-interpret oneself and form a certain narrative (however local and episodic) of who one is: "[b]y acting, deciding, pursuing, we shape the kinds of people we are and can become, and by reflecting on who we are and can become, we give rise to our actions, decisions and pursuits" (Sangiovanni 2017, 79).[7] Having a sense of self is not the same as being autonomous. As I will argue below, autonomy requires more than just the feeling that one is part author of one's life and maintaining integrity. An individual may have a sense of self and yet fail to be autonomous – for instance, because of a lack of acceptable alternatives. In other words, autonomy requires that both 'internal' and 'external' conditions be met.[8] Thus, the conditions for autonomy are more demanding than the conditions for one's self-conception. Nonetheless, the formation and preservation of one's sense of self also requires that some conditions be in place. One's sense of self can be damaged or broken by internal and external events, such as illness or bereavement. In addition, one's sense of self can be obliterated by the actions of others. Individuals

[6] The importance of having a sense of self, that is, of being a certain kind of person and knowing what sort of person one is has been famously adduced by Robert Nozick as one of the reasons why we should refuse to plug into the 'experience machine' – that is, why we should prefer to have 'true' experiences, however unpleasant, over pleasurable but 'fake' ones. See Nozick 1974, esp. 43.

[7] See also Velleman 2005 and Schechtman 2011.

[8] I thank an anonymous referee for suggesting I should clarify the distinction between having a sense of self and being autonomous.

need certain conditions to be able to develop and maintain a sense of self – as such, they are also vulnerable to attacks against it. Everyone shares that vulnerability to a certain extent, but some are more vulnerable than others. When people's access to the necessary conditions to form and preserve a sense of self is diminished, their vulnerability increases.

Being severely ill and having to fight for one's life and well-being can be experienced as a struggle to maintain one's sense of self intact as well as to secure one's physical survival. However, not only those who get sick may have their sense of self threatened. The uncertainty endured by individuals – the most vulnerable above all – in a public health crisis can be so profound as to constitute an attack to their sense of self. Individuals may feel that they have lost control over the course of their life and that they can no longer maintain their moral and psychological integrity. They could be at a loss as to what their place in an unknown world is supposed to be. Their relationships and roles in life may be subverted as well. In the previous section, I claimed that the account defended here includes both occurrent and dispositional vulnerability. However, most of the examples mentioned concerned occurrent vulnerability. Now we can see that uncertainty, too, constitutes a form of harm. This is again more serious for the most disadvantaged. Uncertainty as well as actual harm can threaten individuals' sense of self, and make them vulnerable.

Having a sense of self, as argued, is not the same as being autonomous, but appears to be a precondition for it. Autonomy can be defined as the capacity to be part author of one's life (Raz 1986) or, more modestly, the capacity to resist rule by others (Garnett 2013). This capacity, as argued above, is not simply a matter of 'feeling' that one has at least partial control over the course of one's life and forming a narrative of it, as it is the case for one's sense of self. In my view, a person is autonomous when a number of internal and external conditions are met. The first one is that the individual is endowed with some intellectual skills: the capacity for self-reflection (Christman 1991), or a minimal level of rationality (Raz 1986). The second condition for autonomy is that an individual is independent, or in the position to develop their preferences and desires free from manipulation and coercion. This makes the account of autonomy offered here a procedural or content-neutral account: what matters for autonomy is not the content of the desires one has or the choices one makes, but whether the process whereby one has acquired certain preferences was one in which their individual freedom and independence were safeguarded and promoted. The third condition for autonomy is that an individual is presented with meaningful or

acceptable alternatives to choose from (Raz 1986). The fourth condition is that an individual is willing to take self-responsibility for their choices and actions, and hold oneself answerable for them (Westlund 2009).

An essential aspect of autonomy – as understood here – is that it is dependent on context, significance of available options, and a disposition to hold oneself accountable for what one does. In other words, autonomy is constitutively relational. The requirement of independence signals the importance of living in an autonomy-promoting environment: one cannot be, or become, autonomous if one's social milieu stifles the possibility of autonomy, through the manipulation of one's preferences and desires, or by coercing one into making certain choices one would not otherwise regard as one's own. Answerability, too, depends on one's social environment. Someone is unlikely to be autonomous if they have never been encouraged to take responsibility for their actions, or if they have been taught that they are not the kind of person of whom self-responsibility is expected. The importance of one's environment for autonomy is even more evident if we consider another requirement, i.e. the availability of meaningful or acceptable options. Options are socially determined: their existence "consists in part in the existence of certain social conditions" (Raz 1986, 205). In times of pandemic, for instance, one's options are significantly reduced not only as a direct consequence of being exposed to infection, but also in relation to the norms, rules and provisions put in place by one's society and the kinds of relationships one is part of.

Proponents of relational accounts of autonomy claim that autonomy is a "socially constituted capacity, in the twin senses that its development and exercise requires extensive social scaffolding and support and that its development and exercise can be thwarted by exploitative or oppressive interpersonal relationships and by repressive or unjust social and political institutions" (Mackenzie *et al.* 2013, 17). Relational accounts of autonomy are sensitive to the idea, discussed earlier, that human beings share a certain vulnerability to others – and that some are in fact more vulnerable than others – at the same time that others enable to us to become and remain autonomous throughout our lives. The focus is on the ways in which individuals and institutions can either impinge upon one's capacity for independent actions and choices or make it a genuine possibility (or, at least sometimes, both). In the current situation, many options have been taken away from individuals, thus reducing the extent to which they have been able to be part authors of their lives. In addition, the pandemic has deeply affected human relationships, changing the way we see ourselves and interact

with others. In other words, individuals have experienced a loss of autonomy, a threat to their sense of self, and a persistent feeling of uncertainty – all of this because we are fundamentally relational beings, whose identity and welfare depend on the relationships we are part of.

Because we are socially situated creatures, our relationships with others and the environment in which we live at least partly determine the degree of autonomy we can enjoy, the level of integrity our sense of self can maintain, and the extent to which we are vulnerable in the face of attacks to our well-being, including those caused by uncertainty in difficult times. The long-term effects of Covid-19 cannot be fully understood or counteracted without taking into consideration its social and relational ramifications. An effective solution to the current crisis can only be found by adopting a relational approach to public health.

5. A solidaristic approach

Relational accounts of public health ethics aim at promoting the public interest and the common good, based on the relational aspects of personhood, autonomy, and social justice (Baylis *et al.* 2008). Discussing pandemic plans in the wake of the 2003 Sars epidemic, Baylis *et al.* have argued that "[th]e nature and scope of public health require an approach to ethics that is itself 'public' rather than individualistic, i.e., one that understands the social nature of public health work" (2008, 200). Such an approach "must do more than simply identify the tensions between individual benefit and community benefit, individual freedom and public safety, resource allocation to known affected individuals and to the community as a whole" (Baylis *et al.* 2008, 200). In other words, an ethical approach to public health "must make clear the complex ways in which individuals are inseparable from communities and build on the fact that the interests of both are interrelated" (Baylis *et al.* 2008, 200).

Instead of focusing on the values and priorities of individuals, relational approaches move beyond the traditional liberal concern for individual freedom from interference, dignity and privacy – regarded as too narrow to provide the kind of justification for the changes that public health aims to bring about (Jennings 2007) – to encompass the social and political context that determines the health conditions of communities and populations (Rogers 2006). In other words, relational approaches conceive of public health ethics

as something that involves individuals in the context they live in and their relationships with others, arguing for the need to build trust and solidarity between them (Kotalik 2005), and between individuals and public officials (Bellagio Group 2007). Thus public health, understood in relational terms, refers "to what society does collectively to assure the conditions for people to be healthy" (Baylis *et al.* 2008, 199).

A relational understanding of public health calls for what Baylis *et al.* call 'relational solidarity'. In their view, solidarity should not be grounded in self-interest and self-preservation, but motivated by a concern for others and for communal well-being. Relational solidarity is based on the recognition of our shared vulnerability and common interest in survival, safety and security. It is also sensitive to the idea, explored above, that we are not all equally vulnerable, and can be the source of other people's vulnerability. Relational solidarity requires that we accept responsibility for ourselves and our actions, are willing "to be held accountable for others (especially the weakest and most disadvantaged in society)" and are aware of our mutual vulnerability and interdependence (Baylis *et al.* 2008, 205).

Defenders of relational solidarity argue that the term has more than rhetorical value. Indeed, different concepts of solidarity have been put forward in the literature that are not built on the relational aspects of vulnerability and personhood (Dean 1995; Bayertz 1999; Wildt 1999; Houtepen, ter Muelen 2000; Hoedemaekers *et al.* 2007; Kolers 2016; Banting, Kymlicka 2017). Advocates of relational solidarity assume a position that is different from both those who understand solidarity as stemming from mere self-interest and those who see it in terms of a commitment to a pre-existing common identity: relational solidarity "values interconnections without being steeped in assumptions about commonality or collective identity. What matters is a shared interest in survival, safety and security" (Baylis *et al.* 2008, 205).

Arguably, adopting a solidaristic approach to public health (where solidarity is understood in relational terms and is sensitive to the differences in individuals' vulnerabilities) can be most effective in tackling the challenges brought about by pandemics. It seems evident that treating individual patients is not enough. Stopping the spread of coronavirus and developing the tools to eradicate it will require a concerted effort at the local, national and international level. As argued by Baylis *et al.*, relational solidarity calls for the recognition of our own responsibility, as well as the responsibility of governments and states, in responding to public health challenges and protecting the most vulnerable.

Thus, it may be argued, solidarity requires that we do not simply act in our immediate self-interest: our actions should be aimed at preserving the interests of others, as well as our own. This should not be particularly demanding as we all share a common interest in survival, safety and security. While people may find it difficult to care about others whom they do not know or live far away from them, a powerful motivating force for keeping our actions in check is that, at the very least, we can be moved by the thought that what we do is for the benefit of the people we do care about: our family, our friends, our neighbours. Seen under this light, accepting to make some sacrifices for the common good can be seen as an act of solidarity (Magnani 2020), stemming from the recognition that we are all vulnerable, and that some are more vulnerable than others.

While it may be true that, at the very least, individuals could be moved to support solidaristic measures by a concern for their loved ones, it may prove more difficult to persuade them to act in solidarity with people they do not have any close relationship with: fellow citizens, strangers and others whom they do not personally know or are in contact with. In other words, it may be argued that while a concern for one's friends and family can be a powerful motivating force it is insufficient, on its own, to sustain solidarity as a general principle of action.[9] This brings us to an important aspect of the solidaristic approach defended here: while solidarity requires the willingness of individuals to do their part, other political actors are needed to sustain and support solidarity in society. In other words, solidarity has multiple sources, including the individuals forming a political community, political agents such as organized social movements and political parties, and public institutions and policies (Banting, Kymlicka 2017). Solidarity, understood as a set of "attitudes of mutual acceptance, cooperation and mutual support in time of need", as Keith Banting and Will Kymlicka have argued, "does not emerge spontaneously or naturally from economic and social processes but is inherently built or eroded through political action" (2017, 3). Self-interest alone – including one's interest for the well-being and survival of one's loved ones – cannot on its own sustain solidarity at the societal level unless it is also supported by the concerted action of relevant political actors.

The view that solidarity involves the interplay of different political actors (including individuals as members of society) has at least two implications.

[9] I am grateful to an anonymous referee for raising this important objection.

First, because a solidaristic approach to public health requires that we take responsibility for what we do, it may also encourage us to be more vigilant of what elected officials and governments do. We can accept limitations on our freedom, but there must be good reasons for them. We can accept that some people may be prevented from going to work, but there must be adequate provisions to compensate for that. We can make some sacrifices, but only if they are necessary and effective, and only if others are also making them instead of free riding on our sense of civic duty and good will. Second, society's authorities and public institutions must be reliable and able to build a relationship of trust with the individuals they are meant to represent. Solidarity is a collective effort: it only works if a sufficient number or people do their part, and if governments and other public institutions are held accountable for the measures they implement – which need to be procedurally fair, transparent, effective, contestable, and proportionate to their intended aim.[10]

I have argued above that measures aimed at containing the spread of the virus may limit individual autonomy. Such measures range from full lockdowns to social distancing, mask wearing, reduced opening hours for bars and restaurants, contact tracing, and travel restrictions – just to name a few. Many options are taken away from us in these circumstances, thus limiting our scope for choice and action. Now we can see, however, that adopting a solidaristic approach may be a way to take back a degree of control over what happens to us. Accepting some limits to the options open to us may be a way to protect the meaningful relationships that make us the persons we are, thus protecting our autonomy in turn. Recognising our own vulnerability and that of others may make us less isolated and stronger in dealing with uncertainty, thus safeguarding our sense of self and well-being, and those of others.

6. Two objections, and possible responses

Two objections could be raised against the solidaristic approach to public health defended here. Let us consider them in turn. First, it may be argued that this approach is too optimistic about individuals' willingness to comply with restrictive norms for the sake of protecting others. Human beings are

[10] For more on this, see Emanuela Ceva's work on procedural interactive justice (2016) and the wrongness of political corruption as lack of accountability (2018).

naturally (that is, evolutionarily) limited in their capacity to care for others: their concern extends only to their own interests and those of the people in their immediate vicinity – their family and friends (Persson, Savulescu 2012). Human beings are also biased towards caring more for the near than the distant future, which further limits their motivation for acting in a cooperative way (Persson, Savulescu 2012). True enough, human beings are also capable of an inclusivist morality, especially when their material conditions allow for it (Powell, Buchanan 2016). However, this is clearly not possible in times of crisis such as during a global pandemic: an inclusivist morality is a "luxury good", which remains confined to "well-resourced populations with robust healthcare infrastructures, markets, rule of law, reduced rates of criminality, high rates of education and literacy, and so forth" (Powell, Buchanan 2016, 247). With healthcare infrastructures under significant pressures, and in the midst of a global economic crisis, it is difficult to envisage how individuals may be expected to embrace solidarity instead of devoting their energies to safeguarding their own interests and those of their loved ones.

A possible response to this worry is that solidarity can operate at the local or community level to start with, as long as individuals recognise that their well-being and autonomy are dependent on their relationships with others and the environment surrounding them. Someone might still reply, however, that local or parochial solidarity cannot be the answer to the global crisis human beings currently face. If solidarity is to be effective, it needs to extend well beyond one's circle of friends and family. After all, coronavirus is a "cosmopolitan virus" (Koopmans 2020; Cicchelli, Mesure forthcoming), which calls for a cosmopolitan or transnational response. The risk is that a strategy of limited solidarity could mean closed borders, and a surge in xenophobia, nationalism and populism. In other words, the risk is that we will choose isolation in the face of uncertainty instead of engaging in a concerted effort to minimize it.

These are important worries which should not be easily discounted. It should be noted, however, that the solidaristic approach defended here is not incompatible with international and even global solidarity. Indeed, such solidarity may be necessary in the case of pandemics, as argued before. While it is easier for individuals to see how they are interrelated to those near them, our globalized world is such that our relationships with others extend way beyond our communities to include not only our co-nationals but even people who live in faraway places. After all, the virus itself travelled from city to city, from airport to airport, from country to country, carried by individuals who

moved around for business and leisure. It may be said that its target is the global community: hence we need global solidarity to fight against it.

While not being incompatible with more far-reaching forms of solidarity, however, the approach defended here follows Banting and Kymlicka (2017) in focusing on a bounded form of solidarity which takes the nation-state as its reference unit. As Banting and Kymlicka note, not only do existing welfare states already rely on national (or bounded) solidarity, but there is no reason to think that extending this solidarity to encompass humanitarian duties towards 'outsiders' would level up the treatment of 'outsiders' instead of levelling down the treatment of 'insiders' (2017, 6). They also argue that "once bounded solidarity is in place, it may serve as a source for more global solidarity" and that "a commitment to global justice often grows out of national solidarities, rather than the suppressing of national solidarities" (Banting, Kymlicka 2017, 6, n. 9).[11]

A second objection to the solidaristic approach defended here may come from those who recognise the importance of acting for the sake of others, but believe that it is precisely for this reason that we should resist the measures imposed on us to contain the spread of the virus. A critical voice against the restrictions imposed by the Italian government in the wake of the Covid-19 crisis, Giorgio Agamben has argued that the pandemic is just an "invention", seized by governments as an opportunity to tighten their coercive control over citizens, thus creating the conditions for a "state of exception" that could persist indefinitely (2020a). This state of exception entails not only severe restrictions on individual freedoms, such as freedom of movement and association (a fundamental prerequisite for political freedom, in Agamben's view), but also a degeneration of the relationships between individuals, who are now fearful of any contact with their neighbours. In fact, the degeneration of human relationships – a direct consequence of the limitations on individual freedom imposed by the state – is even more problematic than the restrictions on freedom themselves. Because of the fears instilled by government agencies and the imposition of social distancing measures, individuals have begun to see others only as potential *untori*, that is, as 'anointers' or 'plague-spreaders',

[11] For a discussion of cosmopolitan concerns as arising from national solidarity see also Kymlicka and Walker 2012. For objections to the view that national solidarity is possible, necessary or even desirable see Levy 2017.

hence a threat to other people (2020b). Consequently, face-to-face contacts are replaced by virtual ones, which do not allow for the same expressions of emotions and affection, stifling political discussion and activity. Individuals no longer believe in anything apart from "bare life", and are ready to sacrifice everything – their freedoms and relationships – for the sake of survival (2020c). They become a passive and rarefied mass, ready to subject itself to the tyrannical power of a Leviathan.

As I have argued elsewhere (Magnani 2020), it is not clear which concept of freedom Agamben is making use of when he laments the loss of freedom experienced by those affected by measures aimed at containing the spread of coronavirus – including social distancing rules and more or less extensive lockdowns. This may appear as an issue of mere terminology, but it has important implications for the strength of Agamben's claims, and for the ones made in this paper. When we say that public health measures imposed by governments in response to the Covid-19 crisis limit individual freedom, we may have in mind freedom from external interference (what in the literature is called 'negative freedom'):[12] we can no longer move around and act as we please without risking being stopped and fined. Alternatively, what we may have in mind is not freedom from interference as such, but freedom from arbitrary interference, or domination (what in the literature is referred to as 'republican freedom'):[13] the new rules imposed on us arbitrarily interfere with us because we have no say in the government's decisions on the matter. Finally, we may understand freedom as self-mastery, or the freedom to be the persons we want to be (what in the literature in referred to as 'positive freedom'):[14] lockdowns, social distancing and other measures take away from us the kind of control we can exercise on our lives, both at the individual and the collective level.

It may perhaps help to frame Agamben's concerns about freedom as concerns about autonomy. As argued above, public health and safety measures, imposed by the state, can limit considerably the number and the kind of options that are available to us. Because having an array of different meaningful options is necessary to be autonomous, the fact that many of those options may now

[12] See Berlin 1958.

[13] See Pettit 1997.

[14] See Berlin 1958.

be unavailable means that individuals' autonomy is also diminished. Because of state-imposed lockdowns, many have lost their jobs, or cannot return to work for an indefinite period of time – in other words, they find themselves in a situation of extreme uncertainty and vulnerability. Their sense of self – that is, their notions of the kind of persons they are and of the place they occupy in the world – may also be under threat. Many have lost friends and family members, or have been battling with the disease themselves. They, too, can be at loss and feel that their sense of self and autonomy are diminished when their own lives and relationships with others are under attack.

All of this contributes to a loss of autonomy, and thus of our personal and political freedom (however one wants to define it). While options are taken away from us, governments use the pandemic as an opportunity to tighten their control over individuals. Such control is both psychological, in that it is aimed at instilling fear and distrust, and physical, in that it prevents people from exercising their freedom of movement and association. In this situation, solidarity is impossible: individuals become selfish and isolated. According to Agamben, protecting our freedom, our autonomy, our relationships (and especially our political relationships) requires standing up against state-imposed regulations and taking back control over our own lives.

Agamben's view has some merits. It is a reminder that allowing governments to make use of exceptional means of power is risky: an authoritarian drift is always possible, and difficult to counteract. It also brings our attention to the issue of control and surveillance, and to the limits these impose on people's opportunities to meet and do politics together. However, Agamben's view presents some important limits. The most significant is the lack of attention given to the relational aspects of public health measures, and to the fact that autonomy is itself a relational concept. Agamben worries about the freedom of individuals, but thinks of them as separate and separable entities; what he proposes is an individualistic rather than solidaritistic approach to the crisis. Take for instance his account of the 'plague-spreader' (*untore*). Agamben argues that individuals now see others only as potential *untori* who can infect them at the slightest contact. However, if it is true that others can infect me, it must also be true that I could infect others. In other people's eyes, I am the *untore*: our vulnerability is reciprocal. Staying away from them and complying with restrictions can thus be a way to protect others as well as myself. Agamben seems to miss this point: that it is not just in my self-interest to isolate, wear a mask, get tested if I show symptoms, and so on. I am

doing it for others: for my elderly relatives, my neighbours who work at the hospital, or my immunocompromised friends. Seen under this light, accepting a limitation on my options is an act of solidarity, rather than a symptom of weakness or fear. Doing so may allow others to survive and thrive, and protect my relationships with them, which are also necessary for my autonomy and well-being.

As mentioned earlier, critics of restrictive measures to contain the spread of the virus may not be against solidarity as a principle of action. On the contrary, they may be moved by a concern for preserving the political and social conditions for solidarity, as Agamben does. One problem is that a concern for solidarity, when not backed up by an understanding of vulnerability, sense of self and autonomy in relational terms may end up undermining those very conditions that make solidarity possible. A further problem arises when individuals do not trust public institutions and elected officials to implement effective measures for the benefit of society as a whole. As argued in the previous section, solidarity is a collective effort: it only works if a sufficient number of people do their part, and if a relation of trust exists between them and other political actors such as governments and elected officials. This is why it is essential that public institutions act fairly and transparently. Lack of trust in them may be caused by past instances of corruption and lack of accountability, which undermine their integrity and reliability as sources of solidarity. In addition, public institutions and elected authorities may be unsuccessful in communicating clearly with members of the public, partly because of a failure on their part and partly because of a resistance from the public itself to believe what they are told by public officials and scientific experts – a phenomenon which is linked to the issue of distrust towards public institutions and the spread of fake news on and off the internet. When the conditions for solidarity are not met, it is easier for individuals to see solidarity measures as impinging upon individuals' freedom, and governments and public institutions as powerful oppressors engaging in a well-organized conspiracy to reduce individuals' rights.

It should now be apparent that the solidaristic approach defended here may encounter some difficulties. On the one hand, there might be people who are unwilling to comply. These individuals may fail to acknowledge our interconnectedness and interdependence, and argue that we should not be expected to care for others when our own interests are under threat. On the other hand, there might be those who do not believe that the virus consti-

tutes a serious threat such that governments are justified in imposing restrictions on our freedom in the name of an 'invention' (as Agamben calls it). In their view, state-imposed measures are suspicious and may never be justified or proportional to the threat, which is negligible.

Implementing a public health system based on relational solidarity can take time, and does require individuals to be motivated by a concern for the most vulnerable. Hence it may be argued that it is an unfeasible project. I do not think it is: the fact that something is difficult to achieve does not mean that it is impossible to achieve, or that we should stop striving for it. Besides, the alternatives do not seem promising. Individual and institutional political actors need to realize that we are all vulnerable, and that the only way to make us less vulnerable is cooperation, trust and solidarity. Doing so would enhance individuals' autonomy, well-being, and help them maintain a healthy sense of self. At the same time, societies need to recognize that not everyone is vulnerable to the same degree. Covid-19 is not the great equalizer: if we want to defeat it, we need to be sensitive to the ways in which the most vulnerable are the most badly affected by it.

7. Conclusion

In this paper, I have argued against the view that Covid-19 is the 'great equalizer'. I have done so by defending a solidaristic approach to public health based on relational concepts such as vulnerability, sense of self, autonomy and solidarity. Contrary to the claim that Covid-19 is the great equalizer, I maintain that it is in fact contributing to the deepening of existing inequalities and vulnerabilities. While relational solidarity in public health may be difficult to implement, it is the best resource we have in these times of uncertainty. To be successful in its pursuit, solidarity needs to be a collective effort, involving different political actors such as individuals and public institutions, engaging with each other on the basis of a relationship of trust. While a commitment to solidarity can be easily undermined by (more or less justified) scepticism towards political and other authorities, and by the failures of those authorities themselves, it is paramount that societies strive for it as the best means to preserve individuals' health and well-being.

References

Agamben G. (2020a), "L'invenzione di un'epidemia", in *Quodlibet* [online], 26 February 2020, https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-linvenzione-di-un-epidemia [Accessed 23 September 2020].

– (2020b), "Contagio", in *Quodlibet* [online], 11 March 2020, https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-contagio> [Accessed 23 September 2020].

– (2020c), "Chiarimenti", in *Quodlibet* [online], 17 March 2020, https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-chiarimenti> [Accessed 23 September 2020].

Banting K., Kymlicka W. (2017), "Introduction: The Political Sources of Solidarity Diverse Societies", in K. Banting, W. Kymlicka (eds), *The Strains of Commitment: The Political Sources of Solidarity in Diverse Societies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-58.

Bayertz K. (1999), "Four Uses of 'Solidarity'", in K. Bayertz (ed.), *Solidarity*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, pp. 3-28.

Baylis F., Kenny N.P., Sherwin S. (2008), "A Relational Account of Public Health Ethics", *Public Health Ethics*, vol. 1, n. 3, pp. 196-209.

Bellagio Group (2007), *Bellagio Statement of Principles*, http://www.bioethicsinstitute.org/research/global-bioethics/flu-pandemic-the-bellagio-meeting [Accessed 15 November 2020].

Berlin I. (1958), "Two Concepts of Liberty", in I. Berlin, *Liberty: Incorporating Four Essays on Liberty*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 166-218.

Bernardini M.G., Casalini B., Giolo O., Re L. (2018), *Vulnerabilità: etica, politica e diritto*, Roma, IF Press.

Blundell R., Costa Dias M., Joyce R., Xu X. (2020), "COVID-19 and Inequalities", *Fiscal Studies*, vol. 41, n. 2, pp. 291-319.

Butler J. (2004), *Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence*, London, Verso.

– (2009), *Frames of War: When is Life Grievable?*, London, Verso.

Cavarero A. (2007), *Orrorismo, ovvero la violenza sull'inerme*, Milano, Feltrinelli.

Ceva E. (2016), *Interactive Justice: A Proceduralist Approach to Value Conflict in Politics*, New York, Routledge.

– (2018), "Political Corruption as Relational Injustice", *Social Philosophy & Policy*, vol. 35, n. 2, pp. 118-137.

Cicchelli V., Mesure S. (forthcoming), *Reimagining the Cosmopolis: Living in a Post-Lockdown Humanity / Living as a Pandemic Humanity*, Leiden, Brill.

Christman J. (1991), "Liberalism and Individual Positive Freedom", *Ethics*, vol. 101, n. 2, pp. 343-359.

Dean J. (1995), "Reflective Solidarity", *Constellations*, vol. 2, n. 1, pp. 114-140.

Fineman M.A. (2008), "The Vulnerable Subject and the Responsive State", *Emory Law Journal*, vol. 60, n. 2, pp. 251-275.

Garnett M. (2013), "The Autonomous Life: A Pure Social View", *Australasian Journal of Philosophy*, vol. 92, n. 1, pp. 143-158.

Goodin R.E. (1985), *Protecting the Vulnerable: A Reanalysis of Our Social Responsibilities*, Chicago, University of Chicago Press.

Hoedemaekers R., Gordijn B., Pijnenburg M. (2007), "Solidarity and Justice as Guiding Principles in Genomic Research", *Bioethics*, vol. 21, n. 6, pp. 342-350.

Houtepen R., ter Muelen R. (2000), "New Types of Solidarity in the European Welfare State", *Health Care Analysis*, vol. 8, n. 4, pp. 329-340.

Jennings B. (2007), "Public Health and Civic Republicanism: Toward an Alternative Framework for Public Health Ethics", in A. Dawson, M. Verweij, *Ethics, Prevention and Public Health*, New York, Oxford University Press, pp. 30-58.

Kolers A. (2016), *A Moral Theory of Solidarity*, Oxford, Oxford University Press.

Koopmans R. (2020), "The Cosmopolitan Virus - Covid-19 Does Not Strike Randomly", *WZB, Berlin Social Science Center* [online], 4 April, https://www.wzb.eu/en/research/corona-und-die-folgen/das-kosmopolitische-virus-vor-corona-sind-nicht-alle-gleich [Accessed 23 September 2020].

Kotalik J. (2005), "Preparing for an Influenza Pandemic: Ethical Issues", *Bioethics*, vol. 19, n. 4, pp. 422-431.

Kymlicka W., Walker K. (2012), *Rooted Cosmopolitanism: Canada and the World*, Vancouver, UBC Press.

Levy J. (2017), "Against Fraternity", in K. Banting, W. Kymlicka (eds), *The Strains of Commitment: The Political Sources of Solidarity in Diverse Societies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 107-124.

MacIntyre A. (1999), *Dependent Rational Animals: Why Human Beings Need the Virtues*, Chicago - La Salle (Illinois), Open Court.

Mackenzie C., Stoljar N. (2000), "Autonomy Refigured", in C. Mackenzie, N. Stoljar, *Relational Autonomy: Feminist Perspectives on Autonomy, Agency, and the Social Self*, Oxford, Oxford University Press, pp. 3-31.

Mackenzie C., Rogers W., Dodds S. (2012), "Why Bioethics Needs a Concept of Vulnerability", *International Journal of Feminist Approaches to Bioethics*, vol. 5, n. 2, pp. 11-38.

– (2013), *Vulnerability: New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, Oxford, Oxford University Press.

Magnani N. (2020), "Spreading the 'Plague': Vulnerability, Solidarity and Autonomy in the Time of Pandemic", *Revista de Filosofie Aplicată*, vol. 3, Supplementary issue, pp. 69-81.

Mein S.A. (2020), "COVID-19 and Health Disparities: The Reality of 'the Great Equalizer'", *Journal of General Internal Medicine*, vol. 35, n. 8, pp. 2439-2440.

Nozick R. (1974), *Anarchy, State and Utopia*, Oxford, Blackwell.

Persson I., Savulescu J. (2012), *Unfit for the Future: The Need for Moral Enhancement*, Oxford, Oxford University Press.

Pettit P. (1997), *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford, Clarendon Press.

Powell R., Buchanan A. (2016), "The Evolution of Moral Enhancement", in S. Clarke, J. Savulescu, T. Coady, A. Giubilini, S. Sanyal, *The Ethics of Human Enhancement: Understanding the Debate*, Oxford, Oxford University Press, pp. 239-260.

Raz J. (1986), *The Morality of Freedom*, Oxford, Clarendon Press.

Rogers, W. (2006), "Feminism and Public Health Ethics", *Journal of Medical Ethics*, vol. 32, n. 6, pp. 351-354.

Sangiovanni A. (2017), *Humanity without Dignity: Moral Equality, Respect and Human Rights*, Cambridge (MA), Harvard University Press.

Schechtman M. (2011), "The Narrative Self", in S. Gallagher (ed.), *The Oxford Handbook of the Self*, Oxford, Oxford University Press, pp. 394-416.

Schroeder D., Gefenas E. (2009), "Vulnerability: Too Vague and Too Broad?", *Cambridge Quarterly Healthcare Ethics*, vol. 18, n. 2, pp. 113-121.

Straehle C. (2017), *Vulnerability, Autonomy and Applied Ethics*, London - New York, Routledge.

Tronto J.C. (1993), *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*, New York and London, Routledge.

– (2010), "Creating Caring Institutions: Politics, Plurality, and Purpose", *Ethics and Social Welfare*, vol. 4, n. 2, pp. 158-171.

– (2015), *Who Cares? How to Reshape a Democratic Politics*, Ithaca-London, Cornell University Press.

Velleman J.D. (2005), *Self to Self : Selected Essays*, Cambridge, Cambridge University Press.

Westlund A.C. (2009), "Rethinking Relational Autonomy", *Hypatia*, vol. 24, n. 4, pp. 26-49.

Wildt A. (1999), "Solidarity: Its History and Contemporary Definition", in K. Bayertz (ed.), *Solidarity*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, pp. 209-220.

James Cartlidge

Anxiety and Boredom in the Covid-19 Crisis: A Heideggerian Analysis

1. Introduction

The Covid-19 pandemic is one of the biggest global challenges the human race has faced since World War II. It has brought global panic, social and economic disruption unprecedented for our time and has resulted in over half a million deaths. Faced with the spread of a deadly virus, restricted freedom under lockdown, being furloughed or fired from work, and the numerous other difficulties presented by the crisis, people worldwide have no doubt experienced a plethora of emotional responses and perhaps encountered new existential experiences. Two of the most salient, I would suggest, have been profound experiences of anxiety and boredom – anxiety about the virus, the changes the pandemic may bring to the world, the socio-economic precarity it has occasioned for many, but also boredom in the face of the lockdown and the lack of a normal social or working life. Here, I will engage Martin Heidegger's penetrating philosophical account of the different varieties of anxiety and boredom, showing its potential as an interesting conceptual toolkit for analysing certain phenomena in the human experience of the Covid-19 crisis, and for developing an account of their meaning and emancipatory potential.

Heidegger's analysis of anxiety and boredom as what I call 'revelatory moods' hinges on an unsettling phenomenon that characterizes them: *an inability to make sense of the world* – something we have no doubt all been familiar with to some degree lately. In Heideggerian anxiety and boredom, we become so paralysed by anxiety or so profoundly bored that the structure of our world changes, the space of significance we usually inhabit drains away and we are temporarily, radically unable to make sense of anything. Perhaps such

Biblioteca della libertà, LV, 2020 maggio-agosto, n. 228 • ISSN 2035-5866 DOI 10.23827/BDL_2020_2_1 Nuova serie [www.centroeinaudi.it]

anxious and boring encounters with the changing nature of our world have been occasioned by the Covid-19 pandemic. But it is not all doom and gloom: Heidegger argues that these intense existential experiences carry revelatory and emancipatory potential that should be celebrated and harnessed. Undergoing the unsettling experiences of anxiety and boredom allows for vital existential insights to be conveyed upon us about our predicament as human beings. They forcefully confront us with our freedom and bring us before our role as the creators and maintainers of the significance of the world as such.

For Heidegger, anxiety and boredom function as catalysts for our being able to authentically seize hold of our lives and own our freedom, responsibilities and sense-making role in a way that we would not be able to without these kind of experiences. Revelatory anxiety and boredom play an enabling role in this respect, providing us the necessary insight and experience for unlocking our existential potential. This is because revelatory moods involve an encounter with the structure of the world as such, in the moment of its breaking-down. Heidegger theorizes the world, individual and collective, as structured in terms of significance and meaning – everything in our worlds is encountered and understood in terms of what it means, its significance to us and our projects. This structure of significance is what constitutes the context in which we live, and it is only within this significance-structure that we are able to make sense of things at all. The analysis of world as significance-structure gives us a framework for pinpointing, in a literal sense, how the world has changed as a result of Covid-19 – what has become significant, more or less significant, what has arisen as meaningful, disappeared as insignificant, and how the world is arranged. Revelatory moods convey the structure of the world to us when this structure temporarily breaks down, which also confers various other implications on us concerning our freedom, responsibilities and role within our world.

In what follows, I will take Heidegger's analyses of anxiety and boredom and apply them to the versions of these phenomena that have arisen in the pandemic. I hope to show that his work affords us a way of making sense of the way that the pandemic has challengingly confronted us not with the overwhelming potential of our freedom, *but with its limits*, *and the changing nature of the social world*. It is through the intense affective experiences of the current crisis that a more forceful kind of solidarity can potentially be forged, and new modes of enacting this solidarity can be engendered. Confronting us with the nature of our freedom compels us to engage with its limits and with the freedom of

others. Heidegger's thought, therefore, offers a strong political dimension, despite his repeated insistence that he was doing 'ontology', not politics or ethics.

2. Moods, world and the analytic of Dasein

In the late 1920s – especially *Being and Time*, *What is Metaphysics?* and *The Fundamental Concepts of Metaphysics* – Heidegger engaged deeply with the analysis of moods, often singling out anxiety and boredom as important examples. Before we can get to them, however, I will contextualize them within Heidegger's overall project and his general account of moods, which takes place in what he calls an 'analytic of Dasein'.[1] Dasein is defined by Heidegger as being, among other things, the entity which can raise the question that defined his career above all: the question of the meaning of Being. Dasein can ask 'what does being mean?' because its own being "is an issue for it"[2], something that concerns it, that it cares about and is disposed some way towards. Human beings are obviously a case of Dasein, but Heidegger avoids this term (and others like 'consciousness', 'person' or 'subject') to free us from any preconceptions of what he is analysing that we might inherit from the historical usage of these terms. The first step to answering the question of Being, according to Heidegger, is to conduct a thorough analysis of the existence of the entity which asks it, so we might know what its asking, understanding or answering the question would consist in. This famously leads Heidegger to distinguish his project as 'fundamental ontology', since it is solely concerned with and motivated by the question of Being. It is not an ethics, or a politics, but a descriptive analysis of the structure of Dasein's existence, to prepare the way for answering the question of Being. Whether or not he was successful in his attempt to lay the groundwork for (or answer) his guiding question is debatable, but it is under the guise of the analytic of Dasein that Heidegger conducted much of his most interesting and influential work.

---

[1] He explicitly attempts this in *Being and Time*, but he continues using 'Dasein', and analysing its being, throughout his career. His work in the late 1920s, that I will focus on here, in many ways seems like a direct continuation and expansion of what he attempts there, especially the analysis of boredom in *The Fundamental Concepts of Metaphysics* and the development of the account of anxiety in *What is Metaphysics?*.

[2] Heidegger 1962, 32.

One of the analytics' key findings is that moods play an important role in structuring Dasein's existence: they are integrally involved in our being and constitute part of the process by which we make sense of our world. When we ordinarily think about moods, we might think about being in a 'good' or 'bad' mood. How I feel about myself, my environment, the people and things I encounter, will depend on what mood I am in. If I am in a good mood, I will be more likely to find the things around me amusing, pleasant or inoffensive, rather than annoying, or tiresome – which I would be more likely to if I was in a bad mood. Moods give us an affective context to exist in at a given moment which alters our experience, and partially determine how we will make sense of our immediate environment. In Heidegger's terminology, a mood is framed as a way of being 'disposed' to one's existence, and the term he uses to bring this out is *Befindlichkeit*, which can be translated as 'disposedness'.[3] Because our being is an issue for us, we are always concerned with it, always disposed to it in some way – 'disposedness' is an ever-present feature of our existence. But although we are always disposed to our existence, we are not always disposed to it in the same way. The different ways that our 'disposedness' can manifest itself are moods: "what we indicate […] by the term 'disposedness' […] [is] the most familiar and everyday sort of thing; our *Stimmung* [mood], our being-attuned" (Heidegger 1962, 172). The German *Stimmung*, as Macquarrie and Robinson point out, is a "usual word for one's mood or humour" (Heidegger 1962, 172, footnote 3). Moods, for Heidegger, are the different ways we can be disposed, or 'attuned' to our existence, as we can tune to different radio stations. Moods provide the affective contexts we exist in from moment to moment, and determine how we encounter and disclose (i.e. make sense of and reveal) everything around us. As Richard Polt writes:

> Moods are *disclosive*. They show us things in a more fundamental way than theoretical propositions ever can. For example, fear does not cut us off from things – to the contrary, it *reveals* something as a threat.[4]

---

[3] Although not without some controversy, since no direct English equivalent is available. However, the notion of being disposed towards one's existence through moods is central to Heidegger's account of them, and 'disposedness' arguably brings this out better than the other possible translations. For a helpful list of alternative translations, see William Blattner's webpage 'Translations of Heidegger's Jargon' (https://faculty.georgetown.edu/blattnew/heid/Heidegger-jargon.html).

[4] Polt 1999, 66.

Colloquially, moods are not always spoken of as having an object, or of being disclosive. Bad moods, especially, are often thought of as distorting, or as cutting us off from a more rational way of understanding our world, and sometimes the causes of our moods are not precisely known to us. Heidegger seems to agree that the cause of our moods is not always clear, speaking of them as things which "assail" us (Heidegger 1962, 176) without warning or consent. But far from cutting us off from the world, or having no object, moods are part of the way we make contact with the world and disclose the things in it as meaningful. A mood reveals our world and the things in it in a particular way, giving us different ways of apprehending them, which are not always positive. But just because a mood is negative or painful does not mean that it removes us from the world, or that it has no disclosive power – it is one of the many ways we are brought into contact with our world, a way we can be disposed to it, a way it can be encountered. In giving us a way to be disposed to our existence, moods give us a way of disclosing (revealing, encountering) the things around us, and 'tuning in' to our environment. Fear discloses the approaching gunman as threatening, or a situation as scary. The disclosive level moods work on, importantly, is more fundamental than that of rational processes such as knowing, reasoning, or thinking. Moods form part of a more primal way we have of making sense of the world. The way we *feel* about things partially determines how we will make sense of them before we rationalize about them. Before we can talk, or think philosophically, reason (etc.), we have moods, and we still make some kind of pre-linguistic, pre-rational sense of the things around us, even if we do not have the ability to linguistically express it. The sense we make of things is informed and affected by our mood - how we feel about things will determine (to some degree) how we engage with them and what level of significance we attribute to them.

One of the driving insights of *Being and Time* is that *rationality, knowing, and reasoning are only possible on the basis of this more primal way we have of making sense of things*, which operates on a different level than and in a different way to higher-order rationality. Moods are an integral part of this primal sense-making process. This is why Heidegger wrote that "to significations, words accrue" (Heidegger 1962, 204). Before we can talk about things, we must already have a grasp of them as being somehow significant, we must already be able to disclose them as being meaningful, such that we can identify and talk about them – they must, in some way, already 'signify' something.

As Robert Scharff writes:

> "historical-human life […] belongs to us and is possessed by us as an endlessly rich, diverse and multiply interested environmental experience that is *an already meaningful process before it gets theoretically sliced up and conceptualized*."[5]

Prior to reasoning and knowing, we have a pre-reflective familiarity with the things around us, with moods partially constituting the process by which this familiarity comes about[6] – a process that makes higher-order rationality possible. Even before we think, know about things – "they are *meaningfully present* to us"[7] – and it is the pre-rational (but still meaningful) presence of things to us that interests Heidegger in his analysis of Dasein. Moods play a role in this basic sense-making process and partially account for how we disclose objects as meaningful on a pre-reflective level. It is always in terms of significance, usefulness, and meaning that things are ordinarily encountered in our experience – which is not to say that everything you encounter is significant to you, or very significant. Some things will be insignificant, or minimally significant – but everything is seen in the light of significance, understood in terms of it, and arranged in your world accordingly.

This process does not happen in isolation, from object to object – every object that we encounter, everything we disclose as significant to some degree, is fitted into the wider context of meaning we operate in. This context is comprised of an immeasurably complicated network of significant things and their relations, the totality of what you encounter in the course of your existence. This network, with the things in it arranged in relation to one another in terms of their significance and usefulness, is what Heidegger calls the 'world'. Your world is a structure of significance, a "totality of involvements" (Heidegger 1962, 116) comprised of everything you encounter and are involved with - which constitutes a context of meaning. The nature of this context, or "the worldhood of

---

[5] Scharff 2019, xx, emphasis added.

[6] 'Partially constituting' because Heidegger emphasizes how moods go hand in hand with other processes that structure our primal sense-making process, like what he calls 'understanding' and 'interpretation'. But to go into them here would take too much time and is not relevant to our topic.

[7] Sheehan 2015, 111, emphasis added.

the world" as Heidegger calls it, is one of "involvement and significance" where everything is understood and related in these terms (Heidegger 1962, 114). My world is everything I am involved with that I apprehend as (to some degree, or negatively) significant. What an object means to you will be determined by its place in the significance-structure of your world, and the place it has there will be determined by what significance it has, how much, and how it relates to other things in the structure. Moods partially constitute our pre-rational sense-making process by which we disclose things and fit them into the context of our world, which is structured in terms of significance and meaning.

3. Heidegger on anxiety and boredom

Most moods do not stop us from living in our usual world of significance. Even in a bad mood, I can usually go about my business, operate functionally, deal with people, objects, etc. But there is an important variety of mood (that Heidegger identifies a type of anxiety and boredom as examples of) where our everyday experience of the world is temporarily, radically altered. These 'revelatory moods' are intense and unsettling, but contain revelatory, emancipatory potential and are, if Heidegger is right, surely a significant formative experience for human beings. It should be noted that, in arguing that moods are integral to disclosing our world and coming to terms with our freedom, Heidegger is not committed to saying that moods always disclose correctly and completely, or that they cannot distort our understanding of things. An angry mood can certainly distort our understanding of something, and certain moods may conceal things, rather than reveal them. People are very capable of self-deception, and our emotional responses to things often play a large role in this. Someone may refuse to believe something and be in denial about it because of the painful emotions they might feel upon realising its truth. But even if a mood is distorting something or disclosing something incorrectly, it is through the operation of the mood that we are able to make any sense (however confused) of the thing at all. Furthermore, Heidegger realises that people do not always pay attention to the lessons their moods teach them, or heed their insights. So while the existential and emancipatory potential of revelatory moods is great, it is important to bear in mind the potential shortcomings moods can have. But our focus here will be on what it is about our existential predicament that moods (correctly) disclose to us.

Heidegger emphasizes that revelatory anxiety [*Angst*] is "not […] the quite common anxiousness", which he (perhaps wrongly) claims is "ultimately reducible to fearfulness".[8] Whether or not they are reducible, the reason Heidegger links 'common' anxiety to fear is because he argues that, like fear, common anxiety is always directed onto and disclosive of determinate things in the world. We get anxious about specific, easily-understandable things[9]: exams, dentists, work. But we also get anxious about less determinate things like the unknown, death, or the possibility of catching a virus. But in all of these cases, our anxiety is directed towards something meaningful, has a place in our world, has significance. Similarly, when Heidegger speaks about revelatory boredom [*Langeweile*], he does not mean the kind of boredom we might normally think of when we hear the word. Heidegger examines three types of boredom: "becoming bored by", "being bored with", and "profound boredom".[10] The first two types, like fear and (common) anxiety, are always directed toward determinate, significant things, the only difference is that in the first case it is a single thing (a book, film, TV show), and in the second, a set of things forming a context (a dinner party, a city, a job). These types of boredom may be interesting for other reasons, but they are not revelatory, according to Heidegger, in the same way 'profound boredom' is.

I will first spend a little time explaining what anxiety and boredom have in common before turning to their individual characteristics. Though they each have their own, specific existential insights to convey, they share some in common and involve similar, related experiences. What unites revelatory boredom and anxiety, and distinguishes them from their more common counterparts, is that they both involve profound, total experiences of meaninglessness, where "all things and we ourselves sink into indifference […] [and] we can get no hold on things". (Heidegger 1998, 88) Our worlds are usually structured and arranged in terms of significance and meaning, but in revelatory anxiety and boredom, significance recedes from us complete-

[8] Heidegger 1998, 88.

[9] 'Things' or 'objects' used in this sense have a broad meaning, the object of my fear, anxiety or boredom need not be a physical object, or thing. Impending death, for example, could be an object of fear or anxiety, and it would still be a determinate thing in the context of one's world, which has significance.

[10] Heidegger 1995, part I and II.

ly – "things become indifferent *as a whole*" (Heidegger 1995, 138). Because everything becomes insignificant in them, revelatory anxiety and boredom both involve a state where the entire structure of our world as such changes, and we are temporarily but completely removed from our normal way of being. They both involve a state where we become unable to latch onto anything as significant or meaningful – we become unable to make sense of the world. The extent and intensity of this experience of meaninglessness is "overpowering" (Heidegger 1995, 136), and the inability to make sense of things and latch onto them meaningfully extends even to ourselves. We become "an undifferentiated no one […] name, standing, vocation, role, age and fate […] disappear" (Heidegger 1995, 135-136). These things disappear when the significance of the world disappears because the significance-structure of the world is what provides us with a context of meaning where things make sense. If the significance of the world recedes from us, everything in our world that contributes to our understanding of ourselves, our identity, our lives, vanishes too. The experience of meaningless present in revelatory anxiety and boredom is also one of a thoroughgoing depersonalization.

But why do anxiety and boredom involve such experiences? Part of the answer can be found in something else they have in common: their object, what they are directed at and disclosive of, *is not a determinate object in the world, but the world*. Remember that the more common types of anxiety and boredom are all directed onto specific, determinate 'objects', understood in terms of their significance and placement in our world. In revelatory moods, however, no easy clarity about their object is available:

anxiety does not 'see' any definite 'here' or 'yonder' from which it comes. That in the face of which one has anxiety is characterized by the fact that what threatens is *nowhere*. Anxiety 'does not know' what that in the face of which it is anxious is (Heidegger 1962, 231).

The reason that the object of anxiety is nowhere and cannot be 'known' to it, is because the object of anxiety is not *an object* at all and has no place *in* the world because "*the world as such is that in the face of which one has anxiety*" (Heidegger 1962, 231). Revelatory anxiety's disclosive power comes from the fact that it is disclosive of our being-in-the-world, and the structure of our world as such. In anxiety, we are raised up from our usual immersion in a network of significance, removing us from our normal engagement with the world in an encounter with the world itself. In the receding of significance, we encounter it more forcefully because we now have an outside perspective

to compare it to. It is the removal from our ordinary existence in significance that confers on us what this existence is otherwise always like. Similarly, in profound boredom, what we are bored with is not any particular object or objects at all, we are totally and completely bored, "elevated beyond the particular situation" (Heidegger 1995, 137). We become bored not with this, or that, but 'it': profound boredom happens "whenever we say, or better, whenever we silently know, that *it is boring for one*" (Heidegger 1995, 134). The 'it' is no longer a specific item, set of items, or a worldly context – 'it' stands for our world as such, standing before us in cold indifference. This is how we can begin to understand why these moods have revelatory power: they involve a "decoupl[ing] from any relatedness to specific situations"[11] which brings us into a sharp encounter with our world - the structure of significance where our lives take place – and makes us aware of this structure. Revelatory anxiety and boredom involve a "telling refusal" (Heidegger 1995, 137) – we are made aware of, 'told' the significance of the world by its temporary refusal, in a kind of 'you don't know what you've got until it's gone' experience. The absolute receding of the usual structure of the world present in revelatory anxiety and boredom is what allows us to appreciate the significance of the world as what it otherwise always is. Simply put, they allow us to realise the significance of significance.

These are the things that revelatory anxiety and boredom have in common, but what differentiates them? What makes one anxiety and the other boredom? The best way to approach this is by considering how Heidegger characterizes the experience of them as being "related to Dasein's *innermost freedom*" (Heidegger 1995, 136). Anxiety and boredom are both encounters with and experiences of our freedom – this is the key to their revelatory and emancipatory potential. But although they both bring us before the significance of the world and our freedom, they do so in different ways, involving different affective states and different, unique insights to convey along with their shared revelation of our world and its structure.

Let's begin with anxiety. In revelatory anxiety, we are not anxious about any determinate thing *in* the world. We become so overcome with anxiety that the significance of things recedes and we are confronted with and paralysed before the world as such. This anxiety is really an anxiety in the face of the nature, scope and burden of our freedom. The confrontation with our

[11] Slaby 2010.

world and its structure is also an encounter with our *possibilities* – the things we can potentially do with our lives, the ability and responsibility we have to make choices about our lives and the lives of others.

Anxiety makes manifest in Dasein its *Being towards* its ownmost ability-to-be [*Seinkönnen*] – that is, its *Being-free* for the freedom of choosing itself and taking hold of itself. Anxiety brings Dasein face to face with its *Being free for* the authenticity of its Being, and for this authenticity as a possibility which it always is (Heidegger 1962, 232).

Anxiety makes manifest the weight of our freedom, confronting us with it in a sharp, intense encounter which enables us to take hold of our lives more fully. We are free to make own our choices and live in an authentic manner where we own these choices and responsibilities. We have an overwhelming range of possibilities, things we can achieve for ourselves and for others. Realising all of this is coupled with the realisation of our role as human beings: we are freely responsible for the creation and maintenance of the significance of our world. We make and inhabit significance, and each bear responsibility for the meaning we attribute to things, the proliferation of meaning, the way we inhabit and construct a space of significance, and ultimately how we conduct our lives. We each have the responsibility to make choices for ourselves and others, the responsibility of inhabiting and shaping a world of meaning, and the responsibility to live up to these facts. Revelatory anxiety is anxious because: who *wouldn't* feel anxious upon realising all this for the first time?

Revelatory boredom involves related, but different experiences. All types of boredom, according to Heidegger, are characterised by the fact that in them "time becomes long" (Heidegger 1995, 80), we are 'held in limbo' and 'left empty' (Heidegger 1995, 87). Boredom involves a feeling of unfulfilled emptiness where we are left hanging, feeling the weight of time as it stretches out, lacking any interesting, meaningful activity. We become welcoming of anything to pass the time and to not be bored anymore. But sometimes boredom can become so overwhelming that it extends to our existence as a whole, we become unable to latch onto anything (even ourselves) as significant, our world becomes indifferent and we are confronted with its structure of significance in a similar fashion to anxiety – we become bored not with this or that thing, but with our being-in-the-world as such. In the refusal of significance, the structure of the world announces itself. The difference is that we encounter our freedom in a different way, it is disclosed to us through a different mood, we get a different perspective on it. Rather than finding our freedom and possibilities

anxiety-inducing, overwhelming and paralysing, we welcome and appreciate them because it is through them that we can alleviate boredom. Boredom also confronts us with significance, but it is a confrontation where we openly welcome it because our role as the keepers of significance is precisely what can stop us from having empty, boring and meaningless lives. Revelatory boredom reveals the possibility we have as human beings of making and deciding the significance of the world for ourselves. It also compels us toward a more authentic way of seizing hold of our existence because if we do, we will not be bored, and our lives will not be lacking in significance. The boring receding of things "'point[s] to' the possibilities that they nevertheless *would* or *could* offer to Dasein" (Slaby 2010, 115), and the fact that, if we choose to, we can make something of these possibilities.

Heidegger theorizes anxiety and boredom as revelatory moods that disclose the nature and scope of our freedom in a confrontation with our world and its being-structured by significance. It is through anxiety and boredom that these things get experientially revealed to us in an non-propositional, non-theoretical manner. Both involve a state where the significance of the world totally recedes and existential insights about our freedom and role are conveyed on us. Anxiety paralyses us before the stunning weight of our freedom, the responsibility we have over our choices, and the role we have in the creation and maintenance of the significance of the world. Boredom confronts us with the same things, but in a state where we become more authentically welcoming of our freedom and significance-constructing role, eager to grasp the opportunities they present to us with both hands to avoid boring, meaningless lives. Both anxiety and boredom act as catalysts for our being able to experience and realise these types of insight. Without such experiences, we would not be able to seize hold of our existences fully authentically, or realise the full implications of being the kind of being that we are.

Although Heidegger only discusses anxiety and boredom in detail, he also indicates that joy is a revelatory mood, neglecting to explain why (Heidegger 1998, 87). After the 1930s, he never pursues the analysis of revelatory moods with the same rigour again – all of which might lead us to wonder a few things. Why anxiety, boredom and joy? Is it the same revelatory moods for every person? Do they all work in the same way for everyone? Are there more revelatory moods? Heidegger did not say as much as he perhaps should have on these issues, but a passage in *What is Metaphysics?* may be instructive here, where he is explicitly talking about revelatory moods.

Being attuned, in which we 'are' one way or another and which determines us through and through, lets us find ourselves among beings as a whole. Finding ourselves attuned not only unveils beings as a whole *in various ways*, but this unveiling – far from being incidental – is the fundamental occurrence of our Da-Sein (Heidegger 1998, 100, emphasis added).

Here, Heidegger indicates that revelatory moods reveal 'in various ways', and the experience of this multifaceted unveiling of existence is the fundamental occurrence of our lives. I find it plausible, therefore, that there could be other revelatory moods, that they may not all work in the same way from person to person, and that not every person will necessarily experience them all. But it is the ongoing experience of such moods that confer on us the necessary existential insights we need to have authentic, rounded lives.

4. Anxiety and boredom in the Covid-19 crisis

With this sketch of Heidegger's analysis of revelatory moods in hand, let us turn to applying it to how the phenomena of anxiety and boredom have arisen in the Covid-19 pandemic, and see if we can use or develop Heidegger's work to gain some insight into these experiences. In Heidegger's framework, the emancipatory potential and power of anxiety and boredom is obvious: they involve direct confrontations with our freedom and possibilities, and act as an existential catalyst for seizing hold of them more authentically. Heidegger speaks of these moods as key to unlocking the potential of an authentic life, where we own our responsibilities, choices and actions, throwing ourselves into our worlds of significance with more force, taking on our role as meaning-makers head-on. Revelatory moods allow us to view our range of possibilities and get a sense of our amazing potential as freely acting beings which create and maintain significance. But this raises an important question: how could these moods work in this way, in a time when our freedom has been dramatically *reduced*, and the social world is changing so much? Surely in this current climate, our freedom and possibilities are not what they once were. No one was freer under lockdown, no one's possibilities were increased in quarantine, and even as countries opened up again we still cannot do as much, or act as freely, as we could before. Is there room in our current time for an anxiety or boredom that is revelatory of the sheer magnitude of our freedom? Would they work in the same way, or convey the same insight?

Would a revelatory mood be revelatory of the *world* in the same way as before the pandemic, given that the social order and the significance-relations therein are changing so much? I want to suggest that, with some development, Heidegger's analysis of revelatory moods can be made to speak to the human experience of the pandemic. But first, let us briefly consider what impact non-revelatory anxiety and boredom might have had.

The more common kinds of anxiety and boredom have manifested during the pandemic in some obvious ways. Whether it is anxiety about catching the virus, whether things will ever go back to normal, economic difficulty, about adapting to the new rules, anxieties of some sort have no doubt become commonplace for many.[12] The same goes for boredom in quarantine or lockdown, when faced with restricted movement and a total lack of normal social life. In Heidegger's framework, these moods do not have the same existential significance or emancipatory power as their revelatory counterparts. As troubling as they can be, they still remain firmly within the everyday world of significance, situated in a context of meaning, possibilities and projects where everything makes its usual kind of sense. But this does not mean that nothing can be learned from them, or that nothing good can come of them.[13] People's boredom can lead them to pursue acts of self-betterment: learning, taking up hobbies, reconnecting with friends on video-conferencing apps. Anxiety, though not pleasant, can lead people to be more vigilant and take more precautions. Obviously, this does not exhaust the positive and negative aspects of anxiety and boredom, and says nothing about how they might have become interwoven in various ways during the pandemic. But it is perhaps through a shared sense of anxiety and boredom during lockdown that has led people to find new ways of enacting solidarity to try and alleviate them, such as singing with neighbours, hosting 'virtual pub quizzes' or

[12] A testament to this can be found in a cursory internet search for 'Covid anxiety', or similar. There are *numerous* articles, videos and websites dedicated to coping strategies for coronavirus anxiety. Take the UK's National Health Service one as an example. https://www.nhs.uk/oneyou/every-mind-matters/coronavirus-covid-19-anxiety-tips/.

[13] This is something Heidegger's analysis of boredom does not deal with as much as it could, since his effort is largely concentrated on the experiences involved in the first two types of boredom and how they contrast with, or can lead us to an understanding of, profound boredom.

online exercise groups. Non-revelatory anxiety and boredom are experiences that can and have led to the emergence of different forms of solidarity, communication and connection as people adapted to the new normal of the pandemic. However, in Heidegger's framework, as much potential as these moods have, they cannot have the same level of existential power as their revelatory counterparts. Whatever their object, it cannot be our world or our existence as such because they are not sufficiently removed from significance to have an outside perspective on it – their 'object' is always something, or some things, in the world. They cannot, therefore, be revelatory in the sense Heidegger is interested in, and cannot bring the confrontation with our freedom or our being-in-the-world that occurs in revelatory anxiety and boredom.

Which brings us back to the question of how revelatory moods might function in a time where our freedom and possibilities have been reduced, and the world is changing dramatically. Do revelatory moods still make sense or work in the same way in a pandemic? The question of the world is an easier one to answer, and one that Heidegger's theorizing allows for more readily than the question of reduced freedom. Undoubtedly, the world has changed as a result of the pandemic, but how it is structured has not. The world is still structured in terms of significance, but the degree of significance attributed to certain things (and the way they relate to each other) is different now. People washed their hands and wore masks before Covid-19, so they still had significance – but the degree of significance attributed to them and the place they now have in our world has changed. Likewise with the lockdown rules of a given country and the changing degrees of significance of the things they prohibit, encourage, or regulate. Even something like going to the shop became a different experience with different kinds of significance operating on different levels, an experience now often tinged by risk and discomfort. Heidegger's account of the world as significance-structure allows for something like a pandemic to take place and the world continuing to be structured in the same way, while giving us a conceptual toolkit for examining the relations between things and the place in our lives they have, and tracking the way they change.

The question of how our change in freedom affects revelatory moods is more interesting and difficult, and can be approached by engaging with a key tension in Heidegger's thought – its connection with ethics and politics. Heidegger clearly speaks of revelatory moods as being central to

unlocking our authentic potential and realising our freedom, but he always claims that he is only being ontologically descriptive and that there is no political theory or ethical assessment going on here. But from what we have seen already, it seems clear that heading the message of a revelatory mood would benefit your life more than ignoring it - though this is still a possibility. Heidegger holds fast to the idea that he is being purely descriptive, that his project is one of 'fundamental ontology', not ethics or politics. He insists that his work "is purely ontological in its aims, and is far removed from any moralizing critique of everyday Dasein, and from the aspirations of a 'philosophy of culture'" (Heidegger 1962, 211). But given the language Heidegger uses throughout his analysis of Dasein, and what he actually says in it about Dasein's being, this is surely one of the most questionable aspects of Heidegger's thought. He speaks of 'inauthentic' and 'authentic' modes of existence, characterising inauthentic existence in terms of 'fallenness', 'idle talk', 'ambiguity' and empty, un-guided 'curiosity' (Heidegger 1962, 210-225). To exist inauthentically is to unthinkingly go along with the anonymous 'they' and 'not be oneself' (Heidegger 1969, 163-169). We do not truly seize hold of our own identity and decide for ourselves who we want to be, but become immersed in the world of other people and take our identity from them: "everyone is the other, and no one is himself" (Heidegger 1962, 165). However, the possibility remains of overcoming this inauthenticity (with the aid of revelatory moods) and leading an authentic existence. Authentic existence is spoken of in terms of 'choosing and taking hold of oneself' (Heidegger 1962, 232), of arising from the "inconspicuous domination by others" (Heidegger 1962, 164), coming to terms with our own mortality, integrating it into our understanding of our existence and achieving an "authentic being-towards-death" that consists of an 'anticipatory resoluteness' in the face of it (Heidegger 1962, division 2, parts 1, 2 and 3).

Heidegger never explicitly says that one way of being is 'good or 'bad', or 'better' or 'worse' than the other – but we need not follow him on this for his thought to be valuable for ethics or politics. How could authenticity not be better than inauthenticity? How could living without coming to terms with our mortality and identity be better than the alternative? How could responsibly seizing hold of our freedom not be a straightforwardly good thing? These questions are certainly worth pursuing in a critical development of Heidegger's work, and are indicative of some of

its biggest tensions. This is what makes it such an interesting case study for thinking about the relationship between descriptive ontologies and political theorizing.[14] Is it really possible to conduct a purely descriptive analysis of human existence, sociality, and freedom, that has nothing to do with politics? Heidegger seems, in some sense, to think so - but it is perfectly reasonable to object to him on this point. But thankfully we can build on his work in this way, even if he did not. Any ontology which explicitly concerns itself with our social existence, our freedom and the freedom of others, has a political dimension which should be seized upon and explored. Heidegger concertedly sidesteps human politics and ethics in favour of a more abstract ontology of Dasein to prepare for the question of Being. Whether he actually managed to demonstrate that his work took place on a more fundamental and different level than these things, must be put into question. I hope to show that, at least when it comes to revelatory moods, Heidegger's work can be developed valuably on a political level, especially on the point of coming to terms with freedom. His analysis of anxiety and boredom can be used to make sense of certain experiences of the pandemic.

It would be too easy to criticise Heidegger's analysis of Dasein for being morbid, with all its focus on anxiety, fear, death (etc.) – because he always emphasizes the possibilities of authenticity and freedom that these experiences open up. The way he frames revelatory anxiety and boredom is always in terms of us realising what we can do, the massive potential we have within our worlds of meaning that we construct. One might be sceptical that such experiences take place in the same way during a lockdown - where it seems more likely that we might be bored or anxious about all we *cannot* do -and whether there would be any emancipatory potential in such experiences. But I suggest that revelatory anxiety and boredom, in Heidegger's sense, can take place in our current climate. Heidegger arguably frames revelatory anxiety and boredom more in terms of our positive freedom, what we *can* do, but surely it is possible that experiences of profound boredom and anxiety about the current global situation have occurred that have

[14] And also on the relationship between his ontology and philosophical anthropology, which he also claims he is not he is not doing. This despite the fact that the analytic of Dasein, even if it does more than this, just is an analysis of human existence.

put people into contact with their *reduced freedom*. Revelatory anxiety and boredom are confrontations with our range of possibilities, which is also necessarily a confrontation with the limits of these possibilities. Heidegger seemed to put more emphasis on positive freedom, but to be confronted with a sphere of meaningful possibilities is to be confronted simultaneously with the limits of this sphere.[15] The function a revelatory anxiety or boredom could have in a pandemic, therefore, could still be to reveal the scope of our freedom, it's just that the freedom revealed in them would be dramatically reduced. But can an experience of reduced freedom contain the same emancipatory potential as an experience of our usual massive range of possibilities? In terms of its being revelatory of our role as meaning-makers, or the significance of the world, they can. This is because they still involve a temporary but complete change in the structure of our world, which gives us an outside perspective on it. If the structure of our world completely changes, we get a perspective on what it is otherwise always like, even if our sphere of possibilities is reduced. They can therefore still unlock the possibility of living authentically in the sense that Heidegger envisioned.

But perhaps there is a different dimension to the revealing of freedom present in this variety of revelatory anxiety and boredom that is not present in a pre-pandemic one. Could we not build on Heidegger and argue that there are actually two ways that our freedom can manifest itself in anxiety and boredom, and that there are slightly different existential insights that arise in them? In pre-pandemic revelatory anxiety and boredom, we get an overwhelming sense of what we can do, with our range of possibilities unfettered by lockdown. This encounter is a necessary precondition for our being able to press forward authentically into our possibilities. But in pandemic/ lockdown anxiety and boredom, we encounter our lack of freedom, our reduced range of possibilities. But the encounter with our lack of freedom is just as crucial for our being able to live authentically. This existential encounter is a necessary precondition for being able to live authentically *in spite of* our reduced freedom. It is the encounter with and realisation of our new, reduced range of free action that allows the process of working out how to live within it to begin, and how to maximise our freedom and meaning-making abilities un-

[15] This is something that he delves into when he argues in division 2 of *Being and Time* that anxiety is also the mood where our death, the limit of our existence, is disclosed.

der these conditions. It is only on the basis of this realization that any possibility of adapting to the new situation can present itself, or any new mode of emancipatory action could be conceived and practised in spite of our newly reduced freedom and change of situation. Non-revelatory anxiety and boredom might also lead people to engage in solidarity-forging or emancipatory practises, but Heidegger gives us a way of making sense of the idea that this type of action is only possible on the basis of a more fundamental, profound revelation of our reduced freedom, found in revelatory anxiety and boredom. We cannot be expected to live authentically within, or adapt to, our lack of freedom if we do not first encounter its range. Heidegger's analysis of anxiety and boredom locates the possibility of the disclosure of our range of possibilities in experiences of anxiety and boredom.

Another productive aspect of Heidegger's work is that it not only analyses the general, necessary structures of human existence, but gives us a way of specifying how these necessary structures generate various, contingent manifestations. Because they are a necessary precondition for realising our freedom, it is a necessary fact that people undergo experiences of revelatory moods – they are a general structure of human existence. However, this is not to say that everyone experiences the same ones, or reacts the same way to them. Some people may never experience revelatory anxiety, but might experience revelatory boredom. It is a possibility that someone experiences them and does not seize an authentic hold on their free possibilities, and continues to live an inauthentic existence. It is worth noting that experiences of revelatory anxiety and boredom in the pandemic have perhaps not all generated the same responses. Although the confrontation with freedom in anxiety and boredom has led many to engage in solidarity-forging practises and act for the health and betterment of the community – wearing masks to protect others, for instance – not everyone has responded this way. The growing anti-mask sentiment in some countries, like the USA, could be understood as a reaction to a certain anxiety or boredom, but from out of a different (perhaps inauthentic) perspective. The anti-mask rhetoric is often framed in terms of personal freedom and freedom from government interference. Perhaps there might be room for a way of making sense of this in Heideggerian terms: the anti-maskers have had the same confrontation with their lack of freedom as others, but this experience has generated a different response in them. The confrontation with their lack of freedom has led them to decry masks as oppressive, and advocate for a (perhaps anxious) scepticism about government overreach and suppression of liberties. But is it

not possible that such a reaction, however misguided, could be engendered from a confrontation with one's lack of freedom, as in the pandemic variety of revelatory anxiety and boredom?

Heidegger's analysis of anxiety and boredom gives us a way of making sense of the existential potential of profound experiences of anxiety and boredom that have no doubt characterised the Covid-19 pandemic for many. As difficult as these experiences may be, they contain the potential of a sharp encounter with our freedom because they involve an experience of a complete loss of significance of the world. Such experiences remove us from world of everyday concerns, giving us an outside perspective on it. To be raised out of our usual world of significance into a complete experience of meaninglessness confronts us with what this world is otherwise always like, and the opportunities it offers us when we are in it. In the pandemic, such experiences would arguably be quite different because our sphere of possibilities is dramatically reduced. However, it is only when we encounter our reduced range of possibilities that we can begin to live in spite of them, find ways to adapt to the new situation, and enact any kind of solidarity-forging and emancipatory practises in spite of it. Within Heidegger's theory is not just a general explanation of the function of revelatory anxiety and boredom, and a sketch of revelatory moods as a general structure of human existence, but also a way of categorising the varying responses people might have to such experience. Not all people will react to a confrontation with their lack of freedom the same way, despite undergoing similar experiences.

References

Blattner W., *Translations of Heidegger's Jargon*, https://faculty.georgetown.edu/blattnew/heid/Heidegger-jargon.html.

Heidegger M. (1962), *Being and Time*, trans. by J. Macquarrie and E. Robinson, London, Blackwell.

– (1995), *The Fundamental Concepts of Metaphysics: World, Finitude, Solitude*, trans. by W. McNeill and N. Walker, Indiana, Indiana University Press.

– (1998), *What is Metaphysics?*, trans. by D. Farrell Krell, *Basic Writings*, Cambridge, Cambridge University Press.

Polt R. (1999), *Heidegger: An Introduction*, Ithaca, Cornell University Press.

Scharff R. (2019), *Heidegger Becoming Phenomenological*, New Heidegger Research Series, London, Rowman and Littlefield.

Sheehan T. (2015), *Making Sense of Heidegger*, New Heidegger Research Series, London - New York, Rowman and Littlefield.

Slaby J. (2010), *The Other Side of Existence: Heidegger on Boredom*, Contribution to *Habitus in Habitat II – Other Sides of Cognition*, ed. by S. Flach, D. Marguiles and J. Söffner, http://janslaby.com/downloads/slaby_heideggerboredom.pdf.

UK National Health Service's Guide for Covid-19 Anxiety, https://www.nhs.uk/oneyou/every-mind-matters/coronavirus-covid-19-anxiety-tips/.

Catherine Nolan

Augustine and the Pursuit of Knowledge during a Crisis

1. Introduction

During a pandemic, it may seem important – or even morally obligatory – to know all that we can about the ongoing crisis. The writings of philosopher and theologian Augustine of Hippo, however, imply that most people do not have such a moral obligation. He argues instead that it is morally wrong for us to spend a disproportionate amount of time pursuing knowledge, since it distracts us from what we ought to be doing. This does not mean that we should embrace total ignorance but rather that we need to assess how much knowledge we need to help those we ought to love, and not pursue more.

In this article, I first explain Augustine's theory that we ought to love things proportionally to their value – that we ought to love humans more than non-living physical objects, for instance. Next, I discuss how our desire for knowledge fits into this theory. I argue that Augustine's claims are even more relevant during contemporary crises: in a crisis, we may feel additional pressure to pursue knowledge, and it has become easier than ever to acquire such knowledge today. Applying Augustine's argument, I argue that we ought to pursue knowledge when it helps us act well toward ourselves and those we ought to love; we do not have an obligation to know more. Finally, I briefly argue that other major normative ethical theories can reach the same conclusion, though perhaps not as directly. This claim – that we ought not pursue knowledge when it means neglecting those for whom we should care – is an important one to take into account when each of us considers what our response to a crisis should be.

Biblioteca della libertà, LV, 2020
maggio-agosto, n. 228 • ISSN 2035-5866
DOI 10.23827/BDL_2020_2_5
Nuova serie [www.centroeinaudi.it]

2. Augustine on the order of our loves

In Book X of his *Confessions*, the early medieval philosopher and theologian, Augustine of Hippo, describes what he calls the lust of curiosity: a desire for knowledge which does not lead us to a greater love of God or humans, but is instead a "vain inquisitiveness dignified with the title of knowledge and science" that distracts us with that which is less worthy of our attention. He gives a wide assortment of examples: trying to catch a glimpse of a gruesome corpse, "outrageous sights […] staged in public shows", studying nature when there is no advantage to it, pursuing religious experiences for the sheer thrill, watching a lizard catch flies, and listening to gossip. (Augustine 2008, X.54-57) These examples are of knowledge that is not inherently wrong to pursue – but if it is pursued out of a curiosity which leads us away from higher loves, he argues that its pursuit should be either reordered to these higher ends or abandoned.

Augustine reaches this conclusion because he has created a simple and elegant ethical theory built on an understanding of love. "Love and do what you will", he writes (1888, 7.8). Love is not a mere feeling of attraction, for Augustine:

> For a human being to love something is more than to be drawn to it by a natural appetite, as is the case with animals. Human beings are able to value things, that is, to set or recognize a value in them […] and things can be valued either in themselves, or as a means to something else, or as both. But to "love" something, as Augustine puts it in one of the *83 Questions* (35.I), is "nothing other than to seek it for its own sake": to treat it, that is, as an end in itself (Rist 1997, 174).[1]

If we love something, we desire it to be the best it can be; this means, for instance, working to bring about the well-being of the persons we love. For Augustine, "love of neighbour includes love of his body, that is, corporal works of mercy, as well as concern for his soul." (Rist 1997, 159) Corporal works of mercy are acts that assist others in physical ways – feeding the hun-

[1] Augustine also develops the idea that we can also value something's utility, to the point that we casually use the term "love" to describe our appreciation for it. (Kent 2006, 213) Love, for Augustine, can therefore mean either to enjoy a being – to "rest with satisfaction in it for its own sake" – or to use it – to employ it to obtain an appropriate object of one's desires (Augustine 1887, I.4).

gry, giving drink to the thirsty, welcoming strangers, clothing the naked, and visiting the sick and imprisoned (Matthew 25:35-36); for Augustine, these are all acts of love.

We must prioritize our loves in order to love things appropriately. Augustine tells us that intrinsically valuable things possess value to different degrees: "there are four kinds of things that are to be loved, – first, that which is above us; second, ourselves; third, that which is on a level with us; fourth, that which is beneath us" (1887, I.22). Kent elaborates that "living beings are always worth more than inanimate objects; among living beings, those with reason and free choice are worth more than animals; and God's worth is infinite" (2006, 213). A virtuous person – one with ordered loves – loves objects that deserve love, and loves them proportionally with their value rather than their usefulness or desirability to us (Kent 2006, 214). Augustine tells us,

> Now he is a man of just and holy life who forms an unprejudiced estimate of things, and keeps his affections also under strict control, so that he neither loves what he ought not to love, nor fails to love what he ought to love, nor loves that more which ought to be loved less, nor loves that equally which ought to be loved either less or more, nor loves that less or more which ought to be loved equally (1887, I.28).

If we love what ought to be loved as it ought to be loved, then we are acting well. Augustine states that "the right will is […] well-directed love, and the wrong will is ill-directed love." (1871, XIV.7) It is not wrong to love mere physical objects or experiences – but we must make sure that we love them less than we love more valuable beings such as human persons. We do wrong, for instance, if we love a stamp collection or a pet fish more than our children, and neglect the latter for the benefit of the former. This is not because a stamp collection is not good, but just that we are not prioritizing our love for it and other things properly. Augustine explains:

> When the miser prefers his gold to justice, it is through no fault of the gold, but of the man; and so with every created thing. For though it be good, it may be loved with an evil as well as with a good love: it is loved rightly when it is loved ordinately; evilly, when inordinately (1871, XV.22).

We may love inanimate things, but we should love living things more; we may love non-human living things, but we should love other humans and ourselves more; we may love ourselves, but we should love God more.

While Augustine insists that all humans are equally worthy of love, he argues that we do not thereby need to treat each person equally. Rather, just as we ought to order our loves by loving God most, then humans, and finally inanimate things, we ought also to prioritize our care for certain humans:

> … since you cannot do good to all, you are to pay special regard to those who, by the accidents of time, or place, or circumstance, are brought into closer connection with you. For, suppose that you had a great deal of some commodity, and felt bound to give it away to somebody who had none, and that it could not be given to more than one person; if two persons presented themselves, neither of whom had either from need or relationship a greater claim upon you than the other, you could do nothing fairer than choose by lot to which you would give what could not be given to both. Just so among men: since you cannot consult for the good of them all, you must take the matter as decided for you by a sort of lot, according as each man happens for the time being to be more closely connected with you (Augustine 1887, I.28).

In other words, we owe a special regard to family members, neighbors, coworkers, and those who have close connections to us in other ways. If we have more than we need to help these who are close to us, and have already acted to bring about their well-being, then it is good to give to others who are more distantly connected. This does not mean loving our family or friends more than others simply because they are *our* family or friends – this kind of affection is a mere biological urge (Kent 2006, 214). We ought always to love them proportionally to their intrinsic value, though given their proximity to us we ought to do more to promote their well-being than we ought to do for far-off strangers.

One may surmise that Augustine's theism, which permeates his philosophy, makes his ethical claims irrelevant today, or at least irrelevant to non-theists. However, that is not the case: Augustine thinks that while the full happiness due to virtue will not come to one who does not know and love God, one can still act virtuously in many respects whether or not one believes in God. He writes of the pagan Romans that "a few were possessed of that virtue which leads men to pursue after glory, honour, and power by the true way, – that is, by virtue itself" (1871, V.12). Dietrich von Hildebrand, in detailing an Augustinian-influenced ethical system in the last century, writes "It is true that a man who does not know God can perceive certain morally relevant values, and that he may even give them a true value-response" (2019,

147). One who does not believe in God (or even an immortal human soul) may still perceive that humans are intrinsically valuable beings worthy of love, and order her loves accordingly—loving non-living physical things or experiences less than the living beings that surround her, and working to bring about her own well-being and the well-being of the humans around her. In this article, I will restrict my discussion to the values of the human person and the physical things and experiences we have, in order to keep this argument relevant to as broad an audience as possible.

3. How knowledge fits into the order of our loves

Given that we ought to love things proportionally to their instrinsic value, when should we pursue knowledge? Augustine believes that seeking knowledge is often good. His own writings are often a detailed description of his search for truth – for instance, the tenth and eleventh books of his *Confessions*, in which he attempts to gain knowledge of human memory, our connection to God, and time itself (Augustine 2008, X-XI). In this case, he justifies it as a spiritual endeavor, properly ordered because marveling at the complexity of God's creation is an expression of his love for God which he prioritizes over all other loves. Love of God is only one possible way to justify the pursuit of knowledge, however. Like his ethical theory, Augustine's claims about knowledge can be examined independently of his theological presuppositions (Bubacz 1981).

Let's look, then, at other valuable beings that we ought to love. Since humans are intrinsically valuable, knowledge that helps us provide for human needs or maintain human health is good to pursue for these reasons – or even knowledge that we believe may help us to do so in the future. Empirical knowledge of the kind that we find in the hard sciences is not the same as true wisdom, but Augustine recognizes nonetheless that it is knowledge (King 2014, 159).Scientific speculation can therefore be engaged in with the view that it will assist intrinsically valuable things either directly or indirectly in the future – but Augustine condemns the study of nature as vain inquisitiveness "when there is no advantage in knowing and the investigators simply desire knowledge for its own sake" (Augustine 2008, X.55). This pursuit of knowledge "for its own sake" needs to be distinguished from studying the sciences or the liberal arts in order to develop our minds, the way that physical exercise develops our bodies (Newman 1873,

VII.6). Pursuit of knowledge for self-improvement, recreation, or relaxation, as long as it does not interfere with other more important ways of caring for oneself and others, can fit into the proper order of our loves.

Augustine's condemnation of vain inquisitiveness refers to a knowledge that is not used for one's own or others' well-being, but is instead pursued because one finds some kind of pleasure in the experience – not physical pleasure, or the pleasure of being admired, but a kind of pleasure nonetheless. We enjoy the experience of gossiping, or watching a train wreck, or watching a lizard catch flies, even when it does not contribute to our well-being or the well-being of others. When we prioritize the pursuit of such knowledge over caring for ourselves and other persons, we act wrongly, and should either re-order our loves by pursuing knowledge for the sake of higher goals, or we should abandon our pursuit of such knowledge.

It is somewhat surprising that Augustine identifies gossip – "people telling idle tales" – as a source of knowledge (Augustine 2008, X.57). In fact, Augustine is the first Western philosopher who seems "to defend the thesis that we can know something on everyday human testimony" (Siebert 2018, 217). Augustine's understanding of knowledge from testimony seems to have developed over time. Initially, Augustine claimed that even the greatest authority cannot give knowledge to one who believes with unshaken faith (Siebert 2018, 223). Later, however, Augustine does grant that knowledge can come from testimony, though not absolutely certain knowledge:

> The cases of testimonial knowledge we have seen him recognize leave room for theoretical doubt […], but have enough certainty that ordinarily it is not reasonable to be in any doubt (Siebert 2018, 230).

Our daily lives frequently require us to believe things on the basis of testimony, Augustine notes (McMyler 2011, 18). Sieber points out that "In later works, Augustine "reserves '*scientia*' for the firm knowledge of the mind, and calls knowledge from testimony '*notitia*'" (2018, 232). *Notitia* means

> (1) acquaintance or familiarity with a person, and (2) acquaintance in a more general or transferred sense: awareness or notice of some truth. […] Augustine takes *notitia* to be factive in the sense that, necessarily, if you have *notitia* that *p*, then *p* is true (*trin*. 15.10.17, 15.12.22) (Siebert 2018, 233).

Augustine therefore accepts the possibility of gaining knowledge from testimony, which can be understood as "a source affirming or stating something

in an attempt to transfer information to one or more persons" (King, Ballantyne 2009, 195).

But what exactly is the information that is transferred? The concept of information is a fundamental one in understanding the world we live in, but is underexplored (Floridi 2002, 141). It may be the "hardest and most central question" explored by the philosophy of information (Floridi 2004, 560). Floridi gives three primary ways to interpret the term "information":

> information as reality (for example, as patterns of physical signals, which are neither true or false), also known as ecological information; information about reality (semantic information, alethically qualifiable); and information for reality (instruction, like genetic information) (Floridi 2004, 560).

For the purposes of this article, we can restrict ourselves to the discussion of information about reality: I will assume that information can be analyzed as "well-formed, meaningful, and truthful data" (Floridi 2004, 563). In Floridi's theory, truth and falsity are applied to symbols, "the only class of sign that can be semantic" (Guarda *et al*. 2018, 193).

Information, in the sense of semantic information about reality, corresponds roughly to Augustine's "signs", in his division of the world into "things" and "signs". Augustine claims that strictly speaking, we do not learn things from signs, but we "must know the thing signified before we can understand the significance of the sign" (Cary 2008, 42). Signs remind us of things, but are not themselves these things; they can, however, point us towards that which is signified, showing us new aspects of it. The idea that we can use information (understood in the sense of information about reality) to gain knowledge is not unique to Augustine's theory, and continues to be defended in the philosophy of information. The knowledge construction conception of information literacy "explains information literacy as the ability to create new knowledge in an area of interest, out of varying information acquired from different information sources. Information is now seen as an object of reflection." (Tomic 2010)[2]

Lest we think that only knowledge in one person can beget testimonial knowledge in another, Augustine argues that the testifier does not need to know something in order to give another this knowledge. (King, Ballantyne 2009, 204). One person can recite true premises and a valid conclusion with-

[2] See Bruce (1997) for the theory that Tomic (2010) is discussing.

out believing or even understanding them, and a second person can gain knowledge of the conclusion by listening to the argument. Moreover, Augustine does not restrict his sources to direct, face-to-face encounters with other human persons, but includes written words, hand signals, nods, and so on (King, Ballantyne 2009, 196). Plausibly, a person could know the Pythagorean theorem because she has read a mathematics textbook. It seems reasonable to assume that Augustine would today include graphs, diagrams, spreadsheets, and ontologies as sources of knowledge: since they include interpretable signs, these can all be information. Vain inquisitiveness, for Augustine, therefore includes seeking and reflecting on information when it is unhelpful and distracts us from those we ought to love.

4. Knowledge during a crisis

The era in which we live is fundamentally dependent on information and communication technologies; Floridi calls this age "hyperhistory", in contrast with prehistory and history (2014, 96). Nevertheless, we are all working with the same finite resources that humans in past ages had: limited time, attention, memory, and sympathy. Augustine's condemnation of the disordered pursuit of knowledge was intended to address the weakness of excessive curiosity common to all humans, but we are perhaps in a situation that leaves us more prone to this kind of excess today. All we need is a smartphone and a data plan to watch other people's lives on social media or reality television, indulge our curiosity with clickbait, and inform ourselves in real time of events going on across the globe. More than ever, we can sympathize with Augustine when he describes his difficulty focusing and how his "heart becomes the receptacle of distractions of this nature and the container for a mass of empty thoughts" (Augustine 2008, X.57). He maintains that we ought to use information in such a way that they reflect properly ordered loves. In other words, we need to make sure that we keep ourselves and our families, neighbors, coworkers, and others around us healthy and happy. Indulging our desire to know is wrong, according to Augustine, if it means distracting us from furthering our own or others' well-being.

This argument of Augustine's is of particular importance during a crisis because potential threats may give us additional incentive to pursue unnecessary knowledge. During a pandemic, war, environmental emergency, or

other major crisis, policies are often implemented which compromise some of our interests in order to diminish the effects of the crisis. In many of these cases, people are asked to sacrifice some things they value (people may lose jobs or financial stability; our resources such as taxes or health care may be used in unusual ways; freedoms that we are accustomed to may be suspended). On the other hand, if such policies are not implemented, we may fear other dangers (risks to our health due to unchecked disease spreading, violent death during political upheaval, or risks to our children and grandchildren due to environmental catastrophes). Because new policies or their absences will affect us in such major ways during a crisis, it is in our communal best interest to have well-crafted policies that distribute burdens justly and with foresight, or at the very least to avoid burdensome but useless policies. When we are faced with dangers on both sides – danger from inaction and danger from rash actions taken to deal with a crisis – it is natural for us to wish to know what these dangers are and how best to avoid them.

We may even feel a moral obligation to do exactly this. Others may expect us to be familiar with global events. Following the news may seem to be a social duty. Is it, however? Do we need to be aware of the most recent statistics about the crisis? Should we be familiar with the tragic stories of those harmed by the crisis throughout our country, or across the globe? Should we have an informed opinion on every matter up for debate? Should we try to discern the best policies for our government to adopt – or even other governments? Augustine would answer each of these questions by examining whether pursuit of this knowledge is an act of properly ordered love: would knowing this contribute to the well-being of humans and other intrinsically valuable beings around us?

In some cases, the answer will be an emphatic "yes". Some people *do* need to make policy decisions, make them confidently, and live with the inevitably tragic results. Our politicians and others in authority are not in an enviable position during crises: no one response is clearly best; every plan involves some compromise with human suffering. And having to balance conflicting needs is not the only difficulty for authorities during a crisis. Just to make an educated guess about the best policies to adopt during the Covid-19 pandemic, one would need to know not only about the brand-new virus causing the pandemic, but about the economy, which is in constant flux, one's health care system and how it could be adapted, and the possible reactions of one's fellow citizens to various policies. Other crises take place in other contexts,

and would require a completely new framework within which we could understand the situation – understanding one's national health care system will not help us understand the crisis of global climate change, for instance. Ultimately, in order to respond to a crisis, one will need to make a decision that is at least partly arbitrary. This does not mean that people with public responsibilities need to make blind choices, however. In these situations, they, as well as scientists, philosophers, and experts in public affairs are indeed required to research aspects of the crisis and propose solutions. Public figures will need to be guided by expert authorities, who can help to point out the ramifications of each decision and suggest possible ways to bring about the best possible results. People in these roles can indeed reflect a proper ordering of their love when they spend their time and effort researching a crisis; neglecting to do so would even be a failure to love.

However, most of us are not in these positions, and therefore do not have the same responsibility that our public leaders and their guides do. We do need to know enough about current crises that we do not significantly endanger ourselves or others by our behavior. Ought we also to demand of ourselves a confident and well-reasoned response to a public dilemma, or even just a detailed awareness of the problem? Probably not: pursuing the knowledge required can be a misuse of our time and energy, it can lower our willingness to help others, it can inspire fear rather than love, and it can harm us. I will elaborate on each of these claims.

While we may be tempted to research current events or stay focused on the news during a crisis, it may be more important to spend one's time and effort helping those around us. We may need to bring stability and optimism to our immediate family, for instance, or to continue to work at an essential job. Properly ordering my love also means caring for myself. Demanding of ourselves that we have answers to every question about an ongoing crisis is prioritizing our desire for knowledge over what we could do to maintain our health and happiness (and indeed, our sanity). Expecting ourselves to thoroughly understand the problems presented by a crisis is placing a difficult and usually unnecessary burden on ourselves that takes our time and attention away from what we could be doing.

As well as being a distraction from more important acts of love, focusing on information about a crisis may make it less likely for us to act out of love for others. Exposure to overwhelming amounts of information in mass media has been shown to decrease the frequency of our altruistic actions;

this effect has been called a "narcotizing dysfunction" (Lazarsfeld, Merton 1948) Media reports of tragic incidents which we are unable to prevent seems most problematic in this regard; knowing these stories may not help us prevent such tragedies in the future, and may simply overwhelm us. Recent research also shows that news media has shifted to present more negative and polarizing news events. (VanderWeele, Brooks 2020) Negative news stories present a set of problems all their own. People who have witnessed negative actions are more likely to engage in negative actions themselves, actions which harm themselves and others both directly and indirectly (VanderWeele, Brooks 2020).

Promulgation of information intended to inspire fear in its audience is also problematic. Augustine can help explain why fear-mongering in the media is unethical: love is better than fear at motivating appropriate actions. Northcott argues that in American politics, Bush's 'war on terror', Gore's warnings about global warming, and other approaches to crises are representative of a politicization of fear (2007, 534). He points out that Augustine "suggests that a commonwealth is a multitude of people who are bound together by their 'common objects of love,'" and that fear plays only a subsidiary role in dissuading the wrongdoer (2007, 535). If, in order to motivate people to act appropriately, political leaders use only fear to motivate us instead of love, they promote a system of ineffective coercive punishment (2007, 536). Focusing instead on love can help us identify the "positive projects of mercy and communitarian virtue" that we need to overcome crises (2007, 538). Not all sources of information during a crisis are politically engineered to inspire fear, but Northcott's reasoning can be extended to claim that any fear-mongering sources of information are unethical: we need to focus on the values intrinsic to things and the love that we ought to have for them rather than on fear. In the Covid-19 world, this would mean encouraging hygiene and safety for well-being of humans – especially the elderly and those at risk – rather than out of fear of ourselves being infected or dying. While the same actions could be pursued with both motivations (one could wear a mask out of love or out of fear), the loving action helps us focus on the intrinsically valuable beings that surround us.

Not only could pursuing knowledge about a crisis distract us or make us less likely to act out of love, it may even damage us. People who watched fourteen minutes of negative news bulletins became more anxious and sad, as well as more likely to believe that their unrelated personal worries are

larger and more catastrophic (Johnston, Davey 1997). Such catastrophizing of worries can cause further harm, since expecting positive events in one's life is associated with better physical and mental health (Bösze *et al*. 2020). Bringing oneself back to a more positive mood after watching televised news broadcasts may take self-awareness and effort, such as a period of guided relaxation – even being distracted by a fifteen-minute lecture after watching a fifteen minute television broadcast did not bring people's increased anxiety and total mood disturbance back to their pre-watching state (Szabo, Hopkinson 2007). Consuming news media (and especially negative news) can be harmful to our own well-being: if we want to properly order our loves, we will need to make sure that we are engaging in such behavior only when it benefits us or others we ought to love, offsetting any harm it does.

Augustine's argument is not one that advocates for total ignorance, however. Our love for our family and neighbors should still lead us to learn how best we should act during a crisis, to know our legal obligations, and to participate in political life. Some of us will need to engage in further research, in order to propose and debate potential policy measures, but many others need not do so.

It is worth mentioning at this point that we ought to be cautious in finding sources of information. Augustine does not consider information obtained through testimony to give us knowledge unless it would be absurd not to believe the testifier: "This seems to mean, not that [Augustine] cannot entertain skeptical hypotheses with regard to it, which he easily could, but that for practical purposes it would be absurd or irrational to doubt; it is morally certain" (Siebert 2018, 234). Zagzebski gives us criteria for when it is rational to believe another: "the epistemic authority of another person is justified for me by my conscientious judgment that I am more likely to form a true belief and avoid a false belief if I believe what the authority tells me than if I try to figure out what to believe myself" (2016, 21). We can call someone with this kind of epistemic authority an expert. Johnson explains that experts are people who can do things that others cannot; they are able to sift through irrelevant information in order to identify what is important, and they can recognize familiar patterns in the problems with which they are confronted (1983). During a crisis in which we do not have the time and energy to ourselves become experts on the subject at hand, receiving information from someone who already possesses these skills will allow us to gain the knowledge we need without unnecessarily distracting us from what we ought to be doing.

But where can we find such experts? While limits of space prevent me from exploring this question at any length, I will note several points that others have made. First, we need to be cautious: there is an immense amount of misinformation and fake news available (Lazer *et al*. 2018). Social media is also often a biased or misleading source of information (Guarda *et al*. 2018). This is partly because it is difficult to assess whether one's connections on social media are indeed experts (Ryan 2011). Collier's quality of "intellectual authority" may be closer to the quality of the testifier who Augustine finds absurd not to believe: Collier argues that some arguments display superior rationality and force of persuasion, and argues that these are best identified when we can eliminate the bias of institutional authority, perhaps by using a blind review system to identify research worth publishing without paying attention to whose research it is (1992). While Collier is discussing rational rather than empirical arguments, the same method could help us to identify experts making empirical claims: look for sources that cite blind-reviewed research. Walton argues that scientific findings can indeed "have standing as evidence or as conclusions of an important kind of reasoned argument" (2010, 30). Those responsible for creating policy during a crisis must be especially cautious to consider a number of different perpectives in determining the best actions to take:

> Given that there is not always a policy consensus in public health it is essential that policymakers cast their nets broadly to obtain a spectrum of advice. Knowledge brokers, NGOs, over-looked universities and research institutions, and a search of the literature (including the use of academic measures such as citation rates and/or matrices like the h-index) may provide alternative sources (Haynes *et al.* 2012, Implications for Policymakers).

Of course this is only possible once research in an area is published; we must also be willing to look to news sources, eyewitnesses, and other testifiers during a crisis.

Even when we have identified an expert, we do not gain absolute certainty through their testimony. Walton explains that we need a balanced approach to accepting authority:

> We need to accept what we hear from the experts provisionally, on a presumptive but critical basis. We need to critically question what the experts tell us, but generally to presume that if our critical questions are answered

> properly, that what the experts say is acceptable – not unconditionally true or verified beyond question, but plausibly true and acceptable (tentatively) – as a basis for reasoned action and commitment (subject to correction if new, relevant information should come in) (2010, 31).

What Walton suggests – accepting that the testimony of experts is a reasonable grounds for action, though not infallible – seems consistent with Augustine. Siebert explains that Augustine's cases of testimonial knowledge "have only what scholastic philosophers called 'moral certainty', that is, sufficient certainty (of an epistemic kind) with regard to *p* to be rational in premising one's thoughts and actions on *p*. In contemporary terms testimonial knowledge, on Augustine's view, is subject to 'pragmatic encroachment'". (Siebert 2018, 230-231). The question of how often and how thoroughly we need to reassess the information given us by experts is similar to the question of how much research we need to do initially: it depends on how much good this knowledge will allow us to do for those for whom we ought to care. If I am only guiding my own actions, I need reassess less frequently than if I am guiding my family as well, or my business, or my country.

During a crisis, we may feel an obligation to "get to the bottom of things" and thoroughly understand what is happening. According to Augustine, however, this sense of obligation is in many cases mistaken: most people do not need to attempt to solve the dilemmas produced by major crises. Our actions ought to express our love for ourselves and other the intrinsically valuable beings around us. Engaging in intensive research, then, is unethical if the process of researching distracts us from caring from those we ought to love. It can also be wrong to expose ourselves to information if it makes it less likely for us to act well toward others in the future, if it inspires fear rather than love to motivate us, and if it increases our depression and anxiety without bringing about a proportional increase in the well-being of anyone that we ought to care for. Freeing ourselves from this false sense of moral obligation – this belief that we ought to have answers to all of our questions about an ongoing crisis – also means freeing ourselves from the overwhelming reports of tragedies which we are powerless to prevent, the confusion of fake news, and the never-ending burden of sifting through new scientific, political, and ethical claims.

5. Compatibility with other normative ethical systems

I have argued that Augustine is correct to think that "curious quests for superfluous knowledge" (2008, X.60) are indeed unethical, given his own theory of ordered loves. But Augustine's ethical theory is not the only one compatible with this conclusion. Chappell, when asking whether Augustine has "an ethics of consequences, or of principles, or of virtue, or of divine command, or of natural law – or what?" responds:

> All of these, and none of them. Every notion just listed matters for Augustine's ethics. That does not make him fit our categories; which are, after all, our categories. It is hardly surprising if they do not neatly fit Augustine – or anyone else from outside our own little corner of history. I suspect Augustine would be astonished that anyone should try to do ethics without all of these notions (2012, 199).

In the discussion at hand – the ethics of pursuing unhelpful information during a pandemic – it seems that Augustine would be able to ally himself with several major ethical theories today. I do not here argue that Augustine's ethical theory is compatible with any of the ethical theories popular today; the scope of my discussion is simply a comparison of Augustine's conclusion with the conclusions that follow from other theories.[3] I will argue that utilitarians, Kantians, and Aristotelian virtue ethicists can reach the same conclusion that Augustine does in this matter: we do not all have an obligation to pursue as much knowledge as we can during a crisis, and in some cases pursuing knowledge may be unethical.

On the surface, it may seem that a utilitarian ethical approach requires us to engage in intensive research, especially when we are dealing with new and unusual situations in a crisis. Classic utilitarians believe that an action is right if it brings about the greatest amount of utility—which, for hedonistic utilitarians, is understood to be pleasure. To discover the best outcome of any of our possible acts during a crisis seems to require us to know about the crisis in great detail. However, it is also possible to engage in an ineffective and labor-intensive search for truth without a net gain of utility.

---

[3] A discussion of the differences between Augustine's theory and utilitarianism can be found in (Kirwan 1999); a comparison of Augustine and Kant can be found in (George 2020); discussion of Augustine's understanding of virtue can be found in (Wetzel 1992) with Aristotle in particular mentioned in (Wetzel 1992, 50).

> Fact-finding and evaluating the different reasons for action consume time and effort and these are costs which even under conditions of infallibility will often outweigh the marginal benefits which in many cases ensue from engaging in a complete assessment of the situation on its merits" (Raz 1999, 60).

It is not just difficult to assess every ramification of an act before we perform it, it also decreases the amount of possible utility we can bring about because of the effort we have put into making calculations. The fact that we have an unlimited amount of information on hand today only makes this point stronger: researching all the possible outcomes of all our possible actions would prevent us completely from acting, and hence, from maximizing utility. Instead, we need to stop researching at a certain point in order to be able to engage in other acts.

Arguably, a Kantian, too, would agree with Augustine's conclusions about seeking knowledge. Kant argues that we can know an act is permissible if we are able to universalize the maxim with which we are acting. If it would not be possible for everyone to act in the way that we are considering acting, either because this thwarts the aims of our act or because it contradicts something else in our will, we have a duty not to perform this act. Can we universalize a maxim that allows us to pursue knowledge whenever we have a desire to do so? We can see an analogous situation in what Korsgaard calls a "standard puzzle case" for Kant:

> It may seem as if wanting to be a doctor is an adequate reason for becoming a doctor, for there's nothing wrong with being a doctor – in fact, really, it's rather admirable – and if you ask yourself if it could be a law that everyone who wants to be doctor should become one, it seems, superficially, fine. But then the objector comes along and says, but look, suppose everyone actually wanted to be a doctor and nobody wanted to be anything else. The whole economic system would go to pieces, and then you couldn't be a doctor, so your maxim would have contradicted itself! So does this show that it is wrong to be a doctor simply because you want to?
>
> What it shows is that the mere desire to enter a certain profession is only a provisionally universal reason for doing so. There's a background condition for the rightness of being a doctor because you want to, which is that society has some need for people to enter this profession. In effect the case does show that it's wrong to be a doctor merely because you want to – the maxim needs revision, for it is not absolutely universal unless it mentions as part of

> your reason for becoming a doctor that there is a social need. Someone who decides to become a doctor in the full light of reflection also takes that into account (Korsgaard 1999, 25).

In the same way, if we were to try to justify intensive research by universalizing a maxim such as "engage in research if you want to do so," we will run into problems if too many people should decide to do so to the neglect of other tasks like providing electricity and internet access. We could resolve this in the same way that Korsgaard does by arguing that only "engage in research if you want to and if there is a social need for such research" can be universalized. Korsgaard's Kantian response is exactly the same as Augustine's, then: we can engage in research when we are using it to benefit us or others – in other words, when there is a social need.

Like a utilitarian or Kantian, an Aristotelian could reach this conclusion as well. Aristotle argues that virtue lies in the mean between two extremes of excess or defect in our acts, a mean which is reasonable to choose (Aristotle 2001, II.6.1106b36-1107a8). If, on one extreme, we immersed ourselves in research to the point that we could correctly answer all the questions we have about a crisis but were unable to perform our daily work or interact with our family or friends, this would not demonstrate virtue. We could perhaps act in such a way that we would ourselves not make the crisis worse (for instance, by taking proper health precautions so as not to further a pandemic) and to convince a few people to do the same. However, most of us are not in a position to use extensive knowledge in a helpful way for others, creating law, or publishing research. It would not be rational for us to put this much effort into an attempt to learn the truth in areas that will ultimately help us very little. On the other hand, if we were to shun knowledge and embrace ignorance, this too fails to show virtue. If we stubbornly refuse to learn anything about current crises, we may not ourselves act in ways that would be rational to support the common good – for instance, wearing masks, avoiding dangerous areas, or recycling our waste.

Pursuing information about crises is therefore a case of diminishing returns: it can help us and others up to a point, but beyond that point it becomes more of a hindrance than a help. The virtuous choice is to use reason to determine how much we should pursue and when it would be best for us to give up. Our current situation may in fact push us towards both extremes: simply because there is so much information available, it is easy to move to the extreme of

too much knowledge. Given the ubiquity of this information and the focus of social media and other media on these crises, we can often be pressured to continue the pursuit of this information far beyond the point that it helps us, and to the point that it harms us. However, it is also easy to surround ourselves with people who simply repeat our own erroneous beliefs. Given the polarization and politicization of debates, we can be pressured to give up on the search for truth too early. Augustine, it seems, can agree with Aristotle that virtue (at least with respect to pursuing knowledge) is in the mean.

6. Conclusion

Augustine's conclusion is that we do not always need to know whether a given statement is correct; we do not always need an informed opinion or premises to prove some conclusion; we can admit that we are not omniscient and move on with our lives, prioritizing our relationship our children, parents, coworkers, roommates, and even prioritizing ourselves. Sometimes it is wrong to try to answer every question that occurs to us, even during a crisis: doing so can distract us from those we ought to love, can make it less likely for us to act well towards others, and can even harm us, making us more anxious and depressed.

While this may not seem an overwhelmingly important argument, especially when we are dealing with national or global emergencies, Augustine's claim that it is sometimes better not to pursue knowledge can free many of us from the belief that we ought to subject ourselves to the overwhelming information overload, fear, and political polarization that surround us. Properly ordering our loves and giving time and attention to those relationships that are closer to us means that many are not morally compelled to seek solutions to each new crisis. It means that when I am asked, "Don't you agree that we should implement this policy?". I can honestly and without guilt answer, "I don't know". It means we can avoid watching the news and the depression and anxiety that follow from that, and spend our time taking care of vulnerable people around us—actions that not only help them but help us. It means that even during a crisis, we can and ought to spend time with our families and friends. And perhaps trying to protect and love the valuable beings around us can help us to bring a crisis to an end.

References

Aristotle (2001), *Nicomachean Ethics*, trans. W.D. Ross, in R. McKeon (ed.), *The Basic Works of Aristotle*, New York, Random House.

Augustine (1871), *The City of God*, trans. M. Dodds, Edinburgh, Murray and Gibb.

– (1887), "On Christian Doctrine", trans. J. Shaw, in P. Schaff (ed.), *Nicene and Post-Nicene Fathers, First Series*, vol. 2, Buffalo, Christian Literature Publishing Co.

– (1888), "Homily 7 on the First Epistle of John", trans. H. Browne, in P. Schaff (ed.), *Nicene and Post-Nicene Fathers, First Series*, vol. 7, Buffalo, Christian Literature Publishing Co.

– (2008), *Confessions*, trans. H. Chadwick, Oxford, Oxford University Press.

Bösze J.P., Köteles F., Komlósi F., Boros S. (2020), "Positive Life-Event Expectancies Are Associated with Greater Optimism, Well-Being and Emotional Intelligence", *Cognition, Brain, Behavior*, vol. XXIV, n. 2, pp. 139-152.

Bruce C. (1997), *The Seven Faces of Information Literacy*, Adelaide, Auslib Press.

Bubacz B. (1981), *St. Augustine's Theory of Knowledge*, New York, Edwin Mellen Press.

Cary P. (2008), *Outward Signs: The Powerlessness of External Things in Augustine's Thought*, Oxford, Oxford University Press.

Chappell T. (2012), "Augustine's Ethics", in D. Meconi, E. Stump (eds), *The Cambridge Companion to Augustine*, revised edition, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 189-207.

Collier C.W. (1992), "Intellectual Authority and Institutional Authority", *Journal of Legal Education*, vol. 42, n. 2, pp. 151-185.

Floridi L. (2002), "What Is Philosophy of Information", *Metaphilosophy*, vol. 33, nn. 1-2, pp. 123-145.

– (2004), "Open Problems in the Philosophy of Information", *Metaphilosophy*, vol. 35, n. 4, pp. 554-582.

– (2014), "The Rise of the MASs", in L. Floridi (ed.), *Protection of Information and the Right to Privacy – A New Equilibrium?*, New York, Springer.

George M.R. (2020), "Radical Thinkers and Morality: Augustine and Kant", *Dialogue*, vol. 62, nn. 2-3, pp. 198-211.

Guarda R.F., Ohlson M.P., Romanini A.V. (2018), "Disinformation, Dystopia and Post-Reality in Social Media: A Semiotic-Cognitive Perspective", *Education for Information*, vol. 34, pp. 185-197.

Haynes A.S., Derrick G.E., Redman S., Hall W.D., Gillespie J.A., Chapman S., Sturk H., "Identifying Trustworthy Experts: How Do Policymakers Find and Assess Public Health Researchers Worth Consulting or Collaborating With?", *PLoS ONE*, vol. 7, n. 3, n.p.

Johnson P. (1983), "What Kind of Expert Should a System Be?", *Journal of Medicine and Philosophy*, vol. 8, pp. 77-97.

Johnston W. M., Davey G.C.L. (1997), "The Psychological Impact of Negative TV News Bulletins: The Catastrophizing of Personal Worries", *British Journal of Psychology*, vol. 88, pp. 85-91.

Kent B. (2006), "Augustine's Ethics", in E. Stump, N. Kretzmann (eds), *The Cambridge Companion to Augustine*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 205-233.

King P. (2014), "Augustine on Knowledge", in D. Meconi, E. Stump (eds), *The Cambridge Companion to Augustine*, revised edition, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 142-165.

King P., Ballantyne N. (2009), "Augustine on Testimony", *Canadian Journal of Philosophy*, vol. 39, n. 2, pp. 195-214.

Kirwan C. (1999), "Avoiding Sin: Augustine against Consequentialism", in G. Matthews (ed.), *The Augustinian Tradition*, Los Angeles, University of California Press, pp. 183-194.

Korsgaard C. (1999), "Self-Constitution in Plato and Kant", *The Journal of Ethics*, vol. 3, n. 1, pp. 1-29.

Lazarsfeld P.F., Merton R.K. (1948), "Mass Communication, Popular Taste and Organized Social Action", in L. Bryson (ed.), *The Communication of Ideas,* New York, Harper, pp. 95-118.

Lazer D.M.J., Baum M.A., Benkler Y., Berinsky A.J., Greenhill K.M., Menczer F., Metzger M.J., Nyhan B., Pennycook G., Rothschild D., Schudson M., Sloman S.A., Sunstein C.R., Thorson E.A., Watts D.J., Zittrain J.L. (2018), "The Science of Fake News", *Science*, vol. 359, n. 6380, pp. 1094-1096.

Matthew, *Holy Bible*, King James Version.

McMyler B. (2011), *Testimony, Trust, and Authority*, New York, Oxford University Press.

Newman J.H. (1873), *The Idea of a University Defined and Illustrated,* London, Basil Montague Pickering.

Northcott M. (2007), "The 'War on Terror', the Liberalism of Fear, and the Love of Peace in St Augustine's *City of God*", *New Blackfriars*, vol. 88, n. 1017, pp. 522-538.

Raz J. (1999), *Practical Reasons and Norms*, Oxford, Oxford University Press.

Rist J. (1997), *Augustine: Ancient Thought Baptized*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ryan J.B. (2011), "Accuracy and Bias in Perceptions of Political Knowledge", *Political Behavior*, vol. 33, n. 2, pp. 335-356.

Siebert M.K. (2018), "Augustine's Development on Testimonial Knowledge", *Journal of the History of Philosophy*, vol. 56, n. 2, pp. 215-237-

Szabo A., Hopkinson K.L. (2007), "Negative Psychological Effects of Watching the News in the Television: Relaxation or Another Intervention May Be Needed to Buffer Them!", *International Journal of Behavioral Medicine*, vol. 14, n. 2, pp. 57-62.

Tomic T. (2010), "The Philosophy of Information as an Underlying and Unifying Theory of Information Science", *Information Research*, vol. 15, n. 4, pp. 714-728.

VanderWeele T.J., Brooks A.C. (2020), "A Public Health Approach to Negative News Media: The 3-to-1 Solution", *American Journal of Health Promotion*, https://doi.org/10.1177/0890117120914227.

Von Hildebrand D. (2019), *Morality and Situation Ethics*, Steubenville, Hildebrand Press.

Walton D. (2010), *Appeal to Expert Opinion: Arguments from Authority*, Penn State Press.

Wetzel J. (1992), *Augustine and the Limits of Virtue*, Cambridge, Cambridge University Press.

Zagzebski L. (2016), "A Modern Defense of Religious Authority", *Logos*, vol. 19, n. 3, pp. 15-28.

Antonio Campati

Il problema della competenza e la rappresentanza democratica: l'«immediatezza» nella gestione di Covid-19

1. La competenza e l'organizzazione della democrazia

Nelle pagine conclusive del libro *Le problème de la compétence dans la démocratie* (1918), che raccoglie le sue lezioni tenute all'École des Hautes-Études sociales, Joseph Barthélemy scrive che il «primo dovere» della democrazia è quello di «comprendere che deve sottomettersi alla leadership dei più capaci» perché se non accetta il «governo di un'élite» è condannata alla «décomposition». E, riprendendo le parole di un discorso di Henri Bergson, sottolinea che «il problema dell'organizzazione della democrazia» è tutto nel definire come reclutare, come rendere classe dirigente e come rinnovare tale «nuova aristocrazia» (Barthélemy 1918, 255-256). In quegli anni, le preoccupazioni per il concretizzarsi di ulteriori aperture democratiche dei sistemi politici turbano le menti di diversi osservatori, per molti versi in maniera ancor più impetuosa rispetto a quelle di coloro che, qualche decennio prima, vivevano come un'ossessione l'affermarsi della stessa democrazia. I molteplici contributi elaborati a cavallo dei due secoli rappresentano solo l'inizio di un lungo dibattito – che prosegue fino a oggi – su *La crise de la démocratie contemporaine*, per riprendere il titolo di un altro lavoro di Barthélemy pubblicato nel 1931[1]. Il riferimento a questo autore francese è dunque solo uno dei tanti

[1] Per un approfondimento e un inquadramento del pensiero di Barthélemy si vedano Barthélemy 1931; Martinez 1998 e Rosanvallon 1994, 466; quest'ultimo, discutendo i problemi relativi all'accettazione del suffragio universale, sottolinea come in Francia esista «un problema specifico di *epistemologia della democrazia*» e segnala Barthélemy

possibili tra i molti studiosi che dedicano una particolare attenzione al «problema» della competenza in relazione al funzionamento della democrazia. Rispetto ad altri, però, la breve citazione riportata in apertura mette in diretta relazione il tema della competenza con quello dell'«organizzazione» della democrazia, facendo così emergere uno dei temi più dibattuti degli ultimi decenni: Covid-19 ha aperto un nuovo capitolo di questa relazione, per ora semplicemente abbozzato, ma già ricco di elementi utili per alimentare una discussione.

Soprattutto nelle prime settimane di gestione dell'emergenza, si è delineato una sorta di consenso epistocratico attorno alle decisioni governative, talmente diffuso da far sembrare superata la cronica sfiducia nelle élite e nel valore pubblico della conoscenza. Non è passata inosservata l'ondata di consenso nei confronti dell'azione dei medici, degli infermieri, dei membri dei comitati tecnico-scientifici, chiamati prontamente dalle autorità statali per mettere a disposizione della collettività le loro competenze. In realtà, superata la fase iniziale dello scoppio della pandemia, la politica partigiana è tornata inevitabilmente a occupare la scena e anche la fiducia (inizialmente quasi illimitata) nei confronti degli esperti si è ridotta notevolmente tra l'opinione pubblica. D'altronde, l'idea che – specie nei momenti di crisi – si debba affidare ai «tecnici» le redini del potere politico è un'ipotesi piuttosto ricorrente.

L'obiettivo del presente lavoro è allora quello di mostrare come la periodica rivincita delle élite dei competenti sia in realtà la conseguenza di un'errata interpretazione delle funzioni del governo rappresentativo. Infatti, analizzando la genesi di quest'ultimo è possibile osservare come esso sia caratterizzato da una serie di tensioni che ne rappresentano l'ossatura costitutiva e, tra queste, una delle principali è certamente quella tra rappresentanza e competenza. La gestione dell'emergenza Covid-19 ha riportato l'attenzione su tale opposizione, che sembrava ormai neutralizzata grazie all'affermazione di una logica fondata sull'immediatezza, la quale considera del tutto superflua la presenza dei mediatori politici e dei mediatori di conoscenza. Infatti, non sono pochi i segnali che ci inducono a indicare nel modello della «democrazia immediata» l'orizzonte verso cui molti vorrebbero tendere per favorire un rapporto diretto tra élite e popolo, risolvendo in modo drastico la crisi della rappresentanza politica.

---

come uno degli autori più attivi nel discutere l'«idea tecnocratica» sin dall'indomani della Prima guerra mondiale.

La gestione di Covid-19 ha invece ribadito come la democrazia rappresentativa non possa fare a meno delle mediazioni: anzi, è il risultato di una complessa sintesi tra diversi equilibri, tra i quali anche quello tra l'aspettativa da parte dei cittadini di ricevere risposte *immediate* alle loro istanze e l'inevitabilità di una loro elaborazione attraverso canali di *mediazione*. Per argomentare questa lettura, il presente contributo: 1) colloca la riflessione all'interno di un quadro teorico che descrive la profonda diffidenza nei confronti delle mediazioni come cifra distintiva della democrazia contemporanea, riconoscendo proprio nella mediazione un nervo scoperto del governo rappresentativo; 2) sottolinea come la necessità di corrispondere con immediatezza alla volontà popolare sia in realtà un elemento insito nella struttura originaria della democrazia rappresentativa; 3) rintraccia la conferma di questa conclusione nella genesi della nozione di «democrazia immediata» proposta da Pierre Rosanvallon, che conferma l'errore di prospettiva nel considerare l'attenzione sui «competenti» come una rivincita sulla volontà popolare; 4) e, inoltre, evidenzia come la polarizzazione tra rappresentanza e competenza sia strettamente collegata a quella tra aristocrazia-elettiva e democrazia diretta-immediata. 5) Nella parte conclusiva, rileva come Covid-19 abbia impresso un'ulteriore accelerazione al processo di ripensamento della democrazia, specie nella direzione di una rilettura critica della *distanza democratica*.

2. La diffidenza nei confronti della mediazione

Il sentimento antidemocratico che emerge dagli scritti di Barthélemy e dai suoi contemporanei è ben diverso da quello che attanaglia le nostre democrazie e dunque non è paragonabile *tout court* all'odierna disaffezione – se non vero e proprio distacco – nei confronti dell'ideale democratico, che sta diventando una costante soprattutto nelle fasce più giovani della popolazione (Mounk 2018: Ober 2017; Wike, Fetterolf 2018)[2]. Tra i tanti sintomi di questo malessere che interessa la democrazia, una posizione di rilevo è occupata

[2] Ciò che si consolida negli anni durante i quali scrive Barthélemy è inoltre l'elaborazione di quegli approcci capaci di far emergere il «tratto essenziale della struttura di ogni società», vale a dire l'organizzazione dei rapporti che intercorrono tra governanti e governati, tra minoranza organizzata e maggioranza disorganizzata, ossia la teoria delle élite (Sola 2000, 41).

dalla crescente diffidenza verso le élite e le competenze, che è ascrivibile a un unico intento polemico nei confronti dei modelli di mediazione, incarnati sia dalle figure dei rappresentanti politici, sia dai «mediatori di conoscenza» (Dorato 2019, 15). Seppur con accenti differenti, le due accuse principali che vengono loro rivolte sono, da un lato, quella di rallentare il processo decisionale (in un'era caratterizzata dalla necessità di prendere decisioni rapide), dall'altro, di stravolgere la funzione rappresentativa (dal momento che i «tecnici» sono totalmente svincolati dal mandato elettorale).

La critica ai sistemi di mediazione è rintracciabile in molteplici contesti: nei termini di una «rivolta» contro i corpi intermedi (Urbinati 2015), che trova la conferma più evidente nell'indebolimento della funzione di mediazione dei partiti (Mair 2016, 99; Tormay 2015, 91-92), nella progressiva accentuazione dei processi di personalizzazione della politica e quindi con l'instaurazione di un rapporto sempre più «diretto» tra leader e seguito (Calise 2016; Rosanvallon 2015b) e, più in generale, nella promozione di tutta una serie di forme di disintermediazione, le quali, nate in ambito economico-finanziario, si sono ampiamente affermate anche in quello politico. Tutti questi elementi rappresentano i tasselli di un mosaico che concepisce la «rapidità» come una nuova categoria di legittimazione del potere (Cuomo 2016). Nonostante il tema della mediazione sia sotto la lente degli studiosi ormai da diverso tempo, è indubbio che la più recente manifestazione di crisi dei modelli che la definiscono sia stata accelerata dalle potenzialità proprie delle tecnologie informatiche (Ict), le quali consentono di rendere concrete alcune forme di partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica, soprattutto grazie all'interazione con i decisori politici attraverso i social network e alla possibilità quindi di influenzarli direttamente, rimuovendo così quegli ostacoli alla «gratificazione immediata» che invece un sistema rappresentativo volutamente fissa come inevitabili per un suo buon funzionamento (Runciman 2019, 133)[3].

[3] Bisogna registrare che le ipotesi che prevedono la cancellazione delle mediazioni all'interno della democrazia rappresentativa si fanno sempre più deboli e, infatti, ormai non sono poche le analisi che si preoccupano di analizzare forme di «neointermediazione» o di «reintermediazione» (Giacomini 2018). Allo stesso modo, anche il «mito» della democrazia digitale (Hindman 2009) ha perso il suo smalto soprattutto perché è ormai chiaro che la relazione tra rivoluzione digitale e immediatezza politica è ben più complessa di come la si voglia rappresentare (Mattucci 2020; Mori 2015).

La fascinazione per le forme di immediatezza è dunque un elemento costante nell'analisi e nella discussione pubblica ed è per questo che il consenso unanime nel richiedere il parere degli «esperti» per gestire la pandemia può essere apparso quantomeno in controtendenza: dalla costante e pervasiva delegittimazione dei «mediatori di conoscenza» si è passati alla stringente necessità di interpellarli per prendere decisioni immediate e vincolanti[4]. In realtà, questa presunta rivincita della mediazione si sgonfia del suo carico di novità se la si mette in relazione alla storia della democrazia. Infatti, Covid-19 ha riportato l'attenzione su un nervo scoperto del governo rappresentativo che proprio l'ansia per l'«immediatezza» ha offuscato, creando così le premesse per la creazione di errori di prospettiva, come appunto quello di credere che il ricorso al parere degli «esperti» rappresenti una modalità di azione eccezionale e, talvolta, addirittura motivo di violazione del principio di rappresentanza.

3. Le tensioni strutturali del governo rappresentativo

La democrazia rappresentativa istituisce tra governanti e governati una relazione abbastanza complessa segnata dalla tensione di due logiche contrastanti: «una logica di prossimità, che obbliga i politici a mantenersi in contatto e in ascolto dei cittadini e una logica di distanziamento, che li invita al contrario a mantenersi lontani da essi» (Innerarity 2015, 292)[5]. Anche sulla scorta delle osservazioni avanzate poc'anzi, è evidente che negli ultimi anni questa tensione sembra essersi risolta a favore di un primato della prossimità. Ma quando le logiche non trovano un equilibrio, il rischio è quello di generare non pochi fraintendimenti, come quello prodotto da Covid-19 e appena ricordato. Non è un caso, allora, che in un mondo nel quale l'immediatezza e la vicinanza sono pratiche ordinarie, diviene «urgente e quasi imperativo

[4] Un report elaborato dall'agenzia Ipsos (*Italy in time of Covid-19*) e riferito ai primi giorni di marzo 2020 – quando cioè la pandemia si stava manifestando in tutta la sua virulenza – indica che gli esperti del settore sanitario erano considerati dei veri e propri eroi da oltre il 70% degli intervistati.

[5] Da tutto ciò – prosegue Innerarity – risulta una tensione segnata dalla contraddizione sul compito politico: «deve mettere in scena il contatto quotidiano con gli elettori e al tempo stesso adottare il linguaggio dell'interesse generale; dai politici si esige che mantengano a un tempo la vicinanza e una prudente distanza di sicurezza».

recuperare il significato della distanza» (Urbinati 2013, 176). In questo senso occorre tornare alla fonte, per così dire, della costruzione del governo rappresentativo per cercare di sgomberare il campo da interpretazioni fuorvianti e fare quella «pulizia concettuale» necessaria per avanzare un ragionamento rigoroso sulla mediazione politica.

Un importante aiuto giunge dall'indagine di Pierre Rosanvallon, il quale ricorda che la distanza «caratterizza funzionalmente» la separazione tra governanti e governati (Rosanvallon 2015a, 289) e – argomentando in una situazione simile a quella prima accennata – sottolinea come questa sia fondata sulla doppia logica di *distinzione* e di *identificazione*: la prima raccoglie l'auspicio secondo cui «colui per cui si vota abbia la capacità di governare»[6], mentre la seconda riguarda l'attesa che il rappresentante sia vicino agli elettori, ne conosca le difficoltà e le preoccupazioni. In tal senso, il regime rappresentativo si fonda sulla speranza di avere degli eletti competenti e sull'aspirazione che questi siano prima di tutto dei simili: sono i due poli della sua «tensione strutturante» (Rosanvallon 2015a, 247-248).

Come ormai abbiamo ripetuto più volte, l'equilibrio sul quale si basa questa logica è minacciato da una spiccata «domanda sociale di presenza» che dà alla rappresentanza un «carattere di permanenza» e crea le condizioni per una vera e propria abolizione della distanza, che determina quindi la formazione di «un regime effettivo dell'immediatezza» (Rosanvallon 2015a, 252). La predisposizione verso un cambiamento del genere è emersa in maniera evidente soprattutto nelle fasi inziali della gestione di Covid-19 da parte dei governi: l'utilizzo della decretazione d'*urgenza*, una comunicazione *istantanea* da parte del capo del governo; l'adozione di provvedimenti vincolanti sulla base dei pareri di un team di *esperti non eletti*, la parziale sospensione dell'attività del Parlamento, luogo di mediazione per eccellenza, sono infatti tutti segnali che concorrono a instillare almeno qualche dubbio persino su una possibile mutazione del modello di democrazia in una direzione che vede esaltata la prossimità tra leader e cittadini.

Ma considerati all'interno della più generale cornice della democrazia rappresentativa – seppur influenzata da una vera e propria «ideologia dell'imme-

[6] Specifica inoltre Rosanvallon: «a dirigere la scelta di un candidato è il riconoscimento di qualità dirigenziali e di competenze tecniche […]. [L'elezione] è basata sull'idea che si debbano «selezionare i migliori», e l'elettore ammette implicitamente che l'eletto abbia delle capacità che egli stesso non possiede» (Rosanvallon 2015a, 247).

diatezza»[7] – tutti questi elementi ci inducono a essere cauti prima di celebrare un avvento delle competenze al potere e la fine della rappresentanza politica. Una conferma di tale prudenza ci giunge dall'analisi dell'utilizzo dell'espressione «democrazia immediata»: nonostante venga utilizzata nelle analisi sul populismo contemporaneo (Diamanti, Lazar 2018, 9: Floridia 2013), ha in realtà un'origine antica e uno sviluppo non del tutto lineare. Per Rosanvallon (2015a, 173), il primo a coniare tale espressione è stato Condorcet in un opuscolo del 1790, nel quale, discutendo le caratteristiche che definiscono una nazione «libera», mette in luce una «contradiction passagère» tra la volontà del «maggior numero» e la legge; e ricorda che tale contraddizione «existe même dans les démocraties immédiates, parce quel es citoyens peuvent changer d'avis», ma «elle semble devoir être plus commune dans les démocraties représentatives» (Condorcet 1847, 178-179). Anche in questo caso si evidenzia una contraddizione e, da allora in poi, tale espressione è stata evocata in più occasioni con variazioni semantiche talvolta davvero significative: basti solo pensare all'uso che se ne è fatto nel dibattito politico italiano sulle riforme istituzionali negli anni Ottanta del secolo scorso (Gruppo di Milano, 1983; Ruffilli 1983).

Rispetto a un così ampio repertorio, ci soffermeremo su due particolari declinazioni messe in luce da Rosanvallon all'interno della sua vasta produzione scientifica sulle trasformazioni del regime democratico: in particolare, in *La légittimité democratique. Impartialité, réflexivité, proximité* (2008) e nel recente *Le siècle du populisme. Histoire, théorie, critique* (2020).

4. Il paradosso logico dell'immediatezza

Durante la Rivoluzione Francese, l'espressione «democrazia immediata» indica il riferimento implicito a cui viene rapportata la questione del governo popolare, quindi l'idea che il popolo sia un insieme capace di «prendere forma con evidenza» (Rosanvallon 2015a, 168). In questo modo, se la de-

[7] «L'ideologia dell'immediatezza suggerisce di trasferire al popolo il potere detenuto dai suoi rappresentanti. Si ritiene che la rappresentanza democratica costituisca inevitabilmente una falsificazione, o quantomeno una deformazione della volontà popolare pura, la frammentazione di una sua presunta originaria unità nell'atomismo degli interessi» (Innerarity 2015, 291).

mocrazia *diretta* rifiuta la delega, quella *immediata* rifiuta l'interfaccia, cioè «l'istituzione o la procedura che contribuisce funzionalmente alla formazione dell'espressione collettiva»; inoltre, se la prima mira a eliminare i meccanismi di sostituzione che collocano il rappresentante al posto del rappresentato, la seconda «respinge ogni riflessività del sociale», a cui consegue il rifiuto dei partiti e dei corpi intermedi «accusati di corrompere strutturalmente la volontà generale tendendo insidiosamente a falsare il suo modo di formazione spontaneo, ritenuto l'unico autentico» (Rosanvallon 2015a, 168). Alla base di ciò c'è l'idea che l'orizzonte della democrazia è il «potere costituente» in quanto «espressione immediata e assoluta del popolo vivente»[8].

Sempre durante gli anni della Rivoluzione francese diviene di uso corrente un'altra espressione, quella di «democrazia rappresentativa» che viene collocata come termine di paragone rispetto alla «democrazia immediata». Proprio confrontando i due modelli, Condorcet – secondo la ricostruzione di Rosanvallon (2015a, 174) – elabora una teoria della «sovranità complessa» basata sulla «diversificazione incrociata delle temporalità e dei modi di espressione della vita politica», che deriva da un «continuo processo di interazione tra il popolo e i suoi rappresentanti»[9]. In tal senso, viene superata l'opposizione tra la concezione secondo cui la volontà collettiva può esistere soltanto attraverso un organo che le dia forma e quella – tipica dei sezionari parigini – che considera il popolo

[8] Rosanvallon ricorda che questo aspetto viene sottolineato con particolare enfasi da Sieyes, all'inizio del 1789, quando distingue il «potere costituente» dal «potere costituito» (che è invece l'esercizio della sovranità collettiva per mezzo dei rappresentanti eletti). Inoltre, con l'intento di indicare le «figure dell'immediatezza», lo studioso francese cita Negri (1992, 34) e, poco oltre, Carl Schmitt (1984, 110), anch'esso attratto dalla «fascinazione» del potere costituente. Inoltre, ricorda che l'«orizzonte dell'immediatezza» è sotteso alla prospettiva dei regimi comunisti del XX secolo, i quali «nello stesso momento in cui formulavano la pretesa di avere sostanzialmente edificato un *potere democratico immediato*, riponevano grande cura nel manifestare le apparenze di una democrazia elettorale che avesse anche aritmeticamente realizzato l'ideale di unanimità» (Rosanvallon 2015, 172, corsivo aggiunto).

[9] Si tratta in qualche modo dell'inizio del dibattito, tutt'oggi ancora aperto, sulla genesi e le trasformazioni della democrazia rappresentativa: si vedano per esempio, tra l'ampia letteratura in proposito, Gaxie 2003; Manin 2010; Urbinati 2010, ma anche lo stesso Rosanvallon 2000. Riflessioni importanti sull'espressione della volontà popolare e sulla mediazione parlamentare sono quelle di Max Weber: a tal proposito si vedano D'Andrea 2019; Senigaglia 2020.

solo «nella forma dell'attore politico immediato sulla strada» (*ibidem*). Il frutto di questo superamento – la democrazia rappresentativa – non è però la semplice sintesi tra principi contradditori, bensì una «nuova concezione della generalità democratica», fondata sulla tensione a «rendere il potere sociale più efficace, pluralizzandone gli ingranaggi e le figure»[10]. La sovranità complessa è dunque la forma politica più fedele al popolo perché «funzionalmente *e* materialmente moltiplicata»: in essa il «popolo è una potenza che nessuno può possedere da solo» e che si manifesta soltanto in tre forme: popolo elettorale, popolo sociale e popolo-principio (Rosanvallon 2015a, 176-178)[11].

Nessuna di queste tre forme può pretendere di incarnare singolarmente e in maniera adeguata il soggetto democratico, giacché «la fondazione della generalità sociale» implica la loro simultanea rappresentazione e sovrapposizione. Secondo tale prospettiva, la volontà generale perde allora di ogni consistenza se viene considerata soltanto nella «forma dell'immediatezza» perché «il potere costituente in quanto *esistenza diretta* della sovranità popolare non può essere assunto come regola della vita democratica», ma solo in momenti eccezionali (ivi, 179). In altre parole, la possibilità di riformulare frequentemente la sovranità popolare finirebbe per dissolverla, riducendola a una serie contrapposta di decisioni. Per Rosanvallon, ciò rappresenta un vero e proprio «paradosso logico dell'immediatezza», secondo il quale «la democrazia assume senso e forma soltanto come costruzione di una storia» dove il popolo, come soggetto collettivo, è anch'esso una storia; così «la democrazia non è dunque soltanto il sistema che permette a una collettività di governarsi da sé, ma è anche il regime in cui si costruisce un'identità comune» (*ibidem*).

---

[10] Qui Rosanvallon sottolinea come «nella prospettiva di questa sovranità complessa, i rapporti tra liberalismo e democrazia possono anche essere concepiti in maniera nuova»; infatti, «la moltiplicazione delle istanze funzionali – spesso definite "liberali", nel senso che limitano l'onnipotenza degli eletti – diviene in effetti un mezzo positivo per accrescere l'influenza della società sul processo politico». Sulla prospettiva secondo cui la democrazia rappresentativa non deve essere considerata un ripiego rispetto all'idea della democrazia diretta, cfr. Urbinati 2006.

[11] In breve: il *popolo elettorale* è il più semplice da concepire poiché assume consistenza numerica nelle urne con l'immediata divisione tra una maggioranza e una minoranza (anche se questa primitiva distinzione è ben più complessa rispetto a ciò che sembra); il *popolo sociale* è l'espressione di una serie ininterrotta di minoranza, attive o passive; il *popolo-principio* «è costituito dall'equivalente generale che dà corpo al progetto di inclusione di tutti nella città: l'uguaglianza».

Tutti i passaggi riportati testimoniano lo sforzo del pensatore francese volti a sottolineare – ne *La légittimité democratique* – come la democrazia rappresentativa sia «la versione riveduta e corretta» della democrazia immediata di matrice «rivoluzionaria» grazie all'introduzione di una serie di meccanismi correttivi (Rosanvallon 2015a, 167). Secondo questa ricostruzione, è innegabile «l'impossibilità *logica* di una democrazia immediata e diretta» (Rosanvallon 2005, 28) poiché l'espressione collettiva non è concretamente visibile senza l'intervento di qualche fattore esterno: per esempio, non esisterebbero elezioni se non ci fossero candidature che a priori riducono la scelta dei cittadini. Queste considerazioni, si ritrovano nella maggior parte delle teorie democratiche elaborate nel corso del Novecento, che infatti ruotano attorno a due punti fermi: l'impossibilità di rendere immediata la volontà popolare e la consapevolezza della tensione strutturale basata sulla doppia logica di distinzione e di identificazione.

Tuttavia, questi che apparivano come due elementi imprescindibili del governo rappresentativo sono ora minacciati dall'«ideologia dell'immediatezza», che si è diffusa negli ultimi decenni e che mira a destabilizzare le forme della mediazione così faticosamente elaborate. Davanti a questo scenario, la riflessione di Rosanvallon registra chiaramente il cambiamento in atto: se, più di dieci anni fa, suggerisce di «dare forma democratica a una *distanza* riconosciuta nella sua necessità funzionale», attraverso la configurazione di una «democrazia di appropriazione» (Rosanvallon 2015a, 290-291), oggi prende atto del fatto che l'affermazione di alcuni movimenti politici tende a rafforzare ulteriormente le spinte all'immediatezza e non a contenerle: propone allora un'ulteriore «complicazione» della sua teoria della democrazia, che rendere ancor più chiaro il quadro delle polarità che caratterizzano il governo rappresentativo.

5. La rivincita della «democrazia immediata»?

Nel suo ultimo lavoro, *Le siècle du populisme. Histoire, théorie, critique* (2020), Rosanvallon si sofferma proprio su uno di questi fenomeni, forse quello più evidente, e quindi più studiato negli ultimi anni: il populismo[12]. Lo conside-

[12] Dell'amplissima letteratura in proposito, per un inquadramento si vedano: Maffettone 2020; Mudde, Rovira Kaltwasser 2019; Palano 2017; Rosanvallon 2020, 253-270.

ra infatti l'«idéologie ascendante» del XXI secolo e al suo interno riserva una posizione peculiare al «principio di immediatezza» (45), accettando quindi di confrontarsi ancora una volta con quella tendenza che sembrava neutralizzata già molti decenni fa e che, invece, torna in primo piano. Per lo studioso francese, i cinque elementi costitutivi della cultura politica populista sono: una specifica concezione del popolo, un'altrettanto definita teoria della democrazia, una modalità di rappresentanza, una politica e una filosofia dell'economia, un regime di passioni e di emozioni (15)[13]. La teoria della democrazia presenta, a sua volta, tre caratteristiche: tende a privilegiare una *democrazia diretta*; difende quindi il progetto di una *democrazia polarizzata*, denunciando il carattere non democratico delle autorità non elette e delle corti costituzionali; ed esalta una *concezione immediata e spontanea* dell'espressione popolare. Quest'ultimo è un «point nodal» dal momento che innerva un nuovo modello di democrazia:

> une telle démocratie immédiate ne requiert donc pas que soient structurées des organisations politiques fondcionnant sur la base d'une démocratie interne; elle invite plutôt à una démarche d'adhésion à une offre politique déjà constitueée (Rosanvallon 2020)[14].

Com'è noto, tutti gli elementi di una «democrazia interna» – l'esistenza di correnti, di dibattiti sulle strategie, di competizione tra gli individui – sono tipicamente quelli che caratterizzano le attività dei partiti politici[15] e che oggi non trovano più gli spazi adeguati per esistere perché indeboliti dall'azione populista (e non solo).

> Un mouvement ne puet à l'inverse que former un ensemble cohèrent et soudé, à l'image du peuple-Un dont il se veut l'accouncheur et le révélateur. C'est pourquoi il est en phase avec le nouveau monde des réseaux sociaux dans le-

[13] Per una lettura critica della recente opera di Rosanvallon: Mouffe 2020.

[14] Una siffatta democrazia immediata non richiede dunque la strutturazione di organizzazioni politiche fondate sulla base di una democrazia interna; invita piuttosto a prendere parte a un processo di adesione a un'offerta politica già stabilita.

[15] E, quindi, in larga parte di quella che Bernard Manin ha definito «democrazia dei partiti» (Manin 2010, 229-242), distinta dalla precedente fase del parlamentarismo e dalla successiva «democrazia del pubblico» (261). Sull'ulteriore passaggio verso una «bubble democracy», cfr. Palano 2020.

quel s'est imposée la catégorie des *followers* pour qualifier le type de lien entre des individus et un pôle d'initiatives (Rosanvallon 2020, 44-45)[16].

In pratica, Rosanvallon riesuma la categoria della democrazia immediata per descrivere la teoria politica populista, la quale «considère comme structurellement illégitime la prétention de corps intermédiaires […] à jouer un rôle actif dans l'animation de la vie publique et la constitution de l'opinion» (45). Un modello, quindi, che annulla la distanza a favore dell'immediatezza e che preferisce la relazione diretta a quella mediata, in perfetta sintonia con la più recente tendenza che caratterizza i regimi politici contemporanei. Ci troviamo di fronte a una rivincita dell'antica democrazia immediata caratterizzata dalla presenza di *un* popolo, la cui volontà può essere rappresentata nella sua complessità senza la necessità di alcuna mediazione?

La riflessione di Rosanvallon non conduce certo a una simile conclusione, ma aiuta a problematizzare tale ipotesi. Infatti, seguendo l'esempio di Condorcet e riflettendo sugli «equivoci» della democrazia rappresentativa, sottolinea come questa oscilli tra due idealtipi: l'*aristocrazia elettiva* (espressione mutuata da Rousseau e poi variamente interpretata) e la *democrazia diretta-immediata* (152). Tra le differenti caratteristiche di questi due idealtipi, una delle più significative è quella che definisce il rapporto rappresentatati-rappresentati: nel caso del governo rappresentativo come aristocrazia elettiva, esso è caratterizzato «par le fait d'une distinction, d'une différence, constitutive d'une forme de hiérarchie intellectuelle et morale (voir la référence sur les deux continents aux termes de «capacité», de «vertu», de «sagesse») (153). In altre parole, i rappresentanti sono considerati come un'élite, ben distinta dal popolo degli elettori. Al contrario, nell'idealtipo della democrazia diretta-immediata, il rapporto rappresentanti-rappresentati «est constitué par le fait d'une similarité, d'une proximité» (154), che tende a concretizzare l'ideale di una democrazia direttamente innestata sui bisogni e i sentimenti della società e pertanto ben differente da quello previsto dalla democrazia rappresentativa. Questi

[16] Al contrario, un movimento non può che formare un insieme coeso e unito, a immagine dell'Unico popolo, che cerca di sostenere e rivelare. Ecco il motivo per il quale è in sintonia con il nuovo mondo dei social network, dove è emersa la figura dei follower per qualificare la tipologia di legame tra individui e un polo d'iniziative.

idealtipi non sono sorretti da due rispettive ideologie concorrenti, nonostante ciascuno abbia i suoi interpreti; sono però due poli in tensione, che testimoniano come l'elettore aspiri ad essere governato da persone che ritiene capaci di svolgere i loro compiti e, allo stesso tempo, sappiano interpretare le sue aspettative (155).

Com'è evidente, tornano in primo piano le tensioni tipiche del governo rappresentativo, che qui si completano: tra *rappresentatività* e *competenza* (descritta ne *La légittimité democratique*) e tra l'idealtipo dell'*aristocrazia elettiva* e quello della *democrazia diretta-immediata* (analizzata ne *Le siècle du populisme*). All'interno della cornice nella quale si distribuiscono queste quattro polarità, le preoccupazioni circa gli effetti della gestione di Covid-19 sulla democrazia assumono un taglio più chiaro: la pandemia ci ha ricordato che il governo rappresentativo è il risultato di una serie di complessi equilibri e che – contro ogni patologica tendenza alla semplificazione – è al centro di un continuo processo di «complicazione» (Scuccimarra 2017, 17). Pertanto, risulta del tutto possibile che talvolta emergano più nettamente le figure che incarnano il principio di rappresentanza e talaltre quelle che si distinguono soprattutto per la loro competenza. E ciò avviene grazie alla flessibilità della democrazia rappresentativa che appunto tende a trovare un compromesso tra la sua natura aristocratica e quella più immediata e diretta.

6. Covid-19: la crisi dell'immediatezza?

L'ampiezza delle analisi che Rosanvallon propone ormai da diversi anni compone un quadro teorico di riferimento davvero significativo per gli studi sulla democrazia (Bellini 2017; Flügel-Martinsen *et al.* 2019; Muscolino 2017; Selinger 2020). Infatti, ripercorrendone semplicemente uno spaccato, è stato possibile mettere in evidenza le permanenti tensioni che caratterizzano il governo rappresentativo e che l'«ideologia dell'immediatezza» ha reso irriconoscibili. Proprio a causa di questo offuscamento delle logiche sottese alla democrazia, ciò che a prima vista è apparsa una novità nella gestione di Covid-19 – la rivalutazione delle competenze grazie alla consultazione di una serie di esperti interpellati dal governo – è in realtà una consuetudine abbastanza frequente, resa possibile da un'architettura istituzionale basata su un compromesso tra rappresentatività e competenza. Infatti, nelle democrazie

rappresentative, il governo ha la possibilità di formulare risposte immediate a un'emergenza attraverso il ricorso agli esperti senza che ciò pregiudichi la legittimità democratica di tale scelta. Per esempio, la decisione del governo italiano di ricorrere a strutture tecnico-scientifiche per delineare una strategia di risposta alla diffusione del virus è apparsa una risposta piuttosto innovativa. In verità, all'interno del sistema politico-istituzionale ci sono strutture permanenti a disposizione del governo con il compito di fornire pareri su determinate questioni (come l'ormai celebre Consiglio Superiore di Sanità in seno al Ministero della Salute). Tali strutture «tecniche» sono presenti a prescindere dalle emergenze e il governo è talvolta persino obbligato a chiedere loro un parere su una o più questioni sulle quali legiferare. In altre parole, all'interno della democrazia rappresentativa esistono dei consigli composti da personale non eletto, che ha la possibilità di influenzare, anche in maniera significativa, il processo decisionale. È una delle manifestazioni più evidenti dell'equilibrio tra rappresentatività e competenza[17].

Sempre per quanto riguarda il caso italiano, al di là delle discussioni che si sono aperte sul piano della legittimità giuridica dei provvedimenti assunti dal Presidente del Consiglio (si veda, per esempio, Petrini 2020), occorre evidenziare un ulteriore aspetto: nonostante siano decisioni prese seguendo il parere di «tecnici», le decisioni assunte da un governo sono sempre decisioni politiche, la cui responsabilità è in capo a coloro che le hanno emanate. D'altronde, il potere – specie quando vuole sfuggire al controllo democratico – tende a dissimulare la scelta politica (per sua natura partigiana) con la decisione tecnica, che viene presentata come neutrale rispetto agli interessi in competizione (Parsi 2020)[18]. Forse una simile tentazione ha sedotto anche il governo italiano nel dare le prime risposte all'emergenza Covid-19, il quale ha infatti utilizzato lo strumento della decretazione d'urgenza per emanare

[17] Oltre agli esperti nominati in appositi comitati tecnico-scientifici, hanno chiaramente un ruolo di primo piano anche gli esperti presenti nelle strutture amministrative: in tal senso, si veda l'analisi di Rosanvallon sulla «democrazia dell'imparzialità», quindi sulla legittimità delle autorità indipendenti (Rosanvallon 2015a, 121-127; 2017).

[18] Sulla complessa relazione tra «interessi democratici» e «ragioni partigiane», si veda Biale 2018. Sull'altrettanto complessa relazione tra «circostanze epistemiche» e il modello della legittimità liberale, si veda Liveriero 2018. Mentre sulla compatibilità di forme di governo epistemiche con i principi classici della democrazia, si vedano Brennan 2018 e Landemore 2007.

dei provvedimenti immediati e tentare di arrestare la diffusione del virus, basandoli proprio su informazioni scientifiche fornite ad hoc[19]. Ad ogni modo, il parere di esperti esterni al perimetro governativo può influenzare, anche sensibilmente, la decisione di un governo, può accelerarne o rallentane la genesi, ma è indubbio che la responsabilità finale è completamente politica dal momento che – specie in una democrazia rappresentativa – gli esperti danno pareri, ma sono i leader eletti che prendono le decisioni (Nichols 2018)[20].

In conclusione, Covid-19 ha impresso un'ulteriore accelerazione al processo di ripensamento della democrazia liberale, chiamando in causa direttamente gli elementi costitutivi del governo rappresentativo[21]. In particolare, ha riportato l'attenzione, da un lato, sul ruolo dei «mediatori di conoscenza» nel processo decisionale e, dall'altro, sulla persistente importanza del principio di delega come elemento (ancora) necessario in ambito politico e in ambito conoscitivo[22]: ribadire tale consapevolezza ha indubbiamente indebolito l'«ideologia dell'immediatezza», ossia la tendenza a delegittimare il ruolo delle mediazioni, così diffusa nelle società contemporanee. In altri termini, Covid-19 ha simultaneamente fatto riemergere le tensioni della democrazia tra rappresentatività e competenza e tra mediazione e immediatezza e, allo

---

[19] Qui si potrebbe aprire un'interessante parentesi sul ruolo del parlamento, sede per eccellenza della mediazione in una democrazia rappresentativa. Infatti, il dibattito sul punto è già molto vivace (non solo in Italia) e va ad arricchire una discussione, avviata da diversi anni, sulla predominanza dell'esecutivo sul legislativo anche in sistemi che dovrebbero prevederne un esatto bilanciamento.

[20] Sottolinea Massimo Cacciari (2020, 60) – sulla scia della teoria weberiana – che «la scienza aiuta a prevedere, ma non a prendere decisioni. È comunque sulla base del concetto di responsabilità, e solo nella misura in cui esso sia assunto a effettivo valore dell'agire, che lavoro intellettuale e lavoro politico possono pensare di trovare una efficace mediazione. Il concetto di responsabilità costituisce la sottile striscia di terra lungo la quale scienza e politica, sapere e potere possono incontrarsi».

[21] È prevedibile che le analisi sul futuro della democrazia nell'era post-pandemica cresceranno gradualmente nei prossimi mesi; per ora, si vedano Caruso, Palano 2020; Innerarity 2020; Rapeli, Saikkonen 2020; Serughetti 2020.

[22] Dorato (2019, 14) propone una difesa del modello rappresentativo di democrazia sulla base della cosiddetta «divisione del lavoro cognitivo», ovvero sul fatto che le conoscenze sono distribuite in modo ineguale, specie quando la conoscenza scientifica si specializza sempre di più perché «quanto più si specializza, tanto più nascono linguaggi tecnici sempre meno accessibili al grande pubblico».

stesso tempo, ha reso molto più evidenti i limiti – in realtà già messi in luce da accorti studiosi anche nei decenni passati – delle proposte che tendono a screditare lo spazio intermedio presente in una democrazia (e quindi l'idea stessa di rappresentanza politica).

L'aver riconosciuto la necessità delle mediazioni non deve però indurre a sottovalutare la «crisi» della democrazia rappresentativa: al contrario, l'impegno della teoria politica deve essere quello di proseguire la riflessione sulla «sovranità complessa», ossia sulla predisposizione a elaborare una diversificazione incrociata dei modi e delle temporalità dell'espressione della vita collettiva[23]. Come si è tentato di fare in queste pagine, un punto d'avvio è offerto da una lettura critica delle modalità di partecipazione immediata alla politica, che, tra l'altro, possono minacciare seriamente il principio di uguaglianza (Innerarity 2019)[24]. Ma l'obiettivo finale dovrà essere l'elaborazione di una riflessione ponderata sulla teoria della *distanza democratica* capace di rendere meno confliggente la tensione tra rappresentanza e competenza e – per riprendere ancora la polarità descritta da Rosanvallon – aristocrazia elettiva e democrazia diretta-immediata, i due ideal-tipi tra i quali oscilla la democrazia rappresentativa.

[23] In tal senso, il recente dibattito sulla «sovranità» rappresenta indubbiamente un tema centrale per i prossimi anni, soprattutto se si tiene conto del fatto che la rappresentanza è un «ingrediente strategico del dispositivo sovrano» (Galli 2019, 146). Si veda anche, per un inquadramento generale del problema, Ferrajoli 1995.

[24] Senza dimenticare – come ricorda Urbinati (2020, 95) – che la democrazia è un ordine peculiare perché se è vero che a denotarla è il principio di uguaglianza, è altrettanto vero che questa condizione riguarda sempre e solo la sfera politica e della legge e pertanto la lascia costantemente «esposta al divorzio dei "pochi" che vogliono e cercano di ottenere più potere».

Bibliografia

Barthélemy J. (1918), *Le problème de la compétence dans la démocratie. Cours professé à l'École des Hautes-Études sociales pendant l'année 1916-1917*, Paris, Librairie Félix Alcan.

– (1931), *La crise de la démocratie contemporaine*, Paris, Librairie du Recueil Sirey.

Bellini P. (2017), "Good government, Liberalism and Democracy", *Filosofia e questioni pubbliche*, n. 3, pp. 27-43.

Biale E. (2018), *Interessi democratici e ragioni partigiane. Una concezione politica della democrazia*, Bologna, il Mulino.

Brennan J. (2018), *Contro la democrazia* [2016], Roma, Luiss University Press.

Cacciari M. (2020), *Il lavoro dello spirito. Saggio su Max Weber*, Milano, Adelphi.

Calise M. (2016), *La democrazia del leader*, Roma-Bari, Laterza.

Caruso R., Palano D. (a cura di) (2020), *Il mondo fragile. Scenari globali dopo la pandemia*, Milano, Vita e Pensiero.

Condorcet [Marie Jean Antoine Nicolas de Caritat, marchese di] (1847), *Aux Amis de la liberté, sur les moyens d'en assurer la durée* (7 août 1790), in *Œuvres de Concordet*, Paris, X, pp. 177-187.

Cuomo M. (2016), "Rapidità. Teoria e storia di una categoria di legittimazione del potere", *Ragion Pratica*, n. 46, pp. 137-155.

D'Andrea D. (2019), "Tra parlamentarismo e plebiscitarismo. La democrazia della decisione in Max Weber", *Teoria politica*, n. 9, pp. 169-192.

Diamanti I., Lazar M. (2018), *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Roma-Bari, Laterza.

Dorato M. (2019), *Disinformazione scientifica e democrazia. La competenza dell'esperto e l'autonomia del cittadino*, Milano, Raffaello Cortina.

Ferrajoli L. (1995), *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari, Laterza.

Floridia A. (2013), "Il mito della 'democrazia immediata': rappresentazione o rappresentanza", *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n. 4, pp. 53-73.

Flűgel-Martinsen O., Martinsen F., Sawyer S.W., Schulz D. (eds) (2019), *Pierre Rosanvallon's Political Thought. Interdisciplinary Approaches*, Wetzlar, Bielefeld University Press.

Galli C. (2019), *Sovranità*, Bologna, il Mulino.

Gaxie D. (2003), *La démocratie représentative* [1993], Paris, Montchrestien.

Giacomini G. (2018), "Verso la neointermediazione. Il potere delle grandi piattaforme digitali e la sfera pubblica", *Iride*, n. 3, pp. 457-468.

Gruppo di Milano (1983), *Verso una nuova Costituzione. Ricerca promossa dal Ceses su "Costituzione vigente e crisi del sistema politico: cause ed effetti"*, t. I, Milano, Giuffrè.

Hindman M. (2009), *The Myth of Digital Democracy*, Princeton, Princeton University Press.

Innerarity D. (2015), "Democrazie di prossimità e distanza rappresentativa", *Iride*, n. 2, pp. 289-303.

– (2019), "Democratic Equality: An egalitarian defense of political mediation", *Constellations*, n. 26, pp. 513-524.

– (2020), *Pandemocracia. Una filosofia de la crisis del coronavirus*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.

Landemore H. (2007), *Democratic Reason. Politics, Collective Intelligence, and the Rule of Many*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

Liveriero F. (2018), *Decisioni pubbliche e disaccordo. Giustificazioni e compromessi tra pari epistemici*, Roma, Luiss University Press.

Maffettone P. (2020), *Populismo e filosofia politica*, Napoli, Liguori.

Mair P. (2016), *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti* [2013], Soveria Mannelli, Rubbettino.

Manin B. (2010), *Principi del governo rappresentativo* [1997], Bologna, il Mulino.

Martinez G. (1998), "Joseph Barthélemy et la crise de la démocratie libérale", *Vingtième Siècle*, n. 59, pp. 28-47.

Mattucci N. (2020), "Rivoluzione digitale e immediatezza politica", in A. Brändli, G. Vale (eds), *Going Digital? Citizen Partecipation and the Future of Direct Democracy*, Basel, Schwabe.

Mori L. (2015), "La democrazia tra limiti delle mediazioni tradizionali e politica onlife", *Iride*, n. 2, pp. 347-359.

Mouffe C. (2020), "Ce que Pierre Rosanvallon ne comprende pas", *Le Monde diplomatique*, online.

Mounk Y. (2018), *Popolo vs. democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, Milano, Feltrinelli.

Mudde C., Rovira Kaltwasser C. (2019), *Populismo: una breve introduzione* [2017], Sesto San Giovanni, Mimesis.

Muscolino S. (2017), "A Discussion on the Future of Democracy with Pierre Rosanvallon", *Filosofia e questioni pubbliche*, n. 3, pp. 77-95.

Negri A. (1992), *Il potere costituente. Saggio sulle alternative del moderno*, Milano, SugarCo.

Nichols T. (2018), *La conoscenza e i suoi nemici. L'era dell'incompetenza e i rischi per la democrazia*, Roma, Luiss University Press.

Ober J. (2017), *Demopolis. Democracy before Liberalism in Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press.

Palano D. (2017), *Populismo*, Milano, Editrice bibliografica.

– (2020) *Bubble Democracy. La fine del pubblico e la nuova polarizzazione*, Brescia, Scholé.

Parsi V.E. (2020), *Vulnerabili. Come la pandemia cambierà il mondo. Tre scenari per la politica internazionale*, Milano, Edizioni Piemme.

Petrini F. (2020), "Emergenza epidemiologica Covid-19, decretazione d'urgenza e costituzione in senso materiale", *Nomos*, n. 1, online.

Rapeli L, Saikkonen I. (2020), "How will the Covid-19 Pandemic Affect Democracy?", *Democratic Theory*, vol. 7, n. 2, pp. 25-32.

Rosanvallon P. (1994), *La rivoluzione dell'uguaglianza. Storia del suffragio universale in Francia* [1992], Milano, Anabasi.

– (2000), *La Démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard.

– (2005), *Il Politico. Storia di un concetto* [2003], Soveria Mannelli, Rubbettino.

– (2015a), *La legittimità democratica. Imparzialità, riflessività, prossimità*, [2008], Torino, Rosenberg & Sellier.

– (2015b), *Le bon gouvernement*, Paris, Éditions du Seuil.

– (2017), *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia* [2006], Roma, Castelvecchi.

– (2020), *Le siècle du populisme. Histoire, théorie, critique*, Paris, Éditions du Seuil.

Ruffilli R. (1983), *Intervento al Senato della Repubblica*, IX legislatura, resoconto stenografico, 11 ottobre.

Runciman D. (2019), *Così finisce la democrazia. Paradossi, presente e futuro di un'istituzione imperfetta* [2018], Torino, Bollati Boringhieri.

Schmitt C. (1984), *Dottrina della Costituzione* [1928], a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè.

Scuccimarra L. (2017), "Ripoliticizzare la società, complicare la democrazia. Pierre Rosanvallon e le sfide della politica democratica", in Rosanvallon 2017, pp. 5-23.

Selinger W. (2020), "Populism, parties, and representation: Rosanvallon on the crisis of the parliamentary democracy", *Constellations*, n. 37, pp. 231-243.

Senigaglia C. (2020), "Weber's Concern on Immediate Democracy and the Mediation of Parliament", *Redescriptions*, n. 1, pp. 20-35.

Serughetti G. (2020), *Democratizzare la cura. Curare la democrazia*, Milano, Nottetempo.

Sola G. (2000), *La teoria delle élite*, Bologna, il Mulino.

Tormey S. (2015), *The End of Representative Politics*, Cambridge, Polity.

Urbinati N. (2006) *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago-London, The Unversity of Chicago Press.

– (2010), *Democrazia rappresentativa: sovranità e controllo dei poteri* [2006], Roma, Donzelli.

– (2013), *La democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Milano, Feltrinelli.
– (2015), "A Revolt against Intermediary Bodies", *Constellations*, n. 4, pp. 477-486.
– (2020), *Pochi contro molti. Il conflitto politico nel XXI secolo*, Bari-Roma, Laterza.
Wike R., Fetterolf J. (2018), "Liberal Democracy's Crisis of Confidence", *Journal of Democracy*, n. 4, pp. 136-150.

Roberta Sala, Virginia Sanchini

Mapping Policy Containment Measures to Sars-Cov-2 Pandemics: At what Conditions Paternalism is Justified

1. Introduction

The purpose of this contribution is to reflect on the relationship between surveillance and individual rights during the Sars-CoV-2 pandemic. The question that we are going to address is whether and to what extent the various forms of social and institutional control are legitimate, in spite of clearly representing an intrusion into private lives and the restriction of some fundamental rights (amongst which the right to freedom of movement and association). Specifically, we refer here to the containment measures adopted, often on the basis of experts' opinions, in various countries, including Italy, one of the most affected nations during the waves of the pandemic.

Drawing from a discussion of the afore mentioned containment strategies, we will argue that some forms of 'paternalism', whose specific denotation will be provided herein, are justified when effective strategies to protect the health of all, especially the most vulnerable individuals in societies, are missing. This position will be justified on the basis of some considerations and arguments that have been articulated in the public as well as expert opinion in the months of what we will refer here as to 'first wave lockdown', which configured as a total lockdown. This expression refers to the period between February and Spring 2020, where some very stringent containment measures were put in place, amongst which the closure of all activities, except for the so-called 'essential' ones, and the suspension of individuals' freedom of movement. In the very last part of this contribution, we will then move to what we will refer to as 'second wave lockdown', which configured as a more

Biblioteca della libertà, LV, 2020 maggio-agosto, n. 228 • ISSN 2035-5866 DOI 10.23827/BDL_2020_2_9 Nuova serie [www.centroeinaudi.it]

differential lockdown, put in place starting from Autumn 2020, in order to briefly explore whether the same reasonings that justified the containment measures adopted during the first wave may be considered legitimate also in the second and the current third wave.

This contribution is structured as follows. First, we briefly recall the different connotations and meanings of paternalism. Second, we present in detail the main ethical issues raised by the pandemic, with a specific focus on the relationship between individual freedoms on the one hand, and surveillance/control measures on the other hand. We then focus on the description and analysis of main containment measures set forth in Italy during the first pandemic wave. Their legitimacy as a specific form of paternalism – that we will refer to as 'impure paternalism' – will be supported, provided that some specific conditions are fulfilled. Finally, these conditions will be presented and briefly discussed, so as to see whether provisions that governments are putting in place during this second pandemic wave may still fall under the – already justified account – of paternalism or whether, due to the fact that some of these conditions do no longer apply, we should not consider these containment measures as still legitimate.

2. Paternalism: origin, definitions and accounts

Paternalism represents a core issue in reflections over medical ethics and ethical decision-making in medicine. Hippocratic paternalism indicates the prerogative of the doctor to make decisions 'for the good of the patient' (Thomasma, Pellegrino 1988). Within this account, the patient-physician relationship is defined as paternalistic when the physician becomes the main decisional actor according to the first principle of traditional medical ethics, namely beneficence (Beauchamp, Childress 2019).

Traditionally, a paternalistic decision is justified on the basis of the duty to procure the greatest possible benefit to the patient, or at least to avoid causing the patient some harm, even in controversial cases where the patient is unaware of this ('weak paternalism') or even when the paternalistic decision is against the patient's will ('strong paternalism').

The just mentioned distinction recalls the traditional one firstly introduced by John Stuart Mill (1859) and then thematized, among others, by Gerald

Dworkin (1988). Very briefly, Mill expresses himself in favour of an idea of freedom purposed to the individual and society fulfilment, which safeguards first of all the protection of individual choices from any unjustified interference; where, by the latter, Mill refers to those interferences that are not primarily aimed at protecting others from potential harm related to that choices.

In any case, Mill considers as legitimate to interfere also in the actions performed by the individual that do not harm others, if the agent, in performing this action, is somehow harming himself/herself, without being aware of it. Mill presents, as an example, the case of a person who is about to cross a bridge without knowing that this it is unstable. Interfering in the choice of this person is legitimate, because, by interfering with it, we are preventing something bad from happening without such person being aware of it, and, therefore, we are enabling the individual to make other (free) choices in the future (Mill 1991, 110).[1]

Restrictions to individual freedom are justified for as long as it takes for the individual to become aware of the possible consequences of the actions he/she is going to take, assessing impending dangers or potential risks correlated. The general idea is therefore that, once the individual becomes aware of the consequences of his/her actions (and of the dangers and risks correlated), the same is left free to act according to his/her will. By setting the condition that time be allowed for individuals to becoming aware of the situation they are facing, Mill is arguing in favour of an exception to the duty to grant individuals with total freedom. This, as already stated, would happen in those cases in which individuals would find themselves not fully aware of what is happening, therefore lacking the basis for taking a fully autonomous choice (Mill 1991, 30).[2]

The main theoretical issue discussed here regards the question over the legitimacy of the restriction to individual freedom – namely, whether the

[1] The aim here is not to discuss whether this is a form of hard or soft paternalism. In any case, while by hard paternalism we refer to those cases in which we interfere with the individual's decision even if he/she is aware of the consequences of his actions, by soft paternalism we refer to those cases in which we interfere with the individual's decision because he/she was not aware of the consequences of his actions, and we assume that, if this were the case, he/she would decide in the same manner as our ends overlap. To understand this difference, see the seminal example of the unstable bridge, used by John Stuart Mill (1991).

[2] A brief overview of the Millian principle of liberty may be found Riva 2020. For an extensive discussion of the principle of liberty in the healthcare context see Borsellino 1999.

interference, by the side of a public authority, in the private sphere of the individuals, is legitimate under certain conditions, and, in case of positive answer, what these conditions are. This also correlates with another more fundamental question, that is, what are the choices we may refer to as actually private and those that, despite being originally private, present also some implications for the community itself. Drawing from the already mentioned exceptions, presented by Mill, to individual liberty in relation to the principle of harm, we argue here that some forms of paternalism may be considered as justified – those that we refer to here as 'impure paternalism' – since they are intended to serve the purpose of intervening with coercive strategies for the benefit of both the single individual and the community in its entirety.

Even this very brief summary, may help us in understanding the case of the authority of the governmental decisions set forth in the field of individual and collective health. During the period of total lockdown, we observed these actors navigating the public and political scene, each with different interests, duties and rights: political authority; experts; citizens as individuals and as groups. The political authorities have been accused of having acted in a paternalistic manner, especially for having interfered, with only few exceptions, with the citizens' freedom of movement. Critiques pointed to the illegitimacy of these provisions, considered as forms of *strong* paternalism.

Those who supported the containment measures considering them as legitimate, grounded their legitimacy in the belief that politics had a duty to take the place of individuals in the decision-making process for two reasons: a) because political authority is expected to restrict the freedom of an individual in the cases in which such freedom should infringe other peoples' freedom, according to the harm principle; behaving so, political authority intervenes to protect all people's freedom not to be infected by other fellows who vindicate their inalienable right of movement and aggregation with others; b) because political authority is expected to interfere with the freedom of an individual when she shows to be unaware of the risks related to her actions; such intervention is controversial, insofar as it is paternalistic. However, such form of paternalism is a *soft* one, and it can be justified because the interfered person is not totally aware of her current situation, i.e. at risk of being infected and even a cause of other people's infection. We mentioned soft paternalism; it can be labelled also as *weak* paternalism since we interfere in an individual action on the basis that we are assuming that who acts is

using the wrong means for achieving a purpose that he/she intends to pursue (Dworkin 2020). Conceived as *weak*, the paternalistic connotation of such measures has been justified on the basis of the duty, by the side of the political authority, to remedy the unawareness of individuals regarding the means to protect themselves from infection, which may be considered as a widely-shared desirable purpose.

For those willing to consider restrictive policies as legitimate, even if paternalistic (whether soft or weak), there is a value at stake that is greater than freedom of movement, at least in the circumstances of Covid-19, that is, the maintenance of health, and, in some cases, even of survival of the general population. In taking seriously these potential health consequences of Covid-19 pandemics on general population, we refer here to another form of paternalism, the so-called 'impure paternalism'.[3] This form of paternalism appears justified by those who not only consider it necessary for the authorities to intervene in order to fill in citizens' knowledge gaps, but also maintain the idea that the authority has a duty to intervene in any individual behaviour that may present the risk of harming third parties. In the latter scenario, it is not only the good of the single individual that justifies the interference in his/her private (decisional) sphere, but also the good of others, who may be exposed to (and run the risk of) being infected, as a consequence of wrong individual behaviours.

The lack of awareness regarding such potential danger is in turn based on the conviction that individuals may be sometimes incapable of looking after their own protection. This consideration appears to motivate the State's action and qualifies it as paternalistic, albeit of an impure kind.

By interfering with the freedom of an individual X, the State is fulfilling its duty to make decisions on behalf of X and of those with whom X, in the absence of restrictions, comes into contact, in the interests of the individual X and of other individuals, assuming that both the individual X and the other individuals are in a condition of not being fully aware of the present danger to which they are exposed, both in potentially infecting and in being infected by others.

---

[3] Several authors speak of 'impure paternalism', especially Dworkin (2020). On the debate about the relationship between impure paternalism and mandatory vaccines, see Giubilini 2020. A similar position is endorsed by Coggon and Viens (2020). On a broader discussion on paternalism see Coggon 2012.

The idea is therefore to consider the field of health as a particular field in which the consequences of decisions about collective health also affect the lives of those to whom the decision is not primarily directed. Therefore, focusing too much on and emphasising the unconditional validity of policies inspired only by inviolable principles such as freedom, may run the risk of properly addressing the pandemic emergency, insofar as satisfying the individuals demands for freedom seems to worsen the damages affecting the community in its entirety. In other words, there are contexts, such as pandemics, where, paradoxically, we should be open, as individuals, to potentially cope with frustrations derived to restrictions to individual liberty, if this means protecting the most vulnerable categories of the society itself.

In the next section some of the main arguments raised during the 'total lockdown' in favour of and against to the already mentioned restrictive measures will be discussed, some of which reiterate certain principles, while others attempt to apply them to the concrete situation. From this overview it will hopefully also emerge how complex is the process of collective decision-making, as well as the reasonings and reflections behind it.

3. Freedom, rights, health, security: a complex and difficult balancing

In what follows, we will present the main reasons in favour of and against to the restriction policies adopted during what we have defined as 'total lockdown' in order to differentiate it from the restrictions introduced in the second wave. The reasons against the restrictions are supported by those who considered these restrictions as a threat to democracy and, therefore, illegitimate.

Those who declared in favour of such restrictions, or who found them acceptable, did not accept them unconditionally. In other words, even supporters of such policies accepted them on the basis of some specific conditions.

The polarization of opinions in favour of and against to such governmental policies did not allow to find an effective solution to the disagreement, with an impact on the difficulty of tailoring a common answer to the pandemics. Such disagreement – exacerbated by web technologies – may be also referred back to the uncertainty spreading among the general population, but also among politicians and even experts, involved in various ways in the decision-making process.

3.1. Arguments against restrictions adopted during the first wave of Sars-CoV-2 pandemic

3.1.1. Argument 1. From the 'state of emergency' to the 'state of exception'

First of all, the legitimacy of the restrictions on freedoms has been contested, since considered a violation of individual rights. Restricting or even impeding the exercise of fundamental freedoms such as movement or association has been interpreted by critical thinkers as an attack to the democratic institution. This critique may be considered as part of the broader critique raised towards contemporary democracies, accused of having endorsed an authoritarian drift, plunging politics into a 'state of exception'. By 'state of exception' we refer to any state in which the political authority acts outside the fence of the Constitution, interrupting the laws governing relations between citizens. These rules are pursued to standardise individual conducts, in order to make the latter compliant with a pattern of *mutual and stable expectations* over time, which in turn represents a fundamental framework for rights' assurance (Sala 2019).

Those who have seen in the anti-Covid directives the attempt of imposing a 'state of exception' accuse the democratic government of abusing of its own power. The critique argues that, by means of decrees, the government would actually impose restrictions on individual freedoms.

Insofar as the decisions were taken, by means of a decree, by the President of the Council of Ministers without passing the scrutiny of the two Houses, the Italian Government would have hence acted following a grey regulatory area, without referring to the Parliament, which resulted in the end *de facto* deprived of its functions. Therefore, notwithstanding the original appeal to a 'state of emergency', this has been progressively turned into a 'state of exception', trampling on the Constitution in order to establish autocratic power (Manzotti 2020).

3.1.2. Argument 2. The instrumental use of fear against political dissent

A second line of critiques argues that Governments instrumentally appealed to the fear of infection in order to establish the already mentioned state of exception. Playing on fear, Governments imposed isolation, limited or even prohibited access to public spaces. The fear for the virus rapidly evolved in the fear everyone as potentially affected by and carrier of the virus, thus also undermining reciprocal trust.

The military language and the continuous call for social cohesion to stem the virus advance – considered, within this narrative, as the first enemy – would have generated the desired effect of an almost dictatorial regime to repress dissent.

To facilitate this rhetoric, a central role was also played by the lack of proper spaces – due to lockdown policies – necessary to facilitate public debate on these issues.

Citizens have been reduced to spectators of decisions taken by 'lone men at the helm', in a 'new Leviathan' perspective, in which a genuine interest in politics has been replaced by the attention to fear. In this view, the community becomes the aggregate of separate individuals, coercively relegated in their private sphere, unable to react in a responsive and responsible manner to the directives of an authority, only interested in power (Moroni 2020).

3.1.3. Argument 3. Surveillance technologies

Another critique comes from the side of those who have strong perplexities about the use of technology to track people's movements: there is a danger of abuse, of pervasive control of individual behaviour aimed at guaranteeing the respect for the rules imposed.

In addition to the control, by the local police, of passers-by, more controversial appears as the control through the use of drones, immediately suspended because excessively intrusive in the lives of individuals.

Despite raising different issues, still controversial is the control that can be obtained through the use of apps to be downloaded on personal smartphones, the so called 'contact-tracing' or (more correctly) 'exposure-notification' apps. Although these apps have been made available to citizens on a voluntary basis, they elicited concerns – in policy as well as the public discourse – because of the possible misuses of data collected and the heightened risk of 'function creep', i.e. the extended re-use of data beyond the purpose for which they had been originally collected. For some scholars as well as lay publics, largely following a consequentialist line of reasoning, these apps entail a trade-off between individual privacy and public health utility; for others, mostly taking cue from a deontological perspective, they are bound to threaten rights perceived as inalienable (e.g. individual autonomy and freedom), irrespective of whether or not a specific practice is likely to cause actual harm (Lucivero *et al.* 2021, forthcoming).

Once collected, the step from mere collection of big-data to their abuse is a short one: with the information obtained the authorities could illegitimately impose lifestyles to the detriment of everyone's freedom (Palano 2020). The risk to observe a degeneration from a model of soft or even weak paternalism into some imposition of one morality as superior to the others, a sort of legal moralism (Dworkin 2020).

Even if we did not reach the condition in which by acquiring *data* we would be eventually able to control the population (Sanchini, Marelli 2019), 'data breaches' represent nowadays a reality: an epidemiological control activity may easily become, if not correctly applied granting anonymity, a real instrument of mass control (Epifani 2020). This is what already happen with commercial platform which ground their business model on the collection of vast troves of personal (health) data, and the possibility to combine them in myriad and often ethically sub-optimal ways (Pasquale 2015; Sharon 2016; Marelli *et al.* 2020a; Marelli *et al.* 2020b).

By explicitly referring to Zuboff (2019), we may claim that we have entered the 'surveillance capitalism' era, in which the power accrued by Big Tech platforms is built upon the knowledge of citizens' preferences. Possessing this knowledge means, in turn, to have the capacity of impacting on citizens' choices, without the latter being aware of being manipulated.

In relation to the risks related to the abuse of tracing technology, less critical thinkers have spoken of a 'weak state exception' (Castellani 2020) by referring to the political power exercised in the pandemic era: governments have endowed themselves with powers exceeding those foreseen by the Constitution, masking it through the appeal to safeguard citizens' health, with only the very necessary restrictions to their liberties.

The main risk of this state of exception, even if weak, is that governments powers acquired during the emergency period will end up being less provisional than what initially planned, thus becoming the ordinary new rule (French *et al.* 2020; Lucivero *et al.* 2021, forthcoming).

3.2. Arguments in favour of restrictions adopted during the first wave of Sars-CoV-2 pandemic

In the next sections we will report and discuss the arguments in favour of or at least indulgent with the liberties' restrictions adopted by governments during the first pandemic wave.

In this case, too many reasonings draw from the exceptionality of the situation and in order to argue that, initially, governments were not intended to declare the 'state of exception'. These were only driven by the attempt to respond to the duty to decide in an emergency context, taking exceptional – but not unconstitutional – decisions. It would have been the condition of urgency which has prompted exceptional decisions to be taken without guaranteeing wider deliberation, while respecting democratic procedures.

Saying this means, however, committing oneself to understand with what democratic legitimacy those decisions have been taken, namely, what the Constitution allows and what, on the contrary, would represent a violation of its principles. In this specific context, this means also providing an evaluation of tracing technologies in terms of their impact on individual freedoms.

3.2.1. Argument 1. Although the condition is exceptional, we are not in presence of a 'state of exception'

The Italian Constitution does not foresee the 'state of exception'. In every situation, even in exceptional ones, the fundamental principles on which the Republic is grounded – rights and various freedoms – continue to apply, which would not be the case if the 'state of exception' were envisaged.

Marta Cartabia, Past President of the Constitutional Court, in April 2020, argued that stating the validity of constitutional principles in all circumstances did not mean denying the need to take into serious account the circumstances of their application (Cartabia 2020). Constitutional principles may be differently translated according to the different contexts, and it is the Constitution itself that should clarify under what conditions restrictions of rights can be tolerated: circumstances of necessity must be present, the criteria of proportionality, reasonableness, balance and provisionality must be respected. In that sense, it is the same Constitution which envisages these conditions determining something like an 'ad hoc' applicability, thus excluding this operation being labelled as 'state of exception'.

3.2.2. Argument 2. The right to health comes first

Previous reasonings supported the idea that the restrictive measures implemented did not violate the Constitution but were purposed to address the exceptional circumstances in which its application had to be guaranteed. The

core idea was that, in addition to the relevance of the right to freedom, other fundamental rights should be respected, first and foremost the right to health conceived as both an individual right and the interest of the community, as also recognised by Art. 32 of the Italian Constitution. The fact that such situation is defined as 'exceptional' grounds, in our view, in the fact that governments had to provide immediate responses to potentially lethal virus, especially with respect to vulnerable individuals. However, such responses were not intended as *definitive*.

Policy enacted have been formulated taking into account the speed and dynamics of the infection, as well as the coordination needed to slow the spreading of the virus (Pellegrino 2020a). Therefore, the exceptional circumstances, the urgency as a key factor for accelerating institutional decisions, and the uncertainty regarding future prospects and available solutions, have led to opt for some rights as a priority over others, even if relevant.[4] In the circumstances of urgency, governments decided to give a *provisional* priority to health at over freedom. Such 'provisionality', as we will explain below, is fundamental condition for the legitimacy of such decision. By doing this, the government asks citizens to tolerate a harm (suspension of certain freedoms) to prevent the occurrence of a more serious harm, namely, health reduction as a consequence of contagion. Following this reasoning, it seems justifiable asking citizens to tolerate the lesser evil, even in the case this damages some layers of citizens' life.

Said that, we can also admit there is no conflict among different rights which authority should decide upon, but there is a room for a collective decision backed by the harm principle. The authority is an arbitrator called to defuse an apparent conflict among rights, the one on the side of people behaving risky and on the other on the side of the vulnerable to be protected by the consequences of such a behaviour.

The situation is made more complex by an additional (already mentioned) element: in specific circumstances, such as during a pandemic, we may ob-

[4] Within this interpretation, the authority had to choose to which right giving the priority: the choice between rights may be tragic, but it can also be supported by reasons, such as the choice of temporarily suspending certain rights in favour of others with the aim of re-establishing equality in the enjoyment of fundamental rights or, at least, with the aim of guaranteeing to all the conditions of possibility for the exercise of the fundamental right to life (or to the greatest possible protection of this right).

serve an overlap between the protection of individual health and the protection of public/collective health. Individual health is not only, in this case, part of the personal basket of goods, since, in the case of uncontrolled interactions, may affect public/collective health (Boniolo 2020).

Using a traditional expression, in the pandemic context, the individual choice is not only *self-regarding*. Leaving such an important choice in terms of the health of the community to individuals who are poorly informed or uninformed, is a decision that a liberal state finds difficult to justify, as long as the state must stand as a guarantor of the right of everyone, especially the most vulnerable, not to have their health damaged by others. The State, in this guarantee function, cannot tolerate attitudes that are harmful or likely to be harmful, where what is at stake is not personal beliefs or individual wishes but, again, the value of public health (Brennan 2018).[5]

To summarise, in the comparison 'freedom *versus* life' the first gives – temporarily – way to the second, which may be considered to prevail under certain conditions: presence of individuals with higher degrees of vulnerability, therefore more exposed than others to the pandemic; absence of effective therapies; scarcity of the necessary resources to adequately cope with the health emergency, for some caused, for others aggravated, by the lack of 'preparedness' towards emergency situations such as the one here considered (CNB 2020; Battisti *et al*. 2021, forthcoming).[6]

According to this reasoning, temporary limitations to personal freedom would be legitimate, if this responds to the primary need to try to protect the right to health (and, in this context, often also to mere survival) of each citizen, especially the most vulnerable ones (Parker *et al*. 2020).

---

[5] Brennan speak of "clean hands principle" the principle for which the State has a duty to prevent anyone from participating in collectively harmful activities, but also to prevent some from participating in the collective imposition of unacceptable risks on others.

[6] This position criticizes the narrative that foresees an alternative between the right to individual freedom and the right to health, since it argues that at least one of the reasons why we are forced to balance between these two instances, derives from a series of wrong political choices characterised by social and pollical inequality. This objection shifts the focus from a moral/political problem to an economic/healthcare management issue, according to which the burden of the choice should fall on the one or those who have made it possible to arrive at that alternative. The problem is very complex, and its analysis exceeds the scope of the present contribution.

In this perspective, authority decisions were purposed to strengthen the enjoyment of certain fundamental rights by limiting others, although fundamental, with the aim of guaranteeing everyone the same conditions for the greater enjoyment in the immediate and future of various fundamental goods, including freedom itself (Savulescu, Persson, Wilkinson 2020). In such a view, authority's decisions are also justified on the basis of the harm principle: the conflicts of rights – in the circumstances of sanitary emergence – can be rephrased as a situation in which one, behaving freely, is likely to harm the others and the latter others are likely to be harmed by the former.

3.2.3. Argument 3. Uncertainty

Another important factor concerns the issue of uncertainty. Uncertainty is not only the result of past or present negligence, and therefore the expression of the incompetence of decision-makers. Uncertainty has to be understood as an intrinsic element of scientific development. Considering this aspect my help taking more effective decisions.

In the initial period of the pandemic there was no certainty about what would have happened. Such an uncertainty was further exacerbated by the declarations of the expert who, by showing disagreement, reinforced uncertainty and fear (see also: Sanchini 2015). Disagreement, however, is intrinsic to science; in fact, it is the scientific community itself as a place of constant confrontation, where the right to speak and the rejection of any principle of authority is in force (Jasanoff 2009).

If this is the case, it would perhaps have been appropriate to stress the potential provisional nature of scientific available data, in order to avoid the spreading of (false) certainties while, at the same time, fostering an attitude of trust towards science and its practices (Pollo 2020; see also: Tallacchini 2019). It is on the basis of a renewed awareness in the very nature of scientific development, its merits as well as its limits, that the public can be involved in collective decisions. In the face of uncertainty, it is first of all on the provision of valid information and citizens training that the government should have invested. This in order to make citizens expert enough to understand the reasoning underlying the enacted policy and perhaps even contribute to their definition.

The hope is that the pandemic may be an opportunity for a rethinking of active citizenship: we should 'rethink the meaning of individual autonomy in order

to consider it as the ability to act in a relational way, abandoning the idea that individuals only have accidental connections with those around them, developing the awareness that health implies shared responsibility' (Tallacchini 2020, 2).

To conclude, in order to address uncertainty, politics should not only rely on experts with the risk of a technocratic turn, but it should promote a 'democratic knowledge society' (Liberatore, Funtowicz 2003) where there are guarantees of transparency, accessibility and validation of publicly relevant information. Such a society must be based on a renewed trust between citizens and institutions: without being open to the acceptance of sharing a common destiny, restrictions on individual freedom may not be as fruitful as expected, thus only exacerbating further distrust towards institutions, while inhibiting practices of spontaneous solidarity (Shachar, Rubinstein Reiss 2020).

3.2.4. Argument 4. Solidarity

Drawing from what has been shown in the previous sections, it should appear evident that any coercive measure is not *per se* sufficient to ensure desirable behaviours by citizens, such as those requiring some limitation by the side of citizens for the benefit of others. Differently, a sense of 'collective belonging' and solidarity may ensure proper outcomes. If social coordination without solidarity is made possible - at least in the first place - by regulatory constraints, by the system of rules that governments put in place to ensure the proper institutional functioning, if not supported also by people convictions, no law works over time. Solidarity may, in this context, represent the necessary drive for one to make sacrifices on behalf of the other, while being able to recognize in it a demand for justice. Without such drive, impositions may appear unbearable in the long run, and their collective effectiveness is compromised (Gostin, Friedman, Wetter 2020).

Very briefly, the idea of a bond of justice and solidarity grounds in a communitarian perspective characterised by civic friendship. The feeling of belonging to a common political reality should foster the creation of links between people who share a common experience as well as the interest in the good functioning of the community as a whole (see: Shachar, Rubinstein Reiss 2020). Solidarity would thus become the justificatory element for political actions considered necessary in emergency situations, also in accordance to what the Constitution requires.

It is precisely in this pandemic emergency that the idea, set out in Art. 2 of the Constitution, of a reciprocity between people's rights and duties, i.e. that the responsibility that everyone has towards the community, has strong-

ly emerged (Reichlin 2020). The emergency situation has made it clear that only in a system that makes everyone's health a community interest can the right to adequate health care be guaranteed.

Reasons of solidarity intertwined with justice considerations towards the most vulnerable, is also advanced in support of the use of the technology, whose risks have already been mentioned. Assuming that tracking is effective in its purposes, which has been already criticised by many (see, amongst the other: Sharon 2020), and that the anonymity of the data collected and its destruction after the pandemic is guaranteed, the question is what has to be done once tracking is complete, whether restrictions should be imposed on the citizenry in its entirety or only to some of its members. In other words, the government should also decide whether to impose limitations to personal freedom to those who are traced, perhaps individuals who may result positive to the testing though not presenting any symptom (Pellegrino 2020b), thus appealing to a 'duty to solidarity'; or, conversely, to impose such limitations only to the most vulnerable subjects, in their own interest (Parker *et al*. 2020).

4. Is impure paternalism in emergency contexts justified? The Italian case

At the end of this review, the restrictive measures implemented by the Italian Government both in the first and second pandemic waves will be discussed in detail, in order to support the legitimacy of an impure paternalism in this context, provided that some fundamental conditions, that we are going to present below, are respected.

4.1. Brief overview of the restrictions adopted by the Italian Government during the first wave of Sars-CoV-2 pandemic[7]

Italy was the first country in Europe that faced a Covid-19 outbreak through ineffective measures, as the closure of airports for flights from China prompt-

[7] The brief reconstruction of the Italian condition here provided reports the main pillars of the policy measures put in place during the emergency phase of the first wave (February-May 2020), as well as some measurements enacted in the second pandemic wave (because of editorial reasons, we will present measures enacted till the end of November 2020). In order to have an always updated picture of the whole Italian situation, see the following link: http://www.governo.it/it/coronavirus-misure-del-governo.

ly after the announcement of Wuhan's lockdown. Subsequently, as the infection was spreading, especially in the North of Italy (first and foremost Lombardy), strict containment measures nationwide were introduced gradually through successive stages of varying intensity.

As far as the first wave is concerned, since 23 February 2020 the Government has banned the entry and exit from the municipalities where there were outbreaks, starting to restrict that freedom of movement and circulation that we have already mentioned. These restrictions have been further extended and broadened, ending up covering the entire national territory, starting from 22 March 2020. Since this date, it has been forbidden for everyone to move or move from the municipality in which they were located, except for reasons related to work needs, (documented) emergencies, or health reasons, always wearing a mask, which has been then regulated on a regional basis. Non-essential or non-strategic production activities have also been suspended: grocery shops and basic necessities, pharmacies and so-called 'essential services' have remained open.[8]

This phase later renamed 'phase one', was also the most contested, particularly within the most affected regions, where the approval of further measures, more radical and coercive than the national ones, required great commitment and patience by the side of the citizens. The case of Lombardy is well known in this regard, where a ban on moving more than 200 metres from home was established, except for the needs – health or work – mentioned above.

The 'phase one' was also characterised by the suspension of religious celebrations – a measure which, was interpreted by many as a much more radical restriction than freedom of worship, since it also prevented already affected families from living a very significant moment, even on a symbolic level, such as the funeral rite.

Since the 26th of April 2020, the Government declared the beginning of the 'phase two', to which corresponded the loosening of some measures, in particular regarding travelling within but also between regions, always under

[8] Strongly contested by some, in this context, was the suspension of face-to-face activities, at all levels (from nursery to universities), which, although motivated by safety reasons – the famous right to health mentioned above, which for us appears as a priority – nevertheless had a negative impact in terms of development learning abilities and social interaction, with a higher impact for the (already mentioned) vulnerable populations.

certain conditions. Since the 3rd of June 2020, an important change occurred, in that interregional travel has been allowed without the need for self-certification. It has also become possible for tourists coming from the Schengen area to enter or return to Italy without submitting to the quarantine period. On the 14th of July 2020, the Prime Minister, Giuseppe Conte, signed a Decree that extended the measures of the previous Decree (11 June 2020) to the end of July 2020.

As for the second wave, the most relevant dates and its main elements are herein reported. On the 13th October 2020, the Prime Minister reintroduced, among others, the obligation to wear the mask in all public places indoors and outdoors, with the exclusion of certain classes of people, including children under the age of 6, those who are conducting a sport activity, those who are unable to wear it for health reasons; as well as the obligation to maintain a safety distance of at least one metre. Five days later, a new Decree was signed to supplement the previous decree of 13 October with further measures of a more restrictive nature, such as, for example, the modification of opening and closing times for bar and restaurant services. On the 24th of October, a new Decree was issued, which stated, among others: the *recommendation* not to travel, by public or private means of transport, except for work, study, health reasons, situations of need, or to carry out activities or use services not suspended. This decree also suspended the activities of gyms, swimming pools, wellness centres, and others. Moreover, it required secondary school institutions to adopt flexible forms in the organisation of teaching activities, increasing the use of integrated digital teaching for at least 75% of their activities. A key date is the 3rd of November 2020, when a new Decree containing new measures to deal with the Covid-19 epidemiological emergency, in force from 6 November to 3 December 2020, was signed. This Decree identified three areas – yellow, orange and red – corresponding to the different levels of criticality in the country's regions and for which specific and differential measures are envisaged according to the severity of the epidemic's spread in the various regions.

A complementary reasoning concerns the technological means used during the first wave of pandemic. A first technology initially used but immediately abandoned was the drone: in March 2020, for a few days, this instrument was introduced to monitor the population, with the explicit aim of identifying group assemblage. Surveillance by drones immediately seemed very questionable. This and other criticalities – such as, last but not least, that

relating to its potential interference with airplane circulation – led to the suspension of this instrument by the Department of Public Safety within a few days. Moreover, since 15 June 2020, in Italy as in other countries, the 'Immuni' *app* for contact tracing has been active, to be downloaded voluntarily and free of charge. With this app it is possible to establish whether there has been contact with positive people, but without being able to know who they are or where the contact took place. The technology is the same as in other countries, based on Bluetooth and decentralised data collection. Although this app is for voluntary use only, and, as said, it does not track movements but only contacts, several critiques have accompanied this tool, both in terms of its real utility, and in terms of potential privacy violation.

4.2. Evaluation of the containment measures enacted by the Italian Government during the two pandemic waves: are these equally legitimate?

What discussed in section 3 was purposed to provide a comprehensive – though not systematic – overview of the main arguments in favour of and against to the containment measures enacted by (national and international) governments to address the first and the second pandemic wave. As explained, at least some of these measures – e.g., restrictions to freedom of movement – have been highly criticized insofar as considered as expressions of illegitimate paternalism.

Drawing upon such previous review, we will herein discuss some of the measures just described enacted by the Italian Government in order to explore whether they may be evaluated in a similar manner (or if they deserve a different evaluation), and what are the reactions these raised.

4.2.1. First pandemic wave

In this section, we will try to defend some of the containment strategies enacted by the Italian Government in the first pandemic wave. Such a defence, as it will be properly explained, is bound to the occurrence of some fundamental conditions, which will be presented and justified. In particular, we will argue that the imposition of proportionate means to achieve what we may assume as collectively desirable ends – be they a sort of soft, weak or impure paternalism, according to the different arguments put forward above – can be considered acceptable insofar as the following five conditions are all simultaneously respected: *i)* there is *urgency* with respect to the policy

decision to be taken; *ii)* there is *epistemic uncertainty* (directly related to the health emergency crisis) on how the situation will develop as well on the consequences of different courses of actions (Tallacchini 2020); *iii) a principle of proportionality* with respect to the means adopted to contain the health emergency crisis, is respected; *iv) a principle of provisionality*, which requires that policy measures are interpreted as harm-containing measures and therefore are revised in light of new information/changing of the events, is applied; *v) compensation measures* are promptly introduced to allow individuals not only to survive but to conduct a decent life in the period in which the containment measures are in place (e.g. forms of assistance and social security, financial support, etc.).

These five conditions are, in our view, grounded on two main assumptions: *first*, that collective health is a public good and that there is agreement on this conviction; *second*, that as a consequence of epistemic uncertainty, public authority needs to ensure the stability over (even short) time of prudential conducts, which allows citizens to benefit from a coordination of their respective instances and expectations (Sala 2019). The latter means that, in order to have a real benefit for the community, compliance with the rules must apply universally. However, as the public authority cannot assume that this scenario naturally realises, an impure or even a collateral paternalism is, under the conditions reported above, allowed.

Assuming that the five conditions reported upon are all simultaneously respected, which, for us, represents the fundamental basis for the consideration of one of the above sorts of paternalism as legitimate, let us explain what are the reasonings supporting our view.

The urgency of the situation we had to – and we are unfortunately still – addressing has called for a balance between rights considered equally fundamental. Such a balance – we argue – may even translate into a temporarily suspension of some of these rights, provided that this suspension presents the traits of *provisionality* and *proportionality*.

Respecting a principle of provisionality means, in this context, that the restrictive measures must remain in place only for the period that is strictly necessary to contain the epidemic and that alternative strategies, less controversial, are developed (e.g. increased availability of beds within the Intensive Care Units; distribution of vaccine, if available). This emphasis on the feature of provisionality is sensical also with reference to the conditions that should be met to legitimate both a soft and a weak paternalism: at the beginning of

the pandemics people were not completely aware of the risk they were running and of the risk they were likely to cause other people run; it takes time to make people aware of these risks. And it takes time to educate them on the effective means to live freely but compatibly with the same right to freedom of others. Further, respecting a principle of proportionality means also that limitations to individual freedoms should be proportional to the pandemic's conditions and the desired ends. To make a concrete example, we may argue that shooting anyone who violates the quarantine as happened in the Philippines is clearly not proportional to the end of promoting and maintaining the fundamental right to health itself.

In addition to provisionality and proportionality, urgency, uncertainty and the presence of compensatory measures should apply. This means that most of the measures adopted during the first pandemic wave may be considered as legitimate only in presence of genuinely *emergency* conditions, which are themselves characterized by present and future *uncertainty*. Moreover, since it cannot be legitimately requested to citizens to comply with containment measures enacted when these explicitly prevent them from conducting their life sustaining activities, in these latter the presence of the compensatory measures should be put in place as soon as such measures are enacted.

Therefore, in our opinion, the containment strategies enacted, at least in the early stage of the pandemic, can be interpreted as forms of paternalism and not as the implementation of a state of exception. Their undisputable exceptional trait is justified, for us, by the exceptionality of the situation itself, which required, in most of the cases, not the violation of constitutional principles but their adaptation to the emergency situation[9].

4.2.2. Second pandemic wave

However, justifying forms of paternalism as said above does not mean legitimising any decision that a government may take (and has taken from the beginning of the pandemic). In particular, the second wave of pandemic – i.e. late Fall and the approaching Winter 2020 – as well as the upcoming potential third pandemic wave, dominated by the threats of Covid-19 variants,

[9] We are aware that ours is a 'benevolent' reading of what happened. However, more critical interpretations are reasonable, for the reasons we have reported.

prompted us to add some reflections, aimed to investigate whether the justificatory reasons for the first wave apply to the second and third waves as well.

With regard to Italy, some doubts have emerged (and still persists) over the legitimacy of the choice of defining some services as essential, therefore allowing them to remain open, and to define similar services as non-essential, therefore forcing them to close.[10] The differentiation between essential and non-essential services remained controversial in the second pandemic wav. It is hardly justifiable to distinguish some activities as dangerous while others, apparently similar, as non-dangerous. It is worth mentioning, for instance, the different classification of hairdressers on the one side and of beauticians on the other side. Such a different treatment is hardly tenable, since the short distance between the professional and the client is common to both.

The question is that, while considering as legitimate at least some decisions enacted by the Italian government, their bindingness should be strictly limited, according to us, to the emergency situation and its related conditions (urgency, uncertainty, scarcity of resources, compensatory measures, etc.). Although the second pandemic wave may still be considered as an emergency condition, doubts exist over the application of the afore legitimizing conditions. Let us better explain this point. The conditions of emergency and urgency reoccurred in September 2020 and are still ongoing. The contact tracing failed, and the contagion is still not under control. However, there are some differences between the original condition and the one we are in now, amongst which time prevails. Some months passed between the first and the second wave. However, apparently no effective measure to contain the pandemic was developed in this non-emergency period. In other words, the common perception is that politics did not use in an effective manner time

[10] To mention one example among many others: newsstands were considered essential services, whereas stationers were not. Although one might advance some reasons for this choice – newsstands, by selling newspapers, ensure that citizens receive the main means of information, which is not the case with stationers – given the emergency situation, and since newspapers are also sold by some supermarkets, one might have opted for this different decision. An alternative narrative interprets such choice on the basis of the fact that the opening of newsstands is functional to avoid a (even more marked) decline in sales by the main information bodies (paper and digital) and therefore, implicitly, as a functional compromise to ensure more favourable information coverage of the Government's measures, seems more plausible.

at its disposal, therefore raising some doubts over its legitimacy: the current delays in the vaccination programme due to too optimistic predictions, as well as to organisational deficiencies ascribable to some members of our ruling class are just some examples of it.

In what follows, we will briefly go through the conditions that we presented in support of the legitimacy of restrictions in the first pandemics wave, to explore whether they equally apply in the second pandemic wave.

Since people are still dying because of the pandemic, health workers are less than needed, hospitals' emergency units are still overcrowded, we may argue that *urgency (i)* still applies. However, healthcare organization has not really improved, doctors and nurses were not recruited in an adequate number, and the reasoning lying behind drugs and devices distribution does not seem transparent enough.

Epistemic uncertainty (ii) still remains a fundamental characteristic of science. However, some knowledge has been reached about the Sars-CoV-2 virus. Despite being not perhaps sufficient to face it properly, such knowledge proved sufficient to understand some key aspects of personal and other protection. To make some examples, it has been proved that wearing sanitary masks is efficacious to reduce contagion, as reported by international health agency as WHO (2020). The same applies to other devices and 'behavioral strategies' against the spread of the virus. Therefore, epistemic uncertainty may not play the same justificatory role that it played during the first pandemic wave.

The condition of *proportionality (ii)* still applies, and it is indeed the very reason for which restrictions to freedom must be accepted nowadays. The balance between an actual risk of dying for a large number of people and the temporary loss of freedom of movement and aggregation results in giving priority to the first: in the very situation in which one should choose between the two sets of rights, no one would renounce saving a life although at the high costs of the infringement of other rights, be they right to liberty and right to life.

The real critical condition is represented by *provisionality (iv)*. The perdurance of restrictions over time is hardly tolerable, especially for the reasons listed above. That is, during the months passing between the first and the second wave, a lot of things would have been organized and put in place: effective containment measures of the contagion, feasible solutions about the access of public places and commercial activities in general. The odd case of wheeled desks for school is paradigmatic: part of the Summer 2020 has been

spent in discussing about wheeled desks as the fundamental strategy to fight against the contagion, where public funds may have been devoted to very different – and more effective – tools.

Finally, about the *compensation measures (v)*, it is clear how much they are disputable insofar as they are reduced to small amount of money to all, without any distinction about different losses and needs. No strategy of compensation seems satisfactory or adequate to 'restore' the losses of gains.[11]

In addition to the difficulty of justifying the containment measures in this second ongoing wave for the reasons just reported, the second wave has been also accompanied by *feelings of intolerance* towards the government and the enacted restrictions. Indeed, while in the first wave, citizens were more willing to comply with the lockdown measures, even if more radical, precisely because of the afore conditions, now some of its main conditions have changed. In this second pandemic wave, the question is no more focused on the value of life, as the attention has shifted to the consideration that, although months have passed, we are still facing emergency conditions. Meanwhile, other problems emerged and are still emerging: collateral damage caused by even partial lockdowns and other measures; undiagnosed or untreated other diseases; widespread mental health problems; the health and well-being costs of unemployment and poverty; increased domestic abuse; disruption of education[12].

Some of these issues may have surely benefited from occasions of public debate, which could have helped to address and even disentangle some of these issues: for instance, how great a risk the disease poses, compared to other risks that are routinely accepted.

Over the past months, we have heard a great deal about the policies used to address the virus, but very little about the 'ethics' – broadly understood – underpinning them. Since we are subjected to policies that have been imposed to us, we may legitimately wonder which the ethical frame-

---

[11] Details at: https://www.agenziaentrateriscossione.gov.it/it/cittadini/Compensazioni/; https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/-/comunicato-stampa-del-20-novembre-2020-decreti-ristori. The web sites of the Ministry of Finance and the Income Tax Office are not simple to a common citizen perusal.

[12] About this point, online learning does not clearly properly replace in-person teaching. For normal development, children have a strong need to socialize with other children, to make friends, and to play with one another – which is all absent with online learning.

work was – if any – or, at least, the ethical reasoning, that the government followed to find a balance between conflicting values and interests. If, as it has been repeatedly said by the government, even 'differential lockdown' is a measure of last resort, we are fully entitled to ask why this measure was adopted for a second time. Are there some ethically legitimate alternatives to find a balance between individual rights and collective interest? Is this very balance the right way to interpret the situation? Overcoming the alternative between individual rights and collective interests is the ambitious goal of a society in which individuals contribute to a responsible citizenship. Within such a society, the importance of belonging to the political community is tantamount to a duty of fairness and to the recognition that there are some limits of one's own judgement about what is useful or right to do or not to do in a context of mutual relations. Recognizing that one's own interests are not necessarily immediately considered as 'rights' leads to the importance of an idea of individual freedom though subjected to the constraint of reciprocity. No one has unlimited freedom in a collective and plural context; everyone has freedom within the limits set by the principle of not harming others. If the answer is positive, policies have been enacted without an adequate ethical scrutiny.[13] Since with this pandemic not only scientific but also moral choices were made – e.g. whose lives are to be saved first, what socially valued goods need to be protected – justice-based reasons demands that such decisions are subjected to public scrutiny through public deliberations or at least that the citizenry is involved in debates around these decisions.

[13] Some authors maintain that a selective lockdown could be the best solution to reduce the contagion. Namely, they propose to shield the elderly as they are the most vulnerable members of society (Savulescu, Cameron 2020). We know that the virus is far more likely to hospitalize the elderly and those with certain pre-existing health conditions. Shielding is a form of selective lockdown that involves minimizing the interactions these people have with other members of society in order to contain infections among them. We do not see this as the best solution, as it is a policy that results in a discriminatory treatment of groups of people. The idea of forcing some citizens not to exercise rights that are granted to others and to inflict the damage of quarantine on them seems indefensible, even if it were temporary. It is not a question of limiting the rights of everyone to allow for equality in the enjoyment of the right to health. It is about asking some for a sacrifice, for the benefit of others. Finally, also voluntary lockdowns seem odd: the idea is the lockdown should be an individual choice. If so, lockdown should be renamed as self-isolation or prudential quarantine (see Snowdon 2020).

This does not mean that there are no objective scientific grounds on which to formulate the containment measures, but that policy-makers have the duty to explain why isolating or quarantining individuals is a proportionate intervention that significantly reduces the harm or threat of contagion to others, and why this is the solution which maximizes the overall benefit of the majority of the population, even the most (physically but also mentally) vulnerable subjects. In short, we think that public health measures need to be evidence-based and proportionate; but the purpose of any intervention as well as the factors that are mostly valued while formulating these policy decisions should be transparent, communicated to the public, and, if possible, also somehow the result of an exchange between the public and the institutions. Coercion and intrusion into people's lives should be the minimum possible consistent with achieving the aim sought.[14]

The lack of a proper public discourse as well as lack of transparency and consistency over different policy enacted, created an increased intolerance towards restrictions. The so-called 'negationists' apart,[15] such intolerance was probably also the result of a growing distrust towards institutions.

Therefore, although we may share the *ratio* of restrictions enacted by a democratic government as driven by the necessity of the situation, we may question that it was strictly necessary to proceed in this manner. New outbreaks of pandemic seem to be bound to the fact that institutions did not enact proportionate and valid measures. Moreover, the trade-off between individual rights and collective interests could have been interpreted in a different manner, or even rebalanced in light of knowledge acquired and time gained in between the two waves.

---

[14] This consideration is partially taken from an official document of the Nuffield Council of Bioethics, UK, Ethical Considerations in responding to the Covid-19 pandemic 17 March 2020 (https://www.nuffieldbioethics.org/assets/pdfs/Ethical-considerations-in-responding-to-the-COVID-19-pandemic.pdf).

[15] We are not interested in discussing this position, since we only discuss what may be considered as a reasonable disagreement. Denying the existence of the pandemic and thousands of deaths from the pandemic is not properly reasonable. See among others: Boettcher 2004.

5. Conclusions. Lessons from the second pandemic wave

It is difficult now to put an end to ongoing reasoning, which is constantly developing, as it stems from an unstable terrain of generalized uncertainty: about our life, health, wealth, work, and freedom. Pandemic is still here, and probably it will be here for long. Perhaps and somehow even paradoxically, it is time for practices that may help people to recover that trust towards the political institution that seems now missing. This 'renewed trust' seems to require at least three elements: transparency, consistency and engagement.

Transparency requires that people obliged to comply with (mandatory) policies are properly informed about them, as well as about the grounding inspiring values underlying them.

Consistency demands that there is a homogeneity between families of allowed and non-allowed practices. This does not mean that if conditions are different across regions these differences should not be considered, but that within a single region, practices presenting similar conditions and similar risks should be treated equally.

Engagement is interpreted here in a twofold sense. Ideally, being Italy a formally democratic country, when value choices are in place, strategies to promote an active engagement of the public should be put in place in the decisional process. However, less radical forms of public engagement may be also foreseen if conditions of emergency prevent such process to occur (Migone 2020).

In addition to the three elements presented above, maintenance of trust requires also that an efficacy of enacted policies is observed: this is possible if the proper choices are made, and proper compensatory measures are in place to support the population in its entirety.

In our country but also in other democracies, the institutional trust, that should be made up of shared values and respect of rules, seems to be compromised in a large part of the population. The months of disputable restrictions, institutional disinformation, and conflicting information also from so-called experts no doubt have left their mark on public trust. [16]

Indeed, transparency, consistency and engagement should underpin citizens' compliance with institutions: nowadays, even when people are com-

[16] An interesting reflection about (mis)information: Challenger 2020.

pliant with the rules, their compliance seems far from being wholehearted. Rather, it seems a sort of 'intolerant compliance', to say oddly, as it seems compelled by a still current emergency situation which could have been and should have been avoided.

To conclude: when a government is facing situations or planning the enactment of measures that will affect people profoundly, then trust is going to be vital. And that trust will only be afforded to a government that is engaging with listening, explaining, responding openly and transparently. Governments cannot just ask for people to trust them; they have to earn trust and to do so in the right ways. They should not just be trusted but also be trustworthy. It is a matter of fundamental democratic accountability.

References

Battisti D., Marelli L., Picozzi M., Reichlin M., Sanchini V. (2021), "L'allocazione delle risorse sanitarie durante la pandemia da COVID-19: un'analisi comparativa dei documenti della SIAARTI e del CNB", Notizie di Politeia, forthcoming.

Beauchamp T.L., Childress J.F. (2019), *Principles of Biomedical Ethics*, Oxford University Press, Oxford (8ª ed.).

Boettcher J.W. (2004), "What is Reasonableness?", *Philosophy & Social Criticism*, vol. 30, n. 5-6, pp. 597-621.

Boniolo G. (2020), "Covid-19. Da una falsa etica dei diritti all'etica dei doveri", *Scienza in rete*, https://www.scienzainrete.it/articolo/covid-19-da-falsa-etica-dei-diritti-alletica-dei-doveri/giovanni-boniolo/2020-03-16.

Borsellino P. (1999), *Bioetica tra autonomia e diritto*, Milano, Zadig Editore.

Brennan J. (2018), "A Libertarian Case for Mandatory Vaccination", *Journal of Medical Ethics*, vol. 44, pp. 37-43.

Cartabia M. (2020), "Nella Costituzione le vie per uscire dalla crisi", *Corriere della Sera*, 20 aprile, www.corriere.it/esteri/20_aprile_29/coronavirus-intervista-marta-cartabia-nella-costituzione-vie-uscire-crisi-c1893622-8982-11ea-8073-abbb9eae2ee6.shtml#.

Castellani L. (2020), "Tra stato d'eccezione ed espansione tecnocratica: la crisi del Covid-19 e i possibili scenari", in A. Campi (ed.), *Dopo: Come la pandemia può cambiare la politica, l'economia, la comunicazione e le relazioni internazionali*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 71-79.

Challanger M. (2020), *Viral Information Overload: Persuading People to Act During a Pandemic Requires a Better Understanding of Human Motivations*, www.nuffieldbioethics.org/blog/viral-information-overload-persuading-people-to-act-during-a-pandemic-requires-a-better-understanding-of-human-motivations.

CNB (Comitato Nazionale per la Bioetica) (2020), *Covid-19: la decisione clinica in condizioni di carenza di risorse e il criterio del "triage in emergenza pandemica"*, http://bioetica.governo.it/media/3997/p136_2020_COVID-19-la-decisione-clinica-in-condizioni-di-carenza-di-risorse-e-il-criterio-del-triage-in-emergenza-pandemica.pdf.

Coggon J. (2012), *What Makes Health Public? A Critical Evaluation of Moral, Legal, and Political Claims in Public Health*, Cambridge, Cambridge University Press.

Coggon J., Viens A. (2020). "Collateral Paternalism and Liberal Critiques of Public Health Policy: Diminishing Theoretical Demandingness and Accommodating the Devil in the Detail", *Health Care Analysis*, vol. 28, pp. 372-381.

Dworkin G. (1988), *The Theory and Practice of Autonomy*, Cambridge, Cambridge University Press.

– (2020), "Paternalism", in E.N. Zalta (ed.) (2020), *The Stanford Encyclopaedia of Philosophy*, https://plato.stanford.edu/archives/sum2020/entries/paternalism/.

Epifani S. (2020), "Pedinamento digitale e democrazia della sorveglianza", in A. Campi (ed.), *Dopo: Come la pandemia può cambiare la politica, l'economia, la comunicazione e le relazioni internazionali*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 59-69.

French M., Guta A., Gagnon M., Mykhalovskiy E., Roberts S.L., Goh S., McClelland A., McKelvey F. (2020), "Corporate Contact Tracing as a Pandemic Response", *Critical Public Health*, Doi: 10.1080/09581596.2020.1829549.

Giubilini A. (2020). "An Argument for Compulsory Vaccination: The Taxation Analogy", *Journal of Applied Philosophy*, vol. 37, n. 3, pp. 446-466.

Gostin L.O., Friedman E.A., Wetter S.A. (2020), "Responding to Covid-19: How to Navigate a Public Health Emergency Legally and Ethically", *Hastings Center Report*, vol. 50, n. 2, pp. 8-12.

Governo italiano (2020), *Coronavirus Misure del Governo*, www.governo.it/it/coronavirus-misure-del-governo.

Jasanoff S. (2009), "The Essential Parallel between Science and Democracy", *Seed Magazine*, https://classes.matthewjbrown.net/teaching-files/svd-phd/4-democracy/Jasanoff%20-%20The%20Essential%20Parallel%20Between%20Science%20and%20Democracy%20§%20SEEDMAGAZINE.COM.pdf.

Liberatore A., Funtowicz S. (eds) (2003), ""Democratising' Expertise, 'Expertising' Democracy", *Science and Public Policy*, vol. 30, n. 3, pp. 146-232.

Lucivero F., Marelli L. *et al.* (2021), "Normative Positions towards Contact Tracing Apps: Findings from a Large-scale Qualitative Study in Nine European Countries", *Critical Public Health*, forthcoming.

Marelli L., Lievevrouw E., Van Hoyweghen I. (2020a), "Fit for Purpose? The GDPR and the Governance of European Digital Health, *Policy studies*, vol. 41, n. 5, pp. 447-467.

Marelli L., Testa G., Van Hoyweghen I. (2020b), *Big Tech Platforms in Health Research: Re-purposing Big Data Governance in Light of the GDPR's Research Exemption*, SSRN 3712168, 2020.

Manzotti R. (2020), "#iostoacasa: come la paura e la mancanza di ragione uccidono la libertà e la democrazia", *LeoniBlog*, https://www.leoniblog.it/2020/04/08/iostoacasa-come-la-paura-e-la-mancanza-di-ragione-uccidono-la-liberta-e-la-democrazia/.

Migone A.R. (2020), "The Influence of National Policy Characteristics on Covid-19 Containment Policies: A Comparative Analysis", *Policy Design and Practice*, vol. 3, n. 3, pp. 259-276.

Mill J.S. (1991), *On Liberty* [1859], ed. J Gray, G. Smith, London, Routledge.

Moroni C. (2020), "Opinione pubblica e pandemia: cosa resterà delle distorsioni causate dal Covid-19", in A. Campi (ed.), *Dopo: Come la pandemia può cambiare la politica, l'economia, la comunicazione e le relazioni internazionali*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 167-175.

Nuffield Council of Bioethics (2020), *Ethical Considerations in Responding to the Covid-19 Pandemic*, https://www.nuffieldbioethics.org/assets/pdfs/Ethical-considerations-in-responding-to-the-COVID-19-pandemic.pdf.

Palano D. (2020), "La democrazia e il contagio globale", in A. Campi (ed.), *Dopo: Come la pandemia può cambiare la politica, l'economia, la comunicazione e le relazioni internazionali*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 25-35.

Parker M.J. *et al.* (2020), "Ethics of Instantaneous Contact Tracing Using Mobile Phone Apps in the Control of the Covid-19 Pandemic", *Journal of Medical Ethics*, vol. 46, n. 7, pp. 427-431.

Pasquale F. (2015), *The Black Box Society*, Cambridge, Harvard University Press.

Pellegrino G. (2020a), "Lo stato di emergenza e lo stato di eccezione: una teoria liberale", *LUISS Open*, https://open.luiss.it/2020/04/11/lo-stato-di-emergenza-e-lo-stato-di-eccezione-una-teoria-liberale/.

– (2020b), "Tracciamento e discriminazione", *il Mulino*, https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:5162.

Pollo S. (2020), "Parlare del virus in democrazia", *il Mulino*, https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:5046.

Reichlin M. (2020), "Post-coronial Studies. Il diritto alle cure a la responsabilità per la salute", *Labontblog*, https://labontblog.com/2020/07/08/post-coronial-studies-il-diritto-alle-cure-a-la-responsabilita-per-la-salute/.

Riva N. (2020), "Introduzione", in N. Riva (ed.), *L'antipaternalismo liberale e la sfida della vulnerabilità*, Roma, Carocci, pp. 9-11.

Sala R. (2019), "Modus Vivendi and the Motivations for Compliance", in J. Horton, M. Westphal, U. Willems (eds), *The Political Theory of Modus Vivendi*, Heidelberg, Springer International Publishing, pp. 67-82.

– (2020), "Post-coronial Studies. Politiche di restrizione: un attacco alla democrazia?", *Labontblog*, https://labontblog.com/2020/07/02/post-coronial-studies-politiche-di-restrizione-un-attacco-alla-democrazia/.

Sanchini V. (2015), "Bioethical Expertise: Mapping the Field", *Biblioteca della libertà*, vol. 50, n. 213, pp. 43-61.

Sanchini V., Marelli L. (2019), "Data Protection and Ethical Issues in European P5 eHealth", in G. Pravettoni and S.M. Triberti (eds), *P5 eHealth: An Agenda for the Health Technologies of the Future*, Springer International, pp. 173 ss.

Savulescu J., Cameron J. (2020), "Why Lockdown of the Elderly is not Ageist and Why Levelling Down Equality is Wrong", *Journal of Medical Ethics*, vol. 46, pp. 717-721.

Savulescu J., Persson I., Wilkinson D. (2020), "Utilitarianism and the Pandemic", *Bioethics*, vol. 34, n. 6, pp. 620-632.

Shachar C., Rubinstein Reiss D. (2020), "When Are Vaccine Mandates Appropriate?", *AMA Journal of Ethics*, vol. 22, n. 1, pp. E36-42.

Sharon T. (2016), "The Googlization of Health Research: From Disruptive Innovation to Disruptive Ethics", *Personalized Medicine*, vol. 13, n. 6, pp. 563-574.

– (2020), "Blind-sided by Privacy? Digital Contact Tracing, the Apple/Google API and Big Tech's Newfound Role as Global Health Policy Makers", *Ethics and Information Technology* (online first), https://doi.org/10.1007/s10676-020-09547-x.

Snowdon C. (2020), "The Risk in a Second Lockdown is Clear", *The Critic*, September 22nd, https://thecritic.co.uk/the-risk-of-a-second-lockdown-is-clear/.

Tallacchini M.C. (2019), "Vaccini, scienza, democrazia", *Epidemiologia & Prevenzione*, vol. 43, n. 1, pp. 11-13.

– (2020), "'Preparedness' e coinvolgimento dei cittadini ai tempi dell'emergenza: Per un diritto collaborativo alla salute", *Epidemiologia & Prevenzione*, vol. 44, n. 2-3, pp. 114-119.

Thomasma D.C., Pellegrino E.D. (1988), *For the Patient's Good: The Restoration of Beneficence in Health Care*, Oxford, Oxford University Press.

World Health Organization (WHO) (2020), *Coronavirus Disease (Covid-19) Advice for the Public: When and how to Use Masks*, www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/when-and-how-to-use-masks.

Zuboff S. (2019), *The Age for Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, London, Profile Books.

Gloria Zuccarelli

Illegal Immigration and Refugeehood at the Time of Covid-19: Rethinking Amnesties and Closed Borders

1. Introduction

On June 24, 2020, the European Commission gave a notice stating that "The Covid-19 pandemic has impacted procedures to apply for and obtain residence and work permits, as government offices have reduced their services or closed during this time […] and economic uncertainty related to the pandemic may have an impact on demand for work permits".[1] The same source recognized the existence of an increase in discriminatory and violent acts against immigrants and people of foreign ethnic backgrounds. Moreover, the condition of invisibility that characterizes illegal immigration[2] makes difficult to track the disease among this group (Pelizza *et al.* 2020).

This paper is meant to address the subject of illegal immigration and refugeehood in Europe during the Covid-19 pandemic,[3] a topic that has been largely put in the background of public discourse. It does so by discussing and defending two theses. The first is that Member States, at least during the Covid-19 pandemic,[4] ought to regularize illegal immigrants, by the tools of amnesties and sanatoria.

---

[1] Retrievable at https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/Covid-19s-impact-on-migrant-communities.

[2] Meaning that states do not know their exact numbers, nor where they are or live.

[3] Covid-19, or Coronavirus Disease, or Sars-CoV-2 is an infectious disease caused by a newly discovered coronavirus that causes respiratory and other symptoms. At the time the paper is written, there is no specific treatment (WHO 2020a) and vaccines are being tested (WHO 2020a).

[4] In the *EU context*, a regularizing state procedure by which illegally staying third-country nationals are awarded a legal status.

Biblioteca della libertà, LV, 2020
maggio-agosto, n. 228 • ISSN 2035-5866
DOI 10.23827/BDL_2020_2_7
Nuova serie [www.centroeinaudi.it]

This holds true for all of the irregular immigrants that would already be in Europe when this decision would be made. I also argue that the same Member States, due to the pandemic, are justified and even morally required to exclude would-be immigrants, and even to suspend new asylum applications for potential would-be refugees illegally entering EU Member States.[5]

There are four premises behind this non-ideal and public interest-focused approach: the first is that, during emergencies, states can take urgent and coactive decisions (Dyzenhaus 2017), even if the citizens are not fully represented by them. The second is that the Covid-19 pandemic constitutes an emergency that allows states to take coercive actions even with reduced democratic representation. During the first European outbreak, the pandemic has had the most severe impact in Spain, Italy, Germany and France.[6] Nonetheless, this paper will not address just these four countries, for the simple reason that it is not predictable where the next outbreaks will be and how the spread of the disease will evolve in the next months. At the time this paper is written, the second outbreak is also hitting Austria, Belgium, and other European countries. Therefore, the third premise is that I suggest we look at the European Union as the ultimate coercive supranational authority rather than leaving choice and responsibility to single Member States. The fourth premise gives an explanation to the decision to consider illegal immigrants and asylum seekers as only partly part of the same arguments.

The first thesis proceeds by way of two arguments that appeal to morality and to the public interest constraint (Duff 2018) that states need to meet. The morality argument recognizes the right of the irregular immigrants and asylum seekers as an extreme vulnerable group to be protected on two levels. First, to be protected from the epidemic, which represents a condition that exacerbates their vulnerability (IOM 2020; Sanchez, Achilli 2020), and second, by the exploitation that may follow from such a period of severe crisis. The public interest-based argument supports the idea according to which regularizing all the immigrants through amnesties (Epstein, Weiss 2001) is necessary to benefit

[5] In the course of the paper, I will refer to them as *potential/alleged* asylum seekers or *potential/alleged* refugees. This formula indicates those people who enter the EU territory illegally and, only after arriving in that territory, ask for international protection.

[6] As of 28th June 2020, data available at https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-n-cov-eueea.

and protect the whole European community, by facilitating the tracking of the contagion, in order to contain it. Indeed, the EU Member States and the European Union should have the ultimate duty of promoting social protection.[7] The reason why EU Member States ought to use long term solutions, such as amnesties and sanatoria, as a tool for dealing with irregular migrants and not, for example, temporary regulations, is that this emergency is likely to last over time, and we cannot know exactly how much time. This uncertainty element makes amnesties the best tool available for states to face this issue, because it represents a long-term solution that in this case is preferable to a short-term one, like temporary work permits. This consideration has moral and practical implications. On the one hand, countries would not be exploiting migrants only for a limited period of time and then reject them when the pandemic concludes. On the other hand, illegal migrants would not choose to go public by making themselves trackable if they knew that this would make them vulnerable to repatriations and/or detention in future.

The second thesis supports the idea that these countries have the right to exclude would-be immigrants and refugees (Fine 2013; Wellman, Cole 2011), but they are also required to close their borders to those who enter European territories illegally until the emergency has been contained. The argument is, once again, twofold. Firstly, the fact that these states are justified in excluding would-be immigrants is an argument that appeals to the right of a state to close its borders. In this case, it applies also to potential refugees and asylum seekers because of the emergency situation that Europe is living through (Miller 2016). This does not apply to refugees and asylum seekers legally border-crossing. In the second place, the paper will proceed by supporting the thesis according to which EU Member States have the duty to close their borders, again by appealing to the public interest constraints and special obligations that a democratic state needs to meet. For there is the risk of new sites of contagion and creating new 'invisible' illegal migrants.

---

[7] As stated by the European Commission in the *European Pillar of Social Rights*, retrievable at https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en.

2. Premises

I shall make explicit four premises.

(A) Unlike the Lockean position (Locke 1988), this paper does not argue that in a state of emergency the sovereignty comes before the law and, therefore, cannot be constrained by the law. Quite the opposite. During emergencies, I argue that states can take urgent and coactive decisions, even if the citizens are not fully represented by those actions. This means both that states are *allowed* by international law to use emergency powers (OHCHR 2020a) and sometimes even by constitution (Binder *et al.* 2020), and that the same states are *justified* in doing so (Armitage 2002; Dyzenhaus 2017; Rossiter 2017). After the declaration of an emergency, a state creates a new normative order in which governments "May act in ways that in ordinary times would be illegal", and may also "Claim legal authority to operate outside of the law, if one understands law to mean the rule of law as it applies in ordinary situations" (Dyzenhaus 2017, 804). This cannot mean the suspension of all human rights. The coercive power needs to be proportionate to the threat faced and "Emergency powers should be used with the parameters provided by international law" (OHCHR 2020b).

(B) The Covid-19 pandemic constitutes an emergency that allows states to take coercive actions even with reduced democratic representation. On the one hand, *de facto*, Member States' governments have already adopted emergency measures that also include migration policies (Binder *et al.* 2020) and, therefore, nothing prevents the implementation of new and more substantive measures.[8] On the other hand, the reason why the Covid-19 pandemic can be considered an issue that justifies emergency measures should be obvious if we analyze the severe consequences it has been having on the population and on the states. A high mortality rate especially in older populations[9] and a severe impact on states' health care

[8] Just few examples: Italy has declared the state of emergency on January 31st, 2020 (Binder *et al.* 2020); France declared on March 18th, 2020 the state of health emergency (Momtaz 2020); Spain declared the state of emergency on March 14th, 2020 (Colson 2020).

[9] According to the John Hopkin University's Coronavirus Resource Center, the mortality rate in Italy is around 13,9%, in Spain 8,3%, in France 12% and in Germany

services – to the point of potential collapse – are just two examples of this (Bloche, Wikler 2020; Horowiz 2020; WHO 2020b).

(C) In this paper I suggest that the single EU Member States – only until the state of emergency related to the Covid-19 pandemic is concluded – should not be allowed to take autonomous decisions in regard of migration policies. For the European Union should be considered as the ultimate coercive authority. Naturally, the design of the EU and of the European Parliament does not permit to take direct decisions on behalf of single sovereign countries. Therefore, this paper does not go so far as to refer to the EU as a supranational entity with identical power of sovereign countries, and *over* sovereign countries. Nonetheless, it would be able to intervene coercively by the means of sanctions or incentives to pursue the policies of amnesties and closed borders that this paper is arguing for. Moreover, I prefer to focus on the EU as a kind of coherent political unit rather than single Member States, because I consider the urgent need of a common plan to face both the Covid-19 pandemic and irregular migration. There are at least two alternatives to this approach. The first is to consider the European Union a supranational entity that takes the power over its sovereign countries. The second is to leave all the decisions to Member States. Both these alternatives, I argue, are to be discarded, in terms of efficiency and fairness. In terms of fairness, to leave each Member State free to choose for its own nation in terms of immigration policies leads to national egoisms even in emergency-free times. Now, during this emergency, this option would leave countries of arrival alone in managing the situation. Moreover, focusing on single Member States would create difficulties for the argument, namely the Dublin agreements and other kinds of state obligations towards the EU. On the other hand, a focus on the European Union as a supranational entity with identical power of sovereign countries, and even *over* sovereign countries, would be problematic to implement because the EU is not equipped for such a series of actions at the moment. It is more equipped to put in place a policy of heavy sanctions and incentives to pursue a common plan in terms of immigration policies.

4,1%. Data retrievable at https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality (last update: 17th August 2020).

In conclusion, it is the EU that should have the final say, declare a binding state of emergency and make the program that I am going to defend in the forthcoming pages an obligation for single Member States.

(D) The fourth premise regards the juxtaposition of the group of irregular migrants[10] and of the group of asylum seekers.[11] It may seem that this paper treats them as a single group, but it does not. There are important practical and normative differences between the group of asylum seekers and the one of irregular migrants. However, I decided to put them together in the forthcoming arguments because in some cases the two groups have overlapping experiences. Moreover, the boundaries between these two groups often fade over time. For further information on the ways that the experiences of these two groups overlap, please refer to the next paragraph. Here I would like to focus here on what I mean by saying that the boundaries between the irregular migrants and asylum seekers groups sometimes fade over time. Recalling the definition given in the footnote, an irregular migrant is one person that transits or arrives in a foreign country by irregular or illegal means without carrying valid documents. As the European Parliament recognizes, asylum seekers' entry "Into EU territory is usually irregular, due to a lack of necessary documentation and/or the use of unauthorized border-crossing points".[12] Furthermore, once a state rejects their asylum application and appealing is not an option anymore, asylum seekers receive the expulsion letter. If the asylum seeker does not leave the country when given notice, then that individual turns into an illegal migrant. This considered, and being aware of the existing oscillation between them, the paper will not treat asylum seekers and illegal migrants as a single group.

---

[10] I use the terms 'illegal', 'irregular' and 'undocumented' synonymously when referring to migration. For an illegal migration is "The movement of a person to a new place of residence or transit using irregular or illegal means, without valid documents or carrying false documents" (European Commission, 'Irregular migration', *Migration and Home Affairs – Glossary*, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/irregular-migration_en).

[11] An asylum seeker is "A non-EU national or a stateless person who has made an application for asylum in respect of which a final decision has not yet been taken" (European Commission, 'Asylum seeker', Migration and Home Affairs – Glossary, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/asylum-seeker_en).

[12] See https://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/migration/public/?page=intro.

3. Two arguments in favor of long-term amnesties

The thesis defended here refers to immigrants illegally staying in a European country at the time of Covid-19, and asylum seekers either waiting for an answer to their application or appealing to a negative answer. For irregular migrants, this paragraph defends the idea that there are two arguments in favor of long-term amnesties. The same two arguments are used for defending the idea that asylum procedures should not be suspended for those applicants who are in the European territory. If the application succeeds, the asylum seeker becomes a refugee. If the applicant is rejected even on appeal, then he becomes an irregular migrant, who falls within the policy of sanatoria. This means that also all detention centers designed and implemented for illegal immigrants ought to be closed, and people who are detained ought to be released and regularized. I argue that EU Member States have the duty to regularize those immigrants not just for a limited period of time, but rather on a long-term horizon. The only policy that can guarantee a sufficient long-term solution for this issue is the tool of legalizations, amnesties, and long-term regularization programs.

The terms regularization program, regularization drive, amnesty and legalization are used similarly. They all refer to a process by which a country allows aliens in an irregular situation to obtain legal status in the country. Typical practices include the granting of a regularization (also known as legalization or amnesty) to aliens who have resided in the country in an irregular situation for a given length of time, fulfill certain requirements (such as employment and no criminal record) and are not otherwise found inadmissible. (Sunderhaus 2007)

Only the first part of this definition is considered valid here. Although in normal circumstances[13] it makes sense to put some limits on the people who are allowed to be legalized and regularized, namely no criminal record or employment, I find that these requirements are no longer admissible now, at the time of Covid-19. There are two main arguments in defense of this thesis, both answering to the question: Why states ought to regularize, in a long-term horizon, all illegal migrants? The first argument relies on morality

[13] By 'normal circumstances' I mean times where there are no states of emergency and, in particular for the purposes of this paper, when there is no Covid-19 pandemic going on.

and on the natural duties that we owe to persons simply *qua* persons (Jeske 2019). The second is a public interest-based argument.[14] I will discuss both in that order.

First, what does it mean to make an argument based on morality and acting morally? Moral reasoning is a kind of practical reasoning. And it is a type of reasoning[15] that is directed towards deciding what to do and that, specifically, "Involves forming judgments about what one ought, morally, to do" (Richardson 2018). So, the question becomes: What are the policies EU Member States ought, morally, to implement with regard to irregular migrants and asylum seekers?

Before answering, I shall give an idea of the conditions under which asylum-seekers and irregular migrants are confined in EU during the pandemic. That is, what it means to be an irregular immigrant hiding from authorities and living in the streets. Or waiting in detention centers to be returned to the country of origin. Or an asylum seeker still waiting for an answer to the international protection application process. Or even appealing to a negative response. As the Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM)[16] recognizes, "Being undocumented in Europe today means being among those most exposed to Covid-19, and among the least protected" (PICUM 2020a, 1), and "For undocumented people, one of the most marginalized communities in Europe, the pandemic and the lockdown measures have exacerbated pre-existing conditions of social exclusion and deprivation" (PICUM 2020b). An example of the way

[14] This paper takes those two arguments as separate, primarily because I want to put the focus on the fact that the idea of regularizing immigrants is not only matter of justice toward them, it is also of interest of anyone who is part of the European community. Even though there are cases in which what is morally required and what a (democratic) state ought to do in order to satisfy the common good, or the public interest of its own citizens do overlap, there are also other cases where the public interest takes precedence over pure morality (an issue that will be revived in the forthcoming paragraph).

[15] Reasoning is defined as "Active or explicit thinking, in which the reasoner, responsibly guided by her assessments of her reasons and of any applicable requirements of rationality, attempts to reach a well-supported answer to a well-defined question" (Richardson 2018).

[16] PICUM is an NGO that aims at promoting human rights of irregular migrants in Europe. This is its website: https://www.google.com/search?q=picum&oq=picum&aqs=chrome.0.69i59j69i57j69i59j69i60l2.1159j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8.

that pre-existing conditions are exacerbated by the pandemic is given by FRA (The European Union Agency for Fundamental Rights). In its report, the agency (FRA 2020) noted that European detention centers in Cyprus, Italy, Greece, and Malta, as well as in informal camps in France are currently in deplorable conditions: they are overcrowded, a factor that makes the prevention of the infection impossible. The bulletin also warns, a lack of accurate information about Covid-19 and relative measures contribute to this situation across all Europe. Moreover, "In Italy, detainees started a hunger strike to protest against the risk of the virus spreading in the center […] In Belgium, some centers started releasing detainees" leaving them with no assistance and nowhere to go (*ibidem*, 9). The Council of Europe (2020) also recognizes the need for an alternative to detention centers, which should be closed. Besides, the number of asylum applications during spring 2020, when the pandemic was at its highest level, decreased by 90% compared to the pre-Covid level. On the one hand, this is due to the significant decrease of illegal border crossing, but, on the other hand, the reason relies also on the suspension of most of the procedures (EASO 2020).[17] In these regards, as UNHCR (2020) effectively states, "Where new asylum claims are not registered, people's stay is not regulated, and they have no access to basic assistance and health services".[18]

There is also another side to the story, that should be considered an important feature of illegal immigration in the EU. For illegal immigrants often work in our houses, in our farmlands picking up fruits, vegetables as well as working the land, and take care of our children along with the elderly (PICUM 2020a; 2020b). Let me begin with care workers. If they are illegally staying in the European territory, they do not work under contract. Therefore, during the Covid-19 outbreak and especially during this late winter and spring's lockdowns they were left at home, because they were not allowed to leave their homes to go to work in private houses, since, without a legal contract, they could not demonstrate the necessity of their movements, therefore risking heavy fines. Secondly, another particularly vulnerable group of workers is constituted by irreg-

[17] The acronym stands for European Asylum Support Office.

[18] See: https://www.unhcr.org/news/press/2020/4/5ea68bde4/coronavirus-unhcr-offers-practical-recommendations-support-european-countries.html.

ular immigrants working in farmlands. For agriculture is among the economic sectors in Europe that depends most heavily on the exploitation of undeclared labor, especially for seasonal activities of irregular migrants (European Commission 2017). On June 1st, Italy initiated amnesties for irregular migrants in order to facilitate care work and work in farmlands, since there was the fear of a lack of labor force in these two fields. In particular, it was feared that Italian agriculture would suffer severe damage without enough workers to distribute vegetables and fruits (Borrillo 2020; Giuffrida 2020; Jattoni Dall'Asén 2020; Tomasello 2020). Even though this measure can be considered a positive example of good intentions, in fact it was a failure: in a country where immigrants in an irregular position are estimated to amount at 600,000, only 80,000 have applied, 88 per cent of whom are care workers (Coluzzi 2020). Thus, farm laborers are the largely absent from this measure. This measure was a failure caused by the decision of leaving the responsibility of application for regulations to employers, the same employers that were exploiting them (*ibidem*).

It now shall appear clear that these two groups, irregular migrants and asylum seekers, are very vulnerable to lack of information, prevention, and therefore to infection, adequate treatment and exploitation (Cham 2020; Jauhiainen 2020; Nanthini 2020). I argue now it is a moral duty to protect the vulnerable ones, because vulnerability gives rise to moral obligations (Mackenzie *et al.* 2014). I embrace here the line of thought of Goodin (1985), who argued that vulnerability is itself a primary source of moral obligations, and I disregard the idea of vulnerability as a "Signal that alerts us to obligations arising from other moral claims, such as those of harm or need" (Mackenzie *et al.* 2014). I find, indeed, that it does not suit the argument defended in this paper. For it is not important that every irregular migrant and asylum seeker actually suffer from harm and are in desperate need. In order to be subjects of moral obligations it is sufficient that they are particularly *vulnerable* to harm and need, and that they will probably suffer from it. It is their vulnerability that gives rise to the Communitarian responsibility of protection, not the actual amount of harm and need, which, by the way, is difficult to measure.[19] Thus, Mem-

[19] A difficulty would be where to track the line between the 'acceptable' amount of harm and, instead, the amount of harm that makes states' obligations arise.

ber States have the duty to protect the vulnerable "As a matter of protecting those people whose vital interests – food, clothing, adequate shelters, self-respect and civil liberties – are vulnerable to our choices and actions" (Goodin 1985). Irregular migrants and asylum seekers fall perfectly well into this characterization. Vulnerability is a relational concept. It implies that some agents (a person, a state, a metaphorical notion as a particular action) can cause or prevent this harm. Therefore, it means that the duty to protect the vulnerable, in this case irregular migrants and asylum seekers, arises when the harm to be protected from is avoidable because it depends on the choices of some other agents. This is particularly true when it comes to health emergencies, which more than anything else have uncovered and reminded us of the overall human vulnerability to threat and harm. Although it is true that nobody, nor any rule or policy is capable of making sure that EU residents do not get infected by the Sars-CoV-2 virus, the consequences of neglection in protecting the irregular migrants and asylum seekers are avoidable. Vulnerability arising from overcrowded detention centers as well as refugee camps is avoidable by releasing irregular migrants from detention centers and by opening more refugee camps.

In case of a third outbreak and new lockdowns across European countries in early 2021,[20] which would lead to new restrictions in movements, it is also avoidable to reduce irregular care workers to extreme poverty, by providing them the possibility to work under contract and to prove the necessity of their movements, in case for example they assist elderly people. The elimination of the irregular work force would also reduce the exploitation of farm laborers, which has been exacerbated by the emergency (Coluzzi 2020). As Goodin (1985) stated, vulnerability is an agent and object specific notion: in this paper, the objects of vulnerability are asylum seekers and irregular migrants, and the agents, who can choose to perpetrate or act on it, are the EU Member States. Besides, to argue that Member States have the duty to act on irregular migrants and asylum seekers' vulnerability – which is grounded

[20] At the time this paper was written, EU Member States are living through the second wave of contagion and many of them are experiencing new lockdowns and restrictions of movement (Amaro 2020). This said, many virologists and politicians predict a third wave of contagion and new restrictions of movement between February and March 2021. See: https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2020/11/19/bertolaso-tra-febbraio-e-marzo-terza-ondata-Covid_5e3df345-5141-4aea-a9d7-54303be3c7e7.html.

from their vulnerability itself – means to state that Member States can be *responsible* for their choices and their actions. It may appear trivial to remind the reader that protecting asylum seekers and refugees is a primary responsibility of the states that signed the 1951 Geneva Convention, but people whom have had their asylum applications rejected are under the responsibility of protection of their basic human rights of the state they are residing in,. Besides, if it is true that "The duty to protect the vulnerable falls on anyone who is in a position to assist but most especially on those to whom a person is most vulnerable" (Mackenzie *et al.* 2014, 13),[21] it is a duty of EU Member States to protect irregular migrants and asylum seekers, because they are extremely dependent on them and vulnerable to their actions as well as choices.

The second argument in defense of massive use of amnesties for irregular immigrants and asylum seekers relies on the public interest constraint that a democratic state needs to address. As recognized by Douglass (1980), the notion of public interest emerged from the concept of 'common good' as an innovation of liberalism. Even though the two concepts are commonly considered as overlapping, the scholar wants to draw a distinction between them. The common good has historically been considered as the ultimate goal of a state. However, this concept not only has a political meaning, narrowly speaking, but also consists in promoting human well-being, and the government is a mean to obtain that. Moreover, Douglass says that the *common* is used to indicate a community rather than a collection of individual goods. The public interest notion, on the other hand, carried individualist connotations. Brian Barry (1965) defined the public interest as the interests shared by all members of society in their roles as citizens. Therefore, here, I use the two terms interchangeably, since they are both political ideas at their core and because, for the case I am considering in this paper, the public interest of states *is* the common good. In other words, what is in the interest of each EU Member State, as democratic states in relation to one another and with their citizens, coincides with the common good they should be willing to pursue. In this sense, members of the EU have a special obligation to care about what is in the interest of one another in virtue of the fact that they stand in a certain relationship (Waheed 2018).

[21] See also: Goodin 1985 and Fineman 2010.

Therefore, the original question becomes: What kind of migration policy would better serve the public interest of EU Member States' residents? During the Covid-19 pandemic the public interest of EU Member States should be – among others – (a) to protect their citizens from the infection and from threats to social order, (b) to face economic difficulties and (c) to promote welfare. Migration policies can affect, for better or worse, all these three elements. Therefore, I argue, long-term amnesties and policies of regulation can affect them positively. I will survey how right here.

(a) Covid-19 causes sever health consequences to the population and, therefore, states need to put up every possible measure to contain the infection. I quote here the effective statement by the NGO Amnesty International (2020a): "Overcrowded camps and detention centers will become new epicenters unless urgent action is taken". It appears clear that if refugee camps and detention centers turn into Covid-19 clusters every citizen and the whole European community would be affected. I do not concentrate too much on this aspect, since it appears trivial the danger that comes from not being able to properly manage these shelters. Therefore, a policy of amnesties to all irregular immigrants would mean the possibility of releasing the administratively detained irregular migrants from detention centers – since these would be closed. Moreover, this would also mean the end of the issue of overcrowded camps, where asylum seekers are currently waiting for a response for their application or their appeal.[22] In order to serve this purpose, detention centers could be converted into new refugee camps: the more structures there are, the less they will be overcrowded. Moreover, migrants illegally present in European territory would have no reason to hide from the authorities anymore, which would facilitate the overall tracking of the infection. In Italy, it is estimated that in 2017 illegal migrants present in the territory amounted between 500,000 and 700,000 (Montrella 2019) and, in 2019, at 562,000.[23] During a health emergency more than ever, invisible

[22] Obviously, there is also the need of other measures for ensuring that these people have somewhere to go and to live, a specific program of work etc. however, this goes further the purposes of this paper and it will not be addressed.

[23] https://www.ismu.org/comunicato-stampa-xxv-rapporto-ismu/.

illegal migrants that are nearly impossible to track and the fear that this can bring to the established population can seriously endanger the delicate equilibrium of social order, especially if combined with a delicate topic like migration. Moreover, prostitutes working on the streets or at home, whether ciswomen or transgender, are for a large part constituted by migrants illegally present in the European territory and often also trafficked (Crowhurst 2012; Massari 2009; Robinson 2006). Giving them the possibility to stay legally in European countries would make it easier for them to have access to health care services and swabs. This would also provide additional protection to the nearby citizens and residents.

(b) There is a need to face the severe economic crisis caused by lockdowns, social distancing and restriction of movements. Legalizing irregular immigrants will for sure not save Europe from the economic crisis, but it can meliorate some issues related to seasonal working necessities. According to the European Commissioner for Jobs and Social Rights Nicolas Schmit, "Each year, hundreds of thousands of seasonal workers help to underpin hugely important sectors of the EU's economy, such as food and agriculture" (European Commission 2020).[24] This spring and summer, as already noted, Italian agriculture was in peril. Indeed, Italy was at risk of throwing away huge amounts of fruits and vegetables without being able to distribute them, due to the fact that there would have been nobody to pick them up, which would have worsened the effects of the shutdowns (Giuffrida 2020; Jattoni Dall'Asén 2020; Tomasello 2020). That is why the country thought it would have been useful to give massive amnesties to irregular migrants, even with the limits already highlighted. With good management of this tool there would be more low-cost regular labor. For it means that the agricultural necessities would be met and illegal employment, which is damaging for the welfare system, would be more efficiently faced.

(c) Care work constitutes an invisible, yet essential welfare, that in Italy consits 70% of foreigners, mostly from Ukraine, Philippines, Moldova and Peru. It is estimated that there are over one million caregivers irregularly working in Italy this year (Ambrosini 2020).

[24] See the press release: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1342.

> Many caregivers working in Europe are undocumented migrants or migrants working illegally, "Because employment within private households can easily be concealed, migrants in an irregular situation are often found among home-based workers" (King-Dejardin 2019, p. 7). The problem is that during the lockdowns experienced in spring and fall across Europe, this work could not be concealed as easily as before. Under restrictions in freedom of movement and the prohibition to leave their houses, those migrants in irregular situations lost their jobs, and families in the need for caregivers for children or the elderly were deprived of essential help. During the second wave and the subsequent second series of lockdowns of this autumn, as it was feared, the problem recurred. The same would likely happen during the predicted third wave. We can face this issue by permitting care workers to show a regular contract that demonstrates that their movements are necessary. Evidently, those irregular immigrants who would not have a regular income even after the sanatoria policy is in place, would be entitled to financial support for which targeted economic measures would be needed.

In conclusion, there are two main arguments in favor of amnesties. The reason why I suggest maintaining a distinction between long term solutions for irregular migrants and the recognition of the status of refugees for asylum seekers – rather than amnesties for both groups – relies on the peculiarity of asylum claims. In particular, I recognize the centrality of the principle of non-refoulment – stated under the 1951 Geneva Convention [25] – that forbids states to return refugees to their home countries where they would be at risk of persecution, a type of protection that is not ensured by amnesties. The need for long term solutions is grounded in the acknowledgment that we do not know how long this health emergency will last, even though we do know that it is likely it will last over time.[26]

---

[25] "No Contracting State shall expel or return ('refouler') a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his [or her] life or freedom would be threatened on account of his [or her] race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion" (UNHCR 1951, Article 33(1)).

[26] See https://news.un.org/en/story/2020/08/1069392.

4. The right and duty to exclude: what is owned to citizens?

The second thesis that this paper defends regards would-be immigrants and asylum seekers. Again, this argument is twofold: on the one hand, in times of emergency EU Member States *have the right* to close their borders and to suspend asylum applications to those who illegally enter the EU territory; on the other hand, they *ought to* do so. By the phrase *until the emergency is over*, I mean until the state of emergency is declared to be over. That is, until there is a speech act[27] that declare the end of the Covid-19 emergency.

The first part of the argument, that Member States have the right to close their borders, is a largely addressed field and, therefore, I will spend less time on it. It is certainly not new to argue that a sovereign state has the right to exclude would-be immigrants (Miller 2005; Miller 2008; Miller 2016; Fine, Sangiovanni 2014). It is a given that most of the normative literature on closed borders refers to economic migrants, or at least excludes the category of forced migrants and refugees (Fine 2013; Fine, Sangiovanni 2014), since it is largely recognized that states have more stringent obligations toward refugees and asylum seekers than toward economic migrants (Miller 2016). However, only a few scholars have extended this right to them even when it comes to state of emergency situations (Ekins 2019; Wellman, Cole 2011). Instead, other authors give hints for a closed border argument applied to would-be asylum seekers during emergencies. For example, in his recent work *Strangers in our Midst*, David Miller (2016), in defending the closed borders arguments, still maintained that it is harder, if not impossible, to justify the exclusion of refugees. Nonetheless, he stressed out how the obligation to rescue or carry out rescues for a state is not illimited and unconditional. Accordingly, "The duty that is imposed aims to safeguard the urgent interests of the victim without placing an unacceptable burden on the rescuer" (*ibidem*, p. 78). The point is precisely that. I now argue that Member States have the right and duty to not let them arrive in EU territory. In the case of

[27] As a very simplistic definition, a speech act is an action that is performed with the words, by the tool of speech itself (Austin 1975; Green 2007; Searle 1969). In this case, the EU by saying "The Covid-19-related state of emergency is over" is not only describing that there is no longer a health emergency going on, but it is also ceasing all the extraordinary measures that are in place.

the current Covid-19 pandemic, indeed, Miller's rescuer – EU Member States – would be carrying an unacceptable burden: the risk of an infection that becomes out of control. The point is not so much how many of the new arrivals are Covid-19 positive. That is to say that it is not necessary to the argument that the would-be immigrants and asylum seekers are an actual and demonstrated source of infection. It is sufficient that they significantly contribute to an overall confusion that would elevate the risk of an out-of-control contagion even further. Therefore, this risk does not rely so much on the numbers of Covid-19 positives among new arrivals, but rather on the risk of not being able to manage their reception or even the practical impossibility of managing their reception by following Covid-19 prevention guidelines. Indeed, at the height of the emergency, EU Member States cannot afford to create new invisibles, nor to have overcrowded camps or detention centers, for the reasons already explained above. As the European Parliament (2020) stressed, "The arrival of illegal immigrants with Covid-19 in Italy, Spain and Greece poses a risk to people's health and is causing social tensions"[28]. Would not it be enough if Member States opened new refugee camps? I would say that in times of emergency like the ones we are facing now, this idea that all Member States would be able and capable of setting in motion such policies is not realistic, due to economic and organizational limitations.

Following Fine and Sangiovanni (2014), who exclude refugees from their analysis, a state can justify the right to prevent would-be immigrants to enter its territory on the basis of four major grounds: the *freedom of association* argument, the *Kantian* argument, the *liberal nationalist* argument and the *special obligations* argument. Briefly, the first argument settles that states have a right of self-determination, right that includes the liberty to choose whom to associate with and, therefore, to exclude outsiders. The second argument assumes that "States have rights to control and regulate the territory over which they have jurisdiction, and then goes on to claim that this set of rights must also include the right to exclude" (*ibidem*, 200). The third argument values the special and distinctive connection that co-nationals have one another as well as their associated territory, and, therefore, they have the right to preserve their culture and their society. Moreover, the fellow

[28] See: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-004190_EN.html.

nationals have special obligations toward each other in virtue of being part of a certain community. The fourth and last argument "Claims that immigration can be restricted if it harms the domestic worse off" (*ibidem*, 205).

Thus, although arguing for the right and the duty of a state to reject would-be immigrants may seem trivial, the same cannot be said for potential asylum seekers and refugees. It is counterintuitive because there are special obligations toward them, precisely because of their condition of vulnerability, need and persecution. However, EU Member States have special obligations *also* to their citizens and, in general, to the people living within the European territory. It may seem that this argument is in contrast with the one based on a common-sense morality of the previous paragraph. I do not think so. While it is true that it may seem that morality suggests the EU to accept the most asylum seekers and potential refugees it can, given the dangers they face during the journey to Europe and in their home countries, there are two ways to tackle the problem. The first is to admit that even though there would be a moral obligation for EU Member States to admit would-be asylum seekers, admitting massive numbers of new arrivals would endanger European citizens, and that is unacceptable because of the special obligations EU Member States have toward their own. The balance tips in favor of internal special obligations. The second way to justify this kind of policy is to say that closing the borders to would-be asylum seekers illegally border-crossing at the heart of the Covid-19 emergency constitutes itself a moral obligation. I argue that if I adopt the argument according to common-sense morality used in the previous paragraph, this second way is not viable. For moral reasoning in a broad sense would tell us to protect the most vulnerable ones, and among this group there certainly are people risking death in the Mediterranean or while crossing land borders. A way to escape this issue may be to argue that only the people that are physically in the European territory are under EU Member States' responsibility, and this group does not include people trying to (often illegally) cross European borders. Accordingly, it is only residents who are vulnerable to the EU Member States' choices and actions, and it is only toward them that protection is due.

However, I find this line of reasoning fallacious. For all the 27 Member States have signed and rectified the 1951 Geneva Convention on refugees. It means that they do have responsibility toward whomever attempts to enter their borders, besides putting their lives at risk. As simple as that. More-

over, it is hard to justify the lack of responsibility toward potential refugees, at least for those who arrive from the Libyan coast. The European Union has indeed a clear responsibility toward the people escaping from infamous and inhuman Libyan detention centers, where people are starved, repeatedly raped and tortured (Amnesty International 2020b; Human Rights Watch 2020; Medecins sans Frontieres 2019). This is because at least one Member State – Italy – has been making and renovating agreements with the Libyan Coast Guard to hold migrants and to not make them leave toward the European coasts (Amnesty International 2020b; Human Rights Watch 2020).

The remaining option is the one according to which, during the Covid-19 state of emergency, when opting for trying to protect whomever is under their responsibility and EU residents,[29] EU Member States ought to put their residents first. This is because states have some specific and special obligations toward their residents, that are particularly relevant in times of emergency. As highlighted by Derek Parfit (1981):

Most of us believe that there are certain people to whom we have special obligations. These are the people to whom we stand in certain relations – such as our children, parents, pupils, patients, members of our own trade union, or those whom we represent. We believe we ought to help these people in certain ways. We should try to protect them from certain kinds of harm, and should try to give them certain kinds of benefit. Common-sense morality largely consists in such obligations. Carrying out these obligations has priority over helping strangers (Parfit 1981, 556).

Especially in times of emergency, EU Member States ought to comply to these obligations, protecting those whom they have a *special relation* with, before 'helping strangers', or to whom they still are in a relation. Recalling Fine & Sangiovanni's interpretation of the special obligation argument, the current immigration policy "Would in fact make the domestic worse off even worse off than they otherwise would have been absent that policy" (206). It is clear how uncontrolled immigration during Covid-19 pandemic would harm the EU domestics, for the reasons I gave previously: it would create new invisibles, it would make it even more difficult to track the contagion and it would

[29] The 'resident' category includes either citizens, those whom the amnesty policy applied and migrants that were already in a regular position before the advent of Covid-19 emergency.

create social tension.[30] The point is precisely that, given the peculiarity of the emergency, immigration during Covid-19 would not only harm the domestic worse-off, but everyone. This is because this is a health-related emergency, something everyone is exposed to. This associative duty is grounded on a contractarian and reversed Lockean kind of appeal to the notion of tacit consent in the political context (1988), in the sense that the European Union is obliged to comply with what is in the best interest of its residents. Hence, if it is true that an open immigration policy would damage European residents and that in time of emergencies the special obligations argument takes over pure morality, then it should appear clear that the EU Member States have the duty to close its external borders until the Covid-19 emergency is over.

I shall now make one important clarification. The arguments advanced in this paragraph apply only to economic immigrants and alleged would-be asylum seekers illegally border-crossing into European territory, and only them. My argumentation does not apply to asylum seekers *legally* border-crossing, by the means, for instance, of humanitarian corridors.[31] In this way, entrances are fixed quota and, therefore, more effectively manageable. It is, therefore, easier to imagine that controlled entrances do not contribute to that state of confusion that would contribute to making the state lose control over new arrivals.

5. Conclusions

This paper addressed the topic of immigration and refugeehood at the time of Covid-19. It did that by considering first the illegal immigrants and asylum seekers who are already present in the European territory and, second,

[30] Taking Italy as an example again, few episodes demonstrate that, despite the attempts of minimalization from the government, there are risks connected to the mishandling of the reception procedures. Check: https://www.ilmessaggero.it/italia/coronavirus_migranti_scappati_hotel_palermo_tunisini-5380771.html and https://bari.repubblica.it/cronaca/2020/08/07/news/matera_20_migranti_positivi_al_Covid_nel_centro_di_accoglienza_di_ferrandina_altri_14_sono_scappati-263986558/.

[31] Humanitarian corridors are an Italian reception program for asylum seekers and refugees. The list of possible beneficiaries of humanitarian corridors is screened by the Ministry of the Interior after receiving a first list of the cases most in need of protection. See: https://www.esteri.it/mae/en/politica_estera/temi_globali/diritti_umani/i-corridoi-umanitari.html.

by imagining a European policy of closed borders. Regarding the first issue – how to face the problem of people waiting for an answer to their asylum claims or already appealing to their answer and people irregularly present in the European territory – I advanced two arguments in favor of a policy of amnesties, that I argued to be necessary either from a common sense morality point of view and from a public interest-based argument. Both of these two arguments were consistent with the proposed solution. Afterwards, the paper addressed the problem of would-be immigrants and asylum seekers illegally border-crossing. For I argued that, given the nature of the emergency Member States are facing, the massive and uncontrolled arrival of new potential asylum seekers and immigrants would put an excessive burden on European residents. Therefore, the special obligations that the EU and the EU Member States have towards their residents overcome the common-sense morality that would suggest protecting all vulnerable people with whom there is some kind of relation and toward whom they have some level of responsibility. This is because the EU is in a special relation – an economic, social and coercive kinds of relation – that it does not have with 'strangers' such as foreigners attempting to enter its borders. Given that illegal border-crossing would put its residents in danger, the EU ought to close its external borders until the emergency is declared over.

References

Amaro S. (2020), "Europe's second wave shows signs of slowing after new lockdowns", *Cnbc*, https://www.cnbc.com/2020/11/17/Covid-19-infections-in-europe-appear-to-slow-down-after-new-lockdowns.html (last access: 19/11/2020).

Ambrosini M. (2020), "'Welfare invisibile'. L'effetto della crisi su colf, badanti, loro e nostre famiglie", *L'Avvenire*, https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/impariamo-la-lezione-del-welfare-invisibile (last access: 21/08/2020).

Amnesty International (2020a), "Global: Ignored by Covid-19 responses, refugees face starvation", https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/05/refugees-and-migrants-being-forgotten-in-Covid19-crisis-response/ (last access: 19/08/2020).

– (2020b), "Libya: Renewal of migration deal confirms Italy's complicity in torture of migrants and refugees", https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/01/libya-renewal-of-migration-deal-confirms-italys-complicity-in-torture-of-migrants-and-refugees/ (last access: 31/08/2020).

Armitage J. (2002), "State of Emergency. An Introduction", *Theory, Culture & Society*, vol. 19, n. 4, pp. 27-38.

Austin J.L. (1975), *How to do Things with Words*, Cambridge, Harvard University Press.

Barry B. (1965), *Political Argument*, London, Routledge & Kegan Paul.

Binder K., Crego M.D., Eckert G., Kotadinis S., Manko R., Del Monte M. (2020), *States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States*, Geneva, European Parliament.

Bloche G., Wikler D. (2020), "Could Coronavirus Cause the Collapse of our Health Care Financing System?", *Health Affairs*, https://www.healthaffairs.org/do/10.1377/hblog20200504.8791/full/ (last access: 18/08/2020).

Borrillo M. (2020), "Migranti, la regolarizzazione non è nei campi: l'88% è per colf e badanti", *Corriere.it*, https://www.corriere.it/economia/lavoro/20_luglio_02/migranti-regolarizzazione-non-campi-l-88percento-colf-badanti-eb7bb3b4-bc46-11ea-9bb1-38758c6ad564.shtml (last access: 29/08/2020).

Cham O.N. (2020), "Covid 19: The Welfare of Undocumented Migrants, Asylum Seekers and the Question of Return", *Institute for European Studies*, https://www.ies.be/content/Covid-19-welfare-undocumented-migrants-asylum-seekers-and-question-return (last access: 29/08/2020).

Colson T. (2020), "Spain Declares a State of Emergency after the Number of Coronavirus Cases Surged across the Country", *Business Insider*, https://www.businessinsider.com/coronavirus-Covid-19-spain-declares-state-of-emergency-deaths-italy-2020-3?IR=T (last access: 18/08/2020).

Coluzzi T. (2020), "Perché la regolarizzazione dei migranti di Conte e Bellanova è un grande fallimento", *Fanpage*, https://www.fanpage.it/politica/perche-la-regolarizzazione-dei-migranti-di-conte-e-bellanova-e-un-grande-fallimento/ (last access: 31/08/2020).

"Coronavirus, a Palermo migranti positivi fuggono dall'hotel" (2020), *Il Messaggero*, 1/08/2020, https://www.ilmessaggero.it/italia/coronavirus_migranti_scappati_hotel_palermo_tunisini-5380771.html (last access: 31/08/2020).

Council of Europe (2020), "Migrants, Refugees and Asylum Seekers Should not be Held in Detention Centers. Alternatives to Detention are Needed", https://www.coe.int/en/web/portal/Covid-19-migrants-refugees-and-asylum (last access: 20/08/2020).

Crowhurst I. (2012), "Caught in the Victim/Criminal Paradigm: Female Migrant Prostitution in Contemporary Italy", *Modern Italy*, vol. 17, n. 4, pp. 493-506.

Douglass B. (1980), "The Common Good and the Public Interest", *Political Theory*, vol. 8, n. 1, pp. 103-117.

Duff R.A. (2018), *The Realm of Criminal Law*, Oxford, Oxford University Press.

Dyzenhaus D. (2017), "States of Emergency", in R.E. Goodin, P. Pettit, T. Pogge (eds), *A Companion to Contemporary Political Philosophy* (eds), Oxford, Blackwell, pp. 804-812.

EASO (2020), *EASO Special Report: Asylum Trends and Covid-19*, n. 2, Luxemburg, Publications Office of the European Union.

Ekins R. (2019), "The State's Right to Exclude Asylum-Seekers and (Some) Refugees", in D. Miller, C. Straehle (eds), *The Political Philosophy of Refuge*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 39-58

Epstein G.S., Weiss A. (2001), "A Theory of Immigration Amnesties", *Iza, Discussion paper series*, n. 302, https://www.econstor.eu/bitstream/10419/21156/1/dp302.pdf (last access: 17/08/2020).

European Commission, "Irregular migration", *Migration and Home Affairs – Glossary*, https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/irregular-migration_en (last access: 19/08/2020).

– "Asylum seeker", *Migration and Home Affairs – Glossary*, https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/asylum-seeker_en (last access: 19/08/2020).

– (2017), *Illegal Employment of Third-Country Nationals in the European Union*, European Migration Network.

– (2020), *Coronavirus: European Commission Calls for Action in Protecting Seasonal Workers*, Brussels, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1342.

Fine S. (2013), "The Ethics of Immigration: Self-Determination and the Right to Exclude", *Philosophy Compass,* vol. 8, n. 3, pp. 254-268.

Fine S., Sangiovanni A. (2014), "Immigration", in D. Moellendorf, H. Widdows (eds), *The Routledge Handbook of Global Ethics*, New York, Routledge, pp. 193-213.

Fineman M.A. (2010), "The Vulnerable Subject and the Responsive State," *Emory Law Journal*, vol. 60, n. 2, pp. 251-275.

FRA (2020), *Migration: Key Fundamental Rights Concerns – Quarterly Bulletin*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Giuffrida F. (2020), "Il blocco del Coronavirus ruba braccia all'agricoltura, l'appello ai giovani per aiutare nei campi: in centinaia hanno già aderito", *Open*, https://www.open.online/2020/04/18/blocco-coronavirus-ruba-braccia-agricoltura-appello-giovani-centinaia-pronti-andare-campi/ (last access: 25/08/2020).

Goodin R.E. (1985), *Protecting the Vulnerable. A Reanalysis of our Social Responsibilities*, Chicago, The University of Chicago Press.

Green M. (2007), "Speech Acts", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, https://plato.stanford.edu/entries/speech-acts/ (last access: 19/08/2020).

Horowiz J. (2020), "Italy's Health Care System Groans Under Coronavirus – a Warning to the World", *The New York Times*, https://www.nytimes.com/2020/03/12/world/europe/12italy-coronavirus-health-care.html (last access: 18/08/2020).

Human Rights Watch (2020), "Italy: Halt Abusive Migration Cooperation with Libya. As Abuse Is Known, Material Assistance Makes Rome Complicit", https://

www.hrw.org/news/2020/02/12/italy-halt-abusive-migration-cooperation-libya (last access: 31/08/2020).

IOM (2020) "The impact of Covid-19 on Migrants Synthesis Analysis Drawing on IOM's World Migration Report Series", *Migration Factsheet No. 6*. Available at: https://www.iom.int/migration-factsheets (Last access: 17/08/2020).

Jattoni Dall'Asén M. (2020), "Coronavirus, a rischio la fornitura di frutta e verdura in tutta Europa. Ecco perché", *Corriere.it*, https://www.corriere.it/economia/consumi/20_marzo_27/coronavirus-rischio-fornitura-frutta-verdura-europa-ecco-perche-c0006bfa-702c-11ea-82c1-be2d421e9f6b.shtml (last access: 25/08/2020).

Jauhiainen J.S. (2020), "Biogeopolitics of Covid-19: Asylum-related Migrants at the European Union Borderlands", *Tijds. voor econ. en Soc. Geog.*, n. 111, pp. 260-274.

Jeske D. (2019), "Special Obligations", E.N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, https://plato.stanford.edu/archives/fall2019/entries/special-obligations/ (last access: 31/08/2020).

King-Dejardin A. (2019), *The Social Construction of Migrant Care Work. At the Intersection of Care, Migration and Gender*, Geneva, International Labor Office.

Locke J. (1988), *Two Treatises of Government*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mackenzie C., Rogers W., Dodds S. (2014), *Vulnerability. New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, New York, Oxford University Press.

Massari M. (2009), "The *Other* and her Body: Migrant Prostitution, Gender Relations and Ethnicity", *Cahiers de l'Urmis*, http://journals.openedition.org/urmis/787 (last access: 20/08/2020).

Medecins sans Frontières (2020), "Trading in suffering: detention, exploitation and abuse in Libya", https://www.msf.org/libya%E2%80%99s-cycle-detention-exploitation-and-abuse-against-migrants-and-refugees (last access: 31/08/2020).

Miller D. (2005), "Immigration: The Case for Limits", in A.I. Cohen, C.H. Wellman (eds), *Contemporary Debates in Applied Ethics*, Oxford, Blackwell, pp. 193-206.

– (2008), "Immigrants, Nations, and Citizenship", *The Journal of Political Philosophy*, vol. 16, n. 4, pp. 371-390.

– (2016), *Strangers in our Midst: The Political Philosophy of Immigration*, Cambridge, Harvard University Press.

Momtaz R. (2020), "French government declares state of sanitary emergency", *Politico.eu*, https://www.politico.eu/article/french-government-declares-state-of-sanitary-emergency/ (last access: 18/08/2020).

Montrella S. (2019), "I numeri sugli immigrati irregolari in Italia", *Agi*, https://www.agi.it/cronaca/immigrati_irregolari_clandestini_in_italia-6543060/news/2019-11-15/ (last access: 31/08/2020).

Nanthini S. (2020), "Impact of Covid-19: Can Irregular Migrants Cope?", Singapore, S. Rajaratnam School of International Studies.

OHCHR (2020a), "Covid-19: States Should not Abuse Emergency Measures to Suppress Human Rights – UN Expert", https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722 (last access: 18/08/2020).

– (2020b), "Emergency Measures and Covid-19: Guidance", https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_Covid19.pdf (last access: 18/08/2020).

Parfit D. (1981), *Prudence, Morality, and the Prisoner's Dilemma*, New York, Oxford University Press.

Pelizza A., Lausberg Y., Milan S., Open democracy (2020), "Come e perché rendere invisibili i migranti nei dati della pandemia", *Internazionale,* https://www.internazionale.it/opinione/annalisa-pelizza/2020/05/14/migranti-dati-pandemia (last access: 17/08/2020).

PICUM (2020a), "The Covid-19 Pandemic: We Need Urgent Measures to Protect People and Mend the Cracks in our Health, Social Protection and Migration Systems", https://picum.org/wp-content/uploads/2020/03/Covid-19-Statement-March-2020.pdf (last access: 19/08/2020).

– (2020b), "What's Happening to Undocumented People during the Covid-19 Pandemic?", https://picum.org/whats-happening-to-undocumented-people-during-the-Covid-19-pandemic/ (last access: 19/08/2020).

Repubblica (2020), "Matera, 20 migranti positivi al Covid nel centro di accoglienza di Ferrandina. Altri 14 sono scappati", https://bari.repubblica.it/cronaca/2020/08/07/news/matera_20_migranti_positivi_al_Covid_nel_centro_di_accoglienza_di_ferrandina_altri_14_sono_scappati-263986558/ (last access: 31/08/2020).

Richardson H.S. (2018), "Moral Reasoning", E.N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, https://plato.stanford.edu/archives/fall2018/entries/reasoning-moral/ (last access: 19/08/2020).

Robinson L.S. (2006), "Sex in the City: Prostitution in the Age of Global Migrations", *Labour, Capital and Society,* vol. 39, n. 2, pp. 48-77.

Rossiter C. (2017), *Constitutional Dictatorship*, New York, Princeton University Press.

Sanchez G., Achilli L. (2020), "Stranded: The Impacts of Covid-19 on Irregular Migration and Migrant Smuggling", *Policy Briefs*, Migration Policy Centre Retrieved from Cadmus, European University Institute Research Repository, http://hdl.handle.net/1814/67069 (last access: 17/08/2020).

Searle J.R. (1969), *Speech Acts. An Essay in the Philosophy of Language*, New York, Cambridge University Press.

Sunderhaus S. (2007), "Regularization Programs for Undocumented Migrants", *Migration Letters*, n. 1, pp. 65-76.

Tomasello M.R. (2020), "L'agricoltore rimasto senza braccianti per il coronavirus: 'Il raccolto di asparagi rischia di restare nei campi'", *La Stampa*, https://www.

lastampa.it/topnews/primo-piano/2020/03/31/news/l-agricoltore-rimasto-senza-braccianti-per-il-coronavirus-il-raccolto-di-asparagi-rischia-di-restare-nei-campi-1.38660028 (last access: 25/08/2020).

UNHCR (1951), "Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees", Geneva, The UN Refugees Agency.

– (2020), "Coronavirus: UNHCR Offers Practical Recommendations in Support of European Countries to Ensure Access to Asylum and Safe Reception", https://www.unhcr.org/news/press/2020/4/5ea68bde4/coronavirus-unhcr-offers-practical-recommendations-support-european-countries.html (last access: 20/08/2020).

UN News, "No End in Sight to Covid Crisis, and its Impact will Last for 'Decades to Come'", https://news.un.org/en/story/2020/08/1069392 (last access: 30/08/2020).

Waheed H. (2018), "The Common Good", in E.N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, https://plato.stanford.edu/archives/spr2018/entries/common-good/ (last access: 21/08/2020).

Wellman C.H., Cole P. (2011), *Debating the Ethics of Immigration: Is There a Right to Exclude?*, New York, Oxford University Press.

WHO (2020a), "Coronavirus", https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1 (last access: 19/08/2020).

– (2020b), "WHO Releases Guidelines to Help Countries Maintain Essential Health Services during the Covid-19 Pandemic", https://www.who.int/news-room/detail/30-03-2020-who-releases-guidelines-to-help-countries-maintain-essential-health-services-during-the-Covid-19-pandemic (last access: 18/08/2020).

Francesco Gaudiosi,
Annachiara Rotondo

La copertura sanitaria universale nella visione solidaristica dell'Agenda 2030 e il ritorno ai personalismi statali nel contrasto al Covid-19

1. Premessa

L'emergenza sanitaria connessa alla diffusione del virus Sars-CoV-2 ha posto la comunità internazionale di fronte a sfide mai affrontate in precedenza, in ragione della straordinaria trasversalità degli effetti prodotti su scala globale. Tutti i comparti statali sono stati, direttamente o indirettamente, interessati e compromessi dalla pandemia, con notevoli ripercussioni anche sulla tenuta del "sistema internazionale", evidentemente impreparato a fronteggiare fenomeni tanto complessi e multidimensionali. Il Covid-19 ha infatti slatentizzato la malattia della "insostenibilità dello sviluppo" rilanciando il tema critico del rapporto tra economia, società ed ambiente[1]. Tema quest'ultimo che costituisce il *focal point* degli obiettivi di sviluppo sostenibile enunciati nell'Agenda 2030[2] tra cui emerge, ai fini del presente lavoro e in ragione della particolare contingenza, la realizzazione della copertura sanitaria universale, c.d. *Universal Health Coverage* (UHC). Quest'ultima, intesa come l'erogazione dei servizi sanitari essenziali su scala

[1]*Francesco Gaudiosi ha curato i §§ 2 e 3, Annachiara Rotondo ha curato i §§ 1,4 e 5. «The pandemic is a reminder of the intimate and delicate relationship between people and planet. Any efforts to make our world safer are doomed to fail unless they address the critical interface between people and pathogens, and the existential threat of climate change, that is making our Earth less habitable» (T.A. Ghebreyesus, Address to the 73rd World Health Assembly, May 18th 2020).

[2] Nazioni Unite, Assemblea Generale, A/RES/70/1, 25 settembre 2015.

mondiale, è parte integrante di un più ampio progetto internazionale che muove dalla necessità di strutturare diversi livelli di cooperazione interstatale atti alla creazione di un sistema integrato di sviluppo, basato sulla sostenibilità economica, la tutela dell'ambiente e il benessere individuale.

La salute globale è pertanto obiettivo fondamentale dell'Agenda 2030 la quale, in una prospettiva segnata da grande innovatività, non si concentra solo sull'obiettivo del generale innalzamento del livello di benessere psicofisico individuale ma guarda a tutti «quegli aspetti della salute collettiva che trascendono i confini nazionali, possono essere influenzati da circostanze o mutamenti che si verificano in altri paesi, e possono essere meglio affrontati da azioni e soluzioni cooperative» (Negri 2018, 45). D'altra parte, l'avvento della globalizzazione annovera tra le sue principali conseguenze la trasformazione dell'interesse alla sicurezza sanitaria in un obiettivo di *international concern*, funzionale al perseguimento di altri obiettivi generali essenziali per la comunità internazionale, tra cui quello dello sviluppo sostenibile[3].

Dopo aver brevemente inquadrato gli obiettivi di sviluppo sostenibile nel diritto internazionale, il presente lavoro intende soffermarsi sul concetto di copertura sanitaria universale, quale *target* specifico dell'"obiettivo salute" previsto al punto 3 dell'Agenda 2030, e quindi esaminare l'UHC alla luce dell'attuale crisi pandemica al fine di comprenderne l'efficacia in rapporto alla gestione delle emergenze sanitarie internazionali.

[3] «La rilevanza della salute ai fini del perseguimento di altri obiettivi generali essenziali per la comunità, quali la tutela dei diritti umani, la sicurezza internazionale e lo sviluppo sostenibile, emerge in maniera sempre più evidente nei documenti delle organizzazioni internazionali e negli studi più recenti. Lo confermano in particolare […] lo sforzo costante di porre la salute al centro delle politiche economiche e finanziarie (eventualmente attraverso il ricorso ad apposite «condizionalità sanitarie»), il crescente interesse verso le teorie che si occupano di salute pubblica come *global public good* e dei c.d. *global public goods for health*, la considerazione dell'impatto delle politiche sanitarie sulle regole del commercio internazionale e, non ultima, l'affermazione di una nuova «diplomazia della salute globale», nel cui alveo sono ricondotte le dinamiche dei rapporti tra salute pubblica, commercio, politica estera e affari internazionali» (Negri 2013, 336-338).

2. Il solidarismo volontaristico dell'Agenda 2030

Gli obiettivi di sviluppo sostenibile, c.d. *Sustainable Development Goals* (SDGs), sanciti dalla Risoluzione 70/1 dell'Assemblea Generale dell'ONU del 21 ottobre 2015, costituiscono un'importante svolta della comunità internazionale nella definizione di un piano di azione globale inteso a valorizzare il rapporto tra individuo, economia e ambiente. Più specificamente gli SDGs rappresentano il tentativo politico, in seno alle Nazioni Unite, di rilanciare gli obiettivi del millennio (*Millennium Development Goals*)[4] e di collocarli in una prospettiva più ambiziosa (Nanda 2016, 400; McArthur 2013, 157) nonché maggiormente aderente alle nuove problematiche globali, definendo un *framework* per la programmazione dell'operato dell'Organizzazione fino al 2030[5].

I 17 *goals* che gli stati membri dell'ONU si propongono di raggiungere sono declinati in 169 *target* che definiscono i contenuti fattuali attraverso cui indirizzare l'operato degli stati e delle Nazioni Unite. L'Agenda rappresenta, pertanto, il documento sistematico che raccoglie la totalità degli obiettivi in esame (Kim 2016, 15-26; Atapattu 2019, 233-240), fissando un limite temporale al loro raggiungimento (il 2030). Questi ultimi[6], concepiti in una

[4] Nazioni Unite, Assemblea Generale, A/RES/55/2 del 18 settembre 2000.

[5] L'Agenda individua nel Foro politico di Alto Livello (High Level Political Forum) il consesso globale per monitorare, valutare e orientare l'attuazione degli SDGs. Per supportare tale attività e garantire la comparabilità delle valutazioni, la Commissione Statistica delle Nazioni Unite ha costituito l'Inter Agency Expert Group on SDGs (IAEG-SDGs), con il compito di definire un insieme di indicatori per il monitoraggio dell'attuazione dell'Agenda 2030 a livello globale. Ogni anno, gli stati possono presentare lo stato di attuazione dei 17 SDGs nel proprio paese, attraverso l'elaborazione di Rapporti Nazionali Volontari (*Voluntary National Reviews*).

[6] I 17 obiettivi di sviluppo sostenibile sono: 1. Porre fine alla povertà in tutte le sue forme; 2. Azzerare la fame, realizzare la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere l'agricoltura sostenibile; 3. Garantire le condizioni di salute e il benessere per tutti a tutte le età; 4. Offrire un'educazione di qualità, inclusiva e paritaria e promuovere le opportunità di apprendimento durante la vita per tutti; 5. Realizzare l'uguaglianza di genere e migliorare le condizioni di vita delle donne; 6. Garantire la disponibilità e la gestione sostenibile di acqua e condizioni igieniche per tutti; 7. Assicurare l'accesso all'energia pulita, a buon mercato e sostenibile per tutti; 8. Promuovere una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, la piena e produttiva occupazione e un lavoro decoroso per tutti; 9. Costruire infrastrutture resistenti, promuovere l'industrializzazione sostenibile e inclusiva e favorire l'innovazione; 10. Riduzione delle disuguaglianze tra

logica di reciproca interconnessione, coprono un campo di azione particolarmente vasto che spazia, all'interno dei macrosettori già citati (ambiente, società, economia), dall'uguaglianza di genere all'accesso all'energia pulita, dall'azzeramento della fame su scala globale all'industrializzazione e all'innovazione sostenibile, fino ad arrivare alla cooperazione internazionale quale strumento essenziale nel rafforzamento del più generale obiettivo della sostenibilità *lato sensu*. I 169 *target*, equamente ripartiti per ciascun singolo obiettivo, individuano quindi gli specifici settori di operatività dei 17 *goals.*

Nonostante la chiarezza espositiva degli SDGs, sono ancora numerosi i dubbi inerenti al loro inquadramento giudico nell'ambito del diritto internazionale. Sotto il profilo sostanziale è evidente che le Nazioni Unite hanno ripreso, nel concepire gli SDGs, il concetto *in nuce* di coesistenza tra ambiente, individuo ed economia proprio del principio di sviluppo sostenibile. Tuttavia, se può risultare giustificata un'analogia logica tra il principio di sviluppo sostenibile e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, tanto non è possibile sotto il profilo giuridico. Infatti, mentre il principio in esame presenta un carattere vincolante per gli stati[7], rinvenendo la sua fonte giuridica in norme di diritto convenzionale e consuetudinario (Sands 1994, 310), gli SDGs configurano un impegno meramente politico, trovando la propria fonte in un atto di *soft law*. Ciò rimette alla piena discrezionalità statale il recepimento e la concreta attuazione di tali obiettivi mediante l'adozione di dispositivi giuridicamente vincolanti nell'ordinamento interno. Ne deriva che se, da un canto, gli obiet-

---

i Paesi; 11. Rendere le città e le comunità sicure, inclusive, resistenti e sostenibili; 12. Garantire modelli di consumo e produzione sostenibili; 13. Un'azione urgente per combattere il cambiamento climatico e il suo impatto a livello globale; 14. Salvaguardare gli oceani, i mari e le risorse marine per un loro sviluppo sostenibile; 15. Proteggere, ristabilire e promuovere l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, la gestione sostenibile delle foreste, combattere la desertificazione, fermare e rovesciare la degradazione del territorio e arrestare la perdita della biodiversità; 16. Promuovere società pacifiche e inclusive per lo sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia, realizzare istituzioni effettive, responsabili e inclusive a tutti i livelli; 17. Rinforzare i significati dell'attuazione e rivitalizzare le collaborazioni globali per lo sviluppo sostenibile.

[7] Anche la Corte internazionale di giustizia ha più volte sottolineato la vincolatività del principio di sviluppo sostenibile. Sul punto cfr.: ICJ, *The Gabcikovo-Nagymaros Project*, (*Ungheria c. Cecoslovacchia*), Judgment, September 1997, §§ 125, 140; ICJ, *Pulp Mills on the River Uruguay*, (*Argentina c. Uruguay*), Judgment, April 2010, §§ 55, 75, 76, 177.

tivi di sviluppo sostenibile hanno avuto il merito di favorire la creazione di programmi di natura virtuosa all'interno del sistema delle Nazioni Unite, dall'altro canto, hanno messo in luce la debolezza intrinseca dell'Organizzazione, incapace di pervenire a obblighi giuridicamente vincolanti sul piano dello sviluppo sostenibile (Zukang 2011, 244-246).

Cionondimeno a fronte di tale debolezza va evidenziata la presenza di una tendenza costante da parte degli stati a improntare il perseguimento degli SDGs a un generale principio di solidarietà, che emerge *in nuce* dalla continua esortazione alla cooperazione internazionale intesa a contenere il rischio di derive personalistiche. Tale principio ritenuto «a guiding principle and a tool to achieve the stated goals (…) a precondition to human dignity, the basis of all human rights, and a human-centred approach to development» (Szpak 2017, 225) sarebbe, secondo alcuni, dotato di una propria autonomia normativa e in grado di espandere la sua applicazione a numerosi altri settori del diritto internazionale (Wellens 2010, 5-7).

3. La copertura sanitaria universale nell'approccio dell'Agenda 2030

La copertura sanitaria universale – intesa dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) come la situazione in cui «everyone in the population has access to appropriate promotive, preventive, corrective and rehabilitative health care when they need it and at an affordable cost»[8] – rientra nell'ambito degli SDGs tra i *target* inerenti al *goal* n. 3[9], riguardante la tutela della salute *lato sensu*[10]. Più specificatamente, è il *target* n. 8 che fa riferimento *espressis verbis*

[8] Così l'Organizzazione mondiale della sanità sul tema della copertura sanitaria universale: «Universal health coverage means that all people have access to the health services they need, when and where they need them, without financial hardship. It includes the full range of essential health services, from health promotion to prevention, treatment, rehabilitation, and palliative care. […] Good health systems are rooted in the communities they serve. They focus not only on preventing and treating disease and illness, but also on helping to improve well-being and quality of life», https://www.who.int/health-topics/universal-health-coverage#tab=tab_1.

[9] Per il contenuto dell'obiettivo 3 dell'Agenda 2030 consulta https://unric.org/it/obiettivo-3-assicurare-la-salute-e-il-benessere-per-tutti-e-per-tutte-le-eta/.

[10] Il concetto di Copertura sanitaria universale, quale obiettivo generale a carattere programmatico, inizia a intravedersi a livello embrionale, già nella *Dichiarazione di Alma-Ata*

all'UHC come quell'insieme di servizi sanitari essenziali «including financial risk protection, access to quality essential health-care services and access to safe, effective, quality and affordable essential medicines and vaccines for all». Analogamente agli altri target individuati all'interno dell'Agenda quello della copertura sanitaria universale non può che costituire un obiettivo raccomandatorio; oltretutto, il profilo sanitario è uno degli ambiti nei quali gli stati sono maggiormente restii a cedere porzioni di sovranità e in cui si assiste con maggior evidenza a una difficile erosione del dominio riservato.

Se si considera l'UHC come la capacità di ciascuno stato di garantire alla propria comunità territoriale il godimento dei servizi sanitari di base, assicurando che l'utilizzo di questi servizi non ponga gli stessi individui di fronte a difficoltà economiche, è possibile sostenere che essa si estrinseca su due concetti basilari: il diritto di ogni individuo alla salute e l'obbligo dello stato di garantire il godimento di questo diritto mediante un intervento pubblico.

Il ruolo pivotale dell'azione statale nel raggiungimento dell'UHC è messo in luce dagli articoli 78 e 79 dell'Agenda. L'invito che viene fatto dall'articolo 78 a sviluppare «ambitious national responses» nel raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda risulta essere pietra angolare per la corretta esecuzione e messa in opera dell'obiettivo in esame (Tosun, Leininger 2017, 2-3). L'articolo 79 sollecita invece gli stati membri a condurre «regular and inclusive re-

---

del 1978 (International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata, USSR, 6-12 September 1978) il cui art. 5 riconosce la centralità dell'assistenza sanitaria primaria al fine di garantire a tutti gli individui un livello di salute che permetta loro di «condurre una vita economicamente e socialmente produttiva» riconoscendo l'obiettivo di «health for all» da realizzare entro il 2000; tale concetto si ritrova poi, sempre *in nuce*, nel *General Comment No. 14 del 2000* del Comitato per il diritti economici sociali e culturali (CESCR, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (art. 12), E/C.12/2000/4, 11 August 2000, § 12,b). L'articolo in parola definisce le principali condizioni che ciascuna parte contraente del patto deve garantire agli individui nell'erogazione dei servizi sanitari, vale a dire disponibilità, accessibilità, accettabilità e qualità del servizio erogato, configurando le caratteristiche della copertura sanitaria universale. Solo nel 2005 la copertura sanitaria universale trova esplicita consacrazione nella Risoluzione 58.33 dell'Assemblea mondiale della Sanità quale «access to key promotive, preventive, curative and rehabilitative health interventions for all at an affordable cost, thereby achieving equity in access», annoverandosi tra gli obiettivi che gli stati membri dell'OMS devono perseguire all'interno dei propri sistemi sanitari; in questa stessa configurazione l'UHC viene poi rilanciata nella Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU sulla Salute Globale e la Politica Estera (A/67/L.36) del 2012 e nella Risoluzione 70/1 che ha dato vita all'Agenda 2030 nel 2015.

views of progress at the national and subnational levels which are country-led and country driven». Nell'ambito sanitario, dunque, il raggiungimento della copertura sanitaria universale viene rimesso alle singole *National Health Policies* quali strumenti di concertazione istituzionale e di natura sussidiaria volti a concretizzare l'esecuzione degli SDGs.

Tuttavia, in questo contesto, il raggiungimento dell'obiettivo sanitario poggia le sue basi sull'azione ulteriore di talune organizzazioni internazionali dedite a veicolare fondi per favorire gli aiuti allo sviluppo tra cui l'Organizzazione Mondiale del Commercio, la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale. Spetta infatti a tali organizzazioni, a partire dall'erogazione di fondi per il raggiungimento di un nuovo paradigma di sviluppo economico sostenibile, il compito di monitorare i parametri economico-sociali connessi allo stato di attuazione dei 17 SDGs e creare nuovi progetti che diano esecuzione ai singoli *target* previsti dall'Agenda[11]. Ciò è possibile in quanto l'erogazione dei fondi internazionali destinati agli aiuti allo sviluppo sono spesso subordinati al rispetto della c.d. "clausola di condizionalità", secondo la quale l'elargizione delle risorse per lo sviluppo economico è soggetta all'azione proattiva dello stato nello stanziamento delle stesse al fine del raggiungimento degli obiettivi pattuiti, prevedendo un meccanismo di monitoraggio e di interruzione del prestito qualora lo stato non soddisfi i parametri fissati dall'organizzazione che veicola i fondi[12].

---

[11] Si pensi al ruolo della Banca Mondiale sul tema, che ha di recente pubblicato il *Rapporto inaugurale sull'impatto delle obbligazioni per lo sviluppo sostenibile* (http://pubdocs.worldbank.org/en/138051589440217749/World-Bank-Sustainable-Development-Bond-Impact-Report-2019.pdf) o allo stesso Partnership Fund for the SDGs all'interno della stessa istituzione, o ancora al Fondo per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Quest'ultimo è un meccanismo di sviluppo internazionale creato nel 2014 dalle Nazioni Unite per supportare le attività di sviluppo sostenibile attraverso programmi congiunti integrati e multidimensionali. Il suo obiettivo principale è riunire le agenzie delle Nazioni Unite, i governi nazionali, il mondo accademico, la società civile e le imprese per affrontare le sfide della povertà, promuovere l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e raggiungere gli SDGs. Il Fondo SDGs sostiene programmi congiunti in 23 paesi con un budget di circa 70 milioni di dollari. I partner nazionali e internazionali, compreso il settore privato, forniscono circa il 58% delle risorse attraverso fondi integrativi. Ogni programma congiunto contribuisce al raggiungimento di diversi SDG. Il Fondo SDG è il primo meccanismo di cooperazione allo sviluppo delle Nazioni Unite istituito specificamente per attuare l'Agenda 2030.

[12] Nell'ambito del Fondo Monetario Iinternazionale (FMI) la clausola di condizionalità copre la progettazione dei programmi sostenuti dal Fondo, vale a dire le politiche ma-

È dunque il beneficiario che ha la responsabilità primaria di selezionare, progettare e attuare le politiche per il successo del programma[13] sostenuto dalle istituzioni internazionali essendo quest'ultimo soggetto a revisioni periodiche internazionali atte a stabilire l'efficacia della spesa pubblica nazionale nel settore richiedente aiuti allo sviluppo[14].

In tale contesto occorre segnalare, tra le organizzazioni operanti nel ramo economico-finanziario, l'azione del Fondo Monetario Internazionale, che opera attraverso tre canali principali: l'ampliamento dello spazio fiscale attraverso riforme sostenute dal FMI che migliorano la crescita economica o aumentano le entrate fiscali per consentire ai governi di investire nella salute pubblica (Clements *et al*. 2013; 4022-4033), l'inclusione di livelli minimi di spesa sociale nei programmi di finanziamento e la convergenza di fondi e investimenti esteri, attratti dalle garanzie offerte dai piani di condizionalità strutturale del FMI, anche in ambito sanitario (Schiller *et al.* 2009; 218-

croeconomiche e strutturali e gli strumenti specifici utilizzati per monitorare i progressi verso gli obiettivi delineati dal paese in collaborazione con l'FMI. La condizionalità aiuta i paesi a risolvere problemi inerenti alla bilancia dei pagamenti senza ricorrere a manovre economiche pericolose a livello interno e internazionale. Allo stesso tempo, le misure hanno lo scopo di salvaguardare le risorse del FMI assicurando che la bilancia dei pagamenti del paese sia abbastanza forte da consentirgli di rimborsare il prestito.

[13] Il programma è descritto in una lettera di intenti, alla quale spesso è allegato un *memorandum* di politiche economiche e finanziarie. Gli obiettivi e le politiche del programma dipendono dalle circostanze specifiche di uno stato. L'obiettivo generale è sempre quello di ripristinare o mantenere la redditività della bilancia dei pagamenti e la stabilità macroeconomica, ponendo le basi per una crescita sostenuta e di alta qualità e, nei paesi a basso reddito, riducendo la povertà.

[14] La maggior parte dei finanziamenti dell'FMI viene erogata a rate e collegata ad azioni politiche dimostrabili. Questo ha lo scopo di garantire progressi nell'attuazione del programma e ridurre i rischi per le risorse del FMI. Le revisioni del programma forniscono un quadro per il Comitato esecutivo del Fondo al fine di valutare la corretta esecuzione del programma e le sue eventuali modifiche. Le revisioni periodiche combinano una valutazione per verificare se le condizioni del programma sono state soddisfatte con uno sguardo al futuro per stabilire se il programma debba essere adeguato alla luce dei nuovi sviluppi. Nell'ambito del FMI, questi includono parametri prefissati quali il livello minimo del saldo primario delle amministrazioni pubbliche, il livello minimo di spesa per l'assistenza sociale e i c.d. *benchmark strutturali*: si tratta di misure di riforma che spesso non sono quantificabili ma sono fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi del programma e sono intese come indicatori per valutare l'attuazione dello stesso.

234)[15]. Per quanto concerne invece la Banca Mondiale, l'organizzazione è attiva prevalentemente all'interno dei paesi in via di sviluppo, con l'obiettivo di finanziare programmi di "protezione sociale" volti a incrementare il capitale umano, subordinando l'erogazione di fondi ad alcune garanzie inerenti al diritto all'istruzione per i bambini e al diritto alle cure essenziali attraverso *check-up* sanitari per la popolazione[16].

Di conseguenza, la capacità delle istituzioni internazionali di destinare fondi agli stati e di condizionarli al raggiungimento degli SDGs, crea esternalità non solo con riguardo ai *goals* di natura prettamente economica ma anche con riferimento a quelli socio-ambientali, tra cui gli obiettivi di cui al pt. 3 dell'Agenda. Il rafforzamento di un sistema sanitario inteso a estendere a tutti gli individui l'accesso alle cure mediche e ai servizi sanitari di base ha infatti implicazioni positive vuoi nell'ambito sociale, attraverso la capacità dello stato di garantire una copertura sanitaria più ampia, vuoi sulle esternalità dell'intero sistema economico nazionale, con una popolazione più sana, in migliori condizioni psicofisiche e quindi capace di stimolare la produttività del settore economico a livello interno. I costi inizialmente connessi alla spesa pubblica nell'ambito del settore sanitario, mediante fondi di natura internazionale, vengono quindi prontamente trasformati in ricavi derivanti da una forza lavoro in salute e capace di inserirsi con efficacia nel tessuto produttivo del paese (Bristol-Alagbariya 2020, 45; Carrin *et al*. 2005, 1-12).

Come si è detto, la copertura sanitaria universale, così come concepita nell'ambito del *target* 3.8 include «la protezione dai rischi finanziari, l'accesso ai servizi sanitari essenziali di qualità (nonché) l'accesso sicuro, efficace, di qualità e a prezzi sostenibili ai medicinali di base e ai vaccini per tutti» [trad]. Quanto

---

[15] In dottrina è stato però sottolineato che spesso i governi non sono in grado di investire adeguatamente nella salute a causa della eccessiva pressione esercitata dal del FMI con riferimento a obiettivi troppo rigidi di deficit fiscale e che l'Organizzazione devia entrate aggiuntive e aiuti destinati al settore sanitario per ripagare il debito o aumentare le riserve (Kentikelenis 2015; Stuckler *et al*. 2011). In ragione di ciò, alcuni autori suggeriscono che il Fondo dovrebbe considerare i potenziali effetti delle sue politiche sui sistemi sanitari pubblici e facilitare il processo di attuazione dell'UHC, concedendo un maggiore margine di manovra politica per i paesi beneficiari negli investimenti per la salute (Stubbs *et al.* 2017).

[16] Si veda il Programma di Protezione sociale al sito: https://www.worldbank.org/en/news/immersive-story/2019/07/29/build-employ-and-protect-using-social-protection-to-invest-in-people-in-a-changing-world.

alla prima determinate dell'UHC, consistente nella protezione finanziaria, occorre precisare che essa è strettamente connessa alla politica di finanziamento della salute. In particolare tale protezione si ottiene allorquando i pagamenti diretti effettuati per ottenere servizi sanitari non espongono gli individui a difficoltà economiche e non incidono sul loro tenore di vita (Saksena *et al*. 2014); ne deriva che la chiave per proteggere le comunità dal rischio finanziario in ambito sanitario è garantire il pagamento anticipato dei servizi per la salute, piuttosto che la previsione di una spesa diretta per il servizio sanitario da parte del soggetto privato al momento dell'utilizzo (Khan *et al.* 2017, 1108).

Dall'analisi del *target* 3.8 emerge poi che l'accesso ai servizi sanitari essenziali (*essential health-care services*) costituisce il secondo elemento essenziale della copertura sanitaria universale. Si tratta in generale di quei servizi volti a garantire e promuovere la salute nell'ambito delle comunità statali, tra cui si annoverano: quelli finalizzati alla valutazione e al monitoraggio dello stato di salute della popolazione, dei fattori che influenzano la salute, delle esigenze sanitarie nonché delle risorse messe a disposizione della comunità; i servizi per l'indagine e la diagnosi delle principali malattie; i servizi di comunicazione e di informazione volti all'educazione sanitaria della comunità territoriale; nonché quelli di supporto all'attuazione delle politiche e delle normative in ambito sanitario. Occorre precisare che il *target* in esame prende in considerazione i servizi sanitari essenziali oltre che da un punto di vista quantitativo anche da uno qualitativo, richiedendo agli stati di offrire una "forza lavoro" pubblica in ambito sanitario diversificata e qualificata, nonché di migliorare e innovare i propri *standard* sanitari attraverso la valutazione, la ricerca e l'implementazione continua della qualità della sanità pubblica[17].

Infine, l'ultima componente del *target* riferito all'UHC è rappresentata dall'accesso ai medicinali e ai vaccini di base. Quest'ultima costituisce un fattore di *common concern* per molti stati della comunità internazionale in quanto il costo elevato di alcuni farmaci – con particolar riguardo a quelli di più recente diffusione in relazione a cure sperimentali utilizzate per contrastare malattie infettive come nel caso della Sars-CoV-2 – o la carenza degli stessi (specialmente nel caso di malattie trasmissibili), determinano l'immissione di prodotti talvolta scadenti e falsificati sul mercato sanitario nazionale e internazionale. Da qui deriva l'in-

[17] Cfr. *The 10 essential public health services, To protect and promote the health of all people in all communities* (2020), https://phnci.org/uploads/resource-files/EPHS-English.pdf; WHO Service Delivery Seminar Series (2008), *Essential Health Packages: What Are They for? What do They Change?*, DRAFT Technical Brief n. 2.

tenzione, nel *genus* del *target* connesso all'UHC, di garantire farmaci e vaccini di base «sicuri, efficaci e di qualità per tutti»[18]. Nell'aprile 2019, la Settantaduesima Assemblea mondiale della sanità, a partire da un rapporto licenziato dal Direttore generale sulla carenza globale e l'accesso a farmaci e vaccini[19], ha individuato un elenco di azioni prioritarie per le politiche sanitarie degli stati membri dell'OMS. L'Assemblea ha quindi adottato la decisione WHA72(21)[20], in cui ha richiesto al Direttore generale di elaborare una *road-map*, in consultazione con gli stati membri, al fine di delineare una programmazione del lavoro dell'OMS sull'accesso a farmaci e vaccini per il periodo 2019-2023, nonché di sollecitare l'azione statale nell'attuare quanto previsto dall'Assemblea.

In sintesi, l'UHC, così come concepita dagli stati nell'Agenda 2030, risulta essere un obiettivo quanto mai articolato e di difficile attuazione, ove si consideri che la sua concreta realizzazione richiede necessariamente lo stanziamento di ingenti risorse economiche nel settore sanitario. Inoltre, non può sottacersi che il raggiungimento degli obiettivi espressi nel *target 3.8* risulta fortemente compromesso dalla disomogeneità dei contesti socioeconomici dei singoli stati, ulteriormente aggravatisi dall'avvento della pandemia.

Per quanto attiene al dato strettamente empirico connesso all'esecuzione dell'UHC, è opportuno menzionare che nel 2015 il raggiungimento della copertura sanitaria universale copriva, secondo l'ultimo Report dell'Organizzazione internazionale del lavoro, il 38% della popolazione globale[21]. Da una più attenta analisi del documento si evince però che il dato del 38% non va letto in termini assoluti, giacché la copertura sanitaria universale è diversamente distribuita a seconda dell'area geografica di riferimento: per esempio, nelle aree urbane l'UHC raggiunge il 56% della popolazione mentre nelle aree rurali copre soltanto il 22% degli individui. I territori in cui le popolazioni sono maggiormente escluse dall'erogazione dei servizi sanitari di base

---

[18] Cfr. nota 9.

[19] WHO, Seventy-second World Health Assembly, A72/17, Provisional Agenda item 11.7, *Access to Medicines and Vaccines,* Report by the Director-General, 4 aprile 2019.

[20] WHO, Seventy-second World Health Assembly A72/21, Provisional Agenda item 12.1, *Pandemic Influenza Preparedness Framework for the Sharing of Influenza Viruses and Access to Vaccines and Other Benefits Implementation of Decision WHA71(11)* (2018), Report by the Director-General, 11 aprile 2019.

[21] Cfr. *Protection Report 2017-19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals* (Geneva, International Labour Office), pp. 102-106.

si osservano in Africa e in Asia. In Africa, più dell'80% della popolazione rurale, rispetto a circa il 60% della popolazione urbana, è escluso dal diritto alla protezione sanitaria; in Asia, invece, il 56% della popolazione rurale, rispetto al 24% della popolazione urbana, rimane privo di copertura sanitaria. Su questi numeri incide altresì la scarsità di personale sanitario in aree remote o poco popolate, l'incidenza di malattie trasmissibili che richiedono un costo sanitario elevato (per esempio HIV/AIDS) o, ancora, la presenza sul territorio statale di popolazioni indigene[22].

Nonostante gli sforzi dell'OMS e degli stessi stati nell'andare a incrementare l'accesso alle cure di base nell'ambito dei sistemi sanitari nazionali, il Covid-19 ha palesato un meccanismo di tutela della salute individuale troppo spesso incapace di offrire un servizio sanitario adeguato, nonché una effettiva reperibilità dei medicinali fondamentali nella lotta contro il virus. Se infatti è indubbio che la risposta della comunità scientifica è stata tempestiva, soprattutto sul fronte della sperimentazione farmacologica, va sottolineato che cure e trattamenti sanitari non hanno raggiunto gli individui in modo uniforme e senza discriminazioni (Bambra, Riordan, Ford *et al.* 2020). Si pensi che in molti stati soltanto i malati in grado di sostenere le spese per il ricovero e le terapie hanno potuto ottenere le cure mediche e i servizi sanitari utili al trattamento della malattia e, talvolta, solo gli individui più giovani in quanto pazienti con maggiori possibilità di sopravvivenza[23]. Al contrario un'applicazione virtuosa e solidaristica dell'UHC avrebbe certamente consentito a tutti, indipendentemente dai fattori economici, di accedere con minori difficoltà ai trattamenti sanitari e ai farmaci utili alla cura della malattia.

4. La copertura sanitaria obbligatoria davanti alla pandemia. Dal solidarismo al personalismo

L'emergenza sanitaria internazionale generata dalla propagazione repentina e globale del virus Sars-CoV-2 costituisce indubbiamente un banco di prova senza precedenti per l'analisi dello stato di sviluppo e attuazione dell'UHC. Se da

[22] Ivi, 104.

[23] Cfr. l'editoriale "COVID-19 casts light on respiratory health inequalities" (2020), *The Lancet Respiratory Medicine*, vol. 8, n. 8, p. 743 (https://www.thelancet.com/journals/lanres/ article/PIIS2213-2600(20)30308-8/fulltext).

un canto l'indiscussa *compliance* degli stati rispetto alla necessità di assicurare a tutti gli individui l'accesso gratuito alle cure mediche e ai servizi sanitari essenziali è un dato di fatto – evidenziato, *inter alia*, proprio dall'inserimento dell'UHC tra gli obiettivi dell'Agenda 2030 – dall'altro non si può certo negare la mancanza di coesione all'interno della comunità internazionale nella gestione della pandemia. Le politiche sanitarie dei singoli stati risultano infatti prive di un comun denominatore di là dal solo fine di sconfiggere il virus, che miete più o meno vittime a seconda del paese raggiunto. Ciò in quanto l'accesso alle cure mediche e ai servizi sanitari è diversamente garantito da ogni singolo stato a seconda del grado di sviluppo socioeconomico, in ragione del carattere programmatico degli obblighi discendenti dal diritto alla salute.

Tuttavia, nel *Commento generale* sull'art. 12 del *Patto sui diritti economici sociali e culturali* del 1966 che sancisce il diritto alla salute[24], il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali aveva specificato, già nel 2000, che, stante il carattere programmatico della norma, in capo agli stati contraenti sorgono una serie di obblighi generali a effetto immediato, tra cui quello di garantire l'assenza di qualsiasi forma di discriminazione nel godimento del diritto in parola[25]. Difatti, secondo il comitato, il diritto alle cure mediche e ai servizi sanitari trova concreta attuazione solo quando cure e servizi raggiungano tutte le categorie della popolazione, anche quelle maggiormente vulnerabili o marginalizzate, quando siano materialmente accessibili a tutti in condizioni di sicurezza e siano economicamente sostenibili da tutti[26]. Nello stesso *Commento* il Comitato ha poi sottolineato che dall'art. 12 deriva in capo alle parti contraenti non solo l'obbligo di garantire la fornitura di cure e servizi sanitari,

[24] «1. Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire. 2. Le misure che gli Stati Parti del presente Patto dovranno prendere per assicurare la piena attuazione di tale diritto comprenderanno quelle necessarie ai seguenti fini: a) la diminuzione del numero dei nati-morti e della mortalità infantile, nonché il sano sviluppo dei fanciulli; b) il miglioramento di tutti gli aspetti dell'igiene ambientale e industriale; c) la profilassi, la cura e il controllo delle malattie epidemiche, endemiche, professionali e d'altro genere; d) la creazione di condizioni che assicurino a tutti servizi medici e assistenza medica in caso di malattia» (art. 12 del *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, 1966).

[25] CESCR, General Comment n. 14 cit.

[26] Ivi, § 12.

e di conseguenza il dovere di prevedere un sistema assicurativo economicamente accessibile a tutti (*obligation to fulfill*)[27], ma anche un "obbligo di protezione" (*obligation to protect*), consistente nell'adozione di tutte le misure necessarie a impedire che vengano poste in essere interferenze atte a minare le garanzie di cui all'articolo in esame: ciò si sostanzia, per esempio, a parere del comitato, nel garantire che la privatizzazione del settore sanitario non ne comprometta la disponibilità, l'accessibilità o la qualità[28].

Tanto, tuttavia, non ha trovato riscontro nella prassi statale di questi ultimi mesi, segnati invece da un aumento delle disuguaglianze nell'accesso alle cure ed ai servizi sanitari per i soggetti colpiti dal Covid-19: «The poorest and the people in vulnerable situations are the most affected by the Covid-19 crisis»[29]; d'altra parte i paesi in cui il sistema sanitario è privatizzato hanno registrato, e continuano a registrare, un numero di decessi tra le frange più povere della popolazione proporzionalmente assai superiore rispetto a quello degli stati che offrono un sistema di sanità pubblica[30].

Una certa uniformità nella gestione della pandemia si è però potuta avere, seppure in minima parte, grazie all'azione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. Nel quadro generale di tutela e promozione della salute l'OMS opera

---

[27] Ivi, § 36.

[28] Ivi, § 35.

[29] UN, Economic and Social Council, Ministerial Declaration of the High-level Segment of the 2020 Session of the Economic and Social Council and the 2020 High-level Political Forum on Sustainable Development, under the auspices of ECOSOC, on the theme "Accelerated Action and Transformative Pathways: Realizing the Decade of Action and Delivery for Sustainable Development", E/2020/L.20–E/HLPF/2020/L.1, 17 luglio 2020, § 2.

[30] La differenziazione tra le politiche sanitarie (oltre che alla già citata natura giuridica dell'UHC quale obiettivo internazionale previsto da fonti giuridiche non vincolanti) si deve principalmente alla mancanza di incisività ed effettività degli strumenti di garanzia posti a tutela del succitato *Patto* in quanto i poteri attribuiti agli organismi di controllo si limitano all'adozione di rapporti e di atti non vincolanti, quali raccomandazioni e pareri. Va inoltre evidenziato che gli unici strumenti a disposizione dei soggetti (vittime della violazione di uno dei diritti sanciti dal *Patto*) sono quelli che si ricavano dal Protocollo opzionale del 2008 ai sensi del quale il comitato può ammonire gli stati inadempienti mediante l'adozione di *views* sempre e comunque prive di obbligatorietà. Occorre poi considerare ulteriormente che tale procedura richiede l'adesione volontaria da parte degli stati contraenti del *Patto* al Protocollo del 2008 e che, fino a oggi, tale adesione è stata prestata da appena 24 stati (su 170 parti contraenti).

quale agenzia specializzata dell'ONU[31] con un ruolo decisivo proprio nella direzione della gestione internazionale delle questioni di sanità pubblica, tra cui le c.d. *Public Health Emergency of International Concern* (PHEIC)[32]. Sebbene l'attività dell'Organizzazione consista prevalentemente nella formulazione di indirizzi, strategie e programmi, piuttosto che nella emanazione di atti vincolanti, a norma dell'art. 21 del trattato istitutivo (denominato *Costituzione*) si prevede che essa goda del potere di emanare regolamenti internazionali, obbligatori per gli stati membri, in materia, tra le altre, di misure sanitarie e di quarantena per impedire la propagazione delle malattie infettive[33]. E infatti, all'indomani della comunicazione effettuata dalle autorità cinesi circa la presenza di alcuni focolai di una polmonite atipica sul territorio nazionale, l'OMS ha istituito un comitato di emergenza incaricato di verificare l'esistenza di una PHEIC il quale, in mancanza di informazioni adeguate, ha ritenuto che non sussistessero i presupposti necessari alla dichiarazione dello stato di emergenza. Ottenute ulteriori e più specifiche notizie sul fenomeno epidemico, sia dalla Cina che dagli altri stati colpiti dal virus, il 30 gennaio, all'esito della seconda riunione del comitato, il Direttore generale dell'OMS ha poi dichiarato la sussistenza di una PHEIC in relazione al nuovo ceppo di coronavirus, adottando contestualmente alcune raccomandazioni temporanee in cui veniva richiesto a tutti gli stati della comunità internazionale di cooperare al fine di identificare l'agente patogeno e le misure utili al suo contenimento, di condividere le informazioni acquisite sull'andamento dell'infezione e le misure di prevenzione e protezione stabilite a livello interno, nonché di attuare

---

[31] *Costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità*, 1948, art. 69.

[32] Nei regolamenti sanitari internazionali del 2005 si legge che la *Public Health Emergency of International Concern* va considerate come «an extraordinary event which is determined, as provided in these Regulations: to constitute a public health risk to other States through the international spread of disease; and to potentially require a coordinated international response», (WHO, *International Health Regulations*, Third Edition (2005), p. 9).

[33] «L'Assemblea della sanità è autorizzata a emanare i regolamenti concernenti: a) Le misure sanitarie e di quarantena o qualsiasi altro provvedimento, destinati ad impedire la propagazione delle malattie da un paese all'altro; b) La nomenclatura delle malattie, delle cause di morte e dei metodi d'igiene pubblica; c) La designazione uniforme dei metodi di diagnosi valevoli nel campo internazionale; d) Le norme relative alla conformità, alla purezza ed all'attività dei prodotti biologici, farmaceutici e simili che si trovano nel commercio internazionale; e) Le condizioni relative alla pubblicità e alla designazione dei prodotti biologici, farmaceutici e simili che si trovano nel commercio internazionale.» (art. 21 della *Costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità*, 1948).

tutti gli sforzi utili all'identificazione dell'origine dell'epidemia. Sottolineato l'obbligo in capo agli stati di informare l'Organizzazione circa l'evoluzione del virus, l'aumento dei contagi e le misure di prevenzione e contenimento predisposte a livello nazionale, il Direttore generale ha poi espressamente evidenziato il rischio che talune misure di prevenzione o contenimento del contagio potessero determinare situazioni discriminatorie. Inoltre, è stato raccomandato a tutti gli stati di sostenere i paesi in via di sviluppo nel potenziamento della capacità di risposta all'epidemia ed è stato richiesto di informare l'Organizzazione sulle restrizioni, operate al fine del contenimento dei contagi, atte a interferire con il traffico internazionale di merci e persone.

Più in generale, rispetto all'emergenza sanitaria in atto, si può dire che l'OMS abbia agito come riferimento internazionale per l'acquisizione e la divulgazione, anche attraverso il proprio sito web, delle informazioni sulla evoluzione dell'epidemia e sulle misure utili al contrasto del virus e alla diffusione dei contagi. Più specificamente essa ha guidato e assistito sia gli stati che gli operatori sanitari, coordinato la ricerca scientifica sui vaccini e le terapie antivirali, promosso una serie di tavoli tecnici e «orientato la risposta internazionale sul piano normativo» attraverso le disposizioni del proprio Regolamento Sanitario Internazionale (Pontecorvo 2020, 7).

L'azione dell'OMS tuttavia non è – né avrebbe potuto essere a causa dei limiti intrinseci e strutturali dell'agenzia – risolutiva sul fronte del garantire uniformità di accesso alle cure mediche connesse alla pandemia. Nonostante la vincolatività dei regolamenti sanitari la mancanza di meccanismi di *accountability* è senza dubbio la ragione principale cui ascrivere le difficoltà per l'OMS di condizionare effettivamente le politiche sanitarie degli stati membri, anche nella peculiare circostanza di una PHEIC quale è la pandemia attuale. D'altro canto, va però considerato che eventuali strumenti di controllo incontrerebbero comunque nella volontà dello stato il principale limite alla propria efficacia: si pensi che la *Costituzione* dell'OMS prevede all'art. 22 che in ogni caso una parte contraente possa decidere di non essere vincolata a uno specifico regolamento sanitario esercitando il proprio diritto di *opting out*[34].

[34] È stato infatti sostenuto in dottrina che il limite principale all'efficacia dell'azione dell'OMS consiste nella mancanza di poteri sanzionatori e di controllo nei confronti degli stati membri i quali senza essere suscettibili di sanzione alcuna «violano con una certa costanza i Regolamenti sanitari internazionali (…) e le raccomandazioni dell'Organizzazione in contesti epidemici» (Spagnolo 2017, 391).

Spetta pertanto solo agli stati, nella logica solidaristica di cui si è parlato, «(to) invest in strengthening national health and social protection systems, including to achieve universal health coverage, to help to ensure a sustainable recovery from Covid-19, as well as pandemic preparedness and the prevention and detection of, and response to, any future outbreaks, including through universal and effective application of the International Health Regulations and a reinforcement of the global health system»[35].

5. Conclusioni

La crisi internazionale innescata dalla pandemia ha palesato la fragilità del principio solidaristico sotteso alla stesura dell'Agenda 2030. La gestione personalistica dell'emergenza sanitaria ha infatti svuotato tale principio del suo significato originario di «principle of international law» atto a creare «a context for meaningful cooperation that goes beyond the concept of a global welfare state» e a riflettere e rinforzare «the broader idea of a world community of interdependent states» (Szpak 2017, 110), relegandolo a valore morale privo di effetti concreti sotto il profilo della cooperazione interstatale nell'attuazione degli SDGs.

La natura non vincolante dell'Agenda 2030 costituisce certamente un impedimento sostanziale alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile – tra cui l'UHC – rispetto all'attuazione dei quali, a oggi, il solo strumento di garanzia è rappresentato dalla condotta proattiva del soggetto statale. Ciò porterebbe a concludere per un fallimento del progetto delle Nazioni Unite, in ragione della presenza di un vizio d'origine rappresentato dalla scelta dello strumento giuridico della Risoluzione. Tuttavia, nell'attuale fase di estrema frammentazione della comunità internazionale anche il tentativo di pervenire a un trattato multilaterale costituirebbe certamente un'ipotesi fallimentare. Una soluzione maggiormente efficace potrebbe essere invece rappresentata dal rafforzamento dei meccanismi di condizionalità propri dei sistemi di finanziamento internazionale di cui si è parlato. Rappresentando uno strumento giuridico di forte pressione politica, le clausole di condizionalità finirebbero infatti con il limitare enormemente la discrezionalità dell'azione

[35] High-level political forum on 25 July 2019 - 22 July 2020 sustainable development Agenda, item 5.

statale nell'attuazione degli SDGs, inducendo i soggetti destinatari di fondi ad un'attuazione "forzata" di obiettivi formalmente non vincolanti.

BIBLIOGRAFIA

Atapattu S. (2019), "From our Common Future to Sustainable Development Goals: Evolution of Sustainable Development under International Law", *Wisconsin International Law Journal*, vol. 36, n. 2, pp. 215-246.

Bambra C., Riordan R., Ford J. *et al.* (2020), "The Covid-19 Pandemic and Healthinequalities", *J Epidemiol Community Health*, vol. 74, n. 11, pp. 964-968.

Bristol-Alagbariya E.T. (2020), "Sustainable Development: Soft Law Concept Transforming SD-Oriented Initiatives of the UN System into Hard Law Instruments in UN Member-States and Promoting Partnerships around the Globe", *Journal of Law, Policy and Globalization*, vol. 94, pp. 40-52.

Carrin G., James C., Evans D.B. (2005), "Achieving Universal Health Coverage: Developing the Health Financing System - Technical Brief for Policy-makers", *World Health Organization*, n. 1, pp. 1-12.

Clements B., Gupta S, Nozaki M. (2013), "What Happens to Social Spending in IMF-supported Programmes?", *Applied Economy*, vol. 48, n. 28, pp. 4022-4033.

Kentikelenis A.E. (2015), "Bailouts, Austerity and the Erosion of Health Coverage in Southern Europe and Ireland", *European Journal of Public Health*, vol. 25, n. 3, pp. 365-366.

Khan J.A.M, Sayem A., Evans T.G. (2017), "Catastrophic Healthcare Expenditure and Poverty Related toOut-of-pocket Payments for Healthcare in Bangladesh. An Estimation of Financial Risk Protection of Universal Health Coverage", *Health Policy and Planning*, vol. 32, n. 8, pp. 1102-1110.

Kim R.E. (2016), "The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals", *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 25, n. 1, pp. 15-26.

Goldstein A., Guskin E., "Almost one-third of Black Americans Know Someone who Died of Covid-19, Survey Shows", *The Washington Post*, 26 June, 2020.

McArthur J.W. (2013), "Own the Goals: What the Millennium Development Goals have Accomplished", *Foreign Affairs*, vol. 92, n. 2, pp. 152-163.

Nanda V.P. (2016), "The Journey from the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals", *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 44, n. 3, pp. 389-412.

Negri S. (2013), "La tutela della salute pubblica internazionale tra governance globale, «sovranità sanitaria» e diritti fondamentali", in P. Bargiacchi *et al.*, *Studi in onore di Augusto Sinagra*, Roma, Aracne, pp. 336-338.

– (2018), *Salute pubblica, sicurezza e diritti umani nel diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, p. 45.

Pontecorvo C.M. (2020), "Il diritto internazionale ai tempi del (nuovo) Coronavirus: prime considerazioni sulla recente epidemia di 'Covid-19'", *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 14, pp. 195-216.

Saksena P., Hsu J., Evans D.B. (2014), "Financial Risk Protection and Universal Health Coverage: Evidence and Measurement Challenges, *PLOS Medicine*, vol. 11, n. 9 (https://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1001701).

Sands P.(1994), "International Law in the Field of Sustainable Development", *British Yearbook of International Law*, vol. 65, n. 1, pp. 303-381.

Schiller C., Hensen H., Kuhnle S. (2009), "Global Health Policy: What Role for International Governmental Organizations?", in R. Ervik, N. Kildal, E. Nilssen (eds), *The Role of International Organizations in Social Policy. Ideas, Actors and Impact*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 212-245.

Spagnolo A. (2017), "Contromisure dell'Organizzazione Mondiale della Sanità come conseguenza di violazioni dei Regolamenti sanitari internazionali in contesti epidemici", in *La tutela della salute nel diritto internazionale ed europeo tra interessi globali e interessi particolari*, in L. Pineschi (ed.), Napoli, Editoriale Scientifica, p. 391.

Stubbs T., Kentikelenis A., Stucklerc D., McKeee M., King L. (2017), "The Impact of IMF Conditionality on Government Health Expenditure: A Cross-national Analysis of 16 West African Nations, *Social Science & Medicine*, vol. 174, pp. 225-226.

Stuckler *et al*. (2011), "International Monetary Fund and Aid Displacement", *International Journal of Health Services*, vol. 41, n. 1, pp. 67-76.

Szpak A. (2017), "International Solidarity as the Basis for Millennium/Sustainable Development Goals", *Polish Quarterly of International Affairs*, vol. 26, n. 1, pp. 106-126.

Tosun J., Leininger J. (2017), "Governing the Interlinkages between the Sustainable Development Goals: Approaches to Attain Policy Integration", *Global Challenges*, vol. 1, n. 170036, pp. 1-12.

Wellens K. (2010), "Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: Some Further Reflections", in R. Wolfrum, C. Kojima (eds), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht (Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht), vol. 213, Berlin-Heidelberg, Springer, pp. 5-7.

Zukang S. (2011), "Legal and Policy Dimensions of Sustainable Development", *Environmental Policy and Law*, vol. 41, n. 6, pp. 244-246.

Matilde Ceron,
Carlo Maria Palermo,
Vanni Salpietro

Limiti e prospettive della gestione europea durante la pandemia da Covid-19

Introduzione

L'attuale assetto istituzionale dell'Unione europea e i meccanismi di governance che ne derivano presentano limiti problematici nella gestione delle crisi. La risposta europea alla crisi sanitaria e alla derivante crisi economica evidenzia come i meccanismi intergovernativi alla base della governance economica del continente siano fallimentari in assenza di strumenti istituzionali e fiscali che consentano una vera risposta europea. Allo stesso tempo, i limiti delle competenze comunitarie in ambito di coordinamento delle politiche sanitarie hanno reso frammentaria e disomogenea la gestione della crisi sanitaria nel continente, ponendo sfide significative nel medio periodo per l'allentamento delle misure restrittive.

Partendo dall'analisi dell'attuale governance economica e sanitaria e della risposta pandemica comune dell'Unione in entrambi i settori, si evidenziano limiti e criticità che impediscono un'azione efficace a livello sovranazionale. L'attenzione verte sulla dimensione preminente dell'azione nazionale, unitamente, alle lezioni che possono essere tratte dalla precedente crisi economica. In tale ambito, il rischio che emerge è che una crisi di natura simmetrica ma con un impatto asimmetrico sanitario ed economico nei paesi membri (Fabbrini 2020) aumenti ulteriormente le divergenze tra gli stati dell'Unione e dell'Eurozona con spazi fiscali molto differenti.

L'analisi considera la gestione della crisi sanitaria ed economica in quattro paesi chiave, Francia, Germania, Italia e Spagna. La selezione permette di evidenziare le differenze tra i paesi dell'Unione sia per i tempi e l'entità

Biblioteca della libertà, LV, 2020 maggio-agosto, n. 228 • ISSN 2035-5866 DOI 10.23827/BDL_2020_2_3 Nuova serie [www.centroeinaudi.it]

dell'impatto della pandemia che per il contesto economico e i conseguenti spazi fiscali per la risposta nazionale alla crisi. L'analisi comparata delle risposte che emergono dai *case studies* rivela tali divergenze. Nel considerare le implicazioni dei limiti della governance attuale, si evidenziano (i) i limitati strumenti di risposta comune e la loro dimensione palliativa, (ii) il rischio di risposte sub-ottimali a livello nazionale, (iii) i pericoli che ne derivano per il futuro del processo di integrazione europea.

Partendo dal ricco dibattito sulla risposta alla crisi e il finanziamento della ripresa, unitamente alle potenziali riforme del sistema di governance a esse connesse, l'analisi delle proposte sul tavolo rivela la loro inefficacia nel porre rimedio alle asimmetrie e criticità strutturali. Tale considerazione è estesa al *Recovery Plan* di recente approvazione politica la cui precisa strutturazione è in divenire, per la temporaneità della misura, in assenza di un vero ripensamento della governance e della asimmetria tra politica monetaria e fiscale. In conclusione, saranno invece considerate soluzioni efficaci quali l'introduzione di un bilancio federale, sostenuto da effettive capacità fiscali sovranazionali. Pur considerando che la crisi è tutt'ora in corso, tale analisi preliminare permette attraverso il caso della risposta alla pandemia di portare un contributo al dibattito sulle riforme istituzionali, particolarmente di valore nel contesto dell'imminente lancio della Conferenza sul Futuro dell'Europa.

Il documento prosegue presentando (i) l'analisi della governance e della risposta europea (ii) l'analisi comparata delle risposte nazionali seguita dalle (iii) riflessioni conclusive sui limiti dell'attuale sistema di governance e le prospettive future.

1. Governance e risposta comune alla pandemia

1.1. Coordinamento sanitario a livello EU e risposta comune pandemia

La Pandemia da Covid-19 ha messo alla prova governi e istituzioni, decisori politici e burocrazie.

I quattro paesi di riferimento hanno tutti (con le dovute differenze) sistemi sanitari universali, con una capacità di intervento in linea e, spesso superiore, agli standard internazionali (OECD 2019a; 2019b; 2019c; 2019d).

L'emergenza è pienamente transnazionale e interessa tutte le dimensioni degli scambi internazionali, dai trasporti pubblici al trasporto di beni e servizi,

oltre alla dimensione sanitaria. Pertanto, le conseguenze delle decisioni che gli attori prendono in un paese, immancabilmente generano effetti, diretti e indiretti, sulle condizioni degli altri, ancor più nell'Unione (doganale) europea.

Invero, la risposta al Covid-19 è stata, soprattutto all'inizio, del tutto nazionale. Ma ciò non deve sorprendere: gli stati membri hanno avocato a sé competenze esclusive in ambito sanitario. L'articolo 168 TFUE lascia pochi dubbi alle interpretazioni: al livello europeo è dedicata la mera consultazione in ambito sanitario (*Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union* 2008), salvaguardando la sovranità nazionale in materia di Sanità pubblica.

Da qui, la sottovalutazione europea o la non-volontà di perseguire un effettivo coordinamento sanitario. Una decisione che ha posto gli stati in posizione di primazia in tale ambito, consentendo la prevalenza delle indicazioni di Sanità pubblica (nazionale e regionale), a partire dalla prevalenza dei centri di monitoraggio nazionali. Una decisione, fondata su valutazioni di sussidiarietà, che alla luce dell'emergenza attuale appare particolarmente negativa.

Il ruolo del Centro europeo di Prevenzione delle Malattie infettive è, secondo alcuni autori, insufficiente nella sua azione durante la pandemia. Se paragonato al CDC americano, le sue decisioni non hanno applicabilità diretta e le sue dotazioni in termini di personale e finanziamento non sono paragonabili (Jordana, Triviño-Salazar 2020).

Alla luce di questo contesto, la sottovalutazione della necessità di coordinamento sovranazionale, si è palesata nei due Consigli informali dei Ministri della Sanità del 13 febbraio e del 6 marzo (*Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council (Health), 13 February 2020*, 2020a; *Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council (Health), 6 March 2020*, 2020b).

Tutto questo diventa vero sia per l'ambito prettamente sanitario, sia nelle disposizioni relative al mercato interno e che afferiscono, per esempio, all'approvvigionamento di presidi di protezione personale e di ventilatori.

Gli stessi protocolli nazionali e le decisioni nazionali relative alle misure di confinamento, se decise comunemente avrebbero probabilmente garantito una migliore gestione dei focolai pandemici e controllato con più efficacia la diffusione della malattia.

Durante il corso della pandemia, quando la crisi si acuisce, è spesso la collaborazione bilaterale a creare un valore aggiunto: la Germania si presta ad accogliere pazienti francesi e pazienti italiani dalle province più affette, ma anche da parte di altri paesi europei si verifica la solidarietà verso gli stati membri più

colpiti dal virus (*COVID-19 : Accueil de Patients Français Par Les Hôpitaux Universitaires de Kiel et de Lübeck En Allemagne*, 2020; Wieder 2020).

Si è trattato di un caso virtuoso, una dimostrazione dello spirito della solidarietà europea alla base dell'integrazione, ma soprattutto la dimostrazione che, forse, politiche comuni avrebbero costituito un valore aggiunto nella finestra critica della diffusione del nuovo coronavirus in Europa.

A mancare, quindi, è una risposta europea complessiva, sia nel campo della prevenzione dei rischi epidemici (e sanitari più in generale), sia nel campo dell'azione sanitaria.

Il coordinamento europeo nelle misure sanitarie e la condivisione delle informazioni rimangono un obiettivo sensibile per i paesi membri e le istituzioni europee.

Si profila, dunque, una sfida plurima per l'UE: cogliere l'occasione della crisi per completare il processo di integrazione, dall'altro creare istituzioni sanitarie comuni bilanciando il ruolo europeo e il ruolo degli stati nazionali (Jordana, Triviño-Salazar 2020; Palermo 2020).

1.2. Framework di governance economica e risposta europea per la ripresa

La tenuta dell'Eurozona è messa alla prova da una crisi senza precedenti fronteggiata con una governance debole per asimmetrie e pecche strutturali emerse con forza già con la crisi della zona Euro (Howarth e Verdun, 2020). La risposta alla pandemia, a livello nazionale ed Europeo, si scontra con strumenti limitatissimi a livello comune e una governance farraginosa e inefficace. I limiti dell'azione sovranazionale hanno lasciato la risposta economica – soprattutto iniziale – agli stati membri. In parallelo la BCE ha assunto un ruolo centrale nel mantenimento della stabilità attraverso il canale monetario a discapito di quello fiscale.

Tale dinamica è largamente imposta dalla natura stessa della Unione economica e monetaria (UEM) che dalla sua introduzione ha centralizzato la politica monetaria nelle mani della BCE, lasciando quella fiscale saldamente nelle mani degli stati membri (Heipertz, Verdun 2010), per la riluttanza nel cedere potere in un ambito centrale per la sovranità nazionale quale le politiche di bilancio (Fabbrini, Puetter 2016). Il coordinamento delle politiche fiscali è affidato alle regole di bilancio (Thirion 2017) attraverso il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) lasciando però ampia libertà agli stati condizionata al rispetto dei vincoli sovranazionali (Alcidi, Gros 2015). Il rischio di

free-riding nell'indebitamento nazionale e per la stabilità macroeconomica connesso all'Unione monetaria (Beetsma 1999) giustifica tale limite alla sovranità fiscale nazionale. Il contenimento della spesa pubblica resta l'obiettivo e l'abilità primaria della governance economica europea (Heipertz, Verdun 2010). Tale impostazione ha ricevuto forti critiche già nelle fasi iniziali dell'UEM. La necessità stessa di limitare la sovranità nazionale e il potenziale impatto delle esternalità negative sono stati messi in discussione, considerando sufficiente la clausola di *no-bail out (*non salvataggio finanziario) dell'art. 125 TFUE (es. Buiter *et al.* 1993; Eichengreen, Wyplosz 1998; Gros, Hobza 2001; Buiter 2006). La centralità dei parametri arbitrari relativi a deficit/debito e l'inerente rischio di prociclicità costituiscono un'ulteriore debolezza del PSC (es. Eichengreen, Wyplosz 1998; Pasinetti 1998; Creel *et al*. 2012). Inoltre il sistema di governance è inadeguato per il coordinamento fiscale e l'allineamento delle politiche nazionali di bilancio con quelle monetarie comuni (Begg 2002; Schure, Verdun 2008). In un'unione monetaria fortemente eterogenea e lontana dalla *optimum currency area* (de Grauwe 2007), la convergenza – risultata molto debole successivamente all'ingresso di un paese nell'Eurozona (Fatas, Mihov 2003) – è fondamentale per il successo dell'UEM (Heipertz, Verdun 2010).

Il primo vero *crash test* della tenuta dell'Eurozona è la recessione del 2008 che ha evidenziato il fallimento del regime di regole fiscali sovranazionali portando al rafforzamento dei meccanismi di controllo della spesa pubblica degli stati membri (Franchino 2020). Il costo della non-Europa in ambito fiscale – stimato per oltre trenta miliardi l'anno unicamente in relazione al miglioramento del *framework* in essere (EPRS 2019) – soprattutto in momenti di crisi, è particolarmente rilevante nell'attuale quadro di shock senza precedenti dovuto al Covid-19. La precedente crisi indica la debolezza del PSC con cui l'Unione si è trovata ad affrontare la pandemia, che pur rafforzato nel 2011 rimane fedele alla sua impostazione iniziale asimmetrica in relazione alle politiche monetarie e di bilancio e nella relazione *core-periphery* (De Grauwe, Ji 2018). L'architettura dell'UEM è inadeguata nella fase negativa del ciclo, fallendo nel compito di prevenire squilibri di bilancio che hanno largamente contribuito alla crisi del debito sovrano (Wyplosz 2017). La natura intergovernativa dei processi decisionali in ambito fiscale paralizzati dal conflitto tra interessi nazionali contrastanti (Howarth, Verdun 2020), ha amplificato la crisi. Al contempo, l'UEM ingabbia le risposte fiscali nazionali (Lane 2012), al punto da mettere in discussione non solo l'efficienza del PSC

ma rendendolo addirittura controproducente (Heise 2015). In particolare, l'assenza di meccanismi di aggiustamento comune che compensino i vincoli alle politiche fiscali nazionali fortemente limitate dal quadro normativo europeo rappresentano una forte criticità (Jones *et al*. 2016).

In questo contesto, in assenza di una vera politica fiscale comune, la risposta economica alla pandemia è lasciata a stati con spazi fiscali variegati, mettendo in seria difficoltà i paesi periferici travolti dalla crisi sanitaria. Nelle fasi iniziali, la risposta europea è stata come nel 2011 primariamente monetaria, sulle spalle della BCE con il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) da 750 miliardi (ECB 2020a) successivamente aumentato per un totale di 1350 miliardi (ECB 2020b). Non sono mancate critiche e opposizione di alcuni stati membri al contempo restii ad accettare misure fiscali emergenziali (Howarth, Verdun 2020). Anche la Banca di Investimento (BEI) e il Fondo europeo d'Investimento (FEI) sono stati attivati per il sostegno alle PMI mobilitando 8 miliardi grazie a 1 miliardo di garanzie del *European Fund for Strategic investment* (EFSI) e ulteriori 2,2 miliardi del FEI (European Commission 2020c).

In ambito fiscale, inizialmente si è ricorso all'allentamento delle norme su concorrenza e aiuti di stato (C/2020/1863) unitamente all'invocazione della clausola di salvaguardia generale sospendendo i vincoli del PSC per garantire agli stati membri uno spazio fiscale aggiuntivo (EUCO 2020a). Tra le misure comuni, il primo provvedimento ha messo in campo a inizio marzo la *Corona Investment Initiative* (CII) in grado di mobilitare 37 miliardi per la risposta alla pandemia tramite fondi di coesione non utilizzati (Regolamento UE 2020/460), ulteriormente incrementata successivamente a 65 miliardi (European Commission 2020e). La Comunicazione del 13 marzo della Commissione europea introduce il piano di risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19 focalizzato sulla mobilitazione del bilancio europeo – inadeguato per dimensioni e flessibilità – e della Banca europea di investimento (COM/2020/112). La risposta comune può essere inquadrata in tre ambiti: (i) misure a sostegno della liquidità per le imprese e territori più colpiti, (ii) misure a sostegno dell'occupazione e (iii) l'iniziativa di investimento che rende ammissibili e finanziabili fino al 100% tutte le spese per la lotta alla pandemia (COM/2020/112). In aggiunta alla risposta preliminare i successivi interventi hanno riguardato il sostegno all'occupazione con il programma SURE adottato il 19 maggio, proponendo a fine agosto l'attivazione di oltre 81 miliardi a sostegno di 15 stati membri (European

Commision 2020b; ST/7917/2020/INIT; European Commission 2020a). Inoltre, la Commissione ha proposto l'attivazione del sostegno di emergenza nel contesto del Regolamento UE 2016/369 del Consiglio per il sostegno al settore sanitario con una mobilitazione di 2,7 miliardi (COM/2020/175; ST/7169/2020/INIT).

Senza dubbio, il più importante strumento – ma anche quello che ha comportato la maggiore difficoltà nel trovare un compromesso tra posizioni contrastanti e spesso contraddittorie degli stati membri – il piano dell'UE per la ripresa ha visto la luce solo a luglio dopo mesi di durissimi negoziati e diversi summit (10 marzo, 17 marzo, 26 marzo, 23 aprile, 19 giugno e il summit speciale del 17-21 luglio). Next Generation EU (NGEU) mette in campo 750 miliardi, unitamente al quadro finanziario pluriennale da 1074 miliardi per il prossimo settennato comportando eccezionalmente e temporaneamente la possibilità per la Commissione europea di contrarre debito sul mercato finanziario per erogare prestiti e sussidi agli stati membri (EUCO 2020a).

Ad eccezione degli interventi BEI e di SURE – finanziati dagli stati membri – prima del *Recovery fund* nessuno degli interventi Comuni ha mobilitato reali risorse aggiuntive rispetto al limitatissimo bilancio europeo. La risposta comune impallidisce rispetto agli interventi fiscali nazionali: la gran parte delle misure economiche sono rimaste in capo agli stati membri, con un potere di fuoco complessivo stimato per 575 miliardi (grazie alla clausola di flessibilità del PSC) rispetto a soli 70 miliardi di interventi provenienti direttamente dal bilancio europeo (European Commission 2020f). La stessa introduzione del *Recovery Fund* è il riconoscimento dell'inadeguatezza del sistema attuale di governance economica che non rende possibile una risposta comune efficace e rapida. Alla luce della centralità delle risposte nazionali, comprenderne l'adeguatezza nell'affrontare una crisi simmetrica ma con conseguenze distributive e risorse potenzialmente diverse tra gli stati membri è centrale nel giudizio sull'attuale *framework* di governance dell'Unione e in particolare dell'Eurozona.

2. La gestione della crisi negli stati membri

Quantomeno nella fase iniziale della pandemia, la risposta alla crisi sia in ambito sanitario che economico è stata per la gran parte lasciata alla responsabilità degli stati membri, portando a differenze sostanziali di approccio e risultati a

livello nazionale. Se tutti i paesi hanno dovuto mettere in atto un "war-like lock-down", i tempi e la scala della pandemia hanno portato a risposte di varia entità e natura negli stati membri nel bilanciare la necessità di tutela della salute pubblica e di preservazione dell'economia (Fabbrini 2020, 17). Nei primi mesi la pandemia ha avuto all'interno dell'Unione europea una dinamica divergente in termine Nord-Sud nelle risposte economiche e per il contenimento. Tutto ciò ha determinato una diversa preoccupazione della popolazione sulla tenuta del sistema sanitario ed economico (Sabat *et al*. 2020).

I casi di (i) Francia, (ii) Germania, (iii) Italia e (iv) Spagna permettono di considerare paesi che sono stati colpiti con diversa forza e tempi dalla crisi sanitaria, mostrando scelte e performance diverse nella sua gestione. La selezione include inoltre paesi con situazioni economiche pregresse e spazi fiscali fortemente differenti ed è così in grado di tracciare come tali scenari siano rispecchiati nelle scelte in relazione al sostegno dell'economia durante la pandemia.

I *case studies* seguono una metodologia comune in campo fiscale per facilitare l'analisi comparata basata sulla data limite di fine luglio e l'analisi di quattro ambiti chiave: (i) le misure a sostegno delle imprese, (ii) le misure a sostegno dell'occupazione e del mancato reddito da lavoro (iii) le misure a sostegno delle famiglie e (iv) le misure e i trasferimenti relativi a servizi pubblici o di pubblico interesse. Un'ulteriore distinzione trasversale riguarda la natura degli interventi (misure fiscali dirette, posticipazioni e misure di liquidità attraverso garanzie pubbliche).

2.1. La risposta francese

Le prime misure in relazione alla pandemia risalgono al 27 gennaio, con la costituzione del Centro per le Crisi sanitarie e del Comitato scientifico Covid-19 il 10 marzo (Atlani-Duault 2020). La gestione legislativa e amministrativa della crisi è regolata dalla legge del 23 marzo che dichiara lo stato di emergenza, conclusosi il 10 luglio (L. 23 marzo 2020, n. 290; L. 9 luglio 2020, n. 856). La legge organica autorizza a mettere in campo tutte le misure sanitarie e normative per la lotta alla pandemia, così come l'autorizzazione all'introduzione di misure sociali ed economiche, avvenuta tramite tre revisioni di bilancio (L. 23 marzo 2020, n. 289; L. 25 aprile 2020, n. 473; L. 30 luglio 2020, n. 935).

La Commissione stima il valore totale delle misure fiscali messe in campo fino a metà luglio a 137 miliardi (6% del PIL) unitamente a 315 miliardi

mobilitando in totale un piano di ripresa del 20% del PIL (European Commission 2020d). Per quanto riguarda le imprese, le misure principali includono (i) fondi per le PMI (fondo di solidarietà – 8 miliardi) e per le medie imprese (1 miliardo aggiuntivo) e linee di credito per le imprese strategiche (20 miliardi); (ii) posticipazioni fiscali (33,5 miliardi) oltre a decontribuzione e abbattimento di bollette e affitti per i settori più colpiti (3 miliardi) e rimborsi anticipati dei crediti di imposta (23 miliardi); (iv) misure di liquidità per 342 miliardi oltre a (v) misure settoriali (L. 25 aprile 2020, n. 473; L. 30 luglio 2020, n. 935). Per quanto riguarda il sostegno all'occupazione la soluzione principale è stata quella della cassa integrazione con il "*chômage partiel*" (31 miliardi), con l'ampliamento dei sussidi di disoccupazione come ultima ratio (7 miliardi) (L. 25 aprile 2020, n. 473). Le famiglie sono state sostenute attraverso fondi per il sostegno emergenziale (2,5 miliardi) unitamente a misure per la conciliazione dei compiti di cura parentale. Infine, investimenti ingenti sono stati destinati al sistema sanitario (8 miliardi) - tra cui 10.000 posti extra in terapia intensiva – e 4,5 per le regioni (L. 25 aprile 2020, n. 473; L. 30 luglio 2020, n. 935; European Commission 2020d).

Nell'ambito delle misure per il contenimento della pandemia, il lockdown ha riguardato il periodo inizio/metà marzo fino al mese di maggio (Hale *et al.* 2020). L'età media dei 105.750 pazienti ospedalizzati è di 72 anni, con il 63% dei casi e l'88% dei decessi concentrati nella fascia over 65, che rappresenta il 19,3% della popolazione (Santé publique France 2020a; OECD 2019c). Tuttavia, l'evoluzione delle dinamiche demografiche ha portato a un abbassamento dell'età media e dei più colpiti diventati la categoria 15-45 (Santé publique France 2020b). In questo contesto la Francia ha potuto contare su un sistema sanitario che vale l'11% del PIL, con investimenti stabili negli ultimi anni, pur nella contrazione dei posti letto (OECD 2019c). Nello specifico la Francia disponeva nel 2018 di 590 posti ogni 100.000 abitanti (scesi da 706 nel 2007) e 11,6 in terapia intensiva nel 2012, lontana dalle performance della Germania (Eurostat 2020; Rhodes *et al.*, 2012).

2.2. La risposta spagnola

La Spagna ha mobilitato una risposta fiscale immediata pari al 3,7% del PIL (Anderson *et al.* 2020). Quasi 50 miliardi sono stati destinati a programmi di sostegno diretto dell'economia attraverso prestiti e defiscalizzazioni. Spiccano gli interventi per il sostegno al sistema sanitario pubblico, con un programma

di stimoli senza precedenti; sono state varate politiche di sostegno alle piccole e medie imprese e al settore turistico stagionale, nonché misure di sostegno alle persone giuridiche e agli individui colpiti dalle misure di confinamento (Real Decreto-Ley 6/2020; Real Decreto-Ley 7/2020; Real Decreto-Ley 8/2020).

Il Governo ha altresì previsto misure straordinarie per il sostegno delle politiche sociali e sanitarie delle comunità autonome, per il sostegno all'occupazione e misure straordinarie per il differimento delle scadenze relative ai contenziosi fiscali e ai debiti privati (Real Decreto-Ley 8/2020). È stata decisa la sospensione dell'IVA per le apparecchiature sanitarie e per i presidi di protezione, nonché per istituti ed enti senza fini di lucro (Gobierno de España 2020; Real Decreto-Ley 7/2020; Real Decreto 8/2020).

A sostegno delle piccole e medie imprese è stato garantito un miliardo per le operazioni garantite dalla Compañía Española de Refinanciamiento (CERSA) (Gobierno de España 2020).

È stato rifinanziato l'ICO (Instituto de Crédito Oficial) permettendo l'attivazione di linee di credito dedicate a liberi professionisti, imprese e microimprese del settore turistico (Real Decreto-ley 8/2020).

La Commissione Europea, a valle di tale situazione, stima un indebitamento in crescita dal 95% al 115% del PIL per il 2020 e una decrescita del PIL del 10,9% per l'anno in corso (European Commission 2020d).

La situazione sanitaria in cui la Spagna ha versato è stata a tratti critica: nonostante il livello molto alto della specializzazione del personale sanitario nel paese, la spesa sanitaria è rimasta pressoché costante negli ultimi cinque anni il numero di letti non è variato, mentre i posti disponibili in terapia intensiva sono inferiori a quelli disponibili in altri paesi europei (Rhodes *et al.* 2012; OECD 2019b).

Tra le regioni più colpite la Comunità di Madrid e la Catalogna (Actualisacion n. 175, Enfermedad por el Coronavirus (Covid-19) 31/07/20, 2020; JHU Coronavirus Resource Center, 2020).

Il sistema sanitario è stato, a tratti, sovrastato dall'emergenza sanitaria sia sotto il profilo della penuria di ventilatori, presidi di protezione personale, letti a disposizione, sia sotto il profilo della mancanza del personale sanitario (Jones 2020).

Alcuni osservatori imputano tale mancanza alla precarizzazione dei contratti del personale sanitario e alla mancanza di coordinamento tra le regioni (Herros, Gella *et al*. 2020; Legido-Quigley, Mateos-García *et al*. 2020).

I contagi, alla fine di luglio, appaiono in crescita in tutto il paese, con un numero totale di casi di quasi 290.000 e di più di 28.000 decessi (Actualisacion n. 175, Enfermedad por el Coronavirus (Covid-19) 31/07/20, 2020).

2.3. La risposta tedesca

La Germania ha stabilito la creazione di un fondo per il sostegno al sistema economico e alle imprese in difficoltà (medie e grandi) per un totale di 500 miliardi di euro: si tratta dell'*Economic Stability Fund* (Ministero Federale delle Finanze 2020a).

Il Governo ha rifinanziato la KfW per 360 miliardi, veicolo principale per il sostegno di prestiti e sussidi nel paese (Ministero Federale delle Finanze 2020b).

I programmi di sostegno pubblico basati in gran parte su *grant* (investimenti a fondo perduto) hanno ha avuto come oggetto il sostegno al sistema sanitario in difficoltà, il sostegno alle imprese e agli individui affetti dall'emergenza sanitaria sia in termini di sostegno al reddito, sia in termini di politiche sociali (Ministero Federale delle Finanze 2020c; Ministero Federale delle Finanze 2020d), mobilitando uno stimolo immediato pari al 8,3% del PIL (Anderson *et al.* 2020).

Previsto un vasto programma di investimenti in vari ambiti: circa 90 miliardi nel campo dell'economia sostenibile, child care e child bonus, ricerca medica (vaccino Covid-19), intelligenza artificiale, banda ultralarga, smart cities, politiche di supporto alla cultura e tagli all'IVA e sostegno alle imprese con più del 60% di perdite e a rischio di fallimento (Ministero Federale delle Finanze 2020d).

La Commissione prevede che le spese saliranno dal 45,4% al 54,25% del PIL nel corso del 2020 e una crescita per il 2021 del 5,3%, con un'inflazione del 1,5% (European Commission 2020d). Anche l'indebitamento crescerà in rapporto al PIL dal 59% al 72% (Assessment of the 2020 Stability Programme for Germany 2020).

Il contagio da Covid-19 si è esteso in tutto il paese concentrandosi nella Baviera, nel Baden-Württemberg, nel Nord-Reno Westphalia, in Assia e in misura minore nella città di Berlino. Il sistema sanitario ha ben retto l'urto della pandemia, forte di una spesa sanitaria in crescita negli ultimi cinque anni, di un record (rispetto agli altri partner europei) di posti letto per abitante e di posti in terapia intensiva (OECD 2019a; Rhodes *et al.* 2012).

La Germania è stata in grado di aiutare anche Francia e Italia nei momenti in cui le loro terapie intensive erano sature (Wieder 2020).

A destare impressione è stato il numero dei decessi, circa 9000 (Koch Institut 2020). Si tratta di un numero relativamente basso se comparato con i vicini europei (JHU Coronavirus Center 2020). A motivare tale situazione probabilmente l'incidenza dei contagi (maggiore nella fascia 35-59), una diversa sociologia della famiglia e il fatto che circa il 42% dei tedeschi vive solo (Koch Institut 2020; Mendras 1999; DE-STATIS 2019).

2.4. La risposta italiana

In Italia, uno dei primi paesi e tra quelli più colpiti dalla crisi sanitaria tra gli stati membri, la risposta pandemica è stata gestita in virtù della dichiarazione dello Stato di emergenza il 31 gennaio 2020 e del DL 6/2020 (DL 23 febbraio 2020, n. 6), con numerosi Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) e il supporto di un Comitato tecnico scientifico. Quattro decreti principali contengono le misure economiche: "Cura Italia" (DL 17 marzo 2020, n. 17), "Liquidità" (DL 8 aprile 2020, n. 23), "Rilancio" (DL 19 maggio 2020, n. 34) e il "Decreto Agosto" (DL 14 agosto 2020, n. 104) posteriore alla data limite, con uno stanziamento aggiuntivo di 25 miliardi per il totale di 100 miliardi (6% del PIL).

Le misure economiche a sostegno alle imprese hanno riguardato (i) la cassa integrazione in deroga ("Cura Italia") successivamente estesa, (ii) moratorie su prestiti e mutui e garanzie pubbliche per mobilitare più di 750 miliardi ("Decreto Liquidità"); abbattimenti fiscali (4 miliardi); riduzione di bollette e crediti di imposta (600 miliardi), (iii) pagamenti accelerati della PA (12 miliardi) (iv) garanzie per le PMI con il "Cura Italia" (1,5 miliardi) e il "Decreto Ripresa" (2,9 miliardi) e (v) misure settoriali (MEF 2020a). Per il sostegno al reddito, le misure includono (i) blocco dei licenziamenti, (ii) sostegno ai lavoratori autonomi con bonus universale ("Cura Italia") poi condizionato ("Rilancio"), (iii) congedi parentali, bonus babysitter e lavoro agile e (iv) estensione della disoccupazione (1,1 miliardi). In aggiunta, per le famiglie sono stati finanziati: (i) reddito di emergenza (1 miliardi), (ii) aiuti alimentari (400 milioni), (iii) differimento di muti (400 milioni) e (iv) differimento delle scadenze fiscali unitamente a bonus vacanze e per le ristrutturazioni. Infine investimenti ingenti sono stati destinati al sistema sanitario (8 miliardi), con 20.000 assunzioni, unitamente all'aumento dei fondi per le emergenze (3,15 miliardi) e altri investimenti nel settore in ambito pubblico e privato (MEF 2020b). Infine, fondi aggiuntivi sono stati destinati alle regioni (3,5 miliardi) e alla scuola.

In relazione alle misure per il contenimento, le prime restrizione territoriali risalgono a febbraio, estese al territorio nazionale a marzo, culminate con il lockdown generalizzato tra metà marzo e maggio (European Commission 2020d). Dei 262.638 casi il 35.923 (13,7%) sono deceduti, con una evoluzione geografica che si è inizialmente concentrata nelle regioni del Nord (ISS, 2020b). La mortalità si è concentrata nelle fasce più anziana della popola-

zione (ISS 2020a), così come per i casi gravi, mentre l'età mediana è di 59 anni (ISS 2020b) con un'evoluzione che ha riguardato sempre più fasce più giovani arrivando a una età mediana di 32 anni nella prima metà di agosto (ISS 2020c). In questo contesto, l'Italia pur avendo un sistema sanitario universale – ma decentralizzato a livello regionale – ha una spesa sanitaria pari all'8,8% del PIL in discesa negli ultimi anni e del 15% sotto la spesa europea (OECD 2019d). Tale realtà si riflette nei posti letto a disposizione, 314 per 100.000 abitanti nel 2017 e 12,5 per la terapia intensiva, ben lontani dai numeri tedeschi (Eurostat 2020; Rhodes *et al*., 2012).

2.5. Analisi comparata delle risposte

Le economie europee sono state fortemente provate dalla pandemia, nonostante le misure di sostegno messe in campo a livello nazionale e sovranazionale. Secondo le stime della *European Economic Forecast* estive della Commissione, le economie dell'Eurozona subiranno una contrazione dell'8,7% nel 2020, in peggioramento rispetto alle stime primaverili (European Commission 2020g). BCE, FMI e OECD propongono previsioni ancor più fosche sul 2020 (Grigaité *et al.* 2020): l'impatto negativo della pandemia potrebbe essere sostanzialmente maggiore delle stime attuali (Anderson *et al*. 2020), soprattutto alla luce di una recrudescenza della crisi sanitaria. Le misure per il contenimento della pandemia hanno portato l'economia dell'Eurozona a operare sotto la propria capacità, in una misura stimata tra il 25 e il 30%, con differenze sostanziali sia nelle misure restrittive che nell'impatto conseguente tra i paesi dell'Unione (European Commission 2020g). Parallelamente, differenze emergono tra gli stati membri nel sostegno nazionale all'economia alla luce di spazi fiscali divergenti e eterogeneità, per esempio, nel mercato del lavoro, che possono presentare ulteriori sfide per i paesi con una forte diffusione dei contratti temporanei e del settore informale (Sabat *et al.* 2020). In questo contesto, nei quattro paesi si riscontrano differenze sostanziali nelle risorse mobilitate, con Francia e Germania ai primi posti della classifica e Italia e Spagna sugli ultimi gradini (Sabat *et al.* 2020).

A completamento dei *case studies* il *COVID-19 government response tracker* dell'Università di Oxford (Hale *et al.* 2020) e il *fiscal response dataset* di Anderson *et al.* (2020) forniscono alcuni elementi a supporto dell'analisi comparata. Il *Government Response Tracker* (Hale *et al.* 2020) offre un indicatore sintetico che rende comparabili le misure di risposta alla crisi con il *Government Response*

Index (GRI) e le misure per il contenimento della pandemia con lo *Stringency Index* (SI). I due ambiti procedono largamente in parallelo nei quattro paesi, con un progressivo aumento dello *Stringency Index* (SI) a cui fanno seguito sempre più marcate misure di sostegno all'economia. Parimenti alle *exit-strategy* estive segue un'inversione dell'allentamento delle misure restrittive concentrato nell'ultima parte della serie. Una prima distinzione riguarda la linearità dei paesi nel rafforzamento e allentamento delle misure, che vede da un lato la Francia e dall'altro Germania, Italia e soprattutto Spagna che hanno effettuato numerosi "retro-front". Differenze sostanziali emergono anche nelle tempistiche e nel valore assoluto di restrizioni e risposte, che nei valori di "picco" vedono al primo posto l'Italia che raggiunge un SI di 93,52, seguita dalla Francia con 87,96 e dalla Spagna con l'85,19 e infine la Germania che non supera il 76,85. Per quanto riguarda le specifiche misure, tutti i quattro paesi sono allineati nella tempistica delle supporto al reddito a metà marzo, mentre variano nelle dimensioni della risposta fiscale complessiva così come nella loro tipologia. Su quest'ultimo fronte, le stime – pur temporalmente non uniformi in tutti i paesi – di Anderson *et al.* (2020) permettono di confrontare il livello complessivo delle misure e la prevalenza della componente fiscale immediata rispetto a posticipi e misure di liquidità. In campo fiscale, la Germania si attesta al primo posto con una mobilitazione pari all'8,3% del PIL, quasi il doppio rispetto agli altri tre stati che si fermano al 4,4% per la Francia, il 3,7% per la Spagna e il 3,4% per l'Italia. Per quanto riguarda le misure di deferral l'Italia è in testa alla classifica con il 13,2% del PIL, seguita da Francia con l'8,7%, Germania con il 7,3% e Spagna con solo lo 0,8%. Le misure per la liquidità rappresentano la categoria più significativa per tutti i quattro paesi ma con differenze sostanziali: dal 32.1% dell'Italia, al 24,3% della Germania, il 14,2% della Francia e solo il 9,2% della Spagna. In questo contesto risaltano in particolare (i) la limitata mobilitazione di risorse in Spagna, (ii) la variabilità nella scelta del mix di misure messe in campo, con un primato indiscusso della Germania nelle misure fiscali dirette, che invece rappresenta solo il 7% del totale delle risorse mobilitate per la risposta alla crisi in Italia.

Tali differenze si rispecchiano nelle specifiche scelte per il sostegno all'economia che emergono dai *case studies*. I due paesi agli antipodi della risposta economica alla crisi sono Spagna e Germania. La prima ha affrontato la crisi partendo da una situazione economica già precaria, con un sistema sanitario indebolito dalle misure di *austerity* seguite alla Grande Recessione. La risultante risposta economica ha visto stanziamenti timidi in misure fiscali dirette, prediligendo invece misure di liquidità dovute al limitato spazio fiscale del

paese. All'opposto la Germania ha messo in campo una risposta massiva sia in termini di politiche fiscali dirette che di liquidità, senza contare che alla risposta federale si aggiungono iniziative per almeno 18 miliardi a livello dei Länder. In virtù della iniziale posizione fiscale il paese ha potuto ricorrere a un imponente spesa in deficit, portando il rapporto debito PIL dal 59 al 72%, rimanendo ciò nonostante ben lontana dai livelli di indebitamento degli altri tre paesi. Nonostante secondo gli indici del *Government Response Tracker* la Germania sia il paese tra i quattro ad avere imposto minori restrizioni (Hale *et al*. 2020), la risposta economica è stata la più imponente.

Un'ulteriore differenza – che emerge soprattutto nell'affiancare le scelte spagnole a quelle italiane – riguarda il mercato del lavoro. L'Italia ha optato per autorizzare un ricorso massiccio alla cassa integrazione per sostenere le imprese in difficoltà, parallelamente al blocco dei licenziamenti, ampliando la copertura della disoccupazione solo come ultima istanza. La Spagna invece ha registrato un importante incremento della disoccupazione, a cui ha risposto con misure di sostegno al reddito. Francia e Germania hanno puntato contemporaneamente su entrambe le misure. Ancora una volta la Germania si pone in testa alla classifica con forti investimenti sia nei sistemi di welfare – rafforzati per oltre 7 miliardi – sia nel sostegno alle imprese per il mantenimento dei livelli occupazionali, con la compensazione delle ore non lavorate e oltre 5,3 miliardi di *Social Guarantees.*

Anche nelle misure a favore delle imprese le differenze sono sostanziali, pur nella complessità e molteplicità degli interventi che rende difficile un *ranking* univoco. Tuttavia, se da un lato la Germania ha messo in campo oltre a misure di liquidità compensazioni fino a 150.000 euro per le imprese che hanno visto diminuire il fatturato di oltre il 60%, l'Italia e la Spagna hanno dovuto contare principalmente su prestiti agevolati da garanzie pubbliche o *grant* di tutt'altro ordine di grandezza, con la Francia in una posizione intermedia.

Pertanto, emergono sostanziali differenze – in larga parte riconducibili allo spazio fiscale a disposizione di ciascun paese – che rimarcano la forte criticità di un sistema di governance che nei momenti di crisi lascia la risposta economica agli stati membri. Come nella Grande Recessione, anche durante la pandemia il *framework* comporta risposte meno ambiziose proprio nei paesi più colpiti, minando ulteriormente la convergenza all'interno dell'Unione e dell'Eurozona. Allo stesso tempo, di grande rilevanza per il funzionamento del mercato unico, il maggiore sostegno alle imprese nei paesi più competitivi rischia di penalizzare ulteriormente l'economia degli

stati più fragili ampliando gli squilibri tra i paesi. All'opposto, le esternalità positive generate da manovre espansive – nel mercato unico e soprattutto nell'Eurozona – tendono a portare benefici anche al di fuori dei confini nazionali generando risposte inferiori rispetto al livello ottimale di stimolo fiscale complessivo (Heipertz, Verdun 2010). Il sistema di governance è quanto meno inefficace, nell'assenza di un vero spazio di intervento comune e congiunto.

In campo sanitario, in Europa, almeno da febbraio a luglio, l'epidemia si dimostra una malattia delle regioni "floride", o meglio, delle regioni in cui gli scambi internazionali e transnazionali sono frequenti. Si tratta di un fatto congruente con l'esperienza storica: laddove vi è uno scambio di servizi, merci e persone, vi è una diffusione delle malattie infettive come il Covid-19.

La diffusione geografica, infatti, riflette questo schema: la Baviera, il Baden-Württemberg, il Nord Reno-Westfalia, la Pianura Padana, la Comunità di Madrid, la Catalogna.

Si tratta di un aspetto da non dimenticare nella prevenzione della diffusione delle malattie infettive: le aree a maggior densità di abitanti e con un forte tasso di scambi internazionali meritano una maggiore allocazione di risorse sanitarie e, nel caso delle malattie respiratorie, di risorse atte a curare il maggior numero di persone anche attraverso le cure domiciliari, al fine di garantire una minore diffusione del contagio.

Imparare dall'esperienza, significa definire delle pratiche comuni per la gestione dei trasporti di massa nelle grandi aree urbane e fra le grandi aree urbane. I piani di azione dovranno tenere conto di tali contingenze e garantire una gestione (il più possibile ordinata) delle emergenze.

Dal punto di vista costituzionale, invece, il dibattito è stato piuttosto florido in tutti i paesi: il funzionamento delle democrazie è stato messo a dura prova dalla pandemia. Se in Francia la legge organica (posta a un rango intermedio fra la legge costituzionale e la legge ordinaria) ha determinato un alveo naturale per la legittimità delle misure successive, in Italia e in Germania il dibattito è stato più aspro.

In Italia vi è stata una polemica sull'utilizzo, per alcuni eccessivo, dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri: i DPCM, previsti dalla L. 13/2020 e successive, permangono nel perimetro costituzionale grazie alla temporaneità delle misure (laddove non vi fosse menzionata la durata, si incorrerebbe in un palese rischio di incostituzionalità). A tratti diversi una discussione simile si è aperta anche in Germania dove si lamenta l'accentra-

mento sul governo federale di molte decisioni, l'utilizzo di un team di esperti relativamente piccolo e questioni relative all'equilibrio delle decisioni tra livelli di governo (Dostal 2020).

Formalmente, le democrazie non hanno cessato di essere tali: i parlamenti non hanno smesso di funzionare e, di fatto, di esercitare un controllo sugli esecutivi (Bar-Siman-Tov 2020).

Non sembra essersi spezzata la legittimità costituzionale, ma la natura della sua applicazione in un momento particolare della storia che, beninteso, non interrompe (né pregiudica) lo spettro e l'applicazione del dettato costituzionale in ogni paese. A questo aspetto, alla capacità dei decisori politici di agire in momenti come questo, andrà dedicata ulteriore attenzione da parte delle scienze sociali e giuridiche.

3. I limiti della governance attuale e le prospettive future

L'epidemia causata dal Covid-19 ha messo in evidenza le fragilità della costruzione europea, dimostratasi ancora una volta inadatta ad affrontare situazioni di crisi. I *lockdown* hanno avuto pesanti ripercussioni macroeconomiche che hanno richiesto fin da subito misure di stabilizzazione economica per sostenere le attività produttive e i consumatori in un momento di difficoltà prolungata. Tuttavia all'interno dell'architettura istituzionale europea non esistono strumenti di intervento finanziario adeguati. Il bilancio dell'UE non presenta voci di spesa adatte alle situazioni di crisi e di emergenza, come emerso nella crisi dei debiti sovrani (Howarth, Verdun 2020) in assenza di potere di fuoco e flessibilità necessari (Fabbrini 2020) all'interno del QFP, come confermato dal ricorso a modalità straordinarie di intervento a livello europeo.

Nell'impossibilità di un intervento del bilancio europeo, il peso del sostegno all'economia è ricaduto sui bilanci nazionali. Tuttavia, sono da sottolineare alcuni elementi per cui questo quadro risulta subottimale. In primo luogo, il livello di indebitamento degli stati europei è molto eterogeneo, con una situazione particolarmente difficoltosa per i paesi dell'area sudeuropea. Ciò comporta che non tutti i paesi abbiano la stessa capacità di risposta. Come confermato dall'analisi comparata, la scala della crisi sanitaria, la conseguente necessità di imporre misure restrittive e l'impatto economico derivato sono stati disomogenei nei tempi e nei modi. L'impatto asimmetrico della crisi sanitaria – più gravosa per paesi quali Spagna e Italia che già partivano da una posizione fiscale

difficile – ha ulteriormente peggiorato le divergenze tra le performance economiche e la capacità fiscale degli stati membri (Schularick *et al.* 2020). L'impatto asimmetrico di una crisi simmetrica ed esogena che difficilmente può essere imputata ai paesi membri giustifica un intervento comune facilitandone l'accettabilità politica (Botta *et al.* 2020). Infatti, per garantire la stabilità finanziaria non solo deve essere credibile la volontà della BCE di agire in tale direzione ma anche la possibilità di rispondere in modo efficace allo shock. Ciò non è nella capacità degli stati più colpiti, con sistemi bancari più fragili e limitati spazi fiscali, rendendo dunque imperativa una risposta comune a livello sovranazionale (Schularick 2020). In aggiunta tutte le misure adottate avranno ripercussioni sul debito pubblico, spostando quindi il peso della crisi sul medio-lungo periodo. In questo contesto il dibattito sulla necessità di un intervento europeo ha toccato tale criticità, andando oltre all'imperatività di mutualizzazione del debito derivante dalla crisi, arrivando addirittura a proporre una tassa europea sui patrimoni, sulla base dell'esperienza positiva della Germania nel dopoguerra (Landais *et al.* 2020). La seconda criticità di risposte nazionali non coordinate, come già avvenuto durante l'Eurocrisi, risiede nella eterogeneità delle scelte di politica economica. Il risultato rischia di essere subottimale in relazione al totale delle risorse impiegate rispetto a un indirizzamento congiunto degli investimenti per la ripresa secondo chiare priorità comuni (Landais *et al.* 2020; Codogno, van der Noord 2020). In questo contesto, l'EPRS (2020) ha stimato che il valore aggiunto del completamento UEM ammonta a 322 miliardi all'anno. Nello specifico, gli *spillover* positivi connessi a un maggiore coordinamento delle politiche fiscali sono stati stimati tra i 30 e 45 (BCE, Commissione Europea, FMI) e addirittura fino a 71 (EPRS) miliardi l'anno, ovvero tra lo 0,2 e lo 0,5% del PIL europeo (EPRS 2020). La terza criticità riguarda l'allentamento delle regole su concorrenza e spesa pubblica, indispensabile per consentire agli stati membri di intervenire con i propri bilanci nazionali. Derogare a regole comuni, già in passato reinterpretate in senso estensivo, mina però la credibilità dell'assetto istituzionale del PSC.

Se dal punto di vista dell'intervento di bilancio, l'iniziativa è rimasta ai governi nazionali, la politica monetaria ha agito in ottica europea. L'azione della BCE, unica istituzione veramente sovranazionale e autonoma nell'Unione, nonostante l'iniziale esitazione, ha rapidamente invertito la rotta dando il via a un piano di liquidità inizialmente di 750 miliardi, ampliato di ulteriori 600 a giugno (ECB 2020b). Tale misura vigorosa e utile nel dare un sollievo in un momento di stress economico rimane comunque un "palliativo", che ritarda

gli effetti più duri della crisi, insufficiente se non accompagnata da politiche economiche e fiscali anticicliche adeguate (Cafaro 2020).

Allo stesso modo misure come i programmi di prestiti agevolati della BEI o il programma SURE di sostegno alla disoccupazione avviato dalla Commissione, rischiano di essere misure efficaci nell'immediato della fase emergenziale, ma del tutto insufficienti nel lungo periodo. SURE si inserisce in un dibattito più che decennale sui meccanismi di stabilizzazione automatica per l'Eurozona, la cui necessità è stata resa evidente già dalla Grande Recessione, senza tuttavia portare a una convergenza sull'introduzione di uno schema europeo di riassicurazione contro la disoccupazione (EUBS) (es. Andor 2016; Beblavý *et al.* 2015; Dullien 2017; Hemerijck, Ronchi 2020). SURE rappresenta un superamento senza precedenti dei veti circa la condivisione del rischio (di *moral-hazard*) attraverso un EUBS (es. Vandenbroucke 2017; Vandenbroucke *et al*. 2018). Solo con la pandemia è stato possibile ottenere tale risultato (Schmid 2020). Tuttavia, nel contesto delle negoziazioni la temporaneità delle misure – giustificate dalla natura esogena della crisi – è stata posta quale condizione dirimente. Inoltre, come per la crisi del debito sovrano si è reso necessario ricorrere a strumenti al di fuori degli argini delle istituzioni comunitarie, con la creazione di una linea ad hoc del MES dedicata alla pandemia, che ha generato non poche controversie nelle opinioni pubbliche nazionali (es. Battaglia 2020; Trabucco 2020).

Il dibattito politico europeo si è dunque spostato sul reperimento delle risorse necessarie a finanziare la ripresa economica. È chiaro che in un contesto così critico come quello della pandemia, fosse necessario agire per fornire un'adeguata risposta e un sostegno ai paesi in difficoltà. Tuttavia, nonostante la natura esogena della pandemia, non è stato possibile superare i limiti insiti al contesto diplomatico europeo. La diffidenza nella mutualizzazione del debito e *bias* di diversa natura hanno determinato una contrapposizione senza precedenti tra Germania, Francia, Italia e Spagna e i c.d. paesi frugali. Nonostante il risultato raggiunto grazie all'impegno di Germania, Francia, Italia e Spagna, permangono le difficoltà sul piano dell'efficacia della risposta sul medio e lungo periodo.

In questo contesto il dibattito politico e nell'ambito delle politiche pubbliche è stato ricco di proposte per una risposta comune, che includono linee di credito dedicate e *corona-bond* anche con durata perpetua, senza risparmiare l'evidenziazione della difficile attuazione di qualsiasi forma di debito comune (es. Altomonte *et al.* 2020; Bénassy-Quéré *et al*. 2020; Boitani *et al.*

2020; Bini Smaghi 2020; Creel *et al*. 2020; Giavazzi, Tabellini, 2020; Rehn 2020; Vallée 2020). La proposta della Commissione di *Next Generation EU (NGEU)* e il raggiungimento di un compromesso nel Consiglio europeo di luglio per un piano di ripresa europeo che includa debito comune per prestiti e sussidi ai paesi membri a sostegno della ripartenza sono traguardi impensabili nel contesto politico antecedente alla pandemia. Come per SURE, NGEU rappresenta se non il superamento quantomeno la sospensione dei veti dei paesi "frugali" in relazione a debito comune e condivisione del rischio. Inoltre, l'inclusione di una quota di sussidi in NGEU apre la strada alla necessità di ricorrere a nuove (vere) risorse proprie (EUCO 2020b).

Allo stesso tempo, tali innovazioni, spesso considerate come una vera e propria rivoluzione copernicana dell'EMU non sono risolutive rispetto ai limiti del sistema di governance attuale ampiamente riconosciuti dalla letteratura e evidenziati con chiarezza nell'affrontare la risposta alla pandemia. Infatti, il ricorso a una fiscalità comune è connesso e condizionato alla natura temporanea e straordinaria del meccanismo, che di per sé non rappresenta l'istituzione di un vero bilancio comune con un adeguato potere di fuoco (Galli *et al*. 2020). A trattati esistenti, nell'architettura istituzionale dell'Eurozona, le asimmetrie di una unione monetaria che lascia la politica fiscale nelle mani degli stati membri vincolandola fortemente sono permanenti e legate alla natura stessa dell'UEM.

Dal punto di vista istituzionale resta la natura intergovernativa dei processi decisionali in ambito fiscale, che portano a soluzioni di compromesso al ribasso rese possibili solo nell'ambito di crisi di portata esistenziale per il processo di integrazione europea (Jones *et al.* 2016). La governance svolge un ruolo chiave nel perpetuare l'incompletezza dei meccanismi istituzionali portando a una maggiore integrazione che rafforza però invece che mitigare le esistenti asimmetrie, ponendo così le basi per l'insostenibilità futura di tali parziali e inadeguate soluzioni tampone (Jones *et al.* 2016). Se i tempi e l'ambizione dei nuovi strumenti sovranazionali per la risposta al Covid-19 indicano un cambiamento di passo rispetto alla crisi dell'Eurozona, nel quale gioca un ruolo primario la natura esogena della pandemia, un vero cambio di paradigma si manifesterà solo se alle misure emergenziali seguiranno altrettanto ambiziose riforme istituzionali di natura strutturale.

Tale passaggio difficilmente può essere considerato un naturale e scontato prosieguo delle misure fin ora messe in campo viste le posizioni politiche divergenti nella risposta europea. La pandemia ha portato le opinioni pub-

bliche dei paesi più colpiti a un ulteriore peggioramento della fiducia dell'Unione, ponendo in essere una vera e propria sfida esistenziale per la sostenibilità del processo di integrazione anche in un paese fondatore quale l'Italia (Bremer, Genschel 2020). All'opposto la fattibilità stessa di un compromesso temporaneo è in gran parte riconducibile alla natura della attuale crisi. Al pari di un disastro naturale, la pandemia porta l'opinione pubblica – anche negli stati più reticenti alla solidarietà transazionale – a una risposta empatica favorevole al sostegno ai paesi più colpiti, che però non si traduce in un'apertura alla condivisione del debito, sul quale la risposta pandemica ha un impatto fortemente negativo (Bremer, Genschel 2020).

Dunque temporanee non sono solo le misure adottate ad oggi ma anche la convergenza per una - limitata - solidarietà europea, che in assenza di riforme risolutive nel lungo periodo svanirà con grande probabilità, con il rischio concreto di ripetere gli errori della Grande Recessione (Landais *et al.* 2020). A complicare il quadro, le divisioni post-crisi potrebbero essere ulteriormente esacerbate dalle divergenze nelle risposte alla pandemia. È irrisolto lo scontro tra gli otto paesi che a marzo hanno chiesto misure di debito comune e i frugali fortemente contrari ai trasferimenti tra gli stati che prediligono strumenti con alta condizionalità quali il MES (Fabbrini 2020). I divergenti interessi nazionali hanno faticato a trovare spazi di mediazione in un *framework* istituzionale intergovernativo. Tali criticità rendono imperativo un salto di qualità verso una vera unione politica per la sopravvivenza a lungo termine del progetto europeo e dell'Eurozona, che ha limitato la capacità di azione e conseguentemente la legittimità degli stati nazionali, senza sostituirle a livello sovranazionale (De Grauwe 2018; Rossolillo 2018). Anche in questo campo il *Recovery Fund* in sé non può offrire soluzioni che richiederebbero un cambiamento radicale con una governance forte di una piena legittimità democratica con il coinvolgimento paritario del Parlamento europeo.

In conclusione, serve dunque una soluzione permanente e politica all'asimmetria tra potere monetario e fiscale, capace di sostituire le regole di contenimento della spesa nazionale con scelte che rispecchino una visione per il futuro del continente unitamente a uno spazio fiscale comune (Botta *et al.* 2020). Il superamento delle profonde criticità dell'attuale sistema di governance richiede una riforma sostanziale in grado di fornire i meccanismi di stabilizzazione automatica che in questo momento mancano all'impianto europeo, attraverso un bilancio federale (Oates 1972). Invece che focalizzarsi sul rapporto tra contributi e benefici di ciascun paese, è necessario spostare

l'attenzione sulle risposte e l'assetto istituzionale necessari per produrre i beni pubblici europei fondamentali per rispondere alle grandi sfide che l'Unione si trova ad affrontare, in primo luogo quella della ricostruzione post-pandemica (Bachtrögler-Unger *et al.* 2020). Affinché l'Europa abbia un proprio bilancio di tipo federale, indipendente dalle contribuzioni nazionali dunque, è necessaria la possibilità di istituire e raccogliere imposte e tasse europee (diversamente dall'attuale sistema delle risorse proprie). Ciò pone però problemi di legittimità democratica (Rossolillo 2020): il Parlamento europeo dovrebbe essere dotato di maggiori poteri (innanzitutto la piena iniziativa legislativa) e dovrebbe poter nominare un governo europeo responsabile delle politiche economiche federali. In questo contesto, la Conferenza sul Futuro dell'Europa rappresenta un'opportunità-chiave per porre le basi per un indispensabile superamento dell'attuale fallimentare governance tramite un salto di qualità di natura istituzionale e sostanziale. Se l'arrivo della pandemia ha rimandato l'inizio della Conferenza, l'ha resa ancor più urgente. Un sistema già fragile, fratturato dalla centralità degli stati membri nel processo decisionale e dalle divisioni e divergenze degli interessi nazionali, è ora posto sotto l'ulteriore pressione di una crisi senza precedenti. Come rimarcato dal Parlamento europeo (European Parliament 2020) la pandemia ha evidenziato tutti i limiti dell'UE che deve ora sfruttare pienamente le opportunità offerte dall'urgenza di risposte efficaci alla crisi e la Conferenza per mettere in atto un ripensamento profondo dell'Unione per renderla più «efficace, unita, democratica e sovrana».

L'analisi approfondita di come la natura esogena della crisi pandemica abbia contribuito alla sospensione dei veti su solidarietà transazionale e condivisione dei rischi potrà apportare un contributo centrale nella valutazione della potenzialità di superamento permanente degli ostacoli a un vero cambiamento di paradigma istituzionale all'interno dell'UEM. In assenza di tale salto profondo e permanente, le prospettive per il futuro dell'integrazione europea appaiono tutt'altro che rosee. La sfida epocale della ricostruzione permetterà una convergenza verso la creazione di un'Unione forte e sovrana capace di sostenere i popoli europei nella navigazione verso un mondo nuovo? La natura intergovernativa dei processi decisionali a livello europeo porterà nuovamente a un fallimento di riforme risolutive di ampio respiro (federale)? Tale è il carico delle sfide della Conferenza e dell'evolversi della risposta europea. Al momento – nel mezzo della pandemia – il quadro degli scenari preliminari emersi nei quattro paesi e nella risposta europea offre

una visione parziale delle dinamiche che scaturiranno dalla crisi pandemica e dovranno necessariamente essere rivisitati in futuro nella pienezza degli sviluppi ancora in atto. Tuttavia, proprio in virtù delle profonde implicazioni per il futuro dell'Unione e per la capacità degli stati di affrontare la sfida della ripartenza, l'analisi dei limiti del sistema di governance e degli sviluppi necessari per il loro superamento, pur in tutta la sua parzialità preliminare, offre una riflessione significativa sulle decisioni che andranno a determinarsi nei prossimi mesi.

BIBLIOGRAFIA

Actualización n. 175 (2020), *Enfermedad por el Coronavirus (Covid-19) 31/07/20*, https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/sanidad14/Documents/2020/31072020Actualizacion175COVID19.pdf.

Actualización del Programa de Estabilidad 2020, https://www.hacienda.gob.es/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programa_de_Estabilidad_2020-2021.pdf.

Alcidi C., Gros D. (2015), "EMU governance and the limits of fiscal policy coordination", in *Redesigning European monetary union governance in light of the Eurozone crisi*s, Barcelona, CIDOB, pp. 47-56.

Altomonte C., Coali A., Ottaviano G. (2020), *EU recovery plans should fund the COVID-19 battles to come; not be used to nurse old wounds*, Bruegel Blog, https://www.bruegel.org/2020/07/eu-recoveryplans-shouldfund-the-covid-19-battles-to-come-not-be-usedto-nurse-oldwounds/.

Anderson J., Bergamini E., Brekelmans S., Cameron A., Darvas Z., Domínguez Jiménez M., Midões C. (2020), "The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus", *Bruegel datasets*, https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/#france.

Anderson J., Tagliapietra S., Wolff G.B. (2020), "A Framework for a European Economic Recovery After COVID-19", *Intereconomics*, vol. 55, n. 4, pp. 209-215.

Andor L. (2016), "Towards shared unemployment insurance in the euro area", *IZA Journal of European Labor Studies*, vol. 5, https://doi.org/10.1186/s40174-016-0060-7.

Assessment of the 2020 Stability Programme for Germany (2020), https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/de_sp_assessment_2020.pdf.

Atlani-Duault L., Chauvin F., Yazdanpanah Y., Lina B., Benamouzig D., Bouadma L., Delfraissy J.F. (2020), "France's COVID-19 response: balancing conflicting public health traditions", *The Lancet*, vol. 396, n. 10246, pp. 219-221.

Bachtrögler-Unger J., Holzner M., Kubeková V., Schratzenstaller M. (2020), *Overcoming the net position thinking in EU member states*, ÖGfEn Policy Brief.

Bar-Siman-Tov I. (2020), "Parliamentary Activity and Legislative Oversight during the Coronavirus Pandemic - A Comparative Overview", Bar Ilan University Faculty of Law, Research paper n. 20-06, https://ssrn.com/abstract=3566948 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3566948.

Battaglia F. (2020), "Tutela della salute pubblica ed assistenza economica e finanziaria agli Stati membri dell'Unione europea in tempo di emergenza sanitaria, *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, vol. 2.

Beblavý M., Marconi G., Maselli I. (2015), *A European Unemployment Benefits Scheme: The rationale and the challenges ahead*. *CEPS Special Report*, v. 119.

Beetsma R.M.W.J. (1999), "The Stability and Growth Pact in a model with politically induced deficit biases", in A. Hughes Hallett, M.M. Hutchison, S.E. Hougaard Jensen (eds), *Fiscal Aspects of European Monetary Integration*, New York, Cambridge University Press, pp. 189-215.

Begg I. (ed.) (2002), *Europe: Government and Money; Running EMU: The Challenges of Policy Coordination*, London, The Federal Trust.

Bénassy-Quéré A., Boot A., Fatás A., Fratzscher M., Fuest C., Giavazzi F., Marimon R., Martin P., Pisani-Ferry J., Reichlin L., Schoenmaker D., Teles P., Weder di Mauro B. (2020), *A proposal for a Covid Credit Line*, voxeu.org/article/proposal-covid-credit-line.

Bini Smaghi L. (2020), *Corona bonds – great idea but complicated in reality*, https://voxeu.org/article/corona-bonds-great-idea-complicated-reality.

Boitani A., Tamborini R., Saraceno F. (2020), *Lo European Recovery Fund: una soluzione per unire l'Europa*, FES Briefing, http://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/16200.pdf.

Botta A., Caverzasi E., Russo A. (2020), "Fighting the COVID-19 Crisis: Debt Monetisation and EU Recovery Bonds", *Intereconomics*, vol. 55, n. 4, pp. 239-244.

Bremer B., Genschel P. (2020, May 7), *Corona Solidarity*, retrieved October 27, 2020, from https://euideas.eui.eu/2020/05/07/corona-solidarity.

Buiter W.H. (2006), "The 'Sense and Nonsense of Maastricht'revisited: What have we learnt about stabilization in EMU?", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n. 4, pp. 687-710.

Buiter W.H., Corsetti G., Roubini N., Repullo R., Frankel J. (1993), "Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht", *Economic Policy*, vol. 8, n. 16, pp. 57-100.

C/2020/1863, *Comunicazione della Commissione Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 2020/C 91 I/01*.

Cafaro S. (2020), *Quale quantitative easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*, http://www.sidiblog.org/2020/05/08/quale-quantitative-easing-e-quale-unione-europea-dopo-la-sentenza-del-5-maggio/.

Codogno L., van den Noord P. (2020), *Assessing Next Generation EU*, https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2020/10/07/assessing-next-generation-eu/.

COM/2020/112 final, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Investment Bank and the Eurogroup, Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak*.

COM/2020/175 final, *Proposta di Regolamento del Consiglio che attiva il sostegno di emergenza a norma del regolamento (UE) 2016/369 del Consiglio, del 15 marzo 2016, e che ne modifica disposizioni in relazione alla pandemia di Covid-19*.

COVID-19: Accueil de patients français par les hôpitaux universitaires de Kiel et de Lübeck en Allemagne (2020), Ambassade de la République Française en Allemagne.

Creel J., Holzner M., Saraceno F., Watt A., Wittwer J. (2020), "How to Spend it: A Proposal for a European Covid-19 Recovery Programme", wiiw Policy Note/ Report 38, https://ideas.repec.org/p/wii/pnotes/pn38.html.

Creel J., Hubert P., Saraceno F. (2012), "The European Fiscal Compact: A Counterfactual Assessment", *Journal of Economic Integration*, vol. 27, n. 4, pp. 537-563.

De Grauwe P. (2007), *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 7th edition.

De Grauwe P., Ji Y. (2018), "Core-periphery relations in the Eurozone", *The Economists' Voice*, vol. 15, n. 1, pp. 1-16.

Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104 "Decreto Agosto", *Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia* (20G00122).

Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18 "Cura Italia", *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19* (20G00034)

Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34 "Decreto Rilancio", *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonchè di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19* (20G00052), Decreto Legge convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77.

Decreto Legge 23 febbraio 2020, n. 6, *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19* (20G00020), Decreto Legge convertito con modificazioni dalla L. 5 marzo 2020, n. 13.

Decreto Legge 8 aprile 2020, n.23 "Decreto Liquidità", *Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonchè interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali* (20G00043)

DE-STATIS (2019), *Haushalte und Familien*, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Publikationen/_publikationen-innen-haushalte.html;jsessionid=C26147B0EAA09B3C4E3C846E-91D5F4A0.internet8722.

Dostal J.M. (2020), "Governing Under Pressure: German Policy Making During the Coronavirus Crisis", *Political Quarterly*, vol. 91, n. 3, pp. 542-552, https://doi.org/10.1111/1467-923X.12865.

Dullien S. (2017), "Ten Lessons from a Decade of Debating an EUBS: Robust Findings, Popular Myths and Remaining Dilemmas", *Intereconomics*, vol. 52, n. 3, pp. 159-164, https://doi.org/10.1007/s10272-017-0666-7.

ECB (2020a), *ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_13949d6f266.en.html.

– (2020b), *Monetary policy decisions*, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp200604~a307d3429c.en.html.

Eichengreen B., Wyplosz C. (1998), "The Stability Pact: more than a minor nuisance?", *Economic Policy*, vol. 13, n. 26, pp. 65-113.

Council of the European Union (2020a), *Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council (Health), 13 February 2020*, https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/epsco/2020/02/13/.

– (2020b), *Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council (Health), 6 March 2020*, https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/epsco/2020/03/06/.

EPRS (2019), *Europe's two Trillion Euro Dividend. Mapping the Cost of Non-Europe, 2019-24.*

– (2020), *Coronavirus and the cost of non-Europe: An analysis of the economic benefits of common European action,* https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/642837/EPRS_IDA(2020)642837_EN.pdf.

EUCO (2020a), *Statement of EU ministers of finance on the Stability and Growth Pact in light of the COVID-19 crisis*, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/.

– (2020b), *Conclusioni del Consiglio europeo, 17-21 luglio 2020,* https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf.

European Commission (2020a), *Coronavirus: Commission proposes to provide €81.4 billion in financial support for 15 Member States under SURE*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1496.

– (2020b), A *European Instrument for Temporary Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/loan-programmes/sure_en.

– (2020c), C*oronavirus: Commission and European Investment Fund (part of EIB Group) unlock €8 billion in finance for 100,000 small and medium-sized businesses*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_569.

– (2020d), P*olicy measures taken against the spread and impact of the coronavirus, 17 July 2020,* https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronovirus_policy_measures_17_july.pdf.

– (2020e), *EU Coronavirus response,* https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu_coronavirus_response.pdf.

– (2020f), *Occupazione ed economia durante la pandemia di coronavirus*, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_it.

– (2020g), *Summer 2020 Economic Forecast.* https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip132_en.pdf.

European Parliament (2020), *Resolution of 17April 2020 on EU coordinated action to combat the Covid -19 pandemic and its consequences* (2020/2616(RSP)), P9_TA(2020)0054.

Eurostat (2020), *Hospital beds.* https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00046/default/table?lang=en.

Fabbrini F. (2020), *Possible further avenues for further Political Integration,* http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651849/IPOL_STU(2020)651849_EN.pdf.

Fabbrini S., Puetter U. (2016), "Integration without supranationalisation: studying the lead roles of the European Council and the Council in post-Lisbon EU politics" *Journal of European Integration*, vol. 38, n. 5, pp. 481-495.

Fatas A., Mihov I. (2003), "On constraining fiscal policy discretion in EMU, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 19, pp. 112-131.

Franchino F., Mariotto C. (2020), "Politicisation and economic governance design", *Journal of European Public Policy*, vol. 27, n. 3, pp. 460-480, https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1712456.

Galli G., Paudice F., Tucci F. (2020), *Recovery Fund: chiarimenti su finalità e cifre*. *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-Recovery%20fund.pdf.

Giavazzi F., Tabellini G. (2020), *Covid Perpetual Eurobonds*, voxeu.org/article/covid-perpetual-eurobonds.

Grigaitė K., Angerer J., Lenzi S., Di Filippo A. (2020), *The economy and coronavirus*, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651359/IPOL_BRI(2020)651359_EN.pdf.

Gros D., Hobza A. (2001), "Fiscal policy spillovers in the euro area: where are they?", *CEPS Working Documents*, n. 176.

Hale T., Webster S., Petherick A., Phillips T., Kira B. (2020), "Oxford covid-19 government response tracker", *Blavatnik School of Government*, n. 25.

Heipertz M., Verdun A. (2010), *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge, Cambridge University Press.

Heise A. (2015), "Governance without Government or: The Euro Crisis and what Went Wrong with European Economic Governance?", in H. Brunkhorst, C. Gaitanides, G. Grözinger (eds), *Europe at a Crossroad*, Baden-Baden, Nomos, pp. 155-176.

Hemerijck A., Ronchi S. (2020), "Aprire la strada all'investimento sociale in un'eurozona fragile", in A. Ciarini (ed.), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, Bologna, il Mulino, pp. 117-138.

Herreros B., Gella P., Real De Asua D. (2020), "Triage during the COVID-19 epidemic in Spain: Better and worse ethical arguments", *Journal of Medical Ethics*, pp. 455-458, https://doi.org/10.1136/medethics-2020-106352.

Howarth D., Verdun A. (2020), "Economic and Monetary Union at twenty: a stocktaking of a tumultuous second decade: introduction, *Journal of European Integration*, vol. 42, n. 3, pp. 287-293.

ISS (2020a), *Caratteristiche dei pazienti deceduti positivi all'infezione da Sars-CoV-2 in Italia*, https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2-decessi-italia.

– (2020b), *Sars-CoV-2 Dashboard*, https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2-dashboard.

– (2020c), *Epidemia COVID-19 Aggiornamento nazionale 18 agosto 2020 – ore 14:00*, https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/bollettino/Bollettino-sorveglianza-integrata-COVID-19_18-agosto-2020.pdf.

JHU Coronavirus Resource Center (2020), *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)*, https://coronavirus.jhu.edu/map.html.

Jones E., Kelemen R.D., Meunier S. (2016), "Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration", *Comparative Political Studies*, vol. 49, n. 7, pp. 1010-1034.

Jones S. (2020), *Spain: doctors struggle to cope as 514 die from coronavirus in a day*, https://www.theguardian.com/world/2020/mar/24/spain-doctors-lack-protection-coronavirus-covid-19.

Jordana J., Triviño-Salazar J.C. (2020), "Where are the ECDC and the EU-wide responses in the COVID-19 pandemic?", *The Lancet*, vol. 395, n. 10237, pp. 1611-1612.

Koch Institut (2020), *COVID-19-Dashboard,* https://experience.arcgis.com/experience/478220a4c454480e823b17327b2bf1d4/page/page_0/.

Landais C., Saez E., Zucman G. (2020), *A progressive European wealth tax to fund the European COVID response*, https://voxeu.org/article/progressive-european-wealth-tax-fund-european-covid-response.

Lane P.R. (2012), The European sovereign debt crisis, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, n. 3, pp. 49-68.

Legido-Quigley H., Mateos-García J.T., Campos V.R., Gea-Sánchez M., Muntaner C., McKee M. (2020), "The resilience of the Spanish health system against the COVID-19 pandemic, *The Lancet Public Health*, vol. 5, n. 5, e251-e252.

Loi n. 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 (1).

Loi n. 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19.

Loi n. 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 (2).

Loi n. 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, JORF n. 0169 du 10 juillet.

Loi n. 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (3).

MEF (2020a), *Sostegno alle imprese e all'economia*, https://www.mef.gov.it/covid-19/Sostegno-alle-imprese-e-alleconomia/.

– (2020b), *Sanità e Protezione Civile*, https://www.mef.gov.it/covid-19/Sanita-e-Protezione-Civile/

Mendras H. (1999). *L'Europa degli Europei*, Bologna, il Mulino.

Ministero Federale delle Finanze (2020a), *Minister Altmaier: "Unprecedented support programme for employees and enterprise*s, www.bmwi.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2020/20200327-altmaier-unprecedented-support-programme-for-employees-and-enterprises.html.

– (2020b), www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Abt_2/2020-03-23-Tabellen-Nachtragshaushalt2020.pdf?__blob=publicationFile&v=6

Ministero Federale delle Finanze (2020c), https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2020/20200401-customised-support-for-new-businesses-affected-by-the-coronavirus-crisis.html%0b%0b .

Ministero Federale delle Finanze (2020d), https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf?__blob=publicationFile&v=14.

Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.

OECD (2019a), *Germany: Country Health Profile 2019*, State of Health in the EU, Paris, OECD Publishing.

– (2019b), *Spain: Country Health Profile 2019*, State of Health in the EU, Paris, OECD Publishing.

– (2019c), *France: Country Health Profile 2019*, State of Health in the EU. Paris, OECD Publishing.

– (2019d), *Italy: Country Health Profile 2019*, State of Health in the EU, Paris, OECD Publishing.

Palermo C.M. (2020), "Covid-19: US and EU, Why the Outbreak Could Induce an Institutional Evolution", *SSRN Electronic Journal*, March, https://doi.org/10.2139/ssrn.3568215.

Pasinetti L.L. (1998), "The myth (or folly) of the 3% deficit/GDP Maastricht 'parameter", *Cambridge journal of economics*, vol. 22, n. 1, pp. 103-116.

Real Decreto-ley 6/2020 de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.

Real Decreto-ley 7/2020 de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

Real Decreto-ley 8/2020 de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus) PE/5/2020/REV/1.

Rehn O. (2020), *How about a comprehensive assessment of the European recovery fund?*, https://helda.helsinki.fi/bof/handle/123456789/17454.

Rhodes A., Ferdinande P., Flaatten H., Guidet B., Metnitz P.G., Moreno R.P. (2012), "The variability of critical care bed numbers in Europe", *Intensive Care Medicine*, vol. 38, n. 10, pp. 1647-1653.

Rossolillo G. (2018), "Fiscalità e sovranità: riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Union Europea", *Il Diritto dell'Unione Europea*, pp. 123-152, http://www.dirittounioneeuropea.eu/fiscalita-sovranita-ripartizione-competenze-stati-membri-ue.

Sabat I., Neuman-Böhme S., Varghese N.E., Barros P.P., Brouwer W., van Exel J., Stargardt T. (2020), "United but divided: Policy responses and people's perceptions in the EU during the COVID-19 outbreak", *Health Policy*, vol. 124, n. 9, pp. 909-918.

Santé publique France (2020a), *COVID-19: point épidémiologique du 17 juillet 2020,* https://www.santepubliquefrance.fr/maladies-et-traumatismes/maladies-et-infections-respiratoires/infection-a-coronavirus/documents/bulletin-national/covid-19-point-epidemiologique-du-17-juillet-2020.

– (2020b), *COVID-19 : point épidémiologique du 20 août 2020.* https://www.santepubliquefrance.fr/maladies-et-traumatismes/maladies-et-infections-respiratoires/infection-a-coronavirus/documents/bulletin-national/covid-19-point-epidemiologique-du-20-aout-2020

Schmid G. (2020), "Beyond European unemployment insurance. Less moral hazard, more moral assurance?", *Transfer: European Review of Labour and Research*, 102425892095266, https://doi.org/10.1177/1024258920952666.

Schularick M., Steffen S., Tröger T.H. (2020), *Bank capital and the European recovery from the COVID-19 crisis*, CEPR Discussion Paper No. DP14927.

Schure P., Verdun A. (2008), "Legislative bargaining in the European Union: The divide between large and small member states", *European Union Politics*, vol. 9, n. 4, pp. 459-486.

ST/7169/2020/INIT, Regolamento (UE) 2020/521 del Consiglio del 14 aprile 2020 che attiva il sostegno di emergenza a norma del regolamento (UE) 2016/369 e che ne modifica disposizioni in considerazione dell'epidemia di COVID-19.

ST/7917/2020/INIT Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19.

Thirion G. (2017), *European Fiscal Union: Economic Rationale and Design Challenges*, CEPS Working Document.

Trabucco D. (2020), "Gli strumenti economico-finanziari dell'Unione europea per fronteggiare le conseguenze della pandemia causata dal Covid-19", *Diritto Pubblico Europeo*, Rassegna online n. 2.

Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union (2008), Publications Office of the European Union, https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/consolidated-versions-treaty-european-union-treaty-functioning-european-union-charter-fundamental-rights-european-union/.

Vallée S. (2020), *Options for a European Recovery Fund*, DGAP Kommentar, n. 14, Berlin, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-69197-9.

Vandenbroucke F. (2017), "Risk reduction, risk sharing and moral hazard: A vaccination metaphor", *Intereconomics*, vol. 52, n. 3, pp. 154-159.

Vandenbroucke F., Burgoon B.M., Kuhn T., Nicoli F., Sacchi S., van der Duin D., Hegewald S. (2018), *Risk Sharing When Unemployment Hits: How Policy Design Influences Citizen Support For European Unemployment Risk Sharing (EURS)*, Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR).

Wieder T. (2020), "Coronavirus: l'Allemagne accueille des malades de France et d'Italie", *Le Monde*, https://www.lemonde.fr/international/article/2020/03/24/coronavirus-l-allemagne-accueille-des-malades-de-france-et-d-italie_6034299_3210.html.

Wyplosz C. (2017), "The Eurozone crisis: A near-perfect case of mismanagement", in I. Bournakis, C. Tsoukis, D. Christopoulos, T. Palivos (eds), *Political Economy Perspectives on the Greek Crisis*, London, Palgrave Macmillan, pp. 41-59.

Francesca Cerutti

Cartine di tornasole. Salute, sicurezza e limiti della cooperazione internazionale nell'ambito della risposta al Covid-19

1. Introduzione

Il 31 dicembre 2019, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) registrava la presenza di 44 casi di polmonite a eziologia sconosciuta, 11 dei quali gravissimi, in una provincia della Cina centrale, l'Hubei[1]. È l'inizio di quella che diventerà la più importante sfida alla salute pubblica globale dall'Influenza Spagnola del 1918 e, con ogni probabilità, il primo profondo sconvolgimento storico del XXI secolo anche a fronte dei drammatici eventi dell'11 Settembre e della débâcle economico-finanziaria del 2008[2].

I dati del Center for Systems Science and Engineering (CSSE) di John Hopkins indicano che nel mese di novembre l'infezione da Sars-CoV-2 ha superato la soglia dei 55 milioni di casi, provocato più di 1 milione di vittime e raggiunto ogni angolo del globo[3]. Molto più contagioso di di quelli responsabili di Sars e Mers, il Sars-CoV-2, virus responsabile del Covid-19, affianca per mortalità le altre importanti epidemie del Novecento come l'Asiatica (1957-58) e l'Influenza di Hong Kong (1968-1970).

Con il passare dei mesi non rallenta la corsa della malattia, né il trascorrere del tempo sembra mitigare quei processi trasformativi della vita internazio-

[1] WHO Disease Outbreak News, 5 gennaio 2020, https://www.who.int/csr/don/05-january-2020-pneumonia-of-unkown-cause-china/en/.

[2] Per una simile interpretazione si veda Summers 2020.

[3] https://coronavirus.jhu.edu.

nale che l'epidemia ha rivelato in tutto il loro potenziale dirompente[4]. Tra gli altri, la ridefinizione del ruolo delle grandi potenze nel già dilagante contesto di recessione geopolitica; la competizione per la leadership mondiale e regionale (e in modo ancora più preoccupante la sua assenza) che vede improbabili "giri di valzer" tra Stati Uniti, Russia, Cina, e Unione Europea; l'indebolimento della cooperazione internazionale non solo su base multilaterale ma anche e soprattutto bilaterale, in una logica, individualista e antiliberale, di raccoglimento all'interno dei confini nazionali[5].

Difficile comprendere appieno l'estensione e la profondità delle conseguenze politiche, economiche e sociali della pandemia – a maggior ragione dopo il cambiamento di rotta già annunciato dalla nuova amministrazione americana[6]. E non è possibile capire se tali ricadute saranno sufficientemente profonde da rappresentare un "punto di rottura" (*critical juncture*) per il sistema internazionale[7].

L'opinione di ricercatori ed esperti, che si divide inesorabilmente quando è chiamata a fare previsioni sul lascito di lungo periodo dell'epidemia, è invece ben più coesa nel riconoscere che il paracadute della cooperazione internazionale, che avrebbe dovuto (o potuto) frenare le conseguenze della crisi, non ha funzionato a dovere (Drezner 2020a)[8].

Dall'iniziale riluttanza della Cina a informare la comunità internazionale di quanto stesse accadendo all'interno dei propri confini, al congelamento dei fondi americani destinati all'Organizzazione Mondiale della Sanità, al modesto successo delle discussioni in seno al G7 al G20[9] e al Consiglio

---

[4] Per una simile, anche se non analoga, interpretazione si veda McNamara e Newman 2020, 1-4.

[5] Per un'analisi dell'impatto del coronavirus sull'ordine globale e delle implicazioni geopolitiche del virus si veda Cimmino *et al*. 2020.

[6] Sulla posizione del Presidente eletto si veda Abutaleb *et al.* 2020.

[7] Per un dibattito si vedano Campbell, Doshi 2020; Kahl, Berengaut 2020 vs. Drezner 2020b.

[8] L'intera collezione dei risultati del Progetto TRIP (Teaching, Research & International Policy) è disponibile al sito http://ncgg.princeton.edu/fp_fios_report/Survey-Report-Milner.pdf.

[9] Per approfondire si veda Jain 2020.

di Sicurezza[10], la risposta al Covid-19 è stata fin da subito frammentata e deludente[11].

Tra l'altro, poiché le principali misure per fronteggiare la pandemia sono state adottate sul piano nazionale (o addirittura subnazionale) hanno mancato di coerenza producendo risultati confliggenti e alimentando l'instabilità internazionale (Haass 2020).

Non ha rappresentato un'eccezione l'Unione Europea dove sono state messe in campo strategie anche molto diverse, in linea con quella tendenza disgregativa che non ultima la Brexit aveva già ampiamente messo in luce[12], Di questo processo costituisce un ottimo esempio l'intensificazione dei controlli alle frontiere o la chiusura delle stesse, un indirizzo per il quale l'epidemia ha fornito ulteriori argomenti (Kenwick, Simmons 2020).

Quali che siano state le specificità dell'impatto del Covid sulle diverse realtà nazionali e regionali[13], ciò che più di tutto ha contraddistinto l'ultimo anno solare, accostando paesi anche molto distanti tra loro (per caratteristiche materiali, funzionali e culturali) è stata la decisione, imposta o subita, di fronteggiare la crisi in solitudine[14].

Vale allora la pena chiedersi cosa sia "andato storto" e ragionare, sebbene in via preliminare, sul ruolo del regime internazionale che tale esito avrebbe dovuto evitare.

Come anche per gli altri «problemi senza passaporto», nella definizione resa celebrare dall'ex Segretario Generale delle Nazioni Unite, anche la risposta a epidemie e pandemie richiede inevitabilmente un approccio lungimirante, tecnico e multilaterale che trova nei regimi e nelle organizzazioni internazionali interpreti cruciali[15].

---

[10] *Interalia* con riferimento alla Risoluzione 2532, adottata il 1° luglio 2020 dopo un lungo stallo. Per un commento si veda Nichols 2020.

[11] Per un'originale interpretazione del significato di "frammentazione" nella risposta al Covid-19, si prenda in considerazione il concetto di «localized health diplomacy» (vs. «global health diplomacy») in Fazal 2020.

[12] Per approfondire Herszenhorn, Wheaton 2020.

[13] See Leins 2020.

[14] Su questo punto si vedano Ikenberry, Kupchan 2020 e Goodman *et al.* 2020.

[15] Per un'interpretazione simile si vedano Fazal 2020 e Johnson 2020.

Al centro di questo dibattito inevitabilmente si colloca l'Organizzazione Mondiale della Sanità quale agenzia specializzata delle Nazioni Unite per le questioni sanitarie e organismo di indirizzo e coordinamento in materia di salute pubblica all'interno del sistema UN. Non solo, o non tanto, per le polemiche che hanno investito l'Organizzazione negli ultimi mesi, ma perché la posizione dell'Agenzia come soggetto e oggetto dell'azione internazionale rappresenta un'eloquente *cartina di tornasole* per iniziare a valutare la *performance* del regime.

Nell'affrontare la questione, questo saggio usa come riferimento l'inquadramento offerto dalla *Teoria dei Regimi* (TdR) delle Relazioni Internazionali.

In considerazione della natura del problema in esame (coordinamento), dell'area di pertinenza dello stesso (la salute pubblica), dei tempi di intervento (rapidi) la TdR avrebbe portato a formulare ipotesi ben più favorevoli alla cooperazione internazionale di quanto verificato nel caso di specie.

Per comprendere il senso di questo insuccesso (in controtendenza con le aspettative di cui sopra e con il risultato più incoraggiante di precedenti sfide quali la crisi finanziaria del 2008) questo saggio mette in discussione la natura "benigna" del problema posto da epidemie e pandemie e prende poi in esame i limiti specifici del regime preposto al coordinamento di tale risposta.

Il documento prevede due parti, precedute da una introduzione e seguite da un paragrafo conclusivo.

L'introduzione presenta una breve sintesi del quadro concettuale che ha motivato l'analisi e posto in essere la domanda di ricerca.

La prima parte discute la natura del problema posto da epidemie e pandemie (in termini di iterazione strategica e contesto) e descrive il regime preposto alla gestione del problema. Per farlo investiga il rapporto tra salute pubblica globale e relazioni internazionali con particolare riferimento alle ricadute sulla sicurezza nazionale legate alla circolazione internazionale di agenti infettivi.

Quindi delinea il processo di securitizzazione che ha investito la salute pubblica e consentito la transizione di alcuni problemi da una *issue-area* delle relazioni internazionali più favorevole a una più ostile alla cooperazione internazionale. Nell'ambito del regime elaborato e implementato per rispondere alla minaccia posta dalla diffusione internazionale delle malattie infettive, viene infine approfondito il ruolo dell'Organizzazione Mondiale della Sanità non solo nel definire (e legittimare) il contenuto dell'interfaccia tra salute pubblica e sicurezza ma anche nel definire la propria funzione di co-

ordinamento all'interno del regime. L'analisi si concentra in particolare sui Regolamenti Sanitari Internazionali[16] e sulla loro evoluzione, prima e dopo la riorganizzazione del 2005, in quanto essi costituiscono lo strumento di riferimento attorno al quale lavorano le altre istituzioni più o meno formali competenti in materia.

La seconda parte si concentra sul funzionamento del regime nell'ambito dell'attuale emergenza sanitaria innescata dal Covid-19. In particolare, metterà in luce azioni e omissioni dell'Organizzazione con riferimento agli standard procedurali e di performance raggiunti, cercando di comprendere se siano stati (o meno) coerenti con il mandato dell'Agenzia e all'altezza delle aspettative della comunità internazionale (anche scientifica).

Le considerazioni conclusive offrono una valutazione preliminare dell'operato dell'Organizzazione Mondiale della Sanità identificando alcuni elementi di fragilità e ravvisando nell'intensificazione del dialogo tra l'Agenzia e le Relazioni Internazionali una possibile strategia di sviluppo.

2. L'inquadramento concettuale

Fin dalla pubblicazione, nel 1982, della celebre edizione de *International Organization* sull'argomento, la Teoria dei Regimi ha offerto un contributo analitico sostanziale e durevole alla comprensione della progressiva interdipendenza che avrebbe caratterizzato il sistema internazionale nella seconda metà del 900 (Hasenclever *et al*. 1996)[17]. Nella classica descrizione di Krasner i regimi sono definiti «un insieme di principi, norme, regole e procedure decisionali impliciti o espliciti attorno ai quali convergono le aspettative di comportamento degli attori nel sistema internazionale con riferimento a una determinata sfera (*issue-area)* delle relazioni internazionali» (Krasner 1982). Una certa confusione attorno a tale definizione e una serie di problemi legati all'operazionalizzazione del concetto hanno impedito un ricorso disinvolto alla teoria (Strange 1982, 345; Keohane 1984, 57-61; Keohane 1987, 539-361), tanto che la letteratura contemporanea ha preferito adottare un lessico

[16] WHO, Regolamenti Sanitari Internazionali 2005, https://www.who.int/health-topics/international-health-regulations.

[17] Per una più completa analisi della Teoria dei Regimi si veda Hasenclever *et al*. 1997 e per una prospettiva di sintesi tra scuole di pensiero Hasenclever *et al.* 2000.

alternativo per indicare una parte o l'intero spettro dei fenomeni che tradizionalmente rientrano nella categoria dei regimi (multilateralismo, governance, organizzazioni internazionali, istituzioni etc.) (Thompson, Verdier 2014).

Ciò nonostante nell'ambito della Teoria dei Regimi, l'analisi ha dato vita a interessanti percorsi di ricerca; quelli legati alle caratteristiche formali delle istituzioni, alla legittimità e contestazione delle norme, e all'ecologia delle organizzazioni internazionali[18]. Nel suo complesso, la Teoria ha beneficiato del dialogo con vari orientamenti (meta)teorici e metodologici delle Relazioni Internazionali (Keohane 1987, 350-351), valorizzando l'idea condivisa che i regimi costituiscano delle variabili intervenienti tra forze causali (potere, interessi, idee) da un lato e il comportamento degli stati dall'altro (Krasner 1982, 189-195). Le differenze tra gli approcci alla materia promossi dalle varie scuole delle Relazioni Internazionali (*interalia* neorealisti, neoliberali, e costruttivisti) si manifestano poi con riguardo a praticamente ogni aspetto della vita dei regimi: la variabile che ne determinano l'origine, la natura, il funzionamento, le prospettive di successo, la resilienza e la capacità di adattamento (Hasenclever *et al.* 1997).

Certamente tra le più divisive, la questione dell'efficacia (o *performance*) dei regimi, intesa come la capacità delle istituzioni di contribuire alla soluzione del problema che porta alla loro creazione (Keohane *et al.* 1993), con la quale anche il presente lavoro si confronta[19].

Da un lato i "pessimisti" (realisti e neorealisti) considerano i regimi come il mero epifenomeno di preferenze preesistenti, una storia di «false promises» a cui riconoscere – al massimo – una funzione "rinforzante" con riguardo all'*outcome* prodotto, ma certamente non sufficiente a produrre un effetto indipendente sulla condotta degli stati, specialmente quando il loro contenuto confligge con l'interesse nazionale (Mearsheimer 1994).

Dall'altro, gli "ottimisti" includono funzionalisti, i riflessivisti (*cognitivists)* deboli e forti, e i giuristi. I funzionalisti di matrice razionalista (neoliberali per lo più) hanno identificato vari meccanismi attraverso cui i regimi possono facilitare la cooperazione interazionale principalmente attraverso il migliora-

[18] Rispettivamente Koremenos *et al.* 2001; Abbott *et al.* 2010; Vabulas, Snidal 2013; Tallberg, Zürn 2019; Eilsturp-Sangiovanni 2020.

[19] Per una discussione si rimanda a Zürn 1998; Martin, Simmonsv 1998; Keohane *et al*. 1993; Bernauer 1995.

mento dell'ambiente strategico in cui vengono prese le decisioni (aumentando lo scambio di informazioni, riducendo l'incertezza sui comportamenti degli altri attori, sia nei fatti che nelle intenzioni, aumentando il costo dell'inganno per esempio mediante effetti reputazionali o sanzioni, e offrendo l'opportunità di creare canali paralleli di contrattazione, *issue and temporal linkages*)[20]. In questa categoria rientrano anche quei realisti che concedono al diritto e alle istituzioni internazionali un ruolo, seppur modesto, di consolidamento dello status quo, che si manifesterebbe quando la partecipazione è a costo zero o quando l'egemone la promuove[21].

I riflessivisti e neoriflessivisti, dal canto loro, riconoscono ai regimi una funzione ancora più pervasiva attribuendo alle norme l'importante capacità, non solo di mutare il contesto decisionale, ma anche quello di plasmare le preferenze degli attori trasmettendo idee e sviluppando identità[22]. Hanno approfondito quindi la dimensione "costitutiva" dei principi e delle norme esplorando il potere degli argomenti (Kratochhwil 1989, 12 e Müller 1994, 24-30), della comunicazione, e della legittimità (Henkin 1968; Hurrell 1993). Studi più recenti, sempre di matrice costruttivista, hanno esplorato i microprocessi di "insegnamento" e "apprendimento" (imitazione, influenza sociale e persuasione) che la partecipazione ai regimi può produrre (Johnston 2008, 206).

Giuristi e "managerialisti" hanno messo l'accento sulle caratteristiche normative dei regimi partendo dal presupposto secondo cui anche il diritto internazionale, e non solo quello interno, eserciti di per sé una sorta di «compliance pull» (Franck 1990). Dal momento che viene empiricamente osservato un alto grado/livello di conformità con gli accordi internazionali, tali autori ritengono che le violazioni siano, nella maggior parte dei casi, riconducibili non a una esplicita volontà trasgressiva ma semmai a una mancanza

[20] Keohane 1984; Axelrod e Keohane 1985; Young 1989, 1991, 2011.

[21] Resta pacifico che per questi ricercatori nessun regime può emergere e funzionare in una data sfera delle relazioni internazionali in assenza di una distribuzione di potere tale da consentire al regime (inteso come un bene pubblico) di essere procurato da un'azione indipendente. Coerentemente il regime smetterebbe di esistere o funzionare quando cessa il sostegno dell'egemone. Per una discussione si veda Kindleberger 2013, 305; Gilpin 1981; Krasner 1991; Grieco 1990; Keohane 1980.

[22] Tra i principali esponenti di questo filone Hayward Alker Jr., Richard K. Ashley, Robert W. Cox e John G. Ruggie, Karl Deutsch e Ernst Haas.

di capacità (causata da un testo ambiguo, un approccio superficiale o dalla mancanza di risorse materiali necessarie all'adattamento dei codici nazionali) (Chayes, Chayes 1993, 201 e 1995; Mitchell 1993).

Un recente sviluppo della ricerca empirica sulla governance internazionale, funzionale a questo saggio, ha riguardato proprio il concetto di legittimità, esaminato quando come e perché le organizzazioni internazionali acquisiscono mantengono o perdono legittimità ed esplorato la relazione tra processi di legittimazione/de-legittimazione e *performance* del regime. Nella moltitudine delle definizioni e concettualizzazioni della nozione di legittimità, un interessante approccio è stato quello adottato da Tallberg e Zürn nella *special issue* del 2019 de *The Review of International Organization* che ha descritto la legittimità come il «convincimento che l'autorità di un'organizzazione sia esercitata appropriatamente» e le funzioni di legittimazione e de-legittimazione come quei processi di giustificazione e contestazione che danno o tolgono forma a tale convinzione (2019, 581).

Con riferimento alle organizzazioni internazionali (specie se prive di poteri sanzionatori), la legittimità giocherebbe un ruolo essenziale consentendo loro di respingere azioni unilaterali, di produrre e sviluppare nuove norme e regole, assicurare la compliance, e placare il deficit democratico tipicamente associato alla governance globale.

In considerazione della persistente mancanza di consenso empirico circa l'efficacia delle istituzioni internazionali, la ricerca è proseguita chiedendosi non più tanto se le istituzioni contino o meno (in assoluto) ma quando, come e perché lo facciano.

Già dalla fine degli anni Ottanta, vari studi hanno elaborato e poi testato la relazione tra variabili endogene ed esogene al regime e la sua efficienza. Con riferimento ai fattori endogeni (*interalia* le regole istituzionali) è stato osservato come differenti problemi diano (e debbano dare) origine a regimi diversi e cioè che esistano "forme" di regime più adatte a disciplinare un problema sorto nell'ambito di una o di un'altra specifica iterazione strategica e sulla base del contesto tematico (*issue-area*) nel quale quell'iterazione ha luogo (Snidal 1985).

È stato osservato come caratteristiche di design (quali *membership*, accentramento, controllo, flessibilità) sarebbero, e a ragione, diversamente bilanciate nelle istituzioni internazionali a seconda del sottostante problema di cooperazione e che tale distribuzione impatti sull'effettività del regime (Koremenos *et al.* 2001).

La questione della *issue-area* delle relazioni internazionali, alla quale il problema che deve essere disciplinato appartiene, è distinta da quella dell'iterazione strategica, ed è un tema troppo spesso non problematizzato nel dibattito sui regimi (Hasenclever *et al*. 1996, 191)[23]. È invece cruciale specialmente quando né le caratteristiche degli attori né quelle del sistema sembrano dare una spiegazione convincente degli esiti cooperativi (Efinger, Zürn 1990)[24]. Secondo questi autori una «issue area […] consists of one or more, in the perception of the actors, inseparably connected objects of contention and of the behaviour directed to them. The boundaries of issue-areas are determined by the perception of the participating actors» (Efinger, Zürn 1990). Ne consegue non solo che i confini di una determinata *issue-area* possono modificarsi nel tempo, per includere o escludere la materia del contendere, ma dato che il modo in cui tali aree sono generate è un processo tipicamente politico, i loro contenuti non possono essere dati per scontati (Czempiel 1981). Tali studi avrebbero messo in luce come oltre al "calcolo degli interessi" relativi al problema in gioco, anche la *issue-area* alla quale il problema viene ricondotto (*conflictual background*) può determinare il successo o meno della cooperazione (Czempiel 1981, Efinger, Zürn 1990).

In quest'ottica, la salute pubblica viene generalmente considerata una *issue-area* favorevole alla cooperazione internazionale (e alla formazione e al successo dei regimi che tale cooperazione dovrebbero facilitare) perché tipica-

---

[23] Il concetto di *issue-area* applicato alla disciplina delle Relazioni Internazionali prende piede all'inizio degli anni Settanta, promosso da autori (Keohane, Nye 1972; Burton 1972; Mitchell 1984) che criticavano la concezione realista del potere come risorsa omogenea facilmente applicabile a un'ampia gamma di obiettivi. Essi sostenevano invece la necessità di condurre analisi per "aree di problemi" (*issue-areas* appunto) poiché ritenevano che le risorse in grado di conferire potere e influenza, la complessità dei problemi, la natura delle interconnessioni fossero differenti da un ambito all'altro (Keohane, Nye 1972, 384).

[24] La questione della *issue-areas* quindi è una ulteriore rispetto a quella dell'iterazione strategica e si riferisce al contesto tematico (o storico o valoriale) nella quale l'iterazione avviene e di per sé contribuisce a rendere più o meno probabile la formazione e il successo del regime. Ci si rifà qui al contributo dei così detti *problem-structural approaches* del TdR, per una sintesi delle argomentazioni centrali si veda Hasenclever *et al*. (1996, 190) e per approfondire si veda Czempiel 1981; Efinger, Zürn 1990.

mente produce interessi comuni e non implica conflitti esistenziali/valoriali. A differenza di quanto accade per questioni legate alla sicurezza nazionale (per esempio il controllo degli armamenti), il consolidamento del sistema sanitario di altri paesi non danneggia direttamente quello di un altro[25]. Semmai lo rafforza dato che la sicurezza del sistema nel suo complesso è determinata dalla sicurezza del suo anello più debole (*weakest link*). Lo scoppio di una pandemia rappresenta infatti un problema per l'intera comunità internazionale e limitarne le ricadute sociali ed economiche è nell'interesse di tutti gli attori coinvolti.

Per quanto concerne la specifica iterazione strategica, facendo uso degli strumenti offerti dalla Teoria dei Giochi, e ampiamente impiegati nell'ambito della TdR dai funzionalisti, si comprende come l'iterazione che meglio descrive una pandemia si quella che caratterizza i giochi di coordinamento (battaglia dei sessi o caccia al cervo) dove la cooperazione è sempre preferibile alla sua assenza[26]. Non sorprende quindi che un regime volto a disciplinare questioni inerenti alla diffusione internazionale di agenti infettivi esista dalla fine dell'Ottocento e abbia raggiunto, in alcuni ambiti, importanti risultati. Ne è un esempio l'impegno internazionale per eradicare il vaiolo reso possibile dalla cooperazione tra Stati Uniti e Unione Sovietica in uno dei momenti più tesi della Guerra Fredda (Fee *et al*. 2019).

Com'è noto, anche quando esistono interessi compatibili, rimangono sempre conflitti che dipendono da problemi strategici legati all'incertezza, problemi di azione collettiva e *free-riding* e dalla sempre possibili evenienze di inganni e raggiri da parte di potenziali partner (Keohane 1987, 356).

Naturalmente, anche nell'ambito della salute pubblica persiste una tensione tra obiettivi individuali e collettivi che riguarda principalmente il costo della formazione, mantenimento e operatività del regime.[27] In altre parole,

---

[25] Specifiche caratteristiche rendono la formazione dei regimi e la loro efficacia più problematica nell'ambito della sicurezza che in altre sfere delle relazioni internazionali (Czempiel 1981; Efinger, Zürn 1990; Zürn 1992, ma anche Jervis 1978 e 1982; Stein 1982 e 1990; Grieco 1990 e 1995).

[26] Si rimanda qui ai primi lavori sui regimi di Arthur Stein, Duncan Snidal, Kenneth Oye e Michael Zürn.

[27] Com'è noto, anche quando esistono interessi compatibili, permangono sempre conflitti che dipendono da problemi strategici legati all'incertezza, problemi di azione collettiva e *free-riding* e dalla sempre possibili evenienze di inganni e raggiri da parte di potenziali partner (Keohane 1987, 356).

sebbene la cooperazione sia preferibile (e addirittura necessaria) per la risoluzione del problema e gli attori abbiano un interesse condiviso a raggiungere un accordo, diverse forme di collaborazione sono ancora possibili e non tutti gli attori necessariamente prediligono la medesima soluzione o vogliono contribuirvi in egual misura.

Comunque, nel caso della diffusione delle malattie infettive, anche il problema del *free-riding* viene solitamente lenito dall'intervento dell'egemone benevolente. Un egemone "egoista" che si protegge da pandemie ed epidemie quando gli altri non lo fanno resta suscettibile di essere raggiunto da un'infezione scoppiata altrove rendendo la prevenzione la più economica forma di tutela. L'impegno americano nella lotta contro l'AIDS-HIV, che ha raggiunto la soglia complessiva di 90 miliardi di dollari (tra Global Fund, The President's Emergency Plan for AIDS Relief "PEPFAR" e altre organizzazioni), è un esempio di questa leadership. Nell'ambito di un regime preposto alla prevenzione e risposta a una pandemia, anche gli incentivi alla defezione parrebbero modesti, se non altro perché gli effetti negativi del dilagare dell'infezione colpirebbero anche il trasgressore[28].

3. L'essenza del problema tra salute pubblica e sicurezza nazionale

La presente sezione sostiene che sussista un sostanziale *misunderstanding* circa la natura "benigna" del problema posto da epidemie e pandemie per la formazione e il successo del regime. O meglio invita a riflettere su due aspetti. Il primo riguarda l'idea che epidemie e pandemie attengano unicamente alla dimensione della salute pubblica, per cui gli ostacoli alla cooperazione internazionale avrebbero a che fare solo, o soprattutto, con il coordinamento tecnico di scienziati ed esperti. Viceversa, epidemie e pandemie rappresentato una sfida alla sicurezza tanto quanto una alla salute e gli sforzi per mitigarne le conseguenze hanno messo in luce interessi competitivi (politici, economici, e sociali) tanto quanto condivisi[29]. Il secondo aspetto riguarda il mutamento interpretativo che consente a un problema tradizionalmente ancorato a una

[28] Si rimanda qui alla letteratura sugli studi di sicurezza, in particolare al tema delle armi biologiche.

[29] Per una tesi simile si veda Benvenisti 2020.

dimensione (quella della salute pubblica), di essere contestualizzato successivamente in un'altra (la sicurezza).

Questioni inerenti a quella che oggi definiamo *salute pubblica globale* (in inglese *global public health*) hanno influenzato la storia dell'umanità e delle relazioni internazionali assai più frequentemente e profondamente di quanto la letteratura di settore abbia saputo cogliere, almeno fino a tempi piuttosto recenti (Drezner 2020b; Sherman 2007; Diamond 1999). In effetti, solo negli ultimi anni è stato possibile apprezzare uno sforzo organico volto a una piena e sistematica comprensione delle, in effetti numerose e variegate, connessioni esistenti tra le dimensioni della salute individuale e collettiva da un lato e della sicurezza nazionale e internazionale dall'altro (Rushton, Youde 2014).

Ben inteso il *con-fine* come presupposto necessario alla possibilità di distinguere tra differenti ed esclusive giurisdizioni territoriali, e quindi attributo indispensabile per l'esistenza stessa delle relazioni internazionali, sorprende invero come gli studi internazionalistici abbiano concesso poco o nulla all'approfondimento, in particolare, del fenomeno di epidemie e pandemie.

Naturalmente oggetto di studio per medici e biologici, interessati agli aspetti epidemiologi e clinici delle malattie infettive e già da tempo all'attenzione dei sociologi concentrati sul rapporto tra la salute dei cittadini e il contesto socioeconomico del paese di appartenenza (Bunton *et al*. 2002), epidemie e pandemie sono a lungo rimaste al margine della riflessione internazionalista (sia di matrice politologica che giuridica) ed eventualmente relegate a un ambito delle relazioni tipicamente non conflittuale (quello della salute pubblica globale appunto).

Un primo ponte per l'ingresso della salute pubblica nell'agende di sicurezza fu gettato dagli studi sulla *Sicurezza Umana*.

Con la fine della Guerra Fredda e della prospettiva, più o meno concreta, di una guerra nucleare tra le due superpotenze si creavano le condizioni, anche intellettuali, per una nuova riflessione sugli obiettivi e sulle priorità della convivenza internazionale (Finnemore, Sikkink 2001). L'inclusione di minacce "non-tradizionali" (cioè non squisitamente militari) nell'agenda internazionalistica veniva celebrata nel *Rapporto del Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Umano* (UNDP 1994) che si faceva portavoce del mutato contesto internazionale proponendo una più ampia, interpretazione del concetto di sicurezza. Un paradigma, quello proposto dal *Rapporto*,

di sicurezza "umana" che includeva da un lato aspetti legati al benessere dei singoli individui e dall'altro argomenti globali/transnazionali che solo l'azione congiunta e coordinata di molteplici paesi avrebbero potuto gestire con successo. Una concezione "allargata" secondo la quale l'oggetto referente delle dinamiche di sicurezza diventa l'essere umano in quanto tale (e non più/solo lo stato) e le minacce possono materializzarsi nell'ambito di settori anche molto diversi tra loro; economico, alimentare, ambientale, personale, sociale, politico e appunto sanitario[30].

In questa prospettiva, che Davies (2010, 1180) chiama «globalista» la salute diventa un diritto umano e la sua tutela un problema di sicurezza e un imperativo categorico (Thomas 2000, Axworhty 2001, Booth 2007).[31]

Ora è evidente come il tema della *Sicurezza Umana*, ove il focus scivola dallo stato all'individuo, dalla sovranità all'identità e dall'azione militare a quella culturale, ponga un problema di significazione rischiando di rendere la sicurezza una categoria "contenitore" destinata a perdere invece che acquisire significato *(interalia* Walker 1997).

Autori come Walt (1991) e Freedman (1998) hanno preso le distanze da tali approcci rivendicando la precedenza della sicurezza nazionale *strictu sensu* su tutto il resto (*prime value approach*) specialmente con riguardo alle politiche sociali, che solo in presenza di un sufficiente livello di stabilità nazionale possono eventualmente essere prodotte e garantite (Walt 1991).

3.1. Epidemie e sicurezza nazionale

Tuttavia, nel variegato mondo della salute pubblica globale, *epidemie* e *pandemie* costituiscono un problema specifico che sfugge a queste considerazioni, in quanto riescono a intrattenere con la "sicurezza" un rapporto molto più diretto di quello configurato nell'ambito delle concezioni universaliste del termine (sicurezza umana, societaria o globale).

Alla fine degli anni Novanta, è Fidler (1999) a formalizzare una connessione diretta tra malattie infettive e sicurezza, esortando analisti e ricercatori ad approfondire l'impatto che tali eventi hanno e avrebbero sulla sicurezza nazionale

[30] Per approfondire il tema della *Sicurezza Umana* specificamente con riferimento alla diffusione internazionale di agenti biologici, si vedano Caballero-Anthony, Amul 2013; Elbe, Voelkner, 2014.

[31] Per approfondire la natura del rapporto tra salute e sicurezza si veda: Amon 2014.

sia in termini assoluti, con riferimento cioè alla stabilità interna di un paese, sia in termini relativi con rispetto, in pratica, al suo grado di indipendenza. Nella stessa direzione si sono inserite le analisi empiriche di Price-Smith (2001) circa le relazioni intercorrenti tra malattie infettive e potere statale, le quali rafforzano la tesi per cui non solo sia ragionevole, ma necessario considerare alcune di queste «a verifiable threat to national security and state power» (Price-Smith 2001, 19). Secondo l'autore, la diffusione di specifici agenti può compromettere il sostrato politico, economico e sociale di un paese a tal punto da minarne la stabilità, trascinarlo nel caos, anche innescando una vera e propria crisi regionale.

Con riferimento alla performance economica, l'indicatore individualmente più significativo del livello di sicurezza di un paese (Mukherjee 2019), Huang (2014a) ha concluso che la riduzione delle iterazioni sociali che tipicamente accompagna lo scoppio di una epidemia può modificare (e ha modificato) i consumi nazionali in modo drammatico: non solo determinano una drastica riduzione nella domanda di beni (spesso alimentata anche dalla diffidenza internazionale che, a sua volta, provoca il crollo delle esportazioni), ma anche, qualora l'agente patogeno sia sufficientemente diffuso e invalidante per la forza lavoro, un vero e proprio *supply shock*. L'influenza suina (da H1N1) avrebbe avuto per il solo Messico un costo di 2,3 miliardi di dollari americani (Heymann, West 2014).

La presente pandemia da Covid-19 produrrà la più grande recessione che il sistema internazionale abbia sperimentato dal 1870 (World Bank 2020)[32] con una riduzione del reddito pro capite tra il 7 e il 2,5 da calcolare sulla base del grado di sviluppo del paese, il livello di indebitamento privato e l'età media (UNIDO 2020)[33].

Con riferimento all'impatto sociopolitico, sempre Huang (2014a; 2014b) ha osservato che, anche a causa dello squilibrio economico, le conseguenze

[32] Per approfondire, https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/06/08/the-global-economic-outlook-during-the-covid-19-pandemic-a-changed-world.

[33] Dall'esordio della crisi da Covid-19, l'infezione e le misure messe in atto per limitare i contagi hanno già visto una drammatica riduzione nella produzione di beni e servizi, il crollo del prezzo del petrolio, e gravi effetti sul mercato del lavoro. A influenzare in modo preponderante l'economia di un paese, più della mortalità e il tasso d'infezione, sarebbero però le perdite indirette innescate dalla crisi sganciando, almeno in parte, profilo epidemiologico e risposta sanitaria dall'impatto economico appunto (Noy *et al.* 2020). Di questo scollamento potrebbero divenire campioni Cina e Stati Uniti.

sociali di un'epidemia possono incrementare massicciamente la volatilità politica[34]. Il senso di precarietà legato al diffondersi incontrollato della malattia spingerebbe ad assumere posizioni più radicali (Snowden 2019), creando un ulteriore elemento disgregante per i governi e legittimando l'adozione di misure straordinarie con il relativo indebolimento della tenuta delle istituzioni democratiche (Kampf 2020).

Secondo Freedom House dall'inizio della presente pandemia sono 158 i paesi in cui una qualche formula legale (legge o decreto) è stata elaborata e introdotta per placare i disordini civili e mitigare le proteste. E questo sarebbe avvenuto anche in democrazie consolidate. I poteri di emergenza sono stati usati per reprimere l'opposizione politica in Egitto, Zimbabwe e Cambogia e per minare la trasparenza del processo elettorale (come nel recente caso del Kirgizistan)[35].

In Cina naturalmente (anche ma non solo con riguardo a Hong Kong), ma anche nel Brasile di Bolsonaro, e nell'Ungheria di Orban. In Turchia l'epidemia sembra aver rappresentato l'ennesima occasione per implementare provvedimenti che hanno il potenziale di destabilizzare il paese e la regione. Non diverso, il caso americano. Complici la frammentazione del governo federale, una Casa Bianca consumata da incompetenza e malizia, e un Congresso paralizzato, solo la serietà e solidità della stampa hanno evitato il collasso del sistema (Rudd 2020).

Come ogni crisi, anche quella innescata da un'emergenza sanitaria accentua le ineguaglianze/diseguaglianze, banalmente quella tra chi può alleviare la propria condizione e chi no, circostanza foriera di ulteriore instabilità, e non solo a livello nazionale (Hays 1998). La dimensione internazionale della diseguaglianza ha trovato una delle sue massime espressioni con riguardo all'accesso ai vaccini (*vaccine apartheid* vs. *vaccine sovereignty*, in Aldis, Soendoro 2014).

---

[34] Da un lato, le misure di contenimento adottate dai governi incontrano tipicamente la resistenza (e le proteste) dei lavoratori (specialmente con riguardo al secondo e terzo settore) interessati a vedere garantita la sopravvivenza del loro mercato. Dall'altro, specialmente in assenza di una efficace risposta o di una prospettiva terapeutica incipiente, ansia, paura e panico tipicamente alimentano fenomeni di discriminazione contro quanti considerati associati alla/responsabili della malattia per etnia, costumi o provenienza geografica, compromettendo il capitale umano del paese. Condotta a volte avallata dagli stessi governi (con riferimento alla Suina si vedano Lacey, Jacob 2009).

[35] Repucci, Slipowitz (2020), https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-10/COVID-19_Special_Report_Final_.pdf.

Effetti negativi di medio e lungo periodo possono essere registrati anche con riferimento alla dimensione esterna della sicurezza. La sospensione delle importazioni, l'interruzione della libera circolazione di persone e l'adozione di misure di contenimento causano sempre l'inasprimento dei rapporti tra i paesi coinvolti. Epidemie e pandemie possono arrivare a minare la capacità di difesa di un paese, indebolendo l'esercito (Heinecken 2001; Elbe 2006), interferendo con operazioni militari di piccole e grandi dimensioni, fino a pregiudicare l'esito di un conflitto[36]. Come osservato da Jared Diamond (1999, 17) nelle guerre del passato ad aggiudicarsi la vittoria non sono sempre stati i generali più esperti o gli eserciti meglio equipaggiati, ma più spesso i soldati che portavano con sé «the nastiest germs to transmit to their enemies» (Diamond 1999, 197)[37].

Più recentemente anche Drezner (2020b) analizzandone gli effetti sulla politica internazionale avrebbe concluso che le maggiori epidemie/pandemie del passato abbiano effettivamente condizionato la politica mondiale sia generando oscillazioni nell'equilibrio di potenza, sia influendo sul decorso di un ciclo egemonico, per esempio rinforzando la posizione dell'egemone (nella maggior parte dei casi) o accelerandone il declino (vedi anche Russell 1968, 174-184; Watts 1999, 20-21). Per l'autore, almeno fino al XIX secolo, malattie e pestilenze hanno giocato un ruolo fondamentale nel facilitare cambiamenti trasformativi del sistema internazionale (*trasformative change*) nella Grecia Classica, per l'Impero Romano e durante l'età napoleonica[38].

---

[36] Circa la capacità di epidemie e pandemie di intervenire sulle dinamiche di pace, come accade per quelle di guerra, la critica è divisa. Se da un lato sono stati descritti meccanismi specifici attraverso cui gli interventi di salute pubblica possono contribuire alla pace (MacQueen, Santa Barbara 2000), Rushton (2005) evidenzia i limiti entro i quali tale connessione si realizza.

[37] In relazione al Covid-19, sebbene sino stati riportati focolai tra il personale di vari paesi stazionato in patria o dispiegato all'estero, esito riconducibile principalmente all'impossibilità logistica di mantenere un adeguato distanziamento sociale (come nel caso della Theodore Roosevelt), per il resto l'impatto diretto del virus sulla capacità militare è stato definito trascurabile (Cimmino *et al.* 2020). Sembra invece plausibile un incremento della tensione nel Pacifico occidentale (Pavel 2020).

[38] In considerazione della persistente mancanza di consenso empirico circa l'efficacia delle istituzioni internazionali, la ricerca è proseguita chiedendosi non più tanto se le istituzioni contino o meno (in assoluto) ma quando, come e perché lo facciano.

3.2. Securitizzazione

Non in controtendenza rispetto al secolo precedente, l'ultimo ventennio ha registrato un significativo numero di fenomeni epidemici. Complici l'aumento della popolazione mondiale, la persistente fragilità dei sistemi sanitari in alcune regioni del mondo, l'aumento della mobilità internazionale, la crescente permeabilità tra le diverse aree geografiche che accompagna il processo di globalizzazione, e la persistente difficoltà/lentezza nella produzione e poi distribuzione di vaccini, l'umanità è ben lontana dall'aver messo il guinzaglio ai contagi (Lederberg *et al.* 1992, Koblentz 2010, Inglesby 2018). Come anche l'HIV, che dal suo esordio ha colpito 76 milioni di persone, le epidemie del XXI secolo sono state per lo più delle zoonosi cioè condizioni trasmesse all'uomo da un *reservoir* animale. Tra le altre, la Sars provocata dal Sarc-CoV nel 2002-2003; l'Influenza Aviaria (H5N1), 2003; l'Influenza Suina (H1N1), 2009-2010; la Mers (Mers-CoV), 2013; Ebola (Edv), 2014; Zika (2016) hanno aperto la strada all'attuale Sars-CoV-2.

Allo stesso tempo però dalla seconda metà del Novecento le implicazioni di sicurezza e, più in generale, le ricadute politiche delle epidemie sono state paradossalmente meno dirompenti che in passato. Grazie al miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie, ai progressi in campo medico-terapeutico e alle campagne vaccinali l'impatto delle malattie infettive sulla politica internazionale (Deaton 2015, Snowden 2019) sembrava essersi ridotto e la salute pubblica rimaneva un tema di *low politics* (Fidler, Gostin 2008).

Durante gli anni Novanta, e in modo decisivo nella prima decade del nuovo millennio, una serie di specifiche circostanze avrebbe contribuito a consolidare la credibilità delle connessioni tra salute e sicurezza e a ridefinire il problema delle malattie infettive di conseguenza. L'emergere di nuove epidemie e l'acuirsi di forme endemiche che non sembravano risparmiare i paesi occidentali (soprattutto l'HIV-AIDS nei primi anni Ottanta, West Nile Virus, New York, 1999, la Sars nel 2003), la circolazione di ceppi antibiotico-resistenti (per esempio la Tubercolosi, nella percezione dei più, da tempo estinta), lo scoppio di *outbreak* improvvisi e difficilissimi da contenere (è il caso di Ebola, nella provincia di Kiwit nel 1995, nel 2014 in Guinea, Sierra Leone e Liberia, e nel 2018 nuovamente in Congo) passavano chiaro il messaggio che nessun paese poteva rimanere «an island of health in a global sea of disease» (Price-Smith 2001, 122).

Parallelamente alla diffusione naturale dei microorganismi, i progressi in campo genetico, in particolare quelli legati alla tecnologia CRISP-CAS9 (Oye *et al.* 2014), associati al ricorso ad agenti biologici per scopi politici (come per la Salmonella nel 1984 e l'antrace a Washington DC nel 2001), avevano fatto crescere la preoccupazione circa la possibilità concreta del bioterrorismo e della guerra biologica, enfatizzata anche dalla retorica degli arsenali di Iraq e altri stati canaglia (Koblentz 2012).

La combinazione tra speculazione teorica e (più o meno pertinenti) casi materiali avrebbe finito per dirigere l'azione di governi e organizzazioni internazionali in un processo di progressiva fusione dei due ambiti, tradizionalmente separati, di salute e sicurezza.

A ufficializzare l'ingresso della salute pubblica e in particolare delle malattie infettive nella sfera della *high politics* fu certamente la storica risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1308, *HIV/AIDS and International Peace-keeping Operations* (Elbe 2002). Il documento rappresentava un punto di svolta senza precedenti non solo perché il Consiglio – il cui mandato è quello di preservare la pace e la sicurezza internazionale – per la prima volta prendeva in considerazione una questione di salute pubblica, ma perché esplicitamente riconosceva che un agente infettivo e la condizione che ne derivava, rispettivamente HIV e AIDS, se ignorate, potevano rappresentare «a risk to regional and international stability and security»[39]. Sebbene ancora inquadrata nel paradigma della sicurezza umana, la risoluzione poneva le basi per un ulteriore approfondimento del processo di securitizzazione della salute pubblica affermando che l'epidemia di HIV/AIDS nell'Africa subsahariana non rappresentava solo una crisi umanitaria ma una crisi di sicurezza in quanto minava «the very institutions that define and defend the character of a society» (UNSCR 2000)[40].

---

[39] Il discorso di apertura del presidente del Consiglio, l'allora vicepresidente degli Stati Uniti Al-Gore, chiariva il razionale che informava la decisione: «This meeting demands of us that we see security through a new and wider prism and forever after think about it according to a new and expansive definition» (Security Council Meeting 708774).

[40] Il mese successivo, il Consiglio di Sicurezza Nazionale degli Stati Uniti recepiva le informazioni contenute in un influente rapporto dell'*intelligence* definendo a sua volta l'HIV/AIDS una minaccia «to the US and to global security» e più in generale tutte le malattie infettive emergenti e ri-emergenti come suscettibili di «endanger US citizens at home and abroad, threaten US armed forces deployed overseas, and exacerbate

L'inclusione delle pandemie influenzali nel mandato della Global Health Security Initiative (2002), network informale di paesi nato a seguito degli attacchi dell'11 Settembre allo scopo di combattere la minaccia bioterroristica segna la direzione dell'evoluzione del processo di assimilazione tra salute pubblica e pandemie. E cioè quello di considerare alcuni agenti biologici una minaccia indipendente dalla loro origine (naturale o connessa al rilascio incidentale o intenzionale). Del resto, come sintetizzato da Fidler (2005) in risposta a un focolaio epidemico di origine sconosciuta, la prima linea di difesa è sempre il sistema sanitario nazionale (tesi sinergica).

Sulla stessa lunghezza d'onda, il Rapporto del Segretario Generale su *Threats, Challanges, and Change* raggruppava nella stessa categoria epidemie e bioterrorismo e raccomandava all'Organizzazione Mondiale della Sanità di informare il Consiglio di Sicurezza dello scoppio di un'epidemia quando sospetta per modalità di presentazione e intensità (UN 2004, *A More Secure World*).

È, tuttavia, la Risoluzione 2177 (UNSCR 2014) a rappresentare un vero spartiacque nell'espandere la dimensione delle minacce alla pace e alla sicurezza internazionale alle malattie infettive e implicitamente/contestualmente il mandato e i poteri del Consiglio di Sicurezza in base alla Carta (Burci, Quirin 2014)[41].

3.3. Un regime per la "sicurezza" sanitaria

Nel processo di securitizzazione di epidemie e pandemie, l'Organizzazione Mondiale della Sanità, seppur tradizionalmente percepita come un corpo tecnico scientifico, ha svolto una funzione importante, anche se spesso obliqua (Davies 2008). Tale ruolo si è consumato principalmente con riferimento ai Regolamenti Sanitari Internazionali di cui l'OMS è custode e al loro processo di revisione. Il problema delle malattie infettive/trasmissibili ha rappresen-

social and political instability in key countries and regions in which the United States has significant interests (UNSCR 1308)» (Koblentz 2010, 96-97).

[41] Sponsorizzata da 130 stati e adottata all'unanimità, la Risoluzione definiva l'epidemia di Ebola nell'Africa occidentale come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Il linguaggio, quello del cap. VII, rifletteva l'idea che la natura eccezionale degli eventi avesse reso necessario che la comunità di sicurezza, l'*intelligence* e i militari contribuissero anzi "si facessero carico" della risposta.

tato una delle sfide "storiche" per l'Organizzazione e forse quella che più di tutte ha costituito, nel bene e nel male, un banco di prova per il suo operato. Al momento della stesura del primo Regolamento Sanitario Internazionale nel 1951, l'Assemblea dell'OMS ereditava una disordinata ma sostanziosa impalcatura normativa sul controllo delle malattie infettive, nota come Regime Classico (Fidler 2005)[42]. L'iniziativa tradiva in effetti l'esigenza degli stati europei a che alcune condizioni endemiche nelle colonie o oltre mare non raggiungessero i porti europei, come era avvenuto con la peste nel XIV secolo e ancora nel XVII secolo. Non a caso il regime si applicava essenzialmente a un ristretto numero di condizioni (*quarantinable diseases*) nessuna delle quali era endemica in Europa (Heymann, West 2014)[43].

Lo scoppio di un'epidemia di peste a Surat nel 1994 e di un focolaio di Ebola a Kiwit nella Repubblica Democratica del Congo nel 1995 misero però prepotentemente in luce i limiti del regime nel mutato contesto internazionale degli anni Novanta; scopo limitato, mancanza di un sistema di sorveglianza attiva e/o altri strumenti di compliance, assenza di risposta operative e scarsa capacità di adattamento alle emergenti minacce epidemiologiche (Fidler, Gostin 2006).

Il primo passo del processo di riforma dell'attività dell'OMS avveniva con la creazione, nel 1996 di una nuova divisione, identificata con l'acronimo ECM (Emergency and Other Communicable Diseases) diretta da David Haymann. La divisione, di fatto un'unità tecnico-scientifica semi-indipendente, avrebbe sviluppato un sistema di allerta e risposta noto come GOARN (Global Outbreak Alert and Response Network) per contribuire alla salvaguardia della sicurezza della salute a livello globale (*global health security*) (WHO

[42] Tale regime esitava dell'iterazione tra 12 accordi internazionali firmati in seno ad altrettante conferenze, tenutesi tra il 1851 e il 1933 e organizzate con l'obiettivo di mitigare gli effetti della diffusione internazionale di epidemie e pandemie.

[43] I Regolamenti del 1951, che in pratica raggruppavano in un unico documento il contenuto delle precedenti convenzioni, prevedevano obblighi di notifica da parte dei paesi d'insorgenza del focolaio e il mantenimento di un buon livello di controllo sanitario nei punti di ingresso e uscita dai paesi europei (porti marittimi e successivamente aeroporti), ma soprattutto preservavano la sensibilità, già del regime classico, ad accomodare le urgenze del commercio internazionale (a vantaggio dei pasi più sviluppati) (Fidler 2005). Esclusa una relativamente insignificante revisione nel 1969, tale regime si mantenne pressoché inalterato fino agli anni Novanta (Kamradt-Scott 2016).

2000, 17).[44] Nell'operare il gruppo avrebbe adottato metodi e modi di investigazione epidemiologica che si ponevano ai margini di quanto consentito dai Regolamenti Sanitari (1969) come lo era il ricorso ai canali Pro-MED e GPHIN (*Global Public Health Intelligence Network*) poi associati a un *team* di verifica (*Outbreak Verification Team*) basato nel quartier generale dell'Organizzazione a Ginevra (Mykhalovskiy, Weir 2006)[45]; con l'acquiescenza ed esplicito supporto dei paesi occidentali (Cortell, Peterson 2006, Hanrieder, Sonnen 2014).

Nel 2001 la Risoluzione 54.14 (WHA 2001) e nel 2002 la 55.16 (WHA 2002), approvata sull'onda degli eventi del 11 Settembre dava sostanza al concetto di "global health security" associandolo alle attività di sorveglianza, allerta e risposta alle epidemie (WHA 2001) e connotando il più allargato processo di securitizzazione della salute pubblica. D'altra parte, le Risoluzioni fornivano un sostrato politico/legale, per quanto embrionale, a un *modus operandi* che si era andato consolidando con il GOARN già dalla seconda metà degli anni Novanta (Fidler 2009).

La Sars avrebbe dimostrato non solo l'utilità del nuovo assetto operativo, ma anche la necessità di veder garantita la possibilità all'Organizzazione di procedere in tale direzione. Il contenimento dell'epidemia, nel maggio del 2003, a pochi mesi dal suo esordio, fu considerato un successo per l'Organizzazione e un modello per quel processo di revisione formale del Regolamenti Sanitari che era pendente da un decennio e che sarebbe finalmente entrato nella sua fase conclusiva proprio nei due anni seguenti.

Nel 2005, l'adozione dei nuovi Regolamenti Sanitari rappresenta un evento di enorme portata per il diritto internazionale (Heymann, Rodier 2004, Heymann *et al*. 2015, Rodier 2017).

Pieno di elementi innovativi per la gestione di una crisi sanitaria, il documento legalmente vincolante per tutti gli stati parte, a meno di un recesso dall'Organizzazione, allargava l'obbligo di notifica e di eventuale azione dell'Agenzia a tutte le crisi sanitarie (*all-risk approach*) che avrebbero potuto

[44] Il mandato dell'unità si sarebbe rivolto principalmente alle malattie trasmissibili (1) emergenti (e cioè condizioni la cui incidenza negli esseri umani aveva subito un incremento); (2) specifiche e cioè associate a determinati pattern di infettività/morbilità e mortalità; (3) e prodotte dalla diffusione di agenti biologici a carattere incidentale e intenzionale (Weir 2014).

[45] Vedi anche Cortell, Peterson 2006; Hanrieder, Sonnen 2014.

rappresentare un *Public Health Emergency of International Concern* (PHEIC), per la cui identificazione i Regolamenti fornivano uno strumento decisionale (Annex II). Non solo, quindi, veniva ampliato lo scopo del trattato al di là della lista delle "*quanrantinable disease*" ma consentiva esplicitamente all'Organizzazione di utilizzare fonti non governative per la sorveglianza epidemiologica e di divulgare comunicati in merito a quanto riscontrato, se opportunamente verificato e solo nel rispetto di specifici termini di confidenzialità, anche prima della notifica ufficiale da parte dello stato del focolaio – con ovvie implicazioni in termini di sovranità nazionale[46]. Parallelamente, i nuovi Regolamenti Sanitari prevedevano un maggiore impegno da parte degli stati parte al raggiungimento di determinati standard di prevenzione, sorveglianza e risposta all'insorgenza di focolai epidemici.

La critica ha messo in luce come che il processo inaugurato negli anni Novantae concluso con la Revisione dei Regolamenti Sanitari nel 2005 sia stato possibile grazie a quella riconcettualizzazione delle epidemie come un problema di sicurezza più sopra descritta sostenuta da Stati Uniti, Canada e Unione Europea, supportata dall'OMS poi resa interessante anche per i paesi in via sviluppo con un intenso lavoro diplomatico (Weir 2014).

L'Agenzia del resto ne traeva vantaggio perché, una volta inserite nell'agenda di sicurezza, epidemie e pandemie (e attività di prevenzione, sorveglianza e risposta) avrebbero raccolto maggiori risorse. Per un'Organizzazione piagata da costanti deficit di bilancio, dovuti principalmente alla riduzione degli *assessed contributions* l'occasione era anche opportuna per raccogliere attraverso la voce dei contributi volontari sovvenzioni supplementari da parte di stati, altre agenzie UN, organizzazioni internazionali, fondazioni filantropiche e attori privati[47]. Del resto, la stessa revisione dei Regolamenti del 2005, come messo in luce dalla letteratura, tradiva le diverse priorità del processo di securitizzazione della salute pubblica con gli USA (reduci dell'intervento in Iraq) desiderosi di accedere a informazioni concernenti la dislocazione degli agenti biologici pericolosi nel mondo e i PVS che viceversa speravano di ottenere aiuti allo sviluppo per finanziare la costruzione o lo svecchiamento di sistemi sanitari pericolanti (Weir 2014). In una logica di scambio il "Global North" avrebbe pagato con la carta del

[46] Per una discussione si veda Kamradt-Scott 2011, 805.

[47] Dati disponibile sul sito https://open.who.int/2020-21/contributors/contributor.

finanziamento allo sviluppo, l'accesso a informazioni potenzialmente rilevanti per la propria sicurezza nazionale.

Se il cambiamento introdotto dalla riforma del 2005 ha rappresentato sulla carta un importante strumento per legittimare il proprio operato, ha anche posto le basi per l'acuirsi di una serie di criticità che già piagavano l'Organizzazione.

In primis, l'indicazione a giocare un ruolo più attivo nel rispondere a situazioni di emergenza come quelle poste dallo scoppio di una epidemia imponeva di dialogare con le inevitabili controversie politiche che tali azioni tipicamente sollevano[48].

In secondo luogo, se da un lato veniva ampliato il raggio d'azione dell'Organizzazione, veniva risolto solo in parte il problema del finanziamento in assenza di un incremento della componente non vincolata del budget a disposizione (*assessed contribution* vs. *voluntary*). Anzi si creava un ulteriore elemento di complicazione dato dalle linee di finanziamento *earmarked* provenienti dal settore della *security* (ministeri della Difesa, Esteri, eccetera).

Infine, a fronte di un incremento delle aspettative sia con riguardo allo svecchiamento dei sistemi sanitari nazionali sia in relazione alla risposta a un evento acuto, non veniva previsto alcun meccanismo di adempimento (esecuzione, verifica, investigazioni e missioni di ispezione e sanzioni).

In pratica veniva lasciato in sostanza il potenziale trasformativo del trattato alla mercé della dirigenza dell'Organizzazione, del suo staff e in fondo della volontà degli stati di ottemperare all'impegno preso. L'acquisizione di un più alto grado di autorità avrebbe per altro reso più probabile l'affermazione di quei processi di contestazione e de-legittimazione (Zürn *et al*. 2012; Rixen, Zangl 2013).

4. Cartina di tornasole

Le prime due sezioni del saggio hanno consentito di identificare almeno due segnali di allerta con riguardo alle prospettive di collaborazione internazionale nell'ambito della preparazione e risposta a una pandemia.

[48] Il caso della Sars benché ritenuto un successo per il rapido contenimento della malattia aveva allo stesso tempo sottoposto l'Organizzazione a un pesante scrutinio tale da scoraggiare l'adozione di misure analoghe nelle crisi successive (Kamradt-Scott 2015, 46-54).

Il primo riguarda la natura del problema in gioco, l'iterazione strategica che lo definisce e soprattutto la permissività alla formazione e al funzionamento dei regimi internazionali del contesto nel quale tale iterazione ha luogo (*security* vs. *public health*). In considerazione delle dirette implicazioni sulla sicurezza nazionale e della pervasività del processo di securitizzazione che ha interessato le malattie infettive dalla fine degli anni Novanta, la gestione di epidemie e pandemie sembra oggi verosimilmente inquadrabile più come una questione di *high* che di *low politics*. Al contrario di quanto accade per molti altri ambiti della salute pubblica, il legame con la dimensione politica e di sicurezza condiziona le prerogative di successo/insuccesso dei tentativi di governance delle malattie infettive rendendo gli esiti tutt'altro che scontati[49]. In tal senso, l'analisi fin qui condotta suggerisce anzitutto la necessità di un aggiornamento delle aspettative di cooperazione che la sfida epidemiologica pone allo scopo di calibrare gli strumenti di risposta in modo più appropriato.

Il secondo campanello d'allarme riguarda appunto il regime preposto alla preparazione e alla risposta a eventi pandemici che, nonostante l'ampliamento del mandato previsto dalla revisione dei Regolamenti Sanitari nel 2005, pare aver assecondato solo parzialmente l'onere della sfida che la securitizzazione degli agenti biologici ha posto in essere.

Da un lato, la revisione dei Regolamenti ha conferito maggiore autorità all'Organizzazione Mondiale della Sanità (per esempio in termini di sorveglianza e assistenza), in linea con le esigenze anche pratiche del personale impiegato nelle emergenze. Dall'altro, non ha previsto l'inserimento di quei tipici elementi (anche di design) che i regimi formali che operano nel campo della sicurezza adottano per garantire accettabili livelli di compliance.

Alla luce di tali considerazioni, l'ultima sezione del saggio entra nel merito delle attività del regime durante l'emergenza Covid-19. È necessario premettere come oggi questo regime sia in realtà un *network* composito di istituzioni, più o meno formali, che non si esaurisce con l'Organizzazione Mondiale della Sanità, semmai l'opposto. Trattasi per la precisione di un regime complesso (*nested and overlapping*) che opera a cavallo della salute pubblica e della sicurezza. Proprio perché non è sempre possibile accertare immediatamente l'origine di un evento epidemico (naturale vs. accidentale vs. intenzionale),

[49] Tale accezione *("high" vs. "low" politics*) usata con riferimento alle questioni di salute pubblica è mutuata da Davies 2010, 1170.

specialmente nelle fasi iniziali dell'evento, una serie di istituzioni afferenti alla "security" quanto alla salute pubblica vi partecipano[50].

Tuttavia, proprio per la centralità dall'OMS e dei Regolamenti Sanitari Internazionali nell'orchestrare tale complesso istituzionale[51], la presente sezione si concentra sull'operato dell'OMS, soffermandosi sulle principali critiche che le sono state mosse ed elaborando alcune considerazioni sulla sua efficacia.

4.1. Opacità, frustrazione e credibilità

Fin dall'inizio della crisi, l'OMS è stata al centro di una pletora di polemiche riguardanti la sua capacità da un lato di coordinare la risposta internazionale e dall'altro di garantire la piena implementazione dei Regolamenti Sanitari (2005) – di cui l'Organizzazione è custode (Patrick 2020, Buranyi 2020).

In primis l'Agenzia è stata accusata di non aver promosso e a volte nemmeno salvaguardato la diffusione pronta e precisa di informazioni circa lo scoppio dell'epidemia in Cina (Rauhala 2020b).

Sulla base dell'articolo 6 dei Regolamenti Sanitari Internazionali, i paesi membri sono tenuti a informare l'OMS dell'insorgenza di tutti i casi suscettibili di costituire una minaccia per la salute pubblica internazionale o tali da necessitare l'attivazione di una risposta internazionale coordinata (Fidler, Gostin 2006).[52] Il secondo paragrafo dell'articolo continua chiarendo che,

---

[50] Per una visione più precisa circa la dimensione e la varietà del complesso di enti rilevanti e di politiche attive nella risposta a un evento biologico, si consultino i risultati della ricerca condotta da Georgetown University Center for Global Health Science and Security su "Deliberate Biological Event Stakeholders" disponibile al sito https://dbe.talusanalytics.com.

[51] Sul punto fa notare Kamradt-Scott (2011) che l'aumento significativo del numero di istituzioni con mandati rilevanti per la risposta internazionale a fenomeni pandemici ed epidemici sarebbe per altro il risultato del successo che ha caratterizzato l'azione "securitizzante" dell'OMS con riguardo al tema in questione. Securitizzazione che ha appunto incentivato una massiccia mobilitazione di risorse e expertise. Per una discussione si veda anche Henrieder, Sonnen 2014 e Henrieder 2016.

[52] Art. 6, par. 1, «Each State Party shall assess events occurring within its territory by using the decision instrument in Annex 2. Each State Party shall notify WHO, by the most efficient means of communication available, by way of the

successivamente alla notifica, lo stato parte deve continuare a comunicare con l'OMS integrando quante più informazioni di carattere epidemiologico siano disponibili, risultati di laboratorio e indicazioni circa le misure intraprese per rispondere all'emergenza. L'articolo 7 estende l'applicazione delle disposizioni dell'art. 6 anche a eventi "insoliti e inaspettati" riguardanti la salute pubblica e l'art. 8 contiene di fatto l'invito a procedere in tale direzione anche con riferimento a casi dubbi o per i quali non si disponga di informazioni sufficienti, illustrando lo scopo inclusivo della disposizione.

Oggi è possibile una ricostruzione più accurata degli eventi che hanno caratterizzato il primo trimestre del 2020 grazie a una serie di documenti interni all'Organizzazione Mondiale della Sanità ottenuti da Associated Press prima dell'estate (Associated Press 2020b). Il virus poi identificato con la sigla Sars-CoV-2 iniziava a circolare nella provincia cinese dell'Hubei nell'ultimo trimestre del 2019 dando luogo a una sindrome respiratoria frequentemente complicata da polmonite acuta (Wang *et al.* 2020). In uno studio retrospettivo condotto da scienziati cinesi e pubblicato su *The Lancet*, il primo paziente sarebbe stato identificato già il primo di dicembre (Huang *et al.* 2020). Il 26 dello stesso mese alcuni media nazionali divulgavano la notizia, immediatamente soppressa dalle autorità locali, che il virus – la cui sequenza genomica veniva parzialmente ricostruita già il 27 dicembre da un laboratorio di Guangzhou (Visions Medical) – fosse riconducibile a un Coronavirus simile a quello responsabile della Sars del 2002/3) (Huang *et al.* 2020). Prima di essere censurata, l'informazione veniva intercettata dal Taiwan Centers for Disease Control (CDC) da cui il 31 dicembre venivano inviate due mail, una diretta alla controparte a Pechino e una all'OMS, nelle quali si chiedevano spiegazioni circa gli accadimenti e si faceva esplicito riferimento alla presenza di pazienti «isolated for treatement» (Watt 2020)[53].

National IHR Focal Point, and within 24 hours of assessment of public health information, of all events which may constitute a public health emergency of international concern within its territory in accordance with the decision instrument, as well as any health measure implemented in response to those events. If the notification received by WHO involves the competency of the International Atomic Energy Agency (IAEA), WHO shall immediately notify the IAEA».

[53] Secondo quanto indicato al "Time" dal ministro degli Esteri di Taiwan, l'informazione sarebbe stata cruciale in quanto poteva indicare la possibile trasmissione interumana della malattia. L'isolamento non sarebbe stato necessario

Nel pomeriggio di quello stesso 31 dicembre la Commissione Municipale di Wuhan, con un tempismo degno di nota, annunciava la presenza di 27 casi di polmonite, riconducibili a un mercato cittadino, ma senza che fossero date indicazioni circa il possibile contagio interumano (Associated Press 2020b). Il giorno successivo anche l'OMS attivava formalmente il suo sistema di verifica prendendo contatti con Pechino, il 3 gennaio informava prima i suoi partner nel GOARN e poi, il 4 gennaio con un tweet e il 5 con un primo rapporto (*Disease Outbreak News*), la comunità internazionale (*Timeline: WHO's Covid-19 Response*)[54]. Nel frattempo, la notizia di azioni intraprese contro 8 medici accusati di aver divulgato notizie false e non verificate circa la presenza di casi di polmonite atipica a Wuhan veniva trasmessa dalla Tv nazionale cinese e poi dalla BBC (Babones 2020). Al contrario di quanto inizialmente sostenuto e non smentito dall'OMS (che anzi avrebbe pubblicato sul proprio sito una timeline sufficiente obliqua da essere compatibile con tale versione, poi rimaneggiata), non sarebbe stato quindi il governo di Pechino a informare la Divisione Emergenze dell'OMS (Ma 2020)[55]. Viceversa, l'Agenzia avrebbe recuperato cruciali informazioni circa i casi sospetti per mezzo della propria piattaforma EIOS (*Epidemic Intellignece from Open Sources*), il canale di sorveglianza epidemiologica *ProMed*, e il proprio ufficio nel paese guidato dal Coordinatore Regionale Gauden Galea, e solo successivamente chiesto delucidazioni al governo di Pechino (tra l'1 e il 2 di gennaio).

Se è vero che la Cina sembra aver confermato all'Organizzazione la presenza di casi il 3 gennaio e quindi nei termini, 24-48 ore, previsti dai Regolamenti Sanitari, il governo di Pechino evita di condividere dettagli cruciali, già in possesso delle autorità, necessari per attivare una efficace mobilitazione della comunità internazionale e approntare un'adeguata risposta (Shih *et al.* 2020; Rauhala 2020a)[56].

---

per una patologia non infettiva. Sulla partecipazione e la natura dei rapporti tra Taiwan e l'OMS e sulla posizione del paese rispetto ai Regolamenti Sanitari Internazionali si veda Fidler e Gostin (2006, 92).

[54] https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline.

[55] https://www.who.int/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19 vs. https://www.who.int/news/item/29-06-2020-covidtimeline.

[56] In questa, come durante le precedenti crisi sanitarie e internazionali legate a H1N1 e Ebola, la Cina ha dimostrato una maggiore consapevolezza dei mec-

Di particolare rilievo la questione della diffusione della sequenza genetica del virus, necessaria per consentire il riconoscimento dei casi positivi e validare le ipotesi circa le modalità di trasmissione. Tra il momento della prima identificazione della sequenza completa, a oggi riconducibile al 2 gennaio, e quello in cui l'informazione veniva condivisa con la comunità internazionale tra l'11 e il 13 gennaio passavano infatti giorni cruciali per consentire il contenimento dell'infezione dentro e fuori e dal paese anche dell'85% (Lai *et al*. 2020). Durante questi fatidici 6 giorni dai quartieri generali dell'OMS non venivano rilasciate dichiarazioni di rilievo (Associated Press 2020a), ritardando di un'ulteriore settimana l'adozione di misure preventive (Ducharme 2020)[57].

È il Wall Street Journal, l'8 gennaio, a dare la notizia dell'avvenuta identificazione del nuovo coronavirus responsabile delle polmoniti in Cina (Khan 2020)[58].

In Cina, Xi Jinping, da un lato apertamente invitava a una sempre maggiore cooperazione internazionale, dall'altro continuava a esercitare un attento controllo sulla diffusione delle informazioni legate all'epidemia per mezzo della Xinhua News Agency descrivendo l'infezione nei termini di un'influenza stagionale «preventable and controllable» non suscettibile di «human-to-human

canismi dell'interazione istituzionale nell'ambito della salute pubblica globale (Fazal 2020) e di sapersi muovere con sempre maggiore disinvoltura all'interno delle organizzazioni internazionali. Condotta inserita in un più ampio progetto di partecipazione alla governance globale e di consolidamento ed esercizio del proprio *soft power* (Gill 2020). Un'interessante linea di ricerca è infatti quella che approfondisce la sostanza e la natura del coinvolgimento/contributo cinese alla governance della salute globale (*global health governance*). Per una discussione precedente al Covid-19 si vedano Chan *et al.* 2009 e Goldizien 2016.

[57] Si fa qui riferimento alle espressioni poco chiare usate da Maria Van Kerkhove, *WHO Technical Lead* per Covid-19 («it is certainly possible that there is limited human-to-human transmission» vs. «[additional investigation is] needed to ascertain the presence of human to human transmission […]»).

[58] Si noti che nel frattempo già tre laboratori avevano codificato la sequenza del virus, ma Pechino impediva la pubblicazione dei risultati anche dopo che il laboratorio di Shangai diretto da Zhang Yonghzen aveva consegnato la sequenza alla GenBank (sequenza poi ufficialmente divulgata il giorno 11 gennaio appunto), indicato esplicitamente che il virus potesse essere contagioso, e raccomandato l'adozione di appropriate misure negli spazi pubblici (Associated Press 2020a).

transmission» (Yang 2020)[59]. Ancora più preoccupante notare che, nonostante durante la missione a Wuhan del Coordinatore Regionale dell'OMS, Galea, la controparte cinese avesse fatto aperto riferimento alla trasmissione interumana e alla necessità che l'Organizzazione comunicasse con il pubblico la notizia, l'OMS aveva evitato di divulgare alcunché e quando chiamato a esprimersi, il Comitato di Emergenza decideva di non dichiarare (ancora) l'infezione una *Public Health Emergency of International Concern* (PHEIC)[60].

Solo dopo la visita a Pechino del Direttore dell'OMS Dr. Tedros Ghebreyesus e del capo delle emergenze Dr. Mike Ryan, che avrebbero ottenuto il via libera cinese per una missione internazionale guidata dall'OMS (obiettivo implicito del viaggio di Ghebreyesus), il Covid 19 veniva finalmente dichiarata una PHEIC il 30 gennaio, quando il virus aveva oramai raggiunto 12 paesi (WHO 2020a).

In continuità con quanto sopra riportato, una seconda ondata di critiche ha riguardato più nello specifico le modalità con le quali l'Organizzazione Mondiale della Sanità avrebbe non solo eclissato il reale stato dell'arte, ma addirittura celebrato la trasparenza e affidabilità (Rauhala 2020a).

Se una certa reticenza a comunicare lo scoppio di una potenziale epidemia/pandemia è una circostanza in qualche modo inevitabile e "attesa" (Warsnop 2019), non lo è necessariamente l'accondiscendenza dell'organo che tale deficit dovrebbe invece segnalare. Ciò che avrebbe pesato, quindi, più dell'attitudine cinese a ritardare la divulgazione di informazioni, sarebbe stata la propensione dell'OMS a nasconderne la modesta limpidezza con riguardo alla condivisione dei dati epidemiologici o alle violazioni dei diritti civili de-

[59] Nel frattempo, la Commissione per la Salute Nazionale dava ai laboratori esplicita indicazione di non diffondere informazioni sul virus e di inviare i campioni solo a una specifica rete di strutture designate, mentre il Chinese Center for Disease Control and Prevention (China CDC) dichiarava il massimo livello di emergenza e si preparava a mettere in quarantena la città di Wuhan (Associated Press 2020b). Per un aggiornamento sui dati nascosti e/o falsificati dal governo cinese si veda Vallejo 2020.

[60] Appare chiaro che una serie di fattori "altri" rispetto a quelli strettamente giuridici abbiano influenzato la decisione di non dichiarare e poi dichiarare il Covid-19 una Public Health Emergency of International Concern. Le implicazioni di quella che appare una decisione politica attiva, invece che il risultato di una stretta applicazione dei Regolamenti sono rilevanti per l'autorità normativa dello strumento (i Regolamenti Sanitari) e dell'Agenzia (l'OMS) (Eccleston-Turner 2020).

nunciate dalla stampa internazionale e, a maggior regione, l'esplicito plauso riservato dal direttore dell'OMS al Presidente Xi (Rauhala 2020a). Ancor più grave è l'accusa mossa all'Organizzazione da parte di alcuni osservatori di aver "confuso le acque" quando riportando "tali e quali" dispacci cinesi, senza sottoporli ad attento scrutinio/validazione. L'Agenzia avrebbe alimentato la convinzione che, poiché pubblicati nei suoi siti, i contenuti di tali comunicazioni fossero stati elaborati internamente (Gilsinian 2020)[61].

Non più tardi dell'11 gennaio il direttore dell'OMS si congratulava, via Twitter, con il Direttore della Commissione Nazionale Cinese per la Salute Ma Xiaomei per «sharing information in a timely manner» e lo faceva in riferimento alla sequenza genomica del virus che, oggi sappiamo era già in possesso delle autorità locali da diversi giorni (Babones 2020). Così alla critica circa la deferenza nei confronti del governo cinese si è aggiunta quella sulla attendibilità delle informazioni divulgate dall'Organizzazione.

Il 22 gennaio, sempre il Direttore dell'Organizzazione, con riferimento alla situazione nell'Hubei parlava di «pieno contenimento» e poco dopo, quando interrogato sulla sorte del medico cinese punito per aver lanciato l'allarme rispondeva: «it is very difficult given the facts to say that China was hiding» (Rauhala 2020b).

La posizione interlocutoria (se non asservita) dell'OMS nei confronti della Cina sarebbe stata interpretata sulla base della necessità dell'Organizzazione di mantenere un'efficiente linea di scambio con il governo cinese allo scopo di ottenere informazioni aggiornate, dati epidemiologici e l'autorizzazione alla missione esplorativa (Davies 2020; Fidler 2020). Missione che avrebbe in effetti avuto luogo tra il 19 e il 24 febbraio e portato 25 esperti internazionali sotto la guida del Dr. Bruce Aylward (WHO) e del Dr. Wannian Lian (NHC)[62] a Wuhan. I risultati della missione sono stati in parte presentati in una conferenza stampa il 24 febbraio (WHO 2020b) e poi incorporati in un documento pubblicato dall'Agenzia il 28 febbraio (WHO 2020c)

Nonostante il ritardo con la quale veniva autorizzata, le limitazioni logistiche imposte agli esperti, i pochi e inesatti dati condivisi dal governo cinese, il contenuto del report non menziona sostanziali incompletezze e ci

[61] Per un'apologia si veda Khan 2020.

[62] Head of Expert Panel of COVID-19 Response of China National Health Commission (NHC).

restituisce l'idea di un gruppo di esperti complessivamente molto soddisfatto delle informazioni ricevute. Aylward definisce lo sforzo di contenimento cinese «ambitious, agile and aggressive» e anticipa come "much of the global community» non sarebbe «yet ready, in mindset and materially, to implement the measures that have been employed to contain COVID-19 in China» (WHO 2020b).

Una dichiarazione per lo meno discutibile per un'Organizzazione che ha fatto del rispetto dei diritti umani una delle priorità della sua azione internazionale inserendone esplicito riferimento nel testo dei Regolamenti Sanitari (2005).

L'analisi della stampa internazionale e dei documenti interni all'Agenzia (minute di riunioni, dichiarazioni, e report sia pubblici che riservati) non sembra in realtà supportare la tesi di una vera e propria collusione tra l'OMS e la Cina (Associated Press 2020b). Semmai restituiscono l'immagine, per altro riconoscibile per chi ha esperienza del *modus operandi* dell'Agenzia, di un'Organizzazione intrappolata tra l'esigenza di salvaguardare il dialogo con la Cina e la frustrazione per la sua condotta. In pratica congelata dall'esigenza di mantenere una "working relationship" con Pechino nonostante le riserve sulla gestione di alcuni aspetti della risposta. Un comportamento ben descritto da Davies (2020, 1230) e che ha notevoli precedenti in situazioni e paesi con i quali l'Agenzia ha mantenuto e mantiene anche oggi rapporti tecnici e diplomatici.

Come emerso più recentemente, lo stesso approccio avrebbe contraddistinto l'azione dell'Agenzia anche nei mesi successivi lo scoppio della crisi, con riguardo, per esempio, alle ricerche da condurre per accertare l'origine del virus. Obiettivo per ovvi motivi escluso dal *Term of Reference* (TOR) della missione di febbraio, ma che rischia di essere ora sacrificato del tutto, dato che l'Organizzazione starebbe demandando la gestione dei lavori di ricerca a scienziati cinesi (Gebrekidan *et al.* 2020). Ulteriore testimonianza degli equilibrismi dell'Agenzia il caso, ancora tutto da capire, attorno al documento *An unprecedented challenge - Italy's first response to COVID-19* prodotto dall'Ufficio Europeo dell'OMS e ritirato il giorno successivo alla sua pubblicazione[63].

[63] Per un riferimento al fatto in questione si veda https://www.repubblica.it/cronaca/2020/11/30/news/scontro_tra_farnesina_e_oms_sull_immunita_dei_funzionari_dell_organizzazione_mondiale_della_sanita_-276427948/. Una versione del documento ritirato è disponibile al sito https://www.dors.it/documentazione/testo/202005/COVID-19-Italy-response.pdf.

Pertanto, seppure agendo nei termini del proprio mandato «within the parameters established by under the current IHR» (Harvey 2020)[64], l'OMS non sembra aver sfruttato appieno la capacità d'azione offertale dai Regolamenti Sanitari Internazionali (2005) con particolare riferimento alle attività di sorveglianza epidemica e allerta (art 5.1 e 13.1 a Annesso I), incluso il ricorso a fonti non-governative (art 11.1); a quelle relative alla tempestiva divulgazione delle informazioni connesse allo scoppio di un'epidemia – da valersi indipendentemente dalle resistenze del paese d'insorgenza del focolaio dopo adeguata verifica (art 9.1); a quelle legate all'emanazione di raccomandazioni non-vincolanti sulle modalità di risposta appropriate all'epidemia (art 16; 17 e 18); e infine a quelle di tutela e protezione dei diritti umani in rapporto alle misure restrittive eventualmente prese per il contenimento dei contagi.

Imbrigliata nel paradigma preventivo[65], l'OMS sembra aver privilegiato il mantenimento di un basso (ma irrilevante) profilo.

Una scelta di bilanciamento politico, quella a favore della Cina, a posteriori rivelatasi improduttiva e biasimata dalla critica per essere stata condotta non sempre in modo credibile e professionale (Davies 2020). Una scelta delicata volta a tenere in considerazione le esigenze eterogenee degli stati membri, ai quali deve render conto e dai quali è delegata (Kamradt-Scott 2011), dei finanziatori (Davies 2020, 1230) e del proprio apparato burocratico (Barnett, Finnemore 1999; Cortell, Peterson 2006)[66]. Una scelta delicata appunto, ma non necessaria.

Sotto la guida di Gro Harlem Burtland, ex primo ministro della Norvegia e direttore generale dell'OMS tra il 1998 e il 2003, e con meno strumenti giuridici a propria tutela, l'Organizzazione aveva aspramente giudicato la Cina per aver soppresso informazioni inerenti allo scoppio dell'epidemia di

---

[64] Felicity Harvey, Independent Oversight and Advisory Committee for the WHO Health Emergencies Programme (IOAC), https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EBSS5/IOAC-presentation_en.pdf e https://www.who.int/about/who_reform/emergency-capacities/oversight-committee/en/.

[65] Per cui un'azione precoce e incisiva diventa tanto fallimentare di una cauta perché suscettibile di essere considerata una reazione eccessiva da chi, a livello nazionale, dubita che i sacrifici richiesti per i benefici di lungo periodo valgano i costi effettivamente sostenuti (Buranyi 2020).

[66] Per una discussione sul rapporto tra isolamento (*insulation*) e responsabilità (*accountability*) dell'Organizzazione si veda Johnson 2020.

Sars (Loh *et al.* 2004). Allora, l'Agenzia aveva fatto ampio ricorso a informazioni acquisite da fonti non governative (Heymann, Rodier 2004) e approvato una serie di restrizioni alla circolazione di persone e beni da e per gli stati più colpiti (nell'aprile del 2003) poi giudicate essenziali per il contenimento dell'epidemia.

L'aperta critica di un membro dell'Organizzazione, sebbene in controtendenza al tradizionale "no name no shame" dell'Agenzia (Kamradt-Scott 2011), si era dimostrata una strategia premiante così come lo erano state le limitazioni imposte sui viaggi e gli spostamenti, in effetti ai tempi al limite del mandato dell'Organizzazione (Cortell, Peterson 2006)[67].

4.2. Autorità e delegittimazione

La specifica questione del rapporto con Pechino ha posto le basi per un vero e proprio attacco da parte dell'amministrazione americana contro i vertici dell'OMS.

Il mancato riconoscimento dell'autorità (tecnica oltre che politica) dell'Organizzazione di fronte alla crisi e i termini di tale sfiducia sono stati raccolti nella lettera inviata dal presidente americano a Ghebreyesus il 14 aprile (Smith 2020). Nella missiva, Trump minacciava la sospensione del finanziamento americano all'OMS e ventilava la possibilità per gli Stati Uniti di un recesso dall'Organizzazione (Lynch, Rauhala 2020), più precisamente condizionava la ripresa del flusso dei contributi ad un "miglioramento sostanziale" dell'operato dell'Agenzia (Smith 2020).

Se i progetti di Trump avrebbero difficilmente potuto trovare rapida attuazione,[68] e ciò indipendente dal risultato delle elezioni che ora escludono un simile percorso (Nebehay, Farge 2020), non si può fare a meno di notare che le dichiarazioni del presidente abbiano inviato un messaggio forte

[67] Per altro la Sars ha rappresentato uno spartiacque anche per l'Organizzazione della Salute Pubblica Cinese (Chan *et al.* 2010; Youde 2010). Anche a causa delle intense critiche internazionali mosse al paese, la Cina avrebbe avviato quel robusto programma di allerta e risposta su scala nazionale (Goldizen 2020), bilaterale (Asia e Africa Subshariana) (Fazal 2020) che si è mobilitato nel 2009 (H1N1), nel 2014 (Ebola) e oggi.

[68] La risoluzione congressuale con la quale gli Stati Uniti sono entrati nell'Agenzia nel 1948 infatti impone una notifica di un anno e il saldo di eventuali oneri e pendenze prima dell'uscita.

e chiaro sulle possibili conseguenze dell'inadeguatezza dell'Organizzazione Mondiale della Sanità e del regime nel suo complesso[69].

Certamente la presidenza di Trump è stata tra i più accaniti detrattori della condotta dell'OMS, ragionevolmente anche allo scopo di spostare l'attenzione mediatica altrove rispetto alla disastrosa gestione nazionale dell'emergenza, ma la condotta dell'Agenzia non è passata inosservata alla comunità internazionale (Hernandez 2020). Ne è stato chiaro segnale la risoluzione promossa dall'Unione Europea, nell'ambito della settantatreesima edizione della World Health Assembly, che ha chiesto un riesame della risposta al Covid-19 da condursi «at the earliest appropriate moment» (WHA 2020). Il processo è cominciato con l'istituzione di un apposito organo, l'IPPR (Indipendent Panel for Pandemic Preparedness and Response) e la nomina dei suoi membri. In tale discorso, risuonano le parole del Rappresentante tedesco al Consiglio Esecutivo dell'OMS del 16 ottobre: «In your recommendations, do not be afraid to challenge all as member states to question current modes of operation and to show boldness and vision. You can count on the full support of the EU and its member states» (WHO 2020d, 4).

Nella stessa direzione puntano i bilanci di una nutrita frangia di esperti, ex-consulenti esterni all'Agenzia e ricercatori che hanno messo in discussione l'efficacia ma anche la legittimità di alcune raccomandazioni prodotte dall'OMS (Jenkins 2020 e Mandavilli 2020) e sostenuto la necessità di un riesame indipendente della risposta dell'Agenzia al Covid-19 (*interalia* Fidler, Gostin, Kickbush in Miller 2020).

Le riserve sulla credibilità dell'operato dell'OMS hanno quindi avuto una proiezione ben più ampia della risonante critica americana e innescato quello che sembra essere un vero e proprio processo di de-legittimazione dell'Organizzazione (Tallber, Zürn 2019, 588). Uno sviluppo apprezzabile non solo nelle parole (*discoursive delegitimation practices*) ma anche nei fatti (*behavioral practices*), ne sono un esempio le misure restrittive riguardo alla circolazione di merci e persone adottate nonostante le indicazioni in senso contrario dell'Agenzia.

Il 31 gennaio Taiwan è stato il primo paese a imporre un sistema di monitoraggio per i voli provenienti da Wuhan (Watt 2020)[70]. Un mese dopo

[69] Per una interpretazione simile si veda Johnson 2020, 7.

[70] Alcuni osservatori hanno rilevato come la mancanza di fiducia del paese verso Pechino e l'autonomia dall'OMS abbiano contribuito a salvaguardare Taipei da

gli Stati Uniti chiudevano le frontiere a quanti avevano soggiornato in Cina, per poi estendere, l'11 marzo, il provvedimento ad altri paesi europei[71]. Brasile, India, Israele e Russia avrebbero contestualmente adottato restrizioni analoghe. In particolar modo rilevano le azioni dei paesi dell'Unione Europea, che in brevissimo tempo ripristinavano le frontiere (è il caso di Francia, Germania, ecc.)[72] e contingentavano i trasporti di materiale medico-sanitario (Tsang 2020). Nel complesso circa 80 paesi hanno limitato le esportazioni di forniture mediche (Shalal 2020), 160 impedito l'accesso a viaggiatori stranieri (Pillinger 2020) e in pochissimi avrebbero seguito le indicazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità o attivato speditamente le procedure specificamente raccomandate riassunte dalla formula «test, trace, isolate» (Kiernan *et al*. 2020).

L'adozione di misure restrittive è previsto dai Regolanti Sanitari nei limiti del testo del trattato che le consente – anche quando in contrasto con le indicazioni dell'OMS – purché temporanee e necessarie e a condizione che ne sia data pronta comunicazione all'Agenzia (entro 48 ore dall'adozione). Allo scopo di mettere in luce la relativa indifferenza mostrata nei confronti del rispetto delle norme procedurali del regime, è quindi importante menzionare che nelle maggior parte dei casi, tali misure siano state implementate senza che ne fosse data comunicazione all'OMS, costringendo il direttore a inviare missive diplomatiche per rammentare agli stati i loro obblighi nei confronti del Trattato (Patrick 2020)[73].

---

quella che avrebbe potuto essere una catastrofe sanitaria (Armitage 2020, https://www.abc.net.au/news/2020-05-30/taiwans-coronavirus-strategy-healthcare-and-location-data/12296948).

[71] White House, *Proclamation on Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Persons who Pose a Risk of Transmitting 2019 Novel Coronavirus*, President Trump, 31 gennaio 2019.

[72] *Temporary Reintroduction of Border Control*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en.

[73] Fa qui notare Fazal (2020,13) che la presente pandemia ha anche assistito al verificarsi di una serie di iniziative di collaborazione, cooperazione e sviluppo ma, precisa, queste sono state per lo più di natura bilaterale «bilateral health diplomacy», uno sforzo nel complesso frammentario e tale quindi da allontanare, invece che avvicinare, il centro di gravità della diplomazia della salute dalle istituzioni internazionali globali come l'OMS.

Un fallimento di leadership, quello dell'Agenzia, irrobustito da un *track record* già piuttosto insoddisfacente per l'Organizzazione nel campo della risposta alle emergenze sanitarie.

Già nel 2007, quando Margaret Chan dichiarava la Suina (H1N1) una Public Health Emergency of International Concern (è la prima volta che veniva invocata una PHEIC dopo la Revisione del 2005), l'Agenzia veniva accusata di collusione con l'industria farmaceutica e la gestione della crisi veniva descritta dal Consiglio d'Europa come «one of the greatest medical scandals of the century» (Engdahl 2010). Com'è notorio, la risposta messa in campo dall'OMS durante l'epidemia di Ebola (2014) fu addirittura disastrosa tanto da costringere l'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban-Ki-Moon ad attivare uno strumento *ad hoc* per coordinare la lotta contro la malattia (l'UNMEER) e a inviare personale in Africa Occidentale (WHO 2015).

Nonostante il profondo processo di ristrutturazione del dipartimento di emergenze dell'OMS con la creazione, nel 2016, della divisione identificata con la sigla WHE (World Health Emergency), l'Organizzazione non sembra quindi aver risolto molti dei problemi legati alla gestione delle crisi sanitarie a partire dalla semplice attribuzione di una PHEIC (come osservato ancora nel 2018 a proposito dell'epidemia di Ebola scoppiata in Congo) (Fidler 2020).

Di tale parere sembrano anche essere i membri dell'*Indipendent Oversight and Advisory Committee for the WHO Health Emergency Programme* (WHO 2020e).[74] Da una parte il documento riconosce l'evoluzione eccezionalmente positiva compiuta dall'Agenzia in una serie di ambiti (operativo, relazionale, e anche nella mobilizzazione di nuove risorse) e ammette che, nel complesso, possono considerarsi raggiunte le *milestones* stabilite nel 2016. Dall'altra, il Panel non lascia dubbi circa la capacità dell'Agenzia di rispondere a crisi di portata globale: «the Programme has the capacity to respond to multiple events across the world of similar severity and size, but not a global pandemic.

[74] Il Comitato, istituito nel 2016 in seguito alla crisi scatenata dall'epidemia di Ebola in Africa Occidentale, ha ricevuto il compito di fornire un'analisi indipendente e puntuale dell'azione del neonato dipartimento di emergenze (WHE) a seguito della profonda riforma che ha coinvolto l'Agenzia tutta, allo scopo di monitorarne l'implementazione e gli sviluppi.

[..] It will be necessary for the Organization to undertake yet further reform to allow it to become the guardian of global public health» (WHO 2020e)[75].

Un resoconto definitivo circa l'operato dell'Organizzazione, la risposta degli stati e in generale la performance del regime dovrà necessariamente incorporare il contenuto del documento prodotto dal gruppo di esperti IPPR guidato dall'ex primo ministro della Nuova Zelanda Hellen Clark e dall'ex presidente della Liberia Ellen Johnson Sirleaf che per il momento ha prodotto soltanto un dettagliato *Terms of Reference*[76].

5. Considerazioni conclusive

Gli ultimi anni hanno visto una crescita senza precedenti dell'autorità delle Organizzazioni Internazionali (Hooghe *et al*. 2017; Zürn 2018). Un'espansione in parte dovuta all'esplicita delega dei suoi membri (con riferimento alla definizione dell'agenda, alle procedure decisionali, all'attuazione e applicazione delle norme) e in parte legata alla condotta delle stesse organizzazioni che avrebbero progressivamente espanso il proprio mandato e ampliato il proprio orizzonte operativo (con un fenomeno noto come *mission creep*)[77].

L'Organizzazione Mondiale della Sanità non rappresenta un'eccezione, anzi interpreta perfettamente questa tendenza. L'Agenzia ha difeso, allargato e reso esclusivo il suo ruolo nella gestione di epidemie e pandemie sfruttando e declinando il processo di securitizzazione della salute pubblica come descritto nella prima parte di questo saggio. È proprio l'eccezionalismo che accompagna la securitizzazione di un problema a concedere all'Organizzazione che quel problema deve mitigare, maggiore indipendenza nel guidare la risposta e nell'indirizzare ulteriormente la securitizzazione di quella o altre questioni (*emergency trap*) (Hanrieder, Kreuder-Sonnen 2014).

In mancanza di una delega ufficiale a coordinare il complesso di attori internazionali con mandati rilevanti in materia, l'Organizzazione Mondiale

---

[75] Independent Oversight and Advisory Committee for the WHO Health Emergencies Programme, *Looking back to move forward*, A73/10, 4 novembre 2020.

[76] Per il materiale prodotto dal gruppo e lo stato di aggiornamento dei lavori si consulti https://theindependentpanel.org.

[77] Per approfondire si veda https://www.graduateinstitute.ch/research-centres/global-governance-centre/explaining-international-organizations-mission-creep-0 .

della Sanità avrebbe costruito e giustificato la propria autorità di coordinamento sulla base di un'affermata competenza *tecnica* (normativa e scientifica) in materia di salute pubblica globale (Cortell, Peterson 2006, 255-280; Hanrieder 2016), della sua "anzianità", e del carattere universale di agenzia specializzata delle Nazioni Unite)[78].

Tuttavia, come osservato da Zürn *et al.* (2012)[79] e come esemplificato dal caso in esame, l'incremento di autorità non è a costo zero. Specialmente quando un'Organizzazione non riesce a soddisfare specifici standard procedurali e di performance, possono subentrare deficit di legittimità (Tallberg, Zürn 2019, 593)[80] e fenomeni di contestazione (Keohane e Morse 2014).

Sugli standard procedurali dell'Agenzia si è ampiamente speso il nucleo di valutazione dell'AOIC che, pur evidenziando come la capacità dell'Agenzia di gestire un'emergenza sanitaria sia nel complesso significativamente aumentata negli ultimi 4 anni, non ne nasconde i limiti: impedimenti burocratici, una debole catena di comando, una modesta capacità operativa e di gestione delle risorse umane; irrisolte questioni legali, budget inadeguato, non sempre trasparente definizione di ruoli e responsabilità, assenza di processi istituzionalizzati, una inefficiente comunicazione interna tra dipartimenti (e tra HQ e uffici regionali) e la necessità di valutazioni più rigorose di alcune attività quali quelle legate alla prevenzione (WHO 2020e)[81].

---

[78] Mettere l'accento sulle competenze tecniche è stata una strategia spesso usata dall'Agenzia come scudo per attribuirsi una certa neutralità e garantirsi la possibilità di lavorare in contesti politicamente, appunto, non permissivi (Davies 2020, 1229) fornendo ulteriori argomenti al suo ruolo di "orchestratore"/coordinatore del regime (Abbott, Snidal 2010). Non a caso, è proprio con riferimento al suo contributo tecnico che, anche nella presente crisi, si sono registrati i risultati più soddisfacenti (si fa qui riferimento alle *Country&Technical guidances*, al *Solidarity Trial*, e al *Global Research and Innovation Forum*).

[79] Vedi anche Rixen, Zangel 2013.

[80] Come messo in luce da Kamradt-Scott (2011, 805) già il processo di revisione dei Regolamenti del 2005 aveva rivelato una duplice tendenza da parte dei membri dell'OMS, i quali, da un lato avevano, è vero, acconsentito a concedere all'Organizzazione maggiore autonomia (con riguardo per esempio all'intelligence epidemiologica) ma dall'altro avevano salvaguardato la propria indipendenza dalla stessa.

[81] Disponibile alla pagina https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_10-en.pdf.

Sulla seconda, la performance, ha provato a ragionare questo articolo, seppur nei limiti di quello che può fare un'analisi contestuale agli eventi che si vogliono esaminare.

Se è vero che la responsabilità dell'implementazione di norme e principi, nello specifico delle prescrizioni contenute nei Regolamenti, riposa in ultima istanza sulla volontà e sulle decisioni prese dagli stati parte, è altrettanto vero che un regime, per essere tale, deve costituire una variabile interveniente tra gli interessi degli attori (gli stati del sistema internazionale) e gli esiti politici della loro interazione, "intervenendo" appunto per rendere la cooperazione possibile, più probabile o migliore di come sarebbe in loro assenza (Keohane, Nye 1977; Krasner 1983); una cooperazione che vada oltre agli interessi individuali di breve periodo (Jervis 1982), o nella formulazione di Keohane (1984, 99), che sia capace di accantonare gli incentivi dettati dall'«auto interesse miope» (Keohane 1984, 99).

I meccanismi attraverso cui i regimi facilitano tale cooperazione sono stati ampiamente descritti in letteratura (Young 1989 e 1999) e ripresi all'inizio del saggio. Essi non si limitano a modificare costi e benefici associati alla violazione delle norme in questione per mezzo di strumenti utilitaristici ed eventualmente coercitivi (sanzionatori)[82], ma lo fanno anche attraverso effetti reputazionali, mediante il potere della loro legittimità (Franck 1990 e Hurrell 1993) e infine con processi di socializzazione e apprendimento (Nye 1987 e Johnston 2008). Questi ultimi sarebbero ancora più importanti quanto più il contesto rende difficile l'esito cooperativo (quando cioè sono coinvolti interessi di sicurezza), in assenza di un regime forte (in grado per esempio di imporre direttamente sanzioni materiali, o in mancanza del sostegno di una leadership convinta.

Se a tutti questi livelli l'operato dell'Agenzia sembra aver mancato l'obiettivo, è nella scarsa capacità di adattarsi al contesto politico nel quale l'emergenza ha avuto luogo (o forse semplicemente di capirlo) che si registra il suo più significativo insuccesso[83].

---

[82] Si fa qui riferimento alla stabilizzazione dell'iterazione strategica nel tempo (Axelrod 1984, Snidal 1991, Lake and McCubbins 2006).

[83] Per una posizione più ottimista, ma delusa, sulle prospettive di adattamento dell'OMS si veda Kamradt-Scott 2011, 810.

Maldestra nel gestire le implicazioni del ridimensionamento dell'ingaggio americano (che già precedeva la crisi)[84], aggravato per altro da un'amministrazione palesemente ostile a soluzioni multilaterali, l'OMS non ha fatto altro che incentivare l'allontanamento del suo più generoso sostenitore prima che una valida e credibile alternativa fosse identificata (alternativa che la Cina certamente non poteva, ancora, rappresentare) (Cave e Kwai 2020; Fallows 2020).

In assenza di un egemone forte, la sopravvivenza del regime ancora più dipende, in una logica funzionalista, dai benefici che le istituzioni apportano agli stati che ne fanno parte.

La mancanza di trasparenza dimostrata dall'Organizzazione e la lentezza nel diffondere informazioni, che la comunità internazionale nel frattempo acquisiva dalla stampa *open-access*, sono diventate quindi carenze decisive al punto da far apparire l'operato dell'Agenzia superfluo o ridondante. Allo stesso modo, in assenza della possibilità di produrre sanzioni, sarebbero proprio gli effetti reputazionali a ridurre gli incentivi alla violazione. Allo stesso modo, l'accondiscendenza per i limiti della risposta cinese che, seppur efficiente (e draconiana) sul piano nazionale, ha molto mancato su quello internazionale e l'indulgenza per le misure unilaterali adottate dalla quasi totalità degli stati, ha ulteriormente intaccato la credibilità dell'Agenzia.

In conclusione, a fianco delle riserve procedurali che già avevano sferrato un duro colpo alla componente legale-razionale della legittimità dell'Organizzazione, un ulteriore argomento di sfiducia arriva dalla valutazione della performance dell'Agenzia, ove con performance si intende la qualità delle decisioni prese dall'Organizzazione e i loro effetti (*output*, *outcome* e soprattutto *impact*). Non sorprende dunque che un processo di de-legittimazione sia già in corso: nei discorsi e nelle dichiarazioni pubbliche che hanno valutato negativamente l'operato dell'Organizzazione e nella possibilità, sempre meno remota, che attori alternativi subentrino nella gestione della crisi (o di alcune sue componenti) (*take-it-off-site model*, Stein 2020).

---

[84] *Interalia* reso palese, con riferimento al caso dell'OMS, dal fatto che il posto del rappresentante americano in seno al Consiglio Esecutivo dell'Organizzazione fosse rimasto vacante dal 2018; si veda https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-usa-who/trump-to-nominate-us-health-official-for-who-executive-board-white-house-idUSKBN2153Y3 and https://www.vice.com/en/article/z3ba5j/trump-is-scapegoating-the-who-but-failed-to-confirm-a-us-representative-for-3-years.

Contro le tradizionali aspettative circa la sopravvivenza delle istituzioni e delle organizzazioni internazionali, recenti pubblicazioni hanno dimostrato che i regimi sono sì resilienti, ma non immortali (Eilstrup-Sangiovanni 2020). Specie quando «the defection reaches a certain level, or in the face of particularly egregious violation by a major player, the regime might collapse» (Chayes, Chayes 1993, 201).

La prima parte di questo articolo ha identificato nell'evoluzione del rapporto tra salute e sicurezza un elemento di vulnerabilità per il regime. Il processo di securitizzazione, a fronte di numerosi vantaggi (in termini di mobilitazione di interesse, *expertise* e risorse), ha introdotto elementi di complicazione per l'Agenzia e per la governance della salute pubblica più in generale. Tale processo difficilmente potrebbe (né dovrebbe) essere disfatto, data la solida base su cui è stato costruito, semmai le esternalità negative che ha prodotto dovranno finalmente essere affrontate. Di questa urgenza il Covid-19 è stata una cartina di tornasole. Necessario allora per l'Organizzazione Mondiale della Sanità portare a compimento il processo avviato, scendere nell'arena e abbandonare l'aspirazione a una via tecnica (non-politica e non-politicizzata), oramai impossibile[85], e viceversa cominciare un dialogo più produttivo con aspetti delle relazioni internazionali (e delle Relazioni Internazionali intesa come disciplina) oggi più che mai intrinsecamente connessi con le attività dell'Agenzia[86].

[85] Per dei riferimenti si veda Tedros Ghebreyesus in "Covid-19 politics should be quarantined", https://www.wionews.com/world/coronavirus-politics-should-be-quarantined-says-who-chief-tedros-over-pompeos-remark-315518 https://www.bbc.com/news/world-52224183 e Mike Ryan alla *COVID-19 Virtual Press* 30 October 2020: «It is difficult to do this work in a politically intoxicated environment» disponibile al sito https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-virtual-press-conference-transcript---30-october-2020.

[86] Per una discussione dettagliata del tipo di contributo che le Relazioni Internazionali possono dare alla pianificazione e risposta alle emergenze sanitarie si veda Davies 2020, 1237-1251.

Bibliografia

Abbott K.W., Snidal D. (2010), "International Regulation without International Government: Improving IO Performance through Orchestration", *The Review of International Organizations*, vol. 5, pp. 315-344.

Abutaleb Y., McGinley L. (7 novembre 2020), "Biden has Ambitious Plans to Curb the Coronavirus. But they could Face Big Hurdles in a Divided Country and Congress", *Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/health/2020/11/07/biden-covid-pandemic-plan/ (ultimo accesso: 1 dicembre 2020).

Adam M., (2020) "Did the WHO Mishandle the Global Coronavirus Pandemic?", *CBC News*, https://www.cbc.ca/news/health/coronavirus-who-china-canada-pandemic, (ultimo accesso 3 dicembre 2020)

Aldis W.L., Soendoro T. (2014), "Indonesia, Power Asymmetry, and Pandemic Risk", in S. Rushton, J. Youde (a cura di), *Routledge Handbook of Global Health Security*, London, Routledge.

Amon J.J. (2014), "Health Security and/or Human Rights?" in S. Rushton, J. Youde (a cura di), *Routledge Handbook of Global Health Security*, London, Routledge.

Armitage R., Stein L., "Did Taiwan's Mistrust of China Save it from a Potential Coronavirus Disaster?", *Abc News*, https://www.abc.net.au/news/2020-05-30/taiwans-coronavirus-strategy-healthcare-and-location-data/12296948 (ultimo accesso 3 dicembre 2020).

Axelrod R., (1984), *Evolution Of Cooperation*, New York, Basic Books.

Axelrod R., Keohane R.O. (1985), "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics*, vol. 38, n. 1, pp. 226-254.

Axworthy L. (2001), "Human Security and Global Governance: Putting People First", *Global Governance*, vol. 7, n. 1, pp. 19-23.

Babones S. (2020) "Yes, Blame WHO for Its Disastrous Coronavirus Response", Foreign Policy, https://foreignpolicy.com/2020/05/27/who-health-china-coronavirus-tedros/ (ultimo accesso 3 dicembre 2020).

Barnett M.N., Finnemore M. (1999), "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations", *International Organization,* vol. 53, n. 4, pp. 699-732.

Benvenisti E. (2020), "The WHO – Destined to Fail? Political Cooperation and the Covid-19 Pandemic", *American Journal of International Law*, vol. 114, n. 4, pp. 588-597.

Bernauer T. (1995), "The Effect of International Environmental Institutions: How we Might Learn More", *International Organization*, vol. 49, n. 2, pp. 351-377.

Booth K. (2007), *Theory of World Security*, Cambridge, Cambridge University Press.

Brands, H., Gavin, F.J. (2020), *Covid-19 and World Order: The Future of Conflict, Competition, and Cooperation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Bunton R., Petersen A. (2002), *Foucault, Health and Medicine*, London, Routledge.

Buranyi S. (10 aprile 2020), "The WHO v Coronavirus: Why it can't Handle the Pandemic", *The Guardian*, https://www.theguardian.com/news/2020/apr/10/world-health-organization-who-v-coronavirus-why-it-cant-handle-pandemic (ultimo accesso: 10 dicembre 2020).

Burci G.L., Quirin J. (2014), "Ebola, WHO, and the United Nations: Convergence of Global Public Health and International Peace and Security", *American Society of International Law,* vol. 18, n. 15.

Burton J.W. (1972), "Resolution of Conflict", *International Studies Quarterly*, vol. 15, n. 6, pp. 942-942.

Caballero-Anthony M., Amul G. (2013), "Re-emerging Infectious Diseases: Is ASEAN prepared?", Singapore, S. Rajaratnam School of International Studies, https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/nts/1983-re-emerging-infectious-disease/#.X9K3dS2b7MI.

Campbell K.M., Doshi R. (13 luglio 2020), "The Coronavirus Could Reshape Global Order", *Foreign Affairs,* disponibile al sito: https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order (Ultimo accesso: 23 ottobre 2020).

Cave D., Kwai I. (11 maggio 2020), "China is Defensive. The US is Absent. Can the Rest of the World Fill the Void?", *New York Times*, https://www.nytimes. com/2020/05/11/world/australia/coronavirus-china-inquiry.html (ultimo accesso: 23 ottobre 2020).

Chan L.H., Lee P.K., Chan G. (2009), "China Engages Global Health Governance: Processes and Dilemmas", *Global Public Health*, vol. 4, pp. 1-30.

Chayes A., Chayes A.H. (1993), "On Compliance", *International Organization*, vol. 47, n. 2, pp. 175-205.

– (1995), *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, Harvard University Press.

Cimmino J., Kroenig M., Pavel B. (2020), "Taking Stock: Where Are Geopolitics Headed in the COVID-19 Era?", *Atlantic Council Strategy Papers*, Washington, Atlantic Council.

Cortell A., Peterson S. (2006), "Dutiful Agents, Rogue Actors, or Both? Staffing, Voting Rules, and Slack in the WHO and WTO", in D. Hawkins, D. Lake, D. Nielson, M. Tierney (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press.

Czempiel E.O. (1981), *Internationale Politik: ein Konfliktmodell*, Paderborn, F. Schöningh.

Davies S.E. (2008), "Securitizing Infectious Disease", *International Affairs*, vol. 84, n. 2, pp. 295-313.

– (2010), "What Contribution can International Relations Make to the Evolving Global Health Agenda?", *International Affairs*, vol. 86, n. 5, pp. 1167-1190

– (2020), "The Coronavirus and Trust in the Process of International Cooperation: A System Under Pressure", *Ethics & International Affairs*, disponibile al sito: https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2020/the-coronavirus-and-trust-in-the-process-of-international-cooperation-a-system-under-pressure/ (ultimo accesso: 23 ottobre 2020).

Deaton A. (2015), *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, Princeton, Princeton University Press.

Diamond J. (1999), *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*, New York, W.W. Norton & Co Inc.

Drezner D.W. (2020a), "Perspective. So, what Do International Relations Scholars Think about Covid-19 and World Politics?", *Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/05/11/so-what-do-international-relations-scholars-think-about-covid-19-world-politics/ (ultimo accesso: 1 dicembre 2020).

– (2020b), "The Song Remains the Same: International Relations After Covid-19", *International Organization*, Covid-19 Online Supplemental Issue, pp. 1-18.

Ducharme J. (20 aprile 2020), "Maria Van Kerkhove Defends the WHO's Response to Covid-19", *Time*, http://time.com/5824322/who-coronavirus-response-maria-van-kerkhove/ (ultimo accesso: 4 dicembre 2020).

Eccleston-Turner M. (31 marzo 2020), "Covid-19 Symposium: The Declaration of a Public Health Emergency of International Concern in International Law", *Opinio Juris*, p. 158, http://opiniojuris.org/2020/03/31/covid-19-symposium-the-declaration-of-a-public-health-emergency-of-international-concern-in-international-law/ (ultimo accesso: 4 dicembre 2020).

Efinger M., Zürn M. (1990), "Explaining Conflict Management in East-West Relations: A Quantitative Test of Problem-Structural Typologies", in V. Rittberger (a cura di), *International Regimes in East – West Politics*, London, Pinter, 1990, p. 64-89.

Eilstrup-Sangiovanni M. (2020), "Death of International Organizations. The Organizational Ecology of Intergovernmental Organizations, 1815-2015", *The Review of International Organizations*, vol. 15, n. 2, pp. 339-370.

Elbe S. (2002), "HIV/AIDS and the Changing Landscape of War in Africa", *International Security*, vol. 27, n. 2, pp. 159-177.

– (2006), "Should HIV/AIDS Be Securitized? The Ethical Dilemmas of Linking HIV/AIDS and Security", *International Studies Quarterly*, vol. 50, n. 1, pp. 119-144.

Elbe S., Voelkner, N. (2014), "The Medicalization of Insecurity", in S. Rushton e J. Youde (a cura di), *Routledge Handbook of Global Health Security*, London, Routledge.

Engdahl W. (2010), "European Parliament to Investigate WHO and 'Pandemic' Scandal", https://healthcare-in-europe.com/en/news/european-parliament-to-investigate-who-pandemic-scandal.html .

Fallows J. (29 giugno 2020), "The 3 Weeks that Changed Everything: Imagine If the National Transportation Safety Board Investigated America's Response to the

Coronavirus Pandemic", *The Atlantic*, https://www.theatlantic. com/politics/archive/2020/06/how-white-house-coronavirus-response-went-wrong/613591/ (ultimo accesso: 3 novembre 2020).

Fazal T.M. (2020), "Health Diplomacy in Pandemical Times", *International Organization COVID-19*, online Supplemental Issue, pp. 1-20.

Fee E., Cueto M., Brown T.M. (2019), "Overcoming the Warming of the Cold War: Smallpox Eradication", in *The World Health Organization: A History*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 115-145.

Fidler D.P. (1999), *International Law and Infectious Diseases*, New York, Oxford University Press Oxford.

– (2005), "From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations", *Chinese Journal of International Law*, vol.4, n. 2, pp. 325-392.

– (2009), "After the Revolution: Global Health Politics in a Time of Economic Crisis and Threatening Future Trends", *Articles by Maurer Faculty*, 145, https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/145 (ultimo accesso 3 dicembre 2020).

– (2010) "The Challenges of Global Health Governance", *Council on Foreign Relations*, p. 33, USA, Council on Foreign Relations Inc.

– (2020), "To Fight a New Coronavirus: The Covid-19 Pandemic, Political Herd Immunity, and Global Health Jurisprudence", *Chinese Journal of International Law*, vol. 19, pp. 207-213.

Fidler D.P., Gostin L.O. (2006), "The New International Health Regulations: An Historic Development for International Law and Public Health", *The Journal of Law, Medicine & Ethics*, vol. 34, n. 1, pp. 85-94.

– (2008), *Biosecurity in the Global Age: Biological Weapons, Public Health, and the Rule of Law*, Redwood City, Stanford University Press.

Finnemore M., Sikkink K. (2001), "Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, vol. 4, n. 1, pp. 391-416.

Franck T.M. (1990), T*he Power of Legitimacy Among Nations*, New York - Oxford, Oxford University Press.

Freedman L. (1998), "International Security: Changing Targets", *Foreign Policy*, vol. 110, p. 48.

Gebrekidan S., Apuzzo M., Qin A., Hernández J.C. (2 novembre 2020), "In Hunt for Virus Source, W.H.O. Let China Take Charge", *The New York Times*, https://www.nytimes.com/2020/11/02/world/who-china-coronavirus.html (ultimo accesso: 10 dicembre 2020).

Gill B. (2020), "China's Global Influence: Post-COVID Prospects for Soft Power", *The Washington Quarterly*, vol. 43, pp. 97-115.

Gilpin R. (1981), *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Gilsinan K. (2020), "How China Deceived the WHO", *The Atlantic*, https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/04/world-health-organization-blame-pandemic-coronavirus/609820/ (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

Goldizen F.C. (2016), "From Sars to Avian Influenza: The Role of International Factors in China's Approach to Infectious Disease Control", *Annals of Global Health*, vol. 82, pp. 180-188.

Goodman P.S., Thomas K., Wee S., Gettleman J. (10 aprile 2020), "A New Front for Nationalism: The Global Battle Against a Virus", *The New York Times*, https://www.nytimes.com/2020/04/10/business/coronavirus-vaccine-nationalism.html (ultimo accesso: 1 dicembre 2020).

Grieco J.M. (1990), *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade*, Ithaca, Cornell University Press.

– (1995), "The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme", *Review of International Studies*, vol. 21, pp. 21-40.

Haass R. (2020), "The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It, Not every crisis is a turning point", *Foreign Affairs*, https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

Haas P.M., Keohane R.O., Levy M.A. (1993), *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge (MA) - London, The MIT Press.

Hanrieder T. (2016), "Orders of Worth and the Moral Conceptions of Health in Global Politics", *International Theory*, vol. 8, pp. 390-421.

Hanrieder T., Kreuder-Sonnen C. (2014), "WHO decides on the exception? Securitization and Emergency Governance in Global Health", *Security Dialogue*, vol. 45, n. 4, pp. 331-348.

Hasenclever A., Mayer P., Rittberger V. (1996), "Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes", *Mershon International Studies Review*, vol. 40, n. 2, p. 177.

– (1997), *Theories of International Regimes*, New York, Cambridge University Press.

– (2000), "Integrating Theories of International Regimes", *Review of International Studies*, vol. 26, n. 1, pp. 3-33.

Hays J.N. (1998), *The Burdens of Disease*, New Brunswick, Rutgers University Press.

Heinecken L. (2001), "HIV/AIDS, the Military and the Impact on National and International Security", *Society in Transition*, vol. 32, n. 1, p. 120.

Henkin L. (1968), *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, New York, Praeger.

Herszenhorn D.M., Wheaton S. (2020), "How Europe Failed the Coronavirus Test", *Politico*, https://www.politico.eu/article/coronavirus-europe-failed-the-test/ (ultimo accesso: 2 dicembre 2020).

Heymann D.L., Takemi K., Fidler D.P., Tappero J.W., Thomas M.J., Kenyon T.A., Frieden T.R., Yach D., Nishtar S., Kalache A., Olliaro P.L., Horby P., Torrele E., Gostin L.O., Ndomondo-Sigonda M., Carpenter D., Rushton S., Lillywhite L., Devkota B., Koser K., Yates R., Dhillon R.S. e Ranna-Elyia R. (2015), "Global Health Security: The Wider Lessons from the West African Ebola Virus Disease Epidemic", *The Lancet*, vol. 385, n. 9980, pp. 1884-1901.

Heymann D.L., Rodier G. (2004), "Global Surveillance, National Surveillance, and Sars", *Emerging Infectious Diseases*, vol. 10, n. 2, pp. 173-175.

Hooghe L., Marks G., Lenz T., Bezuijen J., Ceka B., Derderyan S. (2017), *Measuring International Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Oxford, Oxford University Press.

Huang C., Wang Y., Li X., Ren L., Zhao J., Hu Y., Zhang., L., Fan G., Xu J., Gu X., Cheng Z., Yu t., Wei Y., Wu W., Xie X., Li H., Xiao Y., Gao H., Guo L., Xie J., Wang G., Jiang R., Gao Z., Jin Q., Wang J. e Cao B. (2020), "Clinical Features of Patients Infected with 2019 Novel Coronavirus in Wuhan, China", *The Lancet*, vol. 395, n. 10223, pp. 497-506.

Huang Y. (2014a), *Governing Health in Contemporary China*, New York, Routledge.

– (2014b), "Pandemics and Security?", in S. Rushton, J. Youde (a cura di), *Routledge Handbook of Global Health Security*, London, Routledge.

Hurrell A. (1993), "International Society and the Study of Regimes", in V. Rittberger (a cura di), *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, pp. 49-72.

Ikenberry G.J., Kupchan A.C. (2020), "Global Distancing", *Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/05/21/pandemic-international-cooperation-alliances/ (ultimo accesso: 1 dicembre 2020).

Jain A. (2 aprile 2020), "Trump Just Missed a Perfect Opportunity to Reassert American Leadership", *Foreign Policy*, https://foreignpolicy.com/2020/04/02/g20-helped-beat-ebola-but-not-coronavirus/ (ultimo accesso: 9 December 2020).

Jenkins S. (2 aprile 2020), "Was I Wrong about Coronavirus? Even the World's Best Scientists Can't Tell me", *The Guardian*, http://www.theguardian.com/commentisfree/2020/apr/02/wrong-coronavirus-world-scientists-optimism-experts (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

Jervis R. (1978), "Cooperation under the Security Dilemma", *World Politics*, vol. 30, pp. 167-214.

– (1982), "Security Regimes", *International Organization*, vol. 36, n. 2, pp. 357-378.

Inglesby T., Cicero A., (2017), "Protecting the Nation from Health Security Threats", *Health Security*, vol. 15, pp. 1-5.

Johnson T. (2020), "Ordinary Patterns in an Extraordinary Crisis: How International Relations Makes Sense of the Covid-19 Pandemic", *International Organization Covid-19*, online Supplemental Issue, pp. 1-21.

Johnston A.I. (2008), *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*, Princeton, Princeton University Press.

Kahl C.H., Berengaut A. (2020), "Aftershocks: The Coronavirus Pandemic and the New World Disorder", *War on the Rocks*, https://warontherocks.com/2020/04/aftershocks-the-coronavirus-pandemic-and-the-new-world-disorder/ (ultimo accesso: 23 october 2020).

Kampf D. (16 giugno 2020), "How Covid-19 Could Increase the Risk of War", *World Politics Review*, https://www.worldpoliticsreview.com/insights/28843/how-covid-19-could-increase-the-risk-of-war (ultimo accesso: 23 ottobre 2020).

Kamradt-Scott A. (2011), "The Evolving WHO: Implications for Global Health Security", *Global Public Health*, vol. 6, n. 8, pp. 801-813.

– (2015), *Managing Global Health Security: The World Health Organization and Disease Outbreak Control*, United Kingdom, Palgrave Macmillan UK.

– (2016), "WHO's to Blame? The World Health Organization and the 2014 Ebola Outbreak in West Africa", *Third World Quarterly*, vol. 37, n. 3, pp. 401-418.

Kenwick M.R. e Simmons B.A. (2020), "Pandemic Response as Border Politics", *International Organization*, Covid-19 online Supplemental Issue, pp. 1-23.

Keohane R. (1980), *The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes 1967-1977*, Center for International and Strategic Affairs, University of California.

– (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.

– (1987), "Lo studio dei regimi internazionali e la tradizione classica nelle relazioni internazionali", *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, vol. 17, n. 3, pp. 349-376.

Keohane R., Haas P.M., Levy A.M (1993), "The Effectiveness of International Environmental Institutions", in *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge, The MIT Press, pp. 3-24.

Keohane R.O., Nye J.S. (1977), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Co.

Khan N. (9 gennaio 2020), "New Virus Discovered by Chinese Scientists Investigating Pneumonia Outbreak", *Wall Street Journal*, https://www.wsj.com/articles/new-virus-discovered-by-chinese-scientists-investigating-pneumonia-outbreak-11578485668 (ultimo accesso: 4 dicembre 2020).

Kiernan S., Devita M., Bollyky T. (7 aprile 2020), "Tracking Coronavirus in Countries With and Without Travel Bans", *Think Global Health*, https://www.thinkglobalhealth.org/article/tracking-coronavirus-countries-and-without-travel-bans (ultimo accesso: 10 dicembre 2020).

Kindleberger C. (2013), *The World in Depression 1929-1939*, Berkeley, University of California Press.

Koblentz G.D. (2010), "Biosecurity Reconsidered: Calibrating Biological Threats and Responses", *International Security*, vol. 34, n. 4, pp. 96-132.

– (2012), "From Biodefence to Biosecurity: The Obama Administration's Strategy for Countering Biological Threats", *International affairs*, vol. 88, n. 1, pp. 131-148.

Koremenos B., Lipson C., Snidal D. (2001), "The Rational Design of International Institutions", *International Organization*, vol. 55, n. 4, pp. 761-799.

Krasner S.D. (1982), "Structural Causes and Regime Consequences", *International Organization*, vol. 36, n. 2, p. 2.

– (ed.) (1983), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press

– (1991), "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier", *World Politics*, vol. 43, n. 3, pp. 336-366.

Kratochwil F. (1989), *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs, Cambridge Studies in International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press.

Lacey M., Jacobs A. (4 maggio 2009), "Even as Fears of Flu Ebb, Mexicans Feel Stigma", *The New York Times*, https://www.nytimes.com/2009/05/05/world/asia/05china.html (ultimo accesso: 23 ottobre 2020).

Lai S., Ruktanonchai N.W., Zhou L., Prosper O., Luo W., Floyd J.R., Wesolowski A., Santillana M., Zhang C., Du X., Yu H., Tatem A.J. (2020), "Effect of Non-pharmaceutical Interventions for Containing the COVID-19 Outbreak in China", medRxiv [Preprint].

Lake D., McCubbins M. (2006), "The Logic of Delegation to International Organizations", in D. Hawkins, D. Lake, D. Nielson, M. Tierney (a cura di), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 341-368.

Lederberg J., Shope R.E., Oaks S.C. (1992), *Emerging Infections: Microbial Threats to Human Health in the United States*, Washington D.C, National Academic Press.

Leins C. (17 marzo 2020), "10 States with the Most Aggressive Response to COVID-19", *US News*, ripreso da https://www.usnews.com/news/best-states/articles/2020-03-17/10-states-with-the-most-aggressive-response-to-coronavirus.

Loh C., Galbraith V., Chiu W. (2004), "The Media and Sars", in C. Loh (a cura di), *At the Epicentre: Hong Kong and the Sars Outbreak*, Hong Kong, Hong Kong University Press, pp. 195-214.

Lynch D.J., Rauhala E. (29 maggio 2020), "Trump says U.S. to withdraw from World Health Organization and Announces New Broadsides Against Beijing", *Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/business/2020/05/29/trump-china-hong-kong-who/ (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

Ma A., (5 luglio 2020), "The WHO Changed its Coronavirus Timeline to Say it Got its First Report About the Virus on the Internet, not from Chinese Authorities", *Business Insider*, https://www.businessinsider.com/who-changes-timeline-first-coronavirus-report-from-internet-china-2020-7 (ultimo accesso: 23 ottobre 2020).

MacQueen G., Santa-Barbara J. (2000), "Peace Building through Health Initiatives", *BMJ*, vol. 321, n. 7256, pp. 293-296.

Mandavilli A. (4 luglio 2020), "239 Experts With One Big Claim: The Coronavirus Is Airborne", *The New York Times*, https://www.nytimes.com/2020/07/04/health/239-experts-with-one-big-claim-the-coronavirus-is-airborne.html (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

Martin L.L., Simmons B.A. (1998), "Theories and Empirical Studies of International Institutions", *International Organization*, vol. 52, n. 4, pp. 729-757.

McNamara K.R., Newman A.L. (2020), "The Big Reveal: COVID-19 and Globalization's Great Transformations", *International Organization*, Covid-19 online Supplemental Issue, pp. 1-19.

Mitchell R.B. (1993), "Compliance Theory: A Synthesis", *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 2, pp. 327-334.

Morse J.C., Keohane R.O. (2014), "Contested multilateralism", *Review of International Organization*, vol. 9, pp. 385-412.

Mukherjee S. (2019), "Growth is the Biggest National Security Issue", *The Economic Times*, https://economictimes.indiatimes.com/markets/stocks/news/growth-is-the-biggest-national-security-issue/articleshow/70780881.cms?from=mdr (ultimo accesso: 23 ottobre 2020).

Müller H. (1994), "Internationale Beziehungen Ais Kommunikatives Handeln. Zur Kritik Der Utilitaristischen Handlungstheorien", *Zeitschrift Für Internationale Beziehungen*, vol. 1, n. 1, 1994, pp. 15-44.

Mykhalovskiy E., Weir L. (2006), "The Global Public Health Intelligence Network and Early Warning Outbreak Detection: A Canadian Contribution to Global Public Health", *Canadian Journal of Public Health*, vol. 97, n. 1, pp. 42-44.

Nebehay S., Farge E. (9 novembre 2020), "WHO Chief Looks Forward to Working 'Very Closely' with Biden Team", *Reuters*, https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-who-idUSKBN27P14F (ultimo accesso: 4 dicembre 2020).

Nichols M. (1 luglio 2020), "Months later, U.N. Security Council backs call for coronavirus truce", *Reuters*, disponibile al sito: https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-un-idUSKBN242722 (ultimo accesso: 9 dicembre 2020).

Noy I., Doan N, Ferrarini B., Park D. (2020), "Measuring the Economic Risk of COVID-19", *Global Policy*, vol. 11, n. 4, pp. 413-423.

Nye J.S. (1987), "Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes", *International Organization*, vol. 41, n. 3, p. 371.

Oye K.A., Esvelt K., Appleton E., Catteruccia F., Church G., Kuiken T., Lightfoot S.B., McNamara J., Smidler A., Collins J.P. (2014), "Biotechnology: Regulating Gene Drives", *Science*, vol. 345, n. 6197, pp. 626-628.

Patrick S. (3 agosto 2020), "When the System Fails", https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/when-system-fails (ultimo accesso: 23 ottobre 2020).

Pavel B. (2020), "The Coronavirus Is Raising the Likelihood of Great-Power Conflict", *Defence One*, https://www.defenseone.com/ideas/2020/06/coronavirus-raising-likelihood-great-power-conflict/165798/ (ultimo accesso 3 dicembre 2020).

Pillinger M. (2020), "Virus Travel Bans Are Inevitable But Ineffective", *Foreign Policy*, https://foreignpolicy.com/2020/02/23/virus-travel-bans-are-inevitable-but-ineffective (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

Price-Smith A.T. (2001), *The Health of Nations: Infectious Disease, Environmental Change, and Their Effects on National Security and Development*, Cambridge, The MIT Press.

Rauhala E. (8 febbraio 2020a), "Chinese Officials Note Serious Problems in Coronavirus Response. The World Health Organization Keeps Praising Them", *Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/chinese-officials-note-serious-problems-in-coronavirus-response-the-world-health-organization-keeps-praising-them/2020/02/08/b663dd7c-4834-11ea-91ab-ce439aa5c7c1_story.html (ultimo accesso: 23 ottobre 2020).

– (15 aprile 2020b), "Trump's Critique of WHO May Be a Diversion, But it Resonates Beyond the White House", *Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/world/trumps-critique-of-who-may-be-a-diversion-but-it-resonates-beyond-the-white-house/2020/04/15/c3320360-7b30-11ea-a311-adb1344719a9_story.html (ultimo accesso: 23 ottobre 2020).

Repucci S., Slipowitz A. (2020), "Democracy Under Lockdown: The Impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom", *Freedom House*, https://freedomhouse.org/article/new-report-democracy-under-lockdown-impact-covid-19-global-freedom (ultimo accesso: 4 dicembre 2020).

Rixen T., Zangl, B. (2013), "The Politization of International Institutions in US Public Debates", *Review of International Organization*, vol. 8, n. 3, pp. 363-387.

Rodier G., Greenspan A., Hughes J.M., Heymann D.L. (2007), "Global Public Health Security", *Emerging infectious diseases*, vol. 13, n. 10, pp. 1447-1452.

Rudd K. (2020), "The Coming Post-COVID Anarchy", *Foreign Affairs*, https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-05-06/coming-post-covid-anarchy (ultimo accesso: 23 ottobre 2020).

Rushton S. (2005), "Health and Peacebuilding: Resuscitating the Failed State in Sierra Leone", *International Relations*, vol. 19, n. 4, pp. 441-456.

– (2011), "Global Health Security: Security for Whom? Security from What?", *Political Studies*, vol. 59, n. 4, pp. 779-796.

Rushton S., Youde J. (2014), *Routledge Handbook of Global Health Security*, London, Routledge.

Russell J.C. (1968), "That Earlier Plague", *Demography*, vol. 5, n. 1, pp. 174-184.

Shalal A. (23 aprile 2020), "WTO Report Says 80 Countries Limiting Exports of Face Masks, Other Goods", *Reuters*, https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-trade-wto-idUSKCN2253IX (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

Sherman I.W. (2007), "*Twelve Diseases That Changed Our World*", Washington DC, ASM Press.

Shih G., Rauhala E., Sun L.H. (1 febbraio 2020), "Early missteps and state secrecy in China probably allowed the coronavirus to spread farther and faster", *Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/world/2020/02/01/early-missteps-state-secrecy-china-likely-allowed-coronavirus-spread-farther-faster/ (ultimo accesso: 23 ottobre 2020).

Smith D. (2020), "Trump halts World Health Organization funding over coronavirus 'failure'", *The Guardian*, https://www.theguardian.com/world/2020/apr/14/coronavirus-trump-halts-funding-to-world--health-organization.

Snidal, D. (1985), "Coordination versus Prisoners' Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes", *The American Political Science Review*, vol. 79, pp. 923-942.

– (1991), "Relative Gains and the Pattern of International Cooperation", *The American Political Science Review*, vol. 85, pp. 59-77.

Snowden F.M. (2019), *Epidemics and Society: From the Black Death to the Present*, New Haven, Yale University Press.

Stein A. (1983), "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World", in S.D. Krasner (a cura di), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, pp. 115-140.

– (1990), *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*, Ithaca, Cornell University Press.

Stein J.G., "Take it Off-Site. World Order and International Institutions after Covid-19", in H. Brands, F.J. Gavin (a cura di), *Covid-19 and World Order: The future of Conflict, Competition and Cooperation*, Project Muse, Johns Hopkins University Press, https://jhupbooks.press.jhu.edu/title/covid-19-and-world-order (ultimo accesso 3 dicembre 2020).

Strange S. (1982), "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis", *International Organization*, vol. 36, n. 2, pp. 479-496.

Summers L. (14 maggio 2020), "Covid-19 Looks Like a Hinge in History", *Financial Times*, https://www.ft.com/content/de643ae8-9527-11ea-899a-f62a20d54625 (ultimo accesso: 1 dicembre 2020).

Tallberg J., Zürn M. (2019), "The Legitimacy and Legitimation of International Organizations: Introduction and Framework", *The Review of International Organizations*, vol. 14, n. 4, pp. 581-606.

Thomas C. (2000), *Global Governance, Development and Human Security*, London, Pluto.

Thompson A., Verdier D. (2014), "Multilateralism, Bilateralism, and Regime Design", *International Studies Quarterly*, vol. 58, pp. 15-28.

Tsang A. (7 marzo 2020), "E.U. Seeks Solidarity as Nations Restrict Medical Exports", *The New York Times*, https://www.nytimes.com/2020/03/07/business/eu-exports-medical-equipment.html (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

Vabulas F., Snidal D. (2013), "Organization Without Delegation: Informal Intergovernmental Organizations (IIGOs) and the Spectrum of Intergovernmental Arrangements", *The Review of International Organizations*, vol. 8, n. 2, pp. 193-220.

Vallejo J. (1 dicembre 2020*)* "Leaked Documents Show China Lied About Covid-19 Case Totals and Mishandled Pandemic", *The Independent*, https://www.independent.co.uk/world/covid19-china-mishandle-pandemic-leaked-documents-b1764276.html (ultimo accesso: 4 dicembre 2020).

Walker R.B.J. (1990), *Security, Sovereignty and the Challenge of World Politics*, Peace Research Centre, Research School of Pacific Studies, Australian National University.

– (1997), "The Subject of Security", in K. Krause, M.C. Williams (a cura di), *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

Walt S.M. (1991), "The Renaissance of Security Studies", *International Studies Quarterly*, vol. 35, n. 2, pp. 211-239.

– (2020), "Will a Global Depression Trigger Another World War?", *Foreign Policy*, https://foreignpolicy.com/2020/05/13/coronavirus-pandemic-depression-economy-world-war/ (ultimo accesso: 23 ottobre 2020).

Wang C., Horby P.W., Hayden F.G., Gao G.F. (2020), "A Novel Coronavirus Outbreak of Global Health Concern", *The Lancet*, vol. 395, n. 10223, pp. 470-473.

Watt L. (19 maggio 2020), "What Taiwan Told the WHO at the Start of the Virus Outbreak*", Time*, https://time.com/5826025/taiwan-who-trump-coronavirus-covid19/ (ultimo accesso: 10 dicembre 2020).

Watts S. (1999), *Epidemics and History: Disease, Power and Imperialism*, New Haven, Yale University Press.

Weir L. (2014), "Inventing Global Health Security, 1994-2005", in S. Rushton, J. Youde (a cura di), *Routledge Handbook of Global Health Security*, London, Routledge, pp. 18-31.

Worsnop C.Z. (2019), "Concealing Disease: Trade and Travel Barriers and the Timeliness of Outbreak Reporting", *International Studies Perspectives*, vol. 20, pp. 344-372.

Yang D.L. (24 febbraio 2020) "Analysis. China's Early Warning System Didn't Work on Covid-19. Here's the Story", *Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/politics/2020/02/24/chinas-early-warning-system-didnt-work-covid-19-heres-story/ (ultimo accesso: 23 ottobre 2020).

Youde J. (2010), "The International Health Regulations", in *Biopolitical Surveillance and Public Health in International Politics*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 147-175.

Young O.R. (1989), *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Ithaca, London, Cornell University Press.

– (1991), "Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society", *International Organization*, vol. 45, n. 3, pp. 281-308.

– (a cura di) (1999), *The Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections and Behavioral Mechanisms*, Cambridge, The MIT Press.

– (2011), "Effectiveness of International Environmental Regimes: Existing Knowledge, Cutting-edge Themes, and Research Strategies", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 108, n. 50, pp. 19853-19860.

Zürn M. (1990), "Intra-German Trade: An Early East-West Regime", in V. Rittberger (a cura di), *International Regimes in East-West Politics*, London, Pinter, pp. 151-188.

– (1998), "The Rise of International Environmental Politics: A Review of Current Research", *World Politics*, vol. 50, n. 4, pp. 617-649.

– (2018), *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*, Oxford, Oxford University Press.

Zürn M., Binder M., Ecker-Ehrhardt M. (2012), "International Authority and Its Politicization", *International Theory*, vol. 4, n. 1, pp. 69-106.

Documenti e altre fonti

Associated Press (15 aprile 2020a), "China Didn't Warn Public of Likely Pandemic for 6 Key Days", *AP NEWS*, https://apnews.com/article/68a9e1b91de4ffc166acd6012d82c2f9 (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

Associate Press (3 giugno 2020b), *"*China Delayed Releasing Coronavirus Info, Frustrating *WHO", AP NEWS*, https://apnews.com/article/3c061794970661042b18d5aeaaed9fae (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

UNDP (1994), United Nations Development Programme, "New Dimensions of Human Security", in United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994*, pp. 22-46.

UNSCR (2000), United Nations Security Council Resolution 1308, "The Responsibility of the Security Council in the Maintenance of International Peace and Security: HIV/AIDS and International Peacekeeping Operations*",* http://unscr.com/en/resolutions/1308, (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

UNSCR (2014), United Nations Security Council Resolution 2177, "Peace and Security in Africa", http://unscr.com/en/resolutions/2177 (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

UNIDO (2020), "Coronavirus: The Economic Impact – 21 October 2020. Recovery or Protracted Economic Downturn? The Role of Policies Based on Evidence", https:/www.unido.org/stories/coronavirus-economic-impact-21-october-2020 (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

World Bank (2020), "The Global Economic Outlook During the COVID-19 Pandemic: A Changed World", https://www.worldbank.org/en/news/featu-

re/2020/06/08/the-global-economic-outlook-during-the-covid-19-pandemic-a-changed-world (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

WHA 54.14, World Health Assembly (2001), "Global Health Security: Epidemic Alert and Response", http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s16356e/s16356e.pdf (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

WHA 55.16, World Health Assembly (2002), "Global Public Health Response to Natural Occurrence, Accidental Release or Deliberate Use of Biological and Chemical Agents or Radionuclear Material that Affect Health", http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/WHA55/ewha5516.pdf (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

WHA (2020), 73/CONF./1 Rev.1 (2020), "Covid-19 Response", OP9.10, p. 7, https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_CONF1Rev1-en.pdf (ultimo accesso 3 dicembre 2020).

WHO Programme Budget (2019), https://www.who.int/about/finances-accountability/budget/WHOPB-PRP-19.pdf?ua=1 (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

WHO (2000), "Global Outbreak Alert and Response. Report of a meeting WHO", WHO/CDS/CSR/ 2000.3 (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

WHO (2015), "The role of WHO within the United Nations Mission for Ebola Emergency Response. Report of the Secretariat", https://www.who.int/csr/resources/publications/ebola/who-unmeer.pdf?ua=1 (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

WHO (2020a), "Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV)", https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov) (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

– (2020b), "Press Conference of WHO-China Joint Mission on Covid-19, 24 Febbraio 2020, The Presidential Bejing," https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/transcripts/joint-mission-press-conference-script-english-final.pdf?sfvrsn=51c90b9e_2 (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

– (2020c), "Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)", https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

– (2020d), "European Union Statement WHO Special Session of the Executive Board (5-6 October 2020) Item 4", https://apps.who.int/gb/statements/EBSS5/PDF/EU_4.pdf (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

WHO Independent Oversight and Advisory Committee for the WHO Health Emergencies Programme – IOAC (2020e), *Looking back to move forward,* A73/10, 4 novembre 2020 Agenda Item 13.1, https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_10-en.pdf (ultimo accesso: 3 dicembre 2020).

FRONTIERE LIBERALI

Critical Exchange

Per un'etica pubblica pandemica

di Enrico Biale

Mai come quest'anno la vita politica, sociale ed economica è stata caratterizzata da un evento tanto scioccante quanto inatteso: la diffusione del virus Covid-19 e la conseguente pandemia. *Il quarto shock. Come il virus ha cambiato il mondo* (Luiss University Press, 2020) di Sebastiano Maffettone mette perfettamente in evidenza come la pandemia abbia cambiato il mondo e sottolineato la nostra impreparazione a gestire fenomeni così complessi. Quell'accelerazione e ipercomplessità che sono da tempo considerate come la vera cifra delle società contemporanee (Schuermann 2004) si sono manifestate in tutta la loro forza ponendo sia le istituzioni che gli individui di fronte a un numero crescente di scelte complesse da prendere in tempi sempre più rapidi. Maffettone mostra correttamente come sia stato proprio il *mismatch* tra la dimensione esponenziale del fenomeno pandemico e la nostra incapacità di immaginare e comprendere questo aspetto che ha prodotto problemi sia a livello istituzionale che individuale.

I governi dei diversi paesi hanno dovuto gestire l'aumento esponenziale di contagi e ricoveri, garantire il funzionamento dei servizi essenziali (scuole, trasporti, produzione di beni) in un contesto in continua evoluzione, tutelare il sistema economico senza mettere a repentaglio la salute dei lavoratori o dei cittadini più in generale. Se questi sono solo alcuni dei problemi di fronte a cui si sono trovate le istituzioni, anche a livello individuale la pandemia ha determinato la moltiplicazione di decisioni da prendere: valutare il rischio che si era disposti a correre nelle diverse situazioni della propria vita, supportare i propri figli e lavorare all'interno dello stesso contesto abitativo e delle stesse ore, limitare o meno le proprie relazioni sociali, modificare i propri

comportamenti lavorativi per adeguarsi alle normative in continua evoluzione, bilanciare i propri interessi e la necessità di perseguirli con la tutela della salute degli altri e in particolare delle persone più fragili.

Di fronte a una situazione tanto nuova quanto complessa, è risultato da subito evidente che fosse necessario rivedere i nostri paradigmi di riferimento. Molti sono stati i tentativi di sviluppare proposte teoriche che fossero in grado di riflettere sul fenomeno pandemico e darci delle indicazioni su come gestirlo (Ignazi, Urbinati 2020; Serughetti 2020), ma il contributo di Sebastiano Maffettone ha avuto il merito di chiarire sin da subito come fosse necessario adottare una prospettiva che trovasse un equilibrio tra diversi fattori (tutela della salute, benessere economico, sostenibilità) e fornisse delle risposte di lungo respiro e sostenibili nel tempo dai cittadini. In questi mesi abbiamo assistito a un forte spirito di cooperazione da parte di tutti ma non possiamo sottovalutare le legittime proteste di coloro che hanno dovuto sostenere i maggiori costi di questa nuova condizione (lavoratori con contratti a termine, persone coinvolte nell'economia informale, giovani che hanno perso scuola e relazioni sociali, individui fragili, imprenditori nei settori maggiormente colpiti dalla crisi). Considerare l'insofferenza di molte persone e settori come una forma di irresponsabilità porta con sé un duplice rischio: non riconoscere la condizione di vulnerabilità di alcuni e la legittimità delle loro richieste e non comprendere che anche la migliore politica pubblica ha bisogno per essere realizzata del sostegno di coloro che a questa sono sottoposti. Il testo di Sebastiano Maffettone raccoglie questa sfida e mostra come questa crisi possa essere risolta solo se: 1) se ne comprende la complessità senza però pensare che sia un evento isolato a cui fornire una risposta ad hoc; 2) si sviluppa una proposta che tuteli sia la crescita economica che la giustizia sociale; 3) si bilanciano gli interventi coercitivi e il rispetto di regole non imposte coercitivamente.

Cercherò di chiarire questi aspetti in modo da presentare sinteticamente la proposta di Maffettone e i suoi principali meriti per poi evidenziare alcuni aspetti che credo sia importante approfondire al fine di sviluppare a pieno il progetto di un'etica pubblica pandemica.

Un'etica pubblica per il mondo pandemico

Maffettone mostra molto correttamente come la gestione del fenomeno pandemico non richieda solo un insieme di politiche efficaci ma anche un'etica

pubblica che sia, da un lato, in grado di dare fondamento normativo a questi interventi e, dall'altro, di ispirare le scelte e i comportamenti dei cittadini. All'interno di nessun sistema politico, e in particolare di uno liberaldemocratico, si può pensare che le decisioni pubbliche vengano rispettate solo perché imposte coercitivamente ai cittadini. È invece necessario che questi le accettino e le seguano perché in linea con i valori in cui si riconoscono e che possono sentire come propri. Fornire una cornice normativa che ispiri le decisioni pubbliche e i comportamenti individuali pubblicamente rilevanti permette di superare l'idea per cui ogni azione individuale debba essere giudicata pubblicamente e considerata come potenzialmente responsabile di un fenomeno complesso come quello pandemico[1]. Per riuscire a realizzare questo obiettivo bisogna però colmare quel *mismatch* che Maffettone ha correttamente messo in evidenza e sviluppare una prospettiva teorica che rifletta la complessità dei problemi a cui deve rispondere. Non si deve infatti pensare che la pandemia e le sfide che questa pone a cittadini e istituzioni siano un fenomeno isolato, quanto piuttosto l'esempio più evidente dei problemi che le nostre società dovranno affrontare da qui in avanti. Cerchiamo ora di chiarire quali siano, secondo Maffettone, le caratteristiche essenziali di un'etica pubblica pandemica.

Pur richiamandosi a una prospettiva rawlsiana che giustificherà delle soluzioni liberal-socialdemocratiche Maffettone sottolinea come la cornice sviluppata da Rawls, e poi divenuta per molto tempo il riferimento della teoria politica normativa, abbia dei limiti che non le permettono di affrontare il contesto pandemico. In particolare, è necessario superare l'approccio istituzionalista in base al quale i doveri di giustizia si devono solo a coloro che sono parte di una comune struttura istituzionale. Una simile prospettiva, sostiene Maffettone, è stata chiaramente messa in discussione dalla pandemia la quale ha mostrato come in casi di estrema difficoltà i doveri di giustizia si applichino anche in assenza di una struttura istituzionale. È inoltre fondamentale, per comprendere i danni che la pandemia ha posto e fornire delle risposte che siano valide per tutti coloro che sono coinvolti, superare l'idea tipica del pensiero liberale occidentale di una netta frattura tra sfera moral-relazionale e sfera politica. Per fare questo Maffettone sostiene che un'etica pubblica pandemica

[1] Questa chiave di lettura semplicistica ha portato nei mesi a identificare e giudicare una serie sempre diversa e più improbabile di capri espiatori: il migrante, il runner, il frequentatore della movida, lo studente.

debba ispirarsi al senso del limite che non ha applicazione al solo contesto politico e può essere giustificato a persone che si riconoscono in un orizzonte valoriale profondamente diverso rispetto a quello proprio delle democrazie occidentali.

Il richiamo al senso del limite permette di non adottare quella prospettiva eccessivamente rigida per cui i valori propri della sfera economica e morale sono in netta contrapposizione tra loro e una società non può che scegliere quale dei due dover perseguire. Maffettone sviluppa invece una proposta normativa che vuole realizzare una concezione del valore che unisca sia la dimensione etica che quella economica per evitare i danni causati dal neoliberismo e le semplificazioni proprie di un pensiero anticapitalista eccessivamente utopico. Una simile prospettiva sarà incentrata sul concetto di sostenibilità, elemento che interpreta sia la giustizia sociale che lo sviluppo economico alla luce del senso del limite e così facendo permette di reinterpretare il progetto socialdemocratico adeguandolo a un contesto globale. Maffettone chiarisce come sia infatti l'appello a una concezione sostenibilista che può garantire come la realizzazione di una società giusta richieda non solo di tutelare i più svantaggiati ma di riconoscere valore anche all'ambiente e alla libertà che hanno gli individui di perseguire la vita che più desiderano. Una simile prospettiva, nel breve periodo, richiede di dotare gli individui di liquidità, proteggere le aziende in difficoltà e fare fronte all'aumento della spesa sanitaria. Nel lungo periodo invece bisognerebbe: affrontare il problema dell'uguaglianza come modo per garantire lo sviluppo futuro; creare rapporti tra paesi non basati solo sulla competizione commerciale ma sulla cooperazione scientifica e umanitaria; assicurare che l'industria sia orientata a risolvere i problemi ambientali anche attraverso interventi pubblici che portino alla progressiva decarbonizzazione; sviluppare una forma di controllo pubblico delle Big Tech che avranno un ruolo sempre più centrale nei nostri sistemi economici e sociali (Maffettone 2020: 131-133).

All'interno di un simile contesto, problemi globali come la pandemia potranno essere affrontati adeguatamente perché le politiche pubbliche e le scelte individuali saranno abituate ad adottare una prospettiva di lungo termine e a mantenere in equilibrio quei valori che nei mesi della massima emergenza, e purtroppo ancora oggi, sembrano apparentemente in contrasto come la tutela della salute e del lavoro.

Oltre il riformismo radicale

Quarto shock rappresenta, come ho sottolineato in precedenza, una proposta molto convincente per fornire un solido fondamento a tutte le prospettive che vogliano analizzare il fenomeno pandemico, e le risposte politiche che devono a questo essere date, senza cadere in semplificazioni o soluzioni chiaramente inadeguate. Questo approccio rimette al centro il ruolo delle istituzioni politiche, riconoscendo come lo stato non si sia mai allontanato dalla scena ma debba intervenire in modo significativamente diverso rispetto a quanto fatto negli ultimi decenni. Allo stesso tempo non impone soluzioni radicali ma correttivi che possono essere adottati e per questo risultano efficaci. Se volessimo adottare un'etichetta inevitabilmente semplicistica potremmo dire che *Quarto shock* suggerisce una forma di riformismo radicale in base al quale solo una prospettiva liberal-socialdemocratica può rispondere in modo equo ed efficace alle sfide del contesto contemporaneo, ma per farlo deve rivedere molte delle sue caratteristiche.

Nonostante questi indubbi meriti, credo che sia giusto mettere in evidenza alcuni aspetti dell'analisi di Maffettone che dovrebbero essere opportunamente discussi e valutati. Visto il taglio di *Quarto shock*, che unisce una complessa analisi filosofica a una chiara valutazione politica, mi focalizzerò 1) su quale debba essere il contesto di applicazione di un'etica pubblica pandemica; 2) sulla compatibilità tra sostenibilismo e progetto socialdemocratico. Cercherò di analizzare questi aspetti con ordine.

Maffettone riconosce giustamente come per affrontare un fenomeno complesso come quello pandemico sia necessario rifondare l'etica pubblica recuperando il valore più prettamente morale del senso del limite. La valorizzazione di questo elemento, e dell'analisi di Foucault, è sicuramente uno degli aspetti più innovativi della prospettiva filosofica sviluppata da Maffettone perché, da un lato, gli permette di superare una divisione discussa e problematica tra filosofia analitica e continentale e, dall'altro, fornisce un fondamento maggiormente inclusivo e pluralista alla sua proposta. Non viene però del tutto chiarito se una prospettiva che ha simili caratteristiche debba anche rivedere in modo significativo il proprio ambito di applicazione rispetto a quello proprio di un'etica pubblica più tradizionalmente intesa. Visto che il lavoro di Maffettone vuole ricomporre la frattura tra morale e politica, questo sembra suggerire che una concezione dell'etica pubblica pandemica debba ampliare il proprio ambito di applicazione e i problemi che vuole affrontare. Quando, però, il testo af-

fronta la pandemia si focalizza quasi esclusivamente su problemi strettamente politici, adottando quindi una chiave di lettura simile a quella delle concezioni più tradizionali dell'etica pubblica. Poca attenzione viene per esempio prestata alla perdita delle relazioni sociali e al fatto che questo possa avere un impatto maggiormente negativo su alcuni individui e gruppi o alla costruzione di un soggetto deviante da controllare e giudicare che ha sicuramente caratterizzato il dibattito pubblico pandemico e che sembrerebbe dover essere oggetto di un'analisi che vuole estendere i confini dell'etica pubblica. Non sto sostenendo che adottare questa lente sia necessariamente corretto o che questi siano fenomeni fondamentali, ma che il fatto che non vengano presi in considerazione evidenzia una tensione non risolta all'interno della cornice normativa sviluppata da Maffettone. Sarebbe importante approfondire ulteriormente questo aspetto per capire se un'etica pubblica complessa come quella difesa da Maffettone non richieda una lettura di cosa sia politicamente rilevante, e quindi oggetto della teoria, diversa rispetto a quella che sembra implicitamente difesa nel testo.

Questa tensione dal punto di vista filosofico ha ricadute anche sul progetto politico che può essere difeso, o comunque risultare compatibile, con una simile prospettiva. Se è vero che il sostenibilismo proposto da Maffettone rappresenta un cambiamento significativo dal punto di vista di quelli che sono i valori che una società deve cercare di perseguire, non è chiaro se questo possa essere realizzato da una prospettiva come quella socialdemocratica che sembra aver perso gran parte della sua forza attrattiva e trasformativa. Maffettone ha ragione quando sostiene che i problemi che caratterizzano le nostre società sono principalmente dovuti al fatto che negli ultimi decenni si sia imposto un progetto neoliberale che ha smantellato una qualsiasi idea di giustizia sociale e le istituzioni che dovevano realizzarla (Harvey 2007). Non bisogna però dimenticare come un simile progetto si sia imposto in un contesto che era, almeno culturalmente, dominato da una prospettiva liberaldemocratica e sia riuscito a realizzare questo obiettivo anche perché le socialdemocrazie lo hanno fatto proprio (Piketty 2020). Se non comprendiamo questo aspetto e la conseguente disaffezione nei confronti di una simile cornice teoria e politica, risulterà poi difficile sviluppare una lettura dei principi liberaldemocratici che sia non solo corretta ma anche efficace perché i cittadini la sentono come propria (Mouffe 2018; Marchart 2018). Per difendere la propria visione dell'etica pubblica, e il progetto socialdemocratico che questa vuole sostenere, credo che Maffettone debba ancora più chiaramente mettere in evidenza come questa riesca a rispondere alle legittime richieste

dei cittadini, a definire un insieme di valori in cui si possono riconoscere e a ispirare le loro azioni di conseguenza.

Un altro aspetto che sarebbe interessante affrontare riguarda la capacità da parte dell'ideale liberal-socialdemocratico di immaginare quel cambiamento che è necessario per realizzare effettivamente un'alternativa all'attuale stato delle cose (potenziale trasformativo). Si potrebbe infatti sostenere che il riformismo implicito in questo tipo di prospettiva consideri come date una serie di caratteristiche sociali e politiche (i valori condivisi dalle persone, le relazioni che intercorrono tra loro, le motivazioni che hanno gli individui) risultando *biased* nei confronti dello status quo e quindi incapace di realizzare un vero e significativo cambiamento. Pensiamo, per esempio, allo status e al ruolo riconosciuti alle donne prima che il movimento femminista problematizzasse questi aspetti o al valore attribuito all'ambiente prima della diffusione delle lotte ambientaliste. Simili proposte avevano come scopo quello di cambiare un contesto sociale considerato come profondamente ingiusto, indipendentemente dalle chances di successo che questo tipo di intervento poteva avere. Una prospettiva riformista non sembra avere «questo potenziale trasformativo perché veicola una forma di depoliticizzazione in base alla quale si deve limitare la portata delle costruzioni ideologiche e gli ambiti su cui a decidere siano i cittadini» (Biale, Fumagalli 2019: 15)[2].

Applicando questa mia cornice interpretativa alla proposta di Maffettone ci si potrebbe chiedere se la sostenibilità ambientale possa essere realizzata da un progetto socialdemocratico che impone di correggere il mercato senza modificarlo sostanzialmente, o non richieda una revisione più significativa dell'organizzazione sociale ed economica (Ejsing, Tønder 2019). Questa seconda alternativa sembra almeno in parte suggerita da Maffettone quando identifica nei movimenti del Sessantotto quei soggetti che hanno immaginato una nuova idea di società in cui la giustizia sociale fosse compatibile con la piena libertà delle persone. Nello stesso modo si potrebbe sostenere che, per definire i valori di un'etica pubblica pandemica, si debba guardare a quei movimenti che stanno lottando per definire i contorni di una realtà sociale e

[2] Come sostenuto da Unger «The practitioners of this normal politics now run the world. Contemptuous of ideology and dismissive or despairing of popular mobilization, they flatter themselves on their practicality. Yet they seem forever unable to deliver the goods: solutions to the central problems of their societies and the fulfillment of the conditions that would make the promises of democracy more real for more people» (Unger 2001, xxv).

politica molto diversa rispetto a quella attuale ma che sono anche profondamente critici nei confronti della liberaldemocrazia (Raekstad, Gradin 2020).

Sembra insomma che sia necessario scegliere tra una forma anche radicale di riformismo e un'idea progressista della giustizia sociale. Sicuramente la prima alternativa è maggiormente realizzabile, e di conseguenza sembra più efficace. Allo stesso tempo qualora lo status quo sia caratterizzato da profonde ingiustizie, o vi siano problemi che sono stati sistematicamente non considerati come quello ambientale, immaginare uno stato di cose radicalmente diverso può essere l'unico modo per non riprodurre i problemi dell'attuale contesto sociale e generare un effettivo cambiamento. Capire quale di queste strade si deve perseguire è fondamentale per definire con maggiore chiarezza la capacità di guida e trasformazione di un'etica pubblica pandemica che non vuole solo correggere ma radicalmente cambiare la realtà in cui viviamo. *Quarto shock* è un testo importante e coraggioso proprio perché non ha la paura di porsi questo obiettivo e di spingere tutti noi a interrogarci su quali siano le strade da seguire per realizzarlo.

Bibliografia

Biale E., Fumagalli C. (2019), *Per cosa lottare. Le frontiere del progressimo*, Milano, Fondazione Feltrinelli.

Ejsing M., Tønder L. (2019), *Per una democrazia radicale al tempo del cambiamento climatico,* in Biale, Fumagalli (2019), pp. 183-203.

Ignazi P., Urbinati N. (2020), *Contagio e libertà,* Roma-Bari, Laterza.

Harvey D. (2007), *A Brief History of Neoliberalism,* Oxford, Oxford University Press.

Maffettone S. (2020), *Il quarto shock. Come un virus ha cambiato il mondo*, Roma, LUISS University Press.

Marchart O. (2018), *Thinking Antagonism*, Edinburgh, Edinburgh University Press.

Mouffe C. (2018), *Per un populismo di sinistra*, Roma Bari, Laterza.

Piketty T. (2020), *Capitale e ideologia,* Milano, La Nave di Teseo.

Raekstad P., Gradin S.S. (2020), *Prefigurative Politics. Building Tomorrow Today*, Cambridge, Polity Press.

Serughetti G. (2020), *Democratizzare la cura/curare la democrazia*, Milano, Nottetempo.

Schuermann W. (2004), *Liberal Democracy in an Age of Social Acceleration*, Baltimora, John Hopkins University Press.

Unger R.M. (2001), *False Necessity: Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy*, Londra, Verso.

La replica

di Sebastiano Maffettone

In primo luogo, vorrei ringraziare *BdL* e in particolare Enrico Biale, e non solo perché ha voluto dedicare tempo e energia al mio libro sulla pandemia. Ma anche per il modo equo e esauriente in cui presenta *Il quarto shock*, cosa che vale anche per i commenti critici. Ciò naturalmente crea una sorta di problema: è probabile che un dialogo riesca in pieno quando ci troviamo al cospetto di due o più posizioni contrapposte. E questo non vale per Biale e il sottoscritto, perché le nostre posizioni sono molto vicine, anche se – come vedremo – qualche differenza di enfasi e significato c'è. In secondo luogo, bisogna tenere conto del fatto che il volume è uscito l'8 maggio 2020, ed è stato scritto durante il picco della prima ondata di pandemia. È passato tempo da allora in sostanza, e questo non può non cambiare in parte il nostro atteggiamento intellettuale e le nostre reazioni emotive.

Fatte queste – credo doverose – premesse, vengo ai punti critici sollevati da Biale. Il primo dei due punti in questione è più schiettamente filosofico, il secondo più politico. Per essere più chiari, il primo punto critico riguarda la mia proposta di ridiscutere il modello classico – per me, quello Habermas/Rawls – di rapporto tra etica e politica e le sue implicazioni pratiche; il secondo la difficile complementarietà tra un orizzonte politico sostenibilista e la tradizione socialdemocratica.

In effetti, in *Quarto shock* io tento di rivedere il modello liberale istituzionalista del rapporto tra etica e politica alla luce del rilievo, troppo spesso trascurato, della morale personale. Lo faccio affrontando quella che è la questione forse più delicata di tutte: come dobbiamo – dopo lo shock della pandemia – cambiare nel profondo noi stessi. Da questo punto di vista, si

presenta – io sostengo – la necessità di creare un senso del limite per frenare la nostra presunta e pericolosa onnipotenza, con il presupposto che pratiche come la preghiera, la psicoanalisi e la meditazione possano aiutare a creare la consapevolezza necessaria.

Questa parte sul senso del limite ha sullo sfondo alcune idee di Foucault sull'etica e la cura di sé. È nuova, se non altro, dal punto di vista di chi scrive che si è mosso tradizionalmente nell'ambito dell'etica pubblica e – come già detto – sulla scia di autori come Habermas e Rawls, lasciando poco spazio alle trasformazioni individuali della personalità. Biale sostiene, in uno dei suoi passi più stimolanti, che non è chiaro in che modo la morale personale, che io intendo recuperare, incida sulla visione generale della pandemia in termini di etica pubblica e sulle opzioni pratiche che dovremmo perseguire. La mia riposta è che sia la visione della pandemia sia le *policy* da adottare sarebbero influenzate da perlomeno due aspetti della mia proposta:

(i) Al centro del nuovo paradigma ci sarà la riscoperta della complessità;

(ii) si deve riflettere sul ruolo che l'idea di valore giocherà nel paradigma.

(i) Un ruolo della filosofia nel prossimo futuro consisterà nell'imparare a tenere in maggiore considerazione la complessità sistemica. Complessità sistemica che ci impone da un lato di pensare e operare in termini di intelligenza collettiva, dall'altro lato, di favorire una robusta resilienza della natura.

Intelligenza collettiva vuol dire che i grandi problemi di oggi non si risolvono da soli. Questo, per intenderci, non significa che dobbiamo abbandonare le competenze individuali, ma semplicemente che dobbiamo integrarle. La pandemia da Covid-19 rende evidente tutto questo. Il problema sanitario è la punta di un iceberg. Sotto si celano i problemi ecologici, economici, politici, di comportamento. Solo il lavoro di squadra permette di entrare nel merito di un insieme così intricato.

Simile argomento si potrebbe adoperare per quella che ho chiamato resilienza della natura. Quella natura che noi abbiamo violentato e offeso in nome del successo economico e del progresso tecnologico. Si può, come ho tentato di fare nel libro, legare il discorso sulla salute pubblica con quello sulla tutela della natura. Non sono la stessa cosa, ma più andiamo avanti più si scopre l'interdipendenza tra di loro. Non ha più senso continuare a lavorare contro il contesto ambientale nell'ottica miope di un guadagno immediato.

(ii) La visione del valore come unità organica sembra in grado di integrare l'elemento soggettivo con quello oggettivo dell'etica pubblica. "Valore come unità organica" vuol dire che il tutto ha più valore della somma delle sue componenti. Ciò implica innanzitutto mettere insieme il punto di vista etico e quello economico. Per l'etica, soprattutto se prendiamo in considerazione la sua origine kantiana, la vita ha una "dignità" che non ha prezzo. Non così per l'economia. Per l'economia, anche le vite umane hanno un prezzo. Io desidero avere un'auto sicura, tanto per fare un esempio, ma non sono disposto a spendere qualsiasi cifra per averla. Anche se può sembrare strano a prima vista, problemi del genere si ripropongono normalmente nell'ambito della sanità e del sistema sanitario. La pandemia ci ha fatto riflettere su come comportarci in materia nel prossimo futuro.

Nel secondo caso, la scissione verte invece sulla risposta a una domanda come questa: In che senso la conoscenza oggettiva comporta una trasformazione anche del soggetto conoscente? Nell'ottica di una concezione del valore come unità organica, ci sarà continuità dell'io nelle scelte pratiche e trasformazione del sé come conseguenza di un serio impegno epistemologico.

Come di norma capita per i filosofi, le modeste proposte che ho fatto possono sembrare terribilmente distanti dalle fratture sociali e politiche che hanno caratterizzato questi ultimi anni. Non credo però che questa per altro comprensibile osservazione colga nel segno. Se pensiamo alle grandi *coupures* di questo periodo, due sembrano di fondamentale importanza. In primo luogo, mi riferisco a quella tra masse ed élites, che ha avuto tra le sue ricadute la sfiducia nella scienza e in generale nell'*expertise* e nella competenza. Da questo punto di vista, non è impossibile che la rilettura del sapere in termini di intelligenza collettiva e di rinnovata consapevolezza spirituale che abbiamo suggerito possa contribuire a dare maggiore credibilità proprio alla scienza e alla competenza. Ne verrebbe fuori una visione della scienza meno elitistica e specialistica e più partecipata da forme di sapere diverso, in cui le *humanities* hanno un loro ruolo significativo. In secondo luogo, abbiamo vissuto anni in cui abbiamo esperito una frattura profonda tra individualismo e senso della comunità. Anche da questo punto di vista, non si può negare che la nostra visione dell'economia come sapere anche eticamente rilevante e soprattutto la concezione del valore come unità organica possano dare un contributo intellettuale al superamento della scissione.

Mi è rimasto poco o punto spazio per discutere il secondo commento critico di Biale. Che verte sulla difficoltà di conciliare sostenibilità e socialdemocrazia. La ragione principale per cui tale conciliabilità sarebbe impossibile consiste poi nel fatto che la socialdemocrazia è agli occhi di molti un'opzione politica datata. Rispondo a questo tipo di obiezione con due osservazioni che – se combinate – possono servire per indebolirne la portata. In primo luogo, la sostenibilità di sistema (non solo ambientale, cioè) per come la vedo io è intrinsecamente socialdemocratica. Nel senso che è critica nei confronti del capitalismo, ma lo è nel senso socialdemocratico. Non intende cioè abbattere il capitalismo stesso, ma piuttosto vuole che nel suo ambito ci sia una distribuzione più giusta e più rispetto dell'ambiente. In secondo luogo, se è vero che la socialdemocrazia è in crisi bisogna vedere perché. La mia opinione è che tale crisi sia politica in senso elettorale ma non riguardi l'aspetto principale normativo della socialdemocrazia. Quest'ultimo concerne, a mio avviso, essenzialmente la lotta contro l'ineguaglianza e un'opzione per la qualità della vita. Cose mai quanto ora all'ordine del giorno. Non bisogna, in sostanza, confondere il "che cosa dovremmo fare" dal "chi" sia il soggetto incaricato di farlo. In conclusione, il progetto socialdemocratico resta vivo e vitale dal punto di vista normativo che riguarda poi essenzialmente che cosa dovremmo fare e perché.

Abstracts

Antonio Campati

The Tension between Competence and Democratic Representation: The «Immediacy» Issue in Dealing with Covid-19

Covid-19 has brought attention to the opposition between representation and knowledge, which now seemed neutralized by the «ideology of immediacy», that considers the presence of mediators completely superfluous. The aim of this paper is therefore to bring attention back to the constitutive foundations of representative democracy to highlight how the need to respond immediately to the popular will is inherent in its original structure. To proceed in this direction, we will focus on the concept of «immediate democracy» proposed by Pierre Rosanvallon especially in two of his works: La légittimité democratique. Impartialité, réflexivité, proximité (2008) and in the recent Le siècle du populisme. Histoire, théorie, critique (2020). This analysis demonstrates how what appeared unprecedented in the management of Covid-19 is a completely understandable procedure for a representative democracy if we are aware of the developments that have defined its conformation over the last few centuries.

James Cartlidge

Anxiety and Boredom in the Covid-19 Crisis: A Heideggerian Analysis

Martin Heidegger gave a penetrating account of the different varieties of the moods of anxiety and boredom, which have no doubt been prevalent in the human experience of the Covid-19 pandemic. Heidegger theorized a particular type of anxiety and boredom as what I call 'revelatory moods', intense affective experiences that involve an encounter with our existence as such,

our world, freedom and responsibility for the creation and proliferation of significance. Revelatory moods contain much emancipatory potential, acting as existential catalysts for our being able to authentically seize hold of our lives and possibilities as free agents. For Heidegger, the experiences of anxiety and boredom as ones that put us into contact with the structure of our world and the stunning scope of our freedom, letting us know what we can do and are capable of. But can the same be said of these experiences as they occur in a time when our freedom has been dramatically reduced? I claim that Heidegger's theory can be productively built on, arguing that the anxiety and boredom of the pandemic puts us into contact not with the scope of our freedom, but its reduced limits. But it is the experience of encountering these limits that makes it possible for us to begin to work out how to live in spite of them, forging new modes of solidarity and its enactment. Living authentically in this new situation in spite of our reduced freedom must take place on a prior disclosure of the limits of this freedom. Heidegger locates the possibility of such a disclosure in revelatory anxiety and boredom.

Matilde Ceron, Carlo Maria Palermo, Giovanni Salpietro
Limits and Outlook of the Covid-19 Pandemic Response in the EU
European institutions are not well equipped to manage crises. The analysis considers the case of the pandemic response highlighting the limits of the current governance framework and the sparse scope for EU level action in the health and economic domain. In parallel, the comparative analysis the case studies of national responses in four key member states (France, Germany, Italy and Spain) evidences their divergences in timing and scope, their sub-optimality in comparison to joint action and the risk for increasing the distance between core and periphery. Building on the findings and the policy debate surrounding proposed crisis-response instruments, as well as enacted measures at European level, the analysis highlights how the temporary palliative of ECB action and Next Generation EU do not tackle the underlying asymmetries in the governance framework. The Covid-19 driven policy developments and negotiations are evaluated against lesson from the Euro crisis in deriving insights on the extent to which a breakthrough has taken place and what is required for a deviation from minimal temporary compromise measure to a permanent solution to EMU shortcomings and incompleteness. A dramatic exogenous pandemic has opened an unprecedented window of opportunity for transnational solidarity within the EU. However, the divi-

siveness of the debate may further strengthen in the aftermath of a symmetric crisis with an asymmetric impact disproportionally penalising weaker economies and its legacy of skyrocketing public debt. While at the time of the analysis the full development of the crisis response is still unfolding, we confirm the need for furthering integration with a fully-fledged federal budget, of high value in view of the upcoming Conference on the Future of Europe and related debate on institutional reforms.

Francesca Cerutti

Litmus Papers: Health Security and the Limits of International Cooperation during Covid-19

It has been almost one year that international leaders and communities have struggled with the most treacherous enemy. Started as a local outbreak and rapidly escalated to a global health challenge, the pandemic has eventually transformed into a political tragedy. Because viruses know no borders and states are only as safe as the more fragile in the system are, the problem posed by deadly infectious diseases is typically considered more favorable to international regimes' formation and effectiveness than other issues. Against the odds, during the last few months, the world has witnessed divided reactions, nationalism, and protectionist tendencies; the parachute of international cooperation has yet to spread its wings. Much of the criticism has been directed toward the World Health Organization as the "orchestrator" of the international regime aimed at responding to pandemic outbreaks. In order to make sense of this pattern, the present essay starts by challenging the assumption according to which Global Health and epidemics control are "benign" issue-areas of confrontation, especially after the securitization process that has involved specific infective diseases since the end of the '90s. It continues by exploring the primary legal tool that the regime can deploy against epidemics, namely the International Health Regulations, and asks whether its structure and design fit the (expanded) scope it acquired after 2005. Ultimately the article examines the major concerns raised against WHO's decisions and the narratives of the ongoing de-legitimation process. Preliminary results point toward a complex array of reasons, which altogether contribute to a better understanding of the Organization's mishandling of the crisis and explain its performance's dismal picture. Among those, however, a significant lack of international political awareness seems to be the most troublesome.

Francesco Gaudiosi, Annachiara Rotondo

Universal Health Coverage in the Solidaristic Approach of the Agenda 2030 and the Resurgence of National Personalisms in the Contrast of Covid-19

The international health emergency related to the spread of Sars-CoV-2 virus has deeply affected the community of states, unprepared to face such a complex and multidimensional phenomenon. Covid-19 had the role of relaunching the critical issue of the complex relationship between economy, society and environment addressed – inter alia – by the Agenda 2030. The latter includes among the other Sustainable Development Goals also the Universal Health Coverage (UHC), deserving a specific reflection in time of pandemic. Covid-19 has indeed disclosed an extreme fragmentation of the contemporary international community together with the existence of new personalisms and a progressive erosion regarding the principle of solidarity, which strongly impede the full achievement of the UHC objective. In this context, international cooperation on the ground of access to medical services and essential healthcare seems to have become a utopia. Hence, this paper suggests the reinforcement of the mechanisms of conditionality as political coercion tools aimed at enforcing the achievement of the SDGs.

Noemi Magnani

The 'Great Equalizer'? Autonomy, Vulnerability and Solidarity in Uncertain Times

In this paper I engage with the notion that Covid-19 can be seen as the 'great equalizer', in virtue of the widespread sense of uncertainty it has caused and the fact that it has forced us to recognize our shared human fragility. Against the view that Covid-19 is the 'great equalizer', I argue that, on the contrary, the pandemic reflects existing vulnerabilities and, in many cases, exacerbates them. I do so by offering first a definition of both ontological and relational vulnerability and discussing some important ethical and political dimensions of vulnerability in conditions of uncertainty. I then claim that understanding vulnerability in both ontological and relational terms allows us to see the differential impact of the pandemic on differently situated individuals. More specifically, I argue that vulnerability in conditions of uncertainty can threaten individuals' sense of self, and thus their autonomy – both understood in relational terms. I consider what kind of response human vulnerability in times of crisis calls for. In particular, I maintain that a promising way to counteract uncertainty would be to adopt a solidaristic approach to public

health, based on an understanding of solidarity as a relational concept. In other words, I argue that it is through solidarity that individuals' vulnerabilities can be mitigated, and their autonomy promoted, even during the most uncertain times. I finally discuss two objections that could be raised against the solidaristic approach defended in my paper. First, the approach may fail to find the support of individuals who are unwilling to care for others when their own interests are under threat. Second, there might be those who deny that the virus constitutes a serious enough threat to warrant or justify the restrictions on individual freedoms imposed by governments in the name of solidarity. I conclude by arguing that while a commitment to solidarity can be easily undermined by scepticism towards political and other authorities, and by the failures of those authorities themselves, it is paramount that societies strive for it as the best means to preserve individuals' health, autonomy, and well-being.

Catherine Nolan

Augustine and the Pursuit of Knowledge during a Crisis

Today we find ourselves in a world where the internet has made information more accessible than ever. This can become overwhelming during a pandemic or other major crisis, when policies must be implemented which compromise some of our interests in order to diminish the effects of the crisis; most people are asked to sacrifice some things they value. Because new policies will affect us in major ways and because we can research the crisis at hand, we may feel a moral obligation to do exactly this. Following the news may seem imperative; having well-informed opinions about every new problem, especially in matters that affect so many people, may seem to be a social duty. However, this sense of obligation is mistaken: most people are not morally obligated to attempt to solve the dilemmas produced by major crises. In the writings of the medieval philosopher Augustine of Hippo, we can find an argument that engaging in such intensive research is even morally wrong for some of us, since it distracts us from other, more important relationships. Freeing ourselves from this false sense of moral obligation means freeing ourselves from the overwhelming reports of tragedies which we are powerless to prevent, the exhausting barrage of fake news, and the never-ending burden of attempting to convince our acquaintances of our scientific, political, and moral claims. We ought to focus instead on acting in loving ways towards those who are close to us.

Roberta Sala, Virginia Sanchini

Mapping Policy Containment Measures to Sars-CoV-2 Pandemic: At what Conditions Paternalism is Justified

The health emergency originated by the Sars-CoV-2 pandemic has led governments to make decisions aimed at containing the spread of the virus. Insofar as considered, even at different degrees, paternalistic, political governmental decisions in response to the Sars-CoV-2 pandemic have raised harsh disagreement within liberal-democratic societies. In particular, the recall to paternalism has occurred with respect to policies that has been considered as infringing individual personal liberties, thus illegitimate.

Drawing from what above, this paper aims to analyse some containment policies and to discuss them in relation to the philosophical debate regarding political or even legal paternalism. In particular, by adopting Gerald Dworkin taxonomy, we will define these policies in relation to four main types of paternalism – namely: hard or weak, strong or soft.

Despite most of the countries are now facing a second wave of the Sars-CoV-2 pandemic, we will mostly focus on the main contested restrictions on personal freedom, namely those highly affecting personal liberty. We will then explore the connection between the consideration of such policies as paternalistic and the subsequent consideration of the same ones as illegitimate: is it a necessary condition that a paternalistic policy is per se and at any condition illegitimate? With respect to this question, we will argue that a sort of 'impure paternalism' (which calls for the imposition of proportionate means to achieve individual and collective desirable ends) can be considered acceptable insofar as the following five conditions are all simultaneously respected: i) urgency; ii) epistemic uncertainty; iii) proportionality; iv) provisionality; v) compensation measures.

Gloria Zuccarelli

Illegal Immigration and Refugeehood at the Time of Covid-19: Rethinking Amnesties and Closed Borders

Regardless of very few examples, immigration during Covid-19 emergency has been put on the margins of public discourse. This paper is meant to address immigration and refugeehood to and in the European Union at the time of this health emergency by advancing two theses. The paper defends these two theses relying on two main arguments: one based on morality and a public interest-based one. The first thesis defends the idea of a long-term regularization of all irregular immigrants already residing in the European territory through

the tools of sanatoria and amnesties. Morally, irregular immigrants, as an extreme vulnerable group, have the right to be protected from the epidemic and the exploitation that may follow. The public interest-based argument supports the idea according to which regularizing all the irregular immigrants through amnesties is necessary to benefit and protect the whole European community, by facilitating the tracking of the contagion. Successively this article maintains a policy of closed borders until the state of emergency is declared over. More precisely, it argues that EU Member States, due to the pandemic, are justified and even morally required to exclude would-be immigrants, and even to suspend new asylum applications for potential would-be refugees illegally entering EU Member States. There are four premises behind this non-ideal approach: a) during emergencies, states can take urgent and coactive decisions. b) The Covid-19 pandemic constitutes an emergency that allows states to take coercive actions even with reduced democratic representation. c) The necessity for a European united plan is also sustained. d) Refugees and illegal immigrants are partly considered part of the same arguments even though the normative difference between the two groups is recognized.

Biographical notes

Enrico Biale is Assistant Professor in Political Philosophy at the Department of Humanities of the University of Piemonte Orientale where he teaches Political and Social Philosophy. His main areas of interests are normative democratic theory and deliberative democracy, normative theories of democratic citizenship, theories of social justice and progressive politics. He has published extensively on democratic boundaries, normative theories of political parties, and he is currently writing a monograph on the boundaries of democratic citizenship. His work has appeared in *Political Theory*, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, *Res Publica.*

Antonio Campati is researcher at Università Cattolica del Sacro Cuore (Milan). His research interests mainly focus on the transformations of political representation, the role of elites and the theories of democracy. On these issues, he has written essays published in journals and collective volumes. He is the author of *I migliori al potere. La qualità nella rappresentanza politica*, Rubbettino, 2016.

James Cartlidge is a late-stage PhD candidate at the Central European University (Budapest/Vienna). His thesis interprets Martin Heidegger's philosophy as philosophical anthropology and critically develops its account of 'revelatory moods'. He is currently working as a visiting lecturer at Eötvös Loránd University (Budapest), teaching courses on Heidegger and Poststructuralist philosophy.

Matilde Ceron is a PhD candidate in Political Studies at the University of Milan. She obtained a MSc in Economics and Social Sciences from Bocconi University and a MA Public Policy Analysis from the College of Europe. Previously she worked within the policy field, in a think tank, policy consulting and in the European public sector. Her research interests are EU policies and specifically economic governance and budgetary choices.

Francesca Cerutti is a Post-doc fellow at the University of Milan. She got her PhD in the framework of the NASP-WEST Graduate School in Social and Political Science (University of Milan). Since 2013 she has worked as teaching assistant and master students' tutor in the framework of the Programmes of "International Relations" (M.A.) and "International Studies and European Institutions" (B.A). In 2017, she has served as full time consultant at the premises of the World Health Organization (WHO) within the Health and Security Interface Unit (World Health Emergency Departement). Before joining the WHO, she was visiting fellow at The Graduate Institute in Geneva (Programme for the Study of International Governance) in 2016 and visiting scholar at Duke University in 2015. She herself holds a MSc in International Relations and a BA in International Studies both honoured cum laude. Prior to her doctoral studies, she has been working at the premises of the BSL4 Laboratory of Luigi Sacco University Hospital (Milan) for several years, in the framework of the CBRN Center of Excellence Initiatives and NATO Science for Peace and Security Projects both home-based and in South East Asia.

Francesco Gaudiosi is PhD Candidate in International Law at the Department of Political Science Jean Monnet, University of Campania Luigi Vanvitelli. He is member of the editorial board of the SIOI Observatory for the role of international and supranational, universal, and regional organizations for the interest themes of the Italian foreign policy. He is also Director of Centro Studi Internazionali (CSI). His main areas of research include international environmental law and international economic law.

Sebastiano Maffettone is a political philosopher, professor at LUISS University, and director of Ethos, an observatory on public ethics based at Luiss Business School. He had been visiting professor at Harvard, Columbia, Tufts, Boston College, University of Pennsylvania, New Delhi, LSE, Sciences-Po.

He published 30 books and many articles on domestic and global justice, environmental justice, comparative political philosophy. Among his most recent publications *Marx nel XXI secolo* (Luiss University Press, 2018), *Politica. Idee per un mondo che cambia* (Mondadori Education, 2019) e *Il quarto shock. Come il virus ha cambiato il mondo* (Luiss University Press, 2020).

Noemi Magnani holds a BA in Philosophy from the University of Bologna and an MA, MPhilStud and PhD in Philosophy from Birkbeck, University of London. She works as an Associate Tutor at Birkbeck and Graduate Teaching Assistant at King's College London. Her research focuses on contemporary political philosophy and ethics, in particular the relationship between liberalism, autonomy, and the rights of vulnerable individuals.

Catherine Nolan received her PhD in philosophy from the State University of New York, and she currently teaches at the University of Dallas' Rome Campus in Marino (RM) Italy. Her research is in metaphysics and ethics, particularly where ancient and medieval authors can be used to shed light on contemporary problems.

Carlo Maria Palermo holds a degree in International Studies and European Institutions. He is a Member of the Scientific Committee CESPI (Sesto S.G). His research interest focus on the domain of European Politics and International Relations.

Annachiara Rotondo is Postdoctoral Research Fellow in international law at the Department of Political Science Jean Monnet, University of Campania Luigi Vanvitelli. She is in the editorial board of Tecnologie e Diritto. Among her main area of interest there is the application of International law to cyber activities.

Roberta Sala is Full Professor, Political Philosophy and Public Ethics, Faculty of Philosophy, University Vita-Salute San Raffaele, Milan, Italy

Giovanni Salpietro holds a Master in Governments, Public Policies and European Public Administration from the University of Pavia. He works as a consultant for the local public sector in the field of taxation. His interests are EU economic policies and the history of the European integration process.

Virginia Sanchini is Assistant Professor, Political Philosophy and Public Bioethics, Department of Oncology and Hemato-Oncology, University of Milan, Italy; Visiting Research Fellow and Master of Bioethics Mentor, Centre for Biomedical Ethics and Law, KU Leuven, Leuven, Belgium.

Gloria Zuccarelli is a PhD candidate in Political Studies (Political Theory path) at Nasp (Network for the Advancement of Social and Political Studies), University of Milan. She is currently working on her doctoral thesis on asylum-seeking women and injustice. Her research interests include immigration, refugee studies, gender studies, intersectionality and injustice.

Centro
di Ricerca
e Documentazione
Luigi Einaudi

«Biblioteca della libertà» è pubblicata nell'ambito dell'attività culturale del Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi di Torino. Il Centro, fondato a Torino nel 1963 da Fulvio Guerrini, è un'associazione privata indipendente. La sua attività si ispira all'einaudiano «conoscere per deliberare».

Direttrice Anna Elisabetta Galeotti
Vicedirettrice Beatrice Magni

Comitato Editoriale Maurizio Ferrera (Coordinamento, Università di Milano e Centro Einaudi), Enrico Biale (Università del Piemonte Orientale), Michele Bocchiola (Université de Genève), Giuseppina De Santis (Centro Einaudi), Anna Elisabetta Galeotti (Università del Piemonte Orientale), Ilaria Madama (Università di Milano), Beatrice Magni (Università di Milano e Centro Einaudi), Roberta Sala (Università Vita-Salute San Raffaele), Federica Liveriero (Segreteria editoriale, Università di Pavia)

Comitato Scientifico *(in corso di formazione)* Tiziana Andina (Università di Torino), Dario Antiseri (LUISS Roma), Carla Bagnoli (Università di Modena e Reggio Emilia), Antonella Besussi (Università di Milano), Anna Caffarena (Università di Torino e Centro Einaudi), Emanuela Ceva (Université de Genève), Franca D'Agostini (Università di Milano), Mario De Caro (Università Roma Tre), Margarita Estevez-Abe (Syracuse University), Alessandra Facchi (Università di Milano), Umberto Gentiloni Silveri (Università Roma La Sapienza), Lorenzo Infantino (LUISS Roma), Diego Marconi (Professore emerito Università di Torino), Glynn Morgan (Syracuse University), Angelo Maria Petroni (Università Roma La Sapienza), Richard Posner (University of Chicago), Massimo Occhiena (Università di Sassari e Centro Einaudi), Ferruccio Pastore (Direttore FIERI), Stefano Sacchi (Università di Milano), Michele Salvati (Professore emerito Università di Milano), Giuliano Urbani (Socio fondatore Centro Einaudi), Christian Watrin (Professore emerito Universität zu Köln), Giovanna Zincone (Presidente onorario FIERI), Beppe Facchetti (Presidente Centro Einaudi), Salvatore Carrubba (Past President Centro Einaudi), Giuseppe Russo (Direttore Centro Einaudi)

Coordinamento Anna Maria Gonella (Centro Einaudi)
Cura dei testi e copertina Segnalibro