

**queste istituzioni**

---

**Comunicazione e propaganda  
nel governo Conte II  
allo scoppio dell'emergenza sanitaria  
da Covid-19**

**Numero 1/2021**  
**1 giugno 2021**

---

# Comunicazione e propaganda nel governo Conte II allo scoppio dell'emergenza sanitaria da Covid-19

di Matteo Carrer\*

## Sommario

1. Premesse metodologiche. – 2. La comunicazione istituzionale. – 2.1. Scansione delle fasi comunicative. – 2.2. Dalla fine del 2019 al d.l. 23 febbraio 2020. – 2.2. Dal primo decesso al lockdown nazionale. – 3.3. Dal millesimo decesso alla fase 2. – 3. La manipolazione dell'opinione pubblica. – 3.1. Il metodo, un esempio (storico). – 3.2. Tre percorsi argomentativi. – 3.3. Propaganda e azione istituzionale. – 4. Considerazioni di sintesi e questioni aperte.

## Abstract

Il contributo analizza la campagna di informazione condotta dalle istituzioni, e in particolare dal Governo, riguardo lo scoppio dell'epidemia da coronavirus in Italia. Ricostruendo le dichiarazioni rese dalle principali cariche istituzionali allo scoppio dell'epidemia, lo scritto argomenta sulle caratteristiche di una campagna di propaganda, giungendo a concludere che lo sforzo profuso dalle istituzioni rispetta i canoni di un'operazione di propaganda, intesa come una manipolazione cosciente e determinata della opinione pubblica.

## Abstract

The article deals with the communication campaign designed by the Italian Government at the beginning of the Coronavirus pandemic. It considers news from the newspaper, press statements from government members, lawmaking process and the reaction from public opinion. The main thesis is that this campaign was a perfect example of modern era propaganda.

## Parole chiave

Propaganda; Comunicazione politica; Governo; pandemia Covid-19

## 1. Premesse metodologiche.

Osservare le questioni dall'interno, da un punto d'osservazione ravvicinato ai fatti, è compito della cronaca giornalistica piuttosto che della dottrina giuridica. Il principio si applica senza eccezione alle presenti note, redatte in un momento temporale reso particolare dalla diffusione del virus Sars-Cov2 e della pandemia da Covid-19<sup>1</sup> che ne consegue.

---

\* Ricercatore tipo B in Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Bergamo.

<sup>1</sup> Questa la denominazione ufficiale. V. la pagina del Ministero della Salute, *Il nuovo coronavirus cambia nome, non più 2019-nCoV ma SARS-CoV-2*, disponibile in [www.salute.gov.it/portale/news](http://www.salute.gov.it/portale/news), 13 febbraio 2020. Di fatto e nell'uso comune, la distinzione tra nome del virus e nome della malattia non si applica.

È certo che la società sopravvivrà all'epidemia ed è ancora più certo che sarà compito di altri, a distanza dagli avvenimenti che qui si ricostruiranno, dettare riflessioni (anche nella scienza giuridica e col metodo che le è proprio) nelle quali cogliere i fili conduttori; gli aspetti di sistema; premesse, sviluppo e conclusione del quadro complessivo.

Eppure, la visione ravvicinata permette una ricchezza di dettaglio ed un'intensità di partecipazione che forse potrebbe sfuggire ad un osservatore lontano. Il tema che si va ad approfondire non solo non è sottostimato, bensì è corroborato da questi elementi.

Infatti, se qualcosa accomuna due mondi distanti come l'analisi giuridica di diritto pubblico e la cronaca è proprio la comunicazione istituzionale. E, in questo senso, il momento dove i fatti avvengono diventa un punto di vista privilegiato, poiché cogliere la reazione nei suoi significati d'attualità e nel suo contesto è un dato fondamentale nel processo comunicativo.

Compiuta questa prima osservazione metodologica è tempo di delimitare il campo della ricerca, che sono le dichiarazioni indirizzate alla stampa o direttamente ai cittadini attraverso i mezzi di comunicazione, compiute dalle persone fisiche che ricoprono cariche istituzionali.

L'arco temporale preso in considerazione va dalla fine di gennaio del 2020, al 18 maggio dello stesso anno, perché alla prima data corrisponde l'inizio della consapevolezza (non solo mediatica, ma anche istituzionale e non solo limitata ai Paesi dell'Est) della presenza di un nuovo virus, alla seconda l'inizio della riapertura, la cosiddetta "fase 2"<sup>2</sup>.

Le istituzioni considerate sono quelle statali (Governo e Presidente della Repubblica in particolare, insieme a esponenti delle forze politiche), regionali (Presidenti di Regione e Assessori), locali (Sindaci) e dell'Unione europea (Commissione) e altre figure rappresentative a livello politico o di opinione pubblica.

Sempre dal punto di vista metodologico, è necessario anticipare che la scansione proposta e le comunicazioni istituzionali riportate sono già effetto di una scelta e di una impostazione preliminare dell'argomentazione. Non è possibile, infatti, descrivere in modo asettico e puramente ricostruttivo il panorama delle esternazioni, delle comunicazioni e dei provvedimenti adottati e solo in un secondo – separato – momento trarre da queste delle indicazioni. La comunicazione istituzionale è certamente osservabile dal punto di vista del diritto pubblico, ma non ha lo stesso grado di oggettività delle leggi e delle norme in generale. Posto che anche commentare le norme è frutto di un'impostazione e deriva da premesse di lettura<sup>3</sup>, è abitudine

---

<sup>2</sup> L'accettazione delle dimissioni del Governo Conte II e la nascita del Governo Draghi avverrà soltanto il 13 febbraio 2021.

<sup>3</sup> «Considerato in questa prospettiva, il diritto non è solo un sistema di regole poste in qualche modo e che servono a qualificare i "fatti" della vita, ma un mondo in cui la nostra stessa vita si svolge e assume significato; e in cui le disposizioni che vogliono regolare i "fatti" sociali che sollecitano l'intervento del potere legislativo non hanno un significato proprio separato e indipendente dalle attività sociali che si sviluppano nell'"universo normativo". Detto in altri termini, non sono un "oggetto" separabile con nettezza dal "soggetto" chiamato ad applicarlo o a subirne l'applicazione», R. BIN, *Il fatto nel diritto costituzionale*, (relazione al XXIX Convegno AIC, Catanzaro

che la mera esposizione preliminare del dato normativo (*rectius*, delle disposizioni) possa ben fungere da base condivisa e oggettiva (salvo casi in cui l'inquadramento giuridico sia a sua volta oggetto dell'analisi, e dunque la scelta e il collegamento tra norme è già frutto del lavoro dell'interprete). Per questa ragione, si seguirà comunque una scansione tra ricostruzione delle dichiarazioni nonché degli interventi e commento<sup>4</sup>.

Le esternazioni degli organi istituzionali sono certamente utili per guardare al funzionamento concreto degli organi stessi ma richiedono selezione e indirizzo preliminare.

Un'ultima premessa: si utilizzerà nel prosieguo il concetto di propaganda. Nella consapevolezza che «the term “propaganda” is very definitely in the category of the “boo” rather than the “hurrah” words»<sup>5</sup>, lo si utilizza in una versione che non sottintende un'accezione valoriale, secondo un significato che può essere sinteticamente identificato «como una empresa organizada para influir y dirigir la opinion»<sup>6</sup>. Oppure, più estesamente, «la propaganda puede ser definida como un mensaje político – sea su intencionalidad directa o indirectamente política, lo cierto es que la propaganda es siempre política –, controlado por completo por el emisor del mensaje tanto en sus fases de producción como de difusión, cuyo objetivo es la promoción deliberada de las ideas e intereses del comunicador, con el propósito de producir en el público seleccionado ciertas respuestas cognitivas, afectivas y/o comportamentales»<sup>7</sup>.

## 2. La comunicazione istituzionale.

### 2.1. Scansione delle fasi comunicative.

Tra i casi straordinari di necessità ed urgenza di cui all'art. 77 Cost. non v'è dubbio che rientrino le epidemie. Ciò basterebbe da solo a giustificare l'adozione da parte del Governo di nuove norme positive, nella forma del decreto-legge.

È questo l'evento che ha giustificato l'adozione da parte del Governo del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19” e relativi d.p.c.m. attuativi, in una catena notevolissima di norme che ha come capostipite il d.l. citato e il d.p.c.m. 25 febbraio 2020, “ulteriori disposizioni attuative del

---

16-18 ottobre 2014), in *forumcostituzionale.it*, 2015, p. 3, riprendendo R.M. COVER, *Nomos e narrazione: una concezione ebraica del diritto*, Torino, Giappichelli, 2008.

<sup>4</sup> Una annotazione di metodo: ogni qualvolta si citeranno scritti altrui (segnalati tra virgolette), si riprodurranno fedelmente abbreviazioni e maiuscole utilizzati dai singoli autori, senza cercare una uniformità non rispettosa della versione originale.

<sup>5</sup> P. R. BAINES, N. J. O'SHAUGHNESSY, *Political Marketing and Propaganda: Uses, Abuses, Misuses*, in *Journal of Political Marketing*, 2014, 13:1–18.

<sup>6</sup> J. M. DOMENACH, *La propaganda politica*, Eudeba, Buenos Aires, 1955, trad. da *La propagande politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1950.

<sup>7</sup> O. D'ADAMO, V. GARCÍA BEAUDOUX, *Propaganda gubernamental: una propuesta de clasificación de sus etapas*, in *Comunicación Política*, 3/2011, p. 114.

decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19<sup>8</sup>.

Un'emergenza di tale portata non può non avvalersi di un'opera di comunicazione. Mai come in simili occasioni la legge ritrova la sua straordinaria e inarrestabile capacità di condizionamento dei comportamenti dei consociati. L'ordinamento si riscopre sovrano, *superiorem non recognoscens*, e interviene ovunque ne ravvisi l'utilità con qualsiasi norma ritenga necessaria. L'affermazione merita due postille: innanzitutto, si dovrebbe aggiungere che la Costituzione ne sia guida e punto di riferimento immutabile. In secondo luogo, si vede che necessità, urgenza ed emergenza si riconducono ad unità. Per usare un'immagine, collassano su sé stesse come il nucleo di un reattore nucleare fuori controllo. Si dettano le norme necessarie in quanto la situazione emergenziale non permette di utilizzare le norme già presenti. Si modificano le norme emergenziali perché le norme dettate poco prima nella medesima emergenza sono già politicamente superate, in un ricorso infinito dove la novità, l'emergenza e l'urgenza si accavallano<sup>9</sup>. Se pure è ben possibile ricavare degli spazi più precisi per i diversi concetti e distinguere, come peraltro la dottrina è da lungo tempo abituata a fare<sup>10</sup>, tuttavia si vede che in assenza di definizioni estremamente precise (le quali, peraltro, in questo contesto resterebbero del tutto opinabili) la stretta unione tra necessità, urgenza ed emergenza ne fa un tutto unico dove è estremamente difficile distinguere e separare.

Nel contempo, come si è detto, la comunicazione istituzionale assume ruolo e rilievo centrale. Sotto due profili. Primo: le nuove norme devono essere fatte conoscere, addirittura spiegate e non basta fare leva sulle fonti di cognizione formale. Anzi, è lo stesso principio democratico che chiede ai titolari di cariche pubbliche di spiegare cosa sta accadendo e comunicare i propri intendimenti per il futuro. Secondo: è necessario chiedere il rispetto delle nuove norme.

Le norme vanno comunicate e devono essere interiorizzate. Anche questi elementi sono un tutt'uno, in sostanza, ma ciò non toglie che siano due cose diverse. Infatti, alla comunicazione di nuove norme potrebbero seguire proteste<sup>11</sup>, cioè l'interiorizzazione potrebbe non funzionare.

---

<sup>8</sup> Per un elenco della normativa, si veda la pagina sul sito web del Governo, *Coronavirus, la normativa vigente*, all'indirizzo [www.governo.it/it/coronavirus-normativa](http://www.governo.it/it/coronavirus-normativa).

<sup>9</sup> Osservava (già nell'aprile 2020) M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *federalismi.it*, 2/2020, pp. 111, «è la specifica catena normativa dell'emergenza che qui interessa. Ormai si tratta di decine e decine di atti che, se si vuole dare un senso al ragionamento, non è il caso di valutare partitamente».

<sup>10</sup> Cfr.: A. PIZZORUSSO, *Emergenza, stato di*, in *Enc. sc. Sociali*, Torino, Treccani, 1993, ora in [www.treccani.it](http://www.treccani.it); S. TRAVERSA, *Orientamenti dottrinali e precedenti parlamentari in tema di regimi d'emergenza*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1976, pp. 135 ss.; L. DAGLI OCCHI, *Lo stato di necessità nel diritto pubblico e le ordinanze di urgenza*, Milano, casa ed., 1919.

<sup>11</sup> È quello che è accaduto in Serbia, a Belgrado. Secondo la ricostruzione giornalistica: C. TASSINARI, *Serbia: dopo le proteste e gli scontri, Vucic cancella il coprifuoco*, in *it.euronews.com*, 10 luglio 2020. Nel corso del 2020 vi sono state manifestazioni e proteste in molte città d'Europa. *Francia, scontri a Parigi alla manifestazione contro la legge sulla sicurezza: 95 fermi*, in *tg24sky.it*, 6 dicembre 2020; *Olanda, scontri e tensione contro il coprifuoco anti*

Il caso del coronavirus abbrevia e raccorcia una serie di questioni che sono abituali nell'analisi della produzione delle norme. Si fa riferimento di solito al circuito democratico, alla produzione parlamentare delle leggi con ciò che ne segue in termini di consultazione, discussione, mediazione, rappresentazione eccetera. Per regolare la società nel momento dell'esplosione dell'epidemia il Governo Conte II ha preso l'iniziativa e ha dovuto comunicare e produrre nuove norme nello stesso tempo. La strada scelta, quella dell'intervento tramite lo strumento del d.p.c.m. ha reso, se possibile, ancor più centrale l'esecutivo nazionale, a fronte di una presenza mediatica importante anche delle Regioni, nella persona dei Presidenti della Giunta (e, almeno per le regioni più colpite, cioè Lombardia e Veneto, anche di figure di assessori, giunti a notorietà nazionale).

Si inizia a impostare quella che sarà una caratteristica tipica dell'analisi condotta in seguito: la sovrapposizione tra elementi dati per scontati ed elementi problematici, meritevoli di attenzione in metodo e in merito. La propaganda incrocia la comunicazione istituzionale e la produzione normativa e, in estrema sintesi, rappresenta un problema metodologico, un modo di leggere e coordinare avvenimenti e informazioni<sup>12</sup>.

Nel frattempo, come si anticipava, è necessario descrivere (operando una sintesi) ciò che è avvenuto, nel senso di produzione di norme e attività di comunicazione. Si propone una tripartizione, che sconta una certa schematicità ma ha il pregio di evidenziare dei punti di svolta. In un primo tempo, la linea mantenuta dalle istituzioni è stata – prevedibilmente – quella di tranquillizzare. In un secondo tempo è stato necessario gestire un'emergenza in allarmante divenire. In terzo luogo vi è stata la necessità di revocare o quantomeno allentare le misure prese. Sinteticamente, queste fasi possono essere indicate come la fase della

---

*Covid: 400 arresti, la polizia usa gli idranti*, in *lastampa.it*, 30 gennaio 2021; *Germania, scontri durante la manifestazione contro le misure anti-Covid. Corteo anche a Londra*, in *rainews.it*, 20 marzo 2021; REDAZIONE, *Covid: Svizzera, scontri per proteste anti-restrizioni*, in *ansa.it*, 3 aprile 2021; *Misure anti-COVID: scontri a Londra*, in *cdt.ch*, 25 aprile 2021. Il Ministro dell'Interno aveva annunciato già nel 2020 il pericolo di disordini (è ragionevole pensare, su indicazione dell'*intelligence*): REDAZIONE, *Lamorgese: "Rischio gravi tensioni, presidiare la legalità"*. *Circolare del ministro dell'interno ai prefetti, "possibili focolai estremisti"*, in *ansa.it*, 11 aprile 2020; REDAZIONE, *Coronavirus, Lamorgese: "C'è il rischio concreto" di tensioni in autunno*, in *ansa.it*, 10 luglio 2020. Peraltro, episodi di rivolta si sono verificati nelle carceri italiane già tra l'8 e il 9 marzo 2020: A. LORENZETTI, *Il carcere ai tempi dell'emergenza Covid-19*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, pp. 48 ss.; G. CHIOLA, *Il coronavirus e la rivolta nelle carceri italiane*, in *Federalismi*, osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 1 aprile 2020, p. 1 ss.

<sup>12</sup> I contributi sul tema delle esternazioni del pubblico potere, per riprendere un'espressione di A. ARENA, *L'esternazione del pubblico potere*, in *gruppodipisa.it*, 2017, p. 1 ss. (e, col medesimo titolo, la monografia Editoriale Scientifica, Napoli, 2019) sono molteplici: per tutti, V. PIERGIGLI, *Potere di esternazione e pubbliche funzioni: una valutazione d'insieme*, in *Dir. soc.*, 3/1993, p. 415 ss.; G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (appunti)*, in *Arch. Giur.* 1-2/1957, p. 19 ss.; T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Id. Opere*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2000, p. 233 ss.; M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Giuffrè, Milano, 1985 e *Id.*, *La libertà di espressione del Capo dello Stato tra diritto e funzione*, in *RivistaAic*, 4/2014, p. 1 ss.; M. TEBALDI, M. CALARESU, A. PURPURA, *The power of the President. A quantitative analysis of the Diary of an Italian head of State (2006-2013)*, in *Quality & Quantity*, 6/2019, p. 3063 ss.

tranquillizzazione, la fase del caos, la fase del controllo della nuova normalità. Per ciascuna si sono individuate date e momenti di svolta.

## 2.2. Dalla fine del 2019 al d.l. 23 febbraio 2020.

Tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020 sono arrivate dalla Repubblica Popolare Cinese notizie relative alla diffusione, nella provincia dell'Hubei e nella città di Wuhan, di un agente patogeno della famiglia dei coronavirus.

Il 20 gennaio 2020 il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte veniva intervistato in televisione e, alla domanda «siamo pronti noi in Italia?» rispondeva: «siamo prontissimi. Continuiamo costantemente ad aggiornarci col ministro [della Salute] Speranza. Dovete tener conto che l'Italia in questo momento è il Paese che ha adottato misure cautelative all'avanguardia rispetto agli altri, ancora più incisive. Da questo punto di vista abbiamo adottato tutti i protocolli di prevenzione possibili e immaginabili»<sup>13</sup>.

Tali protocolli e tali misure verranno illustrati il 27 gennaio dal Ministro della Salute Speranza in audizione alla Commissione Affari sociali della Camera<sup>14</sup>. Vale la pena soffermarsi su questa audizione poiché presenta – sia pure con il proverbiale senno del poi – elementi di fortissimo e forse anche insanabile contrasto interno tra le dichiarazioni rese. Ai membri della Commissione il Ministro espone i dati ufficiali: secondo il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) al 26 gennaio 2020 in Cina erano stati registrati 2026, casi con 56 decessi in Cina (con alcuni casi, nell'ordine di poche unità, in altri Paesi). Secondo la Commissione nazionale della sanità cinese i dati del 27 gennaio, cioè della mattina stessa dell'audizione, i casi erano 2835 (di cui 41 casi tra l'8 dicembre e il 2 gennaio) e i decessi 81. Seguendo e citando l'ECDC, il Ministro parla di «potenziale impatto elevato»; di «probabile ulteriore diffusione globale»; ma aggiunge che è «moderata [la] probabilità di infezione per i viaggiatori UE a Wuhan»; «moderata [la] probabilità di rilevare casi importati» e «bassa [la] probabilità di insorgenza di casi secondari a partire da un caso identificato nell'Unione europea»<sup>15</sup>.

Eppure la Cina ha adottato, sia pure per un «virus di classe B», misure da «virus di classe A (come colera e peste)»<sup>16</sup>, che il 27 gennaio 2020 apparivano degne di un film apocalittico<sup>17</sup> e che saranno poi abituali quasi ovunque nel mondo.

---

<sup>13</sup> Al programma televisivo “Otto e mezzo”, condotto sulla rete La7 dalla giornalista Lilli Gruber.

<sup>14</sup> Rintracciabile integralmente sul sito ufficiale della Camera dei Deputati, [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>15</sup> I virgolettati sono tratti dall'audio della seduta.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Misure che il Ministro elenca puntualmente, forse non avvertendo il contrasto tra l'esiguità di casi e la severità delle misure, o imputandole a prudenza: tracciamento contatti stretti, “ricerca attiva” dei casi sul *cluster*, chiusura e disinfezione del mercato del pesce di Wuhan, campagna di comunicazione del rischio, sospensione di tutti

L'Italia avrebbe sospeso il 30 gennaio i voli diretti dalla Cina proprio con un'ordinanza del Ministro della Salute<sup>18</sup> e aveva già adottato misure di controllo sui voli e negli aeroporti. Il Ministro rileva in apertura di audizione che «le persone anziane potrebbero essere suscettibili alle forme più gravi». Un dettaglio che il 27 gennaio non poteva essere colto nella sua reale dimensione.

Il Governo procede ad approvare diversi atti<sup>19</sup>, tra cui spicca la deliberazione dello stato di emergenza per sei mesi il 31 gennaio 2020 e la nomina di Angelo Borrelli a commissario straordinario per l'emergenza sanitaria<sup>20</sup>.

Se dall'analisi a freddo dei provvedimenti appare una certa preoccupazione negli ambienti governativi, in quegli stessi giorni voci di una diffusione del virus apparivano allarmistiche e sembravano formare concreti motivi di discriminazioni contro cittadini cinesi<sup>21</sup>. Quando i Presidenti delle Regioni Veneto, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia e Trentino sollevarono perplessità sull'opportunità del ritorno immediato a scuola degli alunni di famiglie straniere rientrati dopo i festeggiamenti del capodanno cinese<sup>22</sup>, la reazione delle istituzioni – stavolta quelle centrali – furono del tutto tranquillizzanti.

Si schierò con fermezza a favore di un rientro immediato a scuola degli alunni cinesi il Governo tutto, tramite dichiarazioni del Presidente del Consiglio, del Ministro degli affari regionali e dell'Istruzione<sup>23</sup>. Di notevole impatto mediatico e politico fu la visita del Presidente

---

i collegamenti aerei e ferroviari da Wuhan (e successivamente da altre città della provincia), chiusura dei trasporti pubblici, blocco delle autostrade, chiusura di attività quali mercati, cinema, caffè e siti culturali, sospensione delle manifestazioni pubbliche e di potenziali siti di assembramento (anche a Pechino). E, ancora, controlli della temperatura corporea a tappeto e tramite termometri in aree di *screening* a Wuhan; ampliamento dei posti (nell'ordine di 2000) in ospedale; costruzione rapidissima di due nuovi ospedali; chiusura delle scuole e dei templi buddisti; mascherine obbligatorie per tutti.

<sup>18</sup> Ordinanza 30 gennaio 2020, Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus (2019-nCoV), in [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/01/20A00738/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/01/20A00738/sg). Le ordinanze e le circolari precedenti (ordinanza 25 gennaio, circolari 22 gennaio e 24 gennaio) prescrivevano misure di controllo.

<sup>19</sup> Il sito ufficiale del Governo inizia la serie di atti che riguardano l'emergenza sanitaria proprio con l'audizione del Ministro della Salute di cui si è dato conto, anche se era già stata nominata la task force di supporto e si erano già sospesi i voli diretti con la Cina.

<sup>20</sup> *Chi è Angelo Borrelli, nominato Commissario per l'emergenza coronavirus*, in [tg24sky.it](http://tg24sky.it), 1 febbraio 2020.

<sup>21</sup> *“Il virus fa paura e alimenta il razzismo”*, in [adnkronos.com](http://adnkronos.com), 28 gennaio 2020; C. SALA, *Coronavirus, Docente derisa sul Frecciarossa: «non hanno anticorpi contro il razzismo»*, in [ilmessaggero.it](http://ilmessaggero.it), 28 gennaio 2020.

<sup>22</sup> *Coronavirus, i governatori leghisti: “non tornino a scuola per due settimane gli alunni che tornano dalla Cina”*, in [repubblica.it](http://repubblica.it), 3 febbraio 2020; *Coronavirus, “niente scuola per chi torna dalla Cina”: 3 Regioni leghiste contro la circolare del governo. Presidi: “va rispettata”*, in [ilfattoquotidiano.it](http://ilfattoquotidiano.it), 3 febbraio 2020; L'Agenzia tutela della salute di Milano «ha diramato una nota con la quale cassa come privo di fondamento ogni timore», *Coronavirus, Ats scrive alle scuole milanesi: “nessun allarme per i bambini cinesi”*, in [milano.repubblica.it](http://milano.repubblica.it), 30 gennaio 2020.

<sup>23</sup> *Coronavirus, diramata alle scuole circolare del Ministero della Salute: “no misure specifiche, ma quelle per comuni infezioni respiratorie”*, in [ilfattoquotidiano.it](http://ilfattoquotidiano.it), 1 febbraio 2020. Così le dichiarazioni alla stampa del Primo ministro Conte: «ci dobbiamo fidare delle autorità scolastiche e sanitarie, se ci dicono che non ci sono le condizioni per il provvedimento in discussione invito i governatori del nord a fidarsi di chi ha specifica competenza» [...] «in Italia abbiamo adottato una linea più prudente da subito, la più protettiva, la soglia più elevata per i cittadini» [...] «non ci sono i presupposti per allarme o panico. Chi ha ruoli politici ha anche il dovere, la responsabilità di



della Repubblica Mattarella in una scuola romana con molti alunni cinesi. Fu detto che «ha scelto questo istituto dopo le polemiche innescate dalla richiesta dei governatori leghisti del Nord di prevedere l'isolamento per i bambini cinesi a rischio»<sup>24</sup>, nell'ottica di «un messaggio rassicurante e antirazzista» [...] «un gesto distensivo e simbolico»<sup>25</sup>, «un gesto di solidarietà» e una «risposta velata ai governatori leghisti»<sup>26</sup>. Nessun commento, peraltro, venne in tal senso esplicitamente dal Presidente della Repubblica, anche se tempi e modi del gesto presidenziale legittimavano senza dubbio tale lettura.

Nessuna dichiarazione (se non quelle di rito) ha(nno) accompagnato il concerto straordinario organizzato in occasione delle iniziative dell'anno della cultura e del turismo Italia-Cina 2020 al palazzo del Quirinale<sup>27</sup>, tenutosi il 13 febbraio alla presenza del Presidente della Repubblica e dell'ambasciatore della Repubblica Popolare Cinese in Italia, Li Junhua, anche se non sono mancate letture mediatiche volte a vedere un intento collaborativo e di solidarietà nei confronti della Cina<sup>28</sup> o veri e propri messaggi politici nazionali e internazionali di un Presidente della Repubblica impegnato a contrastare diplomaticamente atteggiamenti della politica e della stessa popolazione<sup>29</sup>.

Tra la fine di gennaio e l'inizio di febbraio il serpeggiante timore dell'apparizione in Italia del virus e della malattia che porta(va) con sé era combattuto dalle istituzioni anche a livello territoriale. Il sindaco di Firenze Nardella pubblicò sul noto social Facebook un video in cui abbracciava un rappresentante dell'unione giovani italo-cinesi, partecipando all'iniziativa

---

dare messaggi di tranquillità e serenità. La situazione è sotto controllo». Così il Ministro per gli affari regionali Boccia «[il quale] è polemico con le Regioni. “Le linee guida in materia di tutela della salute in Italia sono competenza dello Stato. L'organizzazione spetta alle Regioni. Ognuno faccia il proprio lavoro. Decide il ministro della salute e le Regioni si adeguano. Tutto molto chiaro. Basta leggere la Costituzione. Se la dichiarazione dei Presidenti della Lega non è ispirata da motivazioni politiche [...] il governo l'accoglierà come ulteriore sollecitazione a tenere alta la vigilanza”» riportate in M. BOCCI, *Coronavirus, Conte respinge la richiesta dei governatori del Nord sulla scuola*, in *repubblica.it*, 4 febbraio 2020; infine le dichiarazioni del Ministro dell'istruzione Azzolina: «C'è una circolare del ministero della Salute che ha spiegato tutti i casi punto per punto. Io mi sento di tranquillizzare gli studenti e le famiglie: la scuola resta un luogo di inclusione, per cui se non ci sono situazioni come quelle che qualcuno ha descritto [ovvero sintomi da contagio, per cui bisogna rivolgersi ai medici], a scuola si va» *Governatori del nord: “isolamento” per alunni cinesi. Ministero Istruzione chiede notizie su rientri*, in *rainews.it*, 4 febbraio 2020.

<sup>24</sup> M. BARTOLONI, *Mattarella visita la scuola più “cinese” di Roma, il gesto anti-discriminazioni*, in *ilsole24ore.it*, 6 febbraio 2020.

<sup>25</sup> *Coronavirus, contro il pregiudizio Mattarella a sorpresa in una scuola con tanti bambini cinesi*, in *larepubblica.it*, 6 febbraio 2020.

<sup>26</sup> A. BENIGNETTI, *Mattarella nella scuola multietnica della Chinatown romana*, in *il giornale.it*, 6 febbraio 2020.

<sup>27</sup> V. il sito della Presidenza della Repubblica, [www.quirinale.it/elementi/44297](http://www.quirinale.it/elementi/44297).

<sup>28</sup> *Quirinale ospita concerto per l'amicizia con la Cina*, in *ansa.it*, 14 febbraio 2020.

<sup>29</sup> M. BREDI, *Coronavirus, i segnali di distensione del Quirinale contro i pregiudizi sui cinesi*, in *Corriere.it*, 13 febbraio 2020, dove si legge che il Presidente ha «deciso di intensificare la diplomazia della solidarietà verso Pechino» in quanto «preoccupato» per la «diffidenza quasi isterica, [gli] insulti [e le] aggressioni» nei confronti dei cittadini cinesi in Italia.

#abbracciauncinese<sup>30</sup>. Gesto significativo nel momento in cui il virus si diffonde per via aerea. Seguono ulteriori iniziative, politicamente indirizzate, quali ulteriori visite a scuole frequentate da bambini cinesi<sup>31</sup>, mentre il Governo – e in particolare il Ministero della Salute – promuoveva spot ufficiali (7 febbraio 2020) con «testimonial d’eccezione Michele Mirabella, celebre volto della divulgazione scientifica targata Rai che ha voluto partecipare a titolo gratuito all’iniziativa»<sup>32</sup> per promuovere una «corretta informazione». Nel video – che significativamente non appare più sul portale<sup>33</sup> – il celebre volto della divulgazione scientifica era ripreso in un ristorante cinese, seduto ad un tavolo con le bacchette mentre spiegava letteralmente che «non è affatto facile il contagio». Resta visibile sullo spazio youtube del Ministero della Salute lo spot gemello, con cui il medesimo protagonista, stavolta nei servizi di un ristorante, spiega l’importanza di lavarsi le mani<sup>34</sup>.

Fino a questo momento, l’attitudine dei pubblici poteri tutti è di tranquillizzare<sup>35</sup>. Si potrebbe dire, di influenzare l’opinione pubblica diffondendo notizie – in quel momento ritenute veritiere, ma si tornerà sul punto – volte a non diffondere la preoccupazione di un’apparizione della malattia in Italia. Controllo che si estende anche ai mezzi di comunicazione, sia pure senza alcuna forma di censura formale: «da oggi infatti twitter indirizzerà ogni ricerca e hashtag al Ministero della salute. Lo ha detto il ministro Roberto Speranza annunciando l’accordo»<sup>36</sup>.

Conferma la linea anche la *task force* tecnica di supporto al Ministro della Salute: il Presidente dell’Istituto Superiore di Sanità, Silvio Brusaferrò, dichiara alla stampa il 14 febbraio 2020 che «il virus non circola in Italia»<sup>37</sup>. Se questa è la posizione a metà febbraio, in pochi giorni la situazione è destinata a subire un mutamento repentino.

---

<sup>30</sup> *Coronavirus, “non sono un virus”. E Firenze abbraccia il ragazzo cinese bendato*, in *lanazione.it*, 4 febbraio 2020; REDAZIONE CRONACA, *Coronavirus, l’appello di Nardella: «basta con i soliti sciacalli»*, in *corrierefiorentino.corriere.it*, 1 febbraio 2020.

<sup>31</sup> M. MUGNANI, *Coronavirus, il presidente Rossi “come Mattarella”: visita a San Donnino, nella scuola ad alta percentuale di alunni cinesi*, *www.firenzetoday.it*, 11 febbraio 2020.

<sup>32</sup> Vedi la pagina [www.salute.gov.it/portale/malattieInfettive/dettaglioNotizieMalattieInfettive.jsp?lingua=italiano&menu](http://www.salute.gov.it/portale/malattieInfettive/dettaglioNotizieMalattieInfettive.jsp?lingua=italiano&menu).

<sup>33</sup> Già dall’estate 2020 al momento in cui si scrive.

<sup>34</sup> Sempre al momento in cui si scrive, anche sul canale youtube del Ministero Salute non vi è traccia del primo video (di cui appare un fermo immagine nella pagina ufficiale del ministero sopra segnalata).

<sup>35</sup> Merita un cenno più approfondito il caso dei Presidenti di Regione che ipotizzavano un’attesa nel rientro a scuola degli alunni cinesi. A parte il fatto che la proposta era stata immediatamente considerata come politica e non come istituzionale (i “governatori di centro-destra”) si è ipotizzato a livello di dibattito che fosse discriminatoria, eccessivamente prudente, inadeguata sotto il piano diplomatico, ma non allarmistica. O, se si vuole, allarmistica solo in seconda battuta e comunque su un piano partitico. Ecco perché si dice che le istituzioni (tutte) hanno indirizzato un messaggio tranquillizzante.

<sup>36</sup> *Governatori del nord: “isolamento” per alunni cinesi. Ministero Istruzione chiede notizie su rientri*, in *rainews.it*, 4 febbraio 2020.

<sup>37</sup> V. [www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/](http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/), alla pagina: *Covid-19, il presidente dell’ISS Brusaferrò: “il virus non circola in Italia”*.

## 2.2. Dal primo decesso al lockdown nazionale.

Il 21 febbraio presso l'ospedale di Codogno (Lodi) viene effettuato un tampone su un paziente che risulta positivo al Coronavirus e si diffonde la notizia. Lo stesso giorno, a Vo' (Padova), muore Adriano Trevisan, il primo italiano vittima del coronavirus o, se è lecito ipotizzarlo, il primo per il quale sia accertata ufficialmente la morte dovuta al nuovo virus<sup>38</sup>.

Per quanto sia sovradimensionato parlare di diffusione di panico, quantomeno una certa inquietudine si propaga nella popolazione, con casi di corse a svuotare i supermercati<sup>39</sup>.

Il Presidente della Giunta regionale lombarda, Attilio Fontana, rilascia una dichiarazione al momento in cui «l'Italia è diventata il terzo paese più infetto al mondo con un numero di contagi da coronavirus arrivato a 132 persone»<sup>40</sup>: Milano, dice, potrebbe dover adottare le medesime misure sperimentate a Wuhan, se la situazione dovesse degenerare. Per gli italiani, preoccupati dalle immagini arrivate dalla Cina di città fermate in tutte le attività e rese deserte dai provvedimenti anticontagio, è difficile pensare che l'Italia, o la sola Milano, possa seguire simile sorte. La realtà doveva riservare molto di peggio: in meno di un mese l'Italia sarebbe diventato il Paese con il maggior numero di morti per coronavirus al mondo<sup>41</sup>, superando la Cina (o, se l'ipotesi è lecita, quantomeno le cifre ufficiali cinesi).

Un riassunto sintetico può aiutare a contestualizzare la rapidissima *escalation*<sup>42</sup>:

- il 22 febbraio viene emanato il primo decreto del Presidente del Consiglio<sup>43</sup>, che prevede la “zona rossa” per 10 comuni in Lombardia e per Vo' in Veneto.

- il 25 febbraio un secondo d.p.c.m.<sup>44</sup> estende talune misure a tutti i comuni delle Regioni Friuli-Venezia Giulia; Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria;

- il 4 marzo arriva (in una conferenza stampa del Presidente del Consiglio con il Ministro dell'Istruzione Lucia Azzolina) l'annuncio della chiusura delle scuole di ogni ordine e grado in

---

<sup>38</sup> E. FERRO, *Adriano Trevisan, la prima vittima di coronavirus in Italia*, in *La Repubblica*, 22 febbraio 2020.

<sup>39</sup> D. CASATI, *Coronavirus a Milano, assalto ai supermercati: tra mascherine e scaffali vuoti*, in *Corriere Milano*, 23 febbraio 2020; M. VAZZANA, *Coronavirus, assalto ai supermercati a Milano e in Lombardia: “come in guerra”*, in *Il Giorno*, 24 febbraio 2020. M. SER., *Audio-fake istiga l'assalto ai supermercati, la procura apre un'inchiesta*, in *lastampa.it*, 26 febbraio 2020.

<sup>40</sup> C. SPINELLI, *Coronavirus, Attilio Fontana a Mezz'ora in più: “Milano come Wuhan se la situazione degenera”*, in *liberoquotidiano.it*, 23 febbraio 2020.

<sup>41</sup> *Coronavirus, in Italia più morti che in Cina: 3.405. Conte: “in aree più colpite in arrivo 300 medici”*, in *repubblica.it*, 19 marzo 2020; *Coronavirus, l'Italia supera la Cina: primo Paese al mondo per numero di morti: 3.405. Impennata di guariti*, in *lastampa.it*, 19 marzo 2020.

<sup>42</sup> La base per questa sintesi è una ricostruzione dell'Ansa in infografica: *“un mese di coronavirus in italia”*, 20 marzo 2020 (rintracciabile su [www.ansa.it](http://www.ansa.it)).

<sup>43</sup> D.p.c.m. recante Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale.

<sup>44</sup> Recante il medesimo titolo del precedente.

tutta Italia dal 5 al 15 marzo. Nonostante la temporaneità dell'annuncio, gli alunni non torneranno più in classe fino al termine dell'anno scolastico;

- l'8 marzo la Lombardia intera e diverse province dell'Emilia-Romagna, Veneto, Piemonte diventano zona rossa<sup>45</sup>. La sera del giorno precedente i giornali raccontano la fuga notturna dalle stazioni verso il sud;

- l'11 marzo le misure di contenimento vengono estese a tutta Italia<sup>46</sup>;

- il 12 vengono raggiunti i 1000 morti;

- il 17 marzo il Governo vara il decreto "cura-Italia" (d.l. 17 marzo 2020, n. 18);

- il 18 marzo a sera si diffondono da Bergamo le immagini di una lunga fila di camion dell'esercito che trasportano bare in trasferimento;

- il 19 i morti sono più di quelli dichiarati dalla Cina e l'Italia, con 3405 morti, diventa (provvisoriamente) il Paese più colpito al mondo.

Sono passati due mesi dall'annuncio del Paese "prontissimo" e meno di due mesi separano gli spot comunicativi ufficiali del Governo rassicuranti nei toni e nei contenuti dallo shock mediatico della colonna di camion nella sera di Bergamo.

Nel frattempo, però, sotto il profilo comunicativo sono accadute moltissime cose, che non è altrettanto semplice sintetizzare.

Il 22 febbraio, al termine di un Consiglio dei Ministri straordinario, il Presidente del Consiglio in maglione blu con accanto il Ministro della Salute, il commissario Borrelli e il Presidente dell'ISS Brusaferrò annuncia in conferenza stampa dalla sede della Protezione civile i provvedimenti contenuti nel d.l. 6/2020. Il Presidente del Consiglio, nel considerare che il diritto alla salute sia senza dubbio al primo posto «in una ideale gerarchia dei valori»<sup>47</sup> costituzionali impone rigide restrizioni in alcuni Comuni. È di nuovo in versione sportiva che il Presidente Conte il giorno 23 febbraio, domenica, si collega dalla sede della Protezione civile con tutti i principali programmi del pomeriggio per comunicare, attraverso popolari programmi e conduttori<sup>48</sup>, in modo diretto con l'opinione pubblica.

Dal 25 febbraio avviene un'importante innovazione comunicativa: è istituita una conferenza stampa quotidiana alle 18 tenuta dal commissario Borrelli, presso la sede della Protezione civile, con la quale si aggiornano i dati ufficiali per le 24 ore appena trascorse. Si verifica così l'accentramento dei dati, fino a quel momento diffusi anche più volte al giorno in aggiornamento costante da varie fonti (statali, regionali, ospedaliere) da parte delle testate giornalistiche.

---

<sup>45</sup> Con ulteriore d.p.c.m., dal medesimo titolo dei precedenti.

<sup>46</sup> Con ulteriore d.p.c.m.

<sup>47</sup> Parole tratte dal video.

<sup>48</sup> Mara Venier a Domenica In; Lucia Annunziata a In mezz'ora; Fabio Fazio a Che tempo che fa; Barbara D'Urso a Live; Massimo Giletti a Non è l'arena.

Lo stesso giorno viene annunciato uno spot realizzato dalla Rai per il Ministero della Salute, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri «che sarà in onda nelle prossime ore su tutti i canali Rai, con Amadeus [il popolare conduttore] per sensibilizzare tutti sulle buone pratiche quotidiane che aiutano a contenere il rischio contagio»<sup>49</sup>. Lo spot ha uno slogan: «aiutiamoci l'un con l'altro. Insieme ce la facciamo». Dal giorno dopo sarà disponibile anche nella lingua italiana dei segni e il 28 è il turno di uno spot con disegni, scritte e brevi animazioni (senza commento audio) contenente «dieci comportamenti da seguire».

Le dichiarazioni ai media del Presidente del Consiglio, intanto, sono ancora di ordine tranquillizzante: davanti all'aumento di casi, registrati attraverso lo strumento del tampone, Giuseppe Conte si spinge a minimizzare<sup>50</sup>, mentre rassicura che l'Italia è un Paese sicuro per viaggiare e lavorare<sup>51</sup> e non si può paralizzare il Paese con gli allarmismi<sup>52</sup>.

Esponenti politici (come il segretario del Pd, Nicola Zingaretti) si schierano a favore del mantenimento della calma e delle abitudini pregresse, compreso l'aperitivo serale,<sup>53</sup> e sullo stesso piano si muovono sindaci di importanti città lombarde. Il sindaco di Milano, Giuseppe Sala, lancia l'hashtag e la campagna #milanononsiferma<sup>54</sup>, così come il sindaco di Bergamo Giorgio Gori con l'equivalente #bergamononsiferma<sup>55</sup>. Su posizioni identiche il Presidente della Regione Piemonte<sup>56</sup>.

Nei medesimi, confusi giorni, si impone un altro tema, quello dei rapporti Stato-Regioni sulla gestione sanitaria, che dominerà a lungo i rapporti anche comunicativi interistituzionali, anche con forti toni polemici.

Il primo segnale delle polemiche nasce proprio nell'ultima decina di giorni di febbraio: secondo la ricostruzione giornalistica «Conte, a Frontiere su Raiuno, spiega che all'origine di uno dei focolai c'è stata la gestione di “un ospedale” non in linea con i protocolli. [...]

---

<sup>49</sup> [www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus](http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus), all'archivio sotto la data 25 febbraio.

<sup>50</sup> *Coronavirus, Conte: “Tamponi? Va fatto solo in casi circostanziati, abbiamo esagerato. Ora seguire prescrizioni o rischio drammatizzazione”*, in *ilfattoquotidiano.it*, 25 febbraio 2020; F. FRIGNANI, *Conte: “con i tamponi per il coronavirus abbiamo esagerato”*, in [www.agi.it/politica/news/2020-02-25/coronavirus-italia-conte-tamponi-7210840/](http://www.agi.it/politica/news/2020-02-25/coronavirus-italia-conte-tamponi-7210840/)

<sup>51</sup> *Coronavirus: Conte, l'Italia è un Paese sicuro, forse più sicuro di tanti altri*, in *ilsole24ore.com*, 25 febbraio 2020.

<sup>52</sup> *Coronavirus, Conte: prudenza ma paese non si deve paralizzare*, in *askanews.it*, 27 febbraio 2020. O, ancora: «“niente panico”. È questo il messaggio lanciato dal premier, Giuseppe Conte, per stoppare “reazioni del tutto ingiustificate” che “compromettono la complessiva efficienza del sistema e innescano deprecabili speculazioni sui prezzi di alcuni prodotti”» *Coronavirus, Conte prova a stoppare polemiche: niente panico. Salvini chiede un incontro a Mattarella*, in *lastampa.it*, 26 febbraio 2020.

<sup>53</sup> *Coronavirus, Zingaretti apertivo pubblico a Milano: “niente panico, isolare i focolai. Il governissimo? Non c'è la crisi”*, in *La Repubblica*, 27 febbraio 2020.

<sup>54</sup> REDAZIONE, *Coronavirus, “Milano non si ferma”: lo spot del sindaco*, in *ansa.it*, 27 febbraio 2020.

<sup>55</sup> V. *#bergamononsiferma. Un video per la città che non molla*, in *ecodibergamo.it*, 27 febbraio 2020, video di lancio pubblicato «con il Comune di Bergamo, Ascom e Confesercenti uniti in un solo messaggio».

<sup>56</sup> *Coronavirus, Cirio dice basta: “in Piemonte di sono le condizioni per un ritorno alla normalità”*, in *La Repubblica*, 26 febbraio 2020.

Probabilmente si riferisce a Codogno, Lombardia» dicendo «è chiaro che c'è stato un focolaio e che da lì si è diffuso. Ormai è noto, c'è stata una gestione a livello di una struttura ospedaliera non del tutto propria, secondo i protocolli prudenti che si raccomandano in questi casi, e questo ha sicuramente contribuito alla diffusione», suggerendo l'ipotesi di avocare allo Stato i poteri delle Regioni in materia sanitaria<sup>57</sup>. Ipotesi ritenuta «irricevibile e, per certi versi, offensiva»<sup>58</sup> dalle istituzioni regionali. In quei giorni l'Italia è il primo Paese non orientale seriamente colpito dalla pandemia e la stampa internazionale nota difficoltà sugli aspetti di gestione<sup>59</sup>. Nel frattempo, se pure la tensione tra Stato e Regioni non si abbasserà mai davvero, complici anche polemiche politiche, sparisce per sempre il tema della ventilata avocazione dei poteri regionali<sup>60</sup>.

Il Presidente della Repubblica interviene a margine di un incontro al Quirinale su altri temi il 27 febbraio dicendo che «la conoscenza è l'antidoto a paure irrazionali e immotivate come avviene talvolta anche in questi giorni»<sup>61</sup>, messaggio che viene interpretato come rassicurante. «Un messaggio che rimetta le cose a posto (e induca la gente a ragionare con un po' di freddezza)»<sup>62</sup> anche in contrapposizione con la comunicazione del Governo, smentite le dicerie di «un'irritazione del Colle per la comunicazione ipertrofica di Palazzo Chigi», poiché «il maglioncino serviva solo a trasmettere un po' di sicurezza nelle case degli italiani, dove Conte in pochi giorni è entrato ben sedici volte» già a fine febbraio<sup>63</sup>. Si inizia a intravedere una strategia comunicativa più accuratamente organizzata, considerato quanto era avvenuto nei giorni precedenti: conferenze stampa ravvicinate e necessità di bilanciare l'allarme conseguente a disposizioni dettate per fronteggiare una situazione preoccupante e inedita con un'immagine di sicurezza e dominio degli avvenimenti. Come si è visto, poche parole forse non esattamente misurate avevano appena creato polemiche con le Regioni e allarme sulla stampa internazionale. Il maglione al posto della abituale giacca e cravatta è una delle componenti comunicative e «si mormora che dietro l'immagine del risolutore di problemi dall'aspetto informale ci sia lo zampino del portavoce Rocco Casalino»<sup>64</sup>.

---

<sup>57</sup> V. PICCOLILLO, *Coronavirus, Conte: «un ospedale non ha seguito il protocollo e ha favorito il contagio»*, in *corriere.it*, 24 febbraio 2020.

<sup>58</sup> *Coronavirus, tensione Conte-Fontana. Il premier: pronti a contrarre i poteri delle Regioni. 230 contagiati e 7 vittime in Italia*, in *ilsole24ore.com*, 24 febbraio 2020.

<sup>59</sup> A. DEWAN, S. BRAITHWAITE, N. RUOTOLO, *Italy scrambles to contain coronavirus outbreak after admitting hospital mess-up*, in *ccn.com*, 25 febbraio 2020.

<sup>60</sup> Dichiara il Presidente del Consiglio: «ci sono tre imperativi etici: collaborare, collaborare, collaborare [...]. Non intendevo sopravanzare le competenze regionali», *Coronavirus. Conte: Italia paese sicuro, italiani possono circolare, presto effetto contenitivo*, in *rainews.it*, 26 febbraio 2020.

<sup>61</sup> *Coronavirus, Mattarella: “No a paure irrazionali”*. *Studio italiano: virus da ottobre*, in *rainews.it*, 28 febbraio 2020.

<sup>62</sup> M. BREDI, *Coronavirus, Mattarella: “la conoscenza antidoto alla paura”*, in *corriere.it*, 28 febbraio 2020.

<sup>63</sup> D. DI SANZO, *Giuseppi rispolvera il golfino dell'emergenza*, in *ilgiornale.it*, 29 febbraio 2020.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

Nel frattempo i numeri (casi positivi, ospedalizzazioni, terapie intensive, decessi) crescono e appare evidente che la strategia di contenimento rispetto ad un'individuazione precoce negli aeroporti è fallita. Anche se il Presidente degli Stati Uniti, con la franchezza che ha contraddistinto il suo mandato, dichiara che i dati tutto sommato modesti dell'Oms e della Cina non sono attendibili<sup>65</sup>, l'Italia, che procede con trasparenza nella comunicazione all'opinione pubblica, presenta dati sempre più allarmanti. Alcuni paesi nelle immediate vicinanze di Bergamo entrano negli onori delle cronache come concentrazioni di casi molto numerosi di contagi. Si pensa che possano diventare a loro volta zone rosse<sup>66</sup>, ma non avverrà.

Ad inizio marzo, tuttavia, qualcosa cambia nella comunicazione istituzionale. I messaggi di pochi giorni prima sul “non fermarsi” passano rapidamente al segno opposto. Si può credere che si sia fatta strada la convinzione che un picco di contagi porti fuori controllo i ricoveri e, di conseguenza, i decessi. Il Covid19 sviluppa una forma di polmonite che richiede il ricovero in terapia intensiva e i posti letto in questi reparti sono limitati<sup>67</sup>. È per questo che si osserva come «Conte, dopo aver minimizzato nelle scorse settimane il caso e caos coronavirus (forse sottovalutando pure la pericolosità del contagio, e non è stato l'unico a farlo) ora ha cambiato rotta e passo»<sup>68</sup>.

Mentre il segretario del Pd annuncia di aver contratto il virus<sup>69</sup>, «il governatore Fontana si è detto pronto a chiedere al governo di adottare misure drastiche come la “chiusura” di tutto il territorio per un mese»<sup>70</sup>. Interviene anche il Presidente della Repubblica con un messaggio agli italiani<sup>71</sup> il 5 marzo.

Si prospetta l'introduzione della zona rossa nell'hinterland di Bergamo, le forze dell'ordine sono già sul posto, ma il Governo prende una decisione più ampia: tutta la Regione diventa zona rossa, con un sostanziale divieto di lasciare la propria abitazione dall'8 marzo. Il provvedimento viene annunciato il 7 marzo con una conferenza stampa in tarda sera, preceduta da una fuga di

---

<sup>65</sup> Trump, i dati Oms “sono falsi”. L'Oms: “Paesi non collaborano”, in *ansa.it*, 5 marzo 2020.

<sup>66</sup> Si tratta dei Comuni di Nembro e Alzano Lombardo. I. INVERNIZZI, *Mancata zona rosa, ecco il verbale «Alto rischio a Nembro e Alzano»*, in *ecodibergamo.it*, 7 agosto 2020: secondo fonti giornalistiche, il Comitato tecnico scientifico nazionale avrebbe proposto di adottare misure restrittive nei due comuni bergamaschi il 3 marzo 2020.

<sup>67</sup> Non è questa la sede per approfondire un discorso collaterale: se il Covid19 *non curato in tempo* sviluppi una polmonite; se il Covid19 *curato secondo i protocolli medici ufficiali* (che prevedevano paracetamolo e vigile attesa) sviluppi una polmonite; se il Covid19 sviluppi una polmonite in soggetti più fragili o più esposti, dato che l'impatto varia(va) in modo molto significativo per fasce d'età. Con l'espressione più generale in testo si vuole osservare più semplicemente che molte persone che avevano contratto il virus dovevano rivolgersi a strutture ospedaliere le quali individuavano nei reparti di terapia intensiva il modo più adeguato per salvare le loro vite.

<sup>68</sup> A. GIORGI, *Coronavirus, sistema sanitario in tilt: ecco perché Conte ha svoltato*, in *ilgiornale.it*, 5 marzo 2020.

<sup>69</sup> Zingaretti annuncia: “sono positivo al test”, in *Repubblica.it*, 7 marzo 2020.

<sup>70</sup> L. SABLONE, *Scontro sulla grande zona rossa: “è inutile chiudere la Lombardia”*, in *ilgiornale.it*, 7 marzo 2020.

<sup>71</sup> V. [www.quirinale.it/elementi/45540](http://www.quirinale.it/elementi/45540).

notizie relativa al contenuto del d.p.c.m.: i mezzi di informazione avvertono che stazioni ferroviarie e i mezzi di trasporto sono stati presi letteralmente d'assalto da tutti coloro che colgono l'ultima occasione per raggiungere le Regioni del sud<sup>72</sup>.

A questo punto, la complessiva situazione della diffusione dell'epidemia è inequivocabilmente grave<sup>73</sup>.

Le immagini delle persone che si affrettano a prendere l'ultimo treno fanno discutere: «nelle prime ore era stata diffusa la voce che la Lombardia avesse consegnato la bozza [del d.p.c.m.] alla Cnn, ma successivamente la stessa emittente americana ha precisato come dalla Regione in realtà sia arrivata solo una conferma a una notizia che si aveva già in possesso»<sup>74</sup>. Sempre sotto il profilo dei rapporti comunicativi Stato-Regioni «i governatori sono in rivolta. “Lo abbiamo saputo dai siti web” si è infuriato il leghista Luca Zaia rilevando l'esistenza di un “problema” con il governo» [...] «alle 2,30 del mattino, quando si è confrontato al telefono con Fontana e Bonaccini, i tre governatori erano ancora convinti che avrebbero potuto lavorare al decreto fino all'alba». Il piano comunicativo è teso forse anche a livello interorganico (per seguire l'utilizzo del linguaggio dei conflitti d'attribuzione) verso il «Quirinale, dove il livello di allarme è altissimo»<sup>75</sup>.

La polemica diventa anche politica, sia per chi attacca la scelta del Governo<sup>76</sup>, sia per il Presidente del Consiglio, che il giorno 8 marzo, durante una conferenza stampa a Palazzo Chigi definisce “inaccettabile” la pubblicazione della bozza<sup>77</sup>.

---

<sup>72</sup> S. De RICCARDIS, M. PISA, *Coronavirus, la Lombardia diventa “zona rossa”: fuga da Milano sui treni notturni, poi in stazione torna la calma*, in *milano.repubblica.it*, 8 marzo 2020; *Coronavirus, l'assalto ai treni per il Sud nel timore della paralisi*, in *lastampa.it*, 8 marzo 2020. Ulteriori indagini giornalistiche riferiscono che «durante quel sabato [il 7 marzo] si diressero al sud in 835 ma la maggior parte di loro usò aereo e macchina, con buona probabilità ben prima che trapelassero i dettagli sul decreto del Governo. Furono “solo” 166 quelli che salirono su un treno contro i 414 che scelsero di volare e i 257 che optarono per l'autostrada. La vera fuga in realtà era già avvenuta. Il 23 febbraio per l'esattezza», quando, secondo i dati di monitoraggio delle utenze telefoniche, «da Milano andarono via in 9149», J. D'ALESSANDRO, *Coronavirus, l'illusione della grande fuga da Milano. Ecco i veri numeri degli spostamenti verso sud*, in *larepubblica.it*, 23 aprile 2020.

<sup>73</sup> Al punto che mancano presidi chirurgici, parte dei quali erano stati regalati: «la Farnesina del ministro degli Esteri Luigi di Maio nasconde le informazioni sul carico come il costo e il numero di mascherine [...] paradossale il dono del governo italiano alla Cina di 2 tonnellate di dispositivi individuali di protezione ovvero tute, guanti, occhiali e mascherine» foto su un volo con la bandiera tricolore F. BILOSLAVO, *L'Italia ora è senza mascherine. Le abbiamo “regalate” alla Cina*, in *ilgiornale.it*, 7 marzo 2020. La decisione di regalare le mascherine è in contrasto con quanto riportato sopra sulla preoccupazione che appariva dagli ambienti governativi al di là delle parole rassicuranti, ma non permette di dedurre alcunché.

<sup>74</sup> L. SABLONE, *Fontana inchioda Conte ai suoi errori: “pronto esposto in procura”*, in *ilgiornale.it*, 9 marzo 2020.

<sup>75</sup> M. GUERZONI, *Coronavirus, la lunga notte del decreto tra dubbi e fughe in avanti. E spunta la carta Bertolaso*, in *roma.corriere.it*, 8 marzo 2020.

<sup>76</sup> Dicendo che il Presidente del Consiglio, «apparso fuggacemente nella notte, a caos ormai esploso, poi è sparito di nuovo, neanche un tweet, neanche l'ombra di un messaggio di circostanza»: P. BRACALINI, *L'8 settembre di Conte, il premier inesistente. Renzi: serve Bertolaso*, in *ilgiornale.it*, 9 marzo 2020. La polemica non è solo politica in senso stretto: «nostro sacrificio vano. Torniamo al lavoro con chi è andato in giro tranquillamente»: *Codogno in semilibertà, finita la zona rossa*, in *ansa.it*, 9 marzo 2020.



Nel frattempo, dall'8 marzo con le nuove regole<sup>78</sup> parte l'iniziativa #iorestoacasa. Si leggono, sui siti ufficiali governativi, versioni contrastanti. Secondo la prima versione, «dopo le ultime norme antivirus, i protagonisti della musica, del cinema e dello spettacolo hanno lanciato una campagna sui social network per dire #iorestoacasa [...] Un invito soprattutto ai ragazzi, che potrebbero avere atteggiamenti più imprudenti, a tutela della salute di tutta la popolazione»<sup>79</sup>. Artisti e influencer si mobilitano con messaggi e persino con canzoni: «il cantante dei Negramaro Giuliano Sangiorgi ha postato un brano inedito, composto dopo aver visto le immagini di tutte quelle persone che sabato sera scappavano da Milano e assalivano i treni»<sup>80</sup>.

Secondo un'altra versione, «proseguono le campagne di comunicazione promosse dal Governo sul tema dell'emergenza sanitaria Coronavirus – Covid 19. La campagna, realizzata dalla Rai per la Presidenza del Consiglio dei ministri, è denominata “io resto a casa” e intende sottolineare l'impegno da parte di tutta la popolazione a seguire una delle più importanti raccomandazioni impartita ai cittadini, cioè non uscire di casa, e a ricordare che, una volta trascorsa l'emergenza legata all'epidemia, tutti potranno tornare ad una vita normale. La difficoltà di questo particolare momento potrà essere superata grazie a un sentimento di unità nazionale». Obiettivi della comunicazione sono «esprimere gratitudine alla popolazione che rispetta la regola dell'isolamento domiciliare, infondere speranza in un futuro in cui l'epidemia sarà sconfitta e si potrà tornare ad occasioni di socialità e suscitare un sentimento di unità nazionale»<sup>81</sup>.

Campagna governativa o iniziativa spontanea? Non vi sono dubbi sulla paternità dell'espressione, che va al Presidente del Consiglio, il quale il 9 marzo annuncia durante delle dichiarazioni alla stampa di stare per firmare un provvedimento «che possiamo sintetizzare con l'espressione: io resto a casa»<sup>82</sup>. Anzi, «la campagna social promossa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, il ministero della Salute e Facebook coinvolge ogni giorno artisti, influencer, cantanti, personaggi della cultura, dello spettacolo e dello sport, che con un breve

---

<sup>77</sup> Concetto ribadito dai giornali il giorno successivo: «chi ha fatto circolare la bozza del provvedimento ha compiuto un atto irresponsabile»; «quell'anticipazione ai media è stata improvvida» [sulla chiusura delle scuole]; «non amo le conferenze [stampa] notturne [...] è stato (notte 7/8 marzo) un caso particolare. Dopo la confusione generata dall'indebita anticipazione»; «la vera differenza la devono fare tutti i cittadini». S. CAPPELLINI, *Intervista in La Repubblica*, rintracciabile in *governo.it*, alla data del 9 marzo 2020.

<sup>78</sup> F. SARZANINI, *Coronavirus, treni, aeroporti, blocchi stradali: ecco come funzionano le nuove regole del decreto 7 marzo*, in *corriere.it*, 8 marzo 2020; E. MARRO, “Niente blocchi per aziende e merci”. *Caos sui divieti, il governo rassicura*, in *corriere.it*, 8 marzo 2020.

<sup>79</sup> V. [www.salute.gov.it/portale/news](http://www.salute.gov.it/portale/news), alla data del 9 marzo 2020.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> V. [www.governo.it/media/campagna-di-comunicazione-io-resto-casa/14446](http://www.governo.it/media/campagna-di-comunicazione-io-resto-casa/14446).

<sup>82</sup> *Ibidem*, dall'audio dell'intervento.

video sensibilizzano gli utenti della rete sull'importanza di osservare i comportamenti raccomandati nel dpcm del 9 marzo»<sup>83</sup>.

I provvedimenti adottati per Lombardia e le altre province vengono estesi all'intero territorio nazionale. Con parola anglofona, non parte del vocabolario comune in precedenza, si indica la situazione come *lockdown*.

Nel contempo, appare un altro simbolo e un'altra campagna di comunicazione, l'arcobaleno con la scritta "andrà tutto bene". Anche in questo caso la genesi è governativa, con uno spot diffuso sulle reti Rai, sul sito internet e sui profili social del Mibac: «il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo con la campagna di comunicazione "andrà tutto bene" propone il sostegno alla Protezione Civile Nazionale con la raccolta fondi per l'emergenza coronavirus, lanciando un messaggio di speranza e di fiducia per la popolazione. La canzone composta e interpretata da Elisa e da Tommaso Paradiso in diretta Instagram è anche il risultato dei contributi ricevuti da ogni parte d'Italia dai loro fan. Per dare un messaggio significativo all'iniziativa di beneficenza, gli artisti e le società editoriali e discografiche coinvolte rinunceranno ai loro proventi per devolverli integralmente alla Protezione Civile»<sup>84</sup>.

### 3.3. Dal millesimo decesso alla fase 2.

Il giorno 11 marzo si aggiunge una voce nuova ai messaggi alla popolazione, quella della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen che rivolge un breve messaggio in lingua italiana, seguito da uno più esteso in lingua inglese<sup>85</sup>. Forse il primo caso di messaggio in italiano da parte di un'esponente delle istituzioni UE non madrelingua. Alla vigilia del raggiungimento dei mille decessi, il messaggio si riassume nello slogan "in questo momento, in Europa, siamo tutti italiani". Dichiarazione compassata, che non entusiasma<sup>86</sup> né innova dal punto di vista comunicativo, basti ricordare il simile ma ben più incisivo *Ich bin ein Berliner* kennediano. Tuttavia è un segnale, la dimostrazione di un interesse non soltanto all'intervento bensì alla comunicazione e in un certo senso alla dimostrazione della volontà di intervento. Bisogna ricordare che l'Italia è stata il primo Paese occidentale ad essere fortemente colpito dall'epidemia e ancora a inizio marzo il resto dei Paesi UE e degli omologhi occidentali in generale restava a vedere gli sviluppi italiani.

Il 12 marzo «durante la presentazione delle misure che la BCE intende intraprendere per fronteggiare la pandemia di coronavirus, la presidente della banca centrale Christine Lagarde [...] ha dato l'impressione che la BCE non sia disposta a difendere la stabilità dei loro [cioè, dei

---

<sup>83</sup> Così in [www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus](http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus), alla data del 12 marzo sotto il titolo *#iorestoacasa: fallo anche tu!*

<sup>84</sup> V. [www.governo.it/it/media/campagna-di-comunicazione-andr-tutto-bene/14507](http://www.governo.it/it/media/campagna-di-comunicazione-andr-tutto-bene/14507).

<sup>85</sup> Circa 50 secondi in italiano su un totale di 3 primi e 30 secondi.

<sup>86</sup> Un paio di mesi più tardi seguiranno persino delle scuse sull'operato dell'UE, con un effetto di certo non memorabile né incisivo: *Redazione, Von der Leyen, la Ue chiede scusa all'Italia*, in [ansa.it](http://ansa.it), 16 aprile 2020.

Paesi colpiti] conti ad ogni costo [...], innescando una fuga dai titoli di Stato italiani che ha causato la peggiore perdita nella storia della borsa italiana»<sup>87</sup>. La frase di Christine Lagarde («non siamo qui per ridurre gli spread, non è la funzione della BCE»<sup>88</sup>) provoca l'immediata reazione del Presidente della Repubblica in forma di una brevissima nota<sup>89</sup> che, pur senza riferirsi a nessuna istituzione dell'UE e a nessuna persona, di fatto richiama a convergere sulla dichiarazione fatta solo il giorno precedente dalla Commissione. La nota, secca e tempestiva, è tanto più interessante se fosse stato vero che «il Capo dello Stato, raccontano, dopo il discorso alla nazione di una settimana fa, è entrato in una quarantena comunicativa per non correre il rischio di complicare una situazione già troppo difficile»<sup>90</sup>. Il Presidente della Repubblica interverrà ancora in diverse occasioni: il 22 marzo in risposta a una lettera del Presidente della Repubblica Federale di Germania Steinmeier<sup>91</sup>, il 24 marzo in occasione del 76 anniversario delle Fosse Ardeatine<sup>92</sup> e, più direttamente, con un messaggio agli italiani il 27 marzo.

Tale messaggio<sup>93</sup> è diventato virale per un fuori onda. Come segnala l'account twitter ufficiale della presidenza @quirinale «per un errore di trasmissione l'ufficio stampa del Quirinale ha inviato ai media un file sbagliato contenente alcuni fuori onda del Presidente Mattarella. Ce ne scusiamo con gli operatori dei media e i telespettatori». I fuori onda consistono in alcuni errori di lettura che costringono il Presidente a interrompersi e ricominciare. Il punto decisivo è quando un collaboratore fuori inquadratura gli chiede di sistemare un (totalmente non percepibile) ciuffo di capelli fuori posto, cui il Presidente risponde che nemmeno lui (essendo in lockdown come tutti gli italiani) va dal barbiere. Ecco dunque un errore che diventa mossa comunicativa brillante, che scopre il “lato umano” del Presidente: «ma è stato nel momento in cui Mattarella ha risposto all'invito ad aggiustarsi i capelli candidi [...] che l'abbiamo sentito

---

<sup>87</sup> *Perché le parole di Christine Lagarde sono diventate un problema*, in *il post*, 13 marzo 2020. Si veda sul sito ufficiale [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu) nella sezione dedicata alle conferenze stampa quella che riguarda *Christine Lagarde, Presidente della BCE, Luis de Guindos, Vicepresidente della BCE, Francoforte sul Meno, 12 marzo 2020*, anche se la dichiarazione è stata resa nel corso della risposta alle domande (nonché pubblicata sull'account twitter European central bank @ecb alle 3:10 PM del 12 marzo).

<sup>88</sup> REDAZIONE, *Coronavirus, Lagarde: “è un grande shock economico. Italia in difficoltà? Noi ci saremo”*, in *ansa.it*, 12 marzo 2020.

<sup>89</sup> Così concepita: «L'Italia sta attraversando una condizione difficile e la sua esperienza di contrasto alla diffusione del coronavirus sarà probabilmente utile per tutti i Paesi dell'Unione Europea. Si attende, quindi, a buon diritto, quanto meno nel comune interesse, iniziative di solidarietà e non mosse che possono ostacolarne l'azione», in [www.quirinale.it/elementi/46573](http://www.quirinale.it/elementi/46573).

<sup>90</sup> M. SCAFI, *Mattarella sceglie il silenzio stampa e si ritrova senza alternative a Conte*, in *ilgiornale.it*, 12 marzo 2020.

<sup>91</sup> [www.quirinale.it/elementi/46596](http://www.quirinale.it/elementi/46596); *Coronavirus, Mattarella: “decimati gli anziani, punto di riferimento. Affrontiamo un pericolo inatteso e grave”*, in *repubblica.it*, 22 marzo 2020.

<sup>92</sup> *Coronavirus, Mattarella: “per rinascere ci è richiesta la stessa unità del dopoguerra”*, in *repubblica.it*, 24 marzo 2020.

<sup>93</sup> V. [www.quirinale.it/elementi/48600](http://www.quirinale.it/elementi/48600).

davvero uno di noi»<sup>94</sup>. «Ammettere però e senza volerlo, grazie a un fuori onda raccolto da YouTube, di non essere riuscito a tagliarsi i capelli come tanti italiani e italiane costretti a casa, spiega la costante sintonia del Presidente con il Paese e perché raccoglie, ogni volta che si presenta in pubblico, interminabili minuti di applausi»<sup>95</sup>. Ecco che «un errore tecnico mai capitato nella storia della Repubblica»<sup>96</sup> si trasforma in una comunicazione brillante, amabile, rassicurante, simpatica per un Presidente che non ha «l’effervescenza di Pertini, la bonomia a tratti calorosa di Ciampi, la solennità cordiale di Napolitano»<sup>97</sup> in un giorno<sup>98</sup> e in un momento tragico. Non si può che credere all’errore involontario dello staff, ma se la dimenticanza di tagliare quella sezione fosse stata volontaria bisogna riconoscere la piena riuscita comunicativa dell’operazione degli *spin doctor* del Quirinale.

Tornando alla successione degli avvenimenti, il 17 marzo è il giorno del d.l. n. 18 recante “misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”, altrimenti detto decreto cura-Italia.

Il 18 marzo, a tarda sera, si diffondono immagini di una lunga colonna di mezzi dell’esercito che trasportano – il carico non si vede, ma la notizia è chiara – bare: sono partiti dal cimitero di Bergamo e sono dirette ai forni crematori di altre Regioni. La camera mortuaria del capoluogo orobico non è in grado di accogliere altri feretri e così il forno crematorio, pure – si dice – al lavoro 24 ore al giorno<sup>99</sup>.

Si tratta di un avvenimento che segue e precede una serie di fatti sinteticamente rappresentabili con un’epidemia che appare sempre più dilagante e una società bloccata in casa. A suo modo costituisce un evento simbolico, almeno a valutare dalla l. 18 febbraio 2021, n. 35 “istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dell’epidemia di coronavirus”. La legge contribuisce alla comunicazione di cui si sta trattando perché chiede (art. 4) alle scuole di individuare «percorsi di studio ed eventi dedicati alla comprensione e all’apprendimento dei temi relativi alla diffusione dell’epidemia di coronavirus e all’impegno nazionale e internazionale profuso per il suo contenimento e per garantire assistenza alle comunità e alle persone colpite» e

---

<sup>94</sup> S. MESSINA, *Nel fuorionda di Mattarella, l’umanità del presidente: “Giovanni, non vado dal barbiere neanche io”*, in *repubblica.it*, 27 marzo 2020.

<sup>95</sup> M. CONTI, *Mattarella, il fuori onda diventa virale: «eh Giovanni, non vado dal barbiere neanche io»*, in *Ilmessaggero.it*, 27 marzo 2020.

<sup>96</sup> S. MESSINA, *Nel fuorionda di Mattarella*, cit.

<sup>97</sup> B. VESPA, *Quirinale. Dodici Presidenti tra pubblico e privato*, Mondadori, 2021.

<sup>98</sup> Il 27 marzo è il giorno del momento straordinario di preghiera in tempo di pandemia presieduto dal Santo Padre Francesco sul sagrato della Basilica di San Pietro, sotto la pioggia e davanti ad una piazza deserta.

<sup>99</sup> Così si deduce unanimemente dalle notizie diffuse: P. BERIZZI, *Bergamo, non c’è più posto: 70 mezzi militari portano le salme fuori dalla regione*, in *Repubblica.it*, 18 marzo 2020; REDAZIONE, *Coronavirus: colonna mezzi militari a Bergamo con feretri*, in *ansa.it*, 18 marzo 2020.

chiede alla società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale (art. 5) di «assicura[re] adeguati spazi a temi connessi alla Giornata nazionale» medesima.

Non è questo il luogo per approfondire le cause, o semplicemente la narrazione delle cause, della diffusione dell'epidemia<sup>100</sup> e nemmeno la risposta istituzionale, non priva di possibili elementi di critica<sup>101</sup>.

Piuttosto, è interessante che una legge intervenga in un dato momento storico a celebrazione della *memoria* di vittime *future*. L'epidemia, infatti, non era certamente terminata nel momento in cui la legge veniva approvata e nel momento in cui veniva celebrata la prima giornata in memoria (18 marzo 2021) il conteggio ufficiale registrava altre vittime e così nei giorni e mesi seguenti<sup>102</sup>. Peraltro, iniziative ufficiali di celebrazione si sono tenute nel corso dello stesso 2020<sup>103</sup>, e non si può evitare di considerare tali norme come un modo per consolidare una memoria condivisa e una costruzione indirizzata dell'opinione pubblica<sup>104</sup>.

Il 18 marzo, pur con le imprecisioni che si incontrano con le date simboliche, segna il definitivo cambio di regime comunicativo. Quello stesso giorno il titolo principale del Corriere della Sera è (virgolettato) «Troppi in giro, li puniremo» e il 19 (di nuovo, virgolettato) «Siate responsabili, sono i giorni cruciali» mentre il 20 marzo il Messaggero e il Giornale titolano, rispettivamente, “Virus, le ronde dell'esercito” e “Sarà lunga (e ora c'è voglia di esercito)”. Nulla di più lontano dai toni tranquillizzanti che avevano preceduto. Anzi, d'ora in poi la comunicazione ufficiale utilizzerà anche toni allarmistici<sup>105</sup>.

---

<sup>100</sup> Nelle FAQ (Frequently Asked Questions) ufficiali ([www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it)) alla domanda “da dove vengono i coronavirus?” (dunque, non il SARS-CoV-2, bensì tutti i coronavirus in generale) si legge: «i coronavirus sono virus che circolano tra animali e alcuni di essi infettano anche l'uomo. I pipistrelli sono considerati ospiti naturali di questi virus, ma anche molte altre specie di animali sono considerate fonti», facendo l'esempio della trasmissione da cammelli e zibetti.

<sup>101</sup> Il direttore generale dell'OMS ha parlato dell'Italia «esempio scintillante, con unità nazionale e solidarietà, impegno comune e umiltà» *Coronavirus: Oms, Italia esempio nel contrasto alla pandemia*, in [ansa.it](http://ansa.it), 21 settembre 2020; ma sono arrivate anche critiche, M. SANTAMARIA, *Il modello da imitare ora è un disastro: l'Italia della seconda ondata Covid vista dall'estero*, in [espresso.repubblica.it](http://espresso.repubblica.it), 25 novembre 2020.

<sup>102</sup> Il solo 18 marzo 2021 le vittime sono state 423 (*Covid Italia, 24.935 contagi e 423 morti: bollettino 18 marzo*, in [www.adnkronos.it](http://www.adnkronos.it), 18 marzo 2021).

<sup>103</sup> «Nel 74° anniversario della nascita della Repubblica Italiana, il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, si è recato a Codogno, luogo simbolo dell'inizio della pandemia, per rendere omaggio a tutte le vittime del Covid-19 e a quanti hanno affrontato in prima linea la lotta contro il coronavirus», [www.quirinale.it/elementi/49393](http://www.quirinale.it/elementi/49393); 2 giugno, Mattarella sarà in visita a Codogno. *E ai giardini del Quirinale il concerto per le vittime del Covid*, in [Repubblica.it](http://Repubblica.it), 27 maggio 2020 dove si nota che «ieri gli aerei delle Frece tricolori hanno iniziato, da Torino, il loro volo di 5 giorni nei cieli italiani, passando anche per Codogno».

<sup>104</sup> Secondo A. PUGIOTTO, *Quando (e perché) la memoria si fa legge*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2009, «lo Stato, che già svolge un lavoro mnemonico collettivo attraverso gli archivi, la toponomastica, l'edificazione di monumenti, le celebrazioni, ora si serve anche del comando legislativo» (p. 13). «Paradossalmente però, questo vero e proprio dovere della memoria genera il pericolo di un'assuefazione crescente legata alla ritualità del ricordo: incapsulato nelle formalità del rito, l'evento ricordato viene progressivamente svuotato del suo senso originario e la sua primitiva carica propulsiva ne esce col tempo addomesticata» (p. 11). Sul punto anche A. MASTROMARINO, *Stato e memoria. Studio di diritto comparato*, Francoangeli, Milano, 2018.

<sup>105</sup> *Ex multis*: C. BALDI, *Fontana: “state a casa o saremo costretti a prendere provvedimenti più rigorosi”*, in [lastampa.it](http://lastampa.it), 18 marzo 2020 in cui si legge, attribuito al Presidente lombardo «tra poco non riusciremo ad aiutare

Marzo 2020 è un mese che ha segnato psicologicamente coloro che lo hanno vissuto: è il tempo della chiusura di tutte le attività, dai servizi alla persona alle attività lavorative “non indispensabili”, del divieto di uscire di casa, delle code ai supermercati dovute al rigido contingentamento degli accessi, della sospensione di tutte le cerimonie, comprese i funerali dei deceduti, che crescono di giorno in giorno nonostante le misure di contenimento<sup>106</sup>.

Nel contempo, inizia a presentarsi qualche forma di contestazione delle scelte governative, sia pure a livello di dibattito politico<sup>107</sup> o scientifico<sup>108</sup>, si inizia a parlare delle ricadute economiche della pandemia (*rectius*, delle scelte governative relative alla gestione della pandemia)<sup>109</sup>, si rinnovano polemiche tra Stato e Regioni<sup>110</sup> e si trovano notizie di un significativo *mea culpa* delle istituzioni che avevano mandato messaggi di segno diverso<sup>111</sup>.

---

chi si ammala»; F. RONCONE, *Il granduca Vincenzo De Luca, oratoria a effetti speciali tra la ragione e il lanciafiamme*, in *corriere.it*, 2 maggio 2020 in cui si legge, attribuito al Presidente campano: «uscirò con una mazza in mano, mi nasconderò dietro ai muri e comparirò non appena vedo qualcuno che si aggira senza un motivo urgente: una botta in testa e lo lascio stecchito a terra» oppure «mi arrivano notizie che qualcuno starebbe organizzando feste di laurea... beh sappiate che manderò i carabinieri, ma con il lanciafiamme».

<sup>106</sup> È anche il tempo di una strisciante tensione sociale che colpevolizza vari categorie: i *runner*, quelli che portano a spasso il cane, chi va al supermercato più di una volta al giorno. Seguiranno, ma oltre i limiti temporali che ci si è imposti, gli “irresponsabili” della movida, delle discoteche estive e via esemplificando. REDAZIONE, *Coronavirus: a Milano troppi runner, anche Ferragni segnala*, in *ansa.it*, 17 marzo 2020; N. CENDRON, *Coronavirus, runner nel mirino: fotografati e messi alla gogna su Facebook*, in *trevisotoday.it*, 19 marzo 2020; *L'infettivologo Galli: “movida da irresponsabili, così si rischia di bloccare di nuovo l'Italia”*, in *ilmessaggero.it*, 8 giugno 2020; S. BARGAGNA, *“Ok le discoteche chiuse troppi irresponsabili”*, in *lanazione.it*, 18 agosto 2020. Sulla spesa, il video *Come fare una spesa intelligente, bilanciata e che duri almeno una settimana*, in *www.ministerosalute.it*, 23 marzo 2020.

<sup>107</sup> Ad esempio: «Il ministro per gli Affari regionali Francesco Boccia è infatti entrato nella sala ancora con la mascherina che penzolava dal suo orecchio e quando qualcuno glielo ha fatto notare, ha risposto con un mezzo sorriso: “sono quelle che usiamo di solito noi che non siamo in ospedale”. Al suo fianco il capo dipartimento Angelo Borrelli [che ha sorriso]. Tanto è bastato per far partire le polemiche politiche su presunte “risate” o intenti polemicici nei confronti della Regione Lombardia che una settimana fa aveva criticato quelle stesse mascherine date in dotazione al personale medico definendole inadeguate» F.Q. *Coronavirus, polemiche per la mascherina di Boccia in conferenza stampa. Lui: “sciacalli. Borrelli sorrideva per le prime adesioni di medici volontari”*, in *ilfattoquotidiano.it*, 21 marzo 2020. Le critiche arrivano dal leader di Azione Carlo Calenda «non ha le qualità per fare il ministro» e dall'ex presidente del Consiglio Matteo Renzi «atteggiamento indegno delle nostre istituzioni» *Coronavirus, polemica sulla mascherina di Boccia. Renzi: “ironia indegna”. Calenda: “si dimetta”. Lui si difende: “sciacallaggio”*, in *repubblica.it*, 21 marzo 2020.

<sup>108</sup> Di cui danno conto: G. MARINO, *La rivolta degli scienziati: il governo non sa contare*, in *ilgiornale.it*, 28 marzo 2020; R. BATTISTON, *Il diritto di contare bene*, in *huffingtonpost.it*, 26 marzo 2020.

<sup>109</sup> «La contrazione media del Pil nel 2020 sarebbe di qualche punto percentuale, grave ma pienamente gestibile e recuperabile», *Gualtieri: chiederemo nuovo scostamento deficit, caduta Pil grave ma gestibile*, in *ilsole24ore.com*, 24 marzo 2020.

<sup>110</sup> Secondo il ministro per gli affari regionali «se l'autonomia è sussidiarietà è un conto – dice Boccia – se l'autonomia è fare da soli perché si pensa di fare meglio la risposta è “no perché crolli”. Nessuna regione ce l'avrebbe fatta da sola» [...] «se non ci fosse lo Stato non ci sarebbe quasi nulla». Parole «“avventate e inopportune”» secondo Fontana, «il governo è incapace di gestire l'ordinarietà, figuriamoci l'emergenza» secondo l'assessore al bilancio lombardo Caparini. *Coronavirus, Protezione civile: 73.880 i malati, 10.779 le vittime. I guariti sono 13.030*, in *ansa.it*, 29 marzo 2020

<sup>111</sup> A. GALLIONE, *Sala: “se ho sbagliato nei primi giorni ora sono qui a lottare. Dobbiamo rinascere”*, in *repubblica.it*, 24 marzo 2020.

Il Governo, e il Presidente del Consiglio dei Ministri in particolare, è attivissimo<sup>112</sup> sul piano comunicativo, in un susseguirsi di conferenze stampa, interviste, dichiarazioni attraverso i social network<sup>113</sup>. Continua la conferenza stampa quotidiana sui dati dalla protezione civile e comunica con la stampa frequentemente<sup>114</sup> anche Domenico Arcuri, nominato il 18 marzo 2020 Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento dell'emergenza epidemiologica COVID-19. Altrettanto attivo è il Ministro della Salute<sup>115</sup>.

Una descrizione più dettagliata degli avvenimenti appartiene maggiormente alla cronaca e non alla ricostruzione della comunicazione istituzionale.

Serve, qui, mettere a fuoco un'ulteriore momento comunicativo: la ripartenza. Una volta chiuse tutte le attività, tali per cui, come si è visto, nemmeno il Presidente della Repubblica è passato dal barbiere, diventava necessario riaprirle. Non si discute, qui, alcunché riguardo al

---

<sup>112</sup> Nel periodo preso in considerazione, oltre a quanto riportato in testo: Conferenza stampa del Presidente Conte (8 marzo 2020); Dichiarazioni alla stampa del Presidente Conte (9 marzo 2020); Conferenza stampa del Presidente Conte con i Ministri Gualtieri e Catalfo (16 marzo 2020); Dichiarazione del Presidente del Consiglio Conte su sospensione attività produttive non essenziali (22 marzo 2020); consiglio dei Ministri n. 38, conferenza stampa del Presidente Conte (24 marzo 2020); Coronavirus, informativa del Presidente Conte alla Camera dei deputati (25 marzo 2020); Conferenza stampa del Presidente Conte (29 marzo 2020); Conferenza stampa del Presidente Conte con i Ministri Gualtieri, Azzolina e Patuanelli (6 aprile) 2020; Conferenza stampa del Presidente Conte (10 aprile 2020); Conferenza stampa del Presidente Conte (26 aprile 2020). Tutte su [www.ministerosalute.it](http://www.ministerosalute.it), alle relative pagine del portale news.

<sup>113</sup> A Conte «vengono rimproverate, ancora una volta, scelte di comunicazione non felicissime, come quella di tenere il discorso alla nazione in diretta Facebook e a tarda serata», Per Borrelli l'accusa sarebbe di «parlare troppo», *M. Di Lollo, Nel Pd rivolta anti-Borrelli: "cambiare la catena di comando"*, in *il giornale.it*, 24 marzo 2020.

<sup>114</sup> 7 aprile; 18 aprile (test sierologici, app tracciamento, forniture); 21 aprile (forniture, attività per fase 2) tutto in [www.ministerodellasalute.it](http://www.ministerodellasalute.it).

<sup>115</sup> Per il solo mese di marzo: 4 marzo 2020 - Covid-19, Speranza: "insieme ce la faremo. Importante aiuto di tutti i cittadini" (Comunicato n. 101); 7 marzo 2020 - Covid-19, Speranza: "Risposta forte dello Stato. Ora è fondamentale l'impegno dei cittadini" (Comunicato n. 102); 11 marzo 2020 - Covid-19, Speranza: "Scelte dure in un tempo molto difficile. Insieme ce la faremo" (Comunicato n. 108); 14 marzo 2020 - Covid-19, Speranza: "Definito protocollo sicurezza sul lavoro. Paese unito più che mai" (Comunicato n. 111); 14 marzo 2020 - Coronavirus: Speranza, "Difendere personale sanitario priorità" (Comunicato n. 112); 14 marzo 2020 - Covid-19, Speranza: "Superamento blocchi EU direzione giusta" (Comunicato n. 113); 16 marzo 2020 - DI: Speranza, "Misure eccezionali, ma si vince con contributo di tutti" (Comunicato n. 114); 16 marzo 2020 - Speranza: "Bene in Europa misure più dure. Sollecitato da tempo" (Comunicato n. 115); 17 marzo 2020 - Covid-19: Speranza, "Dimostriamo di essere un grande Paese, ciascuno faccia la sua parte" (Comunicato n. 117); 19 marzo 2020 - Speranza: "Per limitare gli spostamenti puntiamo con forza sulla ricetta medica via email o con messaggio sul telefono" (Comunicato n. 118); 20 marzo 2020 - Covid-19, Speranza: "Garantire efficace distanziamento sociale" (Comunicato n. 119); 21 marzo 2020 - Covid-19, Speranza: "Alleanza tra istituzioni e cittadini. Sacrifici indispensabili per battere il virus" (Comunicato n. 120); 22 marzo 2020 - Coronavirus: Speranza, "Ridurre al minimo gli spostamenti" (Comunicato n. 122); 3 marzo 2020 - Covid-19: Ue parte con acquisto centralizzato di materiali e dispositivi (Comunicato n. 123); 23 marzo 2020 - Covid-19: Speranza, "Guai ad abbassare la guardia" (Comunicato n. 124); 24 marzo 2020 - Covid-19, Speranza: "Priorità distribuzione DPI agli operatori sanitari" (Comunicato n. 125); 25 marzo 2020 - Coronavirus: Speranza, "Soddisfazione per intesa con forze sociali" (Comunicato n. 127); 26 marzo 2020 - Covid-19, teleconferenza G7 Speranza: "Misure armoniche e condivise e convergenza su farmaci e vaccini" (Comunicato n. 128); 29 marzo 2020 - Coronavirus: Speranza, "Non abbassare la guardia" (Comunicato n. 129); 30 marzo 2020 - Covid-19, Speranza: misure verranno estese fino a Pasqua (Comunicato n. 130), tutti in [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it).

potere dello Stato di disciplinare così minutamente la vita dei consociati. È un fatto che in quei giorni per spostarsi (s'intende, per allontanarsi fisicamente dalla propria residenza) era necessaria un'autocertificazione che riportasse il motivo, riconducibile a stato di necessità, salute e lavoro. Il problema, dunque, non era più chiudere, bensì riaprire e fissare una data «all'insegna di una parola d'ordine: gradualità»<sup>116</sup>.

Il d.p.c.m. 1 aprile 2020, pubblicato il giorno successivo in Gazzetta ufficiale, «stabilisce che l'efficacia delle disposizioni dei Dpcm dell'8, 9, 11 e 22 marzo, nonché di quelle previste dall'ordinanza del Ministro della Salute [...] siano prorogate fino a lunedì 13 aprile 2020»<sup>117</sup>. Domenica 12 aprile era la domenica di Pasqua e quindi fissare lunedì 13 significava tenere chiuso il Paese nella abituale settimana di ferie e fino al lunedì di pasquetta, classica data per le gite fuori porta<sup>118</sup>.

Accade che nella mattinata del 3 aprile «il capo della Protezione civile Angelo Borrelli in un'intervista a “Radio Anch'io” su Rai Radio Uno aveva detto che dopo Pasqua e Pasquetta “anche il primo maggio lo passeremo chiusi in casa”, salvo chiarire a metà giornata all'agenzia Ansa che “l'orizzonte temporale resta quello del 13 aprile come annunciato dal presidente del consiglio»<sup>119</sup>.

Formalmente, si trattava di un'intervista radiofonica di un esponente governativo tecnico. Ciò che sorprende particolarmente è che le date ipotizzate a inizio aprile si sono rivelate fondate e non frutto di pessimismo personale<sup>120</sup>. Dopo vari rinvii la data per la “fase 2”, che si muove con lo slogan “se ami l'Italia, mantieni la distanza”, sarà il 18 maggio 2020<sup>121</sup>.

Non si tratta della fine dell'emergenza (lontana anche al momento in cui si scrive, oltre un anno più tardi), ma è comunque un momento da prendere in considerazione come punto fermo. Dal punto di vista della comunicazione istituzionale, vi saranno ulteriori punti di svolta, per tutti la cd. “seconda ondata” nell'autunno del 2020 e la “terza ondata” nell'inverno del 2021.

---

<sup>116</sup> M. BARTOLONI, *Speranza: tutto chiuso fino al 13 aprile. Ma che succederà alla riapertura? Dalle fasce di età al distanziamento, così si rimetterà in modo l'Italia*, in *ilsole24ore.com*, 31 marzo 2020.

<sup>117</sup> V. [www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Coronavirus-DPCM-proroga-al-13-aprile-2020-delle-misure-restrittive.aspx](http://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Coronavirus-DPCM-proroga-al-13-aprile-2020-delle-misure-restrittive.aspx).

<sup>118</sup> La misura era stata preannunciata dal Ministro della Salute nell'informativa al Senato già a fine marzo.

<sup>119</sup> *Coronavirus, Borrelli: a casa anche il primo maggio, possibile proroga restrizioni fino al 16. Poi fa marcia indietro*, in *www.ilsole24ore.com*, 3 aprile 2020; *Coronavirus, diretta – Borrelli: “date riapertura? Mie frasi equivocate, sull'inizio della fase 2 decide governo”*. *Vertice Conte-Regioni: possibile proroga delle ordinanze al 13 aprile, poi misure uniformi su aziende*, in *ilfattoquotidiano.it*, 3 aprile 2020.

<sup>120</sup> A. GIORGI, *Coronavirus, Borrelli più pessimista: “proroga delle misure fino al 16 maggio”*, in *ilgiornale.it*, 3 aprile 2020. Ancora più esplicitamente: «non vorrei dare delle date, però da qui [4 aprile] al 16 maggio potremo avere dati ulteriormente positivi che consigliano di riprendere le attività e cominciare quindi la fase 2»: *Borrelli: “staremo a casa anche il 1 maggio”*. *Poi precisa*, in *ansa.it*, 4 aprile 2020.

<sup>121</sup> Il 4 maggio avevano riaperto alcune attività ed erano diventate possibili le visite ai congiunti. Il 18 maggio restano comunque chiusi cinema e teatri e vietato lo spostamento tra Regioni.



Il Governo ha continuato a comunicare intensamente e l'opinione pubblica ha continuato a restare concentratissima su un tema pervasivo al massimo grado, poiché riguarda la vita quotidiana di ciascuno.

Ai fini di ciò che si vuole mettere in evidenza in queste pagine, la ricostruzione della comunicazione può giungere ad un punto finale in quanto si è verificata una completa metamorfosi: dapprima la rassicurazione sul fatto che il virus non sarebbe stato un problema; poi il controllo di una fase di allarmante emergenza; infine la rassicurazione che il virus sarebbe stato comunque un problema anche se si tornava a una situazione di parziale normalità.

### **3. La manipolazione dell'opinione pubblica.**

#### **3.1. Il metodo, un esempio (storico).**

Nello studiare la propaganda, è indispensabile compiere un'operazione concettuale: distinguere l'azione dei pubblici poteri dai presupposti che ne sono stati causa e dalle alternative a disposizione. Non operare questa distinzione rende impossibile vedere l'opera di propaganda effettuata, poiché se invece di domandarsi “questa è una manipolazione dell'opinione?” ci si domanda “è giusta questa opera di convincimento?” oppure se ci si domanda “quali erano le alternative a disposizione del decisore politico?”, si perde completamente il senso della questione.

L'affermazione appena riportata può essere argomentata in tre modi.

Primo, porre una domanda ed evitare la risposta può avere significato, in un contesto di dibattito e di ricerca che eviti espedienti meramente retorici, soltanto se la domanda è fuori dal contesto logico, metodologico e di delimitazione della materia. Domandarsi se il Governo pone in essere propaganda volta a manipolare la pubblica opinione e con quali strumenti lo fa è una questione che può rientrare nell'analisi di diritto pubblico.

Secondo, replicare con le controdeduzioni cui è fatto cenno significa cadere in una fallacia logica. Nel caso si richiami la bontà morale dell'azione governativa, una fallacia del tutto simile (anche se non esattamente coincidente) all'affermazione del conseguente<sup>122</sup>. Nel caso di negare risposta in quanto unica alternativa a disposizione, una fallacia del tutto assimilabile alla falsa dicotomia<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> Poiché è positiva l'azione, è positivo il metodo utilizzato per raggiungerla. Fuor di astrazione, il Governo ha bene operato nell'opera di comunicazione e propaganda perché il fine da raggiungere era buono. Argomentazione che inverte la domanda originale (era propaganda?) e la evita.

<sup>123</sup> Fuori di astrazione, si potrebbe domandare: forse il Governo doveva lasciar morire le persone? Forse non doveva chiedere di stare a casa ed evitare di salvare vite umane? La risposta è ovviamente negativa. Tuttavia, la questione così impostata cade nella fallacia di falsa dicotomia, perché vi sono sempre alternative possibili: si potevano salvare le persone in altro modo? Il Governo poteva agire prima o diversamente? Eccetera.

Terzo, se il diritto non guarda a “cosa esiste” bensì al “perché esiste” perde la propria autonomia, in quanto bisognerebbe convenire che ciò che è valorialmente buono è anche legale o giungere a simili formulazioni che smarriscono il metodo giuridico.

Un esempio storico può aiutare: si prenda in considerazione il ruolo del Presidente del Consiglio italiano durante la prima guerra mondiale alla vigilia della decisiva offensiva di Vittorio Veneto. Se nel caso della seconda guerra mondiale è scontato parlare di propaganda governativa, poiché la si identifica (con inevitabile connotazione negativa) con la propaganda del regime fascista, il Presidente del Consiglio nel 1917 è Vittorio Emanuele Orlando, uomo del quale a livello personale non si prospetta aprioristicamente una negativa connotazione quanto a volontà e obiettivi. Il famoso giurista è, tuttavia, capo del governo di un Paese in guerra, anzi, in quel momento di un Paese che combatte sanguinosamente da anni e che ha recentemente subito un importante scacco militare. Ebbene, lo storico può notare che la reazione del Paese prima dell’offensiva del Piave era stata vigorosa «ma ancor più decisiva, se possibile, sarebbe stata l’azione di propaganda e d’incoraggiamento rivolta alle istituzioni, ai militari, al paese. I discorsi carichi di pathos e patriottismo, uniti alla riorganizzazione dei quadri militari e all’adozione di una serie di misure a favore dei soldati, consentirono di rialzare il morale e d’infondere fiducia a una nazione in ginocchio. Orlando, con la sua retorica suadente, i toni calibrati e le frasi a effetto, si confermava il vero “signore della parola”, un impareggiabile oratore»<sup>124</sup>. Il pathos e il patriottismo, però, possono presentare un lato oscuro, che si può valutare altrimenti, ad esempio osservando che «la immensa vanità, la dilatazione abnorme della coscienza di sé, la sicurezza di risolvere con le parole gli urti e le contraddizioni dei fatti gli [a V.E. Orlando] consentivano di assumere decisioni e indicazioni di portata storica, con la futile facilità di una frase a effetto, d’una parola celebre, persino di un giro verbale sbagliato, di cui non vedeva né l’errore, né il ridicolo»<sup>125</sup>. In entrambi i casi non si discute la capacità oratoria, soltanto la si valuta in senso diverso e, anzi, opposto. Si tratta di una valutazione storica, che come tale si lascia alla dottrina competente su quel punto. Nel frattempo bisogna convenire sul fatto che, nell’una e nell’altra lettura, l’Orlando utilizzò il proprio ruolo in senso propagandistico. Questo comunicano entrambe le citazioni. Su questo punto, non è conferente opporre che l’Orlando, come Presidente del Consiglio, avrebbe ben operato svolgendo opera di sensibilizzazione, né che, allo stato dei fatti nel 1917, non aveva alternative. Davanti alla domanda: “V.E. Orlando fece propaganda?”, la risposta è positiva e non vale obiettare “ha fatto bene, perché l’Italia doveva vincere la guerra” oppure “quali opportunità aveva? forse dichiararsi sconfitti e gettare le armi?”.

---

<sup>124</sup> F. MAZZARELLA, *Vittorio Emanuele Orlando. Il giurista, l’avvocato, lo statista*, in *Le Carte e la Storia*, 1/2018, p. 16.

<sup>125</sup> G. ARTIERI, *Cronaca del Regno d’Italia*, Milano, Mondadori, 1978, vol. II, p. 121.

Sarebbe, invece, più interessante domandarsi, da un lato, se fosse nei poteri (statutari, poiché l'esempio è del 1917) del Presidente del Consiglio fare propaganda, come abbia manipolato concretamente l'opinione pubblica e per quali fini; dall'altro lato sarebbe opportuno indagare gli strumenti giuridici utilizzati, o quale collegamento vi sia tra gli atti che la dottrina storica ricorda (le misure a favore dei soldati) e la propaganda.

L'esempio storico serve soprattutto per contestualizzare il tema al di fuori della ineludibile passione che anima l'osservazione di fatti vicini al punto di osservazione.

Allo stesso modo, ci si può domandare se il Governo e le istituzioni abbiano manipolato l'opinione pubblica, perché e come, e rispondere con animo sereno e distaccato. Domandarsi se abbia ben fatto e se vi fossero alternative aggiunge altri parametri, che qui non interessano e – sia consentita la sottolineatura metodologica – continueranno a non interessare: spetta a chi contesta la fallacia di affermazione del conseguente argomentare in tal senso e riportarli, eventualmente, nel novero della discussione.

Ancora un profilo argomentativo generale: ammettere che sia nei poteri delle istituzioni manipolare l'opinione pubblica è un'affermazione non sconvolgente per chi studia lo Stato sotto il profilo giuridico, tuttavia è un'affermazione che pone una serie di problemi, di metodo e di merito. Nessuna norma pone nella disponibilità del Governo o del Parlamento la manipolazione dell'opinione pubblica, tuttavia è lo stesso art. 95 della Costituzione a dire che «il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo» e la politica (nel suo senso ampio, che non è sinonimo di politica-partitica) è intesa proprio come capacità di programmazione rispetto all'ottenimento di risultati. Quando il risultato atteso è un comportamento, non sorprende che si debba agire per influenzare quel comportamento. Mentre, in riferimento al Parlamento, esso è l'organo che approva le leggi e nella legge c'è il carattere obbligatorio, che comporta *de plano* il condizionamento dei comportamenti sociali.

Non sfugge ad una lettura attenta che i confini dei termini utilizzati sono tutti estesi – e in un certo senso tesi – al loro limite. Si fa rientrare, cioè, l'opinione pubblica tra i comportamenti sociali disciplinabili per legge e si fa rientrare la politica generale del Governo nella definizione di condizionamento sociale. Il contatto tra questi vari elementi merita indubbiamente un'analisi più rigorosa che non può essere semplicemente rimessa al piano comunicativo. È evidente che nelle comunicazioni del Governo (e delle istituzioni in generale, come ricostruito sopra), vi sia il chiaro intento di influenzare l'opinione pubblica e non soltanto di diffondere notizie riguardo agli intendimenti del Governo (o delle istituzioni) sulle azioni da intraprendere. Ciò è vero in certe occasioni tra le quali rientra senza ombra di dubbio la pandemia da Covid19. Più problematico è leggere in questo un problema giuridico e non solo un avvenimento comunicativo.

Si insiste sul tema del “problema” giuridico, in opposizione a un mero “avvenimento”. Con la seconda parola si fa riferimento a un fatto, al “così è”, che in questo specifico lasso di tempo corrisponde all’indiscutibile fatto della produzione normativa e della serie di note, interventi e conferenze stampa. Del resto, si è già riconosciuto e argomentato in premessa che distinguere tra fatto e diritto non rappresenta un’operazione totalmente oggettiva.

### 3.2. Tre percorsi argomentativi.

Per una opportuna organizzazione del ragionamento, a partire dalla definizione di propaganda – che si è data in principio e che si ritiene poco problematica – si analizzeranno tre distinti problemi: in primo luogo l’individuazione del nemico, in secondo luogo il rapporto tra propaganda e menzogna, in terzo luogo alcune caratteristiche di una opportuna campagna propagandistica.

Innanzitutto, l’elemento «che oggi contraddistingue ogni campagna propagandistica: l’individuazione del nemico. Infatti gli uomini della rivoluzione [francese] avevano ben capito, prima di chiunque altro, che l’identificazione del nemico è il mezzo per eccellenza per riuscire a mobilitare la popolazione, provocando un’emozione popolare e convogliando successivamente l’adesione della folla verso un obiettivo ben più ampio della lotta al nemico. Ovviamente la designazione del nemico “deve” rispettare alcune regole; infatti non tutti i potenziali nemici possono avere i requisiti necessari del “buon nemico”: in primo luogo deve essere spietato ma non troppo forte; deve essere relativamente conosciuto e vicino [...] e soprattutto deve essere già poco amato dal pubblico»<sup>126</sup>.

Il coronavirus ha tutte queste caratteristiche, anzi rafforzate da non avere un volto. È spietato ma non troppo, nessuna persona di buon senso può simpatizzare nei suoi confronti<sup>127</sup>, è

---

<sup>126</sup> M. RAGNEDDA, *La propaganda tra passato e presente: evoluzione e ipotesi di comparazione*, in *AnnalSS*, 3/2003 p. 268

<sup>127</sup> Nemmeno i cosiddetti “negazionisti”. Termine problematico, in quanto mutuato da altro campo. D. BIFULCO, *Negare l’evidenza. Diritto e storia di fronte alla “menzogna di Auschwitz”*, Milano, Francoangeli, 2012; E. FRONZA, *Il negazionismo come reato*, Milano, Giuffrè, 2012. Peraltro, anche superando i problemi terminologici, il cd. negazionista del Covid non simpatizza per il virus, perché al più sostiene che non esista. Per negazionista si intende comunemente (e anche questo è un problema terminologico di non poco momento) anche chi contesta le decisioni governative, sia a livello di politica generale sia a livello minimo (ad esempio, sull’uso dei dispositivi di protezione). Ancora una volta, non è una forma di favorevole adesione al “nemico”.

Specificamente sui cd. negazionisti sul sito del ministero si trova traccia di un servizio (tg3) dal titolo *Negazionisti del Covid-19, l’avvertimento del Viminale sul rispetto delle regole* ([www.interno.gov.it/it/negazionisti-covid-19-lavvertimento-viminale-sul-rispetto-regole](http://www.interno.gov.it/it/negazionisti-covid-19-lavvertimento-viminale-sul-rispetto-regole)): appare più la testimonianza di una raccolta di documenti che non un provvedimento. Nel servizio si critica la manifestazione “marcia per la liberazione” organizzata per il 10 ottobre 2020 e si ricorda: «massimo rigore e fermezza assoluta nei confronti di chi non rispetta le normative anti covid durante le manifestazioni. È la linea che il ministro dell’Interno Luciana Lamorgese ha dato ai responsabili della sicurezza pubblica e che è stata immediatamente recepita nella circolare che il capo della Polizia Franco Gabrielli ha inviato a prefetti e questori»: *Negazionisti in piazza a Roma. Il Viminale: “massimo rigore e fermezza”*, in *ansa.it*, 10 ottobre 2020.

vicino, così vicino da essere letteralmente nelle case degli italiani. Dunque, il coronavirus sarebbe un “buon nemico”, secondo la definizione.

Il secondo problema è quello del rapporto con la menzogna, rapporto che parte proprio dall'individuazione del nemico. Infatti, «non è poi così importante che il nemico sia veramente come lo si descrive. Anzi, molto meglio per tutti che non lo sia. Fondamentale è però che venga percepito in questo modo, che l'opinione pubblica alla quale ci si rivolge costruisca un'immagine mentale dell'avversario così radicalmente negativa e brutale da accettare, e far sua, l'idea della necessità di combatterlo ad ogni costo»<sup>128</sup>. Allo stesso modo, «non importa che la costruzione del Nemico sia in larga parte basata su menzogne, eccessi, interpretazioni fuorviate e fuorvianti di una realtà manipolata»<sup>129</sup>.

Si è già messo in luce il problema della relazione (e dell'argomentazione della relazione) tra bontà valoriale dell'azione e azione medesima. È il momento qui di estendere questo argomento alla relazione tra verità e falsità.

La dottrina indugia non di rado a riconoscere nella struttura dello Stato democratico un antidoto ad informazioni errate o manipolate in senso fuorviante<sup>130</sup>. Il che corrisponderebbe ad individuare propaganda solo nel momento in cui siano diffuse informazioni false.

La dottrina che parla di comunicazione distingue diverse tipologie di approccio: «l'approccio funzionalista ha fatto notare come i media rafforzano e favoriscono le funzioni e le pratiche della democrazia partecipativa promuovendo virtù civiche, consapevolezza politica e partecipazione. In una società democratica l'accesso ad informazioni attendibili e plurali è una delle precondizioni alla partecipazione politica e alla formazione di una opinione e di una valutazione da parte dei cittadini. La comunicazione politica funge, inoltre, da intermediario tra la società e la politica dispensando un capitale simbolico ed un pubblico riconoscimento dell'identità sociale.

---

<sup>128</sup> M. CHIAIS, *Menzogna e propaganda. Armi di disinformazione di massa*, Milano, Lupetti, 2008, p. 142.

<sup>129</sup> M. CHIAIS, *Menzogna e propaganda*, cit., p. 143.

<sup>130</sup> Appoggiandosi a P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 413 che sostiene «in verità, la democrazia non si protegge dalle forze nemiche a mezzo di norme giuridiche: se la democrazia muore nel cuore del popolo, nessuna forza «giuridica» potrà farla resuscitare. La difesa della costituzione materiale è affidata alle forze politiche che l'hanno posta, e cioè alla convinzione dei cittadini che ne sono partecipi. Se per disgrazia le forze antidemocratiche vincono la battaglia, nessuna barriera giuridica potrà proteggere la democrazia, morta negli animi di chi avrebbe dovuto difenderla: non con le leggi, ma con la vita», F. BLANDO, *Movimenti neofascisti e difesa della democrazia*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2014, p. 20, osserva che «i teorici della democrazia e del costituzionalismo hanno ripetuto che il presidio massimo della libertà si inverte nell'intimo radicarsi dei valori democratici nella coscienza dei cittadini. Un'eco di questa impostazione si trova non a caso nella fase di preparazione della legge Scelba. Quando essa fu discussa in Senato, il vecchio repubblicano Giovanni Conti, non certo sospetto di simpatie fasciste, si dissociò nettamente. «Quasi tutti – disse – siete convinti che le repressioni, le maniere forti, le durezze diano qualche risultato. È illusione la vostra. Non c'è che una cosa sola da fare in Italia, cioè una grande educazione del popolo [...] opera di educazione paziente e tranquilla». Non v'è nulla di “paziente e tranquillo” nella comunicazione governativa da Covid, ma l'educazione del popolo sembra essere il punto focale, in cui l'adesione alla “democrazia” non qualifica il metodo, bensì giustifica la bontà valoriale dell'adesione.

L'approccio regolativo considera, invece, i media come istituzioni che regolano o incoraggiano la conformità ad un gruppo di norme attraverso la socializzazione o la minaccia di sanzione, o entrambi, mantenendo l'integrità sociale e la coesione»<sup>131</sup>.

In questo senso, bisognerebbe concludere che la verità o falsità delle informazioni non è determinante<sup>132</sup>, ma si osserva anche che «la narrazione di Stato riflette un costruttivismo concettuale che mira a dare una spiegazione completa e organica della fattualità» e, di conseguenza, «vi è un nesso molto stretto, dunque, tra negazione della realtà e ideologie [...], legame ancor più saldo quando queste ispirano i fini politici fondamentali di un determinato regime»<sup>133</sup>. È evidente che parlare di negazione della realtà sposta i confini ancor più in là di quanto si voglia qui mettere alla prova<sup>134</sup>. A prima vista, sembra una questione riservata a Stati non democratici, quasi di necessità inverificabile in uno Stato democratico dove vi sia libertà di espressione.

In questo senso fare propaganda «è affermare il falso, una menzogna politica, una negazione deliberata della verità al di fuori di ogni regola storiografica»<sup>135</sup> oppure «vietare e punire [...] il subiettivamente falso, la menzogna (deformante, reticente, patente, latente), il dolo, l'inganno, il raggirò, la frode, ove sia raggiunta la prova della divergenza della espressione dall'interiore pensiero»<sup>136</sup>. È pur vero che le ultime sono parole rivolte dalla dottrina ai regimi totalitari, ma è del tutto riconducibile al discorso che si sta seguendo se si sospende la valutazione valoriale e persino soltanto se si sospende la convinzione tale per cui la manipolazione delle informazioni che distorce la realtà sia impossibile (o pressoché tale) in democrazia.

---

<sup>131</sup> C. FACELLO, *Dall'opinione pubblica all'opinione telediretta. Note a partire dal contributo di Giovanni Sartori*, in *Comunicazione politica*, 2/2010, p. 204.

<sup>132</sup> «During World War II, the government had a mass media campaign meant to reinforce support for the war and control citizens' behavior. The campaign deliberately attempted to manipulate people's emotions; it tried to instill fear and racist paranoia. [...] Similarly, we need not suppose that Nazi propagandists were insincere. They may well have believed Jews were dangerous and evil, and so anti-Jewish propaganda, though false, was not mendacious.» J. BRENNAN, *Propaganda about Propaganda*, in *Critical Review*, 29:1, 2017, p. 36.

<sup>133</sup> C. CARUSO, *Tolleranza per gli intolleranti? Una ragionevole apologia della libertà di espressione*, in *DPCE online*, 1/2016, p. 2.

<sup>134</sup> Così in dottrina si osserva che «l'esternazione del pubblico potere – che provenga da un organo di garanzia, piuttosto che politico, non importa – è (deve essere) contenuta, esatta negli aspetti tecnici ed in linea con la concezione politico-costituzionale» (A. ARENA, *L'esternazione del pubblico potere*, cit., p. 5) appoggiando questo dover essere sul dovere costituzionale di cui all'art. 54 Cost., di fedeltà alla Repubblica e, in particolare, di svolgere funzioni pubbliche con «disciplina ed onore». In verità, non verrebbe meno al dovere dell'art. 54 Cost. il governante che manipoli le informazioni per un bene superiore (ad esempio, tranquillizzando per non diffondere il panico). L'unico profilo davvero in discussione è la veridicità, su cui si tornerà in testo, mentre il dovere di fedeltà e di svolgere le funzioni con disciplina ed onore non pare bastare a impedire manipolazioni dell'opinione pubblica.

<sup>135</sup> G.E. VIGEVANI, *Radici della Costituzione e repressione della negazione della Shoah*, in *Rivista AIC*, 4/2014, p. 2.

<sup>136</sup> C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 36-37.

Questa sola riserva argomentativa permette di discutere quella che diventa una opposizione al ragionamento fin qui condotto sulla propaganda: precisamente, una considerazione che non faccia perno sulla bontà dell'azione (il "cosa altro poteva o doveva dire o fare il Governo") bensì sulla realtà dei fatti. Si potrebbe argomentare che davanti ad un determinato incontestabile fatto non vi è manipolazione dell'opinione pubblica, non perché manchino strumenti di convincimento ma perché sono i fatti, e non i pubblici poteri, a esigere una risposta. Per usare un'immagine, esattamente come l'improvviso apparire di una interruzione nella strada obbliga il guidatore a svoltare, non perché la persona alla guida non abbia impresso una direzione al volante, ma perché la deviazione era necessitata. Il guidatore non ha deciso di cambiare strada, ha semplicemente seguito l'inevitabile modifica della realtà dei fatti. Questo argomento dell'irruzione della verità e della falsità in senso oggettivo merita risposta più articolata, ragion per cui si tornerà sul punto.

In terzo luogo, si mette alla prova di quanto ricostruito sopra un elenco di alcuni elementi distintivi della propaganda governativa prendendo spunto da un caso celebre ma che di nuovo richiede di sospendere la valutazione valoriale<sup>137</sup>. Si applicano i punti<sup>138</sup> al caso del coronavirus.

1. *Propagandist must have access to intelligence concerning events and public opinion*: questo punto si può ritenere soddisfatto, sotto ogni aspetto: a disposizione del Governo e di tutti i pubblici poteri vi sono state informazioni sia riguardo alla pandemia, sia riguardo alla pubblica opinione. Anche il grande pubblico ha avuto informazioni e persino informazioni di sondaggi sull'opinione pubblica e sul gradimento delle azioni governative. Non vi sono dubbi che il Governo abbia avuto accesso anche a informazioni di *intelligence* in senso stretto, cioè riservate, e che ne abbia fatto uso attento<sup>139</sup>.

2. *Propaganda must be planned and executed by only one authority*: si sono visti all'opera più soggetti. Stato (Governo e Presidente della Repubblica), Regioni, UE. È un dato di fatto,

---

<sup>137</sup> L. W. DOBB, *Goebbel's principles of propaganda*, in *The public opinion Quarterly*, vol. 14, n. 3, 1950, pp. 419 ss.

<sup>138</sup> I punti elencati nell'opera citata alla nota che precede sono più di quelli che qui si commentano. Non si sono riportati alcuni punti che sono relativi a una situazione di guerra con un nemico in senso tradizionale (4. Propaganda must affect the enemy's policy and actions; 8. The purpose, content, and effectiveness of enemy propaganda; the strength and effects of an expose'; and the nature of current propaganda campaigns determine whether enemy propaganda should be ignored or refuted; 9. Credibility, intelligence, and the possible effects of communicating determine whether propaganda materials should be censored; 10. Material from enemy propaganda may be utilized in operations when it helps diminish that enemy's prestige or lends support to the propagandist's own objective; 11. Black rather than white propaganda must be employed when the latter is less credible or produces undesirable effects; 18. Propaganda must facilitate the displacement of aggression by specifying the targets for hatred; 19. Propaganda cannot immediately affect strong counter-tendencies; instead it must offer some form of action or diversion, or both) e non si sono commentati alcuni punti sin troppo evidenti (3. The Propaganda consequences of an action must be considered in planning that action; 5. Declassified, operational information must be available to implement a propaganda campaign; 12. Propaganda may be facilitated by leaders with prestige; 15. Propaganda to the home front must prevent the raising of false hopes which can be blasted by future events).

<sup>139</sup> Nella ricostruzione sopra effettuata si sono visti casi in cui alcune notizie potevano arrivare soltanto dai servizi di informazione e sicurezza.

però, che vi è stato un sostanziale accentramento. La conferenza stampa quotidiana della protezione civile è diventata dal primo giorno di istituzione la forma ufficiale di conoscenza dei dati. È vero che anche le Regioni hanno aperto punti stampa e calendarizzato conferenze stampa quotidiane ma l'attenzione è sempre stata sul livello nazionale. La polemica che ha accompagnato la ripartizione dei poteri tra enti ne è la riprova più evidente.

*6. to be perceived, propaganda must evoke the interest of an audience and must be transmitted through an attention-getting communication medium.* Si è visto che questo requisito è stato ampiamente soddisfatto. Nessuno di coloro che hanno vissuto consapevolmente i mesi dell'epidemia potrà dimenticarne l'impatto sulla propria esistenza.

*7. Credibility alone must determine whether propaganda output should be true or false*<sup>140</sup>. Sono diversi gli aspetti invocabili per dimostrare che ciò sia avvenuto: la comunicazione riguardante i numeri della pandemia (casi, ricoveri, decessi, ecc.) è stata centralizzata; la narrazione delle cause e delle risposte è stata addirittura fissata da una legge.

*13. Propaganda must be carefully timed.* Sulla pianificazione degli interventi si può ragionare sia a livello macro che a livello micro. Il Governo è stato attentissimo, e per questo anche criticato, nel comunicare le decisioni agli orari di massimo ascolto televisivo o solo su *facebook*<sup>141</sup>. Dal punto di vista più ampio, si è visto come anche il Presidente della Repubblica e le istituzioni comunitarie siano intervenute il più possibile tempestivamente quando lo ritenevano necessario.

*14. Propaganda must label events and people with distinctive phases or slogans.* Le campagne “io resto a casa”, “andrà tutto bene”, “insieme ce la possiamo fare” sono esempi perfetti di slogan, le “fasi” sono state disciplinate esattamente con questo nome, includendo un numero ordinale (e, come noto, nel seguito della gestione, dall'autunno 2020 è tornata poi la divisione in “zone” colorate del territorio nazionale). Si aggiunga il decreto soprannominato “cura-Italia”, la retorica sulla “responsabilità” (o “irresponsabilità”) degli italiani ed il quadro di fasi e slogan comunicativi è ben impostato.

Su questo punto la dottrina aggiunge una serie di caratteristiche. *A) they must evoke desired responses which the audience previously possesses; B) they must be capable of being easily learned; C) they must be utilized again and again, but only in appropriate situations; D) they must be boomerang-proof.*

L'unico segno di difetto non a prova di boomerang di uno slogan è stata la precoce conversione dello slogan “andrà tutto bene” in “andrà tutto all'asta”, esposto dagli operatori

---

<sup>140</sup> L. W. DOBB, *Goebbels' principles*, cit., precisa: «Goebbels' moral position in the diary was straightforward: he told the truth, his enemies told lies», p. 428.

<sup>141</sup> *Coronavirus, Conte: pioggia di critiche al premier Conte per la diretta facebook*, in *ilmessaggero.it*, 23 marzo 2020; *Italia Viva critica Conte: “Perché messaggio alla nazione su Facebook?”*, in *adnkronos.com*, 22 marzo 2020.



economici in difficoltà per le chiusure. Gli altri slogan sono stati oggetto di ironia, soprattutto sui social<sup>142</sup>, ma senza stravolgimenti che ne abbiano minato la credibilità. Alcune campagne comunicative si sono rivelate errate: tra queste la rassicurazione (con relativi spot) antecedente il 22 febbraio e gli hashtag delle città che non si fermano.

*16. propaganda to the home front must create an optimum anxiety level.* Si tratta di un requisito elementare poiché «too much anxiety could produce panic and demoralization, too little could lead to complacency and inactivity»<sup>143</sup>. Il punto scriminante è stato proprio nei giorni in cui dalla rassicurazione di un'epidemia che si diceva non circolante si è passati alla chiusura totale di tutte le attività economiche e sociali. In quei giorni il Governo ha dovuto lavorare moltissimo sul piano comunicativo per bilanciare il livello ottimale d'ansia. L'attivismo mediatico del Presidente del Consiglio, la retorica dell'“insieme ce la faremo” e la capillare diffusione di immagini che non si sono ricordate né commentate, in quanto non nella disponibilità delle istituzioni, cioè i canti sui balconi e la retorica degli operatori sanitari “eroi” della pandemia, hanno portato a contenere in livelli ottimali uno stato di agitazione che era già sfociato in episodi di tensione, quantomeno nella forma delle corse al supermercato<sup>144</sup>.

Anche un evento shockante come la fila di camion militari carichi di bare nelle vie di Bergamo non è stato interpretato – *absit iniuria verbis* – come un difetto organizzativo o come una conseguenza del blocco delle attività imposto dal Governo, cosa che avrebbe valso a criticare l'operato delle istituzioni e creare così una ragione di scandalo piuttosto che di commozione. Nessun mezzo di comunicazione si è domandato perché non fossero state utilizzate le normali auto dei servizi funebri privati né perché si fossero accumulate così tante salme<sup>145</sup>.

*Ancora: 17. Propaganda to the home front must diminish the impact of frustration.* Ciò può avvenire in due modi: *A inevitable frustrations must be anticipated; B Inevitable frustrations must be placed in perspective.* L'anticipazione della frustrazione è stata ben gestita nella comunicazione della “fase 2” sopra accennata: inevitabile pensare che vi sarebbero state proteste per il rinvio delle aperture, ed ecco il ricorso alle decisioni “tecniche” che dipendevano dalla “curva dei contagi” e alla previsione di strumenti economici di aiuto per coloro che effettivamente avessero perso lavoro o fatturato.

In sintesi, seguendo l'elenco proposto dalla dottrina, si possono trovare molti punti che possono essere applicati al caso che qui interessa.

---

<sup>142</sup> Ad esempio, la frase: «la fase 2 è come la fase 1 ma con le maniche corte», in riferimento congiunto al progredire meteorologico della primavera e al rinvio da aprile a maggio della riapertura di cui si è dato conto.

<sup>143</sup> L. W. DOBB, *Goebbel's principles*, cit., p. 438.

<sup>144</sup> V. nota 39 del presente scritto.

<sup>145</sup> L'unica risposta desumibile dalle notizie è che il numero altissimo di decessi abbia reso necessario l'intervento dell'esercito in aiuto (ma non in sostituzione) dei privati.

### 3.3. Propaganda e azione istituzionale

Poiché, come si è detto, non è conferente opporre che “il Governo non poteva fare altro in questa situazione” né che “il Governo ha fatto bene a fare ciò che ha fatto”, non perché queste affermazioni siano vere o false in sé, ma semplicemente perché confondono i piani; bisogna domandarsi innanzitutto se si è dimostrato il punto centrale dell’analisi che si sta svolgendo.

Durante lo scoppio della pandemia da Covid19 le istituzioni italiane (ed europee, per quanto accennato) hanno svolto opera di propaganda?

Se si condividono le osservazioni e le argomentazioni sopra esposte, la risposta è positiva. Vi è stata manipolazione non solo dei comportamenti dei consociati tramite l’emanazione di norme giuridiche vincolanti, bensì, e in misura notevole, vi è stato influsso sui pensieri. Le istituzioni hanno creato una rappresentazione dei fatti, una “narrazione” volta a manipolare le convinzioni dei medesimi consociati<sup>146</sup>.

La propaganda ha influito a più livelli: in primo luogo, ha presentato la situazione al pubblico. Dalle informative parlamentari ai dati giornalieri in conferenza stampa, dagli intendimenti delle istituzioni per il futuro prossimo e per il futuro della nazione, tutto è passato attraverso comunicazioni istituzionali.

In secondo luogo, la propaganda ha presentato la risposta governativa all’emergenza e ha fatto tutto il possibile per far aderire a questa: la massiccia e riuscita campagna che si è descritta, dal rassicurare la popolazione sul virus che non circolava a rendere prudente e graduale la ripresa delle attività c’è tutto il peso dell’intervento di norme e di comunicazione volte a condizionare il comportamento e i pensieri dei consociati secondo gli obiettivi desiderati dalle istituzioni.

In terzo luogo, la propaganda ha contribuito a costruire un ricordo collettivo e una condivisione dei sentimenti: l’opera del Presidente della Repubblica e il contenuto della stessa l. 35/2021 depongono in tale senso<sup>147</sup>.

---

<sup>146</sup> M. CACCIOTTO, *Storytelling e politica. Un binomio vincente?*, in *Comunicazione Politica*, 3/2011, p. 350, «una storia efficace parte dalla comprensione che la mente e il sistema di pensiero umano funzionano in modo narrativo. Ogni storia è organizzata, infatti, attorno al desiderio di un attore di promuovere e perseguire un obiettivo malgrado gli ostacoli e in virtù delle pianificazioni elaborate per rimuoverli».

<sup>147</sup> Posto che «l’arte e la scienza sono libere e libero ne è l’insegnamento», ci si domanda quale scuola, pur seguendo una notizia diffusa dal Wall Street Journal su informazioni dell’intelligence statunitense, possa dedicare la giornata a riflessioni sulla tesi tale per cui: *Covid, “3 virologi a Wuhan malati in autunno 2019”*, in *adnkronos.com*, 24 maggio 2021; tesi peraltro smentita da fonti ufficiali cinesi, *La Cina smentisce: i ricercatori di Wuhan mai ammalati di Covid*, in *www.askanews.it*, 25 maggio 2021 (ma a questo, volendo, si può opporre l’opinione del Presidente statunitense citata alla nota 65). Oppure possa mettere in discussione l’origine naturale del virus stesso: *Coronavirus, il nobel Montagnier: «Manipolato in laboratorio e rilasciato a Wuhan per sbaglio»*, in *Il Manifesto*, 18 aprile 2020; *Fauci: “non sono convinto dell’origine naturale del Covid”*, in *www.ansa.it*, 24 maggio 2021; REDAZIONE BRUXELLES, *“Lasciateci indagare sull’origine del Covid”, l’appello dei biologi sulla rivista Science*, in *europa.today.it*, 16 maggio 2021. Le ragioni che rendono del tutto improbabile uno scostamento dalla narrazione ufficiale sono, tutto sommato, semplici, come osserva A. PUGIOTTO, *Quando (e perché) la memoria*, cit., p. 14: «la memoria prescritta per legge, al contrario, sortisce effetti di standardizzazione del passato: la

Ci si potrebbe domandare se si può parlare di propaganda anche in assenza delle condizioni descritte nel paragrafo precedente. Cioè di un nemico, di una manipolazione della realtà, di elementi tratti da una condizione di contrasto (se non di guerra guerreggiata). Questa obiezione ha diversi possibili piani di analisi: da un lato, potrebbe servire per contestare il verificarsi dell'azione propagandistica; dall'altro potrebbe contestare il carattere della propaganda.

Quanto al primo aspetto, chi volesse argomentare che le condizioni sopra ricordate non colgono nel segno dovrebbe convenire che la mancanza è da ascrivere alla dottrina citata, e non all'assenza di un problema nel circuito della comunicazione istituzionale. Si è definita in principio la propaganda come un'azione di convincimento. Individuare un nemico o usare metafore belliche è una forma di convincimento non meno che individuare un amico o promuovere un obiettivo. Si tratta di due lati della stessa medaglia, in cui l'inversione non sposta i punti fondamentali<sup>148</sup>.

Ne consegue che contestare i punti sopra esposti non invalida del tutto il ragionamento, bensì ne mette in difficoltà (ma spetta a chi sostiene tale tesi argomentare in tal senso) una dimostrazione fondata sull'autorità di parte della dottrina citata.

Ed è in questo modo che uno studioso della propaganda al di fuori del diritto può osservare che «la manipolazione consapevole ed intelligente delle opinioni e delle abitudini delle masse svolge un ruolo importante in una società democratica, coloro i quali padroneggiano questo dispositivo sociale costituiscono un potere invisibile che dirige veramente il paese. Noi siamo in gran parte governati da uomini di cui ignoriamo tutto, ma che sono in grado di plasmare la nostra mentalità, orientare i nostri gusti, suggerirci cosa pensare»<sup>149</sup>.

Dal punto di vista della comunicazione si può pensare che questi governanti non debbano essere occulti, bensì che siano coloro che hanno potere decisionale, o leadership. «La stessa leadership – nella sua progressiva affermazione di vero referente della rappresentanza democratica, di guida ed interprete diretto degli interessi collettivi e dei valori identitari – trova in questo nuovo contesto non solo il terreno di coltura per la sua trasformazione in senso post-moderno, ma alimenta l'intreccio tra opinione pubblica e comunicazione politica come nuova forma di agire politico tipico della leadership stessa»<sup>150</sup>. «Da qui anche lo slittamento semantico della nozione stessa di opinione pubblica: da “tribunale incorruttibile”, come definito alle

---

canonizzazione dell'evento ricordato, sottratto così all'analisi critica ed alla possibilità di percorsi interpretativi alternativi».

<sup>148</sup> G.C. CHESTERTON, in *Christmas and disarmament*, in *Illustrated London News*, 14 gennaio 1911, scrive: «un vero soldato non combatte perché ha davanti qualcosa che odia. Combatte perché ha dietro di sé qualcosa che ama».

<sup>149</sup> Con queste parole si apre il fondamentale saggio di E.L. BERNAYS, *Propaganda. Della manipolazione dell'opinione pubblica in democrazia*, Milano, Lupetti, 2008, p. 25.

<sup>150</sup> G. GROSSI, *Opinione pubblica e comunicazione politica. Il legame sociale rivisitato*, in *Comunicazione politica* 1/2009, p. 48.

origini, e “principio di terzietà” che tutela l’interesse generale ed esercita il controllo sul potere, a “posta in gioco” della competizione democratica<sup>151</sup>.

È, a questo punto, possibile condurre a sintesi gli elementi: vi è stata una massiccia campagna propagandistica da parte delle istituzioni e da parte del Governo in particolare, con l’apporto unanime di mezzi di comunicazione, *social network*<sup>152</sup>, con la spendita personale di volti noti, dello sport<sup>153</sup> e di artisti<sup>154</sup>. È stata utilizzata con consapevolezza, completezza<sup>155</sup>, abilità comunicativa e ha portato senza dubbio al raggiungimento di importanti risultati<sup>156</sup>.

Da questa conclusione discende un importante corollario: è ragionevole ipotizzare che anche la gestione successiva dell’emergenza pandemica, che non si è descritta nei dettagli cronachistici, rappresenti un’opera di propaganda. Se la dimostrazione è metodologicamente valida, si può attribuire carattere di manipolazione anche alla successiva azione governativa, che si è protratta fino al febbraio 2021 e che ha raccontato della “seconda” e poi della “terza ondata”. E il discorso si ferma solo in coerenza con l’impostazione metodologica e temporale, poiché al Governo Conte 2 è succeduto, con stile comunicativo (e composizione) solo parzialmente difforme il Governo Draghi, la cui azione esce dai propositi temporali che ci si è imposti ma che offre ulteriori e coerenti spunti metodologici.

---

<sup>151</sup> G. GROSSI, *Opinione pubblica*, cit., p. 49. Sono quasi le stesse parole utilizzate altrove per il tema più specifico della memoria: «la sociologia che ha specificamente studiato la categoria di “memoria collettiva” dimostra come questa sia sempre la risultante della forza (o delle forze) politiche dominanti, frutto di una dinamica conflittuale tra interessi contrapposti, e che la sua continua ristrutturazione ha poco a che fare con il passato, mentre ha molto a che fare con il presente. La memoria collettiva, dunque, non è un dato bensì “una posta in gioco” ed il suo uso strumentale altro non è che “una consapevole e programmatica prosecuzione della politica con altri mezzi”», A. PUGIOTTO, *Quando (e perché)*, cit., p. 21.

<sup>152</sup> A. TRIPODI, *Covid e fake news, in un anno rimossi 22.400 tweet. E ora Twitter vigilerà anche sui vaccini*, in *ilsole24ore.com*, 8 aprile 2021 in cui si dice che Twitter continua «a intervenire sulla circolazione di affermazioni fuorvianti sul Covid che contraddicono direttamente le autorità sanitarie» e che da ora in poi «aiuterà gli utenti a trovare informazioni verificate e autorevoli anche sui vaccini». Tra i messaggi bloccati anche quello di un utente che sarà poi bannato, ma che non poteva certo dirsi non parte delle “autorità”: *Usa, Twitter censura Trump per il paragone tra Covid e influenza*, in *tgcom24.mediaset.it*, 6 ottobre 2020. *Coronavirus: Facebook, rimossi 7 mln di post con fake news*, in *ansa.it*, 12 agosto 2020.

<sup>153</sup> È il caso di *#distantimauniti*. *Campagna istituzionale di sensibilizzazione del mondo dello sport*, in *www.salute.gov.it*, 15 marzo 2020.

<sup>154</sup> Come riportato in riferimento alle note 79, 80 e 84. In generale sulla pressione politica attraverso le canzoni S. MINUCCI, *Il rock «umanitario»: la musica che fa politica. Live Aid e Live 8 come strumenti di politica internazionale*, in *Comunicazione politica*, 3/2009 pp. 451 ss.

<sup>155</sup> Meriterebbe un’analisi specifica la “nudge theory”, o teoria del pungolo, descrizione sintetica di tutte quelle tecniche che guidano le scelte pur in un sistema in cui non vi sono vincoli ed obblighi specifici. C.R. SUSTEIN, *Why nudge? The politics of liberarian paternalism*, Yale university press, 2014; M. KOSTERS, J. VAN DER HEIJDEN, *From mechanism to virtue. Evaluating nudge theory*, in *Evaluation*, 3/2015, p. 276 ss. L’obbligo di autocertificazione, ad esempio, previsto dai vari d.p.c.m. era sì soggetto a controllo e possibile sanzione, ma non è impossibile ipotizzare che sia servito (cioè sia stato previsto e voluto) soprattutto per limitare gli spostamenti ancor prima di ogni forma di controllo, in quanto la necessità di mettere nero su bianco una motivazione e prendere un impegno firmando (o tenendosi pronti a firmare) un foglio dotato di ufficialità fosse di spontaneo freno e autolimitazione. Ed è questa la peculiarità della propaganda di ogni tempo, cioè svolgere «una grande educazione del popolo [...] opera di educazione paziente e tranquilla», se non nel tempo, nei modi (cfr. nota 130).

<sup>156</sup> Oltre alla totale metamorfosi della opinione pubblica nell’inverno 2020, non si è avuto traccia dei disordini immaginati a livello ministeriale citati nella nota 11 del presente scritto.

#### 4. Considerazioni di sintesi e questioni aperte.

Il percorso argomentativo finora approntato ha condotto a un risultato preciso. A questo risultato di ricerca fanno seguito molte possibili conclusioni e altrettanti possibili spunti.

Un aspetto che non viene preso in considerazione è quello dell'estensione dei limiti temporali dell'analisi, che si sono fissati con una certa rigidità. Se allo scoppio della pandemia si è riscontrata vera e propria propaganda governativa, è lecito domandarsi se si possa parlare compiutamente – e giuridicamente – di propaganda anche prima e dopo questo preciso momento. *Si parva licet*, aprire il vaso di Pandora della propaganda governativa in un sistema di Stato di diritto e in una democrazia moderna è meritevole di maggiore e migliore approfondimento. In funzione dei limiti temporali dichiarati, non si seguirà questo spunto.

Un ulteriore profilo è quello delle informazioni. Si è visto che le istituzioni (e il Governo in particolare) hanno utilizzato le informazioni per manipolare, anche attraverso lo strumento della produzione di diritto positivo, i comportamenti e le convinzioni dei consociati.

Questo è un aspetto che rimane a valle del processo comunicativo. Ci si può utilmente domandare quali siano state le informazioni collocate a monte. Fuori di metafora montana, sulla base di quali dati e informazioni le istituzioni hanno deciso.

Può essere capitato a chiunque di aver pensato cosa avrebbe fatto lui o lei stessa se si fosse trovato al posto dei decisori politici. È, peraltro, una di quelle questioni che si sono scartate nella costruzione rigorosa della ricerca della propaganda, poiché si è escluso che possano avere rilievo proposizioni ipotetiche del tipo “quali sono o quali sarebbero state le alternative”, pur ammettendo che esistano. Ebbene, un simile ragionamento dà per scontato che il Governo abbia avuto le medesime informazioni di cui disponevano i cittadini. Dà per scontato cioè, che la propaganda abbia funzionato in questo modo, schematicamente descritto: le informazioni sono arrivate paritariamente a tutti i consociati indipendentemente dal loro ruolo e dalle cariche rivestite. Avute le informazioni – che in un sistema democratico significa che le notizie siano state liberamente diffuse, discusse, dibattute, confrontate – il Governo ha preso delle decisioni che hanno influenzato l'opinione pubblica. Da questo momento in poi discendono i risultati di propaganda. E non si è nascosto finora che già identificare questo punto sia stato un risultato di non immediato raggiungimento.

Dunque, come si diceva con linguaggio di ragionamento logico d'altri tempi, ammesso e concesso che vi sia stata propaganda, ha significato credere all'ipotesi di una sostanziale parità informativa tra istituzioni e cittadini? Oppure si può credere che le informazioni circolate nelle istituzioni siano state diverse da quelle comunicate? Quattro spunti problematici sono stati riportati sopra: il primo è relativo ai contenuti dell'audizione alla Camera del Ministro della Salute del 27 gennaio 2020. Alla luce di ciò che sarebbe successo, diverse informazioni rese si

sono dimostrate particolarmente precise e attendibili<sup>157</sup>. L'unico punto dimostratosi largamente inesatto è stato relativo alla diffusione e alla circolazione. È appurato che mentre le istituzioni cercavano il virus negli aeroporti e sui voli dalla Cina, il contagio già circolava nelle Residenze sanitarie assistenziali (in sigla, RSA)<sup>158</sup>. E il Ministro Speranza aveva dichiarato esattamente che gli anziani potevano essere i più propensi a sviluppare la forma grave. Non spetta alla dottrina costituzionale valutare il merito, ma quell'informativa si è dimostrata molto accurata sul piano sanitario, nonostante la narrazione del virus "nuovo" e "sconosciuto"<sup>159</sup>.

Secondo, i Presidenti di Regione hanno dichiarato in almeno un'occasione di essere venuti a sapere dai giornali di decisioni e notizie<sup>160</sup>. Si può ipotizzare una asimmetria informativa tra organi dello Stato e organi della Regione. Asimmetria che non è assurdo ascrivere alle informazioni che solo a livello statale possono giungere dai contatti internazionali del Ministero degli Esteri e dalle forze di difesa, servizi di informazione e sicurezza compresi.

Terzo – per quanto sia un'ipotesi – non si può escludere l'esternazione del commissario Borrelli al principio di aprile 2020 sul fatto che la riapertura conseguente alla fase 2 sarebbe giunta non prima di metà maggio<sup>161</sup>, nonostante il Governo avesse già fissato una data molto più prossima, sia stata giustificata da informazioni riservate, inopportunamente diffuse. Dopo un mese di chiusure, a inizio aprile sembrava faticoso attendere dopo Pasqua per le riaperture: rinviare subito di un altro mese avrebbe forse scatenato proteste<sup>162</sup>.

Il quarto punto lo si pone in fondo all'elenco in quanto ancor più ipotetico. Il Governo era a un passo dalla creazione di una "zona rossa" a Bergamo e in alcuni paesi della provincia bergamasca all'inizio di marzo<sup>163</sup>. Non se ne fece nulla, nonostante lo schieramento di forze, salvo che dopo qualche giorno l'intera Lombardia era zona rossa e poco dopo l'intera Italia. È possibile che il Governo abbia rinunciato alla creazione di una piccola zona rossa limitata poiché

---

<sup>157</sup> Cfr. par. 2.2, del presente scritto.

<sup>158</sup> E forse altrove: *Covid in Italia già da settembre 2019, lo dice uno studio dell'Istituto dei tumori di Milano*, in *ansa.it*, 15 novembre 2020.

<sup>159</sup> Secondo fonti giornalistiche, vi sarebbe stato un piano secretato denominato "scenari di diffusione di 2019-NCOV in Italia e impatto sul servizio sanitario, in caso il virus non possa essere contenuto localmente", rintracciabile in seguito sul sito ufficiale [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it), che avrebbe avvisato il Governo degli effetti della pandemia. La "vecchia" denominazione del virus indica che lo studio è stato redatto prima dell'11 febbraio. Secondo le medesime fonti, sarebbe stato presentato il 12 febbraio. G. DE LORENZO, A. INDINI, *Speranza vide il piano segreto: ecco le prove che inchiodano il ministro*, in *ilgiornale.it*, 16 dicembre 2020. Si è già dimostrato che le informazioni rese a fine gennaio in Parlamento contenevano elementi di interesse maggiore, per quanto qui attiene.

<sup>160</sup> V. nota 75, del presente scritto.

<sup>161</sup> V. nota 119, del presente scritto.

<sup>162</sup> Non si può nemmeno escludere, pur con la prudenza riservata a ipotesi non verificabili, che – in contesto diverso che non si è descritto – le date delle riaperture dell'anno 2021 dopo la "terza ondata" non siano state condizionate dalle proteste di piazza che iniziavano a verificarsi. *Covid-19, protesta per le riaperture da Nord a Sud. Tensione davanti al Parlamento*, in *rainews.it*, 6 aprile 2021.

<sup>163</sup> V. nota 66, del presente scritto.

informazioni (a tutta evidenza non comunicate al pubblico, tantomeno in quel momento<sup>164</sup>) lo facevano già apparire un provvedimento superfluo? Nel contempo, comunicare che sarebbe stata intenzione del Governo rendere zona rossa l'intera Lombardia entro pochi giorni avrebbe avuto – come ha avuto, con la fuga di notizie del giorno 7 – effetti controproducenti.

I limiti temporali imposti precludono l'analisi del comportamento delle medesime persone fisiche e delle medesime cariche istituzionali riguardo la cd. seconda ondata, la recrudescenza autunnale del 2020, slogan quali “chiudiamo a novembre per salvare il Natale”<sup>165</sup>, la retorica dell’“ultimo sforzo”<sup>166</sup>, la misura del coprifuoco<sup>167</sup> e così via. Rimuovere i limiti temporali che si sono dati qui aggraverebbe la ricostruzione accurata di comunicazione e comportamento delle istituzioni – aspetti che hanno impegnato lungamente le pagine che precedono – ma che non spostano il piano metodologico. Se di propaganda si può parlare nella primavera del 2020, identica azione propagandistica si è protratta nell'autunno dello stesso anno. Vi sono alcune diversità, tra cui il fatto che era terminato l’“effetto sorpresa”, quello shock sociale iniziale che ha permesso di chiudere letteralmente in casa la totalità dei cittadini italiani senza mettere in discussione l'ordine sociale (poiché un simile provvedimento in altro contesto sarebbe risultato senza ombra di dubbio letteralmente impensabile).

Come si vede, queste considerazioni aprono a ulteriori problemi che meriterebbero altrettanto se non più spazio di quello finora dedicato.

In ogni caso, se anche solo uno dei casi portati fosse convincente, se davvero si verificasse che il Governo aveva informazioni ulteriori che hanno guidato le sue scelte e tali informazioni non erano in possesso della generalità dei consociati, il significato della manipolazione dell'opinione pubblica sarebbe molto diverso. Andrebbe, cioè, a verificare quanto si è riportato<sup>168</sup>, verificando l'ipotesi della dottrina di una campagna propagandistica che non manipola solo la percezione della realtà, bensì manipola la realtà.

Alcuni elementi già richiamati sopra pongono degli interrogativi di fatto che meritano di essere esplorati anche in diritto. Se si ipotizzasse che il Presidente del Consiglio e il Ministro della Salute hanno rassicurato la popolazione parlando di un Paese prontissimo e di basso rischio di contagio quando sapevano che non era così; che le chiusure di singoli paesi o zone erano inutili

---

<sup>164</sup> Sempre secondo fonti giornalistiche, «il 7 marzo arriva il verbale di revisione del Comitato [Tecnico Scientifico del Ministero della Salute], che richiede una chiusura più ampia a causa dell'impennata del numero di casi» M. CELIBERTI, *Mancata zona rossa Alzano e Nembro, la difesa di Conte davanti ai pm*, in *www.theitaliantimes.it*, 13 giugno 2020. Si tratta, puntualmente, di una notizia arrivata (in seguito all'indagine della Procura) mesi dopo i fatti

<sup>165</sup> REDAZIONE, *Covid: nuovo Dpcm firmato da Conte, in vigore da oggi. Il premier: “misure per un Natale sereno”*, in *ansa.it*, 26 ottobre 2020.

<sup>166</sup> G. MAGGIO, *Covid, Speranza in Parlamento sul dpcm: “Alziamo il livello di guardia, serve un ultimo sforzo”*, in *lastampa.it*, 6 ottobre 2020; *Roberto Speranza e “l'ultimo sacrificio”: coronavirus, un anno di promesse non mantenute*, in *liberoquotidiano.it*, 22 marzo 2021.

<sup>167</sup> Previsto dal 6 novembre 2020.

<sup>168</sup> Par. 3.2, del presente scritto.

in quanto il virus già circolava e una chiusura tardiva e parziale non poteva arrestare una circolazione capillare già in atto; che le riaperture erano già decise per una data molto lontana ma che l'annuncio avrebbe dovuto essere graduale per non scontentare la popolazione; e così via ipotizzando, il giurista attento alle istituzioni non può evitare di domandarsi se e a quali condizioni sia lecito al Governo mentire al popolo sapendo di farlo<sup>169</sup>.

Realizzare, cioè, quella negazione o manipolazione della realtà tale per cui persino la manipolazione delle opinioni è una conseguenza di carattere secondario. E, per certo, ragionare in questo modo fa diventare autenticamente marginale tutto il profilo giuridico, in quanto si dovrebbe concludere che lo strumento della produzione di norme sia stato totalmente subordinato ad un piano di comunicazione e manipolazione dell'opinione pubblica in cui informazioni, comunicazioni, ordini (di qualsiasi tipologia formale, tra cui anche quelli giuridici) siano stati integrati in un più ampio piano. Un diritto, in altri termini e più espliciti – persino non facili da esporre, in quanto contrastano con l'uso che se ne fa nella scienza giuridica – mera componente della propaganda governativa. Prospettiva particolarmente problematica nel momento in cui si parte da una differenza profonda e non superabile tra un sistema fondato sulla democrazia e un sistema fondato su una forma di Stato autocratica o totalitaria. Differenza che, al contrario, alla prova delle argomentazioni fin qui svolte non risulta presente<sup>170</sup>.

Restano, in conclusione, molteplici questioni aperte: ciascuna di esse merita approfondimento specifico e dedicato, anche sotto il profilo sistematico. Quanto fin qui osservato dimostra semplicemente ciò che si sapeva già, ovvero che diritto e società sono strettamente legati, indipendentemente dalla visione dei rapporti reciproci. L'opinione pubblica è un elemento molto importante nella costruzione di ciò che va sotto il nome generale di società e, considerato lo sviluppo delle tecnologie di comunicazione di massa, si può dire conosciuto e studiato. Pertanto, non costituisce novità (né sul piano storico, né su quello giuridico, né su quello sociologico) sostenere che vi sia un collegamento tra l'evoluzione reciproca del diritto e dell'opinione pubblica. Anche semplicemente a livello manualistico, si riconosce che «la coscienza sociale è, sì, fuori dalla legge positiva ma non fuori del diritto positivo, perché la legge positiva, l'ordinamento normativo, è solo una parte del diritto positivo: c'è [...] una realtà

---

<sup>169</sup> In subordine, si prenda in considerazione l'ipotesi tale per cui il Governo non abbia mentito con dolo, bensì abbia semplicemente utilizzato male le informazioni o abbia sbagliato le valutazioni. Se, per fare solo un esempio, il Ministro Speranza e con lui i tecnici pensassero in perfetta buona fede che il rischio di circolazione del virus in Europa e in Italia era "basso". Eppure, al di là dei problemi morali, sembra difficile distinguere tra inganno deliberato e convinzione errata: v. nota 132.

<sup>170</sup> Il maggiore inciampo della politica comunicativa del Governo si è verificato l'8 marzo, con la diffusione della bozza di d.p.c.m. che ha provocato partenze nella notte dalla Lombardia. Peraltro, non si è trattato di un effetto della libera informazione data dalla stampa, bensì di una autentica fuga di notizie tramite comunicazione interpersonale, favorita dai sistemi di messaggistica.



sociale che integra l'ordinamento normativo. Il diritto nel suo insieme riceve effettività, piena positività, dalla società che lo osserva e dalla coscienza sociale in cui risiede il principio di questa osservanza»<sup>171</sup>.

Più problematico è, invece, pensare che la coscienza sociale, che si può benissimo intendere come sostanziale sinonimo di opinione pubblica, sia nella disponibilità dello stesso soggetto che emana le norme giuridiche vincolanti. E non è un *lapsus calami* indicare questo soggetto massimamente nel Governo, il quale nella pandemia non è stato “esecutivo”, nel senso di braccio operativo di decisioni prese altrove (tipicamente nel Parlamento) bensì “direttivo”. Anzi, come si è visto sono stati pochi i ministri davvero in evidenza dal punto di vista comunicativo: ben più di molti ministri hanno comunicato i commissari straordinari governativi.

Il problema della propaganda è più di costruzione delle singole parti del discorso che di analisi di ciascuna. Nessuna categoria necessita di ripensamento: non ritenere che al Governo spetti pianificare politiche; che al Presidente della Repubblica spetti rappresentare (e difendere) l'unità nazionale; che le istituzioni europee abbiano bisogno di legittimazione e la ricerchino; che il Parlamento approvi leggi con le quali non si disciplinano semplicemente comportamenti esteriori bensì con le quali si richiedano adesioni di volontà; che il diritto dipenda dalla volontà del soggetto che pone le norme e che questa volontà dipenda a sua volta da convinzioni, informazioni, obiettivi.

In questo senso, tutte le difficoltà argomentative che si è sono affrontate nel collocare la propaganda sono superabili in quanto connaturate a quello stesso sistema che ben si conosce e si studia; d'altra parte è problematico concludere che la libertà di pensiero (che non è la libertà di espressione del pensiero) sia condizionabile da parte di istituzioni e a maggior ragione di istituzioni rappresentative democratiche.

---

<sup>171</sup> G. CARCATERRA, *Presupposti e strumenti della scienza giuridica*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 67.