

Covid, azione pubblica e crisi della contemporaneità

Primato o declino della politica?

a cura di

Andrea Millefiorini e Giulio Moini



Collana Materiali e documenti 81

SCIENZE SOCIALI

Covid, azione pubblica e crisi della contemporaneità

Primato o declino della politica?

a cura di

Andrea Millefiorini e Giulio Moini



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE

2022

Copyright © 2022

Sapienza Università Editrice

Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

www.editricesapienza.it

editrice.sapienza@uniroma1.it

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420

ISBN 978-88-9377-211-2

DOI 10.13133/9788893772112

Pubblicato nel mese di aprile 2022



Quest'opera è distribuita
con licenza Creative Commons 3.0 IT
diffusa in modalità *open access*.

In copertina: foto di Tim Hüfner (Unsplash)

Indice

Introduzione	7
<i>Andrea Millefiorini e Giulio Moini</i>	

PARTE I – LA CRISI DI LEGITTIMITÀ DEI PARADIGMI DELL’AZIONE PUBBLICA

1. Politica e crisi economico-sociali di inizio millennio. Lo scenario in Italia	15
<i>Andrea Millefiorini e Giulio Moini</i>	
2. Gli impatti diseguali della pandemia di Covid-19: società del rischio e sociabilità coloniale	29
<i>Giuseppe Ricotta</i>	
3. La governance urbana transnazionale di fronte alla crisi Covid-19: il caso dell’ <i>International Urban Cooperation</i> <i>Programme</i> dell’Unione europea	43
<i>Ernesto d’Albergo, Tommaso Fasciani e Federica Rossi</i>	
4. Nulla sarà più come prima? Azione pubblica post-Covid nei discorsi di un free market think tank	61
<i>Edoardo Esposto e Francesca Serafini</i>	

PARTE II – I SAPERI ESPERTI E LA DECISIONE POLITICA NELL’EMERGENZA

5. “Deve esserci una finestra che posso aprire senza rimanere accecato”.	
Reinventare comunità scientifiche allargate	83
<i>Davide Caselli</i>	

6. Il rapporto tra decisori politici ed esperti in Italia durante i primi mesi della pandemia. Un'indagine esplorativa 101
Fiorella Vinci
7. Alle radici della crisi democratica: tra disuguaglianze sociali e derive identitarie 117
Vito Marcelletti

PARTE III – LA CRISI MIGRATORIA COME LABORATORIO
DELLA GOVERNANCE EMERGENZIALE

8. Razzializzare la pandemia: verso il nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo 135
Mariafrancesca D'Agostino e Francesco Raniolo
9. L'evoluzione dei discorsi "esperti" della destra sovranista e identitaria: dalla crisi migratoria a quella pandemica 155
Francesca Messineo

PARTE IV – LA GESTIONE DELLE CRISI NELL'AZIONE PUBBLICA

10. Una pandemia di protocolli: governare attraverso dispositivi tecnico-amministrativi 175
Enrico Gargiulo
11. Il lavoro agile nella PA come "nuova normalità" dopo la crisi pandemica. L'esperienza dell'Agenzia delle Entrate 191
Laura Franceschetti
12. Saperi esperti e governance locale del cibo. Trasferire soluzioni di policy nella crisi pandemica 205
Giorgio Giovanelli
13. Le politiche di austerità nel Servizio sanitario nazionale. Il ruolo della governance economica europea (2008-2021) 221
Costanza Galanti
- Autori 239

Introduzione: Covid e politica

Andrea Millefiorini e Giulio Moini

Il 5 gennaio 2022 il governo italiano approva l'obbligo vaccinale per gli over 50 e la notizia viene riportata su molti quotidiani con un titolo enfatico e ricorrente: *Sul Covid decide la politica non la scienza*¹. Qualche giorno prima, il 22 dicembre 2021, il Presidente del Consiglio durante la tradizionale conferenza stampa di fine anno aveva però dichiarato che «ogni decisione è guidata dai dati, non dalla politica, solo dai dati».

Si tratta solo di un esempio, tra i tanti possibili, della questione di fondo posta al centro di questo volume: la pandemia ci sta mostrando una situazione di primato o declino della politica? La politica in questa fase di emergenza prolungata sta riacquistando centralità rispetto a decisioni pubbliche di vitale importanza, svolgendo la sua funzione di mediazione tra interessi particolari in vista dell'interesse generale, oppure sta conoscendo un progressivo e forse definitivo svuotamento della propria capacità decisionale a favore di saperi esperti, di competenze tecniche e di interessi privati?

Questa domanda ha guidato la riflessione di molti degli autori e delle autrici che prendono parte a questo libro, a partire da un workshop organizzato² a ottobre del 2020 nell'ambito del convegno della Sezione di Sociologia politica dell'Associazione Italiana di Sociologia che si è svolto presso l'Università di Messina.

Il volume non ha la presunzione di rispondere in modo definitivo a questa domanda, ma intende soltanto fornire delle possibili coordinate teorico-concettuali attraverso cui analizzare il primato o il decli-

¹ <https://www.editorialedomani.it/fatti/obbligo-vaccino-50-anni-governo-caos-cgs2fnw8>

² Il titolo del workshop, coordinato dai curatori del volume, era: *Disuguaglianze, diritti, azione pubblica. Primato o declino della politica?*

no della politica contemporanea e offrire una molteplicità di punti di vista – spesso anche divergenti tra le diverse autrici e autori – su tale questione. Entrambi questi elementi poggiano sulla comune convinzione che la politica, nella sua polisemica caratterizzazione, può costituire un oggetto di studio privilegiato per comprendere e interpretare la profonda trasformazione storica che stiamo vivendo. Un oggetto di studio, però, del tutto particolare in considerazione della capacità che l'azione politica ha, o potrebbe avere, nella determinazione degli esiti finali di questa stessa trasformazione.

Da qui un duplice bisogno. Inquadrare storicamente il rapporto tra politica e pandemia nel contesto delle crisi della contemporaneità e cercare un referente empirico per leggere le trasformazioni della politica, che è stato individuato nelle forme e nei contenuti dell'azione pubblica. I diversi capitoli sono raggruppati in quattro sezioni tematiche.

Nella prima si ricostruiscono alcune tendenze evolutive di lungo periodo che consentono di mettere a fuoco in che modo la pandemia possa avere degli impatti sui processi di legittimazione dell'azione pubblica. In questa sezione Andrea Millefiorini e Giulio Moini descrivono come l'azione pubblica sia progressivamente stata sfidata dal primato dei saperi esperti e da quello degli interessi privati e come la pandemia possa accelerare questa tendenza e quali possibili derive possano determinarsi. Giuseppe Ricotta, nel suo capitolo, discute limiti eurocentrici della prospettiva della società del rischio, basata sulle sole trasformazioni in atto nell'Europa occidentale. A questa visione l'autore contrappone una chiave di lettura – tipica del dibattito post-coloniale e decoloniale – poggiata su un'idea di «scienza sociale globale» utile per «cogliere e mettere a fuoco gli elementi di diseguaglianza ed esclusione che stanno operando come fattori decisivi per la comprensione sociologica del fenomeno pandemico» (cfr. *infra*: 32). Ernesto d'Albergo, Tommaso Fasciani e Federica Rossi nel loro capitolo affrontano il tema dei mutamenti della governance urbana trans-nazionale di fronte alla crisi indotta dalla diffusione del Covid, per metterne a fuoco caratteristiche durevoli e cambiamenti e per individuare le variabili che possono aiutare a comprendere continuità e discontinuità nell'azione pubblica condotta su scala urbana. La principale conclusione dell'analisi è che «le risposte date alla crisi Covid-19 dall'UE, dagli Stati europei e da altri Paesi, a partire dall'amministrazione Biden negli USA, stanno introducendo un'innovazione di rilievo rispetto alle reazioni alla crisi precedente, basate sull'austerità, portando sulla scena un'ul-

teriore variegatura del neoliberismo» (cfr. *infra*: 55). Questa conclusione è approfondita nel capitolo di Edoardo Esposito e Francesca Serafini che, attraverso l'analisi discorsiva condotta su una molteplicità di artefatti prodotti da un importante *free-market* think tank italiano, problematizzano in senso critico l'idea secondo la quale "nulla sarà più come prima". Usando in particolare le riflessioni del think tank sulle modalità di produzione e gestione dei vaccini, Esposito e Serafini mostrano chiaramente come nei discorsi pubblici di questo attore si ribadisca «la necessità, nonché la fattibilità, di un "riformismo pro-concorrenziale" che rimuova gli ostacoli al dinamismo imprenditoriale e, perciò, al progresso scientifico» (cfr. *infra*: 77).

La seconda sezione si occupa direttamente del ruolo dei saperi esperti nella gestione della crisi pandemica e si articola in capitoli che mostrano punti di vista differenti e che arrivano a conclusioni tra loro diverse. Davide Caselli analizza la tensione tra "scientizzazione della politica" e "politicizzazione della scienza" in una prospettiva completamente differente, capace di mostrare un'importante alternativa a questa lettura binaria, fondata sull'idea che «la storia di questo anno e mezzo non è solo questa e deve essere raccontata anche per altri aspetti, che guardano e puntano altrove: la costruzione di nuovi spazi di condivisione delle informazioni e di coordinamento delle azioni di risposta all'emergenza, la riemersione di pratiche ed elaborazioni [...] tese alla costruzione collettiva di solidarietà e di sapere [...] e attività di mutualismo che in molte città sono nate per rispondere ai bisogni di base dei cittadini» (cfr. *infra*: 84). Fiorella Vinci, nel suo capitolo, si concentra in particolare sulle modalità attraverso cui è possibile leggere e interpretare la partecipazione degli esperti alla formazione dell'azione pubblica democratica. Analizzando in particolare il ruolo del Comitato Tecnico Scientifico (CTS) e utilizzando la chiave analitica della depoliticizzazione l'autrice arriva alla conclusione secondo cui «il contesto dell'azione pubblica muta, si "trasforma". Per un verso, le forme della depoliticizzazione assumono un movimento a spirale, e sembrano rafforzarsi reciprocamente nei loro meccanismi generativi; per l'altro, emerge il tentativo del CTS di ripoliticizzazione dell'azione pubblica» (cfr. *infra*: 115). Il contributo di Vito Marcelletti completa la sezione mostrando come la complessificazione del rapporto tra decisione politica e saperi esperti possa essere meglio compresa considerando come la transizione tra la fase pre-pandemica e post-pandemica stia attualmente ponendo «un serio problema di tenuta del nostro sistema politico

e mette in discussione quelle che sembravano fino a poco tempo fa le basi civili e culturali della democrazia liberale [...] minacciata nelle sue basi razionali dalla comparsa di un immaginario antipolitico che alimenta nuove forme di reincantamento» (cfr. *infra*: 131).

Nella terza sezione si approfondisce un tema specifico che, troppo spesso, rischia di rimanere in ombra nell'attuale discussione sugli impatti diseguali della pandemia e sulle trasformazioni dei modelli di governance: la gestione della "crisi" migratoria. Mariafrancesca D'Agostino e Francesco Raniolo ricostruiscono con profondità la razzializzazione della pandemia nel quadro degli accordi europei sulle migrazioni e sul diritto di asilo. In particolare, si mette a fuoco l'impatto della pandemia sulle politiche europee in materia di asilo. Il punto di arrivo dell'analisi è tanto efficace quanto preoccupante. Risalta con enorme chiarezza come stia emergendo «un evidente riassetto dell'azione pubblica, sia a livello interno che sovranazionale. Sul primo versante, la "razzializzazione della pandemia" assume il volto di una nuova emergenza che permette al potere politico di convivere con processi di discrezionalità assoluta, tecnocratica, di sospensione e distorsione dei diritti fondamentali, di espansione dell'area della imprevedibilità e della illegalità istituzionale. [...] Sul versante esterno [...] si consolida un disegno che risponde all'assestamento poliarchico della cooperazione tra Stati» (cfr. *infra*: 150). Si tratta di tendenze che alimentano mobilitazioni su base xenofoba e il contributo di Francesca Messineo si pone in continuità con tale questione. Il capitolo si centra sull'analisi dei discorsi pubblici delle destre identitarie e sovraniste a partire dalle proposte del think tank conservatore Gefira, elaborate nel punto di intersezione tra crisi pandemica e crisi migratoria. Si tratta di un'analisi di caso importante perché consente di problematizzare ulteriormente la complessa relazione tra saperi esperti e legittimazione dei discorsi e delle scelte politiche. L'autrice sottolinea con forza «la sovrapposizione tra sapere esperto, politica e senso comune che emerge dai discorsi di Gefira. Il discorso sulle migrazioni cerca di rendere invisibile la propria componente ideologica e politica attraverso l'utilizzo di dati numerici e tecnicismi, ciò determina una forte politicizzazione dell'expertise a cui si accompagna una parziale depoliticizzazione delle attività di advocacy. Questo processo viene fortemente ridimensionato nei discorsi sulla pandemia, in cui emerge il carattere esplicitamente politico delle posizioni espresse, con una netta diminuzione del peso attribuito all'expertise e ai dati numerici» (cfr. *infra*: 169).

Nella quarta e ultima sezione del libro si analizza la gestione della crisi indotta dalla pandemia in diversi ambiti di azione pubblica. Enrico Gargiulo, nel suo capitolo, si concentra sull'utilizzo dei protocolli per la gestione di numerosi aspetti della vita associata. Attraverso un'analisi genealogica di tale strumento l'autore ne ricostruisce le sue funzioni di dispositivo di governo. I protocolli contengono, in modo non direttamente visibile, scelte di fondo rispetto a ciò che viene ritenuto desiderabile per una determinata società. In breve, «la scelta di regolare la vita associata attraverso dispositivi protocollari scritti da esperti e non per mezzo di norme legittimate da attori politici significa depoliticizzare le scelte pubbliche tecnicizzandole. Si tratta di una tendenza preesistente all'attuale fase pandemica [...] che la diffusione del Covid-19 ha nettamente acuito» (cfr. *infra*: 187). Laura Franceschetti approfondisce questa continuità considerando gli impatti della pandemia sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche. L'autrice mostra come, anche in relazione a questo specifico problema, la pandemia abbia funzionato come elemento catalizzatore di tendenze già in atto. Analizzando il caso del ricorso allo *smart working*, con riferimento al caso dell'Agenzia delle Entrate, emerge che l'efficace implementazione del lavoro agile «incontra meno criticità laddove l'organizzazione ha già introiettato e tradotto in prassi operative consolidate questi stessi principi» (cfr. *infra*: 201). Giorgio Giovanelli sposta l'attenzione dall'innovazione amministrativa ai mutamenti dei processi di governance e lo fa con specifico riferimento alle *urban food policies*. In particolare, l'autore riprende il tema del ruolo dei saperi esperti nella costruzione delle soluzioni di policy e della governance di queste stesse soluzioni. L'autore conclude la sua analisi affermando che la «fase pandemica sembra aver rilanciato l'azione degli esperti, e in particolare dei *knowledge networks* (KNET) nella gestione di questioni collettive, quali l'accesso al cibo. La pandemia ha mostrato con forza come il problema della *food security* rappresenti una delle principali vulnerabilità per le popolazioni urbane. Assicurare alle categorie più fragili l'accesso al cibo, garantirne la distribuzione capillare, sostenere i produttori locali, sono state alcune delle sfide a cui i governi locali sono stati chiamati a rispondere in particolare nel periodo della crisi sanitaria» (cfr. *infra*: 216). La sezione si conclude con l'approfondimento condotto da Costanza Galanti sul settore di azione pubblica che è stato, e ancora è, di maggiore rilevanza per affrontare la crisi pandemica: quello sanitario. L'autrice inquadra il tema nella cornice delle politiche di austerità

che hanno interessato il Sistema Sanitario Nazionale del nostro Paese e i processi della governance economica europea che si sono affermati dopo la crisi globale del 2007/2008. Le principali carenze del nostro servizio sanitario (la mancanza di personale sanitario, la debolezza della rete dei servizi territoriali, la debole continuità assistenziale e l'assistenza sociosanitaria) sono state esasperate dalle politiche di austerità e quando la crisi pandemica è esplosa si è mostrata non solo l'assoluta debolezza dei servizi sanitari, ma anche le enormi diseguaglianze che caratterizzano il godimento del diritto alla salute e alla cura in Italia. Una tendenza che Galanti considera difficilmente scalfibile dai contenuti del Piano di Ripresa e Resilienza relativi agli investimenti nella sanità pubblica in considerazione di alcuni aspetti problematici come «la temporaneità della clausola di salvaguardia, l'incertezza circa il ruolo assegnato ai privati nei servizi e circa il tipo di contrattualizzazione del personale sanitario», che «impongono cautela nel parlare di un cambio sostanziale delle politiche sanitarie in un senso che permetta di adempiere appieno alla promessa di universalità del Servizio Sanitario Nazionale» (cfr. *infra*: 235).

La polifonia di voci che caratterizza il libro offre quindi dei primi spunti per ulteriori e più approfondite analisi della attuale fase di trasformazione, su cui vale certamente la pena di continuare a esercitare forme di riflessione collettiva. E questo libro vuole essere solo un primo contributo.

PARTE I

LA CRISI DI LEGITTIMITÀ DEI PARADIGMI DELL'AZIONE PUBBLICA

1. Politica e crisi economico-sociali di inizio millennio. Lo scenario in Italia

Andrea Millefiorini e Giulio Moini

Da circa due decenni la politica italiana sta conoscendo un processo di progressiva erosione e arretramento dal suo ruolo nell'ambito delle funzioni che la storia del Paese le aveva da tempi remoti riconosciuto.

Tale processo avviene su diversi piani: quello, innanzitutto, della capacità di incidere, attraverso scelte e decisioni cogenti, in ambiti nei quali ben sarebbe necessaria e utile una qualche forma di intervento da parte di un potere pubblico. Quello, in secondo luogo e non meno importante, della sua capacità simbolica: il potere politico svolge da sempre questa funzione dando rappresentazione, e quindi visibilità e voce, a quel vasto e variegato insieme di simboli, valori, credenze, ideali, sentimenti, e tutto ciò che in generale è attribuibile alla cultura di un Paese e ancor più alla sua cultura politica. Quello, ancora, della capacità di presa e di persuasione che i leader politici hanno sui cittadini.

Tutto ciò si riflette, inevitabilmente, su di un ultimo piano, il più importante: quello della legittimazione. La politica e i partiti, che ne sono i legittimi titolari, conoscono una ormai latente crisi di legittimazione che si ripercuote su molti e diversi piani del vivere associato.

1.1. Una politica che arretra

I partiti sarebbero ormai, come li ha definiti Ernesto Galli della Loggia, dei "gusci vuoti". Prova ne sia il fatto che sempre più di frequente le istituzioni politiche dello Stato, a cominciare dalla Presidenza del Consiglio, tendono a essere impersonate da figure non politiche, per lo meno per biografia ed esperienza personale pregressa. Negli ultimi otto anni hanno guidato il governo ben due Presidenti del Consiglio

tecnici. Se si considera tutto l'arco della Seconda Repubblica, a partire dai suoi inizi sino a oggi, quattro presidenze del Consiglio sono state ricoperte da tecnici. Sembrerebbe insomma che il ricorso, da parte della politica, a persone prestate alla politica costituisca una pratica che, se dovesse proseguire nei termini, nei modi e nei tempi con i quali è stata sino a oggi applicata, potrebbe preludere a un auto-commissariamento *de facto* della stessa politica per sopraggiunta incapacità nello svolgimento delle proprie funzioni.

Se quelli sopra esposti costituiscono gli elementi di crisi dal lato della *supply-side* della politica, cioè dell'offerta politica, non meno grave è la crisi costituita dal lato della domanda. La tendenza cioè, da parte degli attori sociali, degli interlocutori della politica e, non ultima, dell'opinione pubblica e dei cittadini, a considerare sempre più di frequente la politica come un livello che si può bypassare. Sul piano degli attori sociali, degli interlocutori e degli interessi organizzati, si osserva da tempo la tendenza a farsi portatori diretti di istanze o di azioni senza più la mediazione o l'intermediazione della politica. Si pensi ad esempio a tutto quell'ambito della società civile che produce iniziative volte a dare soluzione a problemi e a questioni che riguardano tutti i cittadini: forme di impegno civico e di cittadinanza attiva, volontariato sociale tendente a sostituirsi a tradizionali funzioni svolte dal sistema di welfare, forme di impegno civile per ottenere – magari per via giudiziario-dibattimentale – cose che non sarebbe possibile ottenere attraverso la tradizionale delega politica. E ciò sia nell'ambito domestico della politica, cioè all'interno dei singoli sistemi politici, sia in ambito internazionale, con le organizzazioni non governative che giocano un ruolo sempre più significativo, e in alcuni casi decisivo, nella risoluzione di questioni aperte. O ancora, si pensi a come il sistema delle relazioni industriali nel nostro Paese abbia da tempo imparato a “fare da sé”, senza attendere una cornice normativa che arriva puntualmente sempre in ritardo (e non è un gioco di parole) rispetto alle impellenti esigenze di rinnovamento del nostro sistema produttivo, sempre più complesso e integrato con le dinamiche globali dell'economia.

A livello di opinione pubblica e di cittadini in generale il quadro peggiora ulteriormente: la questione riguarda il fatto che settori sempre più ampi dell'elettorato non si aspettano più nulla dalla politica. Se fino al tramonto della Prima Repubblica sussisteva già, è vero, una crescente distanza e separazione tra cittadini e classe politica, è pur vero

che tale distanza era prodotta da una base di aspettative di partenza che in qualche modo il cittadino riponeva comunque nella politica. Aspettative disattese che poi, per l'appunto, erano la causa principale del disamoramento degli italiani rispetto ai politici. Oggi invece non solo resta e si amplia sempre più il fossato che separa cittadini e classe politica, ma le ragioni dell'acuirsi di tale distanza non risiedono più in aspettative deluse ma, più semplicemente e drammaticamente, in aspettative ormai completamente assenti.

Gli italiani, in altre parole, sembrano non attribuire più alla politica alcuna capacità, né ripongono più in essa aspettative finalizzate alla risoluzione di problemi di natura personale, familiare, di appartenenza a un qualche gruppo sociale, o di natura sociale *tout court*. La riprova di ciò sta nel progressivo aumento dell'astensionismo elettorale. Se si prendono in considerazione le elezioni politiche, la disaffezione rispetto al voto ha conosciuto negli ultimi due decenni una crescita costante, veloce e incontrastata. Nella Prima Repubblica si recava alle urne, per eleggere i rappresentanti dei due rami del Parlamento, tra l'87% e il 93% degli elettori; nella Seconda Repubblica, cioè nel periodo compreso tra il 1994 e il 2018, quella percentuale è passata dall'87% al 72%. E la tendenza è destinata a mantenersi tale, e dunque a toccare in futuro percentuali presumibilmente ancora più basse. Se poi si prendono in considerazione le elezioni amministrative, quei valori presentano ormai, in diverse occasioni e in diverse aree del Paese, soglie in alcuni casi al di sotto del 50% degli aventi diritto.

Quanto stiamo argomentando non vuole riproporre lo spesso abusato, e comunque non condivisibile, tema di un improbabile "declino" del ruolo dello Stato. Durante la fase più florida ed evidente della globalizzazione – oggi ormai alle nostre spalle se considerata sotto un profilo meramente geopolitico – si potevano infatti leggere o ascoltare affermati accademici che profetizzavano il prossimo avvento della società globale "mondana" dal ruolo degli Stati. Quanto tali ipotesi, ma sarebbe meglio dire visioni, fossero fallaci possiamo constatarlo oggi, alla luce della crisi del 2007-2008, dalla quale l'intero pianeta è uscito solo grazie ai massicci interventi nell'economia da parte degli stati, principalmente rivolti però non a compensare i costi sociali ed economici della crisi stessa, ma a stabilizzare il sistema finanziario e creditizio. Ancora più evidente è il ruolo rilevante giocato dagli stati e nel nostro continente dall'Unione Europea per affrontare la pandemia in corso.

Occorre infatti distinguere. Non è in questione una crisi dello Stato ma è in questione, all'interno degli Stati, una crisi della politica. All'interno di questa, è in questione segnatamente una crisi dei partiti. E nel quadro della crisi dei partiti nelle democrazie occidentali, è in questione una ancor più accentuata e visibile crisi dei partiti nel sistema politico italiano.

1.2. La crisi dei partiti e i possibili scenari politici

L'Italia si trova quindi nuovamente, come in passato già altre volte le accadde, in una situazione che da arretrata rispetto al panorama dei sistemi partitici occidentali appare paradossalmente, adesso, avanzata. Avanzata, beninteso, non sotto una luce di positiva modernizzazione, ma nei termini di uno stato di crisi del sistema partitico che prelude a trasformazioni. In meglio o in peggio al momento non sappiamo né quindi possiamo dire. Sappiamo però che tale trasformazione è già in atto. Essa potrebbe imboccare due possibili strade. Una prima, meno augurabile, e una seconda, forse anch'essa non esaltante ma per lo meno più congrua e auspicabile – o se si vuole meno accidentata – sotto un profilo di evoluzione delle democrazie contemporanee.

La prima ipotesi è quella maggiormente paventata da molti osservatori, analisti e anche qualche accademico. Si tratta in sostanza della parabola ungherese o polacca delle democrazie europee. Un populismo sempre più debordante starebbe soppiantando, o avrebbe già del tutto soppiantato, le tradizionali culture politiche novecentesche. Facilitata da più ampi mutamenti culturali avvenuti in occidente negli ultimi decenni – tramonto delle ideologie, accentuazione del processo di individualizzazione, perdita di efficacia di alcuni tradizionali valori della modernità come le idee di progresso e di solidarietà – la mentalità populista plasmerrebbe ormai classi politiche e opinioni pubbliche in modo talmente pervasivo da piegare a sé la logica e la dinamica del discorso politico e pubblico e quindi, conseguentemente, anche il livello delle scelte e delle decisioni politiche concrete ovvero, in due parole, le politiche pubbliche.

Questa lettura, sebbene corroborata da casi illustri come quello degli Stati Uniti di Donald Trump, rischia però di non esaurire del tutto e in profondità l'analisi e il panorama dello stato attuale della politica nelle democrazie contemporanee e, segnatamente, in quella italiana.

Anche i casi di democrazie che abbiano conosciuto, o che stiano conoscendo, processi di scivolamento verso derive populiste mostrano infatti non solo questo volto, ma anche un altro aspetto non meno rilevante, comune non solo ai casi suddetti ma a tutti gli Stati democratici occidentali avanzati. Stiamo parlando della inarrestabile ascesa dei tecnici e degli scienziati nei palazzi del potere, e della loro sempre più evidente coabitazione con i politici nelle stanze di quei palazzi.

Abbiamo quindi, più realisticamente, la seguente situazione, per lo meno in Italia.

L'ondata populista, pur non essendo ancora terminata, appare almeno assestata su livelli che non sembrano oltrepassabili, per lo meno nel breve periodo. Il Movimento 5 stelle pare aver perso la spinta propulsiva iniziata nel 2013; la Lega si è ormai stabilizzata su percentuali che non superano il 20% e lo stesso può dirsi, almeno per adesso, per Fratelli d'Italia. Certo, se sommati questi tre partiti superano ampiamente la soglia del 50%. Tuttavia, la prova della attuale legislatura ha mostrato alcuni aspetti che non vanno sottovalutati. Vediamo di capire quali sono.

I tre partiti populistici al momento non sono in grado di governare da soli. Ognuno di essi, infatti, si attesta su di una percentuale elettorale che non raggiunge nemmeno la metà dei voti necessari per conquistare una maggioranza per governare.

Cosa ancor più rilevante, i tre partiti non sarebbero probabilmente in grado di governare nemmeno insieme, e non per motivi numerici. Anche qui, la controprova della presente legislatura, quando la Lega di Salvini decise di porre fine al primo governo Conte, mostra quanto la presenza di partiti non populistici sia essenziale per il funzionamento del sistema politico nel suo complesso. E dimostra altresì, sia detto per inciso, quanto la presenza di un *continuum* sinistra-destra nello spettro politico italiano abbia ancora un fondamento e un senso, diversamente da quanto sostenuto da improvvisati apprendisti della politica e della scienza politica.

Resta, è vero, l'ipotesi di un governo dei due partiti di centrodestra, tuttavia anche in questo caso non solo Lega e Fratelli d'Italia non sembrano al momento in grado di raggiungere una maggioranza numerica ma, cosa ben più rilevante, anche qualora lo fossero difficilmente potrebbero governare da soli, e ciò per due motivi: 1) la stabilità di un simile esecutivo sarebbe minata alla base dalle evidenti differenze di orientamento e di posizione su molti e diversi temi di capitale importanza, dal ruolo dello Stato nella gestione delle questioni sociali alla

sua presenza nell'economia, dalla politica estera al tema delle riforme economiche, sociali e istituzionali; 2) la credibilità e l'affidabilità internazionale di una simile compagine sarebbe a tal punto ridotta che, per la intrinseca debolezza attuale del sistema-Italia di garantirsi da solo tale credibilità senza dover ricorrere al supporto di attori politici esterni (Unione Europea e Stati Uniti *in primis*, e non è infatti un caso che almeno uno di questi due partiti cerchi da tempo interlocuzioni con Russia e Cina), un ipotetico governo di questi due partiti non regerebbe certamente alla prova dei mercati.

Altri argomenti, legati come accennavamo più sopra alla sempre più visibile crescita del ruolo dei tecnici in politica, concorrono alla definizione di un quadro più complesso rispetto a quello ipotizzato in prima istanza più sopra e, come detto, da molti ancora oggi accreditato. Nello specifico, le due ondate di crisi che si sono presentate in Italia, quella economica del 2007-2008, che ha sortito i suoi effetti per almeno un decennio, e quella pandemica del 2020-2021, hanno provocato conseguenze così rilevanti nello scenario complessivo della politica italiana che, lo si può ben dire, quest'ultima non sarà mai più come l'abbiamo sino a ieri conosciuta. I partiti politici non sono più in condizione di esprimere un ceto di governo all'altezza della complessità delle sfide e dei problemi di fronte al Paese, né danno mostra di poter riuscire a farlo in futuro. Questo significa che dovremo abituarci al fatto che di qui in avanti i governi vedranno in pianta stabile esponenti del mondo scientifico e dei saperi esperti occupare ministeri-chiave in fatto di scelte strategiche e decisive per la vita collettiva e individuale di noi tutti.

Quale sarà dunque, stando così le cose, il destino della politica? Dobbiamo paventare una definitiva uscita di scena? Dobbiamo forse pensare che aveva ragione Auguste Comte quando, già all'inizio della rivoluzione industriale nella Francia del XIX secolo, profetizzava la progressiva uscita dei politici dal palazzo, per lasciarne il posto a scienziati, tecnici e ingegneri?

Così come è da scartare la lettura "iper-populistica" della politica odierna, più sopra analizzata, altrettanto errato sarebbe avvalorarne una sua irreversibile deriva tecnicistica. La politica non uscirà di scena, semplicemente perché ogni decisione, ogni scelta, ogni assegnazione di risorse e di valori è, e non può non essere, di per sé "politica".

Proviamo quindi a capire in quale scenario storico di più lungo periodo si colloca questa complessa tensione tra politica e saperi esperti

e quali possono essere le conseguenze sulle forme e i contenuti dell'azione pubblica.

1.3. Pandemia e azione pubblica: un inquadramento storico

Tra la fine del 2019 e i primi mesi del 2020 uno tsunami si abbatte sul mondo. Fa saltare ogni meccanismo di funzionamento delle società contemporanee: il modo di produrre e lavorare, le abitudini di consumo; capovolge alcuni valori di fondo della convivenza, trasforma i modi di studiare e insegnare, permea ogni tipo di relazione sociale, influisce sul nostro mondo emotivo e sulle dimensioni intra-psichiche della nostra esistenza quotidiana. Impatta, anche e soprattutto, sulla politica ovvero su quel complesso sistema di regolazione e mediazione tra diversi interessi e conflitti, complessivamente finalizzato alla costruzione di decisioni collettive. La politica è chiamata a compiere scelte di enorme rilevanza in tempi brevi (se non brevissimi), in condizioni di grande incertezza, in un contesto storicamente inedito per i sistemi politici contemporanei e all'interno di un prolungato deficit di legittimazione e di fragilità istituzionale.

La politica si trova a fronteggiare una pandemia che molti hanno letto nei termini di «fatto sociale totale» (Alteri *et al.* 2021; Petrillo 2021), in virtù della sua capacità di dar vita a una «nuova condizione universale a partire dalla quale ripensare l'assetto sociale, giuridico, economico e politico del mondo intero» (Simone 2021: 109) e che altri hanno definito «sindemia» (Horton 2020) in relazione al legame indissolubile tra la circolazione del virus e il sistema delle relazioni sociali o, meglio, delle forme dell'organizzazione sociale e dei modelli di diseguaglianze esistenti.

La politica è, come noto, esercizio del potere. Ma questo può essere compreso — e soprattutto esercitato — solo in relazione alle sue connessioni e interdipendenze con il mondo sociale, economico e culturale. Comprendere quindi gli impatti della pandemia sulle forme, i contenuti e le modalità di esercizio del potere politico contemporaneo e, al tempo stesso, capire come quest'ultimo cerchi di rispondere alla crisi pandemica, può rappresentare una chiave di accesso importante, se non privilegiata, per leggere la trasformazione degli ordini regolativi che sta interessando il mondo contemporaneo.

Il tema del potere è però vasto, complesso e per molti aspetti difficile da afferrare. Per ridurre la complessità del compito si può allora provare a leggerlo cercando un suo referente empirico, ossia qualcosa che

ci aiuti a renderlo visibile e indagabile, tanto dal punto di vista teorico quanto da quello fenomenologico. Questo referente può essere costituito dall'azione pubblica, cioè un particolare tipo di azione collettiva, che viene posta in essere da una molteplicità di attori — istituzioni statali, attori privati, società civile, che sono interdipendenti lungo differenti scale di intervento (locale, nazionale e sovra-nazionale) — e che produce strutture regolative per le attività collettive. Producendo ordini regolativi, l'azione pubblica si configura come una vera e propria pratica di potere e, in quanto tale, è indissolubilmente legata alle questioni del dominio, dell'egemonia, della legittimazione delle scelte assunte e delle possibili forme di resistenza nei confronti di queste ultime.

Analizzare la sindemia da SARS-CoV-2 dal punto di vista dell'azione pubblica è importante, perché permette di osservare meglio come si sta rispondendo a tale evento, quali sono gli ordini regolativi che ne stanno scaturendo, quanto questi siano innovativi rispetto al passato recente o quanto, al contrario, lo riproducano anche se in forme parzialmente differenti. Capire quali tensioni la pandemia esercita sull'azione pubblica aiuta quindi a comprendere le tensioni a cui sono soggette le forme e i contenuti del potere politico, le spinte trasformative esercitate sulla politica e, infine, le variegate modalità di risposta della politica a queste stesse spinte.

Per far questo è però necessario inquadrare storicamente la pandemia. Lo tsunami che ci ha travolto — trovando qualcuno al riparo in porti sicuri e altri, molti altri, in alto mare su barchette fragilissime — è stato preceduto da un'onda lunga. Anzi da enormi e successive ondate che hanno indebolito la capacità di resistenza delle nostre società. Di cosa si tratta? Si tratta di quella che M. Burawoy ha chiamato, riprendendo la lezione di K. Polanyi, «terza ondata di mercificazione» (2007: 362). Dopo il momento della mercificazione del lavoro e quello della moneta arriva quello attuale che riguarda la terra, l'ambiente, le risorse idriche ed elettriche, il clima e, più in generale, lo stesso mondo della natura. Ovviamente queste tre ondate non indicano il passaggio meccanico o storico da uno stato a un altro, ma descrivono processi tendenziali che possono coesistere e co-evolvere. La mercificazione del lavoro non termina con la mercificazione del denaro e questa non si chiude quando si sviluppa la mercificazione dell'ambiente. In altri termini, i processi di mercificazione sono cumulativi e non tra loro alternativi, così come sono cumulativi i processi di estrazione di valore dal lavoro, dalla moneta e dall'ambiente nell'accumulazione capitalistica.

La terza ondata di mercificazione, con la sua pressione sull'ambiente (Everard *et al.* 2020), può essere considerata, con un certo grado di ragionevolezza, una con-causa dell'esplosione della pandemia: le trasformazioni indotte dai cambiamenti climatici, dalle deforestazioni, dall'espansione delle città, lo sviluppo di attività industriali altamente inquinanti sono tutti processi che, favorendo un maggiore contatto tra alcuni animali e gli esseri umani, possono facilmente creare delle opportunità per microrganismi e virus animali di effettuare il salto di specie (Shah 2020). Si tratta di una questione aperta su cui c'è un ampio dibattito interdisciplinare. Ciò che appare difficilmente contestabile è invece l'idea secondo cui la mercificazione è ciò che spiega la debolezza dei servizi pubblici che hanno dovuto affrontare le conseguenze del Covid-19: sanità, scuola, trasporti, servizi sociali, protezione del lavoro e molto altro. Basti pensare ai 37 miliardi tra tagli e definanziamenti sottratti al Sistema Sanitario Nazionale del nostro Paese in 10 anni, secondo il Rapporto GIMBE del 2019.

1.4. Le tensioni sull'azione pubblica nella società pandemica

In questo quadro si collocano le tensioni specifiche che la pandemia ha esercitato, e sta ancora esercitando, sull'azione pubblica. In realtà siamo di fronte a tensioni preesistenti che la pandemia ha però esasperato. Impossibile ovviamente analizzarle tutte. Ci si concentra quindi su due questioni che appaiono centrali. La prima riguarda la riconfigurazione delle relazioni tra decisione politica e saperi esperti. La seconda ha invece a che fare con il rapporto tra attori pubblici e privati nella costruzione delle scelte pubbliche. Tensioni che si collocano, come facilmente comprensibile, in continuità con le forme e i contenuti dell'azione pubblica tipiche della fine dei "trenta gloriosi".

Iniziamo dalla prima delle due tensioni. Osservando la riconfigurazione delle relazioni tra decisione politica e saperi esperti in una prospettiva storica di medio periodo notiamo che dopo la fase tipica dei programmi di azione degli anni '60 del secolo scorso, in cui le conoscenze tecniche tendevano in primo luogo a razionalizzare e legittimare le scelte pubbliche¹, si è avviata una fase in cui il sapere esperto – in primo luogo quello dei think tank neoconservatori sulle due sponde

¹ È sufficiente pensare all'impostazione tecnocratica delle riforme nel periodo della *Great Society* di Lyndon B. Johnson.

dell'Atlantico – strutturava le decisioni della politica (Fischer 1993). Questa fase conosce un ulteriore sviluppo e arriva fino a noi con il primato delle *evidence-based policy*, o con quello delle soluzioni tecnocratiche delle banche centrali alle crisi globali dei primi due decenni degli anni 2000, o ancora con le risposte date a queste stesse crisi dai cosiddetti “governi tecnici” che si sono succeduti in momenti diversi alla guida del nostro Paese o, infine, sotto forma della vulgata dei “competenti” alla guida del Paese. In questo arco temporale si porta quindi a compimento la tendenza della politica ad “appaltare” ai tecnici la costruzione di *frames* e strumenti di intervento, anche perché – in virtù delle trasformazioni che hanno interessato i partiti negli ultimi tre o quattro decenni – la stessa politica non riesce più a funzionare come intellettuale collettivo. Una riduzione della sfera e della capacità di azione della politica di cui hanno anche una rilevante responsabilità le proposte della Terza Via di Tony Blair nelle quali – come efficacemente ricordato da Chantal Mouffe (2018: 15) – «le questioni politiche erano ridotte a mere faccende tecniche da affidare agli esperti» e che Stuart Hall aveva già denunciato nei termini della edificazione di un «nuovo ethos di managerialismo autoritario»².

La centralità assunta dal sapere esperto, in primo luogo quello dei virologi e degli epidemiologi, nella costruzione delle principali scelte pubbliche assunte (e ancora da assumere) nella fase pandemica si innesta con forza, potenziandola, in questa tendenza storica.

Anche la seconda tensione viene da lontano e riguarda, come detto, la riconfigurazione delle relazioni tra attori pubblici e privati nella costruzione delle scelte pubbliche. Il riferimento storico è lo stesso di quello usato per leggere la rilevanza dei saperi esperti nelle scelte pubbliche, ossia il passaggio dal paradigma di azione keynesiano a quello neoliberista. La centralità assunta dal concetto e dai processi di governance rappresenta in modo efficace questa tendenza storica. Una centralità poggiata su una costruzione discorsiva divenuta facilmente egemonica che considera impossibile affrontare i problemi collettivi utilizzando le sole risorse (economico-finanziarie, cognitive, organizzative, di legittimazione, ecc.) pubbliche. Si incrina per questa via la supremazia della sfera della politica su quella economica (Segatori 2012: 68) e, successivamente, la politica stessa viene a sostenere e riprodurre il primato della sfera economica. La ragione politica “retrocede” e lascia spazio a quella economica, e tende

² <https://www.theguardian.com/politics/2003/aug/06/society.labour>

progressivamente a poggiarsi su criteri di razionalità decisionale esterni alla sua sfera di azione. Retrocede, in breve, per fare spazio alla razionalità economica di mercato. In questo processo la capacità di azione del mercato, la forza generativa della competizione, la potenza “imprenditiva” degli attori privati assumono un ruolo centrale nella costruzione delle scelte pubbliche. Le grandi *corporations* del farmaco, che in tempi sorprendentemente brevi sono arrivate a individuare e produrre diversi nuovi vaccini contro il coronavirus, hanno assunto una centralità assoluta in virtù del controllo di una risorsa fondamentale per il funzionamento della attuale società pandemica. Anche in questo caso siamo di fronte a un primato che si colloca in una tendenza di lungo periodo.

Quali potrebbero essere gli esiti principali di queste tensioni e tendenze sull’azione pubblica contemporanea? Per individuare delle prime parziali risposte, e quindi individuare degli scenari possibili, si può immaginare di costruire uno spazio di attributi utilizzando le due variabili fin qui considerate, e cioè il primato dei saperi esperti e quello degli interessi privati nelle modalità di sviluppo dell’azione pubblica che — come detto — può essere considerata una interessante *proxy* empirica delle modalità di esercizio del potere politico contemporaneo. Le due variabili, in termini puramente logico-analitici, possono essere entrambe rappresentate lungo un continuum che va da una bassa a un’alta prevalenza del sapere esperto e degli interessi privati nella costruzione delle scelte pubbliche. Attraverso questo schema è possibile individuare delle rappresentazioni tipico-ideali dell’azione pubblica.

Il quadrante in basso a sinistra descrive una situazione in cui non prevalgono gli interessi degli attori privati e in cui i saperi esperti non hanno una prevalenza evidente. È quindi un’azione pubblica che trova nella centralità degli attori politici e degli interessi pubblici la sua connotazione prevalente e che può essere associata alle forme di azione tipiche del potere democratico.

Il quadrante in alto a sinistra descrive invece una situazione in cui non c’è un primato degli interessi privati, ma una forte prevalenza dei saperi esperti. Si tratta di una forma di azione pubblica che può essere associata alle forme di azione tipiche del potere tecnocratico.

Il quadrante in basso a destra descrive una situazione in cui prevalgono gli interessi privati e i saperi esperti hanno una scarsa capacità di influenza. Si tratta di una forma di azione pubblica che può essere associata alle forme di azione tipiche del potere privatistico (de Leonardis 1998).

Il quadrante in alto a destra, infine, descrive una situazione in cui prevalgono contemporaneamente i saperi esperti e gli interessi privati. Si tratta di una forma di azione pubblica che potrebbe essere definita, non senza qualche semplificatoria forzatura, tipica di una forma di potere privatistico-tecnocratico (cfr. Fig. 1.1).

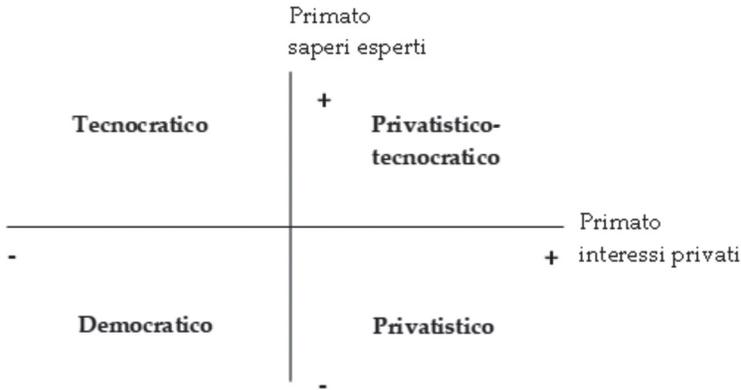


Fig. 1.1. Idealtipi di azione pubblica e delle connesse forme del potere.

La pandemia sembra aver funzionato da elemento catalizzatore rispetto allo scivolamento verso forme di potere privatistico-tecnocratico. Un solo esempio: mentre il sapere esperto degli epidemiologi e dei virologi insiste sulla rilevanza delle vaccinazioni per contrastare la diffusione del virus, la politica su scala globale, regionale e nazionale (nonostante l'impegno dello stesso J. Biden) al momento non sembra in grado di contrastare la forza delle aziende che operano nel settore delle biotecnologie, le quali affermano – in un manifesto firmato da oltre 300 imprese del settore di tutto il mondo – che «la proprietà intellettuale è responsabile della creazione della rete biotecnologica globale che ha risposto così rapidamente alla crisi generata dal COVID. È ciò che dà agli investitori la fiducia necessaria per finanziare società con orizzonti temporali lunghi e rischi elevati» e che, di conseguenza, «la rinuncia ai diritti di proprietà intellettuale non è la soluzione, anzi è una opzione inefficace e controproducente per affrontare questa crisi»³.

³ <https://assobiotec.federchimica.it/news/dettaglio/2021/06/29/coronavirus---il-manifesto-delle-imprese-biotech-su-accesso-ai-vaccini-e-propriet%C3%A0-intellettuale>

Si tratta ovviamente di una tendenza che è tutta da verificare e che potrà essere ulteriormente compresa solo nel tempo lungo della storia. Qui si vuole solo introdurre, in modo sintetico e ancora una volta assolutamente provvisorio, una chiave di lettura di questa possibile tendenza basata sull'uso di una categoria centrale per la riflessione sociologica contemporanea sulla politica, quella di depoliticizzazione. Come noto questo concetto indica la tendenza a opacizzare il carattere politico delle scelte. La possibile egemonia di una forma di potere privatistico-tecnocratico può essere letta come una progressiva depoliticizzazione dell'azione pubblica contemporanea che viene "compensata" da una politicizzazione dei repertori ideazionali dei saperi esperti e degli interessi degli attori privati. Si delineano, in breve, le condizioni per una poderosa alleanza tra politica *mainstream*, economia e saperi esperti. I processi di depoliticizzazione svolgono una funzione fondamentale: il depotenziamento del conflitto. Ed è proprio in reazione a tale funzione che si afferma una progressiva ripoliticizzazione in chiave populista del conflitto e della critica alle scelte pubbliche. Il posizionamento politico dei neo-populismi, critici nei confronti tanto dei saperi esperti quanto degli interessi del settore privato, rispetto alle scelte, solo per fare un esempio, relative al tema dei vaccini e all'uso del *green pass* (nelle sue diverse declinazioni), è una chiara dimostrazione del tipo di ripoliticizzazione che le tendenze pandemiche possono favorire e accentuare (cfr. Fig. 1.2).

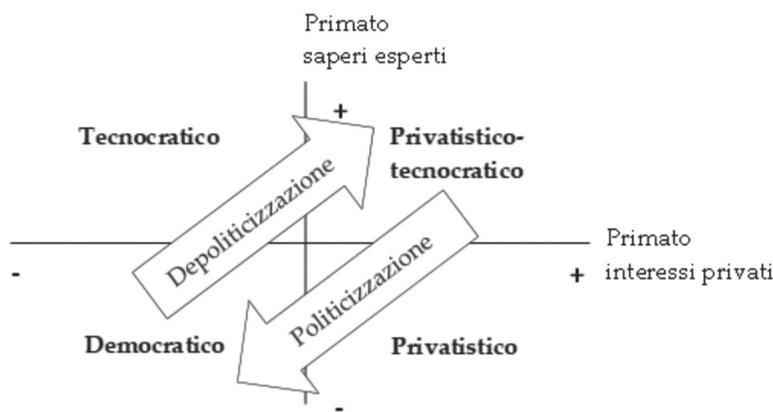


Fig. 1.2. Idealtipi di azione pubblica e processi di politicizzazione e depoliticizzazione.

L'insieme di questi elementi fa emergere quindi le tensioni che la crisi pandemica e la fase post-pandemica esercitano sulla politica democratica, sulle forme del potere e dell'azione pubblica contemporanea e alcuni dei possibili esiti di tali tensioni che saranno ulteriormente approfondite nei capitoli seguenti.

Bibliografia

- ALTERI L., Parks L., Raffini L. e Vitale T. (2021), Covid-19 and the Structural Crisis of Liberal Democracies. Determinants and Consequences of the Governance of Pandemic, *PArteecipazione e CONflitto*, 14(1):1-37.
- BURAWOY M. (2007), Public sociology vs. the market, *Socio-Economic Review*, 5(2): 356-367.
- DE LEONARDIS O. (1998), *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Milano: Feltrinelli.
- EVERARD M., Johnston P., Santillo D. e Staddon C. (2020), The role of ecosystems in mitigation and management of Covid-19 and other zoonoses, *Environmental science & policy*, 111: 7-17.
- FISCHER F. (1993), *Policy Discourse and the Politics of Washington Think Thanks*, in Fischer F. e Forester J. (a cura di), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham: Duke University Press.
- HORTON R. (2020), Offline: COVID-19 is not a pandemic, *The Lancet*, 396(10255): 874.
- MOUFFE C. (2018), *Per un populismo di sinistra*, Bari-Roma: Laterza.
- PETRILLO A. (2021), Il ruolo dei sociologi al tempo della pandemia, *Cartografie sociali*, 10-11: 7-25.
- SEGATORI R. (2012), *Sociologia dei fenomeni politici*, Bari-Roma: Laterza.
- SHAH S. (2020), Think Exotic Animals Are to Blame for the Coronavirus? Think Again, *The Nation*. Disponibile online (07/12/21): <https://www.thenation.com/article/environment/coronavirus-habitat-loss/>
- SIMONE A. (2021), La pandemia come fatto sociale totale e "soggetto imprevisto", *Cartografie sociali*, 10-11: 103-113.

2. Gli impatti diseguali della pandemia di Covid-19: società del rischio e sociabilità coloniale

Giuseppe Ricotta

La pandemia di Covid-19, per il suo impatto globale in termini di conseguenze socioeconomiche e sanitarie, di attivazione di sistemi esperti, di produzione di politiche e retoriche pubbliche, costituisce un oggetto di analisi privilegiato per la sociologia, con particolare riferimento alla comprensione delle trasformazioni sociali connesse al processo di modernizzazione.

Il dibattito su seconda modernità e società del rischio offre indubbiamente chiavi di lettura efficaci per l'analisi sociologica della pandemia. Uno degli aspetti caratterizzanti la seconda modernità è, infatti, la dimensione globale dei rischi: l'umanità ne può essere coinvolta nella sua interezza, senza distinzioni di classe e di confini. In tal senso, nel suo celebre lavoro pubblicato nel 1986, *La società del rischio*, il sociologo tedesco Ulrich Beck ha scritto (2000: 48): «La povertà è gerarchica, lo smog è democratico». I rischi della seconda modernità, dunque, hanno impatti che vanno ben oltre i contesti in cui si generano. Se il rischio sociale derivante dallo sfruttamento del lavoro operaio poteva riguardare le vite dei lavoratori e le dinamiche conflittuali della società industriale, i rischi "globali" fuoriescono dai confini locali e nazionali per investire in alcuni casi l'intero globo. Insomma, l'effetto boomerang di un determinato modello di sviluppo economico-sociale conduce verso processi di livellamento nell'esposizione ai rischi stessi. Non si può restare del tutto immuni alle retroazioni dannose di determinati fenomeni quali la tossicità dei cibi connessi a scelte di produzione del settore agro-alimentare o la cattiva qualità dell'aria dovuta all'inquinamento industriale. Di fronte ai rischi globali, pur non negando le differenze che possono giocare una qualche maggio-

re o minore capacità di sottrarsi ai loro effetti più dannosi, in ultima istanza “siamo tutti sulla stessa barca”¹.

Tuttavia, questa prospettiva analitica per la comprensione del fenomeno pandemico presenta a mio avviso alcuni limiti: 1) la pretesa universale di una teoria “locale” – nello specifico europea; 2) la visione evolucionista e gerarchizzante del processo di trasformazione sociale tra Paesi che presentano uno stadio più avanzato rispetto ad altri nella transizione tra prima modernità e seconda modernità; 3) l’effetto boomerang, come elemento di livellamento rispetto all’esposizione ai danni dei rischi globali, i quali – in ultima istanza – non risentirebbero come nella prima modernità delle gerarchie di classe e/o dei confini nazionali, regionali, urbani così come avveniva per i rischi sociali classici.

2.1. Società del rischio e sociabilità coloniale

Iniziando dal primo dei punti individuati in questa sede come critici, la “società del rischio” è proposta come analisi della società globale del rischio, e tuttavia si fonda sull’analisi delle trasformazioni in atto nell’Europa occidentale. Nello specifico, ha come contesto generativo la Germania occidentale degli anni ’80 (Privitera 2000). L’interpretazione generata dall’analisi delle trasformazioni sociali dell’Europa occidentale si pone tuttavia come teoria universale del mutamento sociale. Se in alcuni contesti – leggasi i Paesi non occidentali – alcune specificità della società del rischio non sono ancora palesate, ciò è posto in relazione a una situazione di relativo “ritardo” nel percorso di modernizzazione. Una visione – qui introduciamo il secondo elemento critico – che può essere interpretata alla luce di ciò che è stato definito “traiettorismo” (Appadurai 2014): l’idea che vi sia un *telos* unico per le trasformazioni delle diverse società, la cui direzione è possibile vede-

¹ La pandemia di Covid-19, come osservano Battistelli e Galantino (2020), è definibile propriamente come “pericolo”, e non come “rischio”, trattandosi di un fenomeno che ha origine da un agente biologico, nell’ambito naturale quindi, a differenza dei rischi (quali ad esempio lo smog o la tossicità dei cibi dovuta ai pesticidi), che hanno origine sociale, nell’agire umano – o ancor meglio nel modello di sviluppo della modernità. Anche in un fenomeno di origine naturale come la pandemia di Covid-19, tuttavia, il ruolo delle società umane è decisivo per comprenderne evoluzione, diffusione e modalità di contrasto/prevenzione della pandemia. È in tal senso che la pandemia è stata ricondotta a fenomeno tipico della società globale del rischio o seconda modernità, con particolare riferimento alla categoria della riflessività e alle trasformazioni che riguardano le sfere della politica, della scienza e dell’opinione pubblica (Eyal 2019).

re analizzando i mutamenti in atto nei Paesi al vertice delle gerarchie globali, ovvero i Paesi occidentali (Pellegrino e Ricotta 2020). Lo stesso Beck (2000: 26-27), afferma che la società del rischio, seppure necessariamente globale, emerge in modo diverso in termini di riflessività tra contesti dove prevale (ancora) «una dittatura della penuria» e contesti quali «i ricchi stati occidentali del welfare». «Prima o poi», scriveva Beck, «nel continuum del processo di modernizzazione, le situazioni e i conflitti sociali di una società “distributrice di ricchezza” iniziano ad intersecarsi con quelli di una società “distributrice di rischi”».

Passando al terzo punto critico elencato, l'effetto boomerang si riferisce al carattere livellante dei rischi globali nella seconda modernità. Ne siamo prima o poi tutti coinvolti e tutti insieme dobbiamo trovare il modo di uscirne. Ciò non significa che la classe sociale non abbia una relazione con i rischi: al contrario, questi ultimi abbondano soprattutto tra le classi inferiori. Tuttavia, nessuno è pienamente al sicuro di fronte all'effetto boomerang nella società globale del rischio. Secondo Beck, l'effetto boomerang è la conseguenza della differenza sostanziale tra i rischi tipici della prima modernità/industriali e rischi della seconda modernità. Questi ultimi non riguardano solo quanti sono interessati dalle dinamiche che producono il rischio stesso – come poteva avvenire per i disoccupati nel corso della prima modernità. Un rischio globale travalica i confini, coinvolge classi subalterne e classi egemoniche, e i suoi effetti dannosi non sono in ultima istanza controllabili e finiscono per interessare l'intera umanità. Tuttavia, riflettendo sulle trasformazioni sociali in Europa in relazione al modo di affrontare i rischi, gli stessi rischi sociali che emergevano prepotentemente nel corso della «modernità liberale ristretta» (Wagner 2013) avevano effetti che andavano ben oltre le mura della fabbrica e i destini privati delle operaie e degli operai e delle loro famiglie: la dissociazione sociale, il mescolarsi delle questioni civili e sociali della sicurezza (Castel 2004), le contraddizioni degli Stati borghesi di fronte alle condizioni delle classi operose. Questioni sociali che hanno via via spinto gli stessi Stati europei ad aperture, concessioni e rese nel campo dei diritti del lavoro e sociali in senso lato. La modernità si è così ampliata entro i confini occidentali (europei soprattutto), rimanendo tuttavia “ristretta” nei confronti del resto dell'umanità.

La crisi della modernità organizzata, iniziata negli anni '70 del XX secolo, ha provocato una nuova lunga emergenza in relazione alla sicurezza sociale dentro i confini dell'Europa dei welfare. E la crisi di

sicurezza sociale ha acuito forme di diseguaglianza ed esclusione sociale nel cuore dell'Europa: è all'interno di questo deficit di protezione sociale che si è andata strutturando la forza lavoro migrante a partire dagli anni '80 del XX secolo.

La pandemia – in tal senso – può essere letta come evento in grado di radicalizzare tendenze già in atto a livello di società globale, democrazie occidentali comprese: crescita delle disuguaglianze, crisi delle amministrazioni centrali e locali, crisi della regolazione pubblica e dei servizi pubblici essenziali (sanità, istruzione, formazione e lavoro). In questa lettura, rischi tipici della società moderna e nuovi rischi globali, più che passarsi il testimone, si mescolano e si sommano.

Per approfondire queste dinamiche riteniamo utile proporre una prospettiva di scienza sociale globale al fine di cogliere e mettere a fuoco gli elementi di diseguaglianza ed esclusione che stanno operando come fattori decisivi per la comprensione sociologica del fenomeno pandemico. A tale scopo, le riflessioni sulle forme di diseguaglianza a livello di economia-mondo capitalista (Wallerstein 1979), sulla permanenza di strutture di egemonia e di subalternità fondate sulla «colonialità del potere» (Quijano 1991; 2000) e sull'agire di forme di «sociabilità coloniale» (Santos 2018) tanto nelle zone periferiche e semi-periferiche, quanto nel centro del sistema-mondo, offrono un terreno di dibattito fertile per l'analisi e la comprensione delle conseguenze diseguali della pandemia. Partiamo, in questo ragionamento, da alcuni assunti comuni del dibattito post-coloniale e decoloniale. Ci riferiamo in particolare: (a) alla critica alla visione eurocentrica della modernità; (b) allo stretto legame tra lo sviluppo della società globale, o capitalismo globale, e il colonialismo; (c) al perdurare dei rapporti di dominio, a livello globale, derivanti dal colonialismo storico; (d) all'attenzione alle dinamiche di gerarchizzazione e all'enfasi sui "subalterni"; (e) alla critica epistemologica alla razionalità eurocentrica e alla necessità di guardare attraverso lenti nuove (e con nuovi metodi) tanto alle relazioni di dominio e di esclusione sociale, quanto alle forme di resistenza e alle lotte per l'emancipazione (Pellegrino e Ricotta 2020).

Il sociologo portoghese Boaventura de Sousa Santos (2002; 2016; 2017; 2018) ha esplorato questi temi, proponendo in particolare il concetto di "linea abissale": un confine che, nato con l'era coloniale, separa le forme di socialità metropolitana da quelle coloniali. Questa divisione, venutasi a creare a causa del colonialismo, ha strutturato due differenti e interconnessi ambiti sociali del dominio e della sociabilità. Il

primo, quello “metropolitano”, è tipico della modernità occidentale (e della sua rappresentazione). Si basa su un principio di equivalenza e reciprocità, in cui tutti coloro che ne fanno parte – pur in presenza di differenze sociali, disuguaglianze e disparità di potere – sono riconosciuti come pienamente umani. Le tensioni tra regolazione sociale ed emancipazione sociale sono regolate da meccanismi tipici della modernità occidentale (lo Stato liberale, lo Stato di diritto, i diritti umani e la democrazia), rendendo questo tipo di esclusione sociale “non abissale”. Nella sociabilità metropolitana, nonostante la stratificazione sociale, una via all’inclusione è sempre possibile e considerata legittima e auspicabile.

Nel secondo tipo di dominio, quello “coloniale”, le esclusioni sono abissali. La sociabilità coloniale è infatti regolata dalla tensione tra violenza – intesa come distruzione fisica, materiale, culturale – e appropriazione – intesa come incorporazione, cooptazione, assimilazione (Santos 2016). Nelle relazioni sociali di tipo coloniale, l’esclusione sociale è abissale perché gli esclusi non possono rivendicare realisticamente i propri diritti, proprio in quanto non sono considerati pienamente umani.

La teoria sociale eurocentrica, creata sulla base della sociabilità metropolitana, ignora la sociabilità coloniale o, meglio, la riproduce come non essere. E tuttavia sociabilità coloniale e metropolitana sono i due lati del processo di modernizzazione capitalista globale. Pur essendo nata con il colonialismo, infatti, la linea abissale non si esaurisce con la fine del colonialismo storico, al contrario permane nella fase postcoloniale, trasformandosi e facendosi strada nelle stesse società europee. Il tipo abissale di esclusione provoca un tipo specifico di “assenza” socio-politica: l’invisibilità di coloro che sono esclusi attraverso un processo di inferiorizzazione che pone i gruppi sociali subalterni fuori dal campo simbolico del contratto sociale.

Questa linea di interpretazione dei processi di esclusione non è utile solo per analizzare i differenti impatti della pandemia tra zone del pianeta, quali ad esempio la drammatica disuguaglianza di accesso alla vaccinazione tra Europa e Africa, o nei contesti nazionali/continentali dove l’eredità coloniale condiziona fortemente la struttura sociale. Il processo di dislocazione della linea abissale nel centro del sistema mondo (Pellegrino e Ricotta 2020) ha creato le condizioni per forme di esclusione abissale entro gli stessi confini europei e rappresenta una chiave di lettura in grado di spiegare i diversi gradi di vulnerabilità di fronte al virus. In tal

senso rappresenta una cornice interpretativa più adatta rispetto alle tesi sulla società globale del rischio per comprendere i nessi tra pandemia e forme severe di esclusione, ovvero per mettere a fuoco quei contesti di marginalità estrema situati al di fuori del contratto sociale.

2.2. Gli impatti diseguali della pandemia di Covid-19

La retorica del “siamo tutti sulla stessa barca” nei confronti del virus si è scontrata da subito con le prime evidenze in merito alla diversa contagiosità e mortalità tra i gruppi umani e le comunità di subalterni. Se, infatti, l’idea di una vulnerabilità di fronte al virus che non risente delle distinzioni di classe (quanto, piuttosto, di aspetti quali l’età o le patologie pregresse) aveva caratterizzato i primi discorsi pubblici sulla pandemia in corso, a queste retoriche fondate sulla “eguaglianza” di fronte al contagio da SARS-CoV-2 si sono presto affiancate analisi che mettevano in risalto l’aggravarsi delle preesistenti disuguaglianze sociali a causa della pandemia.

Come casi esemplari approfondiremo, dapprima, la situazione in due nazioni dell’altra sponda dell’Atlantico: contesti dove colonialismo europeo, schiavismo, apartheid e intersezione tra disuguaglianze di classe, di genere e razziali formano in modo determinante le odierne relazioni gerarchiche tra classi egemoniche e classi subalterne². Facciamo riferimento, nello specifico, agli Stati Uniti d’America e al Brasile.

Gli Stati Uniti hanno da subito costituito un campo di indagine e un contesto di riflessioni centrale nel dibattito scientifico sull’impatto diseguale della pandemia. Già nell’aprile 2020 sono emersi dati sulle disparità economiche e razziali nella popolazione statunitense contagiata e morta di Covid-19 (Abedi *et al.* 2020). L’analisi, condotta su 369 contee relative ai 7 stati maggiormente colpiti dal virus (Michigan, New York, New Jersey, Pennsylvania, California, Louisiana, Massachusetts) ha rilevato la connessione tra infezioni e morti di Covid-19 e variabili demografiche, socioeconomiche e di mobilità. In particolare, la popolazione Afroamericana è risultata relativamente più colpita dal virus rispetto alla popolazione Bianca (non-Ispanica) sia in termini di infezione che di mortalità. Il numero di Afroamericani contagiati al

² Riprendendo la definizione proposta da Desmond e Emirbayer (2009:336), intendiamo per razza: «una categoria simbolica, basata sul fenotipo o sull’ascendenza e costruita secondo specifici contesti sociali e storici, che viene erroneamente scambiata per una categoria naturale» (il testo è stato tradotto dall’autore del capitolo).

momento della ricerca era di 64.605 (1981 casi per milione) con un numero di morti pari a 6.181 (211 per milione), a differenza della popolazione Bianca, che aveva registrato 104.914 casi di infezione (658 per milione) e 9.806 morti (76 per milione).

Sempre del 2020 è l'approfondimento sulla situazione della diffusione di Covid-19 nella città di Chicago realizzato da S. J. Kim e W. Bostwick (2020). Gli effetti sproporzionati dei contagi da virus SARS-CoV-2 e delle morti per Covid-19 nelle comunità Afroamericane sono lette come un riflesso della disuguaglianza razziale e dell'esclusione sociale presenti prima della pandemia. Fattori strutturali, quali la povertà, la segregazione e la discriminazione, hanno influenzato l'esposizione delle comunità Nere a un maggiore rischio in termini di contagi e di morti.

Il sociologo Rashawn Ray (2020), prendendo spunto dall'impatto maggiore che i contagi e le morti per Covid-19 stavano avendo tra i cittadini Afroamericani, ha analizzato il peso delle preesistenti disparità sanitarie in relazione alle disuguaglianze strutturali, o razzismo sistemico, che interessano le comunità Nere negli Stati Uniti d'America. Sulla base delle sue precedenti ricerche su obesità e attività sportiva, Ray sottolinea la relazione tra salute, spazio e razza. In particolare, è la composizione razziale dei quartieri l'elemento chiave per comprendere gli effetti diseguali della pandemia. Una composizione favorita da specifiche pratiche discriminatorie per l'accesso alla casa, tra cui il cosiddetto *redlining*, promosso dalla Home Owners' Loan Corporation negli anni 1930 in epoca di New Deal (Faber 2020). I Neri, rispetto ai Bianchi non Ispanici, abitano con più probabilità quartieri deprivati in termini di opportunità di opzioni alimentari sane, spazi verdi, strutture ricreative, illuminazione e sicurezza. Le aree di residenza delle comunità Nere hanno maggiore densità abitativa. I Neri sono inoltre sovra-rappresentati tra quanti utilizzano i trasporti pubblici e hanno relativamente meno accesso alle cure mediche a causa di una minore vicinanza a ospedali e farmacie efficienti. Anche per quanto riguarda le condizioni di lavoro, la comunità Nera è sovra-rappresentata nei lavori maggiormente esposti al contagio: autisti dei trasporti pubblici, lavoratori nel settore della ristorazione, portieri, cassieri, magazzinieri. In tal senso, secondo Ray, il lavoro da remoto a casa si è configurato come un privilegio fondato sulla "razza". Altri elementi messi in evidenza dal sociologo sono: la maggiore presenza di sostanze inquinanti nei quartieri abitati dalle comunità Nere e i processi di criminalizza-

zione subiti dagli Afroamericani, elemento che rende problematico, ad esempio, il ricorso alle mascherine, per il timore di essere fermati dalle forze dell'ordine³.

In poche parole, “non siamo tutti sulla stessa barca”⁴, come afferma Lisa Bowleg (2020) anche sulla base di una trentennale esperienza di studi e ricerche nel campo della diffusione del virus HIV negli Stati Uniti d'America. Seguendo la studiosa, l'affermazione che siamo tutti sulla stessa barca tende a oscurare: «le disuguaglianze strutturali che colpiscono i Neri e altri gruppi emarginati, che sopportano il peso più duro e sproporzionato di qualsiasi evento negativo o calamitoso: HIV/AIDS, ipertensione, povertà, diabete, disastri dovuti al cambiamento climatico, disoccupazione, incarcerazione di massa e, ora, Covid-19»⁵. L'approfondimento dedicato alla popolazione Afroamericana testimonia lo stretto legame tra specifici gruppi con maggiore vulnerabilità sociale e contagio da SARS-CoV-2, che riguarda anche le altre “minoranze” etniche e razziali: sempre con riferimento al 2020, ad esempio, tra i cittadini Bianchi Ispanici degli Stati Uniti i tassi di ospedalizzazione causati da Covid-19 sono stati proporzionalmente cinque volte superiori a quelli relativi ai Bianchi non-Ispanici (Shaaban *et al.* 2020).

Numerosi i punti in comune tra la situazione degli Stati Uniti d'America e quella brasiliana, a partire dalla connotazione razziale delle disuguaglianze, originatasi nel colonialismo, e che si concretizza nella segregazione socio-spaziale che caratterizza (anche) le aree urbane. Secondo l'analisi prodotta da L. Nassif Pires, L. Barbosa de Carvalho e E. Lederman Rawet (2021), la diffusione di casi di Covid-19 in Brasile si associa alle dimensioni razziale, spaziale e di classe. Nella classificazione razziale prodotta dall'Istituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sono cinque i gruppi individuati: *Branco*, *Pretos*, *Amarelos*, *Pardos*, e *Indígenas* (Bianchi, Neri, Gialli/Asiatici, Marroni/Meticci e Indigeni/Amerindi). I più vulnerabili al SARS-CoV-2 sono risultati nell'analisi presentata quanti si trovano nell'intersezione tra gruppo razziale svantaggiato (*Pretos*, *Pardos* e *Indígenas*) e condizione di povertà. Sulla mortalità, inoltre, incidono le forti disuguaglianze nell'accesso all'assistenza sanitaria dovute alla dualità tra il sistema privato e quello pubblico.

³ Sulla violenza di polizia nei confronti di minoranze razziali ed etniche negli Stati Uniti d'America, cfr., fra i molti, Dukes e Khan (2017).

⁴ Il testo è stato tradotto dall'autore del capitolo.

⁵ Il testo è stato tradotto dall'autore del capitolo.

Passando alla situazione nella città di Rio de Janeiro, è interessante approfondire la dicotomia *asfalto/favelas* che caratterizza in particolare questa metropoli. Le favelas si sono sviluppate in modo informale e diffuso in tutta la città lungo il secolo XX, soprattutto per iniziativa di lavoratori poveri, migranti, in gran parte ex-schiavi o discendenti, con la necessità di risiedere a ridosso delle zone dove erano e sono impiegati a servizio delle classi medie e alte. Quasi un quarto degli abitanti della città oggi risiede in queste realtà – peraltro molto diversificate tra loro, sia per il numero di abitazioni e di popolazione residente, sia per il livello di minore o maggiore urbanizzazione e accesso ai servizi. La loro genesi, spontanea ma tollerata, ha comportato gravi deficit in termini di servizi pubblici di base che ancora caratterizzano tutte le favelas. Inoltre, ha favorito la rappresentazione diffusa di luoghi insalubri e di rifugio per criminali (Ricotta 2020). Sviluppatesi per motivi socioeconomici sincronicamente con il resto della città (definita *asfalto*), allo stesso tempo ne diventano il “negativo”, il luogo della assenza, contesti sottoposti a processi di stigmatizzazione e criminalizzazione, e in cui le modalità di regolazione pubblica mutano profondamente adottando modalità tipiche della sociabilità coloniale⁶.

L’analisi prodotta da Y. Bernardo, D. do Rosario e C. Conte-Junior (2021) si basa su dati relativi ai casi confermati totali e ai decessi dovuti a Covid-19 in riferimento ai primi dieci quartieri di Rio de Janeiro per uno specifico indice di sviluppo sociale⁷ (collocati tutti nell’*asfalto*) e alle prime dieci favelas più popolate della città. Il tasso di mortalità è risultato significativamente più alto nelle aree più povere di Rio de Janeiro, raggiungendo una media del 9,08% nelle favelas più popolate e una media del 4,87% nei 10 quartieri più ricchi. Alla base di queste disparità gli autori individuano la povertà (e la conseguente malnutrizione), il diseguale accesso alle strutture sanitarie con reparti di terapia intensiva e la densità di popolazione (che varia dai 17.000 abitanti per km² della favela di Acari, ai 4.148 del quartiere Lagoa).

Con riferimento al contesto europeo, il legame tra vulnerabilità sociale, disegualanze, esclusione e Covid-19 è analizzabile anche

⁶ Esemplici le operazioni di *guerra ao trafico* condotte dalla polizia militare dello Stato di Rio de Janeiro all’interno delle favelas in assetto da guerriglia urbana (Alves Moreira e Evanson 2013).

⁷ L’indice è costruito sulla base di: 1) approvvigionamento idrico adeguato, rete fognaria e raccolta dei rifiuti, 2) numero di bagni per residente per famiglia, 3) tasso di analfabetismo, 4) reddito pro capite per famiglia.

in relazione ai migranti, con particolare riferimento ai rifugiati e richiedenti asilo e ai cittadini stranieri privi di documenti. A tale scopo, commentiamo alcuni dei risultati del rapporto OCSE dell'ottobre 2020 sull'impatto della pandemia sui migranti e sui loro figli (OECD 2020). Il rapporto approfondisce, sulla base dei dati forniti dai Paesi OCSE, il legame tra una serie di situazioni di vulnerabilità che riguardano i migranti (maggiore incidenza della povertà, condizioni abitative sovraffollate, elevata concentrazione in lavori in cui il distanziamento fisico è difficile), e il rischio molto più elevato di infezione da SARS-CoV-2 rispetto ai nativi. Studi relativi a diversi Paesi dell'OCSE hanno rilevato un rischio di infezione che è almeno il doppio di quello dei nativi⁸. Ciò a fronte di un'età media dei migranti relativamente più bassa.

Tra le principali cause di ciò, come anticipato, vi è la condizione di povertà relativa che si ripercuote in abitazioni sovraffollate e al di sotto degli standard di qualità e una maggiore probabilità di vivere in edifici e quartieri ad alta densità abitativa. Questo è, in particolare, il caso dei richiedenti asilo, che vivono in alloggi collettivi. Gli immigrati utilizzano maggiormente il trasporto pubblico e sono sovra-rappresentati in occupazioni essenziali che non possono essere svolte da casa. Rispetto al lavoro, gli immigrati sono inoltre in una posizione più vulnerabile a causa di condizioni relativamente meno stabili e sono sovra-rappresentati nei settori più colpiti dalla pandemia. Basti pensare al settore alberghiero, dove un quarto dei dipendenti nell'UE sono nati all'estero. Le prove disponibili sull'impatto iniziale della malattia Covid-19 sul mercato del lavoro, in sintesi, mostrano un bilancio sproporziona-

⁸ L'Italia costituiva al momento del Rapporto pubblicato dall'OCSE un caso a sé. I dati forniti dall'Istituto Superiore di Sanità, infatti, testimoniavano di un contagio meno diffuso tra gli immigrati rispetto ai nativi (20 febbraio-22 aprile 2020). Secondo l'OCSE: «sebbene questi risultati contrastanti riflettano in parte le differenze nella struttura demografica e i diversi modi in cui la pandemia ha colpito i Paesi, mettono anche in dubbio l'affidabilità del numero di casi registrati di Covid-19 per origine per comprendere appieno l'impatto della pandemia sugli immigrati e le minoranze» (OECD 2020: 5 – il testo è stato tradotto dall'autore del capitolo). Su questo aspetto, lo stesso Istituto Superiore di Sanità ha pubblicato successivamente uno studio (Fabiani *et al.* 2021) basato sull'analisi di 213.180 casi di Covid-19 registrati tra il 20 febbraio e il 19 luglio 2020, di cui 15.974 (7,5%) di cittadini non italiani. Ne è emerso che i casi con cittadinanza non italiana sono stati diagnosticati circa due settimane dopo rispetto ai casi con cittadinanza italiana. Ritardo che arriva a quattro settimane per i migranti provenienti da Paesi con un basso *Human Development Index* (HDI). Secondo questo studio, quindi, le infezioni tra le persone non italiane sono state diagnosticate in modo meno tempestivo, quando la malattia era più avanzata e i sintomi più gravi. Ciò lascia presupporre una stima al ribasso dei contagi tra i cittadini immigrati rispetto ai nativi.

tamente negativo sugli immigrati nella stragrande maggioranza dei Paesi per i quali sono attualmente disponibili dati, e in particolare nei Paesi dell'Europa meridionale, in Irlanda, in Norvegia, in Svezia (e, tra i Paesi non europei, negli Stati Uniti).

Le chiusure delle scuole e la didattica a distanza hanno, inoltre, creato uno svantaggio per i figli degli immigrati, e ciò per diversi motivi: i loro genitori possiedono relativamente meno risorse rispetto ai genitori nativi per aiutarli nei compiti; il 40% dei figli nativi di immigrati non parla la lingua del Paese ospitante a casa; i figli di immigrati hanno meno probabilità rispetto agli studenti con genitori nativi di avere accesso a un computer e a una connessione Internet a casa e di un luogo tranquillo per studiare.

Queste conseguenze diseguali della pandemia hanno riguardato – tra gli altri – la situazione già fortemente critica dei richiedenti asilo e rifugiati. In uno studio dedicato alla politica di protezione dei rifugiati durante la pandemia, H. Crawley (2021) conferma gli effetti diseguali della diffusione del virus: i rifugiati e le popolazioni sfollate che vivono in luoghi stipati e antigienici sono maggiormente esposte ai rischi di contagio. Inoltre, devono affrontare una crescente precarietà economica, esclusi spesso dalle misure di contrasto alla povertà. All'insicurezza si unisce, dunque, l'esclusione sociale aggravata dalle politiche di protezione dei confini nazionali tanto in Europa quanto negli Stati Uniti.

2.3. Conclusioni

Le indicazioni degli epidemiologi e degli esperti in genere che hanno animato il dibattito pubblico e ispirato le politiche di contenimento della pandemia hanno in buona parte trascurato le interazioni tra la diffusione di Covid-19 e le disuguaglianze sociali, producendo un discorso depoliticizzato e focalizzato sui maggiori rischi connessi all'età, alle precedenti condizioni di salute, agli assembramenti, ai luoghi chiusi. Tuttavia, i dati sulla diffusione del contagio e sulle vittime per Covid-19 si associano alle disuguaglianze preesistenti per reddito, tipo di occupazione, zone di residenza e condizioni di vita, accesso alla salute, ecc. Se il virus è democratico, per parafrasare Beck, le possibilità di contrastare i suoi effetti più dannosi e prevenire il contagio sono distribuite in modo profondamente diseguale.

A tale scopo abbiamo proposto in questo capitolo una interpretazione degli effetti diseguali della pandemia alla luce della sociologia

critica con particolare riferimento al concetto di sociabilità coloniale di Boaventura de Sousa Santos. I gruppi umani che sono definibili come caratterizzati da sociabilità coloniale, come abbiamo argomentato attraverso il ricorso a risultati di ricerca sugli impatti diseguali della pandemia, risultano i più esposti alle conseguenze negative del virus. Sociabilità coloniale che, da un lato, permane in contesti dal passato coloniale – come è emerso dagli approfondimenti su Brasile e Stati Uniti – dall’altro, per un processo di dislocamento della linea abissale, si riproduce all’interno dello stesso centro del sistema-mondo, Europa compresa. Il caso dei migranti, dei rifugiati e richiedenti asilo ne rappresenta l’esempio più evidente.

Certamente vi sono effetti boomerang nei rischi contemporanei che travalicano frontiere nazionali, regionali, di classe – effetti che si osservano anche rispetto alla pandemia di Covid-19. Tuttavia, questi stessi effetti operano in modo differente al di qua e al di là della linea “abissale”: tra i tipi di sociabilità “metropolitana” e “coloniale” permangono e si riproducono differenze che riguardano non solo la probabilità di subire le conseguenze negative della pandemia, ma soprattutto la possibilità di essere considerati parte della “società globale del rischio”, di essere presi in considerazione come destinatari di politiche di cura e prevenzione. I processi di de-umanizzazione hanno come risultato proprio l’invisibilità e l’esclusione dal contratto sociale. A partire da queste considerazioni, riprendendo le tesi di Santos (2018), è utile ripensare la ricerca sociale come sociologia delle “assenze” e delle “emergenze”, al fine di rendere socialmente e politicamente visibile l’invisibile e di intercettare la voce e il senso delle forme emergenti di lotta sociale e di resistenza anche di fronte agli effetti diseguali della pandemia.

Bibliografia

- ABEDI V., Olulana O., Avula V., Chaudhary D., Khan A., Shahjouei S., Li J. e Zand R. (2021), Racial, Economic, and Health Inequality and COVID-19 Infection in the United States, *Journal of Racial and Ethnic Health Disparities*, 8: 732–742.
- ALVES MOREIRA M. H., Evanson P. (2013), *Vivendo no fogo cruzado. Moradores de favela, traficantes de drogas e violência policial no Rio de Janeiro*, São Paulo: UNESP.
- APPADURAI A. (2014), *Il futuro come fatto culturale. Saggi sulla condizione globale*, Milano: Raffaello Cortina Editore.

- BATTISTELLI F., Galantino M. G. (2020), *Sociologia e politica del coronavirus. Tra opinioni e paure*, Milano: FrancoAngeli.
- BECK U. (2000), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma: Carocci.
- BERNARDO Y., do Rosario D. e Conte-Junior C. (2021), COVID-19 Pandemic in Rio de Janeiro, Brazil: A Social Inequality Report, *Medicina*, 57: 596.
- BOWLEG L. (2020), We're Not All in This Together: On COVID-19, Intersectionality, and Structural Inequality, *AJPH*, 110(7): 917.
- CASTEL R. (2004), *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Torino: Einaudi.
- CRAWLEY H. (2021), The Politics of Refugee Protection in a (Post)COVID-19 World, *Social Sciences*, 10: 81.
- DESMOND M., Emirbayer M. (2009), What is Racial Domination?, *Du Bois Review*, 6(2): 335-355.
- DUKES K. N., Kahn K. B. (2017), What Social Science Research Says about Police Violence against Racial and Ethnic Minorities: Understanding the Antecedents and Consequences—An Introduction, *Journal of Social Issues*, 73(4): 690-700.
- EYAL G. (2019), *The Crisis of Expertise*, Cambridge: Polity Press.
- FABER J. (2020), We Built This: Consequences of New Deal Era Intervention in America's Racial Geography, *American Sociological Review*, 85(5): 739-775.
- FABIANI M., Mateo-Urdiales A., Andrianou X., Bella A., Del Manso M., Bellino S., Rota M. C., Boros S., Vescio M. F., D'Ancona F. P. e Siddu A. (2021), Epidemiological characteristics of COVID-19 cases in non-Italian nationals notified to the Italian surveillance system, *European journal of public health*, 31(1): 37-44.
- KIM S. J., Bostwick W. (2020), Social Vulnerability and Racial Inequality in COVID-19 Deaths in Chicago, *Health Education & Behavior*, 47(4): 509-513.
- NASSIF PIRES L., Barbosa de Carvalho L. e Lederman Rawet E. (2021), Multi-dimensional inequality and Covid-19 in Brazil, *Investigación Económica*, 80(315): 33-58.
- OECD (2020), *What is the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children?*. Disponibile online (29/11/21): <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-is-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children-e7cbb7de/>
- PELLEGRINO V., Ricotta G. (2020), Global social science. Dislocation of the abyssal line and post-abyssal epistemologies and practices, *Rassegna Italiana di Sociologia*, 61(4): 803-828.
- PRIVITERA W. (2000), Nota del curatore, in Beck U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma: Carocci.
- QUIJANO A. (1991), Colonialidad y modernidad/racionalidad, *Perú indígena*, 13(29): 11-20.
- QUIJANO A. (2000), Coloniality of Power and Eurocentrism in Latin America, *International Sociology*, 15(2): 215-232.

- QUIJANO A., Wallerstein I. (1992), Americanity as a concept, or the Americas in the modern-world system, *International Social Science Journal*, 134: 549-557.
- RAY R. (2020), *Why are Blacks dying at higher rates from COVID-19?*, FixGov – The Brookings Institution. Disponibile online (29/11/21): <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2020/04/09/why-are-blacks-dying-at-higher-rates-from-covid-19/>
- RICOTTA G. (2020), Ripensare l'emancipazione sociale: sociologia delle assenze e delle emergenze, *Quaderni di Teoria Sociale*, 1: 179-198.
- SANTOS B. DE S. (2002), Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 54: 197-215.
- SANTOS B. DE S. (2016), *Epistemologies of the South: Justice against Epistemicide*, Londra; New York: Routledge.
- SANTOS B. DE S. (2017), The resilience of abyssal exclusion in our societies: Toward a post-abyssal law, *Tilburg Law Review*, 22: 237-258.
- SANTOS B. DE S. (2018), *The End of the Cognitive Empire: The Coming of Age of Epistemologies of the South*, Durham; Londra: Duke University Press.
- SHAABAN A. N., Peleteiro B. e Martins M. R. O. (2020), The Writing's on the Wall: On Health Inequalities, Migrants, and Coronavirus, *Frontiers in Public Health*, 8: 505.
- WAGNER P. (2013), *Modernità. Comprendere il presente*, Einaudi: Torino.
- WALLERSTEIN I. (1979), *The Capitalist World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

3. La governance urbana transnazionale di fronte alla crisi Covid-19: il caso dell'*International Urban Cooperation Programme* dell'Unione europea

Ernesto d'Albergo, Tommaso Fasciani, Federica Rossi

Le città costituiscono uno spazio ideale in cui osservare le trasformazioni sociali generate da un evento inatteso come la crisi pandemica del 2020-2022, poiché ne subiscono un impatto forte ed evidente. Da una prospettiva di sociologia politica, ciò significa focalizzare continuità ed eventuali cambiamenti che possono caratterizzare le agende urbane, l'azione di policy nelle sue diverse componenti e la governance delle città. Tutte e tre hanno acquisito caratteristiche multiscalari. Molti studi, dedicati in particolare al ruolo che le città occupano nell'arena politica internazionale, evidenziano infatti come i contesti urbani abbiano acquisito, negli ultimi tre decenni, un ruolo sempre più importante (Abdullah e Garcia-Chueca 2020) nella complessa governance globale multilivello e multistakeholder. Anche per questo, la sostenibilità viene declinata specificamente in termini urbani e temi e obiettivi come resilienza, rigenerazione e coesione, danno luogo ad agende e azioni su questa scala.

A questo fine, le autorità locali sono invitate e incentivate da una varietà di organizzazioni internazionali ad adottare agende di sviluppo sostenibile. Dall'altro lato, le città stesse hanno assunto un ruolo sempre più rilevante a livello europeo e globale, soprattutto con la creazione e la diffusione di reti, strumento attraverso il quale gli attori locali intervengono nei processi politici transnazionali (Acuto e Leffel 2020).

Le domande che ci siamo posti riguardano le conseguenze esercitate dalla crisi Covid-19 su questa componente transnazionale e multiscalare del policy-making urbano. In particolare, la nuova situazione determina cambiamenti e/o continuità nei paradigmi di policy, negli immaginari e nei modelli di azione pubblica ad essi collegati? E perché? Per rispondere abbiamo analizzato un caso di azione multiscalare per lo sviluppo

urbano sostenibile, il programma *International Urban Cooperation* dell'Unione Europea (UE), finalizzato alla circolazione fra città europee ed extra-europee di soluzioni di politiche urbane e di pratiche di governo da utilizzare. A questo fine abbiamo adottato un approccio comparativo tra la fase precedente alla pandemia e quella successiva al suo avvento, focalizzando gli elementi per noi più significativi (paradigmi, immaginari e modelli di azione pubblica). Il risultato evidenzia aspetti prevalenti di continuità, dei quali abbiamo provato a spiegare i motivi.

Nel paragrafo 1 sono presentati gli oggetti fondamentali del fenomeno indagato, ossia il prendere forma e il consolidamento di una dimensione transnazionale delle agende, delle politiche e della governance urbana, con i relativi paradigmi e immaginari, riferimenti concettuali dei quali viene fornita una breve illustrazione. Nel paragrafo 2 si presentano i risultati dell'analisi del caso *International Urban Cooperation*, i quali vengono discussi nel paragrafo conclusivo.

3.1. Paradigmi, immaginari e pratiche nella governance urbana transnazionale

Globalizzazione, urbanizzazione e innovazione tecnologica hanno "avvicinato" le città. Collegamenti economici, sociali e politici hanno dato vita a una geografia globale di reti e nodi urbani (Castells 2001), le cui caratteristiche sono state approfondite da una prospettiva sia economica, che individua il ruolo delle città globali (Sassen 2001) come conseguenza del processo di trans-scalarizzazione dei flussi economici e finanziari, sia sociopolitica, che segnala come l'avvento di nuovi rischi globali renda necessari interventi politici su scala globale e locale (Beck 2007). L'accelerazione dei processi di urbanizzazione e la centralità dello spazio urbano e degli attori politici locali hanno reso importante il ruolo delle città nelle arene di governance transnazionali entro le quali sono condotte azioni volte a orientare e regolare processi globali.

Già nel 1976, con la prima Conferenza delle Nazioni Unite (UN) sugli insediamenti umani (Habitat I), la comunità internazionale aveva riconosciuto il crescente impatto dell'urbanizzazione e la necessità dell'impegno politico per uno sviluppo urbano sostenibile, costituendo lo United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), agenzia incaricata di occuparsi delle questioni urbane¹. Le successive

¹ <http://habitat1.org/>

conferenze (Habitat II nel 1996 e Habitat III nel 2016), insieme al prendere corpo di una politica urbana dell'UE hanno favorito la costituzione di un "regime di governance urbana transnazionale", per effetto del quale un ventaglio molto ampio di agende e politiche realizzate nelle città è investito da spinte multiscalarì, che richiedono *compliance* nei confronti degli indirizzi di UN, OECD e UE. Queste istituzioni hanno riconosciuto la centralità dei governi locali. Lo dimostrano (i) l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle UN, in cui si esprime la necessità di coinvolgerli come partner chiave per l'attuazione degli obiettivi politici globali; (ii) la *New Urban Agenda* (NUA) adottata in occasione di Habitat III, che definisce per la prima volta un'unica agenda globale per lo sviluppo urbano (Parnell 2016), determinando non solo un ruolo maggiore delle città nella politica globale, ma anche una riorganizzazione degli accordi transnazionali e della loro attuazione (Robin e Acuto 2018); (iii) l'Agenda urbana dell'UE. Queste istituzioni svolgono un ruolo guida nei confronti degli attori statali e locali attraverso un limitato impiego di risorse finanziarie e un più ampio dispiegamento di strumenti cognitivi e metodologie di azione.

A strutturare la governance urbana transnazionale contribuiscono anche più reti di città, come UCLG, *Global Covenant of Mayors*, *C40*, *100 Resilient Cities*, *UNESCO's Creative Cities Network*, *Eurocities*², nate con lo scopo sia di facilitare la condivisione di conoscenze e pratiche tra le aree urbane, sia di permettere alle città di influenzare le agende urbane europea e globale (Abdullah e Garcia-Chueca 2020). Questo sistema di connessioni, attraverso piattaforme di scambio e sostegno che oltrepassano la scala nazionale, ha costituito un "ecosistema" tangibile di reti urbane che sostiene l'ascesa dei governi locali nei processi transnazionali (Acuto e Leffel 2020).

Le azioni in questo sistema di governance sono orientate da un paradigma di policy condiviso. Un paradigma è un: «framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing»³ (Hall 1993: 279). È quindi un modello cognitivo e normativo condiviso che facilita il *pro-*

² Cfr. ad esempio: <https://www.uclg.org/>; <https://www.globalcovenantofmayors.org/>; <https://www.c40.org/>; <https://resilientcitiesnetwork.org/>; <https://en.unesco.org/creative-cities/>; <https://eurocities.eu/>

³ «Cornice di idee e standard che specifica non solo gli obiettivi di policy e il tipo di strumenti da usare per raggiungerli, ma anche la natura stessa dei problemi che

blem solving (Carson 2004) e: «has an impact on the content of public policy»⁴ (Daigneault 2014). Osservare continuità e cambiamenti dei paradigmi permette di individuare il ruolo di attori, coalizioni, strategie, idee, discorsi, interessi, crisi, routine o anomalie nel policy making (Hogan e Howlett 2015).

Al momento in cui è scoppiata la crisi da Covid-19 il paradigma dello sviluppo sostenibile che, dal 1987⁵, include l'interesse per una crescita economica bilanciata, l'inclusione e la salvaguardia dell'ambiente a livello globale (Redclift 2005) e una considerazione olistica di necessità economiche, sociali e ambientali (Kumi *et al.* 2014) era a sua volta l'espressione principale del neoliberismo nella sua versione *roll-out*, caratterizzata dalla produzione di regolazioni orientate al mercato (Peck e Tickell 2002; Raco 2005). La sua affermazione è passata attraverso diverse tappe: la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo⁶ (Rio de Janeiro 1992), che portò alla sottoscrizione di 2 Convenzioni e 3 Dichiarazioni di principi; la Dichiarazione del Millennio delle UN (2000), con 8 Millennium Development Goals (MDGs)⁷; la Conferenza Rio+20 (2012), incentrata sui temi della green economy e del quadro istituzionale dello sviluppo sostenibile⁸; l'Agenda UN 2030 (2015)⁹, nel 2015, contenente i 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) concordati per sostituire i MDGs.

Il rapporto tra neoliberismo e sviluppo sostenibile è stato indagato da diverse angolazioni, spesso con l'obiettivo di mostrare come l'agenda economica neoliberista (deregolamentazioni, privatizzazioni e tagli alla spesa) possa minare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, aumentando povertà e disuguaglianze (Kumi *et al.* 2014), anche quando il neoliberismo si presenta in una versione *roll-out* o "ibrida" (Baldwin *et al.* 2019). Mentre questo tipo di letture si concentra sui caratteri inconciliabili di neoliberismo e sostenibilità, da

essi dovrebbero affrontare». Qui, e in tutte le seguenti citazioni da lavori in lingua inglese, la traduzione è degli scriventi.

⁴ «Ha un impatto sul contenuto delle politiche pubbliche».

⁵ *World Commission on Environment and Development: Brundtland Report* (1987). <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/wced>

⁶ <https://www.minambiente.it/pagina/il-percorso-dello-sviluppo-sostenibile-1992>

⁷ [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-\(mdgs\)](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-(mdgs))

⁸ <https://www.minambiente.it/pagina/conferenza-rio20-una-sfida-importante>

⁹ <https://sdgs.un.org/goals>

una prospettiva diversa, e per certi versi opposta, è stato sottolineato il carattere ancillare del paradigma, configurandolo come “rivoluzione passiva” volta a mantenere l’egemonia del capitalismo e la crescita economica. In questo modo, deviando la sfida contro-egemonica dell’ambientalismo, lo sviluppo sostenibile è diventato parte dello “sviluppo sostenibile del capitalismo” (Wanner 2015).

Un ruolo di primo piano nell’affermazione egemonica di questo paradigma è svolto dagli “immaginari”, di cui l’approccio della *Cultural Political Economy* propone una concettualizzazione specifica, definendoli come sistemi di significato, o “regimi di verità”, retoriche spesso comunicate in forma di narrazione che hanno una componente cognitiva e una normativa. I *frame* delle politiche pubbliche condotte e i modelli di azione pubblica adottati sono basati su immaginari specifici, che li sostengono e legittimano sul piano della produzione di senso. Gli immaginari sono: «socially constructed, historically specific, and more or less socially (dis)embedded in broader networks of social relations and institutional ensembles»¹⁰ (Jessop e Sum 2013: 204). Esempi di immaginari legati al paradigma di sviluppo urbano sostenibile sono quelli di resilienza, economia circolare e, con adattamenti, il preesistente modello “smart city”.

A partire dal presupposto che i fenomeni sociali possiedono proprietà sia di tipo semiotico, afferenti alla sfera culturale, che strutturale, proprie della sfera materiale, è possibile analizzare gli immaginari, il loro ruolo e l’interazione tra fattori e processi di tipo semiotico ed extra-semiotico: «in the contingent emergence, subsequent privileging, and ongoing realization of specific discursive and material practices»¹¹ (Jessop 2010: 340). Le crisi rappresentano un momento particolarmente significativo da questo punto di vista, poiché spesso producono un profondo disorientamento cognitivo, strategico e pratico, influenzando sulle visioni del mondo sedimentate degli attori e aprendo lo spazio per processi di variazione, selezione e ritenzione (Jessop 2013).

Le prime fasi di una crisi generalmente provocano variazioni massicce (*variation*) nelle interpretazioni della sua natura e del suo significato, aprendo potenzialmente spazi per la (ri)politicizzazione di

¹⁰ «Costruiti socialmente, storicamente specifici e più o meno socialmente integrati in più ampie reti di relazioni sociali e insiemi istituzionali».

¹¹ «Nell’emergere contingente, così come nel successivo privilegiare e realizzare specifiche pratiche discorsive e materiali».

discorsi e pratiche sedimentate. Tra le molteplici e diverse interpretazioni che emergono, solo alcune vengono selezionate (*selection*) come base per strategie e politiche finalizzate a gestire la crisi o superarla. Queste devono poi mostrarsi efficaci per essere mantenute (*retention*) e raggiungere un eventuale sedimentazione e strutturazione (Jessop e Sum 2013). Se da una parte le crisi possono quindi determinare uno shock per i paradigmi di policy dominanti e gli immaginari che li sostengono su un piano cognitivo e normativo, dando vita a processi di recupero di prospettive alternative e all'introduzione di nuovi elementi, dall'altra, al contrario, possono rappresentare un'occasione per rinforzare ulteriormente un modello già prevalente, se questo si mostra capace di riprodursi e ispirare visioni condivise anche in presenza di una scossa subita.

3.2. Paradigmi, immaginari e modelli di azione pubblica nel programma *International Urban Cooperation* dell'Unione europea

Proprio sul paradigma dello sviluppo urbano sostenibile è focalizzato il programma *International Urban Cooperation* (IUC, 2016-2020)¹², poi ampliato in *International Urban and Regional Cooperation* (IURC, 2020)¹³, strumento sia dell'Agenda urbana UE, sia della politica estera dell'Unione, finanziato nell'ambito del *EU Partnership Instrument*¹⁴. IUC/IURC si aggiunge ai precedenti programmi urbani, come URBAN, le tre generazioni di URBACT (2002-2020)¹⁵, URBELAC (2010-2013)¹⁶, URBAL¹⁷, UIA¹⁸, *World Cities*¹⁹. Tutti questi programmi condividono e mettono in opera, con target, partecipanti, accenti e pratiche leggermente differenziati, principi e credenze di fondo. Questi sono relativi

¹² <https://iuc.eu/home>

¹³ <https://www.iurc.eu>, con reti tematiche su: *Ecological Transition & Green Deal; Urban & Regional Renewal and Social Cohesion; Innovative sustainable & carbon neutral ecosystems and strategic sectors*; per affrontare le tre sfide contemporanee: *Digital Transition & Smart City; Post Covid Recovery; Energy Transition & Climate Change*.

¹⁴ <https://pimap.eu/index.html>

¹⁵ <https://urbact.eu/urbact-glance>

¹⁶ https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/it/policy/cooperation/international/latin-america/urbelac/

¹⁷ <https://keep.eu/projects/394/URBAL-Development-EN/>

¹⁸ <https://www.uia-initiative.eu/en>

¹⁹ <https://world-cities.eu>

da un lato a un paradigma consolidato di politica urbana, dall'altro ai criteri di organizzazione e conduzione delle azioni da adottare per perseguirne l'implementazione. In primo luogo, la cooperazione fra città di più Paesi come risorsa per realizzare sviluppo urbano sostenibile.

All'interno di IUC/IURC il paradigma di riferimento – l'importanza della scala urbana per affrontare problemi globali, lo sviluppo sostenibile come cornice per un intero ventaglio di agende e politiche, da condurre integrando obiettivi economici, sociali e ambientali – non è sostanzialmente oggetto di rielaborazione. I documenti e la componente discorsiva delle attività richiamano l'implementazione della *New Urban Agenda* delle Nazioni Unite (2016)²⁰, i temi, le priorità e l'approccio basato sugli *stakeholders* e il coordinamento attraverso l'*expertise* dell'agenda urbana UE (De Frantz 2021)²¹, dei *Sustainable Development Goals* e del Trattato di Parigi sul cambiamento climatico (2016)²².

Il modello di azione è basato su due insiemi di credenze di base, consolidate attraverso i programmi precedenti:

- i. l'implementazione locale di obiettivi globali è favorita dal mutuo apprendimento sperimentale via trasferimento fra *policymaker* urbani di informazioni relative a metodi e pratiche specifiche. Se si ritiene che questo possa funzionare è perché nel mondo i problemi economici, sociali e ambientali delle città sono considerati sostanzialmente simili e analoghi, e così devono essere gli obiettivi delle politiche;
- ii. per attuare le azioni serve coordinare localmente le risorse di più attori, una sinergia spesso definita come "tripla elica" (governi locali, mondo della ricerca, business), o "quadrupla elica" (con l'inclusione della società civile e del no-profit), replicando il modello di *soft governance* dell'Agenda urbana europea, basata sul trasferimento di conoscenze e pratiche all'interno del *policy network* interurbano e sulla cooperazione e le partnership fra autorità locali, stakeholders ed esperti (Atkinson e Zimmermann 2016; Purkarthofer 2019).

IUC/IURC mutua queste credenze e le inserisce all'interno del "regime di governance urbana transnazionale", attraverso un metodo che consiste nello scambio di esperienze all'interno di coppie (*pairings*) o gruppi tematici (*clusters*) di città – ne sono state coinvolte 155, preva-

²⁰ <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>

²¹ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/agenda/

²² <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>

lentemente di grandi e medie dimensioni, mentre altre 150 circa²³ parteciperanno nell'ambito di IURC – che adottano un *Urban* (o *Regional*) *Cooperation Action Plan* sotto la supervisione del programma.

I *pairings* del programma sono 80, attivi fra il 2017 e il 2021²⁴, 75 dei quali, proponendo una documentazione sufficiente, sono stati analizzati²⁵. Gli scambi vedono coinvolte con città europee partner di Argentina (5), Brasile (7), Canada (7), Cile (4), Cina (14), Colombia (6), India (11), Giappone (10), Messico (5), Perù (3), Stati Uniti (8). Delle attività abbiamo individuato i temi, gli immaginari, i modelli per l'azione trasferiti e le modalità di adattamento alla crisi pandemica, a partire dal mese di marzo 2020.

Alla base dei progetti di scambio analizzati ci sono 18 temi specifici, che hanno tutti a che fare con gli SDGs: *Smart cities and regional/urban innovation and competitiveness; Sustainable use of land and nature-based solutions; Urban mobility; Urban poverty; Education, jobs and skills in the local economy; Energy transition; Inclusive and sustainable economic growth; Water, waste management and sanitation; Circular economy; Integrated urban-rural development; Safe, inclusive urban development; Climate adaptation; Digital transition; Nature and cultural heritage conservation; Air quality; Sustainable production/consumption; Housing; Inclusion of migrants and refugees*²⁶.

Sostanzialmente tutti i temi dell'agenda urbana UE che hanno dato luogo a partnership finalizzate alla sua implementazione²⁷, sono presenti nei *pairings* (figura 1).

²³ In Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cile, Cina, Colombia, India, Indonesia, Giappone, Malesia, Messico, Nuova Zelanda, Perù, Corea del Sud, Thailandia, USA, Vietnam.

²⁴ <https://iuc.eu/city-pairings/>

²⁵ L'analisi è stata condotta attraverso l'esame della documentazione e l'ascolto dei webinar pubblicati online.

²⁶ Smart city e innovazione e competitività urbana/regionale; uso sostenibile del suolo e soluzioni *nature-based*; mobilità urbana; povertà urbana; istruzione, lavoro e competenze nell'economia locale; transizione energetica; crescita economica inclusiva e sostenibile; acqua, gestione dei rifiuti e servizi igienici; economia circolare; sviluppo integrato urbano-rurale; sviluppo urbano sicuro e inclusivo; adattamento ai cambiamenti climatici; transizione digitale; conservazione della natura e del patrimonio culturale; qualità dell'aria; consumo e produzione sostenibili; abitazione/edilizia; inclusione di migranti e rifugiati.

²⁷ <https://futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda/action-plans/news/action-plans-available>

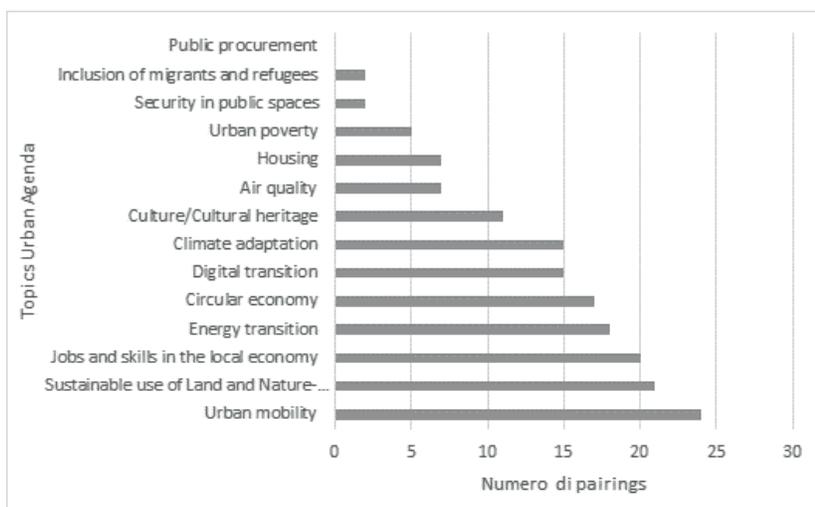


Fig. 3.1. Temi della dell'agenda urbana UE nei pairings della *International Urban Cooperation*.

Nella gran parte degli scambi (45 su 75) il paradigma della sostenibilità viene esplicitamente declinato in ambiti di policy specifici: abitare, mobilità, acqua, energia, rifiuti, riuso di spazi ed edifici. In tutti i casi analizzati è stato possibile individuare riferimenti ad immaginari come quelli menzionati sopra. Il più presente è quello della smart city, che compare in 24 casi, in particolare in quelli che presentano un maggiore orientamento alla promozione del business. Altri immaginari cui si fa riferimento sono: resilienza, declinata soprattutto come *climate adaptation*; "ri-naturalizzazione verde", promossa attraverso soluzioni *nature-based* ad essa collegate; crescita inclusiva, declinata in termini di partecipazione e di inclusione/coesione sociale; economia circolare.

I modelli per l'azione trasferiti consistono in un repertorio di soluzioni e strumenti usati nelle città partecipanti, con un flusso di condivisione che va prevalentemente (ma non solo) dall'UE verso i partner extraeuropei. Queste conoscenze riguardano principalmente: strumenti per la partecipazione (38 casi) di stakeholders, comunità e cittadini, uso di dati (12), piattaforme e tecnologie, forme di collaborazione pubblico-privato e decentramento del *decision-making*, strumenti di gestione di progetti, servizi e risorse in vari campi, di pianificazione (strategica, per la resilienza e la consapevolezza, per la mobilità), strumenti di valutazione e misurazione, pratiche per l'innovazione sociale, il riuso di spazi.

La densità cognitiva e normativa di molti di questi modelli veicola una potente carica di legittimazione del *multi-stakeholder approach*, principio fondamentale della governance associata al neoliberalismo urbano negli ultimi venti anni e centrale nella governance urbana transnazionale. In 18 dei 75 *pairings* esaminati (circa la metà dei quali attivi anche durante la crisi pandemica) la cooperazione con stakeholders è fondamentale: enti locali, camere di commercio, singole imprese, consolidate o startups. Questo modello è considerato adatto a diverse declinazioni della sostenibilità (SDGs 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 17). Alcuni esempi che riguardano città italiane:

- nel *pairing* Bologna-Austin (Texas, USA) gli obiettivi relativi a industria, innovazione e infrastrutture (9) e azione per il clima (13) sono perseguiti attraverso l'integrazione fra economia circolare e resilienza climatica, ricercata adattando modalità di sostegno sperimentate ad Austin a startup sostenibili in grado di produrre occupazione "verde". L'attività di GRESS (*Green Start-up Support*) della Città metropolitana alimenta ulteriori partnership multilaterali nell'ambito del programma Interreg²⁸;
- nel *pairing* Torino-Baltimora (Maryland, USA) gli obiettivi di crescita economica sostenibile e lavoro dignitoso (8), industria, innovazione e infrastrutture (9), riduzione delle disuguaglianze (10) sono perseguiti collegando interventi di rigenerazione urbana e promozione di sviluppo economico inclusivo e innovazione sociale attraverso scambi di imprese e startup e il modello dell'*Urban center*²⁹. In questo caso la promozione del business (azioni di supporto, startup) è accostata a obiettivi di carattere più specificamente sociale (povertà).

In molti altri casi, invece, questo tipo di obiettivi (povertà, fame, genere, disuguaglianze, pace e giustizia) e quelli naturalistici (*life below water* e *on land*) hanno importanza minore. Solo in 11 *pairings* la dimensione sociale (povertà, inclusione, innovazione sociale) ha un'importanza preponderante.

In 10 *pairings* e in altri 9 progetti fra gli obiettivi dell'internazionalizzazione vi è l'attrattività di capitali o l'accesso di imprese locali ai mercati nelle aree interessate dalla partnership. Gli obiettivi di busi-

²⁸ https://www.cittametropolitana.bo.it/progetti_europei/Projects/GRESS_GREEn_Startup_Support_eng

²⁹ <https://urbanlaborino.it/incontri/open-innovation-summit/>

ness sono presentati come compatibili con pressoché tutti i SDGs implicati nel programma (3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 17). Ad esempio, il clima (13) e la povertà (10), rispettivamente, nei già citati casi di Bologna-Austin e Torino-Baltimora o, ancora, gli obiettivi 8 e 9 nel *pairing* Barcellona-New York sono incentrati su soluzioni della questione abitativa che sposano partecipazione e investimenti attraverso lo strumento del *Community Land Trust*, una forma di comproprietà attraverso la quale realizzare *empowering* partecipativo dei residenti e rendere disponibili risorse abitative.

Il programma *International Urban Cooperation* evidenzia quindi come la crisi pandemica abbia aperto un'ulteriore finestra di opportunità per ribadire e consolidare il paradigma della sostenibilità come frame di riferimento delle politiche urbane, dimostrando che le connessioni fra i 17 obiettivi, così come il sistema valoriale e cognitivo che le sostiene sono adattabili a nuovi contesti. Al momento dello scoppio della pandemia, infatti, diverse collaborazioni avviate tra le città non erano ancora concluse e si sono dovute adattare alla nuova realtà, affrontando le conseguenze per l'operatività di IUC provocate dalla diffusione del virus e le nuove criticità socioeconomiche per le aree urbane, ma senza cambiare minimamente questo frame di riferimento.

Tutti i 32 *pairings* in corso al momento dello scoppio della crisi Covid-19 hanno proseguito le attività. Le visite di scambio previste tra le città sono state sostituite da incontri virtuali, che hanno permesso di portare avanti il progetto avviato. Alcune città hanno sfruttato l'occasione degli incontri virtuali anche per scambiare informazioni, conoscenze e pratiche adottate in risposta proprio ai problemi urbani sopraggiunti con la pandemia. Ciò ha fatto emergere un importante punto di forza di IUC, poiché i soggetti aderenti avevano già a disposizione una piattaforma di collegamento. Agli scambi *city-to-city* sono stati aggiunti strumenti di scambio e cooperazione (webinar collettivi), ai quali hanno potuto prendere parte anche le città che avevano già concluso il loro percorso di collaborazione. La crisi, inoltre, ha portato alcune città a ridefinire le priorità del progetto alla luce dei nuovi problemi emersi. Ad esempio, nello scambio tra Marsiglia (Francia) e Kobe (Giappone) si è deciso di incentrare la collaborazione su un progetto di rivitalizzazione delle due città nella fase post-Covid, con interventi specifici di rigenerazione e gestione sostenibile delle aree portuali. In altri casi, le collaborazioni hanno potuto anche godere della riallocazione dei fondi previsti per i viaggi di scambio, utilizzandoli

per finanziare i progetti. Nella collaborazione tra Malaga (Spagna) e Cartagena de Indias (Colombia), ad esempio, questa riallocazione ha permesso a entrambe le città di attuare interventi di trasformazione degli spazi pubblici attraverso processi partecipativi.

Il programma IUC si è dunque rivelato uno strumento di cooperazione anche nel corso di una crisi inattesa, socialmente ed economicamente devastante per le aree urbane. L'avvio di un nuovo ciclo del programma, ampliato nel 2021 a collaborazioni su scala regionale oltre che urbana (IURC), sembra essere la riprova di questa funzionalità. Anche in questo caso il frame della sostenibilità continua a offrire un riferimento valoriale e cognitivo di facile condivisione e che favorisce la convergenza³⁰. Gli immaginari sottesi a questo paradigma, infatti, forniscono agli attori della governance locale delle categorie utili a concettualizzare i problemi urbani riscontrati nelle proprie città, definire le risposte di policy necessarie, anche per affrontare le nuove sfide poste dalla crisi, senza il bisogno di ricercare ulteriori strumenti. Dai webinar tenuti durante tutto l'arco del 2020, in cui le città inserite nel programma si sono confrontate sulle azioni da intraprendere, emerge una visione condivisa della crisi Covid-19 come opportunità di innovazione e sviluppo per le città³¹ e per ripensare i modelli delle economie urbane in chiave più sostenibile³². Come sostengono i protagonisti, per intraprendere questo percorso non serve inventare nuovi strumenti o soluzioni ma è sufficiente adottare quelli già esistenti nelle agende transnazionali: «Ci sono idee, sappiamo in quale direzione andare, abbiamo bisogno di accelerare nel portare avanti idee che sono in giro da diversi anni e realizzare obiettivi di uguaglianza, cambiamento climatico, sostenibilità»³³. Questo riguarda anche i modelli di azione pubblica, a proposito dei quali viene sottolineata l'importanza di raf-

³⁰ «La creazione di una rete di pari coinvolti crea resilienza e promuove lo sviluppo urbano sostenibile. Il programma IUC lo ha dimostrato con successo negli ultimi quattro anni. Attraverso l'imminente IURC, il programma sarà ampliato per garantire che questa rete di città e regioni impegnate cresca e continui a promuovere lo sviluppo urbano sostenibile in tutto il mondo». Dal sito web: <https://iuc.eu/>

³¹ J. Buron (Barcellona) nel webinar *Cities facing COVID19: what's worked, what hasn't and what is next?*, 28/04/2020.

³² F. Barbiero (Torino) nel webinar *Cities facing COVID-19: the road to economic recovery*, 27/05/2020.

³³ Rispettivamente, G. Canales (Area metropolitana di Guadalajara) e R. Hall (*Senior Advisor Directorate-General for Regional & Urban Policy* per la UE) nel webinar *Cities facing COVID-19: Opportunities and challenges for a more sustainable future*, 24/06/2020.

forzare il modello delle partnership pubblico-privato, coinvolgendo anche il settore della ricerca³⁴ secondo la logica della tripla elica.

3.3. La continuità nella crisi e le sue motivazioni

Le risposte date alla crisi Covid-19 dall'UE, dagli Stati europei e da altri Paesi, a partire dall'amministrazione Biden negli USA, stanno introducendo un'innovazione di rilievo rispetto alle reazioni alla crisi precedente, basate sull'austerità, portando sulla scena un'ulteriore variegatura del neoliberalismo. Le politiche attuali cercano infatti di alimentare una ripresa dei processi di accumulazione attraverso spesa e debito pubblico, combinando questa nuova propensione all'impegno di risorse finanziarie con il paradigma della sostenibilità, declinato come "green economy" o "conversione/transizione ecologica". Il programma IUC non è di per sé coinvolto nelle politiche di spesa, uno strumento che utilizza in misura minima. Anche nel suo caso, però, nella risposta alla crisi Covid-19 emergono l'importanza e la capacità di riprodurre in questo nuovo contesto il paradigma dello sviluppo urbano sostenibile, enfatizzandone nei discorsi la centralità, l'efficacia e la mancanza di alternative.

Prima di questa crisi, il caso IUC evidenziava già un elevato livello di istituzionalizzazione di questo paradigma, caratterizzato dagli immaginari e dai modelli di azione pubblica collegati descritti sopra. Del resto, questo programma ha le caratteristiche di strumento e di arena in cui l'obiettivo principale dei promotori non consisteva nel ricercare e formulare nuovi paradigmi di politiche e modelli di azione, ma nell'implementare e diffondere quelli esistenti nelle concrete pratiche di governance urbana. Il contributo al consolidamento e alla riproduzione dell'orientamento generale delle politiche è dunque una funzione importante del programma. Occupando le agende delle città coinvolte con un repertorio di soluzioni già adottate in alcuni contesti e potenzialmente trasferibili ad altri, le azioni condotte riducono la necessità e la possibilità di ricercare nuovi modelli e immaginari di riferimento o un paradigma alternativo. Nelle attività esaminate, infatti, obiettivi e pratiche coerenti con il paradigma di sviluppo urbano sostenibile sono chiaramente dati per scontati dagli attori locali i quali, con

³⁴ M. A. Granados (Chihuahua) nel webinar *Cities facing COVID-19: the road to economic recovery*, 27/05/2020.

la guida tecnica e la facilitazione predisposte dall'UE, vengono messi in contatto con nuove soluzioni e metodi di azione per realizzarli.

La crisi Covid-19 è intervenuta quindi mettendo solo relativamente in difficoltà il programma IUC, i suoi obiettivi e i suoi animatori. Il paradigma di sviluppo urbano sostenibile, così come gli immaginari e i modelli di azione già in uso, con le loro componenti materiale e discorsiva, hanno dimostrato di funzionare anche nelle nuove condizioni di criticità. Ricorrendo a una rappresentazione e una concettualizzazione frequentemente utilizzata, anche per spiegare il perdurare del paradigma di policy neoliberista (Schmidt e Thatcher 2014), si può sostenere che la crisi evidenzia la loro resilienza.

Questo effetto può essere ricondotto a diverse cause. La prima può essere rintracciata nella razionalità degli attori destinatari del programma: la convenienza del limitato investimento consistente nel prendere parte a queste partnership è confermata nella crisi. Da un lato, come è emerso nei webinar IUC del periodo successivo all'inizio della pandemia, anche nelle nuove circostanze paradigma e immaginari aiutano i policymakers locali a ridurre la complessità dell'azione e a legittimare i corsi di azione intrapresi, fornendo delle lenti per definire e dare senso ai problemi collettivi e alle potenzialità e criticità delle stesse azioni pubbliche messe in campo per affrontarli. Questo produce una riduzione di costi: per affrontare le criticità sono infatti necessarie risorse, anche di tipo cognitivo, e le pratiche di condivisione si rivelano un'opportunità che gli attori utilizzano per abbattere i costi di ideazione e innovazione delle pratiche e degli strumenti dell'azione pubblica. In un programma come IUC, peraltro, ciò viene realizzato attraverso fonti facilmente ritenute affidabili perché *peer-to-peer*, e dunque con maggiore legittimazione politica e oneri finanziari minori rispetto al mercato della consulenza. Ciò è consentito dall'impostazione "all alike" del programma stesso, fondato sul presupposto della similarità dei problemi pubblici da affrontare in città di aree geografiche anche molto distanti e della fungibilità degli stessi approcci e strumenti in diversi contesti. La crisi Covid-19 e le sue conseguenze hanno ulteriormente accentuato, nelle rappresentazioni e nelle percezioni degli attori, questi elementi di somiglianza: alla luce del paradigma di sviluppo sostenibile, per gli attori locali sembra più facile identificare la varietà delle sfide da affrontare e il catalogo delle soluzioni disponibili.

Una seconda causa può essere rintracciata nelle relazioni fra la dimensione cognitiva (semiotica) e quella materiale dei processi di va-

riazione, selezione, e ritenzione di immaginari – quest’ultimo essendo l’unico stadio del processo evolutivo (cfr. par. 2.1.) riscontrato nel caso analizzato. Il programma IUC ha infatti evidenziato la sedimentazione di significato che emerge sia dagli aspetti discorsivi di questo processo, sia dai suoi aspetti materiali, caratteristici delle forme di strutturazione della complessità o *structure-building*. Nei *pairings* la materialità riguarda da un lato il ruolo svolto dagli interessi economici (il coinvolgimento delle imprese in processi tripla o quarta elica e in relazioni transnazionali fra stakeholders; l’orientamento all’attrattività di investimenti), dall’altro le concrete tecnologie implicate nelle pratiche di governo e di gestione oggetto di traslazione fra città.

Se è vero, quindi, che le crisi sono momento di potenziale rottura e possono esercitare effetti di *path-shaping*, la crisi Covid si è dunque sinora dimostrata diversa da quella del 2007-2008. Infatti, è causata da un fattore imprevedibile e per certi versi “esterno” all’ordine economico esistente e alla *political economy* del capitalismo contemporaneo come la pandemia, e sembra configurarsi come una delle crisi *nel* sistema e non *del* sistema (Jessop e Sum 2013). Il paradigma dello sviluppo urbano sostenibile conferma non solo la sua compatibilità con il neoliberismo, in particolare nella sua variegatura roll-out, ma rappresenta anche una risorsa egemonica flessibile e “resiliente”, in un momento di crisi, per salvaguardare e riprodurre lo stesso “sviluppo sostenibile del capitalismo”. Risultano inoltre confermati – e potrebbero essere oggetto di ulteriore indagine, come già suggerito in relazione al ruolo dell’OECD (Theodore e Peck 2011), delle reti di città (Davidson *et al.* 2019), degli esperti (Acuto 2020) e dell’agenda urbana UE (De Frantz 2021) – gli interrogativi circa le caratteristiche “depoliticizzate” e prive di *accountability* democratica di una governance urbana transnazionale fondata su partnership, stakeholders ed expertise tecnocratica.

Bibliografia

- ABDULLAH H., Garcia-Chueca E. (2020), *Cacophony or Complementarity? The Expanding Ecosystem of City Networks Under Scrutiny*, in Amiri S. e Sevin E. (a cura di), *City Diplomacy, Current Trends and Future Prospects*. Cham: Palgrave Macmillan.
- ACUTO M. (2020), *Engaging with global urban governance in the midst of a crisis*, *Dialogues in Urban Geography*, 10(2): 221-224.

- ACUTO M., Leffel B. (2020), Understanding the global ecosystem of city networks, *Urban Studies*, 58(2): 1758-1774.
- ATKINSON R, Zimmermann K. (2016), Cohesion Policy and Cities: An Ambivalent Relationship, in Piattoni S. e Polverani L. (a cura di), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham; Northampton: Edward Elgar.
- BALDWIN C., Marshall G., Ross H., Cavaye J., Stephenson J., Carter L., Freeman C., Curtis A. e Syme G. (2019), Hybrid Neoliberalism: Implications for Sustainable Development, *Society & Natural Resources*, 32(1): 566-587.
- BECK U. (2007), *Conditio Humana. Il rischio nell'età globale*, Bari: Laterza.
- CARSON M. (2004), *From Common Market to Social Europe? Paradigm Shift and Institutional Change in European Union Policy on Food, Asbestos and Chemicals, and Gender Equality*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- CASTELLS M. (2001), *Local and global: cities in the network society*, Oxford: Blackwell Publishers.
- DAIGNEAULT P. M. (2014), Puzzling about Policy Paradigms: Precision and Progress, *Journal of European Public Policy*, 21(3): 481-484.
- DAVIDSON K., Coenen L., Acuto M. e Gleeson B. (2019), Reconfiguring urban governance in an age of rising city networks: A research agenda, *Urban Studies*, 56(16): 3540-3555.
- DE FRANTZ M. (2021), The Politics of the EU Urban Agenda: Mobilising the 'Right to the City' for European Governance?, *Urban Research & Practice*: 1-24.
- HALL P. A. (1993), Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- HOGAN J., Howlett M. (2015), Reflections on Our Understanding of Policy Paradigms and Policy Change, in Hogan J. e Howlett M. (a cura di) *Policy Paradigms in Theory and Practice*, Cham: Palgrave Macmillan.
- JESSOP B. (2010), Cultural political economy and critical policy studies, *Critical Policy Studies*, 3(3): 336-356.
- JESSOP B. (2013), Recovered imaginaries, imagined recoveries: A cultural political economy of crisis constructions and crisis management in the north atlantic financial crisis, in Benner M. (a cura di), *Before and Beyond the Global Economic Crisis*, Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing.
- JESSOP B., Sum N. (2013), *Towards a Cultural Political Economy: Putting culture in its place in political economy*, Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing.
- KUMI E., Arhin A. A. e Yeboah T. (2014), Can post-2015 sustainable development goals survive neoliberalism? A critical examination of the sustainable development-neoliberalism nexus in developing countries, *Environment, Development and Sustainability*, 16(3): 539-554.
- PARNELL S. (2016), Defining a global urban development agenda, *World Development*, 78: 529-540.
- PECK J., Tickell A. (2002), Neoliberalizing space, *Antipode*, 34(3): 380-404.

- PURKARTHOFFER E. (2019), Investigating the partnership approach in the EU Urban Agenda from the perspective of soft planning, *European Planning Studies*, 27(1): 86-105.
- RACO M. (2005), Sustainable Development, Rolled-out Neoliberalism and Sustainable Communities, *Antipode*, 37(2): 324-347.
- REDCLIFT M. (2005), Sustainable Development (1987–2005): An Oxymoron Comes of Age, *Sustainable Development*, 13(4): 212-227.
- ROBIN E., ACUTO M. (2018), Global urban policy and the geopolitics of urban data, *Political Geography*, 66: 76-87.
- SASSEN S. (2001), *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton; Oxford: Princeton University Press.
- SCHMIDT V. A., THATCHER M. (2014), Why are neoliberal ideas so resilient in Europe's political economy?, *Critical Policy Studies*, 8(3): 340-347.
- THEODORE N., PECK J. (2011), Framing neoliberal urbanism: Translating 'commonsense' urban policy across the OECD zone, *European Urban and Regional Studies*, 19(1): 20-41.
- WANNER T. (2015), The New 'Passive Revolution' of the Green Economy and Growth Discourse: Maintaining the 'Sustainable Development' of Neoliberal Capitalism, *New Political Economy*, 20(1): 21-41.

4. Nulla sarà più come prima? Azione pubblica post-Covid nei discorsi di un *free market* think tank.

Edoardo Esposito, Francesca Serafini

La nostra ricerca ha l'obiettivo di presentare un'istantanea dei discorsi sulla pandemia sviluppati da quella parte della comunità degli esperti di policy che si oppone alla maggiore regolazione politica delle relazioni socio-economiche e al rafforzamento degli interventi pubblici per la soluzione dei problemi collettivi. La ricerca muove dall'ipotesi che l'analisi del contenuto normativo e cognitivo di queste costruzioni discorsive possa essere utile per comprendere la resilienza del paradigma neoliberista dell'azione pubblica. Lo studio contribuisce perciò al dibattito sulle comunità epistemiche, saperi tecnici e ricette di policy che riproducono la subordinazione dell'azione pubblica a modelli e obiettivi di mercato (Mirowski 2013).

Per raggiungere questo scopo conoscitivo abbiamo selezionato come caso di studio un think tank (TT) – l'Istituto Bruno Leoni (IBL) – fortemente favorevole al libero mercato. Si tratta di un attore collettivo che produce conoscenze rivolte tanto a specialisti delle politiche quanto al dibattito pubblico. Abbiamo elaborato gli artefatti discorsivi di questo attore attraverso la metodologia dell'analisi discorsiva critica (si vedano *inter alia* van Dijk 1993; Wodak e Krzyzanowski 2008; Fairclough 2010). La scelta è stata quella di muovere dai testi e risalire verso categorie interpretative più generali, tracciando una mappa dei temi e delle rappresentazioni proposte dal TT rispetto alla pandemia.

La ricerca si colloca all'interno del vasto e duraturo dibattito sull'influenza dei detentori di conoscenze scientifiche e competenze tecniche sul *policy-making* (si vedano *inter alia* Weingart 1999; Fischer 2009; Caselli 2020). Gli esperti hanno un ruolo significativo tanto nel costruire le "regole del gioco" – influenzando sul design istituzionale, le regole elettorali, la comunicazione politica, ecc. – quanto sul contenu-

to delle politiche (d'Albergo 2014: 167). I saperi esperti – ad esempio accademici, centri di ricerca, aziende di consulenza, organizzazioni transnazionali, ecc. – sono una componente centrale dei network di formulazione, scelta, monitoraggio, comparazione e trasferimento delle policy (Straßheim 2015). Tra i partecipanti a queste reti di policy la letteratura ha evidenziato il ruolo dei TT, centri di ricerca privati e non-profit dediti alla produzione e disseminazione di conoscenze e informazioni su problemi di policy (Rich 2004; Salas-Porras e Murray 2017). Seppur dediti a coltivare un'immagine di sé incentrata sull'indipendenza da interessi economici o politici e sulla neutralità scientifica delle loro analisi e suggerimenti di policy, il modello operativo seguito da molti TT è un esempio di quel che Fischer (2009) ha efficacemente definito politicizzazione dell'*expertise*. Gli "advocacy tanks" (Weaver 1989), in particolare, sono divenuti prevalenti nell'ecosistema dei TT a partire dagli anni '70 del Novecento, promuovendo specifiche agende di policy sulla base di un implicito progetto politico. I TT *free market* maggiormente noti e più longevi – come in US The Heritage Foundation e il Cato Institute e in UK l'Institute of Economic Affairs e l'Adam Smith Institute – sono esempi paradigmatici di "advocacy tanks", e sono stati strumentali all'affermazione della "nuova destra" di Reagan e Thatcher (si vedano *inter alia* Denham 2005; Medvetz 2012).

I free market "advocacy tanks" hanno rivoluzionato tanto il mondo dei TT quanto, più in generale, le modalità e fini della produzione di conoscenza a supporto del policy-making, costituendo l'ossatura di una comunità epistemica impegnata a elaborare, adattare e diffondere soluzioni di policy in linea con specifici valori e norme (ad esempio competizione, imprenditorialità, de-regolamentazione, ecc.) (Jackson 2012; Plehwe 2015). Sin dalla pubblicazione dell'importante volume collettaneo curato da P. Mirowski e D. Plehwe (2009), questi TT sono stati associati al "collettivo di pensiero" neoliberista. Si tratta di nodi delle "costellazioni egemoniche" trans-scalari (Plehwe e Walpen 2006; Djelic e Mousavi 2020) che, normalizzando il discorso sul riorientamento dell'azione pubblica al mercato (Hay 2004), contribuiscono alla diffusione e alla riproduzione, trasversale alle culture politiche, del consenso neoliberista.

4.1. Presentazione del caso di studio e della metodologia

Il caso di studio preso in esame, l'IBL, è un esempio rappresentativo nel nostro Paese di free market "advocacy tank". Fondato nel

2003 da C. Lottieri, A. Mingardi e C. Stagnaro, l'IBL e i suoi membri svolgono un'intensa attività pubblicitica volta alla promozione del libero mercato, collaborando con testate nazionali (come Il Sole 24 Ore, La Stampa, Il Corriere della Sera, Il Mattino, Il Secolo XIX, Il Foglio) e internazionali (tra cui The Wall Street Journal e The Washington Post), e pubblicando in proprio studi e ricerche specialistiche.

Per descrivere e analizzare i discorsi dell'IBL abbiamo selezionato 71 artefatti testuali prodotti dai membri dell'Istituto nel periodo compreso tra aprile 2020 e maggio 2021. I documenti sono stati oggetto di tre livelli di codifica: 1. la codifica dei singoli testi, con sezioni di testo codificate di estensione variabile (parti di frasi, frasi e paragrafi); 2. la ricodifica intertestuale, volta a raccogliere insieme discorsivi ampi in un numero operabile di etichette descrittive; 3. la ricostruzione di categorie interpretative generali e sintetiche. Il nostro approccio all'analisi critica dei discorsi è perciò debitore alle tecniche di analisi *grounded* (Moini 2013; Johnson 2014).

La tabella 1 riporta l'elenco di una selezione dei più significativi artefatti discorsivi (34) da cui sono state tratte le evidenze testuali presentate nelle prossime sezioni del capitolo. Gli artefatti sono ordinati per autore/autrice (ove essi fossero prodotti a nome del TT, si è indicato l'Istituto Bruno Leoni come autore) e sono consultabili sul sito internet¹ (che pubblica una copia degli articoli apparsi su testate giornalistiche nazionali o locali scritti da suoi membri) o sul blog² dell'Istituto.

Autrice/Autore	Mese e anno	Titolo	Tipologia	Luogo di pubblicazione	Sigla
Abatecola M. e Felici S.	Febbraio 2021	La crisi del capitale umano in un'economia da Covid-19	Report	Istituto Bruno Leoni	A-F
Amenta C.	Maggio 2021	Maratona Pnrr. Una transizione digitale per molti, ma non per tutti	Blog	Leoni Blog	AM
Azzolini V.	Aprile 2021	Italia, due Governi, una pandemia.	Report	Istituto Bruno Leoni	AZ1
Azzolini V.	Maggio 2021	Maratona Pnrr. La semplificazione burocratica: questa volta è diverso	Blog	Leoni Blog	AZ2
Azzolini V. e Sileoni S.	Febbraio 2021	I problemi giuridici e politici del vaccino obbligatorio per tutti	Articolo giornalistico	Domani	A-S1

¹ <https://www.brunoleoni.it/>.

² <https://www.leoniblog.it/>.

Autrice/Autore	Mese e anno	Titolo	Tipologia	Luogo di pubblicazione	Sigla
Azzolini V. e Sileoni S.	Febbraio 2021	La vaccinazione tra diritti e doveri	Report	Istituto Bruno Leoni	A-S2
Battistoni M., Ramelli F. e Stagnaro C.	Maggio 2021	Transizione ecologica: un impoverimento nel breve periodo è inevitabile	Articolo giornalistico	Il Bollettino	B-R-S
D'Amico N., De Nicola A., Mingardi A. e Rossi N.	Aprile 2020	Ragioni per non fare gestire il dopo covid allo stato imprenditore	Report	Istituto Bruno Leoni	D-D-M-R
Debenedetti F.	Aprile 2021	Le società per azioni hanno un compito: fare più utili possibili	Articolo giornalistico	Il Sole 24 Ore	DE1
Debenedetti F.	Maggio 2021	La dolce droga statalista rischia di soggiogare i maestri della resilienza	Articolo giornalistico	Il Sole 24 Ore	DE2
Istituto Bruno Leoni	Gennaio 2021	PNRR tanto al chilo	Blog	Istituto Bruno Leoni	IBL1
Istituto Bruno Leoni	Aprile 2021	Il PNRR e l'idraulica keynesiana	Blog	Istituto Bruno Leoni	IBL2
Istituto Bruno Leoni	Maggio 2021	Il rischio di un potere che impone il pensiero	Blog	Istituto Bruno Leoni	IBL3
Istituto Bruno Leoni	Maggio 2021	IBL 2021 mag Salvate Cingolani dai campioni del veto e della conservazione	Blog	Istituto Bruno Leoni	IBL4
Istituto Bruno Leoni	Maggio 2021	Bene il Recovery ma al Sud non basta la spesa pubblica	Blog	Istituto Bruno Leoni	IBL5
Istituto Bruno Leoni	Gennaio 2021	Una proposta dalle parole dell'assessore Moratti	Blog	Istituto Bruno Leoni	IBL6
Istituto Bruno Leoni	Maggio 2021	Nove individui sono diventati miliardari grazie alla vendita dei vaccini? Evviva!	Blog	Istituto Bruno Leoni	IBL7
Lottieri C.	Aprile 2021	La sinistra da libertaria a bigotta	Articolo giornalistico	Il Giornale	LO1
Lottieri C.	Maggio 2021	Ecco come è cambiata la nozione del diritto	Articolo giornalistico	Il Giornale	LO2
Lottieri C.	Maggio 2021	Verso un welfare State illimitato	Articolo giornalistico	Nuova secondaria	LO3
Lottieri C.	Maggio 2021	Quale libertà dopo il Covid-19	Articolo giornalistico	Nuova secondaria	LO4
Mingardi A.	Febbraio 2021	I fondi europei non bastano, serve un nuovo stile di governo	Articolo giornalistico	Corriere della Sera	MI1
Mingardi A.	Maggio 2021	Che ne sarà dell'Ue: Un ospizio e un museo	Articolo giornalistico	Corriere della Sera	MI2
Mingardi A.	Maggio 2021	La spesa pubblica ha poco slancio ma ridistribuisce	Articolo giornalistico	Corriere della Sera	MI3

Autrice/Autore	Mese e anno	Titolo	Tipologia	Luogo di pubblicazione	Sigla
Mingardi A.	Maggio 2021	Se vogliamo il bene comune difendiamo il libero mercato	Articolo giornalistico	Corriere della Sera	MI4
Mingardi A.	Luglio 2020	Il vaccino: un monopolio salutare se è a vantaggio di tutti	Articolo giornalistico	Corriere della Sera	MI5
Mingardi A.	Dicembre 2020	Di mercato e di governo. Il miracolo del vaccino	Articolo giornalistico	Corriere della Sera	MI6
Ricciardi A. e Rossi N.	Gennaio 2021	La riforma del fisco non riforma	Articolo giornalistico	Italia Oggi	R-R1
Ricciardi A. e Rossi N.	Aprile 2021	Nuovo fisco, non un rattoppo	Articolo giornalistico	Italia Oggi	R-R2
Saravalle A. e Stagnaro C.	Febbraio 2021	Neutralità fiscale e tecnologica, la vera svolta ambientale per il Pnr	Articolo giornalistico	Il Foglio	S-S1
Saravalle A. e Stagnaro C.	Febbraio 2021	Tutte le rivoluzioni a costo zero necessarie per gestire i 209 mld	Articolo giornalistico	Il Foglio	S-S2
Saravalle A. e Stagnaro C.	Febbraio 2021	Un po'di spesa non basta. Spunti per una riforma della giustizia	Articolo giornalistico	Il Foglio	S-S3
Stagnaro C.	Gennaio 2021	Imparare dal vaccino	Articolo giornalistico	Il Foglio	ST1
Stagnaro C. e Boccadutri S.	Aprile 2021	Caro Colao, alla banda ultra larga serve un patto tra stato e privati	Articolo giornalistico	Il Foglio	S-B1

Tab. 4.1. Artefatti da cui sono tratte le evidenze testuali presentate nel capitolo.

Gli artefatti ricadono in uno di questi tre tipi: gli articoli di editti su testate giornalistiche, gli interventi pubblicati sui media digitali dell'Istituto e la reportistica. Abbiamo ricondotto gli oggetti analizzati a due generi (van Leeuwen 1993), trasversali al tipo di testo preso in esame. Da un lato troviamo i testi di opinione rivolti a un pubblico di non specialisti che, non di meno, sia dotato di elevate competenze linguistiche e di un buon livello di conoscenze generali. La caratteristica principale di questo genere è la trasmissione di un *frame* (Fischer 2003) riguardo uno o più problemi collettivi attraverso un insieme stabile di rappresentazioni normative e cognitive. Dall'altro lato si collocano quei testi che si rivolgono a un pubblico di specialisti, finalizzati a trasmettere una soluzione a un problema di policy in linea con il frame discorsivo avanzato dal TT. Gli artefatti in questo genere, pur rivolgendosi a esperti dei vari settori di policy, non presentano le caratteristiche salienti delle trattazioni scientifiche – una domanda e un'ipotesi di ri-

cerca, un'estesa discussione della letteratura di riferimento, una chiarificazione delle fonti di dati e della metodologia per la loro raccolta e analisi, ecc. – ovvero non sono riconducibili al genere dello scambio di conoscenze all'interno della comunità scientifica.

Passando alla scomposizione degli artefatti in unità significative e alla loro ricomposizione in insiemi tematici, la codifica preliminare *in vivo* e le successive codifiche inter-testuali hanno permesso di pervenire a cinque etichette interpretative generali, che contengono molteplici etichette focalizzate. La tabella 2 mostra in forma sintetica i risultati della codifica assiale, che saranno discussi nelle prossime sezioni del capitolo.

Nome dell'etichetta	Numero di fonti	Numero di riferimenti codificati
Prasseologia	11	26
Principi per l'azione	16	44
Scenari indesiderabili	12	24
Programmi e policy	18	91
Stili di governo	14	47

Tab. 4.2. I risultati della codifica assiale³.

4.2. L'Istituto Bruno Leoni: i discorsi sulla pandemia

4.2.1. Prasseologia

La prima etichetta interpretativa raccoglie elementi discorsivi che rappresentano alcuni assiomi fondamentali che orientano il discorso del TT. Questo insieme di nozioni non è l'oggetto esplicito dei testi presi in analisi, e costituisce piuttosto lo sfondo su cui sono collocate, e messe tra loro in relazione, rappresentazioni dotate di un minor grado di astrazione.

Abbiamo utilizzato l'etichetta "prasseologia" per descrivere questo apparato concettuale di fondo dispiegato dall'IBL. Il riferimento alle teorie fondative della scuola economica Austriaca non implica che le autrici e gli autori dell'IBL siano impegnati in una ridefinizione degli

³ La voce "numero di fonti" indica, per ciascuna etichetta, il numero di artefatti di cui sono state codificate sezioni di testo; la voce "numero di riferimenti codificati" indica, per ciascuna etichetta, il numero di sezioni di testo codificate in tutti gli artefatti.

a priori dell'agire umano, sulla scorta di L. H. E. Mises o F. A. Hayek (Rothbard 1997). Più semplicemente, i membri del TT ereditano alcuni concetti assiomatici di impostazione austriaca e li applicano come delle lenti attraverso cui guardare alle circostanze sociali contingenti. Si tratta di coordinate teoriche di fondo che, grazie alla mediazione della Scuola di Chicago, hanno orientato la riflessione economica sin dagli anni '60 del Novecento e, da questo punto di vantaggio rispetto alla gerarchia delle scienze sociali, sono stati posti a fondamento di un'ampia gamma di discipline che studiano i comportamenti di individui, organizzazioni e istituzioni (Fine 2000).

Soffermandoci sulle categorie utili all'analisi dell'azione pubblica, centrale è la declinazione dell'individualismo metodologico dell'economia neoclassica in un'ontologia sociale in cui ai soli agenti individuali, alle loro preferenze e conoscenze esplicite e implicite, è riconosciuto uno statuto fondativo. Le organizzazioni e istituzioni collettive derivano dal ripetersi e dallo stabilizzarsi nel tempo dello scambio volontario tra individui, che rappresenta la relazione sociale cooperativa⁴ da cui origina l'ordine spontaneo che chiamiamo mercato o, indifferentemente, società (Moini 2020). Così, sul versante del consumo, «serve [...] valorizzare la libertà di scelta delle persone» (B-R-S), e su quello della produzione è necessario rammentare che «l'impresa [privata] è l'unità base nella nostra società» (DE2).

Strettamente connessa a questo primo assioma è l'idea che il mercato sia scopritore e interprete preminente del senso dell'agire sociale. Piuttosto che limitarsi ad allocare risorse utili a un qualche fine economico (la produzione di un bene o servizio), il mercato svolge una funzione epistemica di base, collezionando e connettendo frammenti di informazione rispetto allo stato delle risorse, ai bisogni degli individui e alle competenze e tecniche necessarie per impiegare le prime a beneficio dei secondi (Mirowski e Nik-Khah 2017).

Come sostenuto da Hayek, la nostra conoscenza dell'ordine sociale, come di qualunque altro sistema complesso, è necessariamente incom-

⁴ Questa relazione cooperativa, è appena il caso di notarlo, presuppone la competizione. Una relazione di scambio volontario tra due agenti implica la scoperta di un prezzo tale da soddisfare la massimizzazione dell'utilità delle parti coinvolte. Il venditore cede il bene o servizio al minor prezzo rispetto ad ogni altro possibile produttore (massimizzando l'utilità del compratore); il compratore acquisisce il bene o servizio al prezzo più alto che è disposto a pagare, rispetto ad ogni altro possibile consumatore (massimizzando l'utilità del venditore). Entrambi sono dunque in una relazione competitiva con ogni altro agente terzo rispetto alla relazione di scambio.

pleta e incapace di produrre modelli esplicativi o predittivi per ciascun stato di cose contingente (Hayek 1967). Il problema conoscitivo è come si verifichi il passaggio da uno stato di cose a un altro (ad esempio, l'adattamento efficiente alla maggiore scarsità di una materia prima), se è costitutivamente impossibile a ciascun agente conoscere a priori le informazioni rilevanti per orientare il sistema verso un insieme di obiettivi selezionati consciamente. La risposta data da Hayek, divenuta poi un assioma di base delle teorie neoliberiste sulla società, è che l'ordine spontaneo (il mercato o catallassi) è dotato di un proprio meccanismo di produzione di conoscenza sociale, che elabora le informazioni sui mezzi e i fini detenute dagli agenti individuali. Questo meccanismo di scoperta degli obiettivi sociali possibili, che ne permette la selezione impersonale e la realizzazione attraverso le relazioni inter-individuali, è la concorrenza (Hayek 2002). È possibile studiare le regolarità procedurali che accompagnano il funzionamento di questo meccanismo ordinante, ma il conseguente ordine concreto (quali obiettivi siano giudicati più o meno desiderabili e tecnicamente realizzabili da un insieme di individui in un dato spazio-tempo) è interamente sottratto alla conoscenza predittiva non solo degli osservatori, ma anche degli agenti individuali. Di conseguenza, si deve rinunciare alla pretesa di conoscere le "leggi" che renderebbero lo sviluppo sociale pienamente manipolabile dall'azione pubblica.

Espresso in termini molto più semplici, e dotati della forza persuasiva di un giudizio apodittico, «nessuno conosce la ricetta dell'innovazione, ma si conoscono gli ingredienti necessari: confrontarsi con la concorrenza e procedere per *trial and error*» (DE2).

Ciò non di meno, esiste un importante contributo che le scienze sociali possono dare allo sviluppo della società, approfondendo la conoscenza su come operi il meccanismo ordinante e formulando ipotesi circa gli effetti che una certa scelta collettiva discrezionale – o una certa variazione esogena al sistema – ha avuto o avrebbe sulle procedure di scoperta dei mezzi e dei fini sociali.

Si potrebbe dire, con una consapevole semplificazione, che la funzione epistemica del mercato, come concepito dal neoliberismo, è tanto quella di essere il più potente strumento di elaborazione di informazioni, quanto quella di essere il più accurato strumento di validazione dell'azione pubblica. Quest'ultimo aspetto è strettamente connesso all'agenda di ricerca sviluppata, a Chicago, dell'analisi economica del diritto, e al contributo di J. M. Buchanan e G. Tullock (entrambi educati a Chicago) nello stabilire l'approccio *public choice* all'azione pubblica.

Discutendo della realizzazione della transizione ecologica, i membri dell'IBL sostengono che: «[l']approccio migliore non è quello del sussidio, ma dell'internalizzazione dei costi esterni [...]. Questa modalità è efficiente perché ci consente di fare le cose che hanno senso, in termini di costi e benefici» (B-R-S). Questa formulazione esprime efficacemente la convinzione che solo la formazione (o il mantenimento) di prezzi di mercato assicuri il funzionamento corretto del processo di scoperta dei mezzi e dei fini socialmente desiderabili. In altre parole, solo il meccanismo ordinante, la competizione, può dare senso all'agire sociale. Si tratta di una conclusione che contiene una doppia prescrizione: agli attori pubblici è attribuito il ruolo proattivo di facilitare la formazione di mercati concreti; agli economisti, come esperti delle tecniche di cooperazione attraverso lo scambio, quello di valutare e perfezionare l'azione pubblica a partire dalle procedure di scelta che verrebbero seguite in uno scambio volontario tra agenti individuali (Buchanan 1987).

Questo insieme di conoscenze di sfondo, qui delineate in forma necessariamente incompleta, traccia dunque "l'orizzonte epistemico" (Moini 2016) adottato dal TT, e in particolare quale ontologia, teoria della conoscenza e dell'azione siano impiegate per leggere i fenomeni sociali.

4.2.2. Principi per l'azione

Gli assiomi prasseologici informano il secondo tipo di enunciati individuato attraverso l'analisi discorsiva, che abbiamo raccolto nell'etichetta "principi per l'azione". Sono principi cognitivi che indicano come compiere scelte conformi all'assioma della neutralità dell'azione pubblica rispetto ai fini sociali, la cui scoperta è possibile solo attraverso il libero gioco del mercato.

La crisi pandemica sembra aver resuscitato tentazioni di controllo discrezionale dello Stato sulla vita associata e, per tanto, la fase di uscita dall'emergenza necessita di una radicale discontinuità. Le autrici e gli autori dell'IBL adottano, per sostenere questa posizione, una strategia argomentativa che attribuisce alle misure di contenimento della pandemia un effetto socio-economico altrettanto negativo, se non maggiormente negativo, della crisi sanitaria. «Ci sono danni derivanti dal virus così come danni derivanti dalle misure di contenimento del virus, se irragionevoli o eccessive» (AZ1).

L'azione pubblica avrebbe generato una «bolla alimentata dagli interventi conservativi in atto» (A-F), ad esempio nel «mercato del lavo-

ro – a causa del blocco dei licenziamenti – [...] nel mercato del credito e sul versante delle scadenze fiscali» (R-R1). Secondo questa lettura, l'intervento pubblico emergenziale ha creduto di poter manipolare le relazioni socio-economiche, ma ha finito per creare uno stato di cose impossibile secondo il funzionamento normale dei mercati, per tanto artificiale, arbitrario e inefficiente.

Di cruciale importanza per invertire questa pericolosa deriva è contrastare la narrazione corrente riguardo i piani di spesa approvati dai governi sui due lati dell'Atlantico: l'*American Rescue Plan* negli US e il *Next Generation EU* nella UE, di cui il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR) italiano è parte. Questa narrazione tende a fare della spesa «la pentola d'oro alla fine dell'arcobaleno» (MI1), e dell'azione pubblica discrezionale che essa permette «il “vaccino” dell'economia» (IBL5).

L'uscita dalla crisi dovrebbe invece essere intesa come un “esame permanente”: «[i]l *Next Generation Eu* è un esame che durerà decenni [...] fino al momento in cui avremo ultimato il programma di spesa contenuto nel PNRR e la commissione d'esame sarà [la] Commissione Europea. Durerà poi nei decenni successivi [f]ino a quando non avremo riportato sotto controllo il debito pubblico e lì l'esaminatore sarà, quotidianamente, il mercato» (R-R2).

Possiamo individuare due domande-guida che indicano la direzione per il nuovo corso di azione post-pandemico. La prima pone il problema di «cosa comporterà il “ritorno dello Stato” per l'imprenditoria privata?» (DE2). La risposta deve prendere le mosse dal già citato impianto concettuale “prasseologico”: «[n]oi crediamo che ci sia almeno una verità che non verrà messa in discussione dall'epidemia: la ricchezza si crea nel settore privato e si crea nell'impresa» (D-D-M-R). Per riavviare il motore economico del Paese è necessario tornare a fare leva sull'iniziativa privata, perché: il «nostro è un Paese tenuto a galla da imprese che, senza che la politica o gli osservatori capissero bene come o perché, hanno imparato a competere sui mercati internazionali» (MI4). La spesa pubblica non solo non assicura la crescita economica – perché il futuro «dipende da quanto sapremo innovare, e per questo i soldi non bastano» (DE2) – ma il «credito garantito» e la prospettiva di «ricchi contratti [...] nello Stato e nel parastato» (MI4) equivalgono a somministrare al settore privato una «droga statalista [che renderà] muti proprio quelli che Resistenza e Resilienza potrebbero insegnarle agli altri» (DE2).

Da queste considerazioni deriva un principio generale d'azione: le misure da adottare sono quelle che rafforzano il ruolo dell'impresa privata⁵, riducendo i vincoli discrezionali imposti dalla regolazione pubblica, affinché «l'impresa italiana possa competere nella nuova situazione senza un braccio legato dietro la schiena» (D-D-M-R). Si tratta, d'altronde, di attuare le «riforme a costo zero [che] sono il prezzo per ottenere agibilità sui fatidici 209 miliardi: in qualunque altro Paese, sarebbe una situazione *win-win*» (S-S2).

La seconda domanda-guida introduce un tema su cui «[q]uesta stagione politica è [...] sorprendentemente silenziosa [...]: come valutare la qualità di spesa e investimenti, come soppesarne costi e benefici» (MI4). Si tratta di un problema di elevata complessità tecnica, in particolare in presenza di una pubblica amministrazione dove «predominano competenze giuridico-amministrative» (R-R1). Si deve, in altre parole, bilanciare la competenza degli amministratori con l'*expertise* dei valutatori delle policy, fornendo ai decisori politici, a cui spettano «le grandi decisioni strategiche» (R-R1), gli elementi conoscitivi su cui basare le proprie decisioni. Le scelte pubbliche possono essere così sottratte all'arbitrarietà, e rese conformi al principio generale: «ciò che conta è il beneficio che ne consegue, indipendentemente dallo strumento utilizzato» (S-S1). Applicato al campo della transizione ecologica, ad esempio, il principio segnala la necessità di «costruire un progetto tecnologicamente neutrale, dove si assegnino incentivi proporzionali al beneficio ambientale, in modo tale da lasciare che sia il mercato a decidere la tecnologia migliore, o meglio il mix di tecnologie migliori» (B-R-S). Solo in questo modo è possibile invertire la rotta rispetto a decisioni che appaiono «una serie di sovvenzioni *ad hoc* per specifiche tecnologie, ritenute ideologicamente più desiderabili» (S-S1), e non fare del cambiamento climatico «un cavallo di Troia all'interno del quale si nasconde l'ideologia» (IBL4). Se interrogata a partire dalla teoria Hayekiana della conoscenza sociale, la scelta discrezionale dell'attore pubblico può essere definita "ideologica" poiché basata su una conoscenza parziale, ossia sugli obiettivi di una parte che vengono confusi con quelli della totalità della società. Se pure questa parte fosse una maggioranza organizzata (in un gruppo di interessi capace

⁵ Anche dove vi sia un impegno diretto di risorse pubbliche in economia, «l'investimento pubblico dovrebbe sostenere e non sostituirsi agli investimenti privati» (S-B1).

di controllare le istituzioni), essa impedirebbe a chi è nella condizione di sperimentare nuovi metodi di produzione e nuovi tipi di consumo di farlo, rendendo impossibile il passaggio a uno stato di cose più efficiente, o l'adattamento a mutate condizioni esogene. La competizione è, invece, una forza coercitiva impersonale che diffonde, costringendo all'imitazione, i comportamenti che rappresentano un'innovazione sociale (Hayek 2002: 19).

Se tesa a stabilire le condizioni per un più completo dispiegarsi dell'ordine di mercato, l'azione pubblica si metterà al riparo dal rischio del dispotismo di pochi "ingegneri sociali", della tirannide della maggioranza e della stagnazione sociale. In caso contrario, essa non può che portare sulla "via della schiavitù". Proprio questo scenario massimamente indesiderabile è, nell'opinione dei membri dell'IBL, stato reso più vicino dalla risposta pubblica alla crisi da Covid-19.

4.2.3. Scenari indesiderabili

Possiamo individuare due filoni argomentativi, apparentemente distinti ma in verità intimamente connessi, attraverso cui viene messo a tema il pericolo illiberale. Il primo può essere riassunto con l'etichetta "dirigismo etico". Si tratta della «filosofia di fondo che [ritiene che] il governo, la burocrazia, gli esperti, sappiano meglio degli individui cosa serva perché siano incentivati a cercare e trovare lavoro, a inventare e creare imprese, a formarsi e migliorare le proprie competenze» (AM).

Il "dirigismo etico" ha trovato espressione nella «fiducia taumaturgica nei poteri della spesa pubblica, condivisa dalla quasi totalità dell'agone politico» (MI1), «[t]anto a giustificare tutto c'è l'idraulica keynesiana [...] indifferente al merito delle singole proposte e alle aspettative e reazioni degli individui: semina quattrini e qualcosa resterà» (DE2). Anche l'impostazione di fondo del PNRR, tanto nella versione del Governo Conte (IBL1) quanto del Governo Draghi, «dà l'impressione di ispirarsi a una sorta di keynesismo idraulico» (IBL2), poiché il «sentimento prevalente è: spendiamo, spendiamo, qualcosa resterà» (MI4).

Questo atteggiamento fideistico nell'efficacia della spesa pubblica è alimentato da «[l]'idea che [sia] possibile [...] girare alcune manopole macroeconomiche [...] per "governare l'economia"» (MI3). Che l'impatto della manipolazione politica delle variabili macroeconomiche si riveli sempre più basso delle aspettative «è un falso problema perché lo scopo non è creare ricchezza in più ma cambiare il modo nel quale

la società impiega le risorse a sua disposizione», nella convinzione che «il governo sappia [...] utilizzarle meglio dei privati» (MI3). L'azione pubblica in risposta alla crisi ha dunque imboccato la via che porta al controllo politico dell'economia, un «approccio volto a “gestire i mercati”» (MI4).

Conseguenze potenzialmente illiberali derivano, secondo le autrici e gli autori dell'IBL, anche dall'emergere di uno “Stato terapeutico” in risposta alla crisi. Questa etichetta descrive la «tendenza a reputare che limitazioni di libertà e diritto [...] siano sempre giustificate, partendo dall'assunto che, da un lato, il diritto alla salute è predominante; dall'altro lato, la precauzione non è mai troppa» (AZ1). Si può così giustificare l'estensione all'infinito delle azioni urgenti e non ordinarie adottate in una situazione eccezionale, dando inizio a una «“rivoluzione permanente”» che «conduce al declino delle regole (e quindi del diritto) e al trionfo della decisione arbitraria (e quindi della politica)» (LO3).

I membri dell'IBL conducono una polemica veemente contro la «sospensione di diritti fondamentali» (LO3), che ci ha proiettato «da un momento all'altro [...] in un mondo radicalmente diverso, avendo perduto libertà che si credevano fondamentali: da quella di movimento a quella di iniziativa» (LO4). I «diritti un tempo fondamentali sono ormai sotto attacco e, in qualche caso, dissolti» (IBL3), da «quello di iniziativa a quello di movimento» (LO2). La «logica emergenziale ha permesso agli uomini di Stato di amministrare tutto e tutti (si pensi alle chiusure delle attività sulla base dei codici Ateco)» (LO2).

Tutti i fini sociali – ed enfaticamente quelli connessi all'iniziativa economica privata – sono svalutati nel confronto con il fine, reso arbitrariamente prioritario, della tutela della salute. Si profila un caso esemplare, e particolarmente grave, di azione pubblica non conforme alle procedure di scelta seguite dall'ordine di mercato. La scelta di un «lockdown generalizzato, che blocca attività economica e vita sociale, non è una risposta sensata» (MI2), perché «qualora siano coinvolti interessi diversi (salute, iniziativa economica, istruzione ecc.) è doverosa una loro ponderazione, per trovare la soluzione che comporti il sacrificio minore [...] con una valutazione dei vantaggi e dei costi» (AZ1). Si dovrebbe ristabilire un «ordine basato su distinte realtà locali chiamate a governarsi, sfruttando quei meccanismi concorrenziali che permettano di confrontare le strategie impiegate. Il dogmatismo tecnocratico» di chi crede di conoscere ciò che è bene per la società, invece, «tende a sposare dirigismo e centralismo» (LO3).

Il “dirigismo etico” e lo “Stato terapeutico” sono dunque due espressioni, l’uno sul versante delle politiche economiche e l’altro delle misure emergenziali di contenimento della pandemia, della medesima tendenza radicalmente illiberale, che vuole sostituire l’arbitrio politico all’ordine di mercato.

Per comprendere i fattori abilitanti di questa pericolosa deviazione verso la “via della schiavitù”, le autrici e gli autori dell’IBL considerano il ruolo degli “esperti” nel validare le politiche di gestione della pandemia. Il problema dei membri dell’IBL non è certamente difendere l’autonomia del politico rispetto ai saperi esperti che si propongono di orientarne le scelte. La questione centrale è piuttosto ricostituire il pluralismo tra gli esperti, così che sia possibile ristabilire una separazione tra aree di competenza delle diverse expertise. «Se in precedenza gli specialisti al centro della scena erano i giuristi o gli economisti, quella che si è delineata [ora] è una società in cui sono i medici a decidere sulle questioni cruciali» (LO3).

L’obiettivo polemico è il «conformismo che prende per oro colato le parole di un minuscolo gruppo di scienziati, quasi sempre disinformati su tutto ciò che non siano microbi e malattie» (LO1). Questo «piccolo gruppo di esperti [...], sotto taluni punti di vista, ha ostacolato un libero confronto delle idee» (LO4), perché dominante «[d]all’aspirazione a risolvere una questione particolare [imponendo] la sua visione» (LO3).

L’esperto in salute pubblica o in epidemiologia vorrebbe che le decisioni collettive fossero basate sulle sue conoscenze settoriali, che conferiscono, nel migliore dei casi, un concetto soltanto parziale dei fini che una società potrebbe darsi. Il compito degli esperti di questioni sociali è, al contrario, indicare quali procedure decisionali l’azione pubblica dovrebbe seguire per determinare fini e mezzi collettivi in modo coerente con il processo di scoperta della conoscenza che la società applica spontaneamente, ovvero la concorrenza.

La mancanza di questa fondamentale consapevolezza ha reso gli esperti in medicina facile preda di un «apparato politico che [vuole] dilata[re] la sua capacità di controllo» (LO3). L’apparente «tecnocrazia dominata dagli esperti» ha prodotto, invece di un numero limitato e stabile di scelte efficienti, «una cascata di provvedimenti [...] dettati dalla demagogia, orientati a soddisfare un’opinione pubblica allo sbando» (LO3). La scienza diviene così maschera della politica, che vuole estendere la sua sfera di azione e indirizzare le risorse economiche e giuridiche al fine di cementare il proprio consenso.

4.3. L'azione pubblica dopo il Covid: imparare dal vaccino

L'analisi degli artefatti ha permesso di identificare un vasto insieme di programmi di riforma settoriali e ricette di policy (raccolti nell'etichetta "programmi e policy"). Non ci è possibile discutere in dettaglio tutti questi programmi e suggerimenti di policy, poiché sarebbe necessaria un'approfondita contestualizzazione di ciascuna proposta rispetto ai settori delle politiche pubbliche a cui l'Istituto vuole contribuire. Per dare conto di questo importante aspetto dell'elaborazione dei membri dell'IBL abbiamo selezionato un problema di policy recente e relativamente inedito: la campagna vaccinale contro il Covid-19.

Il vaccino è rappresentato come l'emblema del ritorno alla normalità e della ripresa post-pandemia: «è la luce in fondo al tunnel» (A-S1). Affinché il vaccino sia volano della ripresa, però, è necessario adottare uno "stile di governo" basato sulla fiducia nei confronti del mercato, che ne ha consentito lo sviluppo.

Il vaccino assume la funzione di un'immagine, con una connotazione fortemente normativa, del bene di mercato per eccellenza, nato dalla predisposizione alla concorrenza delle aziende farmaceutiche e della ricerca scientifico-tecnologica, che operano in autonomia dalla discrezionalità politica. Utilizzando un lessico retorico e celebrativo, si sottolinea che «contro il Covid si sono messe in moto forze potentissime, che si erano sviluppate in un contesto fieramente competitivo, grazie alle istituzioni della società libera» (ST1). L'enfasi è posta non sull'efficacia del progresso scientifico in sé, quanto sulla perfetta aderenza delle sue dinamiche a quelle del mercato. D'altronde, «[s]cienza e mercato si assomigliano: sono processi decentrati per risolvere i problemi» (MI5).

Se è vero che il progresso scientifico obbedisce alle logiche di mercato, allora, affinché la campagna vaccinale realizzi in pieno il suo obiettivo, è necessario favorire la disposizione individuale al profitto, e dunque all'innovazione e al progresso: «la prospettiva di ricevere una remunerazione (non solo monetaria, certo, ma anche monetaria) è una delle molle più efficaci nel mobilitare gli individui, spingendoli ad aguzzare l'ingegno» (IBL7).

I membri dell'IBL indicano dei corsi di azione desiderabili per l'accelerazione della campagna vaccinale, che nella sua fase iniziale è apparsa specialmente difettiva perché dominata dal "dirigismo" sanitario. Per superare i limiti del sistema pubblico di distribuzione, ai

cittadini dovrebbe essere lasciata la libertà di scegliere se sottoporsi anticipatamente alla vaccinazione, e di selezionare il tipo di vaccino che preferiscono. Si dovrebbe, in altre parole, non impedire la fruizione del vaccino come normale bene di consumo, un prodotto del mercato per il mercato. Sarebbe dunque auspicabile smettere di ostacolare la formazione di un prezzo per la vaccinazione, perché «chi paga per saltare la coda accorcia la coda per chi non può pagare» (IBL6). Permettere procedure di scelta basate sul mercato non solo snellirebbe le liste d'attesa, rispondendo efficientemente a un bisogno collettivo, ma accrescerebbe la fiducia nei confronti della campagna vaccinale stessa. Si supererebbero così anche i rischi legati all'imposizione di obbligatorietà della vaccinazione, che «stante l'indeterminatezza del piano italiano di vaccinazione, rischi[a] il paradosso di [essere] un obbligo non esigibile» (A-S2).

In secondo luogo, consentire le vaccinazioni nei luoghi di lavoro «potrebbe diventare la testa d'ariete per una distribuzione e somministrazione parallela a quella del servizio sanitario nazionale che possa accelerare l'impegno a una vaccinazione di massa» (A-S1). L'accelerazione, e quindi la ripresa di una normale vita sociale, sembra dipendere prevalentemente dal grado di libertà che l'attore pubblico garantirà ai privati. Utilizzare i luoghi di lavoro come punti di somministrazione non è soltanto un modo per conformare lo sforzo vaccinale a criteri di decentramento ed efficienza, ma sottende anche l'idea che si debba operare affinché l'apparato produttivo possa ripartire, vaccinando i lavoratori e, più in generale, la popolazione attiva, che avrà «più probabilità di trasmettere il virus: cioè gli under 50» (MI6). Si suggerisce, in altre parole, che la ripresa a regime delle attività economiche debba essere una priorità della campagna vaccinale.

L'esperienza del vaccino sembra, infine, indicare un nuovo allineamento possibile tra gli esperti che supportano le politiche sanitarie – tanto gli specialisti in medicina quanto le case farmaceutiche – e gli esperti di policy, perché «[q]uesta volta scienza e mercato marcano assieme: agli strumenti di valutazione della prima, si affiancano quelli del secondo» (MI5). Lasciata operare in autonomia, la scienza – e, in particolare, il settore farmaceutico – ha dimostrato che seguendo l'ordine di mercato si ottengono innovazione ed efficienza. Si tratta di un'importante lezione su come riconnettere l'azione pubblica alla conoscenza sociale, superando il “dogmatismo tecnocratico”. Il conflitto tra saperi esperti che guardano alla realtà sociale a partire da priorità

inconciliabili, quella di un fine prevalente (la salute) e quella della libertà, sembra poter trovare una soluzione.

Ma l'effetto discorsivo ottenuto dai contributi del TT sul vaccino è molto più profondo. Identificando i successi della scienza con gli effetti del mercato si riafferma il principio per cui quest'ultimo, elaborando informazioni e indirizzando i comportamenti meglio di qualsiasi suo partecipante, orienta le relazioni sociali al profitto degli individui e, perciò, al bene della società. Questo conferisce, per proprietà transitiva, una rinnovata legittimazione ai promotori del libero mercato.

4.4. Conclusioni: un nuovo stile di governo

Con il dibattito sui vaccini l'IBL trova terreno fertile per ribadire la necessità, nonché la fattibilità, di un "riformismo pro-concorrenziale" che rimuova gli ostacoli al dinamismo imprenditoriale e, perciò, al progresso scientifico.

Modificare i criteri di selezione delle scelte riguardo la campagna vaccinale è solo una componente del vasto ripensamento cui dovrebbe essere soggetta, secondo il TT, l'azione pubblica post-pandemica. Con la nascita del Governo di M. Draghi sembra possibile, per i membri dell'IBL, una trasformazione profonda nell'esercizio del potere pubblico, una novità che riguardi molto «più che un'agenda, uno stile di governo» (MI1). Questo nuovo "stile di governo" potrebbe correggere due mancanze fondamentali che, sin da molto prima della pandemia, caratterizzano l'azione pubblica in Italia.

Da un lato occorre «[r]ipensare l'asse riformista [...] in senso pro-concorrenziale» (S-S2). Il nuovo governo sembra aver raccolto la sfida di invertire il rapporto tra spesa pubblica e riforme dell'azione pubblica in senso pro-concorrenziale: la prima deve essere strumentale al conseguimento delle seconde.

Dall'altro, è necessario sottoporre l'azione pubblica, e in particolare i programmi di spesa straordinaria, alla matrice di analisi derivata dal sapere esperto sulle tecniche di scelta, misurando «l'impatto che queste spese dovrebbero avere» (S-S3), così da poterne «valutare portata ed efficacia» (AZ2). Si delinea qui l'importanza dei detentori di conoscenze sull'ordine sociale di mercato e sul suo meccanismo ordinante, la concorrenza.

Questi brevi cenni non possono certamente esaurire il tema del nuovo "stile di governo", che appare davvero molto più radicale di

una semplice agenda alternativa di policy. Sembra possibile tratteggiare i contorni di un progetto politico chiamato a compiere una «sorta di svezamento intellettuale della classe politica e dell'opinione pubblica» (MI1), affrancandole dall'idea che possano esistere principi ordinanti le relazioni sociali diversi dallo scambio concorrenziale. Ricerche future potrebbero approfondire questo "stile di governo" e delineare una rappresentazione schematica del processo di neoliberalizzazione dell'azione pubblica per come esso è inteso dai suoi proponenti. Uno strumento interpretativo di questo tipo potrebbe rivelarsi prezioso per comprendere l'attuale fase politica di riforme sistemiche e, più in generale, le trasformazioni dell'azione pubblica dopo la Covid-19.

Bibliografia

- BUCHANAN J. M. (1987), The Constitution of Economic Policy, *The American Economic Review*, 77(3): 243- 250.
- CASELLI D. (2020), *Esperti. Come studiarli e perché*, Bologna: il Mulino.
- D'ALBERGO E. (2014), *Sociologia della politica. Attori, strutture, interessi, idee*, Roma: Carocci.
- DENHAM A. (2005), *British Think-tanks and the Climate of Opinion*, Londra, New York: Routledge.
- DJELIC M. L., Mousavi R. (2020), How the neoliberal think tank went global: the Atlas network, 1981 to the present, in Plehwe D., Slobodian Q. e Mirowski P. (a cura di), *Nine lives of neoliberalism*, Londra; New York: Verso, pp. 257-282.
- FAIRCLOUGH N. (2010), *Critical Discourse Analysis. The Critical Study of Language*, Londra, New York: Routledge.
- FINE B. (2000), Economics imperialism and intellectual progress: the present as history of economic thought?, *History of Economics Review*, 32(1): 10-35.
- FISCHER F. (2003), *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*, Oxford: Oxford University Press.
- FISCHER F. (2009), *Democracy and Expertise. Reorienting Policy Inquiry*, Oxford: Oxford University Press.
- HAY C. (2004), The Normalizing Role of Rationalist Assumptions in the Institutional Embedding of Neoliberalism, *Economy and Society*, 33(4): 500-527.
- HAYEK F. A. (1967 [1964]), The Theory of Complex Phenomena, in Hayek F.A., *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, Chicago: The University of Chicago Press, pp. 22-42.
- HAYEK F. A. (2002 [1968]), Competition as a Discovery Procedure, *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, 5(3): 9-23.
- JACKSON B. (2012), The think-tank archipelago: Thatcherism and neo-liberalism, in Jackson B. e Saunders R. (a cura di), *Making Thatcher's Britain*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 43-61.

- JOHNSON L. (2014), Adapting and combining constructivist grounded theory and discourse analysis: A practical guide for research, *International Journal of Multiple Research Approaches*, 8(1): 100-116.
- MEDVETZ T. (2012), *Think tanks in America*, Chicago: University of Chicago Press.
- MIROWSKI P. (2013), *Never let a serious crisis go to waste: How neoliberalism survived the financial meltdown*, Londra, New York: Verso.
- MIROWSKI P., Nik-Khah E. N. (2017), *The Knowledge We Have Lost in Information: The History of Information in Modern Economics*, New York: Oxford University Press.
- MIROWSKI P., Plehwe D. (a cura di) (2009), *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- MOINI G. (2013), *Interpretare l'azione pubblica. Teorie, metodi e strumenti*, Roma: Carocci.
- MOINI G. (2016), Neoliberalism as the "Connective Tissue" of Contemporary Capitalism, *Partecipazione e Conflitto*, 9(2): 278-307.
- MOINI G. (2020), *Neoliberalismo*, Milano: Mondadori Education.
- PLEHWE D. (2015), The Politics of Policy Think-Tanks: Organizing Expertise, Legitimacy and Counter-Expertise in Policy Networks, in Fischer F., Torgerson D., Durnová A. e Orsini M. (a cura di), *Handbook of Critical Policy Studies*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 358-379.
- PLEHWE D., Walpen B. (2006), Between Network and Complex Organization. The Making of Neoliberal Knowledge and Hegemony, in Plehwe D., Walpen B. e Neunhöffer G. (a cura di), *Neoliberal Hegemony. A Global Critique*, Londra, New York: Routledge.
- RICH A. (2004), *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge: Cambridge University Press.
- ROTHBARD M. N. (1997), Praxeology: The Methodology of Austrian Economics, in Rothbard M. N. (a cura di), *From The Logic of Action One: Method, Money, and the Austrian School*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 58-77.
- SALAS-PORRAS A., Murray G. (2017), Think tanks and global politics: key spaces in the structure of power, in Salas-Porras A. e Murray G. (a cura di) *Think tanks and global politics*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 1-23.
- STRASSHEIM H. (2015), Politics and policy expertise: Towards a political epistemology, in Fischer F., Torgerson D., Durnová A. e Orsini M. (a cura di), *Handbook of critical policy studies*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 319-340.
- VAN DIJK T. A. (1993), Principles of critical discourse analysis, *Discourse & society*, 4(2): 249-283.
- VAN LEEUWEN T. (1993), Genre and field in critical discourse analysis: A synopsis, *Discourse & society*, 4(2): 193-223.
- WEAVER R. K. (1989), The changing world of think tanks, *PS: Political Science & Politics*, 22(3): 563-578.

WEINGART P. (1999), Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics, *Science and public policy*, 26(3): 151-161.

WODAK R., Krzyzanowski M. (2008), *Qualitative Discourse Analysis in the Social Sciences*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

PARTE II

I SAPERI ESPERTI E LA DECISIONE POLITICA NELL'EMERGENZA

5. “Deve esserci una finestra che posso aprire senza rimanere accecato”¹.
Reinventare comunità scientifiche allargate

Davide Caselli

*Questo viaggio non è mica vacanza
Rematori sulla stessa barca
Odisseo gioca a fare l'astuto
Come farebbe senza un equipaggio forzuto?
Siamo noi i marinai di coraggio
Non solo lui l'eroe di questo viaggio
Ognuno a tempo con il proprio remo
Per aggirare Circe e Polifemo
Siamo noi l'Odissea dei marinai
Da Penelope dobbiamo tornare
Marinai, cominciamo a remare!²*

Il tema del ruolo sociale degli esperti, del loro complesso e variabile rapporto con i cittadini, la politica e l'amministrazione pubblica, assai rilevante nella storia delle scienze sociali, è diventato nell'ultimo anno argomento di dibattiti televisivi, discussioni sui social media, editoriali su riviste e giornali e perfino di quotidiane conversazioni e scambi di battute con sconosciuti.

La consolidata dinamica di “scientizzazione della politica” seguita da conflitti all'insegna della “politicizzazione della scienza” (Pellizzoni 2011) si è ripetuta con andamento ciclico nel corso del primo anno e mezzo di pan-sindemia (Boarelli *et al.* 2021).

¹ Così recita l'ultimo verso del fado “Mil Janelas” (mille finestre), scritto da Maria Duarte e interpretato da Cristina Branco.

² Testo tratto da “Odissea dei marinai”, una canzone scritta dai bambini delle classi quinte elementari dell'IC Calvino di Milano nell'ambito del progetto Doors, realizzato dallo Spazio Arteeducazione della Cooperativa Tempo per l'Infanzia di Milano nei mesi di novembre e dicembre 2020. Il video si trova a questo link: <https://youtu.be/sJZ5X-8oa40>

Dapprima la sufficienza dei politici nei confronti degli esperti medici, poi il totale affidamento alla loro competenza (“la scienza ci dirà quando riaprire”), infine diverse forme di riconquista del “primato della politica” prima (a partire dalle progressive riaperture di maggio 2020 in assenza di dati a supporto della decisione) e di arruolamento dei singoli esperti nei diversi schieramenti politici poi (in particolare dall’estate in avanti con la definizione di schieramenti di destra contro la “dittatura sanitaria”). Dopo la “seconda ondata”, e poco prima della terza, a coronare il processo, un nuovo governo presieduto da un “tecnico” di comprovata esperienza, a sostituire un governo già comunque segnato dalla retorica del pragmatismo e del “saper fare” da far prevalere sulle tradizionali appartenenze politiche, guidato da un partito di maggioranza relativa che si era alleato indifferentemente, nel giro di un anno, prima con l’estrema destra e poi con una coalizione di centro-sinistra. E, con il nuovo governo, subito la sostituzione da parte del Presidente del Consiglio, dei “tecnici” di nomina politica: nuovo Comitato Tecnico-Scientifico, nuovo Capo della Protezione Civile e infine nuovo commissario straordinario ai vaccini: al posto del top manager pubblico specializzato in attrazione degli investimenti, un generale degli alpini, quasi a ricordare a chi ne abbia bisogno la matrice autoritaria dell’ordine “tecnico”.

Eppure la storia di questo anno e mezzo non è solo questa e deve essere raccontata anche per altri aspetti, che guardano e puntano altrove: la costruzione di nuovi spazi di condivisione delle informazioni e di coordinamento delle azioni di risposta all’emergenza, la riemersione di pratiche ed elaborazioni, soprattutto nei campi della sanità e dell’istruzione, tese alla costruzione collettiva di solidarietà e di sapere (Fragno e Moscatelli 2021, Negrognò 2021a), e attività di mutualismo che in molte città sono nate per rispondere ai bisogni di base dei cittadini: alimenti, trasporto, cura dei figli (Fossati 2020; Spade 2021; Anselmo *et al.* 2020). Queste ultime, tra le altre cose, hanno aperto domande su come i servizi pubblici potrebbero essere ripensati in forme più aperte e partecipative, interrogando alcuni aspetti della professionalizzazione della relazione di aiuto, riproponendo in modo esplosivo il tema noto del “privatismo nei servizi pubblici”, ovvero delle dinamiche che limitano la capacità dei servizi sociali professionali di costruire sfera pubblica, dare spazio alla pluralità e anche al conflitto delle voci e degli interessi dei diversi attori, ecc. (De Leonardis 1998). Viene da chiedersi come possano questi sommovimenti alimentare un processo istituzionale capace di toccare e trasformare le istituzioni. Come evitare che questi gruppi auto-organizzati

diventino semplicemente un nuovo attore dell'iperframmentato sistema di welfare, contribuendo paradossalmente alla frammentazione sociale e alla delega anziché alla partecipazione politica.

Come svolgere, smontare e rimontare quest'anno e mezzo che ha sconvolto la nostra vita quotidiana e il nostro immaginario politico e culturale? La domanda riguarda anche il mondo accademico di cui faccio parte: può questa essere solo l'ennesima fase di accelerazione e intensificazione del lavoro, svolto oramai in gran parte da casa, estraniato da qualunque relazione diretta con altri ricercatori, studenti, pubblici possibili del nostro lavoro? (Università Manifesta 2020) Può essere soltanto il momento di portare a casa le risorse – comunque insufficienti rispetto ai bisogni didattici e alla quantità di precari presenti nel sistema – del Piano straordinario di reclutamento e di bandi pubblici e privati che finanziano ricerche su salute, sviluppo tecnologico e coesione sociale? Fioccano poi le richieste di interventi e scritture *ad hoc*, i legittimi e importanti tentativi di usare conoscenze e ricerche consolidate per interpretare questa fase straordinaria. Non solo interpretare ma anche trasformare, secondo la frase di Marx che troneggia sulla facciata dell'Università di Berlino? Come elaborare allora modalità di interpretazione e intervento nella realtà all'altezza della complessità sociale che questo sconvolgimento rivela e amplifica? Come contribuire a evitare che la massima ambizione culturale e politica sia il ritorno alla normalità, visto che in tutti i campi, compreso quello accademico, "la normalità era il problema"?

Questo capitolo tenta di contribuire a tale enorme lavoro di decifrazione e di rilancio attraverso un doppio movimento: nella prima parte del testo richiamerò alcuni elementi che aiutano ad orientarsi nell'attuale "crisi dell'expertise" intesa come aspetto centrale della crisi della democrazia, mettendo in luce il nesso tra produzione della conoscenza e produzione di rapporti sociali; nella seconda parte richiamerò alcuni spunti che indicano possibili vie d'uscita da questa crisi, basate sul rilancio di forme di costruzione della conoscenza e delle relazioni sociali radicalmente democratiche, con un riferimento particolare ad alcune vicende che riguardano il campo della salute mentale in Italia.

5.1. Chiusi dentro una stanza terribilmente disordinata

Iniziamo immaginando una situazione diventata molto familiare nell'ultimo anno e mezzo: ci troviamo chiusi in una stanza molto di-

sordinata, con una gran quantità di cose sparse in giro e alcune finestre da cui guardare. Questa stanza ci parla della condizione in cui ci troviamo e ha due finestre rivolte alle nostre spalle, ciascuna delle quali ci mostra delle scene del nostro recente passato. La prima ci riporta ai primi giorni di marzo del 2013, alla vigilia delle elezioni politiche italiane in cui si annuncia un risultato eccezionale del Movimento 5 Stelle, movimento “né di destra né di sinistra” che si presenta per la prima volta alla competizione elettorale e dichiara di voler rivoluzionare la politica e la società italiana. Mario Draghi, allora presidente della Banca Centrale Europea e attuale presidente del consiglio, sta tenendo una conferenza stampa all’Eurotower di Berlino: ai giornalisti internazionali che gli chiedono se i risultati previsti delle elezioni non rischino di mettere in crisi la stabilità nazionale ed europea, risponde con serenità: «L’Italia prosegue sulla strada delle riforme, indipendentemente dall’esito elettorale. Le riforme continuano come se fosse inserito il pilota automatico» (La Repubblica 2013).

Dalla seconda finestra vediamo una scena leggermente più recente: siamo nell’autunno del 2016, nel pieno della campagna per il referendum sulla Brexit e il ministro degli esteri conservatore Micheal Gove, sostenitore dell’uscita della Gran Bretagna dall’Unione Europea, viene incalzato da un giornalista di Sky News che cita dati forniti da diverse istituzioni nazionali e internazionali che mostrano i rischi economici e sociali dell’opzione “*leave*”. Al culmine della discussione, Gove sentenzia: «Io credo che la gente di questo Paese ne abbia avuto abbastanza di esperti che lavorano in organizzazioni con acronimi che pensano di sapere cosa è meglio»³ (Sky News 2016).

Nella prima scena, il banchiere centrale sintetizza in una battuta i processi di depoliticizzazione dell’azione pubblica e politicizzazione degli attori di mercato che si è compiuto in Italia e nel mondo a partire dagli anni ’80 (d’Albergo e Moini 2019; Moini 2015), producendo una straordinaria e inaudita redistribuzione verso l’alto della ricchezza globale (Gallino 2011). Si è trattato, dal punto di vista culturale, del progressivo “collasso della dimensione normativa su quella cognitiva” (Borghi *et al.* 2013): la finzione, politicamente guidata, dell’esistenza di una qualche forma neutrale di conoscenza sul mondo, che sarebbe in grado di dirci semplicemente come ci dobbiamo comportare per farlo funzionare nel modo giusto, in assenza di qualunque interrogativo su

³ Il passaggio dell’intervista è stato tradotto dallo scrivente.

quale sia “il modo giusto”. Nella seconda scena, il nazionalista conservatore mostra gli spazi politici che questi processi di depoliticizzazione hanno aperto, nelle loro declinazioni più reazionarie, all’inizio del ciclo ascendente dell’estrema destra globale, pochi mesi prima della vittoria elettorale di Trump negli USA.

Guardando un po’ più lontano, sullo sfondo di entrambe le scene si coglie un panorama più vasto e più interessante: si vedono altri momenti in cui il rapporto tra scienza, tecnica e politica è stato sottoposto a critica, destrutturato e reinventato. Lo svelamento della dimensione storica della conoscenza, del suo intreccio con l’organizzazione sociale e, nello specifico moderno, con il capitalismo e le sue strutture gerarchiche, ha radici lontane, che si possono far risalire almeno alla nozione marxiana di ideologia (Crespi e Fornari 1998). Quelle che vediamo ora sono però scene relativamente recenti: risalgono agli anni ‘60 e ‘70 del Novecento, quando in diversi campi – dalla medicina del lavoro alla psichiatria, alla scuola – la supposta neutralità della scienza e della tecnica sono state rimesse in questione congiuntamente da movimenti sociali vecchi e nuovi (De Leonardis 2006). Centrale in questo processo è stata l’azione di quegli stessi esperti e tecnici cui la società riconosceva autorità assoluta nelle rispettive materie, quelli che Sartre definì i “tecnici del sapere pratico” e Basaglia “gli intellettuali di serie C”: coloro che erano chiamati a mettere in pratica il corpus dominante delle conoscenze e delle tecniche relative alla gestione della popolazione marginale o subalterna: medici, psichiatri, insegnanti, educatori. Franca Ongaro Basaglia e Franco Basaglia li avevano definiti in chiave gramsciana come “addetti all’oppressione”, responsabili dei “crimini di pace” invisibili attraverso cui una società capitalista avanzata “normalmente” funziona. Ma quella che si vede sullo sfondo non è solo una scena di contestazione e critica alle istituzioni, in primis quelle della conoscenza, ma anche il percorso di una loro reinvenzione (Ongaro Basaglia e Basaglia 1975). Tra le diverse felici formulazioni emerse da quella fase in questa direzione, richiamo quella di “comunità scientifica allargata” coniata per descrivere i gruppi di ricerca misti di medici, tecnici e operai di fabbrica che hanno rivoluzionato, sull’onda di diverse tradizioni di inchiesta operaia, il concetto e la pratica della salute sul luogo di lavoro. Questi gruppi, di cui Ivar Oddone è stato figura centrale e testimone prezioso (Oddone *et al.* 2008) hanno analizzato l’organizzazione del lavoro individuando gli elementi più critici per la tutela della salute dei lavoratori e mettendone in questione la logi-

ca complessiva. Quell'esperienza, che ha prodotto straordinari saperi specifici, è stata anche intrecciata con una più generale contestazione dell'istruzione formale come forma di esclusione o di alienazione delle classi popolari, affermando il diritto dei lavoratori all'istruzione, un'istruzione che a sua volta veniva ridefinita e riorganizzata in senso democratico.

È facile rimanere incantati – nel senso di meravigliati, conquistati, ma anche paralizzati – di fronte a queste esperienze e alla fase storica che le ha prodotte. Evitando il rischio della “monumentalizzazione” (Negrognò 2020) occorre invece provare a riattualizzarle e a chiedersi quali siano oggi i crimini di pace rispetto a cui ciascun “intellettuale e tecnico” presta o rischia di prestare il proprio servizio di addetto all'oppressione. Esercitare una critica e un'autocritica in questo senso e cominciare, con gli strumenti grandi e piccoli che abbiamo a disposizione, a reinventare ruoli e contesti che si nutrano di quell'esperienza, della sua eredità, così come delle contraddizioni e dei limiti che negli ultimi decenni hanno rivelato.

Da allora, questa prospettiva si è per un verso indebolita, per un altro istituzionalizzata. Si è indebolita complessivamente, nella misura in cui le istituzioni che erano nate da questo congiunto movimento di democratizzazione della conoscenza e dell'organizzazione sociale si sono progressivamente degradate nel processo di neoliberalizzazione: si pensi alla torsione aziendale che ha presto interessato il Sistema Sanitario Nazionale. Le “basi informative” delle politiche, le informazioni e i punti di vista considerati rilevanti nella loro formulazione, sono sempre intrecciate alle basi economiche e politiche e quelle odierne scontano la straordinaria crescita delle diseguaglianze economiche e sociali. Le istituzioni democratiche sono indebolite e nuove istituzioni non democratiche fioriscono, spesso sotto le apparenze neutrali di misure, classifiche, *benchmarks*, *rankings* (Supiot 2015; Giannone 2019; Giullari e De Angelis 2020).

Per altro verso, secondo il classico meccanismo di cattura della critica tipico del capitalismo contemporaneo, il tema della “democratizzazione” dell'expertise (Liberatore e Functowicz 2003; Maasen e Weingart 2005; Carrozza 2015) è all'ordine del giorno tanto nella ricerca scientifica quanto nella costruzione delle politiche. In particolare si è sviluppato negli approcci della scienza post-normale (Functowicz e Ravetz 1993) e degli studi sociali sulla scienza e la tecnologia (Jasanoff 2004). In queste prospettive si evidenzia il ruolo possibile di *extended peer communities*

(Functowitcz e Ravetz 1993) e della necessità di definire “un nuovo contratto sociale” in cui sia messo a tema il nesso tra delega dell’autorità politica (la delega a decidere e realizzare ciò che è socialmente desiderabile e a distinguerlo da ciò che non lo è) e delega dell’autorità epistemica (la delega a decidere ciò che socialmente riconosciuto come vero e a distinguerlo da ciò che è socialmente riconosciuto come falso), in un processo in cui ciascuna delle due deleghe sia ridiscussa e aggiornata (Jasanoff *et al.* 2020). Molti altri possibili spunti sono stati sviluppati nell’alveo degli approcci critici alle scienze sociali: dal rilancio degli approcci di conricerca basati sulla costruzione e sull’uso politico comune della ricerca da parte di ricercatori e soggetti della ricerca (Armano 2020) alle diverse “scienze sociali emancipative (Massari e Pellegrino 2019) fino all’emersione di “epistemologie del sud” anch’esse capaci di riconoscere e dare spazio alle conoscenze dei soggetti subalterni (Santos 2016). Il compito probabilmente più difficile è evitare che questi approcci diventino soltanto una moda accademica in più e renderli capaci di destrutturare la “normalità” della vita universitaria. Per fare questo però dobbiamo tornare a guardare quel che succede fuori dalla stanza.

5.2. Una piccola finestrella

Come accennato nell’introduzione, il nesso tra la conoscenza (i soggetti che vi partecipano, i rapporti di forza che regolano le loro relazioni, gli specifici formati in cui essa si realizza) e la democrazia (il ruolo centrale delle cittadine e dei cittadini nella costruzione e nella continua manutenzione e gestione delle istituzioni sociali) si pone oggi in modo drammatico. Ciò avviene non solo nei termini della polarizzazione tra le due immagini che ci sono apparse in primo piano guardando fuori dalle due finestre che danno alle nostre spalle: il presidente che ci rassicura sul pilota automatico e il ministro che invita a diffidare degli esperti. Questa polarizzazione certamente rimane e per molti versi si rafforza, come abbiamo visto nella gestione della pan-sindemia. Eppure, al tempo stesso, si rivela anche nella sua falsità: il presidente, con gli interessi economico-finanziari nazionali e internazionali che incarna, non è più tanto sicuro del pilota automatico e ha dovuto assumere direttamente il controllo della macchina, mentre il ministro e i suoi alleati hanno trovato nuovi esperti per legittimare le proprie decisioni. Insieme, i sostenitori del pilota automatico e quelli della rivolta contro gli esperti tengono poi sempre pronta l’opzione del generale, portatore

per eccellenza dell'ordine, punto di sintesi tra organizzazione "razionale" del potere e suo assoluto arbitrio. Non tutto però si esaurisce in questa coincidenza degli opposti poli della polarizzazione.

Ci sono altre finestre nella stanza, forse una soltanto, forse stretta e posta in alto nella parete opposta a quelle da cui ci siamo già affacciati. Eppure da quella finestra è possibile guardare, magari mettendosi in punta di piedi e facendo dei respiri profondi che ci aiutino a distendere la colonna vertebrale e rallentino il ritmo incalzante degli eventi e dei tentativi di risposta, il flusso costante degli aggiornamenti online. Che cosa si vede là fuori? Cosa si sente in lontananza?

Ci sono persone, gruppi ed esperienze che tentano di riannodare qualche filo, cercano i sentieri che li collegano a quello sfondo che avevamo intravisto dall'altra parte della casa: a quegli spazi di ripolitizzazione della scienza e della tecnica che, ben prima della destra reazionaria di cui M. Gove è espressione e da tutt'altra prospettiva, "ne avevano avuto abbastanza degli esperti" come depositari di verità tecniche. Alcuni dei mondi in cui queste persone e questi gruppi agiscono sono gli stessi dei loro predecessori: la scuola, la sanità, ecc.

Nelle prossime pagine farò riferimento ad alcuni dibattiti e movimenti che si muovono in questo senso all'interno del campo della salute mentale, un ambito particolarmente coinvolto nella crisi pandemica sia per le particolari condizioni vissute dalle persone più toccate dalla sofferenza psichica che per l'ulteriore carico di disagio e sofferenza che la pandemia e le sue conseguenze hanno portato alle popolazioni coinvolte (International Mental Health Collaboration System 2020). Ad aiutarmi in questa esplorazione sarà un dialogo virtuale con Luca Negrogno, sociologo e collaboratore dell'Istituzione Gian Franco Minguzzi di Bologna. Negrogno si occupa da più di un decennio di salute mentale, cercando di articolare critica e pratica e nel corso della pandemia è intervenuto, talvolta a titolo personale talvolta istituzionale, sulle questioni culturalmente e politicamente più urgenti nel campo della salute, in particolare della salute mentale. È tra le persone che ci aiuta a sollevarci e raggiungere la preziosa finestrella.

Dunque infine ci affacciamo sul mondo della salute mentale, dove molte speranze e iniziative in questa fase ruotano attorno al Budget di Salute (BDS), uno strumento dell'azione pubblica che due recenti vicende politico-istituzionali hanno rilanciato⁴ e che presenta diversi

⁴ Si tratta del cosiddetto Decreto Rilancio del luglio 2021, che individua il Budget di

punti di interesse per il ragionamento che voglio suggerire in questo capitolo. Il Budget di Salute è un dispositivo elaborato nella seconda metà degli anni '90 in Friuli Venezia Giulia per riorientare in senso emancipatorio la spesa pubblica in materia di salute mentale sulla base di alcuni principi fondamentali:

- a) l'integrazione tra la dimensione sociale e quella sanitaria delle politiche;
- b) la co-progettazione e cogestione tra le diverse realtà (istituzionali e non) capaci di sostenere progetti di vita autonomi per i pazienti (lavoro, casa, relazioni sociali);
- c) il ruolo dei pazienti e delle loro famiglie nella costruzione e gestione del budget;
- d) la cura e l'intervento sui contesti di vita delle persone.

In questo senso rappresenta un'evoluzione delle riflessioni sviluppate nei decenni precedenti in riferimento all'impresa sociale: riconoscendo «la produzione di salute come risultato di un'impresa sociale e non come prodotto prestazionale» (Monteleone 2007: 127).

Le prospettive del BDS sono state al centro di un dibattito organizzato nel mese di luglio 2020 dal Forum Salute Mentale (FSM). Recuperiamo dalle parole di Franco Rotelli, uno dei principali promotori della sua sperimentazione nel contesto triestino e continuatore del lavoro di Franco Basaglia, i tratti essenziali del dispositivo e l'analisi della fase in cui ci troviamo:

«Come spiega Franco Rotelli esistono “vari livelli di obiettivi del Budget di Salute e oggi uno dei punti della nostra discussione è, tatticamente, che dobbiamo capire se formulare una struttura rigida del ‘minimo sindacale’ che sia un compromesso accettabile e come declinarla. Un primo obiettivo del Budget di Salute è personalizzare l'indirizzo delle risorse allineandole ai bisogni delle persone, questo può costituire un minimo comune denominatore delle varie esperienze. Poi, abbiamo casi particolari che vanno legati alle singole storie locali: può esserci, come in Friuli Venezia Giulia, l'obiettivo delle ‘residenze zero’: flessibilizzando le risorse per andare verso una vita indipendente si arriva a rompere il meccanismo diabolico delle rette, si demoliscono le residenze, questo nobilita lo strumento. Il risultato più alto sarebbe la vera emancipazione dal sistema di welfare attraverso l'autonomia redditua-

cura come strumento di riferimento per le azioni terapeutiche e assistenziali a livello domiciliare e della Sentenza n. 131 della Corte Costituzionale, che si pronuncia in favore dell'istituto della co-progettazione.

le e la piena partecipazione nella vita sociale ed economica. Questo si ottiene principalmente attraverso il lavoro, che è un obiettivo di livello molto più alto. Contestualmente si deve pensare allo sviluppo di comunità: il Budget di Salute come strumento che incida fortemente sulla struttura economica dei territori. Si tratta di una operazione di ingegneria sociale complessa che in alcuni territori, si guardi alle esperienze della Campania e della Sicilia, è riuscita, ma in modo molto acrobatico. Si tratta di azioni talmente complesse che rischiano di non essere riproducibili. Sono necessarie ulteriori riflessioni e ulteriori alleanze ben strutturate per configurare una generalizzazione del livello più alto del Budget di Salute come strumento di investimento locale e di sviluppo di comunità".» (Istituzione Gian Franco Minguzzi 2021: 6)

Si apre quindi una fase di possibile consolidamento delle culture professionali e istituzionali che avevano più promosso una ridefinizione del ruolo sociale di tecnici ed esperti?

Lo scenario è contraddittorio perché, accanto a queste aperture, diversi elementi vanno in direzione contraria. Il cambio di governo a livello nazionale apre molti dubbi sulla direzione che le politiche sanitarie potranno prendere, mentre a livello locale, la primavera 2021 è segnata dalla vicenda di alcuni concorsi pubblici indetti dalla Regione Friuli Venezia Giulia, culla del BDS, per la nomina di dirigenti dei Dipartimenti di Salute Mentale. In quell'occasione, la Regione, riproponendo il tema della neutralità della competenza tecnica, ha estromesso dai concorsi i più radicati eredi della stagione basagliana premiando al contrario dirigenti del tutto estranei a quella cultura – indebolendo così la base istituzionale su cui proprio il BDS si era costruito. La vicenda si svolge in un contesto che Negrognò descriveva pochi mesi prima in questi termini:

«Chi ha dovuto tenere vive fino a oggi le conquiste realizzate nel periodo di lotte e sperimentazioni che va dal 1961 al 1980 ha successivamente agito in un contesto di arretramento in cui la radicalità di quella storia rischiava costantemente di essere recuperata e diventare materiale inerte, schiacciato tra una vittoria legislativa difficile da applicare e l'isolamento quasi "esotico" dei territori e delle elaborazioni esemplari. [...] Nel frattempo quello che accadeva nel rapporto tra politica, scienza e società rendeva sempre più angusti gli spazi per esercitare pienamente l'originaria critica basagliana: la crisi delle grandi narrazioni politiche emancipatorie si risolveva definitivamente nell'orizzonte debole di un "capitalismo compassionevole" [...]; i territori, già innervati dal tecnicismo amministrativo fin dagli anni '70 [...] diventavano definitivamente luoghi oggetto di valorizzazione competitiva; le scienze e le

tecniche chiamate a dare la loro risposta ai bisogni sociali diventavano le tecnocratie di una finanza globalizzata e, nel campo sociale, di una gestione “inclusiva” dei suoi scarti e delle sue frizioni attraverso il *new public management* e la sua “expertise”.» (Negrognò 2020)

In questo scenario, in che modo rilanciare la sfida epistemologica e politica basagliana?

«Per noi è oggi fondamentale invece evitare che la lotta anti-istituzionale venga sbrigativamente identificata con un momento di evoluzione progressista nella raffinatezza della sensibilità borghese, esaurito il quale, e solo grazie a esso, vengono per decreto superati i lager del mal-trattamento psichiatrico, mentre la gestione della malattia mentale viene finalmente posta sotto l'alveo di una nuova capacità tecnico-amministrativa, compatibile con la cultura democratica. Il rischio è quello di una visione semplicistica che indica in Basaglia solo un umanista o un “filantropo” (l'espressione è di Benedetto Saraceno) interessato al mero superamento dei manicomi, nascondendo tutta la sua riflessione sul mandato sociale della psichiatria e il suo legame con la produzione e riproduzione capitalistica, sul ruolo degli intellettuali nella società e sulle sfide che sempre si pongono nel rapporto tra politica ed esistenza collettiva e individuale.» (*Ivi*)

Dalla vicenda dei concorsi, ancora secondo Negrognò, sarebbe possibile trarre importanti indicazioni: la contestazione di questo metodo e di queste nomine potrebbe allargarsi a una messa in discussione più complessiva dell'attuale governance della sanità a livello locale? Potrebbe essere l'occasione per prendere di petto la modalità aziendale e manageriale con cui la sanità è stata riformata negli ultimi decenni, impoverendo la possibilità di processi democratici di costruzione di conoscenza e azione pubblica?

«Come movimento basagliano per troppi anni abbiamo aderito alla logica della presunta neutralità amministrativa dei servizi pubblici, figlia dello sdoganamento dell'ideologia liberale a destra come a sinistra, rinunciando ad attaccare sul terreno politico per preservare le conquiste istituzionali ottenute in una condizione di “scarsità di mezzi”. [...] Ora è il tempo di tornare ad attaccare sulle questioni importanti e promuovere una ripolitizzazione delle scienze, dato che nessuna posizione acquisita può più dirsi “al sicuro”. Mettere in discussione con una mobilitazione popolare le scelte di una ASL ci sembra un buon primo passo, da estendere e moltiplicare, per tornare ad affermare la necessità di “controllo popolare” e di discussione politica su ogni punto di quella

che per troppo tempo è stata accettata come “razionale neutralità” della “governance”.» (Negrognò 2021b).

Ulteriori insidie, o meglio, la stessa insidia a una diversa scala di azione si ritrova sul versante dell’implementazione: quand’anche il BDS fosse assunto formalmente a livello nazionale, come garantire che tale assunzione si accompagni a un’effettiva trasformazione delle culture e delle pratiche dei servizi? Come sconfiggere le resistenze dell’attuale sistema di relazioni pubblico-privato, basato su accreditamenti e appalti tesi in primo luogo al risparmio economico di breve periodo da parte dell’attore pubblico? Proprio a cavallo tra cambiamento culturale e istituzionale si colloca secondo i partecipanti al dibattito promosso dal FSM, il processo di presa di parola delle comunità, utenti e famiglie *in primis*:

«In questo senso è anche importante un cambiamento culturale, come sottolinea Antonio Esposito: “è necessario un processo di formazione che coinvolga il terzo settore, le reti di associazioni di familiari e tutte quelle organizzazioni che si riconoscono in una possibilità di intervento terapeutico che risponda alle necessità e ai bisogni degli utenti e non alle necessità e ai bisogni del mercato o dei tecnici degli istituti pubblici che vogliono semplicemente sentirsi protetti e non partecipare a un processo di liberazione. Per questo è importante la voce delle comunità, degli utenti e delle famiglie. Oggi non solo all’interno del mondo delle residenze ma anche all’interno dei dipartimenti di salute mentale, fatta eccezione per alcuni, le voci dei familiari e le voci delle persone con sofferenza sono assolutamente silenziate. Il processo di intervento psichiatrico è sostanziato attraverso un semplice controllo farmaceutico del sintomo. Tutto quello che sarebbe accoglimento delle istanze delle persone e delle istanze dei familiari è silenziato. D’altra parte le istanze dei familiari spesso non sono quelle più progressiste: essi spesso pongono resistenze molto forti ai processi di autonomia perché nei territori domina l’abbandono e si sviluppa quindi una reazione molto difensiva”.» (Istituzione Gian Franco Minguzzi 2020: 29)

Cosa c’entra tutto questo con il ruolo sociale degli esperti? Quali esperti? Ebbene gli esperti si collocano in questo processo a diversi livelli (da quello dell’elaborazione delle politiche a quello della loro effettiva implementazione) e in diversi ruoli (da quello dirigenziale a quello operativo dei “tecnici del sapere pratico” di cui Sarte e Basaglia discutevano nel 1972). Quali spazi di negoziazione allora tra esperti e non esperti ai diversi livelli? Quale ruolo per i “pazienti” e gli “utenti”,

perché non siano tacitamente ricollocati nel ruolo di “oggetti di un sapere” ma possano tornare a essere “soggetti di una condizione” (Caffa 2005)? Quale expertise potrà permettere questo passaggio? Attraverso quali inevitabili battaglie?

Tutto questo rimanda a un orizzonte programmatico che include i servizi, i cittadini e le istituzioni culturali e dell’istruzione pubblica: durissime sono le posizioni espresse nel documento nei confronti dell’università e degli enti formativi: «il personale formato nei servizi pubblici, medici, psicologi e infermieri, non viene addestrato in maniera funzionale ai principi del Sistema Sanitario Nazionale» (Istituzione Gian Franco Minguzzi 2020: 26-27) afferma Fabrizio Starace, direttore del DSM dell’AUSL di Modena, presidente della Società Italiana di Epidemiologia Psichiatrica e membro del Consiglio Superiore della Sanità. E prosegue: «la formazione è rimasta pre 833⁵ e pre 328⁶: produce sistemi cognitivi e sistemi di competenze inadeguati. [...] Noi oggi infatti chiediamo a gran voce che siano assunti più professionisti ma sappiamo che essi non avranno la formazione adeguata» (*Ivi*). Più generalmente Negrogno sostiene che:

«il paradigma psichiatrico tradizionale non è stato sostituito da un paradigma di integrazione socio-sanitaria, nel senso che permangono quelle pratiche che sono basate su un paradigma di esclusione attraverso le strutture residenziali, in un’ottica da cui diventa impossibile osservare la relazione tra salute mentale e condizioni sociali e relazionali che stanno alla base dei malesseri. [...] Allora il problema è che il sapere delle persone rispetto al loro benessere e il malessere nei contesti relazionali, di habitat, dei percorsi di formazione-lavoro vengono espropriati da una definizione tecnica della malattia mentale che ha appiattito questi elementi per adattarli alla forma di presa in carico che deve riprodurre.» (Negrogno 2021a)

Si tratta di una questione che va al di là dello specifico delle politiche di salute mentale, chiama in causa il ruolo sociale degli esperti e si può estendere ai servizi sociali e a tutto il welfare locale.

«La questione diventa direttamente centrata sul problema dei saperi. Esiste la possibilità che i servizi diventino spazi in cui le popolazioni possano produrre saperi, con il supporto dei tecnici, rispetto alle condi-

⁵ Il riferimento è alla Legge 833/1978 che ha istituito il Sistema Sanitario Nazionale.

⁶ Il riferimento è alla Legge 328/2000 che ha riformato il settore dell’assistenza sociale.

zioni di benessere o di malessere che determinano l'esperienza di tutti nei contesti locali: le caratteristiche dell'habitat, i percorsi formativi, le condizioni di lavoro, relazionali? Cosa fare per fare questo, che sarebbe il compimento di un rovesciamento epistemologico? Finché il servizio ha quella forma di presa in carico, avremo sempre l'immagine del malato mentale "difficile" che è quello determinato da quella forma di presa in carico, la quale svolge la funzione sociale di impedire ai saperi sul malessere e sul benessere che le comunità al loro interno hanno, di esprimersi e di venire legittimati a livello sociale. Nella misura in cui noi sappiamo che esiste il matto, il senza fissa dimora, il paziente difficile e l'oggetto dei servizi si limita a quello, questo esenta il servizio dal rapportarsi con la comunità. Il problema è costruire ambiti in cui le dinamiche di benessere e di malessere relative a ogni aspetto della vita sociale possono essere tematizzate e diventare esse oggetto e pratica di lavoro da parte dei servizi.» (Negrognò 2021a).

Mi pare questa una delle chiavi più interessanti attraverso cui interrogare i diversi sommovimenti sviluppatisi durante la pandemia che avevo richiamato in apertura e le relazioni che hanno saputo e sapranno costruire con le istituzioni: prima e piuttosto che discutere della loro formalizzazione negli assetti esistenti del welfare locale, sarebbe importante capire in che modo possono attrezzarsi per contribuire a modificarli in questa direzione, per fare dei servizi degli spazi di cittadinanza democratica.

«Un servizio di salute mentale dovrebbe principalmente essere lo spazio in cui la comunità di un quartiere possa occuparsi della presenza di opportunità sul proprio territorio, delle caratteristiche urbanistiche, delle possibilità di inclusione. Il servizio per fare questo dovrebbe saper identificare le possibili faglie critiche, le tensioni di una comunità, che poi sono sempre quelle: la distribuzione della povertà, la distribuzione del lavoro di cura, la distribuzione delle disparità nelle opportunità di accesso ai servizi. Questo è un approccio sociale ed epidemiologico. La mia idea è che senza questo il Budget di Cura e di Salute si richiederà per forza dentro una logica prestazionale privatistica. Il problema è: come si fa ad andare in questa direzione? È possibile farlo valorizzando i gruppi auto-gestiti sia identificati per categorie di diagnosi sia per condizioni sociali problematiche, dando loro ruoli di potere di valutazione e nell'organizzazione dei servizi. Un servizio sociale potrebbe diventare spazio in cui le famiglie con problemi di assistenza dicano la loro su di che tipo di assistenza hanno bisogno? E che in generale le popolazioni dicano la loro su come è organizzata la vita nella città? I trasporti, la lontananza dei servizi pubblici, le caratteristiche delle strade?

I giovani assuntori di sostanze potrebbero avere uno spazio sicuro in cui confrontarsi sul loro uso delle sostanze? Le persone con disforia di genere potrebbero avere uno spazio in cui dicono la loro sulle questioni del genere nella società? Questo avrebbe una funzione legittimante e impone alla società circostante di ascoltare l'elaborazione di una soggettività problematica.» (*Ivi*)

Da questa piccola finestrella iniziamo a vedere e sentire cose interessanti, che ci spingono a scendere dalle punte dei piedi e aprire la porta della stanza: il nostro spazio oggi è all'aperto, iniziamo a uscire. In che senso queste questioni ci interrogano oggi?

«Se noi adottiamo quest'ottica, nelle condizioni problematiche, noi riusciamo a vedere una serie di problemi strutturali della società; per come funzionano oggi i servizi invece riusciamo a vedere solo quello che nella teoria sistemica è chiamato "il paziente designato", l'utente come già caratterizzato dalle problematiche che sono a loro volta definite dal sistema di risposta che abbiamo già. [...] È anche quello che hanno fatto gli utenti dei servizi psichiatrici inglesi costruendo spazi di "conricerca" direi (usando una parola che invece è stata elaborata nella tradizione italiana). Costruendo spazi di ricerca con i giovani e le giovani psicotici all'esordio tu per esempio hai una mappatura delle tensioni relazionali della società attuale in cui ci sono tutti i problemi politici principali: i problemi di genere, le disuguaglianze, le diverse forme di oppressione: non leggendoli solo come sintomi psicotici secondo la diagnosi psichiatrica. Però deve esserci uno spazio istituzionale e politico. Uno spazio in cui il sapere dei tecnici non è escluso, ma deve mettersi allo stesso livello del sapere dei soggetti con esperienza per costruire un sapere ulteriore che è un sapere di comunità. [...] Per fare questo bisogna però accettare che gli spazi di partecipazione che si aprono alla "comunità" siano gli spazi dell'emersione di bisogni e di interessi divergenti e del loro confronto, anche conflittuale. Questo politicamente è importante perché se non si tematizza la divergenza di interessi, al settore pubblico, che ha la responsabilità di ultima istanza, resta da mettere in atto soltanto un approccio di controllo burocratico e prestazionale. [...] I tecnici devono porsi allora come facilitatori della capacità di emersione dei saperi dei gruppi che si collocano secondo fratture e soglie di oppressione: soglia di razza, genere, classe e dei nuovi servizi devono far emergere i saperi dei subalterni. Bisogna andare davvero in un'ottica di co-costruzione dei saperi e di interpretazione delle dinamiche di un territorio perché un territorio che si sviluppa produce anche meccanismi di esclusione. I lavoratori sotto-contrattualizzati tendono a concentrarsi in zone in cui c'è uno

sviluppo di settori come la logistica. Leggere le dinamiche significa saper leggere i bisogni subalterni e in base di quelli organizzare le risposte.» (Negroto 2021a)

Dalla finestra entra della luce, dobbiamo aver fiducia che non ne resteremo accecati. Siamo pronti? Ci prepariamo?

Bibliografia

- ANSELMO M., Bifulco L., Caselli D., Dodaro M., Mozzana C. e Morlicchio E. (2020), La solidarietà urbana ai tempi del Covid: mobilitazioni sociali e (barlumi di) innovazione a Napoli e Milano, *Urbanistica Informazioni*, 289 s.i.: 67-70.
- ARMANO E. (2020), *Pratiche di inchiesta e conricerca oggi*, Verona: Ombre Corte.
- BOARELLI M., Burgio E. e Ferrara E. (2021), La prima pan-sindemia, *Gli Asini*, 86. Disponibile online (29/11/21): <https://gliasinirivista.org/la-prima-pan-sindemia/>
- BORGHI V., De Leonardis O. e Procacci G. (a cura di) (2013), *La ragione politica. Volume II: i discorsi delle politiche*, Napoli: Liguori.
- CAFFA F. (2005), Vorrei che ci fosse un mondo pieno di gru, in Delera A., Ronda E. (a cura di), *Quartieri popolari e città sostenibili*, Roma: Edizioni Lavoro.
- CARROZZA C. (2015), Democratizing expertise and environmental governance: Different approaches to the politics of science and their relevance for policy analysis, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 17(1): 108-126.
- CRESPI F., Fornari, F. (1998), *Introduzione alla sociologia della conoscenza*, Roma: Donzelli.
- D'ALBERGO E., Moini G. (a cura di) (2019), *Politica e azione pubblica nell'epoca della depolitizzazione*, Roma: Sapienza University Press.
- DE LEONARDIS O. (1998), *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Milano: Feltrinelli.
- DE LEONARDIS O. (2006), L'onda lunga soggettivazione: una sfida per il welfare pubblico, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2: 13-38.
- SANTOS B. DE S. (2016), *Epistemologies from the South. Against Epistemicide*, Londra; New York: Routledge.
- FOSSATI B. J. (2020), *E voi state bene? Un diario al tempo del Covid-19. Storie e prospettive delle Brigate di Solidarietà*, Milano: Interno4 Edizioni.
- FRAGNITO M., Moscatelli R. (2021), *Dentro e oltre l'emergenza*. Disponibile online (29/11/21): <https://www.dinamopress.it/news/dentro-oltre-lemergenza-primi-appunti-un-altro-tipo-dibattito-scuola-salute/>
- FUNCTOWICZ S. O., Ravetz J. R. (1993), Science for a Post-Normal Age, *Futures*, September: 739-755.
- GALLINO L. (2011), *Finanzcapitalismo*, Torino: Einaudi.
- GIANNONE D. (2019), *In perfetto Stato. Indicatori globali e politiche di valutazione dello Stato neoliberale*, Milano: Mimesis.

- GIULLARI B., De Angelis G. (2020), *La democrazia dei dati. Conoscenza e azione pubblica*, Milano: Mimesis.
- INTERNATIONAL MENTAL HEALTH COLLABORATION SYSTEM (2020), *Per un piano nazionale per la salute mentale nell'emergenza Coronavirus*. Disponibile online (29/11/21): <http://www.news-forumsalutementale.it/per-un-piano-nazionale-per-la-salute-mentale-nell'emergenza-coronavirus/>
- ISTITUZIONE GIAN FRANCO MINGUZZI (2020), *Budget di Salute. Il dibattito promosso dal Forum Salute*. Disponibile online (29/11/21): <https://unacertaideadi.altervista.org/wp-content/uploads/2020/09/Budget-di-Salute-il-dibattito-promosso-dal-Forum-di-Salute-Mentale.pdf>
- JASANOFF S. (2004), *States of Knowledge. The Co-production of Science and Social Order*, Londra; New York: Routledge.
- JASANOFF S., Hilgartner A., Hurlbut J. B., Ozgode O., Rayzberg M. (2020), *Comparative Covid Response: Crisis, Knowledge, Politics. Interim Report*, Harvard: Harvard Kennedy School.
- LA REPUBBLICA (2013), *Draghi: in Italia riforme con il pilota automatico*, Andrea Tarquini, 8 marzo 2013. Disponibile online (29/11/21): <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2013/03/08/draghi-in-italia-riforme-con-il-pilota.html>
- LIBERATORE A., Functowitz S. O. (2003), "Demoratising" expertise, "exper-tinsing" democracy: What does that mean, and why bother?, *Science and Public Policy*, 30(3): 146-150.
- MAASEN S., Weingart P. (2005), What's new in Scientific Advice to Politics?, in Maasen S., Weingart P. (a cura di) *Democratisation of Expertise. Sociology of Science Yearbook 24*, Dordrecht: Springer.
- MASSARI M., Pellegrino V. (2019), Emancipatory social science today. Presentazione, *Quaderni di teoria sociale*, 1: 11-18.
- MOINI G. (a cura di) (2015), *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Roma: Ediesse.
- MONTELEONE R. (2007), *La contrattualizzazione delle politiche sociali. Forme ed effetti*, Roma: Officina Edizioni.
- NEGROGNO L. (2020), *Il gesto di Basaglia*. Disponibile online (29/11/21): <https://studiquestionecriminale.wordpress.com/2020/12/10/il-gesto-di-basaglia/>
- NEGROGNO L. (2021a), *Intervento all'iniziativa "il territorio e la cura – la salute mentale"*. Disponibile online (29/11/21): <https://www.facebook.com/luca.negrognovideos/10226465193122252/>
- NEGROGNO L. (2021b), *Introduzione alla lettera aperta "La salute mentale esce dai Radar"*. Disponibile online (29/11/21): <https://studiquestionecriminale.wordpress.com/2021/06/08/la-salute-mentale-scompare-dai-radar/>
- ODDONE I., Re A. e Briante G. (2008), *Esperienza operaia, coscienza di classe e psicologia del lavoro*, Torino: Otto.
- ONGARO BASAGLIA F., Basaglia, F. (1975), *Crimini di pace. Ricerche sugli intellettuali e sui tecnici come addetti all'oppressione*, Torino: Einaudi.

- PELLIZZONI L. (2011), *Conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, Bologna: il Mulino.
- SKY NEWS (2016), *Michael Gove, interview with Faisal Islam of Sky News on June 3, 2016*. Disponibile online (29/11/21): <https://youtu.be/GGgiGtjk7MA>
- SPADE D. (2021), *Mutuo appoggio. Costruire solidarietà durante questa crisi (e la prossima)*, Urbino: Edizioni Malamente.
- SUPIOT A. (2015), *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France*, Paris: Fayard.
- UNIVERSITÀ MANIFESTA (2021), *Un manifesto per l'università*. Disponibile online (29/11/21): www.unimanif.it

6. Il rapporto tra decisori politici ed esperti in Italia durante i primi mesi della pandemia. Un'indagine esplorativa

Fiorella Vinci

Il recente dibattito sulla crisi della democrazia invita a ripensare il rapporto tra scienza e politica (Crouch 2005; Rosanvallon 2006; Urbinati 2014).

Nelle società occidentali – infranto il patto tra classi dirigenti e società, che attraverso il welfare-state e i consumi aveva regolato la convivenza sociale nella seconda parte del XX secolo (Magatti 2009) – nell'era della rivoluzione digitale le funzioni che la conoscenza scientifica esercita nella selezione delle classi dirigenti e nella formazione dei processi di *policy-making* divengono più complesse e da decodificare. Per un verso, la conoscenza scientifica non appare più funzionale alla mobilità sociale ascendente degli individui (Dubet 2010), né alla formazione e ai processi di innovazione della politica (Beck 2016; Nichols 2018), per l'altro, essa sembra solo aver cambiato pelle e continuare a costituire, foucaultianamente, un elemento fondamentale dei dispositivi di produzione e riproduzione del potere politico (Power 2002; 2011)¹. Storicamente, nelle società occidentali il legame tra conoscenza scientifica e politica aveva trovato nelle morfologie democratiche degli stati contemporanei una sua specifica, pur se nazionalmente differenziata, forma attuativa, caratterizzata dal rapporto organico tra conoscenza scientifica e formazione dell'azione pubblica democratica (Cassese 2017). Nella seconda parte del Novecento, per il concorso di una serie di trasformazioni relative da un lato all'emergere della progressiva specializzazione tecnica dei saperi esperti e alle trasformazioni del ceto politico e amministrativo (Birnbaum 2018) e, dall'altro, alle

¹ Per un'analisi sociologica delle trasformazioni storiche del rapporto tra sapere e potere si rinvia a D. Caselli (2020), in particolare al capitolo primo, pp. 31-57.

variazioni nel modo di studiare questi fenomeni (Caselli 2020), i ruoli e le funzioni degli esperti nella formazione dell'azione pubblica democratica sembrano riconfigurarsi profondamente.

In prima istanza, queste riconfigurazioni evidenziano attori, strumenti e forme di intervento che appaiono nuove; a un'analisi più ravvicinata, le partecipazioni degli esperti all'azione pubblica democratica sembrano richiedere soprattutto uno sforzo di chiarificazione e sollecitare ricerche sociologiche supplementari.

Come contribuiscono, oggi, gli esperti ai processi di morfogenesi dell'azione pubblica democratica? Ossia, con il vocabolario di Archer (1997), a reinterpretare e rimodellare, tramite il loro agire professionale, le forme e i significati collettivi dell'azione pubblica democratica?

Situandosi nella tradizione della sociologia dell'azione pubblica e attingendo a concetti e categorie di analisi tratti dalla teoria morfogenetica della società, il capitolo propone una riflessione sul rapporto tra esperti e politici, in Italia, durante la pandemia da Covid-19; analizza, in particolare, il ricorso del governo italiano al Comitato Tecnico-Scientifico (CTS) durante i primi mesi dell'emergenza sanitaria (febbraio-aprile 2020). La riflessione è articolata in due parti.

La prima è dedicata al contributo che la sociologia dell'azione pubblica, con l'apporto dell'approccio morfogenetico, può offrire alla comprensione della partecipazione degli esperti alla formazione dell'azione pubblica democratica. La seconda all'analisi delle trasformazioni emergenti nell'azione pubblica italiana per effetto dell'inclusione sempre più formale in essa degli esperti, in un periodo particolare quale quello dell'inizio della pandemia.

6.1. Il contributo della sociologia dell'azione pubblica in chiave morfogenetica

La sociologia dell'azione pubblica offre *frames* interpretativi particolarmente coerenti per decodificare la partecipazione degli esperti alla formazione dell'azione pubblica democratica per motivi che si situano nella genesi storico-sociologica di questa tradizione e nei suoi tratti distintivi. P. Duran (1999), mettendo in luce il contributo che la sociologia dell'azione pubblica trae dalla sociologia delle organizzazioni e dalle critiche che la sociologia cognitiva rivolge al neo-istituzionalismo, consente di identificare la curvatura pragmatica di questa tradizione e alcuni suoi elementi teorici fondamentali. Spostando

il focus dell'analisi dalle politiche pubbliche all'attività di governo e sottolineando la sua formazione collettiva e la partecipazione a essa non solo dei decisori politici, la sociologia dell'azione pubblica ricostruisce la dinamica sociale del mutamento politico, dà rilievo analitico alle dimensioni cognitive e normative del suo sviluppo (Muller 1995; 2000; 2003) e alle forme non attese che può assumere (Lascoumes e Le Galès 2012) e, come sottolinea Muller, permette di «*poser la question du rapport entre politique(s) et construction d'un ordre social dans des termes renouvelés*» (Muller 2000: 189).

Per quel che riguarda questa ricerca, nella chiarificazione del ruolo e delle funzioni che gli esperti svolgono nella formazione dell'azione pubblica democratica, appare interessante approfondire la dimensione relazionale costitutiva della sociologia dell'azione pubblica attingendo all'approccio morfogenetico proposto da Archer (1997) e, in Italia, rivisitato da Donati (2011; 2013).

L'approfondimento mira a valorizzare la capacità delle relazioni tra diversi gruppi sociali di generare effetti sociali emergenti, logiche sociali trasformative dell'azione pubblica. In particolare, la possibilità di attingere al repertorio concettuale dell'approccio morfogenetico appare applicabile a questa ricerca per il rilievo analitico che esso consente di attribuire alla pandemia come situazione inattesa e potenzialmente idonea a suscitare tra gli esperti nuove riflessività professionali.

In una simile cornice interpretativa appaiono particolarmente rilevanti per l'analisi empirica i seguenti ambiti di analisi:

- a) l'individuazione degli esperti;
- b) la ricostruzione del contesto dell'azione pubblica;
- c) i meccanismi di depoliticizzazione e/o ripoliticizzazione dell'azione pubblica.

Nei paragrafi successivi ci si soffermerà sul potenziale euristico dei distinti ambiti e da ciascuno di essi si trarranno domande rilevanti per l'analisi del rapporto tra esperti e decisori pubblici in Italia durante i primi mesi della pandemia.

6.1.1. L'individuazione degli esperti

Nella cornice dell'azione pubblica, comprendere chi siano gli esperti ha molteplici valenze. Allontanandosi da una postura meramente individualista, questo tipo di indagine mira, in primo luogo, a imputare le forme dell'azione pubblica all'agire di attori collettivi e/o individuali

appartenenti a specifiche tradizioni scientifiche e a definite organizzazioni. Secondariamente, l'individuazione ha il fine di iscrivere le possibilità di partecipazione all'azione pubblica degli esperti da un lato in specifici percorsi di professionalizzazione e, dall'altro, in specifiche ricostruzioni storiche delle loro partecipazioni.

Il lavoro richiesto si configura come un'indagine storico-sociologica che implica più livelli di analisi; essa mira non solo a individuare chi siano gli esperti e quali ruoli svolgano in definiti contesti di policy, ma anche a rispondere a domande relative al loro accesso a quel definito contesto e alla loro formazione professionale.

Una simile analisi appare interessante per il suo implicito potenziale trasformativo, essa infatti consente di ricostruire le logiche professionali di partecipazione all'azione pubblica e le loro possibili innovazioni.

Come evidenziato nell'ambito della sociologia delle professioni dagli approcci costruttivisti, le innovazioni più significative nell'elaborazione del sapere professionale si verificano per effetto di due differenti azioni modificative che possono intervenire sia nella composizione che nella logica professionale del gruppo degli esperti (Alter 2000). L'innovazione può, innanzitutto, derivare dall'inclusione di esperti cosiddetti ibridi: studiosi junior, soggetti provenienti da altre aree disciplinari o da altri contesti professionali. Meccanismi innovativi significativi possono però anche scaturire da apprendimenti professionali riflessivi, dall'emergenza negli stessi esperti senior di un distanziamento nell'osservare il proprio ruolo professionale e dall'emergere di un'attitudine pratica che interroga i fini della propria azione professionale e le responsabilità pubbliche da essa derivanti (Donati 2011).

I meccanismi innovativi evidenziati invitano a spostare il fuoco dell'analisi dalle attuali connotazioni del sapere scientifico che, trasversalmente, da bene pubblico puro diviene bene economico basato su competenze iperspecializzate, frequentemente incorporate nella mission di enti orientati a mantenere e accrescere il proprio posizionamento di mercato (Antonelli 2005), ai contesti nei quali esso viene elaborato e, in maniera più analitica, alle strutture relazionali dei contesti.

Particolarmente rilevante nello studio dell'azione degli esperti è comprendere non solo come essi, nel corso del tempo, modifichino il loro profilo professionale, ma anche le conseguenze di queste modifiche nelle loro possibilità di assumersi e gestire responsabilità pubbliche. Queste possibilità appaiono particolarmente situate, radicate in azioni pubbliche che giustificano variamente il ricorso agli esperti e

rispetto alle quali l'azione di questi ultimi assume funzioni e legittimazioni collettive specifiche (Moini 2015).

In riferimento a questa analisi, l'individuazione degli esperti invita a comprendere i rapporti esistenti tra loro, i decisori pubblici, e gli altri attori presenti nel contesto alla luce dei processi di legittimazione collettiva che modellano la loro azione pubblica.

6.1.2. La ricostruzione del contesto dell'azione pubblica

L'analisi storico-relazionale dell'individuazione degli esperti, delineata nel paragrafo precedente, introduce la necessità di ricostruire il contesto dell'azione pubblica.

Il contesto è, innanzitutto, con il vocabolario di P. Bourdieu, un campo di forze antagoniste e/o alleate, un campo nel quale si scontrano e si affrontano non solo interessi economici, posizioni e aspirazioni di status, ma idee, valori, rappresentazioni del mondo e modi di intendere la partecipazione professionale all'azione pubblica.

In riferimento agli obiettivi di questa ricerca, la nozione di contesto appare più adeguata rispetto a quella di campo per le accezioni semiotiche e pragmatiche evocate dal termine contesto. Lontano dal trascurare la dimensione strutturale della dominazione che alimenta le relazioni sociali, la possibilità di analizzare il campo dell'azione pubblica come il contesto dell'azione pubblica consente di osservare l'azione pubblica attraverso un prisma analitico nel quale si intersecano più piani. Il piano dell'analista con i suoi specifici punti di osservazione, quello degli attori sociali: esperti, decisori politici e altri partecipanti all'azione pubblica, con le loro possibilità di reinterpretare le relazioni di potere che vivono e di ricostituire il senso individuale e collettivo delle loro partecipazioni, quello dei diversi pubblici in funzione dei quali l'azione pubblica è posta in essere.

La possibilità di intersecare i diversi piani dell'analisi rivela la complessità del campo di studio, la sua dinamicità, la sua trasformabilità e l'importanza che nei processi trasformativi assumono sia potenziali nuove rappresentazioni e nuove legittimazioni dei rapporti di potere, sia eventuali situazioni impreviste.

La possibilità di leggere il contesto dell'azione pubblica come una situazione comunicativa, per utilizzare il linguaggio di G. H. Mead, non offusca il fatto che i saperi esperti influenzino la politica secondo specifici rapporti di potere e siano, a loro volta, da essi influenzati.

Se come recentemente ha ricostruito Caselli (2020), il tratto distintivo dell'*expertise* è quello della relazionalità asimmetrica, ovvero la sua tendenza a creare dipendenza, allora il rapporto tra saperi esperti e decisori pubblici si configura, in un definito contesto dell'azione pubblica, weberianamente, come un rapporto complesso, influenzato non solo dalla reciproca lotta per il dominio condotta sia dai decisori politici che dagli esperti, ma anche dalla costante rispettiva ricerca di principi cognitivi e normativi di validazione sia della lotta che dei suoi esiti.

Una simile prospettiva di analisi è promettente poiché inserisce nello studio dell'azione pubblica i molteplici pubblici in funzione dei quali l'azione si costituisce, fa emergere, quasi inaspettatamente, le funzioni che nei processi di legittimazione collettiva della dominazione svolge la comunicazione politica, rende l'azione pubblica permeabile non solo alla possibile partecipazione di nuovi attori ma anche alla reinterpretazione dei significati collettivamente a essa attribuibili. Ma non solo. La focalizzazione della relazione asimmetrica tipica dell'*expertise* porta alla luce la rilevanza analitica del rapporto di dipendenza esistente tra decisori pubblici e saperi esperti e la centralità della seguente domanda di ispirazione weberiana (Weber 1919): in quali condizioni gli uomini e, in questo caso, i decisori pubblici, sono disponibili a sottomettersi, ad accettare una relazione asimmetrica?

Questo tipo di analisi sollecita lo studio delle morfologie specifiche che il rapporto tra decisori politici e saperi esperti assume in contesti nazionali e in periodi storici definiti e, soprattutto, porta in primo piano gli effetti che i meccanismi di depoliticizzazione e/o ripoliticizzazione possono esercitare sulla formazione dell'azione pubblica democratica e la funzione perturbatrice potenzialmente esercitata su di essi da una situazione inattesa, come per esempio una crisi o una pandemia.

6.1.3. I meccanismi di depoliticizzazione e/o ripoliticizzazione dell'azione pubblica

L'analisi storico-sociologica delineata iscrive il rapporto tra esperti e decisori pubblici in più ampi processi di depoliticizzazione dell'azione pubblica e, in particolare, nelle sue interpretazioni nazionali.

G. Moini (2015), nell'illustrare la nuova generazione di studi sulla depoliticizzazione dell'azione pubblica, ricostruisce le tre dimensioni divenute centrali nel dibattito: la depoliticizzazione governativa, la depoliticizzazione sociale e quella discorsiva (Wood e Flinders 2014). In

questo studio sembrano particolarmente rilevanti soprattutto la prima e l'ultima forma, ossia la depoliticizzazione governativa – quella che emerge con l'attribuzione di compiti e di responsabilità politiche a soggetti non governativi e tecnici che adottano regole vincolanti per l'azione governativa stessa – e la depoliticizzazione discorsiva, ossia quella che si realizza quando si declina un problema politico in termini esclusivamente tecnici o enfatizzando la dimensione tecnica in modo da favorire la qualificazione del problema in termini non politici.

L'interpretazione del rapporto tra esperti e decisori pubblici alla luce delle forme di depoliticizzazione suddescritte, oltre alla combinazione frequente delle distinte forme in un unico contesto dell'azione pubblica, mette in evidenza l'importanza di un'analisi delle interdipendenze e delle interessenze esistenti tra saperi esperti e decisori pubblici e l'importanza dei loro rispettivi e specifici processi di professionalizzazione.

Questo tipo di analisi offre gli strumenti per comprendere come i saperi esperti e i decisori pubblici contribuiscano, in definiti contesti dell'azione pubblica, a specifici processi di depoliticizzazione, ma permette anche di avanzare ipotesi sulle specificità nazionali dei processi di depoliticizzazione e sull'emergere di possibili forme di ripoliticizzazione.

In particolare, la riflessione sui meccanismi di depoliticizzazione e ripoliticizzazione dell'azione pubblica appare particolarmente significativa poiché consente di indagare, in maniera complementare, sia le forme di delega delle responsabilità politiche che i decisori pubblici sono disponibili a concedere agli esperti, sia le possibilità degli esperti di accogliere e di interpretare le deleghe ricevute.

In riferimento alla ricerca qui presentata, l'intelligibilità dei meccanismi di depoliticizzazione e ripoliticizzazione permette di formulare le seguenti domande di ricerca. Durante i primi mesi della pandemia in Italia, con l'istituzione del Comitato Tecnico-Scientifico (CTS) quali forme di depoliticizzazione dell'azione pubblica si attivano? E quali effetti l'istituzione del CTS produce sulle forme democratiche dell'azione pubblica?

6.2. Il rapporto tra saperi esperti e decisori politici in Italia durante i primi mesi della pandemia

Muovendo dallo spettro dell'analisi tratteggiato e dalle domande di ricerca che sono emerse, in questo paragrafo si presenta lo studio

del rapporto tra esperti e decisori politici in Italia durante i primi mesi della pandemia da Covid-19.

La ricerca si configura come un'indagine esplorativa centrata sulla formazione originaria del CTS e sulla ricostruzione, sulla base degli elementi riportati nei verbali delle sue riunioni, nel periodo compreso tra il 5 febbraio e il 30 aprile 2020, dei meccanismi di depoliticizzazione e/o eventualmente di ripoliticizzazione dell'azione pubblica che esso contribuisce ad attivare.

6.2.1. Composizione, contesto dell'azione pubblica e meccanismi iniziali di depoliticizzazione

Da un punto di vista formale, l'istituzione del Comitato Tecnico-Scientifico² si configura come una scelta tecnico-operativa interna alla Protezione Civile, dettata, innanzitutto, da un'esigenza di specializzazione funzionale e di coordinamento interistituzionale.

L'individuazione dei componenti del CTS permette di definire meglio le funzioni tecnico-operative a esso attribuite. Il Comitato appare, sin dalla sua istituzione, un organo di coordinamento tra Ministero della Salute, Protezione Civile, Istituto Superiore della Sanità, Policlinici universitari e AIFA. Creato nella cornice dell'emergenza sanitaria appare però sin da subito, anche e soprattutto, un organo tecnico-politico con funzioni di indirizzo politico. Se si analizza la sua composizione alla luce di una lettura multidimensionale della depoliticizzazione, il CTS appare un caso esemplare di depoliticizzazione governativa, un organo tecnico che, come è evidente sin dai suoi primi provvedimenti, dovrà non solo indirizzare la decisione politica, ma giustificarla pubblicamente e, conseguentemente, assumersene la responsabilità. L'analisi della sua composizione dimostra però, anche, come il Comitato non sia un ente completamente esterno e indipendente rispetto al governo e come esso sia composto da esperti, quasi esclusivamente medici già dirigenti pubblici e soggetti con ruoli apicali all'interno del Ministero della Salute, della Protezione Civile, dell'Istituto Superiore della Sanità. La depoliticizzazione governativa che il CTS esprime, se analizzata alla luce della composizione di questo organo, appare più chiara: la delega politica non viene conferita a un'expertise completa-

² Il Comitato Tecnico-Scientifico è stato istituito con Decreto del capo del Dipartimento della Protezione civile del 5 febbraio 2020.

mente esterna e, conseguentemente, indipendente rispetto al governo, ma a quella che potrebbe essere definita un'expertise vicina al governo. Questo carattere appare fondamentale nell'analisi della relazione di asimmetria che l'expertise genera e che il governo è disponibile ad accettare, è un'asimmetria che si potrebbe definire "sotto tutela". Questo aspetto non esclude il meccanismo di depoliticizzazione che l'istituzione del CTS esprime, esso permette solo di approfondire la sua logica generativa. Il decisore pubblico ha necessità soprattutto di accreditare tecnicamente la propria azione pubblica come se, in sé, il principio di legittimazione e di autenticazione democratica dell'azione pubblica vacillasse e fosse necessario supportarlo, sostenerlo, più che nei fatti, nei discorsi pubblici e nella costruzione sociale della sua plausibilità collettiva.

Come riportato nel primo verbale, il CTS formula ipotesi di aggiornamento rispetto ai provvedimenti già assunti dal governo: «offrendo il fondamentale contributo delle professioni sanitarie e della Protezione Civile ai provvedimenti messi in atto dal governo italiano con lo scopo di costituire un argine adeguato contro la trasmissione del virus»³. I primi verbali mostrano, sostanzialmente, la conferma da parte del CTS dei provvedimenti assunti dal governo; essi indicano, più che un'azione tecnica autonoma, quasi un'azione tecnica orientata alla conferma dell'indirizzo politico formulato dal governo.

La necessità di una comunicazione politica che provenga da una fonte tecnica e adotti un vocabolario tecnico intercetta l'altra forma di depoliticizzazione dell'azione pubblica discussa più sopra, quella della depoliticizzazione discorsiva. Anche in questo caso, il meccanismo di depoliticizzazione si configura in maniera specifica, la comunicazione del CTS non ha una funzione meramente sostitutiva rispetto a quella del governo, ma soprattutto suppletivo-rafforzativa. Questa forma di depoliticizzazione rende più evidente il deficit di autenticazione democratica al quale l'istituzione del CTS e la comunicazione pubblica dei suoi provvedimenti mira a rispondere. Essa lascia intravedere la problematicità italiana relativa alla formazione degli accordi costitutivi dell'azione politica e permette di ipotizzare la necessità di una funzione vicariale nella comunicazione della decisione politica da parte di un organo tecnico.

³ Cfr. verbale n. 1 del 7 febbraio 2020: <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/it/sanitarie/coronavirus/verbali-comitato-tecnico-scientifico>

6.2.2. Ridefinizioni della composizione, del contesto dell'azione pubblica e dei meccanismi di depoliticizzazione generati dall'aggravarsi della situazione pandemica.

Dopo alcune settimane dalla sua istituzione, il contesto nel quale il Comitato è chiamato a operare muta. A variare, inizialmente, sono soprattutto le richieste di pareri di cui il CTS è destinatario: esse aumentano di giorno in giorno enormemente, divenendo sempre più tecniche e molto diverse tra loro.

Con il passare delle settimane, all'aumento delle richieste di pareri si associa una situazione epidemiologica e sanitaria nazionale sempre più severa, con un numero di decessi che cresce quotidianamente in maniera esponenziale.

Sin da subito, l'analisi dell'attività del Comitato mostra quanto la pandemia non sia una variabile di fondo della sua azione ma costituisca una dimensione regolativa della sua attività. Le richieste di parere spaziano dalle norme da adottare per il trasporto aereo a quelle necessarie per le coltivazioni agricole e necessitano, più che di competenze dirigenziali, di molteplici profili tecnico-operativi.

I componenti del CTS hanno tutti ruoli dirigenziali e di coordinamento di primo livello, servono però anche competenze tecnico-operative, emerge l'esigenza di una specializzazione interna e viene nominato, all'interno del Comitato, un sotto-gruppo di esperti.

A seguito della specializzazione interna – da quanto si evince già dal III verbale – il comitato inizia a segnalare la mancanza di dati relativi a una effettiva mappatura dei posti letto ospedalieri disponibili sul territorio nazionale, ricorre ai dati relativi all'organizzazione regionale del Sistema Sanitario Nazionale messi a disposizione dalla Fondazione Kessler di Trento e denuncia la mancanza di dati completi, soprattutto in alcune regioni.

La sua azione, istituita come azione di indirizzo rispetto all'azione politica del governo, inizia, quasi necessariamente per effetto dell'evoluzione della pandemia, a differenziarsi da quella politica e a ridefinire il contesto dell'azione pubblica. La differenziazione emerge dalla ricerca di elementi oggettivi di analisi e di valutazione, dalla ricerca di dati e dalla denuncia della loro mancanza e/o della loro incompletezza.

A fine febbraio, con l'incremento del numero dei ricoverati, emergono i limiti strutturali del Servizio Sanitario Nazionale. Il CTS evidenzia la mancanza di presidi sanitari territoriali sufficienti e, nei primi

di marzo, la mancanza nazionale di medici anestesiolgici⁴. Il due di marzo la riunione viene aperta anche al Ministro della Salute: il CTS richiede ricerche di mercato sui beni da acquistare e suggerisce l'utilizzo negli ospedali di medici in pensione e medici specializzandi.

L'azione tecnica fotografa un sistema sanitario nazionale molto lacunoso e, fundamentalmente, impreparato ad affrontare l'emergenza sanitaria.

Dai verbali dei primi giorni di marzo non emergono solo le difficoltà sanitarie, emerge per esempio la mancanza di produttori italiani di attrezzature specialistiche e le forti criticità nei flussi informativi dei dati.

Il CTS, prima ancora di dare pareri, evidenzia e rivela problemi e suggerisce possibili soluzioni, raccomanda, per esempio, che la vendita dell'attrezzatura medico-specialistica (in modo particolare i ventilatori) da parte dei produttori italiani sia limitata al solo territorio nazionale⁵, elabora protocolli sanitari relativi alle organizzazioni delle terapie intensive e sub-intensive e alla conversione di altri reparti ospedalieri in reparti Covid.

La sua azione segue un metodo preciso, articolato in fasi successive: la rilevazione dei dati, l'analisi del problema e, sulla base degli elementi disponibili, la ricerca di possibili soluzioni.

Ciò che il sociologo dell'azione pubblica osserva con l'imporsi della pandemia è l'appropriazione da parte del Comitato delle sue funzioni tecnico-professionali, come se i numerosi e gravi problemi della cui soluzione viene investito lo spingessero a trovare mezzi di risoluzione propri, e tra essi, in primo luogo, un metodo di analisi dei problemi tipico dell'approccio scientifico. In particolare, ciò che l'analisi dei verbali lascia trapelare è il fatto che i dati che progressivamente vengono raccolti sulle terapie intensive e sui protocolli terapeutici interrogano specificamente la professionalità medico-sanitaria degli esperti.

Il metodo di lavoro del CTS, i tempi che esso richiede e, in alcuni casi, le soluzioni individuate provocano l'emergere di tensioni con il governo. Queste ultime si delineano nettamente in due occasioni.

La prima è connessa al parere richiesto al CTS sull'opportunità di chiudere le scuole. Dal verbale del 4 marzo 2020 emerge che nel CTS non c'è unanimità sul tema, il Comitato dichiara che mancano dati scientifici sull'utilità della chiusura delle scuole e consiglia interventi

⁴ Cfr. verbale n. 14 del 1 marzo 2020.

⁵ Cfr. verbale n. 16 del 3 marzo 2020.

proporzionali alla diffusione territoriale del virus⁶. Il 5 marzo il verbale del CTS riporta l'intervento del Ministro della Salute che denuncia sconcerto per le notizie trapelate nel pomeriggio del 4 marzo e ricorda l'obbligo della riservatezza. Il CTS conferma l'osservanza dell'obbligo della riservatezza e, in più, aggiunge che la decisione di sospendere le attività didattiche, assunta dal governo, non è in disaccordo con il parere che il CTS ha fornito il 4 marzo.

Le tensioni tra CTS e governo emergono ancora dal confronto tra il verbale del 7 marzo del CTS e le dichiarazioni del Presidente del Consiglio del 9 marzo 2020.

Nel verbale del 7 marzo il CTS suggerisce misure di contenimento della circolazione del virus regionalmente differenziate, formulate sulla base della diffusione territoriale del virus e secondo un criterio di proporzionalità rispetto all'aumento atteso della sua diffusione. Il 9 marzo il Presidente del Consiglio annuncia la firma del DPCM "Io resto a casa" che istituisce l'Italia come unica zona protetta, estendendo a tutto il territorio della penisola le misure restrittive alla mobilità degli individui già disposte per la Lombardia e alcune province dell'Emilia-Romagna, del Veneto e del Piemonte⁷.

Le dichiarazioni del Presidente del Consiglio nei giorni italiani più bui, quelli relativi all'istituzione su tutto il territorio italiano del lockdown, non fanno esplicito riferimento all'azione del CTS. Il Presidente del Consiglio vi farà riferimento esplicitamente solo il successivo 28 marzo, quando dichiarerà: «ci confronteremo con il CTS, con i nostri scienziati, ci auguriamo che ci portino buone notizie, resteremo vigili e attenti per adeguare le nostre decisioni sulla base delle loro raccomandazioni»⁸.

6.2.3. La spirale dei meccanismi di depoliticizzazione e i tentativi di ripoliticizzazione

Il rapporto tra esperti e decisori politici che emerge dall'analisi dei verbali del CTS, nel periodo compreso tra il 5 febbraio e il 30 aprile 2020, mostra due distinti fenomeni: per un verso la spirale tra le forme di depoliticizzazione dell'azione pubblica riconducibile agli attori

⁶ Cfr. verbale n. 18 del 4 marzo 2020.

⁷ Dichiarazioni del Presidente del Consiglio del 9 marzo 2020.

⁸ Dichiarazioni del Presidente del Consiglio del 28 marzo 2020.

politici e, per l'altro, un tentativo di ripolitizzazione che proviene dal CTS, che assume la forma di una riflessività professionale e contribuisce a rimodellare la depolitizzazione dall'azione pubblica.

La spirale dei meccanismi di depolitizzazione è chiaramente ricostruibile: la forma governativa della depolitizzazione implica, quasi come suo elemento attuativo, l'attivazione della depolitizzazione discorsiva e quest'ultima rivela, come suo esito, la depolitizzazione sociale, facilmente identificabile nel DPCM del 9 marzo 2020 con il quale viene istituito sul territorio nazionale il lockdown totale.

Il tentativo di ripolitizzazione dell'azione pubblica è meno evidente. In prima istanza, esso appare affine alla tensione emergente tra l'azione dei decisori politici e quella degli esperti, già segnalata da varie ricerche, tra cui per esempio quelle di Pellizzoni (2011). A un'analisi più puntuale, ciò che però colpisce l'analista è soprattutto la forma del meccanismo di politicizzazione del CTS che non è quella preassegnata dal governo e rintracciabile nel decreto istitutivo e nei primi verbali del CTS ma si configura come l'esito parziale del processo di professionalizzazione tecnico-scientifico intrapreso dal CTS tra la fine di febbraio e il mese di marzo del 2020. La specificità della politicizzazione del CTS lascia ipotizzare un preesistente meccanismo di de-scientizzazione che riguarda il CTS e che ha la forma di una indifferenziazione istituzionale tra esperti e decisori politici.

In una simile dinamica, la politicizzazione del CTS assume la forma di una ri-professionalizzazione tecnico-scientifica, ossia di una ri-scientizzazione.

Questa specifica forma di ripolitizzazione, nel periodo considerato dalla ricerca, più che manifestarsi in un processo pienamente avviato e coerente nelle sue espressioni, si configura come di una serie di tentativi.

Il CTS non sembra infatti essere stato in grado, nel medio termine e, particolarmente, nel corso del mese di marzo e di aprile 2020, di condurre fino in fondo il processo di riflessività professionale, imbastito con la ricerca di un metodo di lavoro scientifico. Le comunicazioni che emergono dai successivi verbali delle sue riunioni rivelano infatti un posizionamento coerente con gli indirizzi politici costitutivi della comunicazione pubblica del governo. Parimenti, la politica, ottenuta una sorta di certificazione quadro da parte del CTS alla propria azione decisionale, sembra proseguire in autonomia, tralasciando gli effetti che un rapporto maggiormente fondato sulla differenziazione professionale potrebbe avere sulle qualità democratiche dell'azione pubblica.

L'analisi del tentativo di ripoliticizzazione dell'azione pubblica e delle forme da esso assunte nei mesi di marzo e aprile 2020 porta alla luce specifiche condizioni attuative e pone questioni supplementari. Tra le sue condizioni attuative appaiono particolarmente significative sia l'indipendenza del sapere esperto rispetto alla committenza politica sia la possibilità del sapere esperto di interpretare il proprio ruolo professionale ricercando e valorizzando le sue peculiarità non solo tecniche ma anche scientifiche, la possibilità per esempio di basare le proprie analisi su un metodo rigoroso o, ancora, la ricerca di una comunicazione pubblica chiara e fondata su evidenze scientifiche. Tra le questioni che il meccanismo di ri-professionalizzazione evidenzia vi è invece la funzione che nella sua dinamica generativa assume l'emergere di riflessività attenzionali, di riflessività professionali innescate, non tanto da meccanismi unilineari di soggettivazione professionale, quanto da una relazionalità inedita, indicativa di un sapere per l'Altro, che la pandemia suscita soprattutto tra i professionisti medici.

6.3. Osservazioni conclusive

La possibilità di analizzare il rapporto tra i decisori politici e il CTS in Italia, durante i primi mesi della pandemia, innestando nel quadro teorico offerto dalla sociologia dell'azione pubblica concetti e categorie di analisi tratte dall'approccio morfogenetico, permette la valorizzazione di un livello intermedio dell'analisi sociologica.

L'individuazione degli esperti che compongono il CTS, l'emergenza della nozione di contesto dell'azione pubblica, la ricostruzione dei meccanismi di depoliticizzazione e ripoliticizzazione che le relazioni tra esperti e decisori politici contribuiscono ad attivare costituiscono una griglia di analisi che scompone la complessità del rapporto tra scienza e politica provando a rendere intellegibile la sua grammatica generativa.

L'indagine empirica mette in luce relazioni tra esperti e decisori pubblici che permettono di interpretare la spirale della depoliticizzazione dell'azione pubblica come un deficit intrinseco dell'azione politica democratica, essa evidenzia però altresì le specificità della depoliticizzazione attuata dal governo italiano in occasione dell'istituzione del CTS e, in particolare, la costituzione di un'expertise sotto tutela governativa. In questo contesto apparentemente predeterminato, con l'aggravarsi della situazione pandemica, nel CTS si registrano logiche

professionali tecno-scientifiche inattese e la costituzione di riflessività professionali che inducono il comitato ad adottare un metodo di analisi tecnico-scientifico e a ridefinire la propria partecipazione all'azione pubblica in termini scientifici più che politici.

Nel periodo preso in esame, trasformandosi le logiche professionali interne al comitato tecnico-scientifico, il contesto dell'azione pubblica muta, si "trasforma". Per un verso, le forme della depoliticizzazione assumono un movimento a spirale e sembrano rafforzarsi reciprocamente nei loro meccanismi generativi; per l'altro, emerge il tentativo del CTS di ripoliticizzazione dell'azione pubblica. Questo tentativo appare però solo avviato e, in parte, reso fragile dalle interessenze esistenti tra CTS e governo e dal controllo che il governo esercita sull'azione pubblica del CTS.

Il tentativo di ripoliticizzazione del CTS che la ricerca ricostruisce, per quanto solo avviato, porta alla luce specifiche condizioni attuative e, in particolare, suscita ulteriori domande di ricerca.

È possibile che i processi di depoliticizzazione coesistano con differenti ma complementari processi di de-scientizzazione e, conseguentemente, riguardino anche la scienza e le specificità storiche attraverso le quali, tradizionalmente, nei diversi contesti nazionali essa partecipa alla morfogenesi dell'azione pubblica? E inoltre: se la ripoliticizzazione dell'azione pubblica emergesse oggi dall'area tecnico-scientifica e, in particolare, dalla diffusione in essa di riflessività attenzionali, quali potrebbero essere i meccanismi di reclutamento e di formazione degli esperti più idonei a creare saperi tecno-scientifici alimentati da questo genere di riflessività?

Bibliografia

- ALTER N. (2000), *L'innovation ordinaire*, Parigi: PUF.
- ANTONELLI C. (2005), Una strategia italiana verso l'economia della conoscenza, in Amendola M., Antonelli C. e Trigilia C. (a cura di), *Per lo sviluppo. Processi innovativi e contesti territoriali*, Bologna: Il Mulino.
- ARCHER M. S. (1997), *La morfogenesi della società. Una teoria sociale realista*, Milano: Franco Angeli.
- BECK U. (2016), *The Metamorphosis of the World*, Cambridge: Polity Press.
- BIRNBAUM P. (2018), *Où va l'Etat? Essai sur les nouvelles élites du pouvoir*, Parigi: Seuil.
- CASELLI D. (2020), *Esperti. Come studiarli e perché*, Bologna: Il Mulino.
- CASSESE S. (2017), *La democrazia e i suoi limiti*, Milano: Mondadori.
- CROUCH C. (2005), *Postdemocrazia*, Bari; Roma: Laterza.

- DONATI P. P. (2011), *Sociologia della riflessività. Come si entra nel dopo-moderno*, Bologna: Il Mulino.
- DONATI P. P. (2013), *Sociologia della relazione*, Bologna: Il Mulino.
- DUBET F. (2010), *Les places et les chances. Repenser la justice sociale*, Parigi: Seuil.
- DURAN P. (1999), *Penser l'action publique*, Parigi: LGDJ.
- LASCOUMES P., Le Galés P. (2012), *Sociologie de l'action publique* (II ed.), Parigi: Armand Colin.
- MAGATTI M. (2009), *Libertà immaginaria. Le illusioni del capitalismo tecno-nichilista*, Milano: Feltrinelli.
- MOINI G. (2015), Capire il neoliberalismo: variegatura, egemonia e (de)politizzazione, in Moini G. (a cura di), *Neoliberalismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Roma: Ediesse.
- MULLER P. (1995), Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde, in Faure A., Pollet A. G. e Warin P. (a cura di), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Parigi: L'Harmattan.
- MULLER P. (2000), L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique, *Revue française de science politique*, 50(2): 189-207.
- MULLER P. (2003), *Les politiques publiques* (V ed.), Parigi: Presses Universitaires de France.
- NICHOLS T. (2018), *La conoscenza e i suoi nemici. L'era dell'incompetenza e i rischi per la democrazia*, Roma: Luiss University Press.
- PELLIZZONI L. (2011), *Conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ambientali*, Bologna: Il Mulino.
- POWER M. (2002), *La società dei controlli*, Torino: Edizioni di Comunità.
- POWER M. (2011), Foucault and Sociology, *Annual Review of Sociology*, 37: 35-56.
- ROSANVALLON P. (2006), *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Parigi: Seuil.
- URBINATI N. (2014), *Democrazia sfigurata. Il popolo fra opinione e verità*, Milano: Università Bocconi Editore.
- WEBER M. (1919), *Politik als Beruf*, Monaco; Leipzig: Duncker & Humblot.
- WOOD M., Flinders M. (2014), Rethinking depoliticisation: beyond the governmental, *Policy & Politics*, 42(2): 151-70.

7. Alle radici della crisi democratica: tra disuguaglianze sociali e derive identitarie

Vito Marcelletti

La nostra ipotesi di lavoro vede nel processo di transizione tra la fase pre-pandemica e quella post-pandemica l'acuirsi di un processo di disgregazione del politico inteso come spazio di mediazione e conflitto nel rispetto delle regole democratiche e con funzione di raccordo tra pezzi di società e tra cittadini e istituzioni. A ciò corrisponde la comparsa e la diffusione nel corpo sociale di nuove forme di re-identificazione, di diversa matrice ideologica, ma tutte costruite a partire da un'identità negativa a cui contrapporsi, e per questo con tratti fortemente divisivi e irrazionali.

In buona sostanza, questa nuova configurazione assume due principali linee di tendenza. Da un lato si assiste alla progressiva perdita di consenso e rappresentatività delle forze politiche di ispirazione popolare e riformista: formazioni eredi delle grandi tradizioni politiche del Novecento, le quali a causa del profilo sempre più austero e rigidamente tecnocratico assunto dalla governance pubblica già a partire dalla crisi del 2008, tratto poi ulteriormente inasprito dall'emergenza pandemica, appaiono incerte e confuse sul da farsi, culturalmente impreparate ad affrontare sfide epocali come quelle che ci troviamo davanti.

Immerse nella complessità di una fase storica che vede una società globale interconnessa e perennemente attraversata da emergenze e crisi di carattere umanitario, socio-economico, ambientale, non ultimo sanitario, che accrescono inevitabilmente il ruolo e la centralità dei "saperi esperti" e specialistici, queste forze che negli anni hanno visto sfaldarsi i propri blocchi sociali e le cornici ideologiche di riferimento, sentono oggi pericolosamente restringersi il perimetro della loro agibilità politica e vacillare la loro stessa legittimità.

Dall'altro lato, proprio in questa fase osserviamo un ritorno prepotente alla protesta di piazza e alla lotta politica in forme nuove e con protagonisti inediti; non più "professionisti" o "reduci" della militanza politica, appartenenti a organizzazioni sindacali o parasindacali, associazioni, o ai movimenti della galassia antagonista, bensì comuni cittadini di varia estrazione sociale, accomunati dall'adesione alle teorie complottiste e NoVax, che ormai a cadenza fissa si ritrovano a manifestare in molte piazze italiane insieme a frange di estrema destra; soprattutto a Roma dove in prima fila impongono la propria presenza i leader di Casapound e Forza Nuova con il proditorio intento di soffiare sul fuoco e orientare in chiave eversiva il malumore espresso dalla piazza.

Com'è noto, ad essere oggetto di violenta contestazione in molte piazze italiane, soprattutto in città come Roma, Milano, Trieste, sono le misure di contrasto al Covid-19 a partire dal *Green Pass*, e con esse a essere nel mirino dei contestatori è un'intera schiera di scienziati, virologi, giornalisti, rappresentanti del governo e opinionisti vari, che nei principali media nazionali e sui propri "canali social" si fanno promotori e garanti di queste misure di contrasto alla pandemia.

D'altronde, fatto salvo il diritto costituzionalmente garantito ad esprimere le proprie opinioni, ciò che di questo fenomeno sociopolitico desta maggiore sconcerto e preoccupazione sono le modalità di manifestazione del dissenso e lo spirito che anima queste manifestazioni, che ci riporta tristemente alla mente l'atmosfera cupa degli anni '70 del secolo scorso quando nel nostro Paese per un'appartenenza politica si rischiava la vita. Colpiscono gli atteggiamenti ostili e i violenti messaggi di accusa, con annesse minacce all'incolumità fisica personale e dei loro familiari, rivolti a scienziati e politici; per non parlare delle numerose aggressioni verbali e fisiche subite da incolpevoli cronisti e operatori televisivi, il cui torto sarebbe stato quello di indossare la mascherina e magari rivolgere agli astanti legittime domande sui rischi collettivi impliciti nella scelta di non vaccinarsi o di non indossare dispositivi di sicurezza.

La nostra ipotesi è che l'ossessiva e spasmodica ricerca di un capro espiatorio, l'esigenza di un nemico irriducibile a cui addebitare la colpa di tutti i mali e le sofferenze che caratterizzano questo immaginario irrazionale e antipolitico che fa del rifiuto di ogni forma di confronto e compromesso la sua cifra distintiva, rappresenti la risposta soggettiva in chiave politico-identitaria a una domanda generale di senso che

in un periodo così drammatico come quello che stiamo attraversando non trova adeguata risposta in una società vulnerabile dal punto di vista socio-economico e carente di capitale umano e sociale, come emerge nitidamente dall'ultimo rapporto del Censis sulla situazione del Paese¹.

7.1. Irrazionalismo e disagio sociale

Con ogni probabilità, in questa deriva irrazionale che vede uomini e donne riunirsi sotto la bandiera del contrasto alla "dittatura sanitaria" per rivendicare la propria libertà di non vaccinarsi, di non usare i dispositivi di protezione, sarebbe comunque opportuno distinguere tra quei cittadini italiani appartenenti alle categorie sociali più vulnerabili, le quali, carenti di capitale umano e di adeguato sostegno istituzionale, avvertono sempre più sfiducia, stanchezza, paura, perché messi a dura prova da questa lunga fase di emergenza pandemica della quale stanno certamente pagando il prezzo più alto; per questo motivo riteniamo comprensibile abbandonarsi allo scetticismo e all'insofferenza, senza mettere però in discussione l'esistenza e la pericolosità in sé del virus. Diversa, invece, è la posizione di coloro i quali o non credono affatto all'esistenza del virus o lo considerano il prodotto della macchinazione contro il popolo delle élite politiche e finanziarie.

Eppure, il vero dramma è che il confine tra queste due significative sfumature rischia di diventare sempre più labile e confuso. L'impressione, infatti, è che il numero di coloro che hanno sposato la teoria del complotto sia in preoccupante aumento.

Non a caso, secondo l'ultimo rapporto del Censis (2021) per il 5,9% degli italiani (circa 3 milioni di persone) il Covid semplicemente non esiste. Per il 10,9% il vaccino è inutile e inefficace. Per il 31,4% è un farmaco sperimentale e le persone che si vaccinano fanno da cavie. Per il 12,7% la scienza produce più danni che benefici.

In sostanza, secondo gli analisti del Censis, l'irrazionale che oggi si manifesta nella nostra società non è semplicemente una distorsione legata alla pandemia, ma ha radici socio-economiche profonde, seguendo una parabola che va dal rancore al sovranismo psichico, e che ora evolve diventando il gran rifiuto del discorso razionale, cioè degli stru-

¹ <https://www.censis.it/rapporto-annuale/sintesi-del-55%C2%B0-rapporto-censis/la-societ%C3%A0-irrazionale>

menti con cui in passato abbiamo costruito il progresso e il nostro benessere: la scienza, la medicina, i farmaci, le innovazioni tecnologiche.

Ciò dipende dal fatto che siamo entrati nel ciclo dei rendimenti decrescenti degli investimenti sociali. Questo determina un circolo vizioso: bassa crescita economica, quindi ridotti ritorni in termini di gettito fiscale, con conseguente innesco della spirale del debito pubblico, una diffusa insoddisfazione sociale e la ricusazione del paradigma razionale.

A ben vedere, le avvisaglie di una crisi sistemica erano già emerse alcuni anni fa, con l'ingresso sulla scena politica del Movimento 5 Stelle che con la sua vertiginosa crescita di consensi, culminata nel successo elettorale del 2018, aveva dato risposta e sfogo "politico" al sentimento "anticasta".

A oggi, è evidente come questa spaccatura nel rapporto tra cittadini e istituzioni pubbliche si vada sempre più allargando. In questo senso, la precarietà lavorativa sperimentata nei percorsi di vita individuali influenza il clima di fiducia verso lo Stato e le istituzioni. Il 58% della popolazione italiana tende a non fidarsi del governo, ma tra i giovani adulti la percentuale sale al 66%. I Neet, i giovani che non studiano e non lavorano, costituiscono una eclatante fragilità sociale del nostro Paese. Tra tutti gli stati europei, l'Italia presenta il dato più elevato, che negli anni continua a aumentare. Nel 2020 erano 2,7 milioni, pari al 29,3% del totale della classe di età 20-34 anni: +5,1% rispetto all'anno precedente. Nel Mezzogiorno sono il 42,5%, quasi il doppio dei coetanei che vivono nelle regioni del Centro (24,9%) o nel Nord (19,9%) (Censis 2021).

7.2. Alle radici della trasformazione antropologica

Come spiega un attento studioso dei fenomeni politici come M. Revelli,

«la moltitudine liquida che oggi spaventa con i suoi spostamenti repentini, se ne stava fino a ieri relativamente ordinata, e comunque accuata dentro solidi contenitori, politici e soprattutto elettorali, collocata non al di là di un qualche margine esterno ma assai vicino al centro delle nostre compagini sociali. Essa è stata a lungo un fattore di stabilità delle cosiddette 'democrazie occidentali' [...]. Pur nella dialettica delle culture politiche e degli interessi legittimi, ha condiviso a lungo un sostanziale consenso sul modello sociale prevalente. E ha contribuito, quantomeno con la propria passività, alla sua legittimazione.» (2017: 9)

Ciò che sostanzialmente teneva insieme classi popolari ed élite politiche e culturali era, a nostro avviso, la condivisione di una “cultura popolare della ragione” in senso ampio, ovverosia il prodotto di un insieme di valori, credenze, costumi e *habitus* che hanno costituito la base dell’“attore razionale” per eccellenza, ponendo i presupposti per quello che B. De Giovanni (2013) definisce *l’homo democraticus*.

La nostra ipotesi è che questa irruzione dell’irrazionale nello spazio pubblico, certamente acuita dalle ripercussioni socio-economiche dell’emergenza pandemica da Covid-19, abbia probabilmente radici più lontane, rintracciabili nella seconda metà del secolo scorso.

Secondo lo storico E. Hobsbawm (2011), il vecchio vocabolario morale dei diritti e dei doveri, delle obbligazioni reciproche, del peccato e della virtù, del sacrificio, della coscienza, dei premi e delle pene, non poteva più essere tradotto nel nuovo linguaggio della gratificazione immediata dei desideri. A suo avviso, la capacità dei valori morali di strutturare la vita umana in società si sta riducendo sino quasi a svanire.

La principale risposta a questa evoluzione o involuzione, a seconda di come la si voglia vedere, è stata l’esplosione di una varietà di teorie, dall’ultraliberismo al postmodernismo, che hanno cercato di accantonare del tutto il problema del giudizio e dei valori, riconoscendo unicamente il linguaggio dei diritti e dei desideri individuali.

Già C. Schmitt sosteneva come «la negazione del ‘politico’ che è contenuta in ogni individualismo conseguente, conduce ad una prassi politica della sfiducia nei confronti di tutte le forze politiche e le forme di stato pensabili, ma mai ad una teoria positiva dello Stato e della politica» (Schmitt 1972: 156).

Come evidenziano M. Magatti e M. Martinelli (2021) nella loro riflessione sul tema dell’autorità,

«la domanda di individualizzazione viene soddisfatta mediante l’aumento della potenza sistemica che implica però necessità di maggiore organizzazione, proceduralizzazione, standardizzazione con la promessa di andare a soddisfare proprio quella domanda di benessere e di pienezza sprigionatasi sul versante individuale. In tal modo il sistema tecnico funge da collettore di tante individualità disperse, dando loro la parvenza di una qualche forma di riconoscimento e di appartenenza. Per quanto si possa sostenere che un tale modello sia preferibile alle soluzioni che, storicamente, hanno fatto leva sulla normatività della tradizione e sull’esercizio talvolta arbitrario del potere, ciò non esime

dal considerare che proprio quell'io, tanto esaltato e assecondato nella sua pretesa soggettiva di sovranità, viene fatto quasi evaporare rendendolo adattivo, ossessionato dalla *performance*, alla ricerca continua di una qualche istanza cui affidarsi per mettere in scena il sé ed essere qualcuno, fino a che il senso di inadeguatezza, frustrazione e delusione lo espongono a scetticismo e distacco.» (*Ivi*: 138)

Da questo punto di vista, la fuga nell'irrazionale è l'esito di aspettative soggettive insoddisfatte, pur essendo legittime in quanto alimentate dalle stesse promesse razionali. Infatti, l'81% degli italiani ritiene che oggi sia molto difficile per un giovane vedersi riconosciuto nella vita l'investimento di tempo, energie e risorse profuso nello studio. Il 35,5% è convinto che non conviene impegnarsi per laurearsi, conseguire master e specializzazioni, per poi ritrovarsi invariabilmente con guadagni minimi e rari attestati di riconoscimento. Per due terzi (il 66,2%) nel nostro Paese si viveva meglio in passato: è il segno di una corsa che viene percepita verso il basso. Per il 51,2%, malgrado il robusto rimbalzo del Pil di quest'anno, non torneremo più alla crescita economica e al benessere del passato (Censis 2021).

7.3. L'inganno del postmoderno

Tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta autori come G. Deleuze e M. Foucault invitavano l'uomo occidentale a togliere il velo di maya che la cultura ufficiale con il suo apparato istituzionale dispiegava sull'intera società adulterando la vera natura dei rapporti interpersonali; solo in questa maniera, infatti, si sarebbe potuto cogliere il ruolo fondante esercitato dal potere in tutte le relazioni umane.

Eppure il paradosso generato da questa "riduzione" bio-politica dei rapporti sociali è che ha avallato la delegittimazione dei "corpi intermedi" e dei "mondi vitali", sulla cui continuità con le istituzioni si fondava la possibilità di dare vita a un sistema politico efficace e razionale (Ardigò 1980).

La negazione di ogni assetto valoriale e metafisico di cui si è fatto interprete il postmoderno, e che si è andato affermando in risposta alle grandi narrazioni, alle ideologie, alle metafisiche e a tutte quelle costruzioni culturali che – mediando con la natura, con gli istinti basici umani – avevano orientato l'uomo nella realtà, la società occidentale, anziché aprirsi a uno scetticismo critico pluralista, ha semplicemente

sostituito le vecchie narrazioni con quelle nuove, riempiendo il vuoto lasciato dalla tradizione con superstizioni e fanatismi laici di ogni sorta, di cui oggi forse uno dei più pericolosi è costituito proprio dalle teorie complottiste e dalla penetrazione dell'irrazionalismo nella vita sociale, persino nei ceti più colti.

Il nodo centrale della questione è che queste nuove metafisiche non rispondono a una domanda di verità, ma assomigliano di più a dei "sucedanei" della religione, rispondono a una sempre più urgente domanda di senso profondamente avvertita nella società, a maggior ragione in un momento storico così angosciante e drammatico come quello che stiamo ancora attraversando con la paura sempre in agguato di cadute rovinose in termini di aspettative socio-economiche.

Come sottolineano lucidamente gli analisti del Censis (2021), il contesto mutato strutturalmente nel lungo periodo in cui irrompe l'irrazionale non è l'effetto distorto di un digitale pervasivo, l'operazione compiuta da avidi imprenditori delle fake news o da imbonitori della politica. È invece una reazione inscritta nella materialità delle vite delle persone convinte che quel che si avrà in futuro non è più l'esito delle attuali scelte razionali. È la convinzione che rinunce, sacrifici, pene e investimenti individuali non porteranno comunque a un futuro migliore.

In estrema sintesi, per dirla con Magatti e Martinelli (2021) si ha l'impressione che la società postmoderna, una volta rimossa ogni forma di autorità costituita, non sia riuscita ad andare oltre una generica evocazione dell'autorialità che si esprime nella disperata ma quasi sempre fallimentare evocazione di un'autenticità personale. Così, secondo gli autori, nella crisi contemporanea l'autorità espulsa dalla porta rientra dalla finestra in forma di irrazionale.

Va da sé che in questo enorme *impasse*, in questa babele postmoderna dell'"uno vale uno" gli spazi per una politica intesa come cultura popolare della ragione, capace cioè di costruire ponti e immaginare futuri diventano sempre più esigui e stretti. Come ricorda lucidamente G. Orsina (2020), tanto la frammentazione individualistica della società fortemente correlata all'ampliarsi delle libertà individuali, quanto i processi di globalizzazione, hanno sottratto spazio alla politica. Il punto è che la politica è nella sua essenza azione collettiva, senonché in una società fortemente individualizzata, nonché culturalmente divisa e socialmente polarizzata, diventa sempre più difficile costruire dei soggetti collettivi solidi, disciplinati e durevoli nel tempo.

Un altro aspetto significativo strettamente collegato alle trasformazioni di cui sopra riguarda la crescente influenza assunta dall'identità nella vita pubblica, un fattore che ha profondamente trasformato il modo di fare politica. Come evidenzia F. Furedi (2021), nel momento in cui si legittima una politica dell'identità basata sul sesso, sulla sessualità, sull'etnia, si trasmette l'idea che la politica non dovrebbe avere tanto la funzione di dare qualcosa alle persone, come istruzione o lavoro, quanto di dare riconoscimento (Purdy 1999).

Questa dinamica, tuttavia, rischia di trasformare la politica in una guerra di potere tra comunità sempre più chiuse e autoreferenziali, intente così a costruire una morale dell'"altro" come antitesi, nella ricerca di un'identità negativa nei confronti della quale si definiscono i valori costitutivi del gruppo di riferimento.

Non è un caso che la perdita di ogni misura nell'interferire con la vita privata delle persone sia diventato uno dei mutamenti più significativi delle politiche pubbliche negli ultimi due decenni. I governi, divenuti incerti sui propri valori e obiettivi, hanno riorientato le energie sulla gestione dei comportamenti individuali e sulla regolazione delle relazioni informali. Come notato da Furedi (2021: 197), la democrazia, che per secoli improntava il suo significato all'idea di governo del popolo, si è sganciata dalla sovranità popolare. Il termine "democratizzazione" viene applicato a istituzioni e relazioni che nulla hanno a che fare con il modo in cui è governata la società. Una volta che la politica viene privata del suo contenuto, la democrazia perde l'aggancio dei punti fermi e diventa una caricatura di sé stessa.

Come sostiene C. Mouffe (2007) la nascita di un populismo conservatore che negli anni del Reaganismo-Thatcherismo ha attirato le classi subalterne utilizzando la forza dell'immaginario consumistico, il richiamo dello *status symbol*, per trascinare fasce tradizionalmente ostili sul carro delle politiche neoliberali, ha senz'altro svolto un ruolo decisivo nel modellare l'impalcatura dell'odierna economia globale. Tuttavia, la nostra impressione è che la sinistra, incapace di contrastare un immaginario che si imponeva, oltre che con le leve tipiche dell'economia di mercato, con il supporto di un'industria culturale completamente penetrata dal verbo neoliberale, abbia battuto altre strade, come la lotta per i diritti, che però l'hanno portata sempre più a identificarsi con il catechismo del *politically correct* e ad allontanarsi quindi dallo stile di vita e dalle esigenze delle classi lavoratrici. Secondo questa lettura, negli ultimi decenni la sinistra avrebbe cominciato a battere sempre

più una via culturale al cambiamento storico, abbracciando così l'idea che: «in un mondo globalizzato popolato di individui mobili e attraversato da flussi comunicativi sempre più rapidi e abbondanti, fosse preferibile intervenire culturalmente sulle rappresentazioni che politicamente sulla realtà» (Orsina 2020: 79). Così facendo però la sinistra ha abbandonato il suo terreno d'elezione per appiattirsi su un modello di governance di stampo "terapeutico" e "tecnocratico", al quale infatti adesso più che mai sembra "disperatamente" aggrappata. Ciò ha però comportato una profonda frattura, sociopolitica e antropologica, con la fuga dal territorio e l'abbandono dei gruppi sociali subalterni, lasciati alle cure dei servizi sociali, portando così a compimento quella che con mente lucida C. Lasch (1995) in tempi non sospetti denunciava come la secessione delle élite.

Il vero problema, infatti, è che del binomio diritti individuali/economia globale di mercato abbracciato dalla sinistra sono emerse con sempre maggior chiarezza le conseguenze negative: il mondo che tale binomio genera è straordinariamente dinamico, mutevole e creativo, capace di offrire opportunità e spazi di libertà che non hanno precedenti nella storia, ma è pure privo di passato e di radici, sconcertante, rischioso e ingovernabile. Soprattutto è un mondo socialmente polarizzato: quanti posseggono strumenti materiali e cognitivi tali da poter approfittare di quel che esso offre godono di prosperità crescente, mentre chi non ha questi strumenti finisce ai margini di una competizione sempre più dura proprio perché sempre più globale. Sono proprio questi i segmenti più ricettivi all'immaginario populista.

La frustrazione dei perdenti è aggravata poi dalla visibilità dei vincenti, *nouveaux riches* di un mondo iperconnesso e narcisista che non perdono occasione di ostentare il proprio successo. Il proletariato sarà pure morto, ma non sono affatto morti i ceti subalterni. Sono cambiati certo, sono eterogenei e frammentati, caratterizzati più dalla posizione geografica – non vivono nei grandi e medi centri urbani – che da quella sociale. Ma ci sono eccome, sono inviperiti e di certo non si riconoscono più nella sinistra tradizionale (Orsina 2020: 79-80).

Proprio per questo motivo, ad oggi, uno degli aspetti che più saltano all'occhio quando si osserva lo stato di abbandono in cui versano le periferie delle grandi metropoli e i piccoli centri urbani della provincia, è la totale assenza di quei corpi intermedi tra il soggetto e la società che dal basso contribuivano alla formazione di un'identità sociale e politica intorno a valori condivisi. Come sottolineava Tocqueville, la

stabilità della democrazia è legata alla presenza di comunità composte da persone ragionevoli, non isolate, ma in continuo rapporto di cooperazione per il tramite di associazioni e istituzioni sociali come ad esempio la fede religiosa, qualunque essa sia, utile secondo lo studioso a consolidare il legame morale. La “cultura popolare della ragione” (Harris 2009) è espressione in questo senso della capacità da parte di una società di autoregolarsi, facendo ricorso prevalentemente a strumenti informali di controllo sociale.

7.4. Le nuove identità in rivolta

Già qualche anno prima che scoppiasse l'emergenza pandemica, lo scontro in atto tra le forze politiche euroscettiche e sovraniste e le forze più convinte della necessità di mantenere e rafforzare l'unità europea trovò in Francia uno dei suoi punti di maggior tensione. In questo scenario segnato dalla crisi dei partiti tradizionali, all'indomani delle elezioni legislative del 2017 che videro la vittoria di E. Macron – con la sua invenzione politica LREM La République en Marche – sul Front National, che pure negli ultimi anni aveva guadagnato numerosi consensi, fecero la loro comparsa i “gilet gialli” (Mannheimer e Pacifici 2019). Come ricordano alcuni analisti, i “gilet gialli” sono quello che i francesi chiamano *primo-militants*, cioè persone che non hanno mai militato all'interno di un partito politico o di un'organizzazione sindacale e che precedentemente non hanno mai partecipato a manifestazioni pubbliche. In generale, si tratta di persone tra i 30 e i 40 anni in maggioranza provenienti dalla provincia.

I “gilet gialli” riuniscono persone il cui tasso di soddisfazione nella vita è molto basso. I sostenitori di questo movimento sono in maggioranza elettori di M. Le Pen, poi di J. Mélenchon e infine dell'astensionismo (Algan *et al.* 2019). Secondo Mannheimer e Pacifici, «i videomessaggi pubblicati sulla rete a vario titolo sembrano essere più il risultato del malcontento del singolo piuttosto che la canalizzazione di un fenomeno politico di massa di cui i gilet gialli pretendono di essere il collettore» (2019: 67-68).

Questo movimento pre-politico presenterebbe molti punti di contatto con la galassia dei sostenitori di D. Trump, cittadini provenienti dal Midwest e dalle aree più depresse della cosiddetta “America profonda”, mossi da odio e risentimento nei confronti di una classe politica da cui si sentono traditi, e che vedono in Trump un salvatore della

patria. Sono anch'essi in larga misura dei "primo militants" – appartenenti a quella che R. Nixon definiva la "maggioranza silenziosa" – che vedono nel patriottismo e nella religiosità i cardini del senso di appartenenza e del legame comunitario.

L'impressione è che le conseguenze del declino della politica, e dell'abbandono della sua funzione di guida da parte dei ceti dirigenti, siano state avvertite soprattutto da coloro che erano meno preparati ad affrontare le sfide della competizione economica globale e ad attutire l'impatto anomico connesso ai cambiamenti nella sfera della morale sessuale e alle trasformazioni tecnologiche (Toffler 1971).

Non a caso, secondo i dati emersi da un recente sondaggio sulla condizione della classe operaia americana, i due terzi (65%) degli americani della classe operaia bianca credono che la cultura americana e il modo di vivere si siano deteriorati dal 1950 e quasi la metà (48%) degli americani bianchi della classe operaia ritiene che le cose siano cambiate così tanto da sentirsi estranei nel loro Paese (Cox *et al.* 2017).

Non va pertanto sottovalutata la valenza politica assunta da sentimenti viscerali in continua crescita nel corpo sociale, come "la privazione di potere" e "l'esperienza del dolore".

Come abbiamo avuto modo di osservare si tratta di forme di disagio soggettivo sempre più avvertite soprattutto nelle aree periferiche e svantaggiate delle società occidentali; queste "ferite dell'Io" (Cigoli e Facchin 2014), non trovando più adeguate risposte o meccanismi di compensazione nel corpo sociale, a causa dello sfilacciamento del tessuto comunitario, assumono un connotato fortemente identitario intriso di risentimento e di rivendicazione politica, diventando cioè un alimento per l'immaginario populista, soprattutto di destra, ma anche di sinistra, e che può sfociare in atti di violenza e manifestazioni di odio spesso incontrollate.

Come abbiamo osservato in precedenza, questa spaccatura antropologica scaturisce dagli effetti imprevisti di quel processo di individualizzazione che, in forma di atomizzazione culturale e politica, ha spazzato via il tessuto normativo, materiale e simbolico delle società occidentali, a svantaggio soprattutto delle fasce più deboli e vulnerabili della popolazione, trovatesi prive di guida e di riferimenti.

Se infatti per "potere personale" si intende alla maniera di F. Crespi (1999) la capacità individuale e collettiva di gestire le contraddizioni date dal rapporto tra il bisogno di determinatezza normativa (umanamente necessario per orientarsi nella vita) e l'incertezza implicita in

ogni agire umano, non si può non osservare uno sconcertante aumento della forbice tra coloro che sono in grado di affrontare la complessità del reale e affrontare sfide e incertezze di un mondo in costante mutamento e coloro che per carenza di strumenti e risorse si ritrovano spaesati.

Già E. Fromm (1941) sottolineava come in tutte le società occidentali, attraversate dagli effetti estranianti della modernizzazione, si fossero attivati meccanismi di "auto-aiuto" psicologico, da parte del soggetto, nei confronti del suo stato di isolamento, di insicurezza e di latente o manifesta paura nei confronti dell'incertezza tipica della modernità: secondo l'autore, infatti, il benessere materiale, il nazionalismo, l'orgoglio familiare, fungevano da puntelli dell'io. Il punto centrale, come nota M. Gauchet (2018) in un suo recente lavoro, è che in un mondo che ha perso i caratteri rassicuranti della familiarità, del "dato per scontato", risalterà ancor di più la diseguaglianza sociale nelle capacità di affrontare la complessità presente in ogni ambito della vita sociale. Insomma, laddove l'antica disciplina sociale instaurava un modo d'uguaglianza nel conformismo, la libertà che abbiamo guadagnato si paga al prezzo di una diseguaglianza segreta, ma vertiginosa, delle capacità in nostro possesso per costruire una vita in accordo con sé e con gli altri (*Ivi*: 59).

Se il progetto illuministico della modernità era incentrato sulla figura dell'*homo faber*, l'idea una soggettività finalmente libera dai vincoli della tradizione culturale e religiosa e in grado per questo di forgiare da sé il proprio destino, le cose sembrano stiano tuttavia andando in direzione opposta. Il venir meno dell'idea di un ascensore sociale in costante azione, la crisi dell'idea di futuro che da promessa diventa minaccia, rischia di rappresentare il carburante emotivo del risentimento, dell'odio e del fatalismo, di cui si alimenta nel mondo occidentale l'irrazionalismo antipolitico dei giorni nostri.

In definitiva, l'impressione è che con il postmoderno a prevalere sia stata l'etica utilitaristica di Bentham, per cui gli unici valori morali possibili sono il piacere e il dolore. Ne consegue che l'unica vera domanda ha a che fare con la propria sofferenza. Questo nuovo programma di sollievo dal dolore e dall'infelicità porta con sé un problema culturale e politico. Di fatto spoglia la sofferenza da qualsiasi significato o contesto più ampio, compreso quello scientifico. Lascia il dolore privo di senso, rendendolo un fenomeno interamente privato laddove in epoche precedenti si riteneva avesse una funzione morale, per cui al sofferente non resta altra speranza che la sua eliminazione (Davies

2019). In altre parole, la non-sofferenza ha sostituito l'imperativo categorico di Kant e la moralità è stata sostituita da quella che Nietzsche ha chiamato una morale di second'ordine, la sua falsa versione emotiva (Folscheid *et al.* 2018).

Di fatto la "crisi di senso" (Berger e Luckmann 2010) che la sofferenza senza spiegazione suscita in coloro che si ritrovano sempre più ai margini della società, senza più reti familiari e comunitarie di supporto, i cosiddetti penultimi della scala sociale, sta diventando un fattore di instabilità politica. Il dolore, qualunque sia la sua origine e in qualunque modo sia vissuto, rompe il ritmo abituale dell'esistenza, non è un'esperienza così immediata e diretta come a prima vista potrebbe sembrare. Nessun uomo potrebbe vivere la sofferenza e sopravvivere a essa, se non riuscisse ad attribuirvi un senso (Natoli 1986). Alcuni studi, ad esempio, dimostrano che chi soffre di dolore cronico tende a combatterlo collocandolo all'interno di un più ampio discorso autobiografico, descrivendolo come una forza distruttiva che scuote il senso di sé (Bendelow e Williams 1995). Questa purtroppo non è la sola reazione. Già prima dell'emergenza pandemica A. Case e A. Deaton (2015; 2017) avevano sottolineato il preoccupante aumento di mortalità nella popolazione adulta della classe operaia bianca dovuto al consumo di droghe e all'abuso di alcol e psicofarmaci, spesso in uno stato di isolamento psicofisico e di abbandono socio-economico dovuto alla disoccupazione, al divorzio, ai terribili infortuni sul lavoro. Altri ricercatori hanno evidenziato una significativa correlazione tra le aree più colpite da queste "morti della disperazione" e la performance di Trump nelle elezioni del 2016 (Monnat e Brown 2017).

Il dolore richiede una spiegazione e una giustificazione. In questo senso, una delle più grandi risorse politiche dei leader populistici di destra e di sinistra è la loro abilità di visitare regioni economicamente depresse e trasmettere empatia a persone che di norma sono ignorate o trascurate. Così come il dolore fisico diventa gestibile con l'aiuto del racconto, la sofferenza sociale psicologica prolungata rende le persone insolitamente recettive nei confronti di chiunque sia disposto anche solo a nominarla.

In questo senso il fascino dei leader autoritari si deve in gran parte alla loro promessa di ripristinare regole condivise e restituire significato alla collocazione della sofferenza nella società, in base alla tradizione e ai principi premoderni.

In una delle sue opere più celebri H. Arendt (2009) sosteneva che quel che prepara così bene gli uomini moderni al dominio totalitario è

l'estraneazione, il sentimento di impotenza e alienazione che da esperienza limite, usualmente subita in certe condizioni sociali marginali come la vecchiaia, è divenuta un'esperienza quotidiana delle masse nel XX secolo. L'inesorabile processo in cui il totalitarismo inserisce le masse da esso organizzate appare come un'evasione suicida da questa realtà. Su questa stessa linea di pensiero, la categoria storico-sociologica della "catastrofe culturale" introdotta da K. Polanyi (1944) permetteva di capire perché la credenza millenaristica si diffondesse come un contagio spirituale fra i gruppi sociali coinvolti nel vortice di rapidi e traumatici cambiamenti. Ciò che interessa sottolineare è come tale credenza operasse come una sorta di trasformatore magico, capace cioè di convertire il sovraccarico depressivo di coloro che vivevano una crisi abbandonica in eccitazione spasmodica e attivismo frenetico.

Per questo, gli argomenti razionali, volti a raffreddare l'entusiasmo degli adepti di un movimento millenaristico, risultavano del tutto inefficaci, anche perché la prospettiva che la predicazione chiliastica dischiudeva, con il passaggio al regno della perfezione, oltre a essere esaltante, era l'unica possibilità che avevano le vittime della catastrofe culturale di spezzare il cerchio opprimente della disperazione, per cui non avevano alcuna remora nel sacrificare la propria vita per la causa che avevano sposato (Pellicani 2012).

7.5. Conclusioni

Il processo di transizione tra la fase pre-pandemica e post-pandemica pone oggi un serio problema di tenuta del nostro sistema politico e mette discussione quelle che sembravano fino a poco tempo fa le basi civili e culturali della democrazia liberale. Si tratta di una problematica che non riguarda solo la società italiana ma attraversa tutte le democrazie occidentali caratterizzate da forme sempre più diffuse e sedimentate di scetticismo, sfiducia, cinismo, che accrescono il senso di indifferenza verso l'interesse generale e il bene comune. L'irrompere sulla scena del movimento NoVax è solo la punta dell'iceberg di un disagio socio-economico che nei segmenti più marginali e vulnerabili della popolazione contribuisce ad alimentare pericolosamente un senso di smarrimento, di angoscia, di fobia sociale che porta poi all'arroccamento identitario, e a nuove e sempre più efferate manifestazioni di odio sociale e politico sul web e nelle piazze. Davanti all'incapacità dell'attuale classe politica di fornire risposte adeguate di fronte ai nuovi problemi che l'emergen-

za pandemica ha ulteriormente amplificato, tra cui quel disagio esistenziale sempre più avvertito che ha a che fare con la ricerca del significato dell'esistenza contemporanea, si sta consumando la *débâcle* della democrazia liberale, minacciata nelle sue basi razionali dalla comparsa di un immaginario antipolitico che alimenta nuove forme di reincantamento: "fedi secolari" che offrono una cornice fisica e virtuale in cui mettere in scena il sé, e consentono di trovare, in un mondo che ha perso il carattere della familiarità, una spiegazione appagante e a portata di mano per tutte le grandi questioni della vita. La sfida è, piuttosto, gettare le basi per un nuovo progetto di società che spezzi il senso di ingiustizia provocato da questo mondo a due velocità e recuperi coloro che si sentono deprivati e lasciati indietro, come ci ha invitato a fare Papa Francesco durante la sua solitaria preghiera in Pizza San Pietro, nel momento più duro e angosciante della pandemia.

Bibliografia

- ALGAN Y., Beasley E., Cohen D., Foucault M. e Pérona M. (2019), *Qui sont les gilets jaunes et leurs soutiens?*, Disponibile online (29/11/21) : <https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/actualites/qui-sont-les-gilets-jaunes-et-leurs-soutiens.html>
- ARDIGÒ A. (1980), *Crisi di governabilità e mondi vitali*. Cappelli Editore: Bologna.
- ARENDETT H. (2009 [1951]), *Le Origini del Totalitarismo*, Torino: Einaudi.
- BENDELOW G., Williams S. (1995), Transcending the Dualism: Towards a Sociology of Pain, *Sociology of Health and Illness*, 2(17): 139-165.
- BERGER P., Luckmann T. (2010), *Lo smarrimento dell'uomo moderno*, Bologna: Il Mulino.
- CASE A., Deaton A. (2015), *Suicide, age, and wellbeing: an empirical investigation*, in Wise D. A. (a cura di), *Insights in The Economics of Aging*, Chicago: Chicago University Press.
- CASE A., Deaton A. (2017), Rising morbidity and mortality in midlife among white non-Hispanic Americans in the 21st century, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112(49): 15078-15083.
- CENSIS (2021), *55° Rapporto sulla situazione sociale del paese 2021*, Milano: Franco Angeli.
- CIGOLI V., Facchin F. (2014), Narcisimo: dagli intrecci narrativi alla clinica del legame di coppia, *Sociologia*, 2: 47-53.
- CRESPI F. (2014), *Identità e riconoscimento nella sociologia contemporanea*, Bari: Laterza.
- DAVIES W. (2019), *Stati nervosi. Come l'emotività ha conquistato il mondo*, Torino: Einaudi.

- DE GIOVANNI B. (2013), *Alle origini della democrazia di massa. I filosofi e i giuristi*, Napoli: Editoriale Scientifica.
- FOLSCHIED D., LÉCU A. e de Malherbe B. (a cura di) (2018), *Critique de la raison transhumaniste*, Parigi: Éditions du Cerf.
- FROMM E. (1941), *Escape from freedom*, New York: Farrar & Rinehart.
- FUREDI F. (2021), *I confini contano. Perché l'umanità deve riscoprire l'arte di tracciare frontiere*, Milano: Meltemi.
- GAUCHET M. (2018), La fin de la domination masculine, *Le Débat*, 200: 75-98.
- COX D., LIENESCH R. e JONES R. P. (2017), Beyond Economics: Fears of Cultural Displacement Pushed the White Working Class to Trump, *PRRI/The Atlantic Report*. Disponibile online (29/11/21): <https://www.prri.org/research/white-working-class-attitudes-economy-trade-immigration-election-donald-trump/>
- HARRIS L. (2009), *Il suicidio della ragione. La minaccia del fondamentalismo islamico all'Occidente*, Roma: Rubbettino Editore.
- HOBBSAWM E. (2011), *Il secolo breve. 1914-1991*, Milano: Rizzoli.
- LASCH C. (1995), *The revolt of the Elites and the betrayal of democracy*, Londra; New York: W.W. Norton & Company.
- MAGATTI M., MARTINELLI M. (2021), *La porta dell'autorità*, Milano: Vita e Pensiero.
- MANNHEIMER R., PACIFICI G. (2019), *Europe. Sociologia di un plurale necessario*, Milano: Editoriale Jaka Book.
- MONNAT S. M., BROWN D. L. (2017). More than a rural revolt: Landscapes of despair and the 2016 presidential election, *Journal of rural studies*, 55: 227-236.
- MOUFFE C. (2007), *Sul politico. Democrazia e rappresentazioni dei conflitti*, Milano: Bruno Mondadori.
- NATOLI S. (1986), *L'esperienza del dolore. Le forme del patire nella cultura occidentale*, Milano: Feltrinelli.
- ORSINA G. (2020), Sardine, sovranisti e sinistra. Un'interpretazione storico-politica, in De Blasio E., Giorgino F., Mazzù M., F. e Orsina G., *Sardine. Fenomenologia di un movimento di piazza*, Roma: Luiss University Press.
- PURDY J. (1999), *For Common Things: Irony, Trust, and Commitment in America Today*, New York: Knopf.
- POLANYI K. (1944), *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of our Time*, Boston: Beacon press.
- PELLICANI L. (2012), *La società dei giusti. Parabola storica dello gnosticismo rivoluzionario*, Roma: Rubbettino Editore.
- REVELLI M. (2017), *Populismo 2.0*, Torino: Einaudi.
- SCHMITT C. (1972), *Le categorie del politico*, Bologna: Il Mulino.
- TOFFLER A. (1971), *Lo choc del futuro*, Milano: Rizzoli.

PARTE III

LA CRISI MIGRATORIA COME LABORATORIO
DELLA GOVERNANCE EMERGENZIALE

8. Razzializzare la pandemia: verso il nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo

Mariafrancesca D'Agostino e Francesco Raniolo

La pandemia da Covid-19 ha introdotto nelle nostre società una “giuntura critica”, un “tornante simbolico”. Le crisi esogene di questo tipo si possono concettualizzare come *creeping crisis*, crisi striscianti, o *slow-burning crisis*, crisi a lenta combustione (Boin *et al.* 2020). Hanno una incubazione lunga, sovente non sono immediatamente percepite e, inoltre, anche dopo che la fase critica passa, sono sempre possibili ulteriori ondate. Per esempio, a causa delle mutazioni del virus e della efficacia nel lungo periodo dei vaccini, per non parlare della questione della copertura vaccinale di intere popolazioni che vivono in situazioni di sviluppo critiche. Anche per tali ragioni, le crisi fungono da “meccanismi catalizzatori”, cioè generano effetti attraverso l'amplificazione di fragilità e l'accelerazione di tendenze latenti nel sistema politico e sociale (Morlino e Raniolo 2018).

Il nostro interesse sarà diretto all'impatto della pandemia sulle politiche europee in materia di asilo, sulle sfide che si aprono in un contesto in cui evidentemente si esaspera la distinzione tra le componenti migratorie considerate “utili” e quelle percepite, invece, come “inutili e in eccesso”, segnatamente quelle più vulnerabili e difficili da adattare a forme temporanee di inserimento, finalizzate al rimpatrio non appena il lavoro viene meno (Düvell 2004). Basti pensare all'enfasi della Commissione europea sulla necessità di aprire specifici “corridoi verdi” per facilitare il reclutamento degli stranieri nella filiera agro-alimentare (Corrado 2020), tutto ciò mentre arrivano di continuo notizie su potenziali richiedenti asilo lasciati senza soccorso nel Mediterraneo, oltreché dettagliate denunce in merito all'impegno diretto della nuova Guardia costiera e di frontiera europea (Frontex) nei respingimenti a catena effettuati in maniera illegittima contro centinaia di profughi che

cercano di entrare in Europa attraverso la Bosnia o la Turchia. Anche da qui si vede come, nel caso dei migranti forzati, di chi è nelle condizioni di avanzare domanda d'asilo, tenda a strutturarsi un vero e proprio "regime di non-accesso". Un regime ancora funzionale alle esigenze organizzative di un mercato del lavoro sempre più stratificato (Morris 2003; Faist 2013), ma dove ora assumono priorità nuove forme di "accumulazione per spossessamento" (Harvey 2005) che immobilizzano e valorizzano i corpi dei richiedenti asilo e dei rifugiati sottoponendoli a tecniche governamentali affrancate da ogni ideale inclusivo. Solo nicchie ristrettissime di persone riescono a esercitare il proprio diritto alla fuga, per trovarsi esposte anche nelle società europee di arrivo a lunghi periodi di trattenimento in grandi campi nati per garantire le operazioni di identificazione, primo soccorso e accoglienza. Campi che in genere risultano privi di standard sanitari adeguati, dove vengono sistematicamente a crearsi situazioni prolungate di sovraffollamento dal momento che il funzionamento di questi luoghi rimane nebuloso, in gran parte rimesso all'arbitrio dato alle decisioni delle associazioni che vi lavorano e delle forze dell'ordine, benché spesso prive di formazione adeguata (Amnesty International 2016). Tutti i dati a disposizione confermano, poi, che la percentuale di chi ottiene qualche forma di protezione internazionale è bassissima. Sono moltissimi i casi di profughi ritenuti non passibili di richiesta d'asilo che, senza essere effettivamente espulsi dai Paesi di primo arrivo, comunque permangono sul territorio europeo per ammassarsi alle porte degli Stati che vantano i sistemi di welfare più avanzati, o per andare ad infoltire le masse di manodopera reclutate in nero nei settori della produzione a cui corrispondono i cosiddetti lavori delle quattro P, "pericolosi, poco pagati, precari". Il fenomeno è ormai così rilevante che in molti parlano di "rifugizzazione del mercato del lavoro" (Dines e Rigo 2015; Omizzolo 2020). Un neologismo che non ha l'ambizione di cogliere la complessa stratificazione su base etnica del mercato del lavoro europeo, ma che con efficacia segnala la presenza di metodi e pratiche di gestione dei flussi che mentre garantiscono nuove opportunità di profitto attraverso l'internamento dei profughi (Mellino 2019), in parallelo ne aumentano "l'efficienza capitalistica" facilitando la continua riproduzione di clandestinità. Potremmo parlare, da questo punto di vista, di una "variegatura" delle necropolitiche, in cui riscontriamo principi di fondo comuni e diverse modalità di attuazione. In particolare, quando la politica di prigionia si allenta, la funzionalizzazione razziale delle

necropolitiche all'estrazione di valore tende a spostarsi su un piano diverso, si nutre delle stesse resistenze di chi avanza istanza di protezione per costruire su questo terreno forme intense di sfruttamento che, in questo caso, fanno morire lentamente le persone costringendole a condizioni di vita e mansioni estenuanti (MEDU 2021). Tutti fenomeni che era già possibile leggere in tendenza, riportati platealmente a galla dalla rivolta dei rifugiati scoppiata nel 2010 a Rosarno (Mangano 2010) e dai tanti altri scioperi indetti nel corso degli ultimi anni dai braccianti stranieri imprigionati dal sistema Dublino nelle campagne del Sud Italia (Caruso 2015).

Per inquadrare tali dinamiche, partiamo dall'assunto che le politiche ci raccontano molto delle nostre società, ci consentono finanche di gettare uno sguardo critico sul "lato oscuro della democrazia" (Mann 2005). Nell'era post-Covid, il governo europeo dei rifugiati ripropone in particolare due domande costitutive dell'ordine politico in Occidente, chi governa e come governa, che qui approcciamo attraverso il dilemma inclusione/esclusione e quello prevedibilità/imprevedibilità.

La prima domanda coglie la contraddizione nella quale versa un regime democratico che vede una parte cospicua di donne e uomini sistematicamente esclusi, espulsi, marginalizzati dalla comunità politica. Tale tensione, in fondo, costituisce un dilemma strutturale dei regimi democratici moderni (Balibar 2004). Basti pensare al trattamento delle minoranze etniche e sociali, all'esperienza coloniale, alle forme di segregazione razziale e allo stesso processo di costruzione dei confini statali quale archetipo della politica occidentale (Fanon 1962; Sayad 2002). Per di più, l'idea che la costruzione dello Stato democratico dovesse implicare una "omogeneizzazione culturale dei sudditi" (Wallerstein 1982), se guardata con il senno del poi, appare inconsistente. Nel tempo, piuttosto, si è alimentata una tensione drammatica tra *demos* ed *ethnos*, pronta ad esplodere quanto più la società è diventata multiculturale e plurale. La cittadinanza diventa privilegio di pochi, attraverso di essa si istituiscono gruppi di non cittadini, di "non-simili", di esclusi. Può diventare un meccanismo giuridico che alimenta esclusione, umiliazione, violenza (Kochenov 2020). Implementa figure ibride di sub-umani che fungono da varianti esistenziali della "nuda vita" (Agamben 2003). Ne consegue anche la costruzione di un diritto parallelo che classifica, gerarchizza e seleziona, con il portato della istituzionalizzazione di spazi fisici dove confinare gli "altri" (Agier 2002; Rahola 2003): campi, ghetti, periferie, *hotspot*, navi-quarantena.

Potremmo parlare della costruzione di “eterotopie” (Foucault 2010) come necessitata dalla stessa logica di razionalizzazione politica ed economica. Come dicevamo, tale dilemma (inclusione/esclusione), già presente nella grammatica dei regimi liberal-democratici e nella loro gestione dei fenomeni migratori, con la pandemia si esaspera e acutizza su scala più ampia, provocando conseguenze tragiche nei confronti di masse rispetto alle quali viene meno il vecchio imperativo biopolitico di salvare le vite a qualsiasi costo (Fassin 2021).

La seconda faccia della contraddizione democratica attiene al “come”, ai mezzi istituzionali, al ruolo della legge nel vincolare i comportamenti dei governanti e, quindi, nel renderli responsabili, *accountable*. Tale aspetto rimanda al processo di razionalizzazione di weberiana memoria:

«Il dominio si manifesta precipuamente attraverso la formazione, l'esecuzione e l'applicazione di leggi, intese come comandi generali e astratti. La validità di questi comandi si fonda sull'osservanza di procedure fissate da atti o consuetudini costituzionali e sul rispetto di alcuni principi sostanziali, che garantiscono certe aspettative degli individui anche nei confronti dell'azione statale o la impegnano a favorire determinati interessi individuali.» (Poggi 1998)

Il punto è che questo processo è sempre relativo e aperto a distorsioni sia contingenti – situazioni d'emergenza – che strutturali, ambiti riservati di dominio (servizi segreti). Con lo scoppio della pandemia, e la retorica della biosicurezza, stato d'eccezione e stato d'emergenza diventano condizioni ordinarie (Agamben 2003). Esclusione/espulsione e imprevedibilità diventano gli aspetti più dirompenti della democrazia post-Covid. In questo quadro, la governance delle politiche di asilo assume la forma giuridica di un “infra-diritto degli stranieri” (Gjergji 2020) che sfrutta l'emergenza sanitaria attuale per giustificare l'espansione della discrezionalità amministrativa e giudiziaria. Si determina così uno: «spazio vuoto del diritto» (Agamben 2003: 111) nel quale la vita dei migranti è: «oggetto di una pura signoria di fatto» (*Ivi*: 13).

Questa convergenza tra esclusione dei migranti, che comporta un processo di riconfinamento (*rebordering*) della stessa UE, e pratiche governamentali post-disciplinari, oggi definisce ciò che chiamiamo “sovranoismo tecnocratico”. Con tale locuzione ci riferiamo, anzitutto, a un insieme di politiche e fenomeni giocati sostanzialmente a livello “intergovernamentale”, che attribuiscono priorità agli accordi tra

i capi di governo e al ruolo di *veto players* dei singoli Stati. Ma anche alla difesa dei confini europei dall'arrivo di migranti indesiderati come strategia economica di gestione della crisi e, allo stesso tempo, come strategia di *polity maintenance* che si ancora alle paure delle opinioni pubbliche nazionali con l'effetto di legittimarle e rafforzare le forze sovraniste che in questi anni sono riuscite a costruire su questo terreno il proprio consenso. Tale sovranismo è tecnocratico poiché si assiste a uno slittamento dei processi decisionali e di attuazione delle politiche verso agenzie tecniche e atti di *soft law* a cui si arriva esautorando il ruolo dei parlamenti. Fenomeno che possiamo chiamare "depoliticizzazione governamentale" (Hay 2007; Flinders e Buller 2006; d'Albergo e Moini 2019). E poiché è incardinato sulla costruzione di una specifica immagine del problema di policy (rifugiati, richiedenti asilo) come prodotto di necessità, esso comporta anche una "depoliticizzazione discorsiva". Tali dinamiche spolitizzanti trovano immediata evidenza empirica nei dispositivi messi in atto da tempo nella regolazione degli spostamenti migratori forzati (D'Agostino 2017), e nella ulteriore centralità strategica assunta dalle seguenti strategie di controllo durante la pandemia:

1. la frammentazione degli status giuridici, con l'ampliamento di una zona grigia di "non classificati" che alimenta il libero arbitrio;
2. le politiche di esternalizzazione delle frontiere, vale a dire il coinvolgimento di Paesi terzi che per collocazione e qualità del regime politico garantiscono il trattenimento extra-territoriale dei migranti;
3. il confinamento dei profughi tramite il ricorso a forme molteplici di trattenimento e detenzione che li spogliano di autonomia, accentuando traumi e vulnerabilità di partenza;
4. la privatizzazione della sicurezza attraverso modelli di co-gestione dei confini basati sul ricorso a forze para-militari, umanitarie e a tecnologie di intelligence che alla politica offrono l'indubbio vantaggio di sottrarsi al vaglio democratico interno.

Come dicevamo, si tratta di tendenze in atto da tempo, ma che oggi esplodono più violentemente che mai sotto la forma di "necropolitiche" (Mbembe 2016), intese quali tecnologie di governo a partire dalle quali diventa più evidente il ruolo centrale che gioca la razza anche nei processi di accumulazione aperti dalla ristrutturazione neoliberista. Processi che da un lato distruggono le forme economiche e sociali tradizionali (Sassen 2015), e che dall'altro riducono l'impatto potenzialmente sovversivo dei fenomeni di sfollamento che ne deriva-

no sottraendoli alla logica statale, ricollocandoli all'interno di un più complesso sistema di aiuti umanitari chiamato ad attivarsi in maniera decentrata, nelle aree di provenienza e transito sulla base del presupposto che la comunità internazionale possa in questo modo assistere meglio chi è in cerca di protezione e garantirne velocemente il diritto al ritorno (Koser e Black 1999; Hammerstadt 2014). Nel prosieguo del capitolo cercheremo di ricostruire gli aspetti che tale razionalità assume nella fase attuale, e di decifrarne gli esiti politici, proponendo una serie di testimonianze e di esemplificazioni empiriche riguardanti sia il trattamento riservato a richiedenti asilo e rifugiati nel corso della pandemia, sia le prospettive di riforma annunciate in sede europea nel *New pact on migration and asylum* (NPMA)¹.

8.1. Il governo europeo dei rifugiati nella pandemia

Dal punto di vista del trattamento riservato a richiedenti asilo e rifugiati, la pandemia ha prodotto un effetto catalizzatore in grado di amplificare tendenze e contraddizioni presenti già da quando la *Convenzione di Dublino* del 1990 – a cui si deve la regola in base alla quale il primo Stato membro in cui un richiedente asilo entra è responsabile di esaminare la sua richiesta – determinò una maggiore responsabilizzazione dei Paesi di frontiera e la creazione al loro interno di appositi centri di identificazione e accoglienza (Marchetti e Pinelli 2017). Centri che hanno a partire da quel momento spinto l'opinione pubblica a percepire i richiedenti asilo come presenze "illegittime" (Caponio 2020), e che hanno conseguentemente favorito il rafforzamento delle forze politiche più inclini alla costruzione di questo senso comune. Senza dimenticare l'impatto perverso che a tutto ciò si aggiunge anche dal punto di vista delle relazioni fra gli Stati membri per le continue contese che si sono determinate rispetto alla gestione delle crisi migratorie verificatesi negli ultimi anni (Zetter 2015; Vitiello 2016).

Di certo, lo scoppio della pandemia ha favorito la "scoperta" del fatto che gran parte degli stranieri in età lavorativa siano *keyworkers* attivi in servizi che rispondono alle impellenti necessità delle società locali europee (OECD 2020). Proprio per non rinunciare al loro contributo e fronteggiare una fase in cui il reclutamento di manodopera stagionale

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=EN>

è ostacolato dai vincoli alla mobilità transfrontaliera, nel corso del 2020 alcuni Paesi dell'Ue hanno approvato apposite legislazioni finalizzate a facilitare l'emersione dei soggiornanti in condizione irregolare. Ben diverso è stato, invece, l'approccio mantenuto nei confronti dei potenziali richiedenti asilo che hanno continuato a raggiungere il vecchio continente in maniera irregolare. Nel loro caso si è piuttosto intensificata una "politica di prigionia" che ha visto gli Stati membri agire con il massimo rigore e, al tempo stesso, con la massima flessibilità.

In particolare, con lo scoppio della pandemia, quasi tutti i leader europei hanno trovato un chiaro punto d'intesa nel fatto di precludere l'accesso alle procedure di asilo o tramite una miriade di circolari amministrative che sollevano non pochi dubbi dal punto di vista della legittimità democratica, o come conseguenza implicita dell'allontanamento fisico e della chiusura delle strutture di accoglienza (Rasche 2020). Una tendenza che in tanti hanno giustificato stigmatizzando i profughi come potenziali "untori" da mantenere necessariamente a distanza, senza che venissero forniti elementi concreti a supporto della supposta minaccia messa a valore da queste retoriche. Basti pensare che, per molte ricerche, è semmai vero il contrario: e cioè che il fattore etnico filtra l'impatto del Covid tanto da rendere i suoi effetti e la sua letalità "sproporzionati" nel caso dei non cittadini a causa della precarietà dei loro titoli di soggiorno, dei lavori che svolgono, dei luoghi in cui abitano (ONU 2020). Ciononostante, già nel marzo 2020, i Paesi del gruppo Visegrád chiusero le proprie frontiere e sospesero il sistema Schengen, senza aspettare il raggiungimento nel Consiglio europeo di una posizione comune. Ad aprile, si mossero poi in questa direzione anche le autorità maltesi e quelle italiane quando decretarono la chiusura dei loro porti a qualsiasi persona soccorsa in mare a fronte del rischio di "compromettere" l'efficienza/funzionalità delle strutture sanitarie, logistiche e di sicurezza nazionali necessarie per fermare la diffusione del Covid-19 (Algotino 2020). Dal suo canto, il governo austriaco adottò in quella stessa fase un decreto che autorizzava il respingimento dei richiedenti protezione internazionale alla frontiera se privi di un certificato medico. In parallelo, anche la situazione dei richiedenti asilo che sono riusciti a entrare nell'UE o che già risiedevano in uno Stato membro è stata fortemente compromessa poiché in diversi casi (come Ungheria, Belgio, Finlandia, Grecia, Irlanda e Paesi Bassi) le strutture di accoglienza sono state temporaneamente chiuse e le procedure di registrazione sospese. Situazioni drammatiche si sono in particolare

determinate negli *hotspot* presenti nelle isole greche e a Lampedusa nel momento in cui il blocco dei ricollocamenti e la parziale ripresa degli arrivi nel corso dell'estate 2020 e del 2021² hanno da un lato aggravato le già critiche situazioni di sovraffollamento che si registrano al loro interno e, dall'altro, reso ancor più difficile il rispetto dei rigidi protocolli richiesti per il contenimento della pandemia. Infine, anche i naufraghi soccorsi in mare sono stati il più delle volte costretti a trascorrere intere settimane sulle navi dei loro soccorritori, con i governi europei che sistematicamente litigavano su chi dovesse farli sbarcare.

D'altra parte, rispetto all'approccio mantenuto nel triennio 2013-2015, si vede come le stesse istituzioni europee siano ormai disposte ad abdicare a qualsiasi tentativo di sintesi fra umanitarismo e securitarismo, ammettendo la possibilità di una convergenza sempre più marcata verso un sistema di politiche capaci di attivarsi in maniera preventiva e decentrata contro quanti oggi cerchino di raggiungere l'Europa per avanzare domanda di asilo. Si tratta di un movimento che, volendolo sintetizzare, ha reso evidenti due fasi interconnesse: la prima ha visto l'UE legittimare l'arbitrio dei suoi Stati membri, mentre in un secondo momento il tentativo messo in campo è stato quello di riportare il loro armamentario di soluzioni e provvedimenti sotto il controllo dei burocrati e delle agenzie maggiormente impegnate nella gestione delle frontiere europee.

Per cogliere meglio l'intensificarsi di questa *ratio* insieme sovranista e tecnocratica possiamo ricordare ciò che avvenne lo scorso febbraio 2020, quando la Grecia ricevette la piena solidarietà della Commissione proprio quando effettuava violenti respingimenti in massa alla frontiera e decretava la sospensione del diritto d'asilo per reagire alla decisione assunta dal governo di Ankara di svincolarsi dall'accordo che tuttora lo impegna ad attuare un blocco quasi totale della mobilità lungo la cosiddetta rotta balcanica. Successivamente, non appena le drammatiche condizioni di vita nel campo di Moria, a Lesbo, e i continui scontri fra i profughi e la gente del luogo infuocarono il dibattito pubblico, l'Unione tornò a negoziare una nuova intesa con il Presidente R. T. Erdogan, mentre secondo diverse denunce Frontex sarebbe stata attivamente impegnata nei respingimenti a catena effettuati in maniera illegittima contro le persone che in quella fase cercavano di entrare in

² https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_it.html#filter=2010

Grecia attraverso il fiume Evros e il Mar Egeo. È quanto affermano diversi organismi internazionali (Alarm Phone *et al.* 2020; Border Violence Monitoring Network 2020) in report che, peraltro, segnalano ulteriori profili di responsabilità di Frontex nei respingimenti a catena effettuati in maniera illegittima contro i profughi che cercano di entrare in Europa attraverso la Bosnia-Erzegovina: un altro Paese terzo in cui dal 2016 sono sorti diversi campi finanziati dall'UE, la cui situazione è però precipitata non appena i numeri sono cominciati a crescere a causa della chiusura delle frontiere provocata dalla pandemia. Proprio per reagire a queste situazioni di sovraffollamento, nell'aprile 2020 l'UE aprì una nuova tendopoli nel Cantone Una-Sana (in Bosnia), a Lipa. Ma quando essa andò a fuoco il 23 dicembre del 2020, le autorità locali decisero che i profughi dovessero rimanere fuori dalla città di Bihać. Una decisione che ha avuto come epilogo quello di costringere più di 900 persone a trovare ripari di fortuna sotto la neve. Per Davide Sassoli, presidente del Parlamento europeo, si tratta dell'ennesimo dramma determinato dall'egoismo dei governi nazionali e dalla mancanza di poteri dell'UE in materia di immigrazione e di asilo. Nelle sue stesse parole: «c'è un deficit insopportabile di sovranità europea che costituisce un danno umanitario»³. Eppure, proprio la vicenda bosniaca contraddice questa narrativa, spiega che se i capi di Stato e di governo agissero al di fuori dell'Unione, incontrerebbero maggiori limiti di tipo economico, istituzionale e procedurale nel finanziare l'apertura di nuovi campi o nello stringere accordi che esternalizzano le loro procedure d'asilo vero Paesi terzi più poveri e poco sicuri, già di per sé in emergenza. Sembra, piuttosto, che l'Ue per prima oggi sposi le posizioni di chiusura degli Stati membri più intransigenti per ritrovare legittimazione e rendere politicamente sostenibili il sistema Dublino e i suoi differenti regimi migratori. Rispetto alla regolazione degli spostamenti migratori forzati, spiccano in particolare soluzioni incapaci di proiettarsi sul medio e il lungo termine. Piuttosto si favoriscono misure *ad hoc*, di carattere emergenziale, basate sulla distribuzione di lauti finanziamenti fra regimi autoritari, agenzie intergovernative e una pluralità di *holding* operanti nel campo degli aiuti umanitari e dell'industria della sicurezza che, in questo modo, accettano le coperture necessarie per svolgere il "lavoro sporco" al posto dell'UE.

³ <https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/con-i-bambini-di-lesbo-e-per-una-giusta-europa>

In sostanza, benché nelle istituzioni europee il tema dell'accoglienza abbia nel corso degli ultimi anni scavato una profonda frattura fra umanitaristi e sovranisti, guardando più da vicino queste evoluzioni ci si accorge di come ormai si tratti di due fenomeni coincidenti, che si alimentano a vicenda. Comuni sono infatti i presupposti e gli obiettivi di fondo: a) leggere il fenomeno dei rifugiati attraverso il paradigma della sicurezza; b) garantire il nesso fra migrazioni e sviluppo (*migration-development nexus*) attraverso l'attuazione di logiche selettive che, su un piano più teorico, divaricano l'azione politica dalla gestione delle soluzioni messe in campo, mentre su quello applicativo la loro caratteristica è precludere l'accesso alle procedure di protezione internazionale e accanirsi contro le componenti migratorie più vulnerabili.

Ancora due esempi tratti dalla storia recente riassumono in maniera emblematica questo sviluppo. Da un lato possiamo nuovamente riferirci a quanto succede oggi in Grecia. Prima che lo scorso settembre 2020 si incendiasse il vecchio hotspot Moria 1.0, agli oltre 2000 bambini che da anni attendono a Lesbo l'esito della procedura d'asilo, l'accesso ad un'istruzione ancorché informale veniva garantito da decine di associazioni e centinaia di volontari ammessi a lavorare in quel campo. Là, fra gli altri, operava *Wave of hope*, un'organizzazione fondata da un profugo afgano arrivato nel 2019 a Lesbo che poi è cresciuta rapidamente. Tant'è che fino all'incendio di settembre partecipavano alle lezioni circa 700 studenti seguiti da 70 operatori/docenti che, in maniera del tutto volontaria, si alternavano dalla mattina alla sera in corsi di inglese, tedesco, pittura, arte. Nel nuovo hotspot Moria 2.0, si inibiscono invece queste forme di collaborazione e ogni strategia di auto-sostentamento per dare forma a un sistema di internamento che, in ultima battuta, garantisce maggiori profitti ai gestori del centro⁴. Il secondo esempio utile per commentare la svolta in atto ci sposta invece sul fronte afgano. In seguito al ritiro delle truppe americane, la strategia di filtraggio perseguita è stata quella di garantire l'evacuazione delle "risorse umane" più qualificate: attivisti, intellettuali, medici, infermieri, traduttori e cooperanti. Per tutti gli altri milioni di

⁴ Come sottolineano i tanti attivisti ascoltati nel corso della nostra ricerca, i richiedenti asilo oggi possono uscire dal campo solo una volta alla settimana e solo per qualche ora, domenica poi c'è un divieto totale. Senza dire che con il pretesto della pandemia, l'attuale *management* ha decretato la chiusura delle attività sportive, ludiche ed educative prima erogate grazie al coinvolgimento di attivisti e volontari internazionali.

potenziali rifugiati che potrebbero arrivare in Occidente l'intenzione già dichiarata è, invece, quella di trattenerli in gradi campi umanitari da installare *in loco* o nei Paesi adiacenti. La solidarietà che i governi hanno espresso in prima battuta, anche questa volta si è presto arresa alla dottrina dei Paesi come Austria, Ungheria e Slovenia che hanno già detto di non essere disponibili all'accoglienza. Di conseguenza, in assenza di canali legali di accesso, i profughi afgani che raggiungeranno irregolarmente l'Europa presto si trasformeranno in "abili truffatori" da sottoporre a più rigorose procedure di *screening* e a nuove forme di trattenimento, invisibilizzazione e sfruttamento.

In poche parole, proprio mentre la pandemia mette in evidenza la crisi persistente del governo europeo dei rifugiati e l'insostenibilità delle politiche di esternalizzazione che ne stanno a fondamento, si consolida l'idea che l'unico spazio di esercizio del diritto all'asilo possa essere quello dei campi e dell'umanitarismo. Qui, come intuì Z. Bauman (2005) anni fa, rifugiati e richiedenti asilo assumono le sembianze di una vera e propria nuda vita, messa a valore da un sistema di necropolitiche che trae profitto spogliandola di agency e identità. Fuori dai circuiti emergenziali dell'accoglienza, i rifugiati sono invece oggettivizzati come una minaccia da narrative capaci di giustificare all'opinione pubblica una realtà fatta di centri di detenzione funzionali alla riproduzione di lavoratori senza diritti, chiamati a controbilanciare l'invecchiamento della popolazione autoctona nei territori più fragili e sofferenti, a partire da quelli del Sud Italia (Corrado e D'Agostino 2020). Nel frattempo si sacrificano le istanze universalistiche poste alla base della stessa identità europea, e si allontana anche la politica dalla capacità di dirimere le grandi sfide che il presente ci pone. Piuttosto si destabilizzano ulteriormente Paesi già in emergenza, alimentando il risentimento delle popolazioni locali e la capacità di ricatto di chi li governa.

8.2. Prospettive e sviluppi del sistema europeo comune d'asilo: verso il nuovo patto europeo sulle migrazioni e l'asilo

Come si è detto nel paragrafo precedente, durante il 2020 potenziali richiedenti asilo e rifugiati hanno visto peggiorare radicalmente le loro chance di vita in quanto sottoposti a pratiche collettive di respingimento e a forme alienanti di detenzione che, in tanti casi, hanno permesso

di spostare l'attenzione dell'opinione pubblica su *issues* funzionali alla ricerca di un capro espiatorio. Queste misure non hanno evidentemente frenato lo scoppio di continue tensioni e conflitti, eppure lungo queste stesse direttrici si snoda il NPMA presentato dalla Commissione europea lo scorso 23 settembre 2020, ora al vaglio del Parlamento.

Come ha precisato Ursula von der Leyen, l'idea che nel complesso anima questa nuova linea di policy è realizzare soluzioni che vadano a: *«ripristinare la fiducia tra gli Stati membri e la fiducia dei cittadini nella nostra capacità, come Unione, di gestire la migrazione»*⁵. Per coglierne, tuttavia, i punti fondamentali possiamo rifarci alle dichiarazioni di Margaritis Schoinas, Vicepresidente della Commissione Europea, che lo ha descritto come un «palazzo a tre piani»: al primo piano c'è la dimensione esterna, molto forte, con accordi con i Paesi di origine e di transito per aiutarli ad aiutare le persone nei loro Paesi di origine; al secondo piano della casa c'è invece un solido sistema di screening alla frontiera esterna con una nuova guardia di frontiera e costiera europea, con molto più personale, imbarcazioni e strumentazione. Infine, al piano superiore, troviamo un meccanismo «rigoroso ma giusto», secondo le parole di Schoinas, di solidarietà tra Stati membri che introduce per i profughi arrivati in Europa un nuovo sistema di «ritorni sponsorizzati».

Rispetto al primo punto, quello dei partenariati internazionali, si riavalla in sostanza il consueto obiettivo di approfondire la cooperazione con i principali Paesi di origine e di transito dei migranti. Le innovazioni più salienti si andrebbero, invece, a concentrare sugli ultimi due punti. Anzitutto, le procedure di screening o di pre-ingresso che dovrebbero nell'arco di pochi giorni (tra i cinque e i dieci) consentire la identificazione e il controllo sanitario e di sicurezza (rischio terrorismo) degli irregolari approdati alle frontiere dell'UE grazie all'impiego di sistemi informatici più moderni (EURODAC) e di agenzie regolative che, come Frontex, sostituiscono di fatto gli Stati membri nel controllo delle rotte marittime e terrestri. Una volta terminata questa fase di accertamento alle frontiere, il Patto prevede poi che migranti e richiedenti asilo vengano indirizzati verso due ulteriori procedure, a seconda dell'esito del primo screening. La prima si attiva ove si attendano probabili decisioni negative. In questo caso il rifugiato viene avviato alla "procedura

⁵ https://www.corriere.it/esteri/20_settembre_23/von-der-leyen-presenta-piano-migranti-asilo-ricollocamenti-non-saranno-obbligatori-5c6ba12a-fd82-11ea-a13a-1a7326323030.shtml

di asilo alla frontiera” e, se la domanda di asilo è respinta, si apre la procedura di rimpatrio. Nel caso, invece, in cui ci sia una elevata probabilità che la domanda di asilo venga accolta (minori non accompagnati e nuclei familiari) si apre la chance della “procedura di asilo normale”.

In sostanza, relativamente alla fase di pre-ingresso o di screening, si tratta di rilevare come essa implichi nuove figure ibride di migranti con la conseguente incertezza giuridica che ne consegue visto che per chi è in attesa dei risultati della procedura di screening vale la presunzione che la persona non sia entrata legalmente nel territorio degli Stati membri. Si produce, in particolare, una doppia incertezza in capo ai migranti che chiedono asilo in quanto sospesi in un limbo giuridico e relativamente ai luoghi fisici dove trattenerli. Sembra, da quest’ultimo punto di vista, che al disotto della cornice legale del NPMA faccia la sua comparsa una regolarità della politica occidentale: la ricerca di “spazi altri” dove raccogliere i “diversi”. Nelle parole di Carrera (2020: 8), potremmo dire che con il NPMA l’UE e gli Stati membri si impegnino a: «ridisegnare illegalmente parti specifiche dei loro confini come *non-territoriali*». Ma, ancora una volta, proprio questo *modus operandi* apre al rischio che siano poi le procedure di polizia ad assumere crescente importanza visto che più aree grigie ci sono, più necessità vi è di riempirle in maniera discrezionale. D’altra parte, ogni giorno continuano a venire a galla inchieste giornalistiche su casi di respingimento collettivo realizzati grazie all’asestamento di un sofisticato “complesso securitario-industriale”, il quale, mentre offre agli Stati l’indubbio vantaggio di sottrarli al controllo democratico interno, espone le politiche dell’UE alla penetrazione delle lobby della sicurezza e degli armamenti (Rodier 2012; Campesi 2015). Basti pensare alla fitta serie di scandali che nel corso del 2020 hanno investito l’operato di Frontex non solo per i suoi respingimenti illegali, ma anche per il fatto di impiegare gran parte del suo budget nell’acquisto di pattuglie, droni e dispositivi di sicurezza che, senza interrompere i flussi, arricchiscono industrie che accettano di vendere i loro armamenti a Paesi coinvolti in gravi scenari di conflitto (Corporate Europe Observatory 2021).

Particolarmente complesso, infine, si annuncia il passaggio verso procedure di frontiera che dovrebbero essere completate entro dodici settimane in circostanze normali, e venti settimane in tempi di crisi⁶,

⁶ Si veda l’articolo 41 della proposta modificata del regolamento sulle procedure d’asilo; e articolo 4, lettera b.

visto che qui entrano nuovamente in gioco la qualità degli apparati amministrativi, di polizia e giudiziari dei Paesi membri coinvolti, con il sovraccarico di domande e la capacità di smaltirle nei tempi previsti. In un sistema con strutture di implementazione *multilevel*, e con coordinamento non gerarchico, i rischi di una elevata varianza nella qualità dei servizi e delle prestazioni amministrative è evidentemente molto alto. Il nodo dove potrebbero soprattutto addensarsi nuove crisi e tensioni qualora il NPMA entrasse a regime è il sistema degli hotspot, a partire dalla loro connessione funzionale con le procedure di frontiera. Una delle sfide principali riguarda il potenziale determinarsi di situazioni di limbo prolungate, quando i beneficiari di protezione internazionale non ricevano un riconoscimento tempestivo, oppure quando la loro domanda di protezione è stata rigettata senza che, però, vengano poi concretamente espulsi.

In realtà, la soluzione al problema del sovraffollamento è centrale anche nel nuovo Patto vista l'enfasi che esso ora dà al tema dei rimpatri rapidi e alla previsione di meccanismi di sponsorizzazione che dovrebbero garantire la redistribuzione dei migranti fra gli Stati membri o apposti contributi a quelli più esposti in caso di shock inaspettati. In particolare, definita la situazione di un Paese membro "sotto pressione/rischio" perché esposto a crisi migratorie intense, gli altri Stati dell'Unione devono esprimere una solidarietà di tipo "flessibile", basata sulla previsione di tre scenari comunque non obbligatori:

1. accettare sul proprio territorio (trasferimenti) una "quota equa", determinata sulla base del proprio PIL e della popolazione di richiedenti asilo ricollocati dallo Stato membro in difficoltà;
2. assumersi la responsabilità di rimpatriare nei rispettivi Paesi di origine alcune persone che non hanno il diritto di rimanere nell'UE sulla base di valutazioni nazionali e di rapporti con i Paesi di provenienza (da qui l'etichetta di "rimpatri sponsorizzati", *return sponsorship*⁷);
3. infine, adottare altre misure operative a sostegno del Paese europeo di primo arrivo in difficoltà, per lo più economiche ma non solo.

In sostanza, il "nuovo patto" riconosce la necessità di costruire una maggiore solidarietà fra Stati membri per evitare il collasso degli hotspot, ma lo fa continuando a riflettere, più che una capacità

⁷ In altre parole, se un Paese rifiuta di prendersi in carico un ricollocamento deve offrirsi di gestire le pratiche di rimpatrio direttamente dal Paese UE sotto pressione.

di sovra-regolazione delle istituzioni europee, una prospettiva inter-governamentale in virtù della quale aumenta a dismisura il ruolo di eventuali *veto players*. Tali meccanismi implicano, infatti, l'entrata in gioco di almeno quattro attori sovrani o semi-sovrani (Stati di prima accoglienza, altri Stati membri, Stati di provenienza e le agenzie europee dedicate ai rifugiati), che già tante volte abbiamo trovato in situazioni di forte conflitto. Senza dimenticare che i Paesi del gruppo di Visegrád più Estonia, Lettonia e Slovenia hanno prontamente ribadito le loro forti obiezioni alla "de-localizzazione" obbligatoria dei migranti in qualsiasi forma, e, comunque, la necessità che le situazioni di crisi vengano affrontate con soluzioni elastiche⁸.

Da questa sommaria ricostruzione del nuovo disegno di policy europeo si vede come intenzionalità espulsive (esclusione/selezione) e pratiche arbitrarie (imprevedibilità) si completano e rafforzano a vicenda dando la cifra al regime europeo dei rifugiati ai tempi della pandemia.

8.3. Conclusioni

La recente evoluzione del sistema europeo comune d'asilo pone in evidenza strategie di *rebordering* (Schimmelfennig 2021) che attengono alla faccia esterna (internazionale) della politica, ma intercetta e si salda anche con altre dinamiche, questa volta interne ai sistemi politico-amministrativi delle società avanzate, che soprattutto riguardano lo slittamento verso modelli di *workfare* che tendono a far ricadere sui singoli individui la responsabilità delle loro condizioni di vita (Ferreira 2019). In questo differente contesto di policy, con più insistenza che mai, ci si chiede chi paghi il benessere e la cura dei migranti. E, soprattutto, ci si accorge di come la guerra che viene oggi condotta contro potenziali rifugiati e richiedenti asilo in rotta verso l'Europa intrecci questo interrogativo, assecondando misure di controllo della mobilità umana per l'appunto coerenti con le condizioni della valorizzazione richieste dall'organizzazione capitalistica in una fase storica di grande recessione economica e crescita delle diseguaglianze (Cersosimo *et al.* 2020). Inquadrare gli attuali spostamenti migratori forzati nella logica umanitaria ed extraterritoriale promossa dall'UE sin dagli anni '90 del Novecento crea, infatti, e allo stesso tempo: 1) situazioni protratte di

⁸ Ciò nonostante, si deve ricordare che la solidarietà è un obbligo legale nell'UE, stabilito nell'articolo 67, paragrafo 2, e nell'articolo 80 del TFUE.

encampment e “accumulazione per spossessamento”, in cui il processo di estrazione del valore implica l’alienazione dei profughi e l’annullamento delle loro relazioni sociali; 2) la costruzione di masse prive di status giuridici certi, più ricattabili e passibili di sfruttamento. In generale, tali aspetti riflettono una organizzazione della produzione sempre più incentrata sulla compressione degli spazi vitali e dei diritti degli altri.

Insieme a questo profilo di “economia politica”, la governance dei rifugiati mostra poi un evidente riassetto dell’azione pubblica, sia a livello interno che sovranazionale. Sul primo versante, la “razzionalizzazione della pandemia” assume il volto di una nuova emergenza che permette al potere politico di convivere con processi di discrezionalità assoluta, tecnocratica, di sospensione e distorsione dei diritti fondamentali, di espansione dell’area della imprevedibilità e della illegalità istituzionale. Aspetti che hanno un riflesso sul versante della rappresentanza e della formazione dell’agenda pubblica là dove in grado di alimentare processi di mobilitazione su base xenofoba che, in maniera diretta, si nutrono e danno supporto a tali pratiche emergenziali, sospensive delle garanzie procedurali e di tutela dei diritti. Sul versante esterno, poi, si consolida un disegno che risponde all’assestamento poliarchico della cooperazione tra Stati. Più precisamente, la governance delle politiche finalizzate alla ricezione di richiedenti asilo e rifugiati conferma una tendenza che si va consolidando nell’UE ad agire con la massima flessibilità e con un intervento diretto dei suoi Stati membri in base agli esistenti rapporti di forza. Si definisce una particolare divisione del lavoro per cui l’azione dei capi di Stato e di governo tende a sostituire quella delle istituzioni europee, salvo utilizzarle come “luogo” dove esercitare tale azione esterna per svincolarsi da norme e trattati di rango internazionale. In breve, la mancanza di una visione politica comune viene surrogata attraverso pattuizioni che, da un lato, rassicurano gli Stati membri consacrando le loro pretese sovraniste, e che, dall’altro, le depoliticizza e trasferisce all’interno di sistemi di privatizzazione della sicurezza e co-gestione dei confini che frammentano la catena di comando e le responsabilità rispetto alle scelte che si andranno a prendere (Flinders e Buller 2006).

Anche adesso che la pandemia ha amplificato le contraddizioni di questo indirizzo, aumentando i conflitti razziali nelle aree di approdo e il potere di ricatto dei Paesi terzi, non si calcola il rischio di esacerbare l’insicurezza umana e il collasso di quelle stesse dinamiche multilivello che si vorrebbero consolidare. A tutte le scale e latitudini, riprodurre

regimi europei di frontiera avulsi dai fattori geopolitici circostanti, significa arrendersi a questa logica. Viceversa, superare il mantra di chi pensa che sia possibile ridurre tutto a “eccellenze e criticità”, riconoscere in ogni forma di mobilità un’opportunità a partire dalla quale gettare le basi per nuove ipotesi di ripopolamento, cittadinanza e comunità (D’Agostino 2019), significa liberare risorse strategiche attraverso le quali sostenere concretamente scenari di pace e sviluppo più convincenti. Ma è un’urgenza che la comunità internazionale continua a lasciare senza risposta, dietro la quale già si intravedono le ombre di un futuro attraversato da cupi autoritarismi e flussi migratori inaspettatamente numerosi.

Bibliografia

- AGAMBEN G. (2003), *Stato di eccezione*, Milano: Bollati Boringhieri.
- AGIER M. (2002), *Aux bords du monde, les réfugiés*, Parigi: Flammarion.
- ALARM PHONE, Borderline Europe, Mediterranean – Saving Humans e Sea-Watch (2020), *Controllo a distanza: la collaborazione UE-Libia nelle intercettazioni di massa dei migranti nel Mediterraneo Centrale*. Disponibile online (29/11/21): https://www.eu-libya.info/img/RemoteControl_Report_0620.pdf
- ALGOSTINO A. (2020), Lo stato di emergenza sanitaria e la chiusura dei porti: sommersi e salvati, *Questione Giustizia*. Disponibile online (29/11/21): http://www.questionegiustizia.it/articolo/lo-stato-di-emergenza-sanitaria-e-la-chiusura-dei-porti-sommersi-e-salvati_21-04-2020.php
- AMNESTY INTERNATIONAL (2016), *A Blue Print for Despair. Human Rights impact of the EU-Turkey Deal*. Disponibile online (29/11/21): <https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/5664/2017/en>.
- BALIBAR E. (2004), *Noi, cittadini d’Europa? Le frontiere, lo Stato, il popolo*, Roma: Manifestolibri.
- BAUMAN Z. (2005), *Vite di scarto*, Roma-Bari: Laterza.
- BORDER VIOLENCE MONITORING NETWORK (2020), *Illegal push-backs and border violence reports. Balkan region*. Disponibile online (29/11/21): <https://www.borderviolence.eu/wp-content/uploads/Working-Doc-August-Report-BVMN-2.pdf>
- BOIN A., Ekengren M. e Rhinard M. (2020), Hiding in plain sight: Conceptualizing the creeping crisis, *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 11(2): 116-138.
- CAMPESI G. (2015), *Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Roma: DeriveApprodi.
- CAPONIO T. (2020), Le politiche migratorie: tra spinte securitarie, emergenze e mancate riforme, in Capano G. e Natalini A. (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna: il Mulino.

- CARRERA S. (2020), Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum, *CEPS Policy Insights*, 25 settembre 2020. Disponibile online (29/11/21): <http://aei.pitt.edu/103354/1/PI2020-22-New-EU-Pact-on-Migration-and-Asylum-1.pdf>
- CARUSO F. S. (2015), *La politica dei subalterni. Organizzazione e lotte del bracciantato migrante nel Sud Europa*, Roma: DeriveApprodi.
- CORPORATE EUROPE OBSERVATORY (2021), *Lobbying Fortress Europe. The making of a border-industrial complex*. Disponibile online (29/11/21): <https://corporateeurope.org/en/lobbying-fortress-europe>
- CERSOSIMO D., Cimatti F. e Raniolo F. (a cura di), (2020): *Studiare la pandemia*, Roma: Donzelli.
- CORRADO A. (2020), Lavoratori essenziali: i migranti nel sistema agroalimentare al tempo del Covid-19, in Cersosimo D., Cimatti F. e Raniolo F. (a cura di), (2020): *Studiare la pandemia*, Roma: Donzelli, pp. 29-36.
- CORRADO A., D'Agostino M. (2020), Gioia Tauro, l'emergenza dei diritti negati, *La rivista il Mulino*. Disponibile online (29/11/21): https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:5150
- D'AGOSTINO M. (2017), Beyond the Perimeter of Depoliticization. The Evolution of the Global Governance of Refugees and its Territorialisation in Calabria, *Partecipazione e conflitto*, 10: 544-568.
- D'AGOSTINO M. (2019), *Paesaggi dell'accoglienza. La governance dei rifugiati vista da Sud*, Cosenza: Pellegrini Editore.
- D'ALBERGO E., Moini G. (a cura di) (2019), *Politica e azione pubblica nell'epoca della depoliticizzazione: Attori, pratiche e istituzioni*, Roma: Sapienza University Press.
- DINES N., Rigo E. (2015), Postcolonial Citizenships and the "Refugeeization" of the Workforce: Migrant Agricultural Labour in the Italian Mezzogiorno, in Ponzanesi S. e Colpani G. (a cura di), *Postcolonial Transitions in Europe: Contexts, Practices and Politics*, Londra: Rowman and Littlefield, pp.151-172.
- DÜVELL F. (2004), La globalizzazione del controllo delle migrazioni, in Mezzadra S. (a cura), *I confini della libertà. Per un'analisi politica delle migrazioni contemporanee*, Roma: DeriveApprodi, pp. 23-50.
- FAIST T. (2013), The Mobility Turn: a New Paradigm for the Social Sciences?, *Ethnic and Racial Studies*, 36: 1637-1646.
- FANON F. (1962), *I dannati della terra*, Torino: Einaudi.
- FASSIN D. (2021), Vite invisibili ai tempi della pandemia, *aut aut*, 389: 111-126.
- FERRERA M. (2019), *Le politiche sociali*, Bologna: il Mulino.
- FLINDERS M., Buller J. (2006), Depoliticisation: Principles, tactics and tools, *British Politics*, 1(3): 1-26.
- FOUCAULT M. (2010), *Eterotopia*, Roma: Mimesis.
- GJERGJI I. (2020), Immigrazione e infra-diritto: dal governo per circolari alla tweeting-governance, *Etica e politica/Ethics&Politics*, 12(3): 323-339.

- HAMMERSTADT A. (2014), The securitization of forced migration, in Fiddian-Qasmiyeh E., Loescher G., Long K. e Sigona N. (a cura di), *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*, Oxford: Oxford University Press.
- HAY C. (2007), *Why We Hate Politics*, Cambridge: The Policy Press.
- HARVEY D. (2005), *Una breve storia del neoliberismo*, Milano: Saggiatore.
- KOCHENOV D. (2020), *Cittadinanza. La promessa di un alchimista*, Bologna: il Mulino.
- KOSER K., Black R. (1999), Limits to harmonization: The “temporary protection” of refugees in the European Union, *International Migration*, 37(3): 521-543.
- MANGANO A. (2010), *Gli africani salveranno l'Italia*, Roma: BUR Rizzoli.
- MANN M. (2005), *The dark side of democracy: Explaining ethnic cleansing*, New York: Cambridge University Press.
- MARCHETTI C., Pinelli B. (2017), *Confini d'Europa. Modelli di controllo e inclusioni informali*, Milano: Raffaello Cortina.
- MBEMBE A. (2016), *Necropolitica*, Verona: Ombrecorte.
- MEDU (2021), *Zone rosse, lavoro nero. Emergenza sanitaria e sfruttamento endemico*. Disponibile online (29/11/21): <https://mediciperidirittiumani.org/zone-rosse-lavoro-nero-viii-rapporto-sulle-condizioni-di-vita-e-di-lavoro-dei-braccianti-stranieri-nella-piana-di-gioia-tauro/>
- MELLINO M. (2019), *Governare la crisi dei rifugiati. Sovranismo, neoliberalismo, razzismo e accoglienza in Europa*, Roma: DeriveApprodi.
- MORLINO L., Raniolo F. (2018), *Come la crisi cambia la democrazia*, Bologna, il Mulino.
- MORRIS L. (2003), Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights, *International Migration Review*, 37: 74-100.
- OECD (2020), *COVID-19 and key workers: What role do migrants play in your region?* Disponibile online (29/11/21): <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-key-workers-what-role-do-migrants-play-in-your-region-42847cb9/>
- OMIZZOLO M. (2020), Sfruttamento lavorativo e caporalato in Italia: la profughizzazione del lavoro in agricoltura e il caso dei braccianti indiani dell'Agro Pontino, *Costituzionalismo.it*. Disponibile online (29/11/21): <https://www.constituzionalismo.it/wp-content/uploads/1.-Fasc.2-2020-Omizzolo.pdf>
- ONU (2020), *Populations at Risk: Implications of COVID-19 for Hunger, Migration and Displacement*. Disponibile online (29/11/21): https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000120687/download/?_ga=2.147020927.993539885.1639731572-1011898544.1639731572
- POGGI G. (1998), Stato, in A.A.V.V., *Enciclopedia delle Scienze sociali, vol. VIII*. Disponibile online (29/11/21): https://www.treccani.it/enciclopedia/stato_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/.
- RAHOLA F. (2003), *Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell'umanità in eccesso*, Verona: Ombrecorte.

- RASCHE L. (2020), *Four implications of the Covid-19 pandemic for the EU's asylum and migration policy*, Disponibile online (29/11/21) <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/four-implications-of-the-covid-19-pandemic-for-the-eus-asylum-and-migration-policy>
- RODIER C. (2012), *Xénophobie business. À quoiserventlescontrôlesmigratoires?*, Parigi: La Découverte.
- SASSEN S. (2015), *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna: il Mulino.
- SAYAD A. (2002), *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milano: Cortina.
- SCHIMMELFENNIG F. (2021), *Rebordering Europe: external boundaries and integration in the European Union*, *Journal of European Public Policy*, 28(3): 311-330.
- VITIELLO M. (2016), *La crisi dei rifugiati e il sistema europeo comune d'asilo. Che cosa non ha funzionato*, *Meridiana*, 86: 145-165.
- WALLERSTEIN I. (1982), *Il sistema mondiale dell'economia moderna. Vol. I*, Bologna: il Mulino.
- ZETTER R. (2015), *Protection in Crisis. Forced Migration and Protection in a Global Era*, *Migration Policy Institute*. Disponibile onlien (29/11/21): <http://www.migrationpolicy.org/research/protection-crisis-forced-migration-and-protection-global-era>.

9. L'evoluzione dei discorsi "esperti" della destra sovranista e identitaria: dalla crisi migratoria a quella pandemica

Francesca Messineo

Attraverso l'analisi delle rappresentazioni discorsive del think tank (TT) Gefira¹, questo capitolo si pone come obiettivo quello di interpretare alcune traiettorie nell'evoluzione dei discorsi esperti delle destre identitarie e sovraniste a cavallo tra la crisi migratoria e la crisi pandemica. Per identitarie intendiamo quelle ideologie che hanno come fulcro normativo la difesa e la ricomposizione delle identità etnico-nazionali e che si intersecano con forme di populismo autoritario dal carattere spiccatamente nazionalistico. Sebbene il populismo non sia connaturato a uno specifico schieramento politico (Mudde 2004; Mouflage 2018), posizioni nazional-populiste hanno determinato il sempre maggiore successo delle destre radicali ed estreme² in Europa e non solo. In questo modo, la polarizzazione sociale non si esprime solo nella contrapposizione verticale tra popolo ed élite, ma anche in quella orizzontale tra la comunità nazione e tutti i gruppi sociali, le istituzioni e le forze non-nazionali (Brubaker 2017). Così le élite sono ritenute colpevolmente responsabili della globalizzazione e delle migrazioni di massa e i non-nativi vengono considerati una minaccia culturale, economica ed esistenziale per l'ordine sociale. Questa visione tradizionalista del popolo e della nazione, che racchiude in sé uno stile di pensiero illiberale e autoritario, viene sempre più spesso indicata

¹ <https://gefira.org/en/>

² Adottiamo qui la definizione proposta da Rydgren (2018) che distingue tra destra radicale e destra estrema, indicando nella prima forze politiche legittime e legittimate nelle loro posizioni conservatrici e nazionaliste (ed esempio la Lega Nord) e nella seconda forze politiche dal carattere estremista se non addirittura eversivo (ad esempio, Casa Pound).

facendo riferimento al termine sovranismo³, una corrente politica in cui la voluta confusione tra “opinione della maggioranza” e “sovranità popolare” porta a screditare il pluralismo politico e istituzionale (Flores 2020). In questo modo, le destre radicali ed estreme si pongono in contrapposizione sia alle rappresentazioni egemoniche delle democrazie liberali (presentandosi quindi come forza anti-egemonica), sia ai modelli contro-egemonici proposti dalle sinistre anti-sistemiche (presentandoli in questo caso come alleati delle forze egemoniche in difesa dello status quo) (Veugelers e Menard 2018). Inoltre, uguale ambivalenza emerge nella critica al neoliberalismo avanzata dal sovranismo, che si pone in continuità con le sue logiche di indebolimento delle istituzioni democratiche e responsabilizzazione del soggetto, conciliando la difesa dell’ordine costituito con un’idea di libertà individualizzata, escludente e “onnipotente” (Dominijanni 2020).

In aggiunta all’interesse per il diffondersi di discorsi sovranisti e identitari, questo caso di studio rappresenta un contributo allo studio del rapporto tra saperi esperti e *advocacy*. La costruzione discorsiva dei problemi collettivi influenza fortemente le modalità e le forme dell’azione pubblica. La letteratura è concorde nell’attribuire agli attori esperti, e in particolare ai TT, un sempre maggiore impatto sui corsi dell’azione pubblica, dovuto alla loro capacità di orientare specifici processi decisionali e di influenzare il dibattito pubblico. Gli esperti, in qualità di consulenti dei decisori politici e di rete di expertise, operano una traduzione pragmatica e relazionale della conoscenza il cui obiettivo non è solo promuovere specifici discorsi, ma anche nascondere la posta in gioco politica (Caselli 2020). In termini generali, questo avviene attraverso un processo di depoliticizzazione (Hay 2007), ovvero definendo problemi e processi macro-sociali in termini esclusivamente tecnici. La letteratura sociologica ha però ampiamente confutato la presunta neutralità della conoscenza così prodotta, evidenziando in particolare: la crescente e generalizzata politicizzazione dell’expertise (Fisher 2009); il sempre maggiore utilizzo strumentale della conoscenza scientifica (Slater 2016) e la sua conseguente de-legittimazione nella sfera pubblica (Plehwe 2015); la polarizzazione delle strategie discorsive esperte (Almiron 2017) tese alla formazione di veri e propri gruppi di pressione (*advocacy coalitions*).

³ Tuttavia, anche qui il dibattito in merito a una sua esclusiva connotazione di destra è aperto. Si veda, a titolo esemplificativo A. Somma (2018).

In estrema sintesi, i TT risultano centrali per spiegare l'emergere, il diffondersi e il consolidarsi di idee egemoniche, dal momento che essi forniscono rappresentazioni cognitive, normative e operative cruciali per legittimare l'azione pubblica e produrre consenso, creando al contempo un diffuso senso comune. L'efficacia di queste rappresentazioni si fonda – in accordo con le logiche che guidano i processi di depoliticizzazione di tipo discorsivo (Flinders e Buller 2006) – sulla capacità di proporre decisioni e opinioni politiche come rappresentazioni neutrali e necessarie, in quanto supportate da evidenze scientifiche e dati numerici, fornendo così soluzioni semplici e apparentemente aproblematiche per realtà complesse. La componente ideologica è fortemente presente, ma viene perlopiù negata dagli attori coinvolti. Ciò ha come conseguenza anche la depoliticizzazione delle pratiche di advocacy, che viene sempre più frequentemente espressa attraverso processi e discorsi *top-down*, caratterizzati dalla sovrapposizione tra rimandi a un sapere scientifico e oggettivo da una parte e appelli al senso comune dall'altra.

Questa dialettica ambivalente, caratteristica delle pratiche di advocacy depoliticizzate attraverso l'expertise, è di particolare interesse nell'analizzare le rappresentazioni discorsive relative alla crisi pandemica. Se la crisi dei rifugiati ha reso evidente la sempre maggiore rilevanza che questioni identitarie e socioculturali assumono nella definizione dei problemi politici (Brubaker 2009), la pandemia ha portato la scienza al centro del dibattito pubblico, mettendo a nudo la frammentarietà dei processi di costruzione della conoscenza (Tipaldo 2019) e la problematica la relazione che intercorre tra politica, scienza, expertise e senso comune nella definizione e nella risposta a suddetti problemi (Affuso *et al.* 2020). Nel drammatico scenario della pandemia è interessante osservare, da una parte, eventuali slittamenti nel posizionamento di Gefira in merito al rapporto tra expertise e senso comune e, dall'altra, la sua maggiore o minore capacità di mantenere al centro dei propri discorsi rappresentazioni politiche ben consolidate. In altre parole, il contributo si pone l'obiettivo di comprendere le modalità in cui l'organizzazione veicola messaggi politici e riesce a influenzare i discorsi di riferimento per l'azione pubblica. È importante evidenziare che questo TT è certamente un attore residuale all'interno degli ampi processi delineati in questa breve introduzione. Tuttavia, proprio questa sua marginalità lo rende capace di occupare uno spazio interstiziale, dove trovano ampio spazio sperimentazioni e strategie inedite. Ciò rende l'organizzazione di particolare interesse sociologico e contribuisce ad approfondire la nostra conoscenza del ruolo che le

organizzazioni non partitiche giocano nel successo della destra radicale. Un tema che, stando alle parole di J. Rydgren, curatore del *The Oxford Handbook Of The Radical Right* (2018), finora non ha trovato spazio sufficiente nella letteratura accademica di settore.

9.1. Il Think Tank Gefira

Nelle parole di Lorenzo Bagnoli, giornalista di IRPI Media:

«Gefira nasce nel 1987 per opera di Franck Biancheri⁴, deceduto nel 2012, e di Bart Kruitwagen. Quest'ultimo è l'attuale presidente dell'organizzazione che, insieme a Tako Dankers, ha dato una svolta inattesa e radicale all'orientamento politico del gruppo, tanto che Gefira è stata espulsa dall'Association des Amis de Franck Biancheri, e diffidata dall'usarne l'eredità politica da parte della famiglia.»

Il TT acquisisce una certa notorietà nel novembre 2016, quando pubblica la notizia inedita relativa alla collusione tra le organizzazioni non governative (ONG) che svolgono attività di ricerca e soccorso (*Search And Rescue* – SAR) nel Mediterraneo Centrale e i trafficanti di esseri umani⁵. Queste denunce sono basate non solo su ricerche proprie, ma anche sull'accesso a report confidenziali di Frontex⁶, l'agenzia europea della guardia costiera e di frontiera dell'Unione Europea. In pochi giorni la circolazione di questo discorso, mai validato da nessuna istituzione giudiziaria (Camilli 2019), si espande a macchia d'olio. Fondamentale è il ruolo giocato da alcuni articoli, poi smentiti, apparsi sul *Financial Times* (Robinson 2016a; 2016b) e da due interrogazioni all'Europarlamento⁷ avanzate dalla coalizione di destra Europa delle Nazioni e della Libertà (ENL). Nel giro di pochi mesi la notizia si diffonde in Italia e in Europa. Oltre a Gefira, all'interno di questo circuito di disseminazione troviamo: media conservatori italiani e internazionali (Libero, Il Giornale, The Telegraph); altri TT (in Italia il Centro Stu-

⁴ Franck Biancheri è stato attivista e politico francese, precursore dei movimenti europeisti e ispiratore del programma *Erasmus*.

⁵ Tra molti articoli si veda: <https://gefira.org/en/2016/12/04/ngos-are-smuggling-immigrants-into-europe-on-an-industrial-scale/>

⁶ https://blamingtherescuers.org/assets/annexes/12.Frontex_Report_NGOs_in_Central_Med.pdf

⁷ Lorenzo Fontana (12/12/2016), *Ruolo delle ONG nel salvataggio dei migranti*; Christine Arnautu (19/12/2016), *Frontex: NGOs complicit with traffickers?*.

di Machiavelli e Analisi Difesa); media e attivisti dell'estrema destra internazionale (Breitbart, Daily Stormer e Vox News) e italiana (Francesca Totalo); leader politici afferenti a diversi schieramenti non solo alla destra radicale. È di Luigi Di Maio, infatti, la paternità della celebre espressione che definisce le ONG che compiono operazioni SAR (SAR ONG) come «taxi del mare». Particolarmente interessante è la figura di Luca Donadel, che nel marzo 2017 pubblica su diversi social media un video che raggiungerà milioni di visualizzazioni⁸, in cui si presenta come un giovane ricercatore indipendente e propone come proprie quelle stesse ricerche diffuse da Gefira pochi mesi prima. Il video viene mandato in onda in prima serata dal programma TV *Striscia La Notizia*, raggiungendo così uno *share* di audience estremamente ampio.

Dalla mappatura dei circuiti di diffusione e disseminazione di questo discorso emerge un panorama composito e frammentario, in cui si intrecciano attori e obiettivi molto diversi tra loro. In sintesi, l'idea che l'operato delle SAR ONG sia poco trasparente, se non addirittura criminale, si diffonde all'interno di circoli sociali molto diversi. I media mainstream giocano un ruolo importante nel contestualizzare le migrazioni internazionali in un modo che favorisce il diffondersi di rappresentazioni identitarie e sovraniste (Ellinas 2018). Gefira si colloca all'interno di questo panorama comportandosi come un "advocacy tank" (Weaver 1989), il cui obiettivo non è fornire raccomandazioni di policy ma contribuire attivamente alla produzione di immaginari politici. Col tempo, questi entrano a pieno titolo nei discorsi di senso comune sulle migrazioni forzate verso l'Europa, arrivando ad avere un forte impatto nella definizione dell'agenda politica in materia. Le decisioni dei governi europei si orientano verso una sempre maggiore criminalizzazione della attività di solidarietà delle SAR ONG, una tendenza che in Italia si esplicita proprio nel 2016 con il *Codice di condotta per le ONG impegnate nel salvataggio dei migranti in mare*, varato dall'allora Ministro degli Interni Marco Minniti⁹.

9.2. Discourse Analysis

Questa ricerca si concentra sullo studio del discorso, termine con cui si intende – per usare la celebre espressione di T. A. van Dijk – «un

⁸ https://www.youtube.com/watch?v=dP4rYgJKo_w

⁹ In seguito assume caratteri sempre più espliciti con la cosiddetta "politica dei porti chiusi" attuata informalmente dal Ministro degli Interni M. Salvini, formalizzata nel D. L. 53/2019, il così detto "Decreto sicurezza bis".

testo nel suo contesto» (1990: 164). Seguendo la definizione di Wodak e Krzyzanowski (2008), la *Discourse Analysis* (DA) ci fornisce un quadro analitico e metodologico orientato allo studio delle caratteristiche interne a un testo, ovvero struttura, stile, tematiche affrontate e analisi del significato (dimensione testuale e semantica), ai rimandi esistenti tra testi diversi (dimensione inter-testuale) e alla loro dimensione contestuale (per esempio: modalità di realizzazione; caratteristiche e obiettivi di chi realizza, trasmette e riceve il discorso; associazione con forme di comunicazione non verbale; valori istituzionali e organizzativi che rendono possibili determinati discorsi; caratteristiche della comunità epistemica di riferimento, ecc.). In sintesi, la cifra caratteristica della DA è la capacità di prendere in considerazione tutti quegli elementi extra-testuali, come per esempio l'intenzionalità e l'accettabilità, che ci aiutano a considerare il discorso come una forma di interazione sociale e politica, con specifiche funzioni ed effetti. Dato lo specifico oggetto di ricerca, ci ispireremo anche alla prospettiva della *Critical Discourse Analysis*, la quale si pone come obiettivo dare conto delle modalità attraverso cui le ideologie vengono espresse in un dato discorso (van Dijk 2018) e identificare strategie discorsive problematiche, evidenziando eventuali relazioni opache che intercorrono tra linguaggio e strutture sociali (Reisigl 2008). Questo sguardo processuale, attento al contesto e alle finalità pratiche dell'azione discorsiva ci permette di osservare le molteplici forme di interdipendenza che uniscono la politica e l'expertise nei discorsi del TT Gefira. L'analisi che segue si concentra su circa trenta articoli ad accesso libero presenti sul sito internet dell'organizzazione, venti risalenti al biennio 2016-2017 e dieci pubblicati nel 2020. A partire dai testi che hanno come oggetto le migrazioni internazionali e la crisi pandemica, è stato ritenuto utile estrapolare una terza categoria analitica che fa riferimento all'autoritarismo popolare. L'analisi, seppur brevemente, tiene conto delle tematiche proposte, dei significati veicolati e delle procedure di produzione e validazione della conoscenza.

9.3. Analisi

9.3.1. Discorsi sulle migrazioni

La prima rappresentazione sulle migrazioni fa riferimento all'impatto che questo fenomeno ha sulle società europee, che Gefira raffigura attraverso un immaginario di rischio e pericolosità ricollegabile

ai concetti di devianza e criminalità¹⁰. Nel migliore dei casi i migranti sono «parassiti» del welfare europeo, nel peggiore pericolosi criminali, così l'immigrazione presenta enormi costi materiali e immateriali per le società ospitanti. Inoltre, come abbiamo già visto, anche gli attori umanitari entrano a far parte di questa narrazione:

«Le organizzazioni umanitarie sono una componente essenziale del traffico di esseri umani verso l'Europa. [...] Queste attività non possono essere classificate come genuine operazioni di salvataggio. Le ONG sono parte del network del traffico di esseri umani, e uno si domanda se non siano esse stesse organizzazioni criminali. A prescindere dalle motivazioni, i loro comportamenti sono illegali.»¹¹

La seconda rappresentazione fa riferimento alla critica radicale al multiculturalismo¹². Questa posizione si fonda sull'idea che l'immigrazione costituisca una forte minaccia alla coesione sociale e alla sicurezza nazionale degli Stati occidentali, non solo in quanto causa di aumento della criminalità, malcontento e instabilità nelle società di accoglienza, ma anche in nome della necessità di difendere le identità etniche autoctone. Gefira afferma esplicitamente che: «mischiare le razze è un controsenso»¹³ e sposa la teoria della "grande sostituzione etnica", citando autori controversi come J. R. G. Camus¹⁴ e F. K. Koneczny:

«L'afflusso di immigrati è la morte del Vecchio Continente. L'Unione Europea, in quanto miscela di civiltà latina, bizantina ed ebraica è attualmente esposta all'assalto arabo e non ha possibilità di sopravvivere, almeno questo è ciò che possiamo imparare dal lavoro di Feliks Koneczny.»¹⁵

¹⁰ <https://gefira.org/en/2017/09/26/the-economist-sending-1-2-billion-unskilled-africans-to-europe-will-increase-world-gdp/>; <https://gefira.org/en/2018/10/16/sweden-escalation-of-crime-caused-by-the-increase-in-the-number-of-immigrants/>

¹¹ <https://gefira.org/en/2016/11/15/caught-in-the-act-ngos-deal-in-migrant-smuggling/#more-14995>. Qui, e in tutte le seguenti citazioni da lavori in lingua inglese, la traduzione è della scrivente.

¹² <https://gefira.org/en/2018/11/05/the-italian-people-must-understand-that-their-country-is-at-war/>; <https://gefira.org/en/2017/10/23/italian-migration-crisis-the-big-picture/>

¹³ <https://gefira.org/en/2018/09/21/the-myth-of-the-beneficial-influence-of-immigration/>

¹⁴ <https://gefira.org/en/2017/11/30/paris-the-capital-of-west-and-central-africa-or-what-do-the-eurozone-taxpayers-for/>

¹⁵ <https://gefira.org/en/2017/11/21/feliks-konecznys-theory-of-civilization-and-the-collapse-of-europe/>

Il TT usa inoltre uno specifico software, *Cerberus 2.0*, per calcolare trend demografici che predicono gli effetti combinati di denatalità e immigrazione¹⁶. La difesa delle proprie origini e tradizioni si fonda su due idee centrali: da una parte quella che i musulmani intendono imporre in Europa il loro modello sociale per rimodulare le nostre società a loro immagine¹⁷, dall'altra quella che i popoli europei vadano considerati come «popoli indigeni» i cui diritti umani e culturali sono continuamente violati al punto da metterne a rischio la sopravvivenza¹⁸.

Nella produzione di questi discorsi, riportati qui molto sinteticamente, si nota l'abbondante uso di dati numerici che permettono al TT di convalidare le proprie tesi e di presentarle come evidenze fattuali, se non scientifiche, piuttosto che come posizioni politiche. Questi dati però risultano spesso viziosamente imprecisi e parziali. In generale, insieme al focus altamente selettivo dell'analisi e alla quasi totale decontestualizzazione dei dati, possiamo osservare anche un basso livello di rigorosità nei procedimenti scientifici, identificabili nella mancanza di definizioni per i concetti e i fenomeni studiati, nell'assenza di fonti, o nell'utilizzo di fonti di dubbia qualità. Per esempio, in un'intervista di D. Moscardi ad A. Bono, Gefira afferma che: «nel 2016 dei 181.000 migranti sbarcati sulle coste italiane meno di 5.000 sono stati riconosciuti come rifugiati»¹⁹. Questo dato non è errato, ma carente della pur minima contestualizzazione ed estremamente selettivo nei fattori presi in considerazione. Per capirlo è sufficiente leggere i dati del Ministero degli Interni²⁰. Di queste 181.000 persone 123.600 vengono canalizzate all'interno del sistema di accoglienza e non tutte le loro domande di asilo sono vagliate nell'arco del 2016, i casi effettivamente esaminati sono infatti 91.102. Inoltre, le leggi italiane non prevedono solo l'asilo politico, ma anche altre forme di protezione a tutela decrescente. Dunque le Commissioni territoriali, pur avendo effettivamente concesso circa 5.000 permessi per asilo politico, hanno concesso un totale di 36.660 permessi di soggiorno tra asilo poli-

¹⁶ <https://gefira.org/en/2018/01/18/the-incredibly-shrinking-italian-population-by-2080-italians-will-be-a-minority-in-their-own-country/>

¹⁷ <https://gefira.org/en/2018/02/07/will-france-be-the-first-european-country-with-a-muslim-president/>

¹⁸ <https://gefira.org/en/2017/12/08/what-if-the-un-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples-counted-for-indigenous-europeans/>

¹⁹ <https://gefira.org/en/2017/10/04/no-future-for-africans-in-europe/>

²⁰ http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo_dati_2015_2016_0.pdf

tico, protezione sussidiaria e umanitaria. Il che significa che circa il 40% delle domande prese in esame nel 2016 sono state accolte²¹.

9.3.2. Discorsi sulla pandemia

Nell'osservare il posizionamento discorsivo di Gefira sulla crisi pandemica, il primo elemento di interesse è la scarsa attenzione che il TT dedica a questo tema. Gli articoli sono pochi e complessivamente emerge una narrazione disomogenea e talvolta contraddittoria, ben diversa dal consolidato e monolitico discorso sulle migrazioni. Tuttavia, è possibile rintracciare alcune rappresentazioni discorsive ricorrenti, la più immediata da decifrare è inerente al tentativo di ridimensionare la portata della crisi sanitaria. Abbondano infatti riferimenti a una «normale influenza», l'utilizzo di espressioni come «la cosiddetta pandemia», «isteria di massa», ecc. Gefira dà spazio alla promozione di una Commissione di inchiesta extraparlamentare sul Coronavirus²² (ACU), iniziativa portata avanti da un gruppo di esperti e scienziati tedeschi e austriaci²³, la quale sostiene che le misure contro il Covid-19, vaccino incluso, siano eccessive e costituiscano un danno maggiore della pandemia stessa. È interessante notare che nella conferenza iniziale, tradotta in più lingue e disponibile online, molti di questi esperti si presentano come normali cittadini e padri di famiglia. Osserviamo quindi un primo cambiamento nell'utilizzo da parte del TT di evidenze di tipo numerico e scientifico, comportamento caratterizzato da un progressivo sbilanciamento a favore di conoscenze derivanti dal senso comune:

«[...] Assegnato un numero mistico-scientifico di un punteggio meno uno, si incute la paura nei cuori di milioni di persone e le si costringe a correre come orologi: obbedienti, arrendevoli e compiacenti.»²⁴

Nonostante le accuse mosse ai governi nazionali di utilizzo decontestualizzato ed «elitario» dei dati scientifici, Gefira stessa continua a utilizzare dati numerici in modo strumentale e pubblica ricerche dove le sue tesi sono sostenute da statistiche e formule di dubbia validità. Un esempio significativo di questi procedimenti è un articolo che si

²¹ A questo dato andrebbero aggiunti i ricorsi accolti dai tribunali.

²² <https://gefira.org/en/2020/07/07/citizens-recoiling/>

²³ <https://acu2020.org/international/>

²⁴ <https://gefira.org/en/2020/04/28/nature-has-been-given-respite/>

pone l'obiettivo di calcolare il costo economico del *lockdown* nei Paesi Bassi e compararlo al valore economico degli anni di vita persi senza l'implementazione di questa misura. Il principio seguito è quello che, per valutare il costo della pandemia in termini di vite umane, «è necessario guardare alle cose come un distaccato commercialista», rassegnandosi a utilizzare «sia dati precisi che stime approssimate» per completare queste «semplici formule aritmetiche». Il TT conclude che: «[g]iudicando a partire dai numeri, possiamo ritenere che il *lockdown* finirà per uccidere più persone di quelle che salverà»²⁵.

Nel complesso, l'organizzazione non si definisce mai come negazionista né sposa le più fantasiose teorie cospiratorie²⁶, ma mantiene un atteggiamento scettico e fortemente critico verso le misure di contrasto alla diffusione del virus messe in atto dai governi nazionali. Questa posizione è motivata sia dal riferimento a questioni sociali, come per esempio i malati gravi che faticano ad avere accesso alle cure o gli anziani in isolamento forzato nelle case di riposo²⁷, sia dalla necessità di ridurre il danno economico causato dal Covid-19²⁸.

Strettamente intrecciata alla prima rappresentazione, ovvero sminuire la portata della pandemia in termini di salute pubblica, si colloca la seconda, quella legata all'inasprimento delle forme di controllo e sorveglianza sociale. L'idea di fondo è che le misure di contrasto alla pandemia nascondano propositi e interessi di natura economica, ma soprattutto di repressione del dissenso, diversi rispetto a quelli dichiarati. L'obiettivo dei governi e delle élite sarebbe quello di installare un clima di terrore, servendosi strumentalmente del virus per limitare i diritti fondamentali e la libera espressione:

«Atomizzare la società in quanto terreno fertile per l'opposizione, le rivolte popolari, le insurrezioni e i *riots*, dire alle persone di evitarsi a vicenda e aspettarsi che seguano volentieri ordini bizzarri [...] ciò è possibile solo se le convinci che è per il loro bene [...]. Quindi le fotografie con i camion carichi di bare, quindi le storie dell'orrore che dipingono scene dantesche nei reparti di terapia intensiva. L'obiettivo giustifica i mezzi»²⁹.

²⁵ <https://gefira.org/en/2020/04/17/what-is-a-lifes-worth/>

²⁶ Per esempio, che il Covid-19 sia conseguenza dalla costruzione della rete 5G.

²⁷ <https://gefira.org/en/2020/04/28/nature-has-been-given-respite/>

²⁸ <https://gefira.org/en/2020/03/28/social-upheaval-and-mass-bankruptcies-are-coming-cash-and-gold-reign-supreme/>

²⁹ <https://gefira.org/en/2020/04/30/social-distancing/>

Nell'unico articolo di approfondimento sul caso italiano, un autore esterno anonimo avanza un azzardato paragone tra la pandemia e *Mani Pulite*³⁰, definendo entrambi gli eventi come «armi di distrazione di massa» e dichiarando che: «il peggior virus per l'Italia non è il Covid-19 ma la sua stessa permanente e dilagante amnesia»³¹. Mentre negli anni '90 questa operazione era finalizzata a una ristrutturazione dell'economia a danno delle classi medie, con la pandemia la posta in gioco è ben maggiore. In ultima analisi, si tratterebbe del tentativo da parte del governo di aumentare il «controllo sulla mente delle persone» e sulla vita pubblica nel suo insieme. Nelle rappresentazioni di Gefira, il distanziamento sociale serve a neutralizzare la crescente insoddisfazione dei cittadini nei confronti dei governi e rappresenta un estremo tentativo delle élite di impedire lo scoppiare di una guerra civile, conseguenza inevitabile della presenza di importanti minoranze etniche sui territori europei³².

Il TT si sposta velocemente da una critica incentrata sul controllo sociale a discorsi imbevuti da rappresentazioni nazionaliste ed estremiste. Emerge con chiarezza il carattere politico del TT, che abbandona presupposti e argomentazioni scientifiche per sposare un atteggiamento esplicito di advocacy in favore di posizioni politiche identitarie. In linea con le ideologie sovraniste, una critica mirata viene mossa ai processi della globalizzazione³³, in particolare a tutte le organizzazioni internazionali che sottraggono potere alle autorità nazionali, siano esse grandi imprese, istituzioni finanziarie, organizzazioni sovranazionali o non governative. La critica anti-europeista³⁴ viene espressa con forza, sia nel decretare il fallimento delle istituzioni europee nel sostenere i Paesi membri, che nello smascherare l'ipocrisia delle sue politiche di ingresso alle frontiere. Secondo Gefira, il parere favorevole della UE alla chiusura dei confini nel 2020 è uno tra i tanti paradossi portati a galla dalla pandemia, che svela il fariseismo, altrimenti detto buonismo, delle istituzioni e delle società che amano definirsi come multiculturali ma, con la crisi pandemica, hanno finalmente abbandonato

³⁰ Indagini condotte nel corso degli anni '90 del 1900 in merito alla collusione tra classe politica e imprenditoriale in Italia.

³¹ <https://gefira.org/en/2020/05/04/an-open-letter-to-daniel-stelter/>

³² <https://gefira.org/en/2020/03/21/we-will-not-recognize-the-world-of-tomorrow/>

³³ <https://gefira.org/en/2020/04/30/who-is-behind-the-who/>

³⁴ <https://gefira.org/en/2020/04/25/the-pandemonium-of-fear-caused-by-a-virus/>

un «finto e ingenuo internazionalismo umanitario». In sostanza, rivendica la legittimità di un campanilismo gerarchico, riassumibile nella sequenza «famiglia, villaggio, nazione, miei simili» e arriva a giustificare il razzismo contro gli asiatici espresso con particolare veemenza agli albori della pandemia:

«la paura della morte ha mostrato che le persone sono xenofobiche e consapevoli della propria razza [...]. In Italia e negli USA la gente ha iniziato a evitare i cittadini o i visitatori cinesi. Un comportamento naturale, se consideriamo che la pandemia è iniziata e si è diffusa dalla Cina. Questo però è stato un guanto di sfida lanciato contro i politici e agli attivisti sociali che continuano a fare mostra di ostinato buonismo [...]. Il primo di febbraio Firenze, in Italia, ha celebrato il giorno dell'«abbraccio a un cinese». E ancora ci chiediamo perché il numero di morti in Italia ha superato quello di Wuhan?»³⁵

Dall'analisi dei testi risulta ulteriormente accentuato il carattere estremista e potenzialmente eversivo delle posizioni di Gefira: ciò può essere analizzato facendo riferimento ai mutamenti intercorsi nelle alleanze discorsive e strategiche tra vari attori e schieramenti politici durante la pandemia. Nei primi mesi, si è creato un forte senso di unità nazionale e vicinanza emotiva tra la cittadinanza dei diversi Paesi, maggioranze e opposizioni parlamentari hanno in più occasioni trovato modo di convergere, almeno parzialmente, sul contrasto al virus. Ciò è particolarmente vero per l'Italia, dove è stato formato un governo di unità nazionale a guida M. Draghi a cui hanno aderito tutti i partiti della destra, con Fratelli d'Italia come unica eccezione. Inoltre, il pacchetto di aiuti stanziato dall'Unione Europea ai Paesi in maggiore difficoltà, tra cui l'Italia, ha reso più difficile per alcuni leader politici avanzare critiche radicali a queste istituzioni. Allo stesso modo, anche i media tradizionali inizialmente si sono fatti portavoce delle esigenze comunicative istituzionali e, solo in un secondo momento, hanno contribuito essi stessi alla polarizzazione delle opinioni (Affuso *et al.* 2020). A mio avviso, ciò ha determinato una temporanea e strategica presa di distanza da parte della destra partitica dalle posizioni più estreme. Nel caso di Gefira questo ha portato a un'ulteriore radicalizzazione che può essere interpretata come conseguenza dell'isolamento politico, ma anche come una strategia funzionale a “mantenere vivo”

³⁵ <https://gefira.org/en/2020/03/25/high-blown-ideas-put-to-an-acid-test/>

un bagaglio di rappresentazioni legate alle migrazioni internazionali e alle identità etnico-nazionali, di cui le destre identitarie e sovraniste più moderate possono servirsi al momento opportuno.

9.3.3. Rappresentazioni discorsive e populismo autoritario

Un ultimo approfondimento riguarda la relazione tra i discorsi precedentemente analizzati e alcune rappresentazioni di carattere più astratto afferenti al fenomeno del cosiddetto populismo autoritario. Le rappresentazioni di Gefira sono caratterizzate dal lessico militarista e da una forte contrapposizione tra noi e loro, e abbiamo già visto come questi processi di costruzione dell'alterità vengano messi in atto. In termini affermativi invece, il TT identifica un noi da difendere, facendo appello in primo luogo alle classi medie (occidentali) contrapposte alle élite globalizzate e, in secondo luogo, facendo largo uso di rappresentazioni tradizionaliste³⁶ che difendono le identità locali, i legami di sangue e di origine e rivendicano la superiorità socio-culturale e morale dei Paesi occidentali. Il risultato è una narrazione articolata e tutto sommato coerente, resa credibile da strategie come quelle descritte nella sezione 9.3.1., ma anche dall'utilizzo delle evidenze così prodotte come prove a supporto di tesi dal carattere molto più generale. In questo modo il TT riesce a creare un effetto di risonanza tra diverse idee semplificate e semplificanti, che si rafforzano le une con le altre attraverso continui rimandi ad altri discorsi, propri o comunque prodotti all'interno della comunità epistemica di riferimento.

Un'altra importante rappresentazione concerne la delegittimazione della critica. Con toni talvolta persecutori, Gefira porta avanti in modo sistematico questa strategia discorsiva, non attraverso rigorose argomentazioni dialettiche, siano esse di tipo scientifico o politico, ma accusando gli attori politici e i media mainstream di estrometterli dal dibattito pubblico. Il TT dichiara più volte di essere ingiustamente accusato di formulare *fake news* e afferma che chi va oltre le narrazioni ufficiali viene subito etichettato come aderente a una qualche teoria cospiratoria. Il volersi schermire da questa accusa risulta rivelatore e a tratti quasi grottesco. Gli esempi sono molti: le accuse contro le politiche antidiscriminatorie di Bruxelles che ledono il diritto d'opinione³⁷;

³⁶ <https://gefira.org/en/2020/11/27/the-downfall-of-a-tradition-black-pete-zwarte-piet/>

³⁷ <https://gefira.org/en/2016/12/03/brussels-fears-free-speech/>

la crisi pandemica come una costruzione sociale per mettere a tacere il dissenso; la stampa italiana che: «vede fascisti dappertutto»³⁸; le ideologie progressiste liquidate come strumenti in mano alle élite economiche «globaliste».

Da questi discorsi emerge un indefinito e monolitico cittadino medio schiacciato dalle élite globali e dalle pressioni esercitate dalle classi subalterne, che sono quelle migranti e quelle dei Paesi in via di sviluppo. A questo proposito è interessante leggere un estratto di un articolo in cui Gefira si erge in difesa di un populismo a sua detta centrista e moderato:

«non è una sorpresa che il messaggio all'ordine del giorno sia "rendi la classe media occidentale di nuovo grande". Accadrà? No, se guardiamo alle reazioni dell'élite liberale, che si agita con rabbia contro le *fake news* e la "post-verità" e le usa come scusa per reprimere il dissenso con la censura. [...] [Le élite] non si preoccupano della classe media occidentale, il mondo è ai loro piedi³⁹. Non dimostrano lealtà verso i propri Paesi, spesso hanno la doppia cittadinanza e sono sposati a livello transnazionale. A loro non importa aver giurato sulle Costituzioni o su Dio di servire la nazione. [...] Affinché la democrazia sopravviva, i vincitori della rivoluzione dovrebbero fare ciò che le élite oggi si rifiutano di fare: salvare la classe media. Altrimenti vincerà l'oligarchia o la tirannia dei poveri⁴⁰.»

Gefira è capace di delineare un'identità ambigualmente coesa, i cui confini sono però molto incerti e fortemente individualisti. In termini generali, la libertà rivendicata dal soggetto sovranista è sempre "attiva" e incentrata sul sé, definita in termini perlopiù economici ed esclusivo privilegio della maggioranza. Una "libertà onnipotente" (Dominijanni 2020) da difendere attraverso l'autorità e la securizzazione economica e identitaria dello Stato nazionale. Come la stessa studiosa afferma, la postura sovranista sulla pandemia, con il suo miscuglio di domande di aiuto statale e di apertura delle attività economiche, diritto alla mobilità (e al turismo) solo per alcuni, negazionismo *no-mask* e migranti forzati tacciati come untori, illustra perfettamente questa solo

³⁸ <https://gefira.org/en/2017/12/12/all-of-a-sudden-fascists-are-everywhere-in-italy/>

³⁹ Il testo recita: «the world is their ostrich», ossia «il mondo è il loro struzzo». Si tratta con ogni evidenza di un errore, l'espressione inglese (che io mi sono presa la libertà di sostituire in traduzione) dovrebbe invece essere «the world is their oyster», letteralmente «il mondo è la loro ostrica».

⁴⁰ <https://gefira.org/en/2017/09/23/the-collapse-of-the-western-middle-class-points-towards-the-end-of-political-centrism-whats-the-future-for-democracy/>

apparente contraddizione. Allo stesso modo, nei discorsi di Gefira la volontà di controllare e reprimere i flussi migratori si accompagna alla critica contro il carattere autoritario e repressivo dell'azione pubblica nel contrasto al Covid-19. In conclusione, emerge un peculiare ideale di libertà che dà forma a un autoritarismo e a un desiderio di controllo e disciplina "a geometria variabile", ovvero indirizzato solo verso i soggetti più deboli e determinato dalla convenienza politica.

9.4. Conclusioni

Una prima importante riflessione conclusiva riguarda la sovrapposizione tra sapere esperto, politica e senso comune che emerge dai discorsi di Gefira. Il discorso sulle migrazioni cerca di rendere invisibile la propria componente ideologica e politica attraverso l'utilizzo di dati numerici e tecnicismi, ciò determina una forte politicizzazione dell'expertise a cui si accompagna una parziale depoliticizzazione delle attività di advocacy. Questo processo viene fortemente ridimensionato nei discorsi sulla pandemia, in cui emerge il carattere esplicitamente politico delle posizioni espresse, con una netta diminuzione del peso attribuito all'expertise e ai dati numerici. Una strategia trasversale a entrambe le crisi rimane quella di presentare versioni differenti dello stesso discorso. Come nel 2016 lo scoop sulla collusione tra trafficanti e organizzazioni umanitarie è divulgato sia da Gefira, un affidabile TT, che da L. Donadel, un sedicente studente alle prime armi, così nel 2020 le opinioni di Gefira vengono supportate dalle tesi presentate da una Commissione d'inchiesta a cui partecipano diversi medici, che si presentano però sdogliandosi del loro titolo di esperti. In breve, la dialettica "esperti versus normali cittadini" viene continuamente ribaltata, e l'uno o l'altro approccio viene strumentalmente preferito in base alle esigenze del momento. In ogni circostanza, l'intenzione del TT è sempre quella di presentarsi come portatore di un sapere neutrale: o perché basato su evidenze scientifiche, quindi teoricamente avulse dai conflitti e dalla pluralità di opinioni che caratterizzano il dibattito politico, o perché espressione del popolo autentico, delle sue tradizioni e del suo buon senso. Molto probabilmente queste scelte segnalano un generale cambiamento nelle strategie editoriali di Gefira, ma la progressiva negazione dello status di detentori di sapere esperto, precedentemente costruito, proprio durante la pandemia difficilmente può essere una coincidenza. Infatti, questa crisi ha visto un grande protagonismo della scienza nel dibattito mediatico,

dove è andata in scena pubblicamente la dialettica interna e l'eterogeneità di posizioni tipiche della "scienza in costruzione" (Affuso *et al.* 2020). Ciò ha contribuito a disorientare il pubblico e ha fatto sì che la scienza perdesse improvvisamente i suoi connotati di neutralità, rendendo più scivoloso e meno vantaggioso per Gefira fare appello a essa.

Questo ci porta a riflettere sull'attività di advocacy che il TT svolge in favore delle destre sovraniste e identitarie moderate. Nel caso delle migrazioni appare evidente il sempre maggiore allineamento dei partiti politici alle istanze della destra estrema⁴¹, una narrazione che è oramai entrata a pieno titolo nel dibattito pubblico e nel senso comune. È più difficile avanzare considerazioni simili in merito all'impatto che i discorsi della destra identitaria, e di Gefira in particolare, stanno avendo sulla governance della pandemia. In questo contesto, che sta dando vita a forme di azione pubbliche ibride e inattese, osserviamo il posizionamento incerto, fluttuante e a tratti contraddittorio di molti attori, che faticano a trovare una propria posizione organica all'interno di questo mutato panorama. La scelta di Gefira di esplicitare in modo sempre più consistente il carattere politico dei suoi discorsi può essere spiegata facendo riferimento al più generale screditamento della scienza come fonte neutrale ed efficace di decisione, ma anche alla necessità di mantenere vive determinate rappresentazioni e di ri-politicizzare le proprie forme di advocacy in un campo di battaglia così aperto e di difficile definizione. In sostanza, la pandemia ha determinato alcuni slittamenti importanti nelle modalità di espressione e validazione della conoscenza, ma non ha incrinato il ruolo di primo piano attribuito dal TT alla difesa delle identità etnico-nazionali europee. Possiamo quindi affermare che le rappresentazioni discorsive dell'identitarismo forniscono non soltanto modelli normativi e valoriali, ma anche rappresentazioni cognitive e specifiche strategie per l'azione che, con alcuni adattamenti, Gefira ha in larga misura replicato da una crisi all'altra.

Dal momento che le narrazioni sovraniste e identitarie hanno prodotto un discorso egemonico, tanto pericoloso quanto efficace, sulle migrazioni, la decisione di avvalersi di questo discorso per interpretare la crisi pandemica, invece che consolidarne uno nuovo, può rappresentare una strategia vincente soprattutto sul lungo periodo. In altre parole, la ri-poli-

⁴¹ Anche se esula gli obiettivi del testo, è bene tenere a mente la complessità interna delle nuove destre, fatto che rende difficile definire e circoscrivere i suoi rapporti con il neofascismo.

ticizzazione del sapere esperto della destra estrema e radicale avviene in concomitanza alla parziale marginalizzazione di questi discorsi nella sfera pubblica e potrebbe essere funzionale alla sua sopravvivenza una volta superata la fase più acuta della crisi. Non è ancora possibile determinare se lo slittamento discorsivo – che parte dalla critica alle azioni intraprese per contrastare il Covid-19 e arriva a sostenere la necessità che le comunità nazionali si ritraggano all'interno dei propri confini e l'illegittimità delle istituzioni democratiche – entrerà a pieno titolo nel senso comune delle nostre società e avrà la stessa fortuna di quello che ha visto la progressiva criminalizzazione delle SAR ONG. Tuttavia, è utile riflettere sul fatto che discorsi come quelli promossi da Gefira possano trovare nella crisi pandemica, e nelle sue conseguenze di medio periodo, una buona finestra di opportunità per attrarre consenso e influenzare le scelte dei decisori politici. Come discusso da M. D'Agostino e F. Raniolo in questo stesso volume (cfr. il capitolo 7), possiamo trovare avvisaglie di questa preoccupante prospettiva proprio nelle forme di azione pubblica per la governance dei richiedenti asilo adottate dai Paesi UE, e dall'Italia⁴², durante la pandemia.

Bibliografia

- AFFUSO O., Agodi M. C. e Ceravolo F. A. (2020), Scienza, expertise e senso comune: dimensioni simboliche e sociomateriali della pandemia, *Sociologia Italiana*, 16: 57-68.
- ALMIRON N. (2017), Favoring the Elites: Think Tanks and Discourse Coalitions, *International Journal of Communication*, 11: 4350-4369.
- BRUBAKER R. (2009), Ethnicity, Race and Nationalism, *The Annual Review of Sociology*, 35: 21-42.
- BRUBAKER R. (2017), Between nationalism and civilizationism: the European populist moment in comparative perspective. *Ethnic and Racial Studies*, 40(8): 1191-1226.
- CAMILLI A. (2019), *La Legge del Mare*, Milano: Rizzoli.
- CASELLI D. (2020), *Gli esperti. Come studiarli e perché*, Bologna: Il Mulino.
- DOMINIJANNI I. (2020), La Trappola Sovranista, *Parole-chiave*, 3(1): 11-28.
- ELLINAS A. A. (2018), Media and the Radical Right, in Rydgren J. (a cura di), *The Oxford Handbook of The Radical Right*. New York: Oxford University Press.
- FISHER F. (2009), *Democracy and Expertise. Reorienting Policy Inquiry*, Oxford: Oxford University Press.

⁴² A cui si aggiunge, proprio mentre scrivo, la pesante condanna in primo grado nei confronti di Mimmo Lucano, Sindaco di Riace e simbolo di un modello alternativo di accoglienza ai migranti.

- FLINDERS M., Buller J. (2006), Depoliticisation: Principles, tactics and tools, *British Politics*, 1(3): 1-26.
- FLORES M. (2020), Nazionalismi e Sovranismi: un Confronto Possibile?, *Parole-chiave*, 3(1): 103-117.
- HAY C. (2007), *Why We Hate Politics*. Londra: John Wiley & Sons.
- MOUFFLE C. (2018), *Per un Populismo di Sinistra*, Roma-Bari: Laterza.
- MUDDE C. (2004), The populist zeitgeist, *Government and Opposition*, 39(4): 541-563.
- PLEHWE D. (2015), The Politics of Policy Think-Tanks: Organizing Expertise, Legitimacy and Counter-Expertise in Policy Networks, in Fischer F., Torgerson D., Durnová A. e Orsini M. (a cura di), *Handbook of Critical Policy Studies*, Cheltenham: Edward Elgar.
- REISIGL M. (2008), Analyzing Political Rhetoric, in Wodak R. e Krzyzanowski M. (a cura di), *Qualitative Discourse Analysis in the Social Sciences*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- ROBINSON D. (2016a), EU border force flags concerns over charities' interaction with migrant smugglers, *The Financial Times*. Disponibile online (29/11/21): <https://www.ft.com/content/3e6b6450-c1f7-11e6-9bca-2b93a6856354> Ultimo accesso: 08/11/2019
- ROBINSON D. (2016b), Death in the Mediterranean, the role of the ONG, *The Financial Times*. Disponibile online (29/11/21): <https://www.ft.com/content/e294e3d1-e754-3a9d-ab53-b87359a330ca>
- RYDGREN J. (2018), Radical Right: An Introduction, in Rydgren J. (a cura di), *The Oxford Handbook of The Radical Right*, New York: Oxford University Press.
- SLATER T. (2016), The Housing Crisis in Neoliberal Britain: Free Market Think Tanks and the Production of Ignorance, in Springer S., Birch K. e J. MacLeavy (a cura di), *The Routledge Handbook of Neoliberalism*, Londra: Routledge.
- SOMMA A. (2018), *Sovranismi. Stato popolo e conflitto sociale*, Roma: DeriveApprodi.
- TIPALDO G. (2019), *La Società della Pseudoscienza. Orientarsi tra buone e cattive spiegazioni*, Bologna: Il Mulino.
- VAN DIJK T. A. (1990), The Future of the Field: Discourse Analysis in the 1990s, *TEXT*, 10: 133-156.
- VAN DIJK T. A. (2018), Discourse and Migration, in Zapata-Barrero R. e Yalaz E. (a cura di), *Qualitative Research in European Migration Studies*, Cham: Springer Open.
- VEUGELERS J., Menard G. (2018), The Non-Party Sector of the Radical Right, in Rydgren J. (a cura di), *The Oxford Handbook of The Radical Right*, New York: Oxford University Press.
- WEAVER R. K. (1989), The changing world of think tanks, *PS: Political Science & Politics*, 22(3): 563-578.
- WODAK R., Krzyzanowski M. (2008), *Qualitative Discourse Analysis in the Social Sciences*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

PARTE IV

LA GESTIONE DELLE CRISI NELL'AZIONE PUBBLICA

10. Una pandemia di protocolli: governare attraverso dispositivi tecnico-amministrativi

Enrico Gargiulo

In molti Paesi, la diffusione del virus Covid-19 è stata affrontata facendo ricorso a strumenti giuridici di tipo emergenziale. L'Italia, al riguardo, non fa eccezione: la proclamazione dell'emergenza sanitaria da parte del Consiglio dei Ministri è stata seguita dall'impiego massiccio di decreti-legge e, soprattutto, di dispositivi fino a poco tempo fa scarsamente conosciuti: i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM). A differenza dei primi, che hanno forza di legge, i secondi sono semplici atti amministrativi: come tali, bypassano completamente il confronto parlamentare e sfuggono al controllo diretto della Corte Costituzionale¹.

Uno scenario del genere, piuttosto critico sul piano formale, ha favorito l'uso massivo di un altro strumento amministrativo, il protocollo. Già diffuso nella regolazione di molti ambiti della vita associata, questo strumento impone vincoli e restrizioni pur non possedendo lo status di norma giuridica in senso stretto. Il numero delle attività disciplinate attraverso protocolli è difficile da quantificare: si va dall'organizzazione di eventi istituzionali al lavaggio delle mani, passando per l'accesso a palestre e piscine e lo svolgimento di lezioni universitarie.

¹ Chiaramente, la Corte Costituzionale è chiamata a valutare gli atti legislativi, controllando se sono stati formati mediante i procedimenti previsti dalla Costituzione e se i loro contenuti sono conformi ai principi costituzionali, non gli atti normativi subordinati alla legge e gli atti amministrativi. Non essendo atti legislativi, i DPCM non possono essere sottoposti al giudizio della Consulta, la quale, tuttavia, può esprimersi sulla legittimità dei decreti-legge che ne prevedono l'adozione. Di recente, la Corte si è effettivamente pronunciata al riguardo, rilevando l'assenza di delega della funzione legislativa al presidente del Consiglio dei Ministri: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20210923171900.pdf. In questo caso, dunque, la Consulta, seppur indirettamente, ha formulato un parere positivo sull'impiego dei DPCM.

Inserendosi all'interno di un percorso di ricerca di taglio storico-teorico volto a tracciare una genealogia del protocollo, il contributo intende gettare le basi per una comprensione più ampia e profonda di questo dispositivo, divenuto ormai strategico nel governo di numerosi fenomeni complessi. Muovendo da una prospettiva socio-giuridica e socio-politica, nelle prossime pagine verrà fornita una ricostruzione – breve e, per il momento, necessariamente parziale – delle origini del termine e verrà proposta una tipologia dei suoi diversi significati. Saranno poi messe in luce le implicazioni, giuridiche e politiche, dell'uso dei protocolli nell'ambito dell'azione pubblica.

In quanto strumento dotato di una valenza prescrittiva che si articola in una procedura operativa, il protocollo costituisce una forma di standardizzazione. Impiegato in ambiti professionali in cui la regolazione giuridica delle procedure è scarsa o assente – dove mancano, in altre parole, “regole del gioco” chiare e formalizzate a livello legale – fornisce indicazioni operative “certificando” la validità di alcune azioni e legittimando determinate condotte.

Da questa prospettiva, una genealogia della nozione di “protocollo” può essere utile ad approfondire aspetti rilevanti delle trasformazioni sociopolitiche contemporanee. Nel quadro delle dinamiche neoliberali, la crescente burocratizzazione, oltre che nel ricorso a convenzioni (Boltanski e Thévenot 2006; Borghi e Vitale 2006) e nell'impiego di strumenti di governo para-normativi (Lascoumes e Le Galès 2005), si declina anche nell'uso estensivo di protocolli, certificazioni e standard (Bayart 2004; Brunsson e Jacobsson 2000; Hibou 2015). Strumenti di questo tipo, inoltre, rivestono un ruolo centrale nella legittimazione delle professioni (Timmermans e Berg 2003) e sollevano dilemmi rispetto alla democraticità dei processi decisionali in cui gli esperti sono chiamati non soltanto a scegliere i mezzi più efficaci ed efficienti ma, a volte, anche a individuare gli obiettivi dell'azione pubblica.

10.1. Protocollo: breve genealogia di una parola

Il termine “protocollo” deriva da *protocollum*, vocabolo del latino medievale che ha origine dalla parola greca πρωτόκολλον. Composta da πρῶτος (primo) e κόλλα (colla), questa parola indica il foglio iniziale di un rotolo di papiro costituito dalla giustapposizione di più fogli incollati tra loro: originariamente lasciato in bianco perché ser-

visse da protezione, in epoca bizantina è impiegato per autenticare il documento di cui costituisce l'*incipit* (Turner 2002: 24).

Già in origine, il termine "protocollo" può indicare tanto un oggetto – una superficie di iscrizione – quanto una funzione – la certificazione dell'autenticità di qualcosa o qualcuno. Il suo significato rimanda quindi a una sostanza passiva ma, soprattutto, a una materia attiva, dotata di un potere performativo rivolto a cose di natura differente.

Al centro dell'azione certificatoria si trovano spesso testi scritti di tipo ufficiale. La vicenda del termine "protocollo" incrocia quindi quella di un'altra parola centrale nella storia delle istituzioni: "documento". Derivante dal vocabolo latino *documentum*, che ha a sua volta origine dal verbo *docere*, "insegnare", questa parola ha assunto nel tempo il significato di "prova" e ha trovato ampia diffusione nel lessico del diritto (Le Goff 1978: 38). Nell'italiano corrente, secondo il dizionario Treccani, indica «qualsiasi mezzo, soprattutto grafico, che provi l'esistenza di un fatto, l'esattezza o la verità di un'asserzione»², ed è usata come sinonimo generico «di atto, carta, scrittura, soprattutto in quanto mezzo rappresentativo di un fatto giuridico».

Il documento ha a che fare con la memoria collettiva e con gli usi, anche politici, che se ne possono fare. Il suo significato è simile ma allo stesso tempo diverso da quello del vocabolo "monumento", derivante da *monumentum* e ricollegabile alla radice indoeuropea *men*, che richiama il far ricordare (*memini*), una delle funzioni fondamentali della mente (*mens*) (Le Goff 1978: 38). Nel campo degli studi storici, tanto il monumento quanto il documento sono segni del passato. Costituito essenzialmente da testimonianze scritte, il secondo, pur essendo il frutto di una scelta compiuta da chi studia, sembra possedere un'obiettività che si contrappone all'intenzionalità del primo (*Ivi*).

In quanto precipitato di memorie conservate in maniera sistematica, sebbene comunque selettiva, il documento è un "oggetto" strategico all'interno di due ambiti della conoscenza diversi ma indirettamente collegati tra loro: la diplomazia, ossia l'insieme dei saperi relativi alle modalità con cui influenzare le decisioni di governi e organizzazioni straniere attraverso il dialogo, la negoziazione e altri strumenti non coercitivi (Constantinou *et al.* 2016), e la diplomazia, cioè la scienza che ha per oggetto lo studio critico del documento (Pratesi 1999). Il nome di entrambe le discipline proviene infatti dalla stessa parola latina,

² <https://www.treccani.it/vocabolario/documento/>

“diploma”. Derivante dal vocabolo greco *δίπλωμα*, “rendere doppio”, nell’antichità classica questa parola indicava i documenti scritti su due tavolette unite tra loro a cerniera (dittici). A partire dall’età imperiale, ha iniziato a fare riferimento a provvedimenti, emanati dal Senato o dall’Imperatore, finalizzati a conferire permessi e a riconoscere diritti, per essere impiegata poi, nel medioevo e soprattutto in età umanistica, allo scopo di designare atti scritti signorili emanati in forma solenne (*Ivi*: 13). Anche il termine “diploma”, dunque, dal denotare semplicemente un oggetto passa a indicare un documento autenticato attraverso un percorso ufficiale e formale.

Nell’ambito della diplomazia e in quello della diplomatica, il protocollo si rapporta al documento conferendogli autenticità. L’intreccio continuo tra dimensione oggettuale e funzionale si fa così evidente. Nel contesto diplomatico di epoca bizantina, la parola “protocollo” denota la prima parte di atti scritti in cui vengono elencati i partecipanti a un cerimoniale (Wood e Serres 1970). Indica quindi un oggetto materiale e, allo stesso tempo, certifica l’autenticità del ruolo svolto da specifiche persone. Nell’ambito della diplomatica, rimanda invece alle formule iniziali precedenti il testo vero e proprio – invocazione, designazione dell’autore e del destinatario, saluti, auguri, ecc. – e, per estensione, alla parte comprendente le formule finali (detta, più propriamente, *escatocollo*) (Pratesi 1999). Nuovamente, a essere richiamati sono un manufatto e, al contempo, la certificazione dell’autenticità di un ruolo, rivestito in questo caso non da persone ma da espressioni linguistiche interne a un oggetto testuale.

Il campo diplomatico, peraltro, mostra un’altra dimensione interessante del protocollo. Nelle relazioni internazionali (e anche in quelle interne ai singoli stati), questa parola indica l’insieme delle regole secondo cui i principi del cerimoniale – l’etichetta, le precedenze, gli atti di cortesia e i trattamenti dovuti agli organi esteri stabilmente residenti o in visita ufficiale presso lo Stato, ecc. – sono applicati dalle autorità ufficiali (Wood e Serres 1970: 18-19). Richiama quindi procedure che hanno una qualche valenza prescrittiva. La dimensione procedurale del protocollo, inoltre, emerge anche in un altro ambito, quello della pubblica amministrazione. Già nell’alto medioevo – prima, quindi, dell’affermazione degli stati moderni e dei loro apparati burocratici – i registri su cui vengono trascritti gli atti relativi ai documenti più importanti cominciano a chiamarsi protocolli (Carucci 2005: 29-30). È con le riforme napoleoniche compiute in Francia e in altri Paesi europei

all'inizio del XIX secolo, tuttavia, che viene introdotto uno specifico percorso affinché le informazioni e i documenti ricevuti da un ufficio siano oggetto di minuziosa e completa registrazione; siano, appunto, "protocollati".

Nel corso del Novecento, la diplomazia e l'amministrazione pubblica introducono altre innovazioni semantiche. Nel primo ambito, il protocollo acquisisce un nuovo significato: va ad attestare il raggiungimento di un'intesa tra stati, producendo gli stessi effetti giuridici di convenzioni e trattati stipulati tra soggetti di diritto internazionale (Sofer 1988). È quindi un documento che si "stende" o si "firma" a seguito di un percorso di conciliazione tra interessi e posizioni differenti. Nel secondo ambito, il protocollo rimanda a forme di concertazione tra enti, regolate giuridicamente. In Italia, il Decreto Legislativo 267/2000 rappresenta un passaggio centrale al riguardo. Introducendo il concetto di autonomia organizzativa, il Testo Unico degli Enti Locali ha conferito agli enti pubblici la possibilità di accordarsi, anche con soggetti privati, per il raggiungimento di determinati obiettivi attraverso un protocollo d'intesa. Pur non avendo valore strettamente vincolante dal punto di vista giuridico – come invece accade per l'accordo di programma – si tratta di uno strumento che impegna le parti a seguire un medesimo indirizzo. In entrambi i casi, dunque, l'elemento rilevante è dato dall'accordo tra parti diverse.

Nel corso del XX secolo, inoltre, la parola "protocollo", recuperando in parte le diverse accezioni con cui è stata impiegata fino ad allora, penetra in altri ambiti e contesti. Nel pensiero filosofico neopositivista, indica una nozione strategica nel mettere in relazione il piano linguistico con quello esperienziale. La "proposizione protocollare" ha una natura privilegiata: "esprime" fatti, essendo concepita come un enunciato che contiene il resoconto individuale di un'esperienza personale su cui si deve basare qualunque elaborazione successiva (Parrini 2002). Permette dunque di aggirare il soggettivismo del riferimento agli atti percettivi grazie alla creazione di un codice comunicativo capace di registrare oggettivamente l'esperienza immediata. Da questa prospettiva, il protocollo è una sorta di linguaggio, ossia un veicolo di scambio tra attori diversi.

In un'accezione in parte simile, il protocollo è un elemento chiave dell'informatica, dove consente il funzionamento di dispositivi di vario tipo: programmi, reti, sistemi di gestione delle informazioni e infrastrutture ampie. I protocolli informatici costituiscono una "lingua

comune" che "fa parlare" strumenti diversi, sono "reti di distribuzione", ossia strutture prive di un centro che permettono o meno la circolazione di flussi di informazioni (strisce di linguaggio, *bits*) a prescindere dalla natura del contenuto incorporato al loro interno, fungendo da "principi di organizzazione" e "meccanismi di gestione" (Galloway 2004: 3). Un protocollo è un "insieme di regole e procedure" da rispettare per emettere e ricevere dati su una rete, un "metodo standard" che permette la comunicazione tra i processi (eventualmente su terminali diversi) (*Ivi*: 74). La sua rilevanza è fortemente avvertita anche nel campo della pubblica amministrazione. Tanto che, in Italia, il legislatore ha deciso di disciplinare la materia: all'art.1 del Testo Unico delle Disposizioni Legislative e Regolamentari in materia di documentazione amministrativa (D.P.R. 445/2000), il protocollo è definito come: «l'insieme delle risorse di calcolo, degli apparati, delle reti di comunicazione e delle procedure informatiche utilizzati dalle amministrazioni per la gestione dei documenti», e coincide con le risorse tecnologiche necessarie alla realizzazione di un sistema automatico per la gestione elettronica dei flussi documentali.

L'accezione linguistica penetra poi nel campo medico, intrecciandosi con quella procedurale. Qui il protocollo, oltre a essere un canale di comunicazione tra specialisti e tra professionisti diversi, diventa un percorso operativo da seguire in maniera più o meno fedele e stringente. Fortemente promosso dagli studi sulla cosiddetta *evidence-based medicine*, può riguardare la ricerca oppure la clinica, disciplinando quindi il modo in cui gli studi vengono condotti o le modalità con cui gli interventi farmacologici o chirurgici devono essere effettuati (Berg e Mol 1998; Timmermans e Berg 2003). In Italia, il concetto di "protocollo diagnostico" è stato introdotto dalla legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale al fine di garantire un orientamento professionale nella programmazione delle attività della medicina territoriale e nella valutazione dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi. La nozione di "protocollo terapeutico" denota invece un trattamento standardizzato, utilizzabile sia nella pratica clinica sia in quella sperimentale.

10.2. Protocollo: una tipologia dei significati

Nel corso del tempo, la parola "protocollo" ha assunto significati diversi ma tra loro in qualche modo collegati. Nel passaggio tra ambiti differenti della conoscenza e dell'organizzazione della vita associata,

emergono alcuni temi ricorrenti. Il protocollo ha a che fare con l'autenticità e l'adeguatezza di oggetti, persone e procedure. Chiama quindi in causa questioni relative alla fiducia nei ruoli istituzionali, alla razionalizzazione e alla semplificazione di percorsi di vario tipo. È uno strumento di standardizzazione e certificazione, che ordina e seleziona oggetti e conoscenze.

Il protocollo condensa e veicola potere, con modalità più o meno evidenti. Ha una natura performativa, che si appoggia su una qualche forma di sapere. È quindi un dispositivo nel senso foucaultiano del termine (Foucault 1994). Segue infatti finalità essenzialmente strategiche, inscrivendosi all'interno di determinati rapporti di forza che cerca di orientare in una certa direzione.

I diversi significati della parola "protocollo" possono essere articolati in una tipologia costituita da cinque tipi. Il primo rimanda a una dimensione prescrittiva, il secondo a una comunicativa, il terzo agli esiti di un percorso amministrativo, il quarto alle procedure operative e il quinto a un accordo tra parti. I differenti significati possono essere identificati e distinti in via analitica, pur presentando in concreto diverse sovrapposizioni. I protocolli empiricamente rilevabili rientrano di frequente in più di un tipo: le connessioni e le intersezioni tra loro sono numerose.

Il protocollo ha in primo luogo una valenza prescrittiva in senso sociale e, spesso, in senso giuridico. In ambiti in cui le norme legali non sono chiare o sono carenti – perché, data la complessità oppure la delicatezza della materia, si decide di non regolare formalmente un certo ambito di azione in maniera fine e dettagliata, lasciando quindi spazio alla discrezionalità, tecnica e amministrativa, di chi opera "sul campo" – il protocollo "sostituisce" la legge o agisce al suo interno, specificandone e definendone i contenuti effettivi. La mancata applicazione di un dispositivo protocollare – o la sua applicazione non corretta e conforme – può produrre, a seconda degli ambiti, conseguenze giudiziarie di tipo amministrativo, civile e penale. La sua applicazione fedele, invece, può dare concretezza alle norme più generali oggetto di "implementazione", rafforzandone la cogenza, oppure può introdurre innovazioni. In ambiti come la polizia, i servizi sociali e la sanità, in cui è in gioco il potere coercitivo delle istituzioni – si pensi, ad esempio, ai trattamenti sanitari obbligatori (TSO) (Algotino 2020) –, il protocollo si pone come uno strumento che, nell'esercitare una certa forza, conserva e allo stesso tempo pone la legge (Benjamin 2014). Esprime quin-

di un potere di tipo amministrativo, produttivo di effetti sulla volontà dei soggetti cui è rivolto, siano questi interni o esterni all'organizzazione che lo ha generato.

Il protocollo, in secondo luogo, è un linguaggio, un codice che consente la comunicazione tra i diversi soggetti che compongono una comunità professionale (Crabu 2014) e, in alcuni casi, tra membri di comunità differenti. Per suo tramite, figure come i medici, gli assistenti sociali e gli appartenenti alle forze dell'ordine dialogano tra loro condividendo prassi operative più o meno standardizzate. In questo senso, è uno strumento di soggettivazione, che ha una funzione educativa all'interno di una comunità professionale, contribuendo alla costruzione di un sapere e di un'identità (*Ivi*: 130). Il protocollo è però un linguaggio anche in un senso più letterale del termine. In ambito informatico, come si è visto, costituisce il codice in cui sono scritti i programmi. È quindi il tramite non soltanto tra persone, ma anche tra dispositivi tecnologici. In ambito filosofico, inoltre, è un mezzo di comunicazione che mette in contatto il piano linguistico con quello esperienziale.

Il protocollo, in terzo luogo, coincide con l'esito di un percorso amministrativo. È l'effetto di un atto – quello di “protocollare” – previsto da specifiche norme che certificano la validità di una procedura di archiviazione e disciplinano le conseguenze giuridiche che ne derivano. Il protocollo esprime quindi un potere di tipo burocratico, produttivo di effetti indipendentemente dalla volontà dei soggetti cui è rivolto. Più che uno schema d'azione costituisce un oggetto, di tipo però “documentale” e non materiale. Nell'ambito della pubblica amministrazione, l'esistenza di uffici istituiti appositamente per protocollare le informazioni in ingresso esemplifica in maniera chiara il tipo di potere che corrisponde a quest'attività e la sua rilevanza dalla prospettiva delle istituzioni.

Il protocollo, inoltre, assume la forma di una procedura operativa e ha lo scopo di standardizzare determinati corsi di azione. Costituisce la dimensione dinamica e procedurale di un dispositivo prescrittivo più o meno formalizzato in senso giuridico. In questa accezione – legata alla prima – il protocollo è impiegato in ambiti professionali in cui la regolazione giuridica delle procedure è scarsa o assente. In mancanza di “regole del gioco” chiare e formalizzate a livello legale, fornisce indicazioni precise “certificando” la validità di alcune azioni e fornendo una legittimazione a determinate condotte comportamentali. Costituisce quindi, almeno in teoria, un limite alla discrezionalità degli operatori professionali. In ambito medico, ad esempio, i protocolli

assumono una valenza strategica: laddove al diritto non è consentito arrivare, data la complessità delle attività svolte, la scelta circa le procedure da seguire correttamente è affidata a comunità di esperti. Il protocollo è dunque uno schema di indirizzo generale da seguire nella pianificazione di uno studio sperimentale, di una serie di indagini diagnostiche o di terapie. È strategico anche nel campo del servizio sociale e in quello delle attività di polizia, dove agli operatori è legittimamente riconosciuto – in maniera più formale nel primo caso e meno nel secondo – un elevato grado di discrezionalità.

Il protocollo, infine, consiste in un accordo tra parti che ha valenza contrattuale. Nel campo del diritto pubblico coincide con un atto di governance stipulato tra soggetti pubblici e privati (incluse le organizzazioni sindacali) che convergono su un progetto o una metodologia da seguire. In ambito diplomatico attesta il raggiungimento di un accordo tra stati. Rispetto all'accezione procedurale e a quella prescrittiva, che sono intrinsecamente verticali in quanto uno o più attori danno disposizioni mentre altri le applicano, il protocollo assume qui un significato orizzontale, dato che i soggetti coinvolti stabiliscono insieme le proprie finalità e gli strumenti da impiegare. Più che un dispositivo che guida, indicando una direzione o ponendo limiti, è il frutto di un percorso di elaborazione comune e consensuale, almeno sulla carta.

10.3. Protocollo: uno strumento di governo

Il protocollo è un dispositivo attraverso cui esercitare potere e orientare in una direzione desiderata i rapporti di forza tra soggetti e gruppi sociali diversi. È uno strumento performativo estremamente diffuso, che va incidere su ambiti importanti della vita associata, sollevando di conseguenza questioni piuttosto delicate a livello politico. Le poste in gioco di “un mondo di protocolli” sono varie, e tutte rilevanti.

Chiaramente, la quantità e la qualità del potere che può essere esercitato variano a seconda del tipo di significato che si attribuisce alla parola “protocollo”: se indica un linguaggio, l'esito di un percorso amministrativo o un accordo tra parti, la dimensione performativa appare meno evidente, pur essendo comunque presente; se invece denota una prescrizione o una procedura, la capacità di incidere in maniera asimmetrica sulla realtà sociale si fa più visibile.

Rispetto all'azione pubblica, alle sue caratteristiche e alle sue criticità, sono questi ultimi tipi di significato a risultare più rilevanti. Di-

spositivi protocollari che impongono prescrizioni e regole procedurali sono strategici nel governo delle popolazioni e dei territori. Sono però, al contempo, altamente problematici, sia da una prospettiva giuridica sia dal punto di vista politico. In primo luogo, pongono un problema di legittimità dei processi decisionali. Come già evidenziato, il protocollo ha uno statuto giuridico incerto: non è una norma legale in senso stretto ma funziona come se lo fosse, producendo gli stessi effetti. La sua ambiguità lo rende uno strumento di regolazione piuttosto flessibile. Pur non essendo un dispositivo strettamente emergenziale – elaborarlo può implicare un lavoro tecnico di una certa intensità e durata, che presuppone, in alcuni casi, competenze qualificate –, è impiegabile in maniera rapida e in situazioni di urgenza, dato che consente di bypassare dibattiti parlamentari e lunghi iter amministrativi di implementazione.

In Italia come in altri Paesi, l'uso massiccio dei protocolli è parte di un modo di governare basato su strumenti para-giuridici in teoria scarsamente vincolanti ma, di fatto, molto efficaci. Una condotta di questo genere si configura come una forma di *soft law* o di "infra-diritto", a seconda che il protocollo assuma le sembianze della linea guida e della raccomandazione o, al contrario, quelle del dispositivo regolamentare. Molti dei protocolli introdotti o ri-attualizzati in questa fase (post)pandemica sembrano essere del secondo tipo. Svolgono quindi una funzione simile a quella rivestita dalle circolari ministeriali e dalle ordinanze sindacali nel campo dell'immigrazione e della sicurezza urbana (Gjergji 2013; Gargiulo 2015): consentono di governare *just in time* determinati fenomeni fingendo di articolare e specificare il contenuto di norme giuridiche ma creando, di fatto, nuovo diritto, che peraltro, in alcuni casi, contrasta con i principi generali dell'ordinamento. Quando ciò accade, in realtà, i protocolli, più che un infra-diritto, sembrano configurare un "contro-diritto", in quanto generano pseudo-norme che, pur essendo in contraddizione con le norme vere e proprie a cui dovrebbero essere subordinate, sono di fatto efficaci e produttive di effetti (Milazzo 2020).

Oltre a essere uno strumento di governo flessibile, il protocollo è poco "impegnativo" sul piano politico. Quando se ne fa uso, a esporsi, più che gli attori politici che lo hanno promosso, sono i tecnici che lo hanno elaborato. Come in altri campi, gli esperti e i loro saperi (Caselli 2020) giocano un ruolo strategico: tendenzialmente, i protocolli sono redatti da persone che hanno specifiche competenze su un determina-

to argomento e in un dato ambito professionale. Nell'espletare le loro funzioni, queste persone intrattengono un rapporto esplicito, ma allo stesso tempo ambiguo, con la politica: ricevono l'incarico di scrivere protocolli che hanno una rilevanza diretta per la gestione di questioni pubbliche e, in virtù del compito ricevuto e delle loro competenze specifiche, si trovano in una condizione di notevole autonomia operativa. Nell'ambito di una dinamica del genere, può presentarsi un rischio specifico, ossia che la responsabilità sia scaricata di fatto sugli esperti e sulla loro professionalità: in altre parole, che dalla politica "rimbalzi" alla tecnica.

L'uso diffuso dei protocolli, dunque, implica una tecnicizzazione delle decisioni pubbliche e chiama in causa il tema della discrezionalità, politica e amministrativa, sollevando la questione del grado di autonomia di cui dispone, rispettivamente, chi decide di regolare un certo settore della vita associata per mezzo di un dispositivo protocollare e chi, invece, è chiamato a predisporre quel dispositivo. Più in dettaglio, a essere discutibile è la libertà conferita ai decisori politici di evitare l'impiego di strumenti normativi in senso stretto, mentre a essere opaca è la natura dell'investitura, politica e/o tecnica, di cui godono i soggetti che materialmente realizzano un protocollo.

I protocolli, inoltre, implicano una delega dal lavoratore allo strumento (Timmermans e Berg 2003: 64). A essere ambivalenti in termini di discrezionalità, di conseguenza, non sono soltanto le fasi in cui un dispositivo protocollare viene elaborato e, poi, reso pubblico e vincolante, ma anche quella in cui deve essere applicato da singoli professionisti e da persone comuni. Al fine di evitare che le pratiche oggetto di regolazione resistano al cambiamento, i protocolli rafforzano la gerarchia burocratica (Berg e Mol 1998: 238-239; Hibou 2015: 22). Riducono di conseguenza lo spazio di autonomia in quanto costituiscono una formalizzazione che può essere percepita come eccessivamente rigida da chi la deve applicare o da chi vi deve sottostare. Nello standardizzare pratiche e comportamenti, generano però diversi paradossi. A determinate condizioni, la standardizzazione è un processo di cambiamento più che di conservazione (Timmermans e Berg 2003: 23). In certi settori oggetto di regolazione, inoltre, l'obiettivo dell'uniformità è minato dall'abbondanza di dispositivi protocollari diversi, in competizione tra loro (*Ivi*: 20). Ne conseguono il rischio di confusione e una sorta di "assuefazione ai protocolli", che ricorda quella "alla qualità" che caratterizza il settore delle certificazioni Iso: al pari degli standard

gestionali, i dispositivi protocollari sembrano essere «la risposta a qualsiasi settore in qualsiasi campo» (Easterling 2019: 207), appaiono cioè come la soluzione regolativa ottimale in ogni ambito.

Oltre a essere flessibile e poco impegnativo, il protocollo è utile politicamente anche da un'altra prospettiva. Funziona come uno strumento auto-giustificativo: l'atto simbolico di annunciarne l'introduzione equivale di per sé al fatto materiale di aver raggiunto l'obiettivo per cui lo si impiega. Nello scenario (post)pandemico, l'evocazione di un protocollo rende immediatamente credibili determinate precauzioni traducendole in procedure rigide e, dunque, considerate affidabili.

Realizzare un protocollo è una sorta di "investimento nelle forme" (Thévenot 1984). Il caso degli strumenti statistici illustra in maniera chiara il significato di questo concetto: le istituzioni impiegano determinate risorse economiche con l'obiettivo di stabilire relazioni di equivalenza tra categorie di oggetti, conducendo al riguardo osservazioni sociali secondo routine prestabilite. Se l'operazione ha successo, cose diverse tra loro "si tengono insieme": le forme statistiche assumono cioè lo status di "fatti" (Desrosières 1991). Nel caso dei protocolli, l'investimento è orientato a normalizzare un certo ambito della vita associata, imponendo o comunque provando a diffondere comportamenti standard in date circostanze sulla base di motivazioni di carattere tecnico. La normalizzazione, tuttavia, è un processo che non è mai neutrale né puramente statistico ma che, piuttosto, contiene motivazioni morali (Canguilhem 1998; Foucault 2000). Esprime storicamente le esigenze di razionalizzazione legate alle necessità tecniche, economiche e politiche delle società industriali, producendo tipi antropologici e soggettività conformi a un dato tipo di sistema sociale (Campesi 2008: 19). Normalizzare significa: «imporre un'esigenza a un'esistenza, a un dato la cui varietà e differenza si offrono, di fronte all'esigenza, come un indeterminato ostile più ancora che straniero» (Canguilhem 1998: 201).

Da questa prospettiva, il protocollo è un dispositivo coercitivo che impone regole a una realtà a volte refrattaria a farsi regolare. Rientra in quella "politica della normalità" che tende a rendere appunto normali e "scontate" pratiche che non lo sono in senso statistico (Zerubavel 2019). Contribuisce dunque a creare una realtà "oggettiva" e una "oggettività regolativa": ciò che emerge come "oggettivo" attraverso il lavoro collettivo di una comunità di esperti si traduce in protocolli che diventano vincolanti (Cambrosio *et al.* 2006). Il confine tra nor-

matività in senso epistemologico e normatività in senso giuridico va così sfumando.

10.4. Considerazioni conclusive

I protocolli, come si è cercato di mostrare, sono strumenti di costruzione sociale della realtà tanto potenti quanto ambivalenti: dietro decisioni tecniche, nascondono opzioni di fondo cruciali rispetto alle priorità e agli obiettivi di una società. La scelta di regolare la vita associata attraverso dispositivi protocollari scritti da esperti e non per mezzo di norme legittimate da attori politici significa depoliticizzare le scelte pubbliche tecnicizzandole. Si tratta di una tendenza preesistente all'attuale fase pandemica (De Nardis 2017; Moini 2015; 2020), che la diffusione del Covid-19 ha nettamente acuito.

I protocolli, più in dettaglio, sono “contenitori” che non lasciano vedere i meccanismi politici che operano al loro interno. Come le merci, da una prospettiva marxiana, nascondono il processo che le ha prodotte, così i protocolli celano la fonte da cui sono generati (Galloway 2004: 64). Il “feticismo dei protocolli” è parte di quelle “operazioni del capitale” (Mezzadra e Neilson 2021) che attraversano in maniera ambigua lo spazio politico-economico contemporaneo.

Chiaramente, in uno scenario (post)pandemico come quello attuale è inevitabile che la vita associata subisca limitazioni e che le decisioni al riguardo siano almeno in parte demandate ai saperi esperti e, quindi, ai protocolli. Una necessità di questo tipo, tuttavia, non dovrebbe tradursi in un pretesto per accelerare processi di restrizione degli spazi democratici. Parlare di “depoliticizzazione via protocolli” dell'azione pubblica, di conseguenza, non significa negare l'urgenza e la gravità del momento, ma equivale piuttosto a stimolare una riflessione sulle forme contingenti che le dinamiche del potere e della sua concentrazione stanno assumendo a seguito – e con il pretesto – dell'emergenza Covid-19.

Bibliografia

ALGOSTINO A. (2020), Per una interpretazione costituzionalmente orientata della contenzione meccanica, in Cardano M., Algostino A., Caredda M., Gariglio L. e Pardini C. (a cura di), *La contenzione del paziente psichiatrico. Un'indagine sociologica e giuridica*, Bologna: Il Mulino.

- BAYART J. F. (2004), *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*, Parigi: Fayard.
- BENJAMIN W. (2014), *Angelus Novus. Saggi e frammenti*, Torino: Einaudi.
- BERG M., Mol A. (a cura di), (1998), *Differences in medicine. Unravelling practices, techniques and bodies*, Durham: Duke University Press.
- BOLTANSKI L., Thévenot L. (2006), *On Justification: Economies of Worth*, Princeton: Princeton University Press.
- BORGHİ V., Vitale T. (2006), Convenzioni, economia morale e analisi sociologica, *Sociologia del lavoro*, 104: 7-34.
- BRUNSSON N., Jacobsson B. (2000), *A world of standards*, Oxford: Oxford University Press.
- CAMBROSIO A., Keating P., Schlich T. e Weisz G. (2006), Regulatory objectivity and the generation and management of evidence in medicine, *Social science & medicine*, 63(1): 189-199.
- CAMPESI G. (2008), Norma, normatività, normalizzazione. Un itinerario teorico tra Canguilhem e Foucault, *Sociologia del diritto*, 35(2): 5-30.
- CANGUILHEM G. (1998), *Il normale e il patologico*, Torino: Einaudi.
- CARUCCI P. (2005), *Le fonti archivistiche: ordinamento e conservazione*, Roma: Carocci.
- CASELLI D. (2020), *Esperti. Come studiarli e perché*, Bologna: Il Mulino.
- CONSTANTINO C. M., Kerr P. e Sharp P. (2016), *The Sage handbook of diplomacy*, Londra: Sage.
- CRABU S. (2014), Give us a protocol and we will rise a lab. The shaping of the infra-structuring objects, in Mongili A., Pellegrino G., Bowker G. C. (a cura di), *Information infrastructure(s): boundaries, ecologies, multiplicity*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- DE NARDIS F. (2017), *The concept of de-politicization and its consequences*, 10(2): 340-356.
- DESROSIÈRES A. (1991), How to make things which hold together: social science, statistics and the state, in Wagner P., Wittrock B., Withley R. (a cura di), *Discourses on society. The shaping of the social science disciplines*, Dordrecht; Boston; Londra: Kluwer Academic Publishers.
- EASTERLING K. (2019), *Lo spazio in cui ci muoviamo. L'infrastruttura come sistema operativo*, Roma: Treccani.
- FOUCAULT M. (1994), *Dits et écrits 1954-1988: Tome 3, 1976-1979*, Parigi: Gallimard.
- FOUCAULT M. (2000), *Gli anormali. Corso al Collège de France (1974-1975)*, Milano: Feltrinelli.
- GALLOWAY A. R. (2004), *Protocol. How control exists after decentralization*, Cambridge: The MIT Press.
- GARGIULO E. (2015), Dalla popolazione residente al popolo dei residenti: le ordinanze e la costruzione dell'alterità, *Rassegna italiana di sociologia*, 56(1): 3-26.

- GJERGJI I. (2013), *Circolari amministrative e immigrazione*, Milano: FrancoAngeli.
- HIBOU B. (2015), *The Bureaucratization of the World in the Neoliberal Era. An International and Comparative Perspective*, Basingstoke: Palgrave.
- LASCOUMES P., Le Galès P. (2005), *Gouverner par les instruments*, Parigi: Presses de Sciences Po.
- LE GOFF J. (1978), *Documento/Monumento*, in *Enciclopedia Einaudi vol. V*, Torino: Einaudi.
- MEZZADRA S., Neilson B. (2021), *Operazioni del capitale. Capitalismo contemporaneo tra sfruttamento ed estrazione*, Castel San Pietro: Manifestolibri.
- MILAZZO L. (2020), Infradiritto, controdiritto e “regressione del giuridico”, *Etica & Politica/Ethics & Politics*, 22(3): 303-321.
- MOINI G. (a cura di) (2015), *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Roma: Ediesse.
- MOINI G. (2020), *Neoliberismo*, Milano: Mondadori Education.
- PARRINI P. (2002), *L'empirismo logico. Aspetti storici e prospettive teoriche*, Roma: Carocci.
- PRATESI A. (1999), *Genesi e forme del documento medievale*, Roma: Jouvence.
- SOFER S. (1988), Old and New Diplomacy: A Debate Revisited, *Review of International Studies*, 14(3): 195-211.
- THÉVENOT L. (1984), Rules and implements: investment in forms, *Social science information*, 23(1): 1-45.
- TIMMERMANS S., Berg M. (2003), *The gold standard. The challenge of evidence-based medicine and standardization in health care*, Philadelphia: Temple University Press.
- TURNER E. G. (2002), *Papiri greci*, Roma: Carocci.
- WOOD J. R., Serres J. (1970), *Diplomatic ceremonial and protocol*, Basingstoke: Palgrave.
- ZERUBAVEL E. (2019), *Dato per scontato. La costruzione sociale dell'ovvietà*, Milano: Meltemi.

11. Il lavoro agile nella PA come “nuova normalità” dopo la crisi pandemica. L’esperienza dell’Agenzia delle Entrate

Laura Franceschetti

Il sistema amministrativo italiano è uno degli ambiti di azione pubblica nei quali è interessante indagare le conseguenze derivanti dalla crisi pandemica da Sars-Cov-2, non tanto in riferimento alla capacità di gestione dell'emergenza sanitaria quanto piuttosto rispetto alla necessità di rivedere gli assetti organizzativi e le modalità operative degli apparati pubblici, proprio in conseguenza delle limitazioni di movimento imposte dalle misure di contenimento del contagio.

La generale impreparazione mostrata dal nostro Paese nella gestione del rischio epidemiologico è da attribuire sostanzialmente alle molteplici lacune della pianificazione d'emergenza, che confermano: «un incoerente o inconsistente disegno di policy»¹ di sistema (Capano 2020: 329); un persistente conflitto inter-istituzionale tra governo centrale e regioni, nonché un massivo ricorso a saperi esperti e *task forces*² che hanno condizionato il processo decisionale con ritardi e inefficienze fin dalle primissime settimane; mentre «la debole capacità amministrativa di uno Stato»³ (*Ivi*) può spiegare le criticità di erogazione, ad esempio, delle misure di sostegno adottate per il settore economico.

A quali fattori possono essere ricondotte, invece, le diverse modalità organizzative adottate dalle singole amministrazioni per continuare a garantire l'erogazione di servizi pubblici ai cittadini anche nel periodo di lockdown generalizzato? La non omogenea diffusione della

¹ Il testo è stato tradotto dall'autrice del capitolo.

² Non solo il 5 febbraio 2020 viene istituito il Comitato Tecnico Scientifico a livello centrale, ma alla fine del primo lockdown si contano più di 15 task force nei diversi ministeri, espressione della debole capacità del governo di gestire la dimensione sanitaria della pandemia, nonché i diversi risvolti economici e sociali (*Ivi*).

³ “*A state’s weak administrative capacity*”. Il testo è stato tradotto dall'autrice del capitolo.

pratica di lavoro da remoto e della digitalizzazione degli apparati non può essere liquidata come un generico fallimento dei processi di riforma amministrativa degli ultimi decenni (Bassanini 2009; Franceschetti 2012; Di Mascio *et al.* 2019), ancor più se l'obiettivo è indagare che possibilità hanno, queste leve di innovazione organizzativa, di costituire la "nuova normalità" della pubblica amministrazione italiana nel futuro post-Covid.

Con questa riflessione si intende contribuire al già ampio dibattito pubblico e scientifico (Abulibdeh 2020; Belzunegui-Eraso e Erro-Garces 2020; Williamson *et al.* 2020) sul tema della flessibilità come forma di rinnovamento radicale del lavoro, andando oltre il contenuto delle decisioni assunte a livello centrale (Di Mascio *et al.* 2021) e passando al livello delle azioni messe in campo in specifiche organizzazioni pubbliche.

Il contesto italiano è generalmente condannato a condizioni di arretratezza del proprio sistema amministrativo riconducibili a un'inerziale *path dependency* (Pierson 2004) da un modello burocratico orientato alle regole, con una forte organizzazione gerarchica e un'elevata divisione del lavoro. Nel confronto con gli altri Stati europei, i dati sull'applicazione del lavoro da remoto sembrano confermare questa tendenza (Milasi *et al.* 2021).

L'ibridazione dei paradigmi amministrativi⁴, tuttavia, ha ridisegnato gli scenari di cambiamento in diversi settori di azione pubblica. Approfondire il caso dell'esperienza dell'Agenzia delle Entrate nella gestione del lavoro agile in epoca di pandemia ci consente di verificare se l'orientamento al *new public management* (Hood 1991; Osborne e Gaebler 1995), che questa amministrazione adotta da più di vent'anni, possa effettivamente essere una preconditione strategica per implementare forme efficaci di *smart working*.

Come il paradigma neoliberista (Schmidt e Thatcher 2013), infatti, anche il *new public management* sopravvive nonostante la debolezza o l'incertezza dei suoi esiti di lungo periodo grazie all'adattabilità delle sue idee, alla discrepanza tra i discorsi e le pratiche, alla forza argomentativa delle sue retoriche, i cui principi e precetti rappresentano scenari desiderabili, e alla sua crescente istituzionalizzazione (Moini 2017). Una resilienza che sembra non venire indebolita dai diffusi giu-

⁴ G. Capano già nel 2002 registrava la tendenza del paradigma egemonico weberiano a un adattamento reattivo di fronte alle spinte innovative del *new public management*, che ci consegnava un sistema amministrativo ancora fortemente improntato alla razionalità legale, seppure con interessanti sperimentazioni di pratiche manageriali.

dizi di mancata o limitata efficienza dell’Agenzia stessa (Hood e Dixon 2015; Moini 2017) e che sembra invece trarre forza dalle stesse peculiarità del paradigma che rappresenta⁵.

11.1. Il lavoro da remoto nell’amministrazione pre-Covid e il deficit di digitalizzazione

La nuova modalità di lavoro da remoto, evocata più che davvero messa in pratica (Di Mascio *et al.* 2019) fino alla fase della pandemia Covid-19, si è diffusa in questo periodo di emergenza sanitaria secondo uno status di *ius necessitatis* (Melis 2020) che, per quanto accompagnato da una retorica di opportunità per l’innovazione⁶, non è stata inclusa «in una strategia generale che ne prevedesse l’armonico inserimento nel residuo lavoro in presenza, né da una reale definizione dei doveri e dei diritti dei dipendenti coinvolti» (*Ivi*: 632).

Introdotta nelle amministrazioni dalla Legge n. 124/2005, è dal 2017 (con la Legge n. 81) che il lavoro agile comincia ad avere una significativa diffusione in ambito pubblico, con dati che tuttavia non sono paragonabili alla sua diffusione nel settore privato (Politecnico di Milano 2019), per ragioni riconducibili a specifiche condizioni normative, organizzative e culturali. Innanzitutto, l’introduzione del lavoro agile, per quanto obbligatoria, non prevedeva incentivi ma neanche sanzioni in caso di mancata adozione. Si innestava, poi, su modalità di lavoro ancora tipicamente gerarchico-burocratiche e su una cultura organizzativa orientata al controllo della presenza in ufficio del dipendente, piuttosto che sul *management by objectives* (MBO) (Taskin e Edwards 2007). Infine, anche dal punto di vista del dibattito pubblico, doveva fare i conti con una percezione diffusa di modalità di lavoro difficilmente applicabile ad un comparto di lavoratori comunemente etichettati come poco inclini all’efficienza e alla produttività⁷ (Angeletti 2020).

⁵ Tanto che non solo il Fondo Monetario Internazionale (2015), ma anche l’OECD (2015) ribadisce come cardini fondamentali dell’assetto delle amministrazioni fiscali proprio i principi organizzativi dell’Agenzia delle Entrate, ossia l’autonomia gestionale, la soddisfazione del contribuente rispetto ai servizi forniti, l’efficienza organizzativa, il senso di appartenenza e la soddisfazione del personale.

⁶ Diverse sono le dichiarazioni in proposito della Ministra Dadone, sia in relazione alla direttiva n. 3 del 4.05.2020, *Modalità di svolgimento della prestazione lavorativa nell’evolversi della situazione epidemiologica da parte delle pubbliche amministrazioni*, sia in concomitanza della pubblicazione del decreto ministeriale del 19.10.2020 sul lavoro agile.

⁷ Ampiamente nota è la campagna di comunicazione contro i fannulloni, condotta

Dal momento che la definizione di lavoro agile contenuta nella norma⁸ pone l'accento non solo sulla flessibilità organizzativa e sulla volontarietà delle parti che sottoscrivono l'accordo individuale (Cairoli 2021), ma anche sull'utilizzo di strumentazioni che consentano di lavorare da remoto (quali pc portatili, tablet e smartphone), è opportuno approfondire brevemente anche il contesto di digitalizzazione in cui si innesta questa misura. Mettere in campo queste modalità alternative di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, infatti, implica la necessità di valutare la distribuzione della connessione internet sul territorio nazionale, il livello di accessibilità dei sistemi informativi di *back office*, l'interoperabilità con i sistemi di servizio al cittadino, nonché lo sviluppo delle competenze digitali nei dipendenti pubblici. L'indice DESI⁹ ci restituisce una situazione dell'Italia decisamente negativa rispetto a queste dimensioni: nonostante una soddisfacente diffusione della banda larga sul territorio nazionale, il nostro Paese oscilla negli ultimi anni tra il 24° e il 25° posto tra i 28 Paesi Europei a causa di significative carenze riguardanti le competenze digitali del capitale umano, che a loro volta spiegano il modesto utilizzo dei servizi online.

11.2. Le misure per il lavoro da remoto nell'Agenzia delle Entrate: verso una managerialità agile

Con il presentarsi dell'emergenza sanitaria, il legislatore ha introdotto numerose misure¹⁰ volte a rendere ordinaria la modalità agile di svolgimento della prestazione lavorativa da parte dei dipendenti pubblici, eliminandone la natura sperimentale ed introducendo un Piano Organizzativo per il Lavoro Agile (POLA)¹¹, teso ad individuare le modalità

dall'allora Ministro per la Funzione Pubblica Brunetta e le relative misure di controllo adottate (Franceschetti 2012), nonché l'adozione, contestuale alla promozione del lavoro agile, di misure volte a combattere l'assenteismo attraverso sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza (cfr. L. 56/2019).

⁸ Art.18 della L. 81/2017.

⁹ Il *Digital Economy and Society Index* (DESI) è un indice creato dalla Commissione Europea (CE) al fine di misurare i progressi dei Paesi europei in termini di digitalizzazione dell'economia e della società. L'indice è la sintesi di diversi indicatori raccolti in cinque aree principali: connettività, capitale umano, uso di internet, integrazione delle tecnologie digitali, servizi pubblici digitali (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi>).

¹⁰ Per una rassegna della normativa che disciplina il lavoro agile si veda https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1213936.pdf?_1589973431681.

¹¹ Il POLA (Piano organizzativo del lavoro agile) è uno strumento previsto dal decreto

attuative di questa nuova forma di prestazione, in modo da assicurare che almeno il 60% dei dipendenti se ne possa avvalere (Cairoli 2021). Ma quali sono le condizioni grazie alle quali questo processo di innovazione organizzativa si realizza in modo efficace? Considerato che il lavoro agile poggia su principi (flessibilità, autonomia, responsabilizzazione, orientamento ai risultati) simili a quelli enunciati nel paradigma del *new public management*, è possibile ipotizzare che questa nuova modalità di prestazione lavorativa sia implementata meglio in amministrazioni pubbliche fortemente improntate ad una gestione manageriale?

Attraverso l'analisi della documentazione istituzionale prodotta dall'Agenzia delle Entrate per implementare le misure nazionali in materia di lavoro agile e mediante interviste semistrutturate¹² ad attori organizzativi direttamente coinvolti nel processo di adozione e gestione delle modalità di lavoro agile¹³, sono state ricostruite le principali strategie adottate dall'Agenzia nei mesi dell'emergenza sanitaria per mantenere elevati i livelli di efficienza organizzativa senza modificare la propria *mission*, pur dovendo necessariamente adottare nuove modalità di impiego sia delle risorse umane (passate nella quasi totalità in lavoro agile), sia delle risorse tecnologiche (con un forte consolidamento dei servizi online al contribuente).

A marzo dello scorso anno l'Agenzia delle Entrate si è trovata ad innovare in condizione avverse, dovendo fin da subito pianificare come tradurre in modalità agile i processi in essere non solo nella sede centrale, ma anche quelli gestiti nelle diverse sedi territoriali¹⁴, alcuni dei quali in territori fortemente colpiti dalla pandemia.

In fase pre-Covid le amministrazioni potevano organizzare il lavoro agile contando su presupposti organizzativi sufficientemente

Rilancio (Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34), che le amministrazioni pubbliche devono redigere entro il 31 gennaio di ciascun anno (a partire da gennaio 2021), sentite le organizzazioni sindacali.

¹² Le principali dimensioni di ricerca hanno riguardato i tempi e gli attori del processo, il ruolo svolto dalle diverse posizioni organizzative, i valori che hanno guidato l'innovazione culturale, le modalità di attivazione delle risorse umane, le risorse tecnologiche messe in campo, il ruolo della formazione.

¹³ Sono stati coinvolti: la Responsabile Modelli per l'innovazione e il lavoro agile, il Responsabile dell'Ufficio Formazione e Digital Learning, il Responsabile per la Transizione al Digitale.

¹⁴ L'Agenzia delle Entrate si articola in 3 Divisioni (Servizi, Contribuenti, Risorse) e 12 Direzioni Centrali alle quali si aggiungono 21 Direzioni Regionali, 108 Direzioni provinciali, 7 Centri di assistenza multicanale e 3 Centri operativi (<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/agenzia/chi-siamo>).

identificati, quali una ricognizione iniziale volta a censire la attività e i compiti specifici dell'amministrazione e individuare quelli da svolgere in smart working, la definizione di bandi per la raccolta delle candidature dei dipendenti, la realizzazione di interventi di comunicazione, promozione e formazione del personale obbligatoria per la tutela della privacy e della sicurezza del lavoratore al di fuori della sede dell'amministrazione, nonché la pianificazione di attività di misurazione e valutazione delle performance del lavoro svolto (Angeletti 2020).

Con il presentarsi dell'emergenza da pandemia, invece, la sequenzialità di queste attività è venuta meno: l'Agenzia, dopo un iniziale momento di ambiguità, velocemente e radicalmente ha ribaltato il proprio paradigma operativo. Nella necessità di continuare a garantire la propria *mission* organizzativa, l'Agenzia ha cercato di puntare all'efficienza complessiva riorganizzando le risorse umane e tecnologiche in dotazione.

Il cambiamento ha riguardato il rapporto di lavoro: da una configurazione gerarchica si è passati ad una configurazione a rete, in cui è fondamentale l'attivazione del dipendente non solo come terminale esecutivo del processo, ma come soggetto attivo dell'organizzazione.

Nel giro di un weekend¹⁵, pertanto, tutti i 36.000 lavoratori sono stati collocati in lavoro agile senza ricorrere alle lunghe procedure per l'accordo di adesione, ma chiedendo loro un'assunzione di responsabilità organizzativa che si concretizzava nella scelta volontaria – e semplificante – di ricorrere immediatamente agli istituti contrattuali già utilizzabili e spendibili (ferie pregresse, banca ore, riposi compensativi, congedi, permessi). Per coloro che non ne potevano più fruire, è stata prevista una procedura semplificata di richiesta di adesione alle modalità di lavoro agile, da inviare al proprio capoufficio. In questo modo veniva salvaguardata la volontarietà del singolo lavoratore, certo, ma è innegabile che veniva anche riproposta una dinamica già ampiamente documentata nelle esperienze di lavoro agile pre-pandemia, che tendeva sostanzialmente a derubricare la gestione di questa modalità alternativa di prestazione come una questione che riguarda e si esaurisce nel rapporto tra il dirigente che autorizza il lavoro agile e il dipendente che lo attua (Angeletti 2020).

¹⁵ Martedì 9 marzo viene firmato il DPCM che dichiara l'Italia un'unica zona rossa e l'11 marzo 2020 si entra in lockdown. Lunedì 15 marzo, l'Agenzia è già operativa in modalità lavoro agile.

Questa co-progettazione delle procedure emergenziali si è evidenziata anche nelle settimane immediatamente successive, quando si è trattato di definire le modalità di monitoraggio e controllo delle prestazioni rese dal dipendente da casa: la maggior parte dei dirigenti ha proceduto concordando direttamente con i propri collaboratori un format di rendicontazione.

L'*engagement* diretto del dipendente (Saks e Gruman 2016) è stato determinante anche per la predisposizione di un ambiente di lavoro funzionale alle nuove esigenze della pandemia. Non potendo pianificare preventivamente la distribuzione di dispositivi aziendali ai singoli dipendenti, grazie al coinvolgimento della Direzione Centrale Tecnologia e Innovazione che si occupa della Sicurezza Informatica e del Responsabile per la Transizione al Digitale, è stata verificata la possibilità di consentire ai dipendenti di utilizzare la dotazione informatica casalinga, garantendo comunque adeguati livelli di sicurezza nella trasmissione dei dati necessari alle diverse lavorazioni.

Uno dei principi fondamentali del paradigma manageriale della pubblica amministrazione, inoltre, è quello della continuità del servizio al cittadino, per assicurare non solo elevati livelli di efficienza interna, ma anche di efficacia e di soddisfazione dell'utenza e per questo l'Agenzia ha fornito ai propri dipendenti una scheda sim aziendale da installare nel device personale, insieme allo strumento di *softphone*¹⁶, così da continuare a ricevere le chiamate degli utenti senza gravare troppo sulle risorse informatiche personali.

Allo stesso tempo, sapendo di non poter contare a lungo su un investimento diretto di risorse digitali del dipendente¹⁷, l'Agenzia ha coinvolto il partner tecnologico Sogei¹⁸ per rigenerare i numerosi computer portatili in via di dismissione, da distribuire ai dipendenti.

¹⁶ Il softphone è un software installato sul pc portatile che gestisce da internet l'utenza di telefonia fissa dell'Agenzia assegnata al dipendente per le chiamate in entrata e in uscita.

¹⁷ Nella logica dello smart working, il datore di lavoro non deve necessariamente mettere a disposizione del dipendente le tecnologie per lavorare in mobilità. La logica è quella del "*bring your own device*" (BYOD) tuttavia l'Agenzia delle Entrate si è attivata per fornire ai propri dipendenti i supporti tecnologici aziendali, sia per risolvere problemi legati al tema della sicurezza, sia per contrastare atteggiamenti resistenti tipici di quella parte di cultura organizzativa ancora radicata in un modello di burocrazia difensiva.

¹⁸ Sogei – Società Generale d'Informatica S.p.A. – è la società di Information Technology controllata al 100% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Opera sulla base del modello organizzativo dell'*in-house providing* ed è Partner strategico

Condivisa è stata anche la procedura per l'individuazione della piattaforma di *videocall* più adatta alle esigenze organizzative e alle dotazioni e competenze tecnologiche dei diversi utenti. Questa scelta aveva una ricaduta fondamentale non solo per supportare i momenti di dialogo e confronto tra i diversi team di lavoro, ma soprattutto per assicurare la continuità di quell'attività formativa che prima dell'emergenza sanitaria veniva erogata solo minoritariamente in modalità digitale¹⁹, e che adesso necessitava di una totale trasposizione e riorganizzazione su piattaforme telematiche.

Le scelte organizzative fin qui descritte, pianificate e adottate sull'onda dell'emergenza e con il contributo volontaristico e creativo dei dipendenti nei loro diversi ruoli (dirigenti apicali, dirigenti intermedi così come funzionari e operatori), hanno poi conosciuto un momento di legittimazione interna attraverso un passaggio sindacale finalizzato a presentare il nuovo documento di valutazione dei rischi (DVR)²⁰, orientato a garantire il rispetto delle norme di sicurezza del lavoratore anche da postazioni esterne (quindi da casa). All'interno di questo documento si è cercato di tematizzare le questioni del diritto alla disconnessione, della necessità di assicurare l'alternanza lavoro/riposo, del rispetto del recupero psicofisico.

La possibilità per i dirigenti di agire un nuovo ruolo di coordinamento e gestione collaborativa non si è prodotta, tuttavia, senza criticità. Si sono evidenziate, infatti, significative sacche di opacità organizzativa e di resistenza individuale²¹ che hanno costretto i responsabili dei team di lavoro a mettere in campo strategie alternative di motivazione, socializzazione e coinvolgimento dei propri dipendenti, spesso con iniziative autonome e contingenti. Questo impegno suppletivo – e impre-

dell'Amministrazione economico-finanziaria per i processi di trasformazione digitale.

¹⁹ Il Piano di Formazione annuale dell'Agenzia delle Entrate prima dell'emergenza covid-19 prevedeva solo il 30% dei corsi fruibili in modalità di e-learning. Il resto era previsto in aula.

²⁰ Si tratta di un documento prodotto da ogni datore di lavoro per informare tutti i lavoratori e i sindacati di quelli che sono i rischi connessi all'attività lavorativa in quella sede.

²¹ «Quante più persone ha il tuo ufficio – dicono gli intervistati – quante più persone sono in lavoro agile, tanto più complicato il coordinamento, la gestione degli obiettivi, il mantenimento delle scadenze, anche la comunicazione, verbale non verbale, che prima potevi gestirti con una riunione o andando a trovare il collega in ufficio, adesso devi gestirli via mail o via telefono, via Skype [...]. Un conto è andare nelle stanze delle persone, un conto è chiamare al telefono».

visto – ha reso più complessa l’attività di coordinamento, determinando situazioni di *burnout* collegato allo smart working²², che l’Agenzia ha cercato di mitigare rivedendo le proprie politiche di benessere organizzativo, anche attraverso un incremento delle attività formative dedicate specificatamente alla gestione dello stress dei coordinatori.

Il rapporto tra responsabile e collaboratore ha subito, pertanto, una decisa rivisitazione che, seppur basata su strategie di MBO e di maggiore engagement delle risorse umane coinvolte, non ha potuto fare a meno di recuperare alcune caratteristiche operative che sembrano tipiche del modello weberiano di amministrazione pubblica. «Abbiamo dovuto spingere il pedale del formalismo», affermano gli intervistati, ma non nei termini di una gestione burocratica e inefficiente dei processi di lavoro, quanto piuttosto in riferimento alla necessità di valorizzare la dimensione pianificata e formalizzata dei processi e degli artefatti organizzativi sui quali questi poggiano.

L’esperienza del lavoro agile in epoca Covid-19, a detta degli intervistati, può essere descritta come: «un’esperienza di democratizzazione», perché l’obbligo di lavorare da casa e di farlo attraverso nuove metodologie e nuovi strumenti ha riguardato tutti, dirigenti e collaboratori, in forma proattiva. I collaboratori hanno dovuto misurarsi con la necessità di adeguare la propria formazione ai nuovi processi di lavoro, manifestando fin da subito il bisogno di acquisire o sviluppare competenze digitali. Il personale dirigente, invece, ha dovuto mettere in campo una sorta di “managerialità agile” in grado di valutare le competenze tecniche e specialistiche dei collaboratori rispetto alle singole procedure, ma anche di valorizzare le caratteristiche personali e sociali dei singoli, funzionali al nuovo contesto di lavoro flessibile (Toscano e Zappalà 2020). E nel fare questo, essi stessi hanno espresso il bisogno di una formazione sulle cosiddette *soft skills* in linea con quanto rilevato nell’ultima edizione del “Future of Jobs Report” del World Economic Forum, (ottobre 2020)²³, secondo il quale le dieci competenze più richieste sono nell’ordine: capacità di risolvere problemi

²² Il tema del burnout causato dalla diffusione della modalità di lavoro agile ha ampiamente catalizzato l’attenzione dell’opinione pubblica: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-03/the-pandemic-workday-is-48-minutes-longer-and-has-more-meetings>, o anche https://www.huffingtonpost.it/entry/lavorare-da-casa-allarme-burnout-come-sapere-se-sei-a-rischio-e-come-evitarlo_it_5f58acb0c5b6b48507f9f31a.

²³ <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2020>.

complessi, pensiero critico, creatività, gestione delle persone, coordinamento con gli altri, intelligenza emotiva, capacità di prendere decisioni, orientamento al servizio, negoziazione, flessibilità cognitiva.

Una leva di cambiamento fondamentale è stata, quindi, la formazione, presidiata in Agenzia in prima battuta per l'acquisizione e il rafforzamento delle competenze digitali. Subito dopo, sono stati progettati interventi formativi volti non solo a stimolare e radicare una diversa prassi lavorativa, ma anche a promuovere una nuova cultura organizzativa nella quale diventano centrali valori quali la fiducia, la condivisione degli obiettivi comuni, le capacità di organizzazione del lavoro e la socializzazione. «Trasformare tali caratteristiche in routine organizzative, competenze e comportamenti è una sfida che interessa la dirigenza, ma anche i diversi ruoli di coordinamento così come tutto il personale» si legge nell'introduzione al Piano formativo di supporto per l'implementazione del lavoro agile nell'Agenzia, ed esprime la *vision* tipica di un'organizzazione già improntata a principi manageriali, nella quale l'assetto gerarchico tradizionale è ampiamente superato dall'organizzazione a rete dei processi, dalla responsabilità diffusa e da una gestione per obiettivi.

Da ultimo, un accenno va fatto rispetto all'impatto che questa nuova prassi lavorativa ha avuto sulla dimensione esterna, ossia sui rapporti con il cittadino-utente (Tanda 2020). La centralità degli strumenti informatici nella gestione dei processi di lavoro in modalità agile ha comportato, infatti, anche la necessità di accelerare la transizione al digitale dei servizi all'utenza. Puntando all'obiettivo di "garanzia della salute pubblica"²⁴, l'Agenzia ha messo in campo diverse misure di comunicazione, volte a consolidare questa nuova prassi di erogazione/fruizione dei servizi con un engagement forte non solo dell'operatore, ma soprattutto dei cittadini (nella diversa accezione di contribuenti e interlocutori professionali, quali intermediari, professionisti, associazioni di categoria, eccetera): l'elaborazione di una specifica guida ai servizi "agili" e le argomentazioni espresse nell'introduzione di questo documento sono la conferma di una decisa volontà dell'amministrazione di persuadere l'utenza a «utilizzare prioritariamente gli

²⁴ La presentazione dei servizi telematici, insieme agli obiettivi che l'Agenzia assume di rispettare nell'organizzazione di queste modalità innovative di erogazione/fruizione del servizio sono esplicitati nella Guida "I servizi 'agili' dell'Agenzia delle Entrate (https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/233439/Guida_Servizi_agili.pdf/f53ec172-fb15-b326-4369-7bbfb98279d3).

11. Il lavoro agile nella PA come “nuova normalità” dopo la crisi pandemica 201

strumenti telematici, recandosi negli uffici solo nei casi assolutamente indispensabili e dopo averne verificato, previo contatto telefonico, l’effettiva esigenza».

Anche in questo caso, ciò è stato possibile in Agenzia perché si è trattato di un’innovazione già in corso.

La reingegnerizzazione dei processi finalizzata a rendere davvero residuale l’accesso fisico del contribuente agli spazi dell’Agenzia – soprattutto nei mesi di pandemia – ha permesso inoltre di rafforzare, nel medio termine, gli interventi per un altro obiettivo fondamentale in una gestione manageriale dell’organizzazione pubblica. La riduzione progressiva delle presenze fisiche negli uffici, infatti, innesca una riorganizzazione dell’uso degli spazi che vanno sempre più ripensati secondo principi di flessibilità, di virtualizzazione e di collaborazione tra le persone, determinando così notevoli risultati in termini di economie di gestione sia per quanto riguarda il personale sia per le strutture e gli immobili.

11.3. Conclusioni

Questa breve rassegna delle strategie di innovazione adottate dall’Agenzia delle Entrate per implementare il nuovo modello di lavoro agile, previsto dalle misure nazionali in risposta all’emergenza sanitaria da Covid-19, sembra confermare l’ipotesi di partenza secondo la quale l’introduzione di nuovi principi nella gestione delle prestazioni di lavoro incontra meno criticità laddove l’organizzazione ha già introiettato e tradotto in prassi operative consolidate questi stessi principi. L’universo valoriale sotteso alla modalità di lavoro agile è fortemente consonante con i principi del new public management, codificati negli artefatti organizzativi che regolano l’istituzione e il funzionamento dell’Agenzia delle Entrate. Tanto nello Statuto quanto nei Regolamenti di amministrazione e contabilità, quanto nella Convenzione²⁵, infatti, riecheggiano espressioni che sanciscono l’autonomia organizzativa, gestionale e contabile dell’Agenzia stessa.

Sono proprio questi principi che hanno consentito all’Agenzia di adottare velocemente e in maniera efficace le modalità di lavoro agile,

²⁵ La Convenzione è il documento, di durata triennale e con un adeguamento annuale, che regola i rapporti tra il Ministero dell’Economia e delle Finanze e l’Agenzia, nel quale sono indicati i servizi dovuti, gli obiettivi da raggiungere, le dotazioni di risorse finanziarie e le modalità di verifica dei risultati, in una tipica logica di MBO.

agendo tanto sulla dimensione interna (con decisioni riguardanti la dotazione delle attrezzature informatiche, la riorganizzazione dei processi di lavoro e il riorientamento e l'attivazione di nuove competenze per il lavoro di team in remoto), quanto sulla dimensione esterna volta a digitalizzare le relazioni tra PA e cittadino, non solo per l'erogazione dei servizi ma anche per tutte le funzioni di ascolto e dialogo con l'utenza.

Nonostante il paradigma amministrativo mainstream sia radicalmente cambiato dal decennio riformatore degli anni Novanta del secolo scorso (Bassanini 2009), l'Agenzia delle Entrate ha mantenuto vivi i precetti del new public management rappresentando, con l'Agenzia delle Dogane, una sorta di ecosistema autopoietico che sopravvive alle sfide dell'ambiente esterno, ridefinendosi continuamente proprio grazie al principio di autonomia gestionale che non le è mai stato sottratto e che si applica all'assetto organizzativo, alle risorse umane e tecnologiche e alle logiche operative e di processo. La testimonianza degli attori intervistati conferma questa interpretazione:

«Siamo riusciti senza dover aspettare il governo, o chissà quale altro ente superiore, a organizzarci da soli. L'Agenzia avendo autonomia organizzativa è molto avvantaggiata perché stabilisce da sola come riorganizzare i processi, come riorganizzare le strutture, come gestire i rapporti capo/collaboratori, come relazionarsi con i sindacati: quindi l'indipendenza da questo punto di vista paga».

Questa resilienza dell'Agenzia delle Entrate non consente, tuttavia, di generalizzare riflessioni positive sull'efficacia dell'adozione di presupposti valoriali di fondo come managerialità, flessibilità, orientamento al cliente, MBO anche in condizioni avverse, quali quelle della pandemia da Sars-Cov-2. Nello stesso periodo, infatti, altri settori di azione pubblica comunque ispirati da questi principi – le politiche sanitarie e il mondo dell'istruzione, ad esempio – hanno mostrato notevoli criticità nella gestione dell'emergenza. Resta aperta, pertanto, la possibilità di un approfondimento sul tema che, a partire da variabili indipendenti quali la specifica tipologia del servizio erogato oppure il livello di digitalizzazione del settore, indaghi in una prospettiva comparativa le strategie d'azione adottate e i relativi esiti nei diversi settori già menzionati.

Bibliografia

- ABULIBDEH A. (2020), Can COVID-19 Mitigation Measures Promote Telework Practices?, *Journal of Labor and Society*, 23(4): 551-576.
- ANGELETTI (2020), Misurare il lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche: profili, problemi e prospettive, *Rivista Italiana di Public Management*, 3(1): 64-91.
- BASSANINI F. (2009) Twenty years of administrative reform in Italy, *Review of Economic Conditions in Italy*, 3: 369-391.
- BELZUNEGUI-ERASO A., ERRO-Garcés A. (2020), Teleworking in the Context of the COVID-19 Crisis, *Sustainability*, 12(9): 3662-3680.
- CAIROLI S. (2021), Lavoro agile alle dipendenze della pubblica amministrazione entro ed oltre i confini dell'emergenza epidemiologica, *Lavoro Diritti Europa*, 1: 2-17.
- CAPANO G. (2002), Le riforme degli anni Novanta: l'adattamento reattivo del paradigma egemonico, in Battistelli F. (a cura di), *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, Milano: Franco Angeli.
- CAPANO G. (2020), Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy, *Policy and Society*, 39(3): 326-344.
- DI MASCIÒ F., Angeletti S. e Natalini A. (2021), Lo smart working nelle pubbliche amministrazioni centrali ai tempi del COVID-19, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Rivista quadrimestrale*, 1: 95-125.
- DI MASCIÒ F., Feltrin P. e Natalini A. (2019), I sindacati del settore pubblico e la riforma Madia della pubblica amministrazione, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Rivista quadrimestrale*, 2: 213-246.
- FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE (2015), *Italia. Rafforzamento della governance e dell'efficacia delle agenzie fiscali*. Disponibile online (07/12/2021): <https://fdocumenti.com/document/italia-italia-rafforzamento-della-governance-e-dellefficacia-delle-agenzie-fiscali.html>
- FRANCESCHETTI L. (2012), Etica pubblica e riforma della pubblica amministrazione in Italia, in De Nardis P. (a cura di), *L'etica pubblica oggi in Italia: prospettive analitiche a confronto. Rapporto annuale 2011*, Istituto di Studi Politici 'S. Pio V', Roma: Editrice Aspes.
- HOOD C. (1991), A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- HOOD C., Dixon R. (2015), *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, Oxford: Oxford University Press.
- MELIS G. (2020), Riformare l'amministrazione pubblica a partire dallo smart-working, *il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 4: 629-638.
- MILASI S., González-Vázquez I. e Fernández-Macías E. (2020), Telework Before the COVID-19 Pandemic: Trends and Drivers of Differences Across the EU, Parigi: OECD Productivity Working Papers.

- MOINI G. (2017), New Public Management e neoliberalismo. Un intreccio storico, *Economia & Lavoro*, (51)2: 71-79.
- OECD (2015), *Italy's Tax Administration. A Review of Institutional and Governance Aspects*, Parigi: OECD.
- OSBORNE D., Gaebler T. (1995), *Dirigere e governare*, Milano: Garzanti.
- PIERSON P. (2004), *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- POLITECNICO DI MILANO, Osservatorio Smart Working (2019) *Smart Working davvero: la flessibilità non basta*. Disponibile online (07/12/2021): <https://www.osservatori.net/it/eventi/on-demand/convegni/convegno-risultati-ricerca-osservatorio-smart-working>
- SAKS A. M., Gruman J. A. (2014), What do we really know about employee engagement? *Human Resource Development Quarterly*, 25: 155-182.
- SCHMIDT V., Thatcher M. (2013), *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, Cambridge.
- TANDA A. M. (2020), *Dopo il Covid-19: resilienza digitale e amministrazione 4.0*, Nota della Fondazione Giandomenico Romagnosi, 13. Disponibile online (07/12/2021): http://www.fondazioneromagnosi.it/sites/default/files/Nota%20n_%2013-2020%20Fondazione%20Romagnosi.pdf
- TASKIN L., Edwards P. (2007), The Possibilities and Limits of Telework in a Bureaucratic Environment: Lessons from the Public Sector, *New Technology, Work and Employment*, 22(3): 195-207.
- TOSCANO F., Zappalà S. (2020), Smart working in Italia: origine, diffusione e possibili esiti, *Psicologia sociale, Rivista quadrimestrale*, 2: 203-223.
- WILLIAMSON S., Colley L. e Hanna-Osborne S. (2020), Will Working from Home Become 'The New Normal' in the Public Sector?, *Australian Journal of Public Administration*, 79(4): 601-607.

12. Saperi esperti e governance locale del cibo. Trasferire soluzioni di policy nella crisi pandemica

Giorgio Giovanelli

Governare e risolvere problemi collettivi richiede alla politica, nazionale e locale, di ideare azioni, soluzioni di policy e specifiche progettualità. Il governo inteso come governance, aperto quindi all'inclusione di soggetti non-istituzionali, può consentire ai saperi esperti – singoli o gruppi di ricercatori, università, centri di ricerca pubblici o privati – di esercitare il proprio ruolo nei processi ideativi di policy e azioni pubbliche. Allo stesso tempo i saperi esperti possono incoraggiare e favorire percorsi di trasferimento di politiche, soluzioni e azioni, ideate e condotte in altri contesti da applicare nel proprio.

La crisi pandemica da Covid-19 ha accentuato tali processi e necessità, sollecitando i sistemi di governance locali nella rapida ricerca di soluzioni ai problemi connessi all'emergenza sanitaria. In questa prospettiva, il capitolo approfondisce il coinvolgimento dei saperi esperti e delle reti di esperti nella gestione dei sistemi locali/urbani del cibo precedentemente e conseguentemente alla crisi pandemica. In particolare, il contributo intende fornire alcune risposte preliminari alle seguenti domande: quale ruolo assumono esperti e reti di esperti nei percorsi di costruzione delle politiche locali del cibo? Quali azioni hanno intrapreso durante la pandemia nel supporto alla governance locale? Come si articola il rapporto tra saperi esperti, politica locale e policy del cibo?

Il contributo esplora il rapporto tra esperti e governance locale del cibo con la lente teorica del *policy transfer framework*, approfondendo il ruolo degli esperti come agenti di trasferimento. Nel secondo paragrafo sarà descritto il coinvolgimento dei saperi esperti nei percorsi di *urban food policies*, mentre nel terzo saranno descritte le azioni delle reti di esperti durante la crisi sanitaria. Nelle conclusioni saranno proposte

prime riflessioni sul rapporto tra saperi esperti e politica, proponendo domande e ipotesi di lavoro per future ricerche empiriche.

12.1. Policy transfer, knowledge networks e scala urbana

Nel suo recente lavoro, *Esperti*, Davide Caselli propone una dettagliata ricostruzione del rapporto tra le funzioni della conoscenza scientifica e le fasi del processo politico. L'autore, analizzando il dibattito scientifico sul tema, approfondisce la distinzione tra la funzione simbolica del sapere e la funzione strumentale (Caselli 2020). La prima funzione enfatizza il ruolo della conoscenza nei processi di legittimazione delle scelte politiche, mentre la seconda fa riferimento al rapporto tra il bisogno di conoscenza espresso dalla politica e la capacità di analisi dei problemi e di produzione di azioni e soluzioni da parte degli esperti (*Ivi*: 63-66). Caselli esplora quindi lo stretto legame tra saperi esperti e decisori pubblici, il quale si poggia sulla produzione di conoscenza scientifica, preferibilmente applicata alla soluzione e gestione di problemi collettivi. Sebbene in questa sede non sia possibile produrre un'analisi adeguata di tale rapporto, è tuttavia opportuno cercare di approfondire il coinvolgimento dei produttori di conoscenza – esperti, università, centri di ricerca – nell'ideazione e conduzione di azioni pubbliche. Questo coinvolgimento accade su due ambiti: da un lato con l'impegno situato nei contesti in cui gli esperti agiscono mediante, ad esempio, il coordinamento dei progetti nel territorio; dall'altro con la costituzione di reti più o meno formalizzate tra esperti per diffondere le conoscenze e le competenze di policy in altri contesti.

L'azione degli esperti può essere osservata secondo la prospettiva teorica del policy transfer framework, la quale, mediante il metodo comparativo, indaga i processi di trasferimento delle politiche (Lanzalaco e Prontera 2012). D. P. Dolowitz e D. Marsh (1996) definiscono il concetto di policy transfer (PT) come un processo in cui la conoscenza sulle policy e le disposizioni amministrative e istituzionali adottate in un luogo e in un tempo vengono impiegate nello sviluppo di policy in altri luoghi e momenti. I processi di PT possono assumere diverse direzioni e contenuti e avere un carattere coercitivo o volontario, nel caso di un apprendimento razionale da parte dei destinatari (Dolowitz e Marsh 2000). Questo avviene, in particolare, quando di fronte a problemi comuni i *policy-makers* dei governi locali e nazionali cercano di apprendere come altre controparti hanno risposto (Rose 1991).

Il PT di idee e soluzioni di policy può essere veicolato con efficacia mediante la costituzione di reti di attori deputati ai processi di trasferimento. In questa prospettiva, i lavori di D. Stone (2000; 2003) pongono l'attenzione sul ruolo dei networks di esperti come attori e agenti del trasferimento. In particolare, Stone attribuisce un ruolo chiave all'azione di attori non-governativi approfondendo dapprima il ruolo dei *think tanks*¹ (TT) e successivamente delle reti di esperti. L'autrice mostra le modalità con le quali i TT contribuiscono al trasferimento di politiche, con una azione che si articola su diversi livelli. Essi possono agire sul piano discorsivo legittimando le politiche, contribuendo e intervenendo nell'agenda di policy, diffondendo idee e conoscenze. Allo stesso tempo, intervengono sul piano della valutazione degli impatti delle politiche che intendono sostenere. L'analisi di Stone (2003: 9) si concentra sul caso dei *knowledge networks* (KNET) – gruppi di ricerca accademici e comunità scientifiche specializzate su una *issue* – e sul loro rapporto con le politiche. Stone sottolinea come il compito esplicito dei KNET, la produzione di conoscenza scientifica, applicabile e spendibile, faciliti la costruzione di una legittimità reputazionale che garantisce ai KNET l'accesso ai processi di *decision-making* e *policy-making*. Come sostenuto da Stone, i networks possono quindi superare la condizione di esperti e assumere un'autorità pubblica e politica. L'autorità politica può essere svolta con diversi stili e strumenti più o meno direttivi, come la circolazione di idee e la costruzione dell'agenda pubblica, o la definizione di rapporti formali con i governi. Queste azioni consentono ai KNET di giungere a esercitare una influenza, e quindi una forma di potere, sulle decisioni politiche.

I saperi esperti attivano e supportano processi di *policy learning* e *policy transfer* nell'ambito di specifici progetti anche su scala urbana. In questa prospettiva, M. De Jong e J. Edelenbos (2007) hanno condotto un approfondito studio che analizza il ruolo e le modalità di azione degli esperti come attori di trasferimento di policy su scala urbana nel progetto europeo *Pegasus*², finalizzato alla diffusione di un approccio di pianificazione urbana. Gli autori, osservando le modalità di azione degli "agenti di trasferimento", hanno evidenziato come la struttura-

¹ Per un approfondimento sul ruolo dei think tanks si veda il capitolo di Esposto e Serafini in questo volume.

² Progetto *Planning, Environment, Governance And Sustainability – Pegasus* promosso dalla rete Europea Eurocities e finalizzato alla diffusione di un approccio di pianificazione urbana. Il progetto coinvolgeva sette città europee.

zione di un network stabile di rappresentanti cittadini, e il ricorso negli incontri a concetti accattivanti come “partecipazione” e “approccio integrato” (*Ivi*: 702), si siano rivelati strumenti efficaci per il raggiungimento degli obiettivi del progetto.

I governi cittadini non assumono esclusivamente il ruolo di destinatari di processi di trasferimento ma possono divenire essi stessi protagonisti di processi di policy transfer. T. Lee e S. van de Meene (2012) hanno analizzato il ruolo dei *transmunicipal networks* nei processi di PT urbano. In particolare, secondo gli autori, questi network si pongono l’obiettivo di agevolare l’apprendimento di *best practices* e la collaborazione tra le città per la risoluzione di problemi comuni (*Ivi*). Mediante l’analisi del caso del C-40 networks³ gli autori hanno disvelato però l’ineguale inserimento delle città in queste reti, condizionato da fattori quali la presenza nelle città di comitati interni *multistakeholder*, il livello di conoscenza sul tema e la condivisione della lingua con le altre città partecipanti.

I tre articoli citati mostrano come la configurazione di rete possa assumere una particolare efficacia nella promozione di processi di PT. I networks, formalizzati o meno, possono dunque agire riunendo esperti e accademici in networks tematici (KNET), o promuovendo la connessione tra esperti e amministratori coinvolti in singoli progetti. Come vedremo nei prossimi paragrafi, il settore delle politiche urbane del cibo si mostra come un campo dove osservare da vicino il coinvolgimento dei saperi esperti nel governo di questioni collettive urbane e nella produzione di conoscenza applicata (par. 12.2) e nel connettere contesti locali diversi in una fase di crisi come quella pandemica (par. 12.3).

12.2. I saperi esperti e le politiche locali del cibo

Nel Duemila Kameshwari Pothukuchi e Jerome L. Kaufman, docenti di pianificazione urbana, pubblicarono un articolo intitolato *The Food System, a Stranger in the Planning Field*. Nell’articolo si lamentava la scarsa attenzione da parte dei pianificatori urbani negli Stati Uniti nei confronti del sistema del cibo, inteso come l’insieme delle attività connesse con la produzione, distribuzione, consumo e gestione degli scarti del cibo. In particolare, gli autori ponevano alcuni interrogativi sull’opportunità di spendere la propria competenza professionale

³ Il C-40 Networks è una rete transnazionale di circa 100 città impegnate nelle politiche di contrasto ai cambiamenti climatici, <https://www.c40.org/networks>.

in favore della soluzione e gestione di problemi del cibo quali la produzione, la distribuzione e il raggiungimento della *food security*⁴. Nel decennio successivo questa prospettiva ha incoraggiato lo sviluppo di processi di *urban food planning* soprattutto nelle città nordamericane, processi che coinvolgono un cocktail di esperti provenienti dal mondo delle professioni, dai movimenti del cibo e dalle istituzioni locali (Morgan 2013). La pianificazione su scala locale di un sistema del cibo si presenta dunque come un campo aperto dove combinare competenze tecniche e portati valoriali. Da un lato, questo coinvolgimento prevede l'analisi dei sistemi, il loro funzionamento, le interazioni con gli altri sistemi urbani. Ai professionisti è richiesto quindi di contribuire alla costruzione di una conoscenza scientifica a disposizione dei decisori politici (Sonnino 2009). Dall'altro, questi compiti consentono agli esperti di acquisire un ruolo propositivo per la risoluzione dei problemi connessi al cibo.

L'idea di coinvolgere esperti, società civile e movimenti del cibo, come i gruppi di acquisto solidale o le alleanze locali tra produttori e consumatori, non è esclusiva del campo della pianificazione, ma trae la sua origine nell'esperienza dei *Food Policy Councils* (FPCs). I consigli del cibo includono attori pubblici, privati, del terzo settore ed esperti del sistema alimentare, e hanno il compito di favorire il dibattito sulle questioni alimentari, coordinare i settori del sistema alimentare, influenzare le politiche e promuovere e supportare progetti (Harper *et al.* 2009). Il primo esempio di consiglio cittadino del cibo può essere identificato nel FPC di Toronto, nel 1990, in Canada. Nato su iniziativa del Dipartimento della Salute pubblica cittadina, il FPC canadese ha rappresentato un modello per le forme di inclusione di esperti nella governance delle issues del cibo. Nel caso canadese, la composizione eterogenea (produttori locali, ambientalisti, pianificatori, ecc.), ha garantito al consiglio di assumere una posizione credibile e autorevole nella formulazione di input di policy (Blay-Palmer 2009). I consigli del cibo presentano differenze in termini di strutturazione, modalità di funzionamento e relazioni con i governi locali. Ad esempio, essi possono essere organismi con compiti più o meno formalizzati,

⁴ La FAO intende per Food Security: «disponibilità di cibo, stabilità dell'approvvigionamento alimentare e accesso al cibo» (<http://www.fao.org/3/w3548e/w3548e00.htm>). Pertanto, in questo capitolo si adotterà questa espressione per indicare i problemi di accesso al cibo e non quella in lingua italiana di sicurezza alimentare, la quale si riferisce alla salubrità del cibo.

essere convocati occasionalmente dalle amministrazioni locali o possedere un'autonomia organizzativa e gestionale. In particolare, sono state identificate cinque principali configurazioni organizzative dei FPC: espressione di progetti di organizzazioni non-profit, affidati a enti no-profit, gestiti da coalizioni di attori locali del sistema del cibo, incorporati nel governo locale o incorporati in università o centri di ricerca (Bassarab *et al.* 2018). Quest'ultima configurazione, sebbene minoritaria rispetto alle altre, consente di cogliere l'integrazione del mondo accademico in questo campo. Un impegno accademico che si sostanzia in due direzioni: l'apporto di competenze e la proiezione o la ricezione di modelli di policy verso e dall'esterno. Come vedremo nel terzo paragrafo, gli esperti e le università hanno giocato un ruolo rilevante nel supporto ai consigli durante la crisi pandemica da Covid-19.

Con Expo Milano 2015, *Nutrire il Pianeta*, il tema dello sviluppo di sistemi urbani del cibo e dei relativi strumenti di governance si è affermato su scala globale, con la sottoscrizione del *Milan Urban Food Policy Pact* (MUFPP), o Carta di Milano, da parte di oltre cento governi cittadini⁵. Il documento prevedeva sette *commitments* per i governi urbani firmatari, tra i quali la promozione di sistemi alimentari sostenibili, di coerenza tra le politiche locali in materia di alimentazione e del coinvolgimento di altre città⁶. In primo luogo, il Patto impegnava i governi urbani firmatari nella realizzazione di *Urban Food Policies* (UFPs): «interventi progettati e implementati dal governo locale per promuovere lo sviluppo di un sistema-cibo urbano sostenibile da un punto vista economico, sociale e ambientale» (Borrelli e Mela 2017: 650). In secondo luogo, il Patto riconosceva una centralità ai saperi esperti, obbligando i governi locali a coinvolgere «enti tecnici ed accademici» (2015, Art. 4) nello sviluppo e progettazione dei sistemi locali del cibo sostenibili e resilienti.

Come nel caso dei FPCs, i percorsi di costruzione di politiche locali del cibo impegnano gli esperti (università locali, centri studi privati) su più livelli. Ad esempio, si occupano della gestione dei processi partecipativi nelle fasi di ideazione e implementazione delle strategie alimentari, e intervengono nella mappatura degli attori e nell'analisi dei sistemi locali/urbani del cibo. Paradigmatici in questo senso i casi

⁵ Al giugno 2021 le città firmatarie sono 211, per il dettaglio è possibile consultare il link: <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/#>

⁶ Il testo completo del MUFPP è disponibile al link: <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/the-milan-pact/>

della stesura del Piano del Cibo di Pisa⁷ nel 2009 e della creazione del percorso della urban food policy di Milano nel 2015. Nel primo caso l'Università di Pisa e il Laboratorio di Studi Rurali Sismondi hanno contribuito al progetto della Provincia mediante la formazione di: «gruppi di discussione, [...] per far circolare informazioni e aumentare le conoscenze sul tema, [...] per giungere a definire le tematiche da trattare insieme agli operatori istituzionali e alla società civile» (Forno e Maurano 2016: 14). Nel secondo caso il Comune di Milano ha affidato con un protocollo d'intesa le attività di mappatura del sistema del cibo milanese alla privata Fondazione Cariplo⁸, con un coinvolgimento successivo del centro studi Està⁹.

Come approfondito nel terzo paragrafo, l'impegno degli esperti non si esaurisce nella gestione dei singoli progetti ma si amplia con la funzione di connessione delle esperienze locali. Gli esperti possono strutturare reti sul modello dei knowledge networks e promuovere collaborazioni con e tra i contesti urbani. Di seguito, sono riportati sinteticamente e in chiave descrittiva tre esempi di reti di esperti del cibo che operano nel Regno Unito, negli Stati Uniti e in Italia.

Il primo caso riguarda il *Sustainable Food Places* network (SFPn) attivo nel Regno Unito dove coinvolge quarantotto città di medie e piccole dimensioni. Il SFPn nasce nel 2010 con l'intento di promuovere partnership tra contesti locali attivi in azioni per la promozione di diete sane e pratiche del cibo sostenibili. Il secondo esempio riguarda il caso del *Food Policy Networks* (FPN) promosso negli Stati Uniti dal Johns Hopkins Center for a Livable Future¹⁰, afferente alla John Hopkins University. Il progetto nasce con l'obiettivo di supportare 307 *Food Policy Councils* delle città nordamericane nei processi di riforma dei sistemi locali del cibo. In Italia è possibile identificare un terzo esempio dell'azione delle reti di esperti del cibo. Si tratta della Rete Italiana

⁷ Per la ricostruzione dettagliata del processo è possibile consultare l'articolo di Di Iacovo, Brunori e Innocenti disponibile al link: <https://agrireregionieuropa.univpm.it/content/article/31/32/le-strategie-urbane-il-piano-del-cibo>

⁸ L'incarico è stato affidato mediante la sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra il Comune di Milano e la Fondazione Cariplo, il testo integrale è disponibile al link: <https://www.foodpolicymilano.org/eventi/intesa-comune-cariplo/>

⁹ Il centro studi *Economia e Sostenibilità* ha l'obiettivo di porsi: «tra la conoscenza scientifica, le politiche (pubbliche e private) e la cittadinanza attiva» (<http://assesta.it/chi-siamo/#intro>).

¹⁰ Per un approfondimento sul centro studi della John Hopkins University consultare il link: <https://clf.jhsph.edu/>

Politiche Locali del Cibo¹¹, attiva dal 2018, la quale riunisce oltre quattrocento esperti e accademici del cibo e include diversi amministratori locali coinvolti nei percorsi italiani di costruzione di food policies su scala locale.

12.3. La pandemia e le reti di esperti del cibo, azioni e supporto alla governance locale

La crisi pandemica da Covid-19 ha evidenziato le criticità del sistema del cibo su scala globale, consentendo a istituzioni, organizzazioni transnazionali, centri di ricerca ed esperti di tematizzare e analizzare gli elementi di debolezza e le vulnerabilità dei sistemi alimentari. L'International Panel of Experts on Sustainable Food Systems¹² ha rilanciato la necessità di agire su scala globale per trasformare un sistema del cibo connotato da forti diseguaglianze e da una scarsa resilienza alle crisi (IPES-Food 2020). Le misure di contenimento della pandemia, adottate pressoché dalla maggior parte dei Paesi del mondo, hanno comportato ricadute negative sulle catene di approvvigionamento e distribuzione del cibo. Le Nazioni Unite hanno stimato in tal senso un impatto negativo per circa 2 miliardi di produttori, lavoratori stagionali e migranti, coltivatori di piccole aziende a conduzione familiare, addetti alla distribuzione e vendita (UN 2020). Da un lato, quindi, l'impatto pandemico si è rivelato particolarmente gravoso per le categorie sociali coinvolte nella produzione e distribuzione del cibo incidendo sulle condizioni economiche delle persone. Dall'altro, come sottolineato dall'High-Level Political Forum on Sustainable Development (HLPF), la pandemia ha determinato la rottura delle catene di approvvigionamento di cibo con un conseguente forte aumento delle persone in condizione di insicurezza alimentare (2020).

La crisi pandemica ha quindi rilanciato su scala globale il problema della food security. In Italia, primo Paese in Europa a introdurre misure per il contenimento della pandemia, l'emergenza sanitaria si è accompagnata a una forte riduzione della food security. L'organizzazione no-profit Banco Alimentare ha rilevato un aumento del 40% delle

¹¹ Per maggiori informazioni consultare il link: <https://www.politichelocalicibo.it/>

¹² Dal sito di IPES-Food: «The International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES-Food) is an independent panel of experts with a mission to promote transition to sustainable food systems around the world» (<http://www.ipes-food.org/about/>).

persone assistite durante i primi mesi della crisi per un totale di circa 2,1 milioni di persone¹³. Una situazione che ha richiesto interventi di tipo emergenziale, su scala nazionale, come l'erogazione di buoni spesa per l'acquisto alimentare e di beni di prima necessità (ActionAid 2020).

La food security è un problema collettivo che si rende più visibile nei contesti urbani dove si concentra un elevato numero di persone in condizione di forte deprivazione materiale e alimentare e si manifestano i fenomeni descritti rispettivamente dai concetti di *food desert* e *food swamp*¹⁴. La pandemia ha quindi esacerbato le strutturali fragilità urbane in termini di sicurezza alimentare, costringendo i governi cittadini ad attivare risposte immediate. Come ha rilevato la Food and Agriculture Organization (FAO), i governi locali sono intervenuti su quattro linee di azione: distribuzione di cibo mediante partnership pubblico-private; implementazione di Food Hubs per la raccolta e distribuzione di cibo; azioni di miglioramento dei sistemi alimentari locali; promozione di campagne di educazione sulla riduzione degli sprechi alimentari (FAO 2020a). In particolare, la *survey* condotta dalla FAO nel 2020 in 800 città del mondo ha rilevato un impegno diretto nel supporto alla food security – il 45.2% dei governi locali ha provveduto all'acquisto diretto di cibo per la popolazione vulnerabile (FAO 2020b).

La pandemia ha rappresentato quindi un banco di prova per i governi locali, gli attori dei sistemi locali del cibo e le esperienze di UFPs. Come accennato nel primo paragrafo, attori istituzionali e non, di fronte a problemi comuni, possono apprendere soluzioni di policy e azioni adottate in altri contesti. La necessità di trovare risposte immediate alla crisi sanitaria e alimentare ha richiesto l'attivazione delle reti di esperti del cibo, amministratori e città, in direzione della condivisione di azioni e soluzioni. Un impegno sollecitato dalla stessa FAO che ha incoraggiato i governi locali a favorire il dialogo intercomunale nell'ambito di networks e alleanze come quella promossa dal MUFPP (FAO 2020a).

Di seguito è riportata una breve descrizione delle azioni intraprese dai tre networks di esperti presentati nel paragrafo precedente per mostrare le modalità di azione dei KNET del cibo nel supporto ai con-

¹³ Fonte: <https://www.bancoalimentare.it/it/dicono-di-noi>

¹⁴ I concetti di *food desert* e *food swamp* indicano rispettivamente aree geografiche con un limitato accesso a cibo sano e con una sovrabbondanza di disponibilità di *less healthy food* (Gregg e Chen 2017).

testi locali impegnati in iniziative di gestione delle criticità dei sistemi locali del cibo.

Durante la pandemia il *Sustainable Food Places* network ha svolto un importante ruolo nel connettere le esperienze locali del proprio network. Questa azione si è compiuta su due livelli: l'analisi e la produzione di conoscenza applicata, la connessione tra i soggetti del network, l'organizzazione di forum settimanali online e la pubblicazione di *Digest*¹⁵. La produzione di conoscenza applicata ha previsto l'analisi delle azioni condotte delle città del network, presentandone le caratteristiche e gli attori, le modalità organizzative e gli obiettivi. La pubblicazione di brevi report sui casi studio si è accompagnata alla divulgazione di diciassette *Covid-19 digests* nel periodo marzo-giugno 2020. I comunicati avevano la funzione di aggiornare i partner del SFPn sulla gestione della pandemia del governo centrale, censire le iniziative locali, diffondere pubblicazioni scientifiche, segnalare eventi, bandi e finanziamenti per progetti per l'emergenza sanitaria e alimentare. Il terzo strumento promosso dal SFPn è stata l'organizzazione di forum settimanali online mediante i quali far dialogare gli attori coinvolti nelle azioni di risposta all'emergenza. Gli incontri, destinati ai membri della rete e ai coordinatori dei progetti, erano finalizzati all'analisi dei problemi comuni incontrati durante la pandemia e la condivisione di soluzioni indicate come buone pratiche da emulare.

Come nel caso precedente, il *Food Policy Networks* ha accompagnato l'azione dei FPCs statunitensi nei primi mesi della crisi pandemica. Il lavoro ha previsto due linee di intervento, la prima incentrata sulla conduzione di una survey presso i FPCs, la seconda finalizzata allo scambio di soluzioni e pratiche tra i consigli del cibo. La survey ha approfondito il tipo di risposte alla crisi alimentare perseguite dai consigli del cibo, mostrando come i principali sforzi siano stati finalizzati alla connessione tra i produttori locali e gli attori dei sistemi alimentari locali, e allo scambio di informazioni in tempo reale sullo status dei sistemi del cibo (Santo *et al.* 2021). La survey ha consentito poi di rilevare priorità di policy e issue su cui indirizzare l'azione di riforma dei sistemi locali del cibo. Allo stesso tempo, gli incontri virtuali organizzati dal FPN hanno favorito lo scambio di esperienze tra le urban food policy nordamericane. Gli incontri, aperti ad amministratori, coordinato-

¹⁵ Per un approfondimento consultare il link: <https://www.sustainablefoodplaces.org/coronavirus/>

ri e referenti dei consigli, hanno contribuito a legittimare i FPCs come lo strumento più efficace per la gestione dei sistemi locali del cibo.

In Italia, questo ruolo è stato svolto dalla *Rete Italiana Politiche Locali del Cibo*, la quale, in occasione della pandemia da Covid-19, ha rilanciato la propria funzione di produttrice di conoscenza. La Rete ha promosso una survey presso esperti, amministratori locali e accademici del cibo a cui è stato richiesto di analizzare gli impatti e di individuare i possibili cambiamenti indotti dalla crisi sui sistemi locali del cibo. La Rete si è occupata poi di raccogliere e condividere sul proprio portale dati, articoli scientifici, documenti di attori transnazionali sul rapporto tra emergenza sanitaria e sistemi locali del cibo. Tali conoscenze sono state messe a disposizione degli amministratori e degli attori delle UFPs italiane. Allo stesso tempo, i gruppi di lavoro della Rete hanno censito le iniziative di contrasto allo spreco alimentare condotte nelle città italiane nei mesi del lockdown¹⁶. Come nei due casi precedenti l'azione del network italiano ha contribuito a fornire visibilità alle buone pratiche da promuovere come esempi di intervento da esportare in altri contesti.

12.4. Conclusioni e domande aperte

In questo breve capitolo è stata proposta una riflessione preliminare sul ruolo dei saperi esperti nei processi di governance dei sistemi urbani del cibo. Il coinvolgimento degli esperti – singoli o gruppi di ricercatori, università, centri di ricerca pubblici o privati – può essere osservato internamente ai processi di costruzione di politiche locali del cibo o nella costruzione di knowledge networks del cibo. I saperi esperti intervengono nei processi di costruzione di politiche urbane del cibo mediante le proprie competenze professionali, impiegate, ad esempio, nell'ambito della mappatura delle componenti dei sistemi locali del cibo. Allo stesso tempo promuovono e supportano la creazione dei consigli del cibo, dove assumono un ruolo propositivo nell'ideazione di politiche, azioni e progettualità. Questa azione però non si limita all'intervento nei singoli contesti locali e urbani ma attiva processi di trasferimento di idee, concetti, conoscenze e di conseguenza

¹⁶ La rete ha pubblicato una mappa interattiva con il dettaglio delle pratiche censite, disponibile al link: umap.openstreetmap.fr/it/map/metamappatura-cibo_499085#5/43.757/12.656

soluzioni di policy tra contesti diversi sugli aspetti della gestione del sistema del cibo. Questo avviene frequentemente mediante l'azione di networks di esperti che si rivolgono ad amministratori locali, privati e enti del terzo settore, spesso riuniti in consigli del cibo.

L'attuale fase pandemica sembra aver rilanciato l'azione degli esperti, e in particolare dei KNET, nella gestione di questioni collettive, quali l'accesso al cibo. La pandemia ha mostrato con forza come il problema della food security rappresenti una delle principali vulnerabilità per le popolazioni urbane. Assicurare alle categorie più fragili l'accesso al cibo, garantirne la distribuzione capillare, sostenere i produttori locali, sono state alcune delle sfide a cui i governi locali sono stati chiamati a rispondere in particolare nel periodo della crisi sanitaria. Tuttavia, nelle esperienze di Urban Food Policy le risposte a queste sfide non sono di pertinenza esclusiva della politica e degli attori pubblici ma richiedono l'intervento di soggetti privati e associativi che operano, ad esempio, mediante il finanziamento o la gestione di progetti e iniziative solidali. In questo contesto quindi gli esperti del cibo (appartenenti a università, centri di ricerca, associazioni, fondazioni, ecc.) possono rivendicare il proprio ruolo di soggetti in grado di fornire strumenti di analisi e intervento alla politica locale.

Sebbene il caso dei KNET necessiti di un maggiore approfondimento empirico, osservare le azioni condotte dai tre networks durante la crisi pandemica consente di mostrare alcuni primi elementi alla base della rilevanza del loro ruolo nel favorire processi di apprendimento (rapido) e di trasferimento di conoscenze. In particolare, le riflessioni preliminari riguardano i fattori che determinano la domanda di supporto da parte dei contesti locali, le modalità di azione dei KNET nei processi di trasferimento e le risorse da essi messe in campo. I diversi contesti urbani si sono trovati di fronte alle criticità dovute alle restrizioni per il contenimento della pandemia. Questo ha comportato la necessità di interrogare altri contesti alla ricerca di soluzioni o idee per far fronte ai problemi comuni. A questo aspetto hanno saputo rispondere i KNET per via della loro capacità di strutturare reti di collegamento più o meno formali tra consigli del cibo, città e amministratori locali. Nell'ambito di queste relazioni i KNET hanno fornito un sostegno che sembra poggiare su tre attività complementari. In primo luogo, le reti di esperti hanno mostrato la capacità di produrre rapidamente ricerca applicata sulle criticità che i sistemi urbani del cibo stavano affrontando. Questo lavoro ha incluso la produzione di dati sullo status del problema della food security, mappa-

ture di azioni di policy e di progetti, ricostruzioni del quadro normativo delle misure di contenimento della pandemia a livello locale e nazionale, la redazione di brevi report disponibili per i soggetti appartenenti alle reti. In secondo luogo, i KNET hanno consentito l'interlocuzione continua tra esperti e policy-makers mediante l'adozione di nuovi canali online. In questa interlocuzione sono stati diffusi e condivisi i risultati dell'attività di ricerca e analisi sia dal lato dei problemi rilevati che dal lato delle prime iniziative di attori privati e pubblici. Una terza attività è stata rappresentata dalla "pubblicità" di best-practices di gestione dei problemi del cibo (ad esempio, la creazione di hub per la raccolta e distribuzione di prodotti alimentari) presso i partner delle reti. La selezione di migliori pratiche ha fornito agli attori locali e quindi alla politica esempi concreti per l'azione. Questa attività lascia ipotizzare un vantaggio competitivo per gli attori pubblici in termini di una riduzione dei tempi per l'ideazione autonoma di risposte ai problemi da parte dei decisori politici. In questo senso le reti di esperti sembrano aver rilanciato il loro ruolo di rapidi agenti di "trasferimento" di conoscenze e soluzioni di policy prodotte nei singoli contesti locali e condivise nell'ambito delle proprie reti di relazioni. La capacità di produrre conoscenza applicata e di diffonderla mediante canali informativi diversificati sono risorse e competenze che possono consentire a questi networks di rafforzare la propria reputazione presso i decisori politici e di accreditarsi come partner affidabili delle istituzioni locali nell'ideazione e conduzione di azioni di policy (del cibo). Questo processo lascia quindi intravedere lo sviluppo di un rapporto funzionale tra conoscenza, politica e produzione di politiche locali del cibo, basato sull'interdipendenza di risorse caratterizzante i sistemi di governance urbana (Stoker 1998).

In conclusione, è opportuno porre alcune domande di ricerca e ipotesi di lavoro a cui futuri contributi empirici potranno provare a dare risposta. Quali ragioni muovono l'azione del KNET del cibo? Quali rapporti di forza si configurano nella gestione dei sistemi locali del cibo? Da un lato l'azione di supporto dei KNET del cibo può essere intesa come una efficace modalità per indirizzare le politiche adottate in contesti locali eterogenei. Dall'altro, le reti di esperti esercitano nei rapporti con la politica una duplice condizione di vantaggio. In primo luogo, gli esperti hanno minori vincoli in materia di produzione e condivisione di conoscenza, funzioni che non trovano, almeno in Italia, un'adeguata attenzione da parte delle amministrazioni locali. In secondo luogo, i KNET possono sottarsi alle conflittualità derivanti dalle

competizioni politiche e partitiche, potendo dunque veicolare concetti e soluzioni a-conflittuali, basati su evidenze scientifiche, da presentare come desiderabili orizzonti per l'azione pubblica e collettiva.

Bibliografia

- ACTIONAID (2020), *La Pandemia che Affama l'Italia. Covid-19, povertà alimentare e diritto al cibo*. Disponibile online (06/12/2021): <https://www.actionaid.it/informati/press-area/poverta-alimentare>
- BASSARAB K., Santo R. e Palmer A. (2018), *Food Policy Council Report 2018*, John Hopkins Centre for a Livable Future, Food Policy Networks. Disponibile online (06/12/2021): <https://www.foodpolicynetworks.org/food-policy-resources/?resource=1263>
- BLAY-PALMER A. (2009), The Canadian Pioneer: The Genesis of Urban Food Policy in Toronto, *International Planning Studies*, 14(4): 401-416.
- BORRELLI N., Mela A. (2017), *Cibo e Città, Un tema di ricerca per la sociologia spazialista*, *Rassegna Italiana di Sociologia*, LVIII(3): 637-660.
- CASELLI D. (2020), *Esperti. Come Studiarli e Perché*, Bologna: Il Mulino.
- CHEN T., Gregg E. (2017), *Food Deserts and Food Swamps: a Primer*, National Collaborating Centre for Environmental Health. Disponibile online (06/12/2021): <https://ncceh.ca/documents/evidence-review/food-deserts-and-food-swamps-primer>
- DE JONG M., Edelenbos J. (2007), An Insider's Look into Policy Transfer in Transnational Expert Networks, *European Planning Studies*, 15(5): 687-706.
- DOLOWITZ D. P., Marsh D. (1996), Who learns from whom: A review of the policy transfer literature, *Political Studies*, 44(2): 23-42.
- DOLOWITZ D. P., Marsh D. (2000), Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1): 5-24.
- FAO (2020a), *Urban food systems and COVID-19: The role of cities and local governments in responding to the emergency*. Disponibile online (06/12/2021): <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca8600en>
- FAO (2020b), *Cities and Local Governments at the Forefront in Building Inclusive and Resilient Food Systems*. Disponibile online (06/12/2021): <http://www.fao.org/documents/card/en/c/cb0407en/>
- FORNO F., Maurano S. (2016), *Cibo, Sostenibilità e Territorio. Dai sistemi di approvvigionamento alternativi ai Food Policy Councils*, *Rivista Geografica Italiana*, 123: 1-20.
- GREGG E., Chen T. (2017), Understanding healthy food environments in public health practice, *Environmental Health Review*, 60(4): 88-92.
- HARPER A., Shattuck A., Holt-Giménez E., Alkon A. e Lambrick F. (2009), *Food Policy Councils: Lessons learned*, Oakland: Food First Institute for Food and Development Policy.

- HIGH-LEVEL POLITICAL FORUM ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (2020), *Building better after COVID-19 and acting where we will have the greatest impact on the SDGs*. Disponibile online (06/12/2021): <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2020>
- INTERNATIONAL PANEL OF EXPERTS ON SUSTAINABLE FOOD SYSTEM – IPES-FOOD (2020), *COVID-19 and the crisis in food systems: Symptoms, causes, and potential solutions*. Disponibile online (06/12/2021): <http://www.ipes-food.org/pages/covid19>
- LANZALACO L., Prontera A. (2012), *Politiche Pubbliche Comparete*, Bologna: Il Mulino.
- LEE T., van de Meene S. (2012), Who teaches and who learns? Policy learning through the C40 cities climate network, *Policy Sci*, 45: 199–220.
- MORGAN K. (2013), The Rise of Urban Food Planning, *International Planning Studies*, 18(1): 1-4.
- MUFPP (2015), Milan Urban Food Policy Pact. Disponibile online (06/12/2021): <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/the-milan-pact/>
- POTHUKUCHI K., Kaufman J. L. (2000), The Food System: A Stranger to the Planning Field, *Journal of the American Planning Association*, 66(2): 113-124.
- ROSE R. (1991), What is lesson-drawing?, *Journal of Public Policy*, 11(1): 3-30.
- SANTO R., Misiaszek C., Bassarab K., Harris D. e Palmer A. (2021), *Pivoting Policy, Programs, and Partnerships: Food Policy Councils' Responses to the Crises of 2020*, John Hopkins Centre for a Livable Future, Food Policy Networks. Disponibile online (06/12/2021): <http://www.foodpolicynetworks.org/food-policy-resources/index.html?resource=1394>
- SONNINO R. (2009), Feeding the city: Towards a new research and planning agenda, *International Planning Studies*, 14(4): 425-435.
- STOKER G. (1998), Governance as theory: five propositions, *International Social Science Journal* 50(155): 17-28.
- STONE D. (2000), Non-Governmental Policy Transfer: the Strategies of Independent Policy Institutes, *Governance*, 13(1): 45–62.
- STONE D. (2003), Knowledge Networks and Global Policy, *CEEISA/ISA conference*, Central European University Budapest, Hungary, 28th June 2003.
- UNITED NATIONS – UN (2020), *The Impact of COVID-19 on Food Security and Nutrition*, Policy Brief. Disponibile online (06/12/2021): <http://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/1287907/>

13. Le politiche di austerità nel Servizio sanitario nazionale. Il ruolo della governance economica europea (2008-2021)¹

Costanza Galanti

È una sera di novembre del 2019, il Regno Unito è in piena campagna elettorale e i leader del Partito Conservatore Boris Johnson e del Partito Laburista Jeremy Corbyn si sfidano in un confronto televisivo. Sebbene Johnson insista soprattutto a parlare di Brexit, entrambi i candidati si soffermano a lungo anche su un altro tema: il *National Health Service*. Una scelta che a una spettatrice italiana può risultare sorprendente: le trasformazioni del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) italiano raramente accendono il dibattito pubblico, tanto che F. Toth e R. Lizzi (2019: 315) le definiscono “trasformazioni silenziose”.

Questo capitolo ripercorre dunque lo sviluppo delle politiche sanitarie italiane dalla crisi del 2008 alla crisi pandemica, quando anche il dibattito pubblico italiano si trova drammaticamente costretto ad affrontare le carenze del suo servizio sanitario. Fra queste, ricordiamo la mancanza di personale sanitario, la debolezza della rete dei servizi territoriali come l’assistenza primaria, la continuità assistenziale e l’assistenza sociosanitaria², in rapporto ai quali va considerato esiguo anche il numero di posti letto negli ospedali (Vicarelli e Giarelli 2021). Tali carenze si traducono nell’aumento della spesa sanitaria privata da una parte (Toth e Lizzi 2019) e dell’incremento delle rinunce alle prestazioni sanitarie dall’altra (Eurostat 2021), le due facce della stessa me-

¹ Questo lavoro è stato finanziato dal Consiglio europeo della ricerca nell’ambito del progetto *Labour Politics and the EU’s New Economic Governance (Labour Unions)*, sovvenzione n. 725240.

² La prima è quella fornita dai cosiddetti “medici di famiglia”; la seconda è comunemente conosciuta come “guardia medica”; la terza è destinata a persone che necessitano di cure integrate, come i malati cronici non autosufficienti o le persone con disabilità.

daglia che è la promessa non mantenuta dell'universalità del SSN. Dati i poteri di organizzazione ed erogazione dei servizi sanitari trasferiti alle Regioni, nonché i piani di rientro dal debito imposti alle Regioni in deficit, queste carenze si danno poi in gradi diversi nel territorio italiano, che presenta dunque forti disparità fra le Regioni – disparità ancora una volta portate in luce dalla pandemia (Vicarelli e Giarelli 2021).

Il capitolo si sofferma in particolare sul ruolo che la governance economica dell'Unione Europea (UE) ha esercitato nello sviluppo di queste politiche. La nostra tesi è che la governance economica europea successiva alla crisi del 2008 – introdotta con quella che l'allora presidente della Commissione europea J. M. Barroso chiama proprio una "rivoluzione silenziosa" (Jordan *et al.* 2020) – abbia giocato un ruolo importante nelle "trasformazioni silenziose" del SSN italiano, contribuendo ad orientare le politiche sanitarie in favore dell'austerità.

Nel primo paragrafo si ricostruisce l'interazione fra governance economica europea e politiche nazionali nel settore della sanità. Nel secondo si analizza in chiave diacronica tale interazione nel caso dell'Italia, a partire dal 2008 fino all'arrivo della pandemia di Covid-19. Nel terzo paragrafo si mette a fuoco l'orientamento in favore dell'austerità della governance economica europea. Nelle conclusioni si individua una possibile ulteriore agenda di ricerca con specifico riferimento alla situazione post-pandemica.

13.1. La governance economica europea e le politiche sanitarie degli Stati membri

Nonostante l'organizzazione dei sistemi sanitari e la scelta delle risorse a questi destinate sia prerogativa dei Paesi membri – art. 168 c. 7 del *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU)³ – l'UE ha acquisito nel tempo una certa influenza sulle politiche sanitarie di questi ultimi. Secondo Greer (2014), tale influenza ha tre vettori: la promozione della ricerca scientifica, con lo scambio di dati e pratiche; l'applicazione dei principi del mercato unico; lo sviluppo della governance economica. Quest'ultimo vettore, il più recente, è quello meno evidente ma probabilmente più rilevante. La governance economica europea viene approntata a partire dal 2010 come risposta alla crisi del 2008 attraverso direttive e regolamenti – contenuti nel *Six Pack* (2011), *Fiscal Compact*

³ [2008] OJ C115/01.

(2012) e *Two Pack* (2013) – tramite cui la Commissione europea si è dotata di forti strumenti di sorveglianza delle politiche economiche dei Paesi membri. Prima di tutto, sono state individuate maggiori possibilità di sanzioni per chi viola i parametri di deficit e debito stabiliti dal Patto di stabilità e crescita del 1997. Questo avviene tramite un rafforzamento della procedura per i disavanzi eccessivi (PDE), definita il “braccio correttivo” del patto di stabilità e crescita, nonché tramite l’introduzione di una nuova procedura, la procedura per gli squilibri macroeconomici (PSM). È inoltre previsto che gli Stati membri inseriscano in Costituzione l’obbligo di pareggio di bilancio e che sottopongano le bozze delle leggi di stabilità all’approvazione della Commissione. Tali meccanismi sono applicati all’interno del ciclo annuale di coordinamento e sorveglianza delle politiche degli Stati membri chiamato semestre europeo (SE), nell’ambito del quale ogni Stato riceve anche delle raccomandazioni specifiche per Paese (RS) riguardo le sue politiche – raccomandazioni che ha meno potere di trascurare se una delle procedure di infrazione (PDE o PSM) è aperta nei suoi confronti (Jordan *et al.* 2020). Oltre al documento prescrittivo delle RS, proposto della Commissione e adottato dal Consiglio, nel contesto del SE la Commissione produce le relazioni per Paese (RP) ed eventualmente l’esame approfondito (EA) sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici. I governi dei singoli Paesi membri, dal canto loro, oltre alle bozze delle leggi di stabilità propongono i programmi nazionali di riforma (PNR) e i programmi di stabilità (se parte dell’eurozona).

Rilevare l’importanza della governance economica europea nel consolidamento di un indirizzo di austerità delle politiche sanitarie nazionali, in questo caso italiane, non significa presentare un quadro in cui a delle politiche europee di austerità se ne contrapporrebbero altre nazionali di segno opposto. Come ricorda S. L. Greer (2014), non deve sorprendere che le politiche sovranazionali stabilite nel 2010-2013 siano politiche di destra, poiché la maggioranza degli Stati europei aveva in quel periodo governi di destra, e di destra era anche la maggioranza al Parlamento europeo. In più, come mostra O. Helgadóttir (2016), la politica economica adottata dall’UE dopo la crisi è stata fortemente influenzata da un pensiero economico elaborato proprio in Italia, cioè quello dell’austerità “espansiva” (Giavazzi e Pagano 1990), che giustifica i tagli alla spesa pubblica con la crescita che emergerebbe in conseguenza dei tagli stessi.

Più che una contrapposizione fra la scala europea e quella nazionale, la letteratura sottolinea come la governance economica europea

favorisca il protagonismo di alcuni attori, sia sovranazionali (quali la Commissione e in particolare la Direzione Generale Affari Economici e Finanziari) che nazionali (la Presidenza del Consiglio e il Ministero dell'Economia e delle Finanze), a discapito di altri, in questo caso il Parlamento europeo, il Parlamento nazionale e il Ministero della Salute (Greer 2014).

La letteratura non ha ancora analizzato in profondità il ruolo della governance economica europea nel definire le politiche sanitarie nel caso italiano, scontando forse la doppia invisibilità della governance e delle trasformazioni del SSN. Un'eccezione in questo senso sono S. Neri e A. Mori (2017), che si soffermano sulle conseguenze della governance in termini di re-distribuzione di potere fra livelli di governo. Un'altra eccezione sono Toth e Lizzi (2019), rispetto all'interpretazione dei quali però questo capitolo in parte si discosta. Essi sostengono che le istituzioni europee, nel caso dell'Italia, non abbiano espresso indicazioni precise in materia sanitaria, che secondo gli autori sarebbe ignorata dalle RS. Nonostante riconoscano gli effetti sulle politiche sanitarie italiane della spinta al contenimento della spesa pubblica richiesta della governance europea, essi sostengono che il SE per quanto riguarda la sanità sia stato più che altro una finestra di opportunità per politiche perseguite da attori nazionali. Sebbene il ruolo degli attori nazionali sia indubbio nell'avanzare politiche di austerità in questo settore, la nostra tesi è che alle politiche di austerità in ambito sanitario abbia contribuito in maniera decisiva anche l'indirizzo impresso dagli attori sovranazionali. Giungiamo a quest'interpretazione, come si vedrà nel prossimo paragrafo, in tre modi. Prima di tutto, abbiamo analizzato le RS – che comunque di sanità parlano – insieme agli altri documenti prodotti dalle istituzioni europee del contesto del SE. In secondo luogo, abbiamo ricostruito in chiave diacronica l'interazione fra governance economica europea e politiche sanitarie italiane per far emergere quando le seconde rispondono alla condizionalità della prima, tanto quella esplicita delle sanzioni associate alla PDE e alla PSM, quanto quella "implicita" costituita dall'autorizzazione a discostarsi dai parametri di deficit e debito o dalla disponibilità della BCE ad acquistare titoli di stato italiani (Sacchi 2015; Di Mascio *et al.* 2019). Infine, abbiamo considerato come politiche sanitarie non solo quelle che riguardano l'accesso ai servizi ma anche quelle relative al personale (del SSN nello specifico e della pubblica amministrazione in generale) e i trasferimenti alle Regioni, che alle prime sono indissolubilmente legate.

13.2. La governance economica europea e le politiche sanitarie italiane (2008-2020)

Nel 2008, anno in cui si apre la crisi economica e finanziaria, la Commissione chiude la PDE che aveva avviato nei confronti dell'Italia nel 2005, valutando comunque negativamente la legge di bilancio 2009 rispetto al rinnovo dei contratti collettivi negli enti pubblici locali⁴. Dal canto suo, il governo italiano vara una manovra estiva motivando l'urgenza dei tagli con la necessità di raggiungere il pareggio di bilancio per il 2011. Per quanto riguarda la sanità, la manovra riduce il *Fondo Sanitario* (FS) rispetto a quanto era stato previsto, e lo fa tramite le seguenti misure: taglio dei posti letto, restrizione della popolazione esente da ticket, trasferimento della responsabilità di coprire i ticket per le visite specialistiche alle singole Regioni, tagli al personale e ai fondi per rinnovare i contratti collettivi⁵. La manovra viene peraltro approvata con voto di fiducia, inaugurando una legislazione d'urgenza in materia economica che rimarrà una costante negli anni successivi (Bergonzini 2014).

Nel 2009 la Commissione avvia di nuovo una PDE nei confronti dell'Italia⁶, per chiuderla solo quattro anni dopo. Nel 2009 si approva anche la "riforma Brunetta" per il pubblico impiego, che fra le altre cose intensifica i meccanismi di valutazione dei dipendenti pubblici, riduce la possibilità di assenza per ragioni sindacali e penalizza economicamente l'assenza per malattia (Pedaci *et al.* 2020). Ciononostante, la Commissione ritiene che gli stipendi pubblici: «presentano un andamento non in linea con le condizioni economiche»⁷. Per i dipendenti pubblici la manovra finanziaria del 2010 prevede dunque il congelamento della contrattazione collettiva – e di conseguenza anche degli aumenti salariali – fino al 2013. La manovra investe le politiche sanitarie non solo attraverso la riduzione delle spese per il personale del SSN, ma anche con il taglio ai finanziamenti alle Regioni e una restrizione all'accesso ai servizi (per esempio tramite la restrizione dei cri-

⁴ Cfr. *Raccomandazione di decisione del Consiglio che abroga la decisione 2005/694/CE sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Italia* [2008] SEC 574.

⁵ La testata online "Quotidianosanità" ([www. http://quotidianosanita.it](http://quotidianosanita.it)) si è rivelata utile a orientare la consultazione delle norme citate nel capitolo.

⁶ *Raccomandazione per la decisione del Consiglio sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Italia* [2009] SEC 1524.

⁷ *Report from the Commission – Italy – Report prepared in accordance with Article 104(3) of the Treaty* [2009] SEC 1271: 7-8. Qui, e in tutte le seguenti citazioni da fonti in lingua inglese, la traduzione è della scrivente.

teri per accedere ai sussidi di invalidità). Il Ministro dell'Economia G. Tremonti chiama la manovra "la prima finanziaria comune europea"⁸ e la Commissione la valuta positivamente, considerandola un passo necessario per correggere il disavanzo eccessivo⁹.

Nel 2011 la possibilità che la Banca Centrale Europea (BCE) compri i titoli di stato italiani, a fronte della poca fiducia di cui questi godono presso i mercati, costituisce un importante incentivo a rispettare le raccomandazioni della governance economica europea (Di Mascio *et al.* 2019). La manovra adottata in quello stesso anno stabilisce pertanto una riduzione del finanziamento del FS da realizzare attraverso un risparmio sulla spesa per il personale e l'introduzione del cosiddetto "superticket", cioè ulteriori dieci euro da pagare per le visite diagnostiche e specialistiche (oltre al ticket già in vigore). Significativamente, nelle Regioni che adottano il superticket, in alcuni casi accedere alla sanità privata diventa più conveniente che accedere a quella pubblica (Dirindin 2018). La manovra prevede poi ulteriori tagli da concordare con le Regioni in materia sanitaria. Nonostante ciò, con una lettera privata indirizzata al Presidente del Consiglio S. Berlusconi, il presidente della BCE J. Trichet e il suo successore M. Draghi premono per una riduzione della spesa pubblica tale da consentire il raggiungimento del pareggio di bilancio entro il 2013¹⁰. La lettera chiede di anticipare l'applicazione delle misure decise dalla manovra e spinge per ridurre il costo del lavoro dei dipendenti pubblici, suggerendo di intervenire sul tasso di ricambio del personale, nonché di abbassare i salari se necessario. La lettera spinge altresì per la riduzione del debito e della spesa delle Regioni. La sanità viene individuata esplicitamente da Trichet e Draghi come un settore da sottoporre a valutazione più sistematica. A fine anno si insedia, anche per la pressione dei leader dell'eurozona sul Presidente della Repubblica, un governo tecnico guidato da M. Monti (Badell *et al.* 2019). Il Parlamento approva dunque la legge di stabilità, che alza l'età pensionabile dei dipendenti pubblici e ne rende

⁸ https://www.corriere.it/economia/10_luglio_21/tremonti-manovra-2010-non%20ci%20sara%20altra_5cd61238-94a3-11df-91c3-00144f02aabe.shtml

⁹ *Communication from the Commission to the Council - Assessment of the action taken by Belgium, the Czech Republic, Germany, Ireland, Spain, France, Italy, the Netherlands, Austria, Portugal, Slovenia and Slovakia in response to the Council Recommendations of 2 December 2009 with a view to bringing an end to the situation of excessive government deficit* [2010] COM 329.

¹⁰ https://www.corriere.it/economia/11_settembre_29/trichet_draghi_italiano_405e2be2-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml

più facile il licenziamento, mentre il governo adotta un decreto-legge (significativamente chiamato “Salva Italia”) che taglia nuovamente le risorse allocate alle Regioni.

Nel 2012 la Commissione rileva l’esistenza di squilibri macroeconomici per l’Italia e raccomanda l’effettiva applicazione delle riforme già approvate, affinché il pareggio di bilancio sia raggiunto per il 2013 e la proporzione debito/PIL sia ricondotta entro i parametri¹¹. Similmente, la Commissione nelle RS chiede l’approvazione della *spending review* per quell’anno¹²; a questa richiesta esplicita si accompagna questa volta anche un meccanismo di condizionalità implicita, poiché è solo dopo l’approvazione del decreto che la BCE annuncia l’acquisto dei titoli di stato italiani. La *spending review* incide sulle politiche sanitarie attraverso tagli nell’acquisizione di beni e servizi, ai posti letto e all’acquisto di dispositivi medici. La Legge di stabilità prevede poi un ulteriore taglio del FS, motivato con l’esigenza di: «garantire il rispetto degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea» (art. 1, c. 131, L. 228/2012).

Nel 2013 la Commissione chiude la PDE per l’Italia e ribadisce la necessità di tagliare la spesa pubblica, prima nell’EA e poi nelle RS, che chiedono anche di proseguire con la *spending review*¹³. La legge di stabilità conferma dunque il blocco della contrattazione per i dipendenti pubblici. A proposito di questa, il Presidente della Repubblica G. Napolitano insiste allora sulla necessità di seguire le raccomandazioni della Commissione per evitare una nuova PDE¹⁴, mentre il Presidente del Consiglio E. Letta parla di “compiti a casa” in cambio dei quali aspettarsi una “ricompensa”¹⁵.

¹¹ *Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Esame approfondito per l’Italia a norma dell’articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici* [2012] SWD 156.

¹² *Raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012 sul programma nazionale di riforma 2012 dell’Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell’Italia 2012-2015* [2012] 2012/C 219/14.

¹³ *Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2013 sul programma nazionale di riforma 2013 dell’Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell’Italia 2012-2017* [2013] 2013/C 217/11.

¹⁴ Cfr. <https://www.lastampa.it/cronaca/2013/10/19/news/legge-di-stabilita-i-paletti-di-napolitano-br-giu-le-tasse-ma-no-a-false-coperture-1.35969394>

¹⁵ Cfr. <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-10-23/rigore-ricompensa-064216.shtml?uuid=AbXYvpwI>

Nel 2014 l'Italia si avvale della flessibilità della Commissione in quanto a raggiungimento degli obiettivi fiscali in cambio dell'approvazione di una serie di riforme strutturali (Di Mascio *et al.* 2019), come il "Jobs Act" per il lavoro del settore privato e come la "riforma Madia" per quello del settore pubblico. La riforma Madia, che da una parte allenta il blocco delle assunzioni, dall'altra riduce il tempo accordabile per attività sindacale e aumenta la possibilità che ai lavoratori venga richiesta la mobilità (Pedaci *et al.* 2020). La Commissione intanto stabilisce che l'Italia presenta degli squilibri macroeconomici eccessivi¹⁶ – valutazione ribadita poi ogni anno fino al 2019. Essa nota inoltre come le proiezioni della spesa pubblica contenute nel PNR implicino la necessità di bloccare gli aumenti salariali per i dipendenti pubblici fino al 2017¹⁷. La legge di stabilità mantiene in effetti il blocco della contrattazione, oltre a ridurre il budget delle Regioni.

Nel 2015 la RP¹⁸ valuta insufficienti tagli e riforme operati fino ad allora, riferendosi in particolare ai tagli alle Regioni; plaude tuttavia al Jobs Act e monitora attentamente la riforma Madia. Le RS esprimono simile insoddisfazione circa l'estensione dei tagli, inclusi quelli operati a livello locale e regionale; tuttavia, grazie alle riforme strutturali approvate, viene accordata ancora una volta la deviazione rispetto agli obiettivi fiscali¹⁹. Le RS chiedono altresì di adottare i provvedimenti della riforma della pubblica amministrazione che sono rimasti in sospeso.

Nell'agosto 2015 viene infatti approvato, con voto di fiducia, il "Decreto enti locali". Per quanto riguarda la sanità, il decreto restringe il bacino di popolazione che ha diritto all'accesso gratuito ad alcuni tipi di visite specialistiche, introducendo anche sanzioni per i medici che le prescrivano – cosa che verrà ulteriormente definita nel "Decreto appropriatezza". In secondo luogo, il decreto prevede risparmi tramite

¹⁶ Risultati degli esami approfonditi ai sensi del regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici [2014] COM 150.

¹⁷ Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2014 dell'Italia che accompagna il documento di raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia [2014] SWD 413.

¹⁸ Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Relazione per paese relativa all'Italia 2015 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici [2015] SWD 31.

¹⁹ Raccomandazione del Consiglio del 14 luglio 2015 sul programma nazionale di riforma 2015 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 dell'Italia [2015] 2015/C 272/16.

l'aumento del tasso di occupazione dei posti letto e la diminuzione della durata media dei ricoveri. Infine, per quanto riguarda il personale, il decreto opera tagli alle risorse allocate per la contrattazione decentrata. La legge di stabilità impone poi un'ulteriore stretta al controllo della spesa, prevedendo l'estensione dei piani di rientro dal debito, prima limitati alle Regioni, anche alle singole strutture sanitarie, nonché tagli ai trasferimenti alle Regioni e maggiori oneri di partecipazione alla spesa sanitaria per queste ultime.

Nel 2016 si riapre la possibilità di avviare la contrattazione collettiva per i dipendenti pubblici, bloccata dal 2010. Ciò si deve ad una sentenza della Corte costituzionale che dichiara incostituzionale un blocco così prolungato della contrattazione. La sentenza, tuttavia, non mette in discussione la priorità dei vincoli di bilancio rispetto agli adeguamenti salariali: è così che le risorse stanziare per la contrattazione quell'anno sono solo simboliche (Mastrogiuseppe e Talamo 2020). Le RS, intanto, insistono sulla necessità di rendere le *spending review* parte integrante delle leggi di stabilità²⁰.

Nel 2017 le RS insistono sulla necessità di compiere un "consistente sforzo di bilancio", ricordando che il Paese si trova nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, e chiedono di completare la riforma Madia²¹. Quell'anno vengono in effetti adottati due decreti sulla pubblica amministrazione: se uno prevede alcuni meccanismi per la stabilizzazione dei precari (D. Lgs. 75/2017), l'altro si concentra sulla valutazione e sul subordinare parte del salario alla produttività (D. Lgs. 74/2017), come più volte chiesto anche dai documenti della governance europea. Vengono poi rivisti i livelli essenziali di assistenza (LEA), ovvero i servizi che il SSN deve garantire. Se da una parte aumenta il ventaglio di prestazioni garantite, dall'altra – in assenza di maggiori risorse – si prevede che aumentino anche i ticket (Cartabellotta 2017).

Nel 2018 la Commissione non approva la bozza di legge di stabilità inviata dall'Italia. È la prima volta che accade e la Commissione spiega infatti che non erano: «mai stati registrati casi di grande espansione di bilancio in Paesi a cui era stato raccomandato di compiere uno sforzo

²⁰ Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2016 sul programma nazionale di riforma 2016 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 dell'Italia [2016] 2016/C 299/01.

²¹ Raccomandazione del Consiglio dell'11 luglio 2017 sul programma nazionale di riforma 2017 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2017 dell'Italia [2017] 2017/C 261/11.

di bilancio»²². Il governo ridimensiona quindi la spesa prevista dalla legge di stabilità. Per quanto riguarda la sanità, pur prevedendo risorse aggiuntive rispetto all'anno precedente, la legge non ne alloca in misura sufficiente per finanziare il rinnovo dei contratti, mantenendo peraltro il tetto di spesa per il personale posto dalla legge di stabilità del 2010 (Fondazione Gimbe 2018).

Nel 2019 le RS insistono nuovamente sulla necessità di tagliare la spesa pubblica²³. Per quanto riguarda la sanità, tuttavia, Governo e Parlamento tentano di far fronte all'ormai grave carenza di personale approntando misure per nuove assunzioni (D.L. 34/2019) e permettendo ai medici iscritti al corso specifico di medicina generale di lavorare come medici di medicina generale per sopperire alla mancanza degli stessi (L. 12/2019). La legge di stabilità prevede di nuovo un investimento maggiore rispetto agli anni precedenti, anche se maggiore solo in termini assoluti e non in rapporto al PIL (Corte dei conti 2020). Le risorse sono destinate, tra le altre voci, ad assunzioni, abolizione del superticket, aumento delle borse di specializzazione medica e del fondo per la non autosufficienza.

Alle soglie del 2020 il SSN presenta dunque carenze conclamate in termini di personale e di servizi territoriali. Queste carenze, appena intaccate dai provvedimenti dell'anno precedente, si rivelano fatali durante la pandemia, quando i servizi territoriali non riescono pienamente a svolgere il ruolo di filtro rispetto ai servizi ospedalieri, oberando questi ultimi ed esponendo i pazienti a un più alto rischio di contagio (Vicarelli e Giarelli 2021).

13.3. Una direzione di austerità, nonostante le ambiguità

I documenti della governance economica europea, in realtà, non sono silenti circa le carenze del SSN. I documenti di analisi vi si soffermano con perizia soprattutto negli ultimi anni, ma anche le RS danno mostra di volerle affrontare a più riprese. Tuttavia, a nostro parere, tali occorrenze non cambiano sostanzialmente di segno la direzione di austerità appena illustrata. La priorità data al contenimento della

²² *Parere della Commissione europea sul documento programmatico di bilancio 2019 dell'Italia* [2018] MEMO/18/6175.

²³ *Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia* [2019] 2019/C 301/12.

spesa pubblica nonché all'elaborazione di riforme della pubblica amministrazione, infatti, dà luogo a tre fenomeni riscontrabili nei documenti del SE. Il primo riguarda la portata delle soluzioni proposte per colmare le carenze del SSN, spesso troppo modeste rispetto alla gravità dei problemi del SSN pur così bene identificati. In secondo luogo, le esigenze del SSN identificate nei documenti di analisi come le RP entrano a volte direttamente in contraddizione con le indicazioni fornite nei documenti prescrittivi – e quindi con maggiori possibilità di essere tradotti in politiche sul piano nazionale – come le RS. Infine, anche nei casi in cui le soluzioni proposte sono proporzionate alla misura delle carenze del SSN e sono contenute in documenti prescrittivi, queste rimangono comunque estremamente generiche, come notato anche da S. Stan e R. Erne (2020). Vediamo ora degli esempi.

Per quanto riguarda il primo fenomeno, si consideri la RP del 2018²⁴. In questo documento la Commissione stigmatizza il fatto che l'accesso alla sanità in Italia sia più dipendente dalle risorse economiche personali rispetto alla media europea e che la percentuale di italiani dai bisogni di salute non soddisfatti sia in crescita. Essa nota inoltre come la lunghezza delle liste d'attesa per accedere alle prestazioni del SSN spinga le persone a rivolgersi a servizi privati. Infine, essa denuncia come i ticket sulle prestazioni specialistiche introdotti a causa dei piani di rientro portino a un abuso degli accessi ai servizi di pronto soccorso. A fronte di ciò, tuttavia, la RP si limita a suggerire di centralizzare gli acquisti e incoraggiare l'uso di farmaci generici. Nel 2019, poi, la Commissione mette chiaramente in relazione il calo della spesa pubblica per il SSN in rapporto al PIL con l'aumento della spesa privata e affronta il tema della carenza di personale²⁵. All'inizio del 2020 la Commissione affronta inoltre con precisione diverse questioni, come la carenza di infermieri e l'imminente carenza di medici dovuta a invecchiamento, strettoie nella formazione ed emigrazione degli stessi²⁶. La Commissione riconosce poi come negli ultimi dieci anni siano diminuiti i posti letto a disposizione, come non si sia investito a sufficienza nelle infrastrutture, come i dispositivi medici siano vecchi e non

²⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Relazione per paese relativa all'Italia 2018 [2018] SWD 210.

²⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Relazione per paese relativa all'Italia 2019 [2019] SWD 1011.

²⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Relazione per paese relativa all'Italia 2020 [2020] SWD 511.

distribuiti equamente fra le strutture. Allo stesso tempo, ogni anno la Commissione approva i tagli operati nel settore sanitario. Nel 2017, ad esempio, riconosce il ruolo essenziale dei tagli alla sanità nell'aver contribuito a ridurre la spesa pubblica, citando tanto il periodo pre-crisi fra il 2005 e il 2008, in cui l'Italia era sotto PDE e aveva contenuto la spesa sanitaria, quanto il periodo dal 2011 in poi, in cui la spesa addirittura decresce²⁷. O ancora, nel 2018 la Commissione parla di risparmi ottenuti grazie alle "riforme sanitarie" degli anni precedenti²⁸. È solo con l'arrivo della pandemia che si inverte la tendenza, con l'indicazione di investire nella sanità e nel suo personale²⁹.

Per quanto riguarda il secondo fenomeno, vediamo innanzitutto come si creino delle contraddizioni fra le analisi delle carenze del SSN e le richieste di contenimento della spesa pubblica. Nel 2016, per esempio, la Commissione nota come il personale della pubblica amministrazione abbia un'età troppo elevata³⁰, mentre dal canto suo il governo mostra i risparmi ottenuti grazie al blocco del turnover come una risposta alla richiesta della Commissione di operare sistematicamente le *spending review* (MEF 2016). O ancora: diffusamente la Commissione addita la disparità di accesso ai servizi sanitari fra le regioni³¹; al tempo stesso, però, il governo impone alle Regioni dei piani di rientro dal debito che possono comportare l'introduzione di nuovi ticket o il blocco del turnover del personale proprio come una risposta alla richiesta di maggiore efficienza e minore spesa pubblica da parte della governance economica europea (MEF 2015). Ma le contraddizioni emergono anche fra analisi del SSN e RS che affrontano specificatamente questioni legate alla sanità. Per esempio, troviamo più volte la constatazione che la spesa pubblica italiana per la sanità, nonostante sia inferiore alla media europea, ottenga risultati migliori in termini di aspettativa di vita³². Autrici come N. Dirindin (2018) mostrano come l'efficienza del SSN

²⁷ Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Relazione per paese relativa all'Italia 2017 [2017] SWD 77.

²⁸ SWD [2018] 210.

²⁹ Raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia [2020] COM 512.

³⁰ Documento di lavoro dei servizi della Commissione Relazione per paese relativa all'Italia 2016 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici [2016] SWD 81.

³¹ SWD [2017] 77; SWD [2018] 210.

³² SWD [2017] 77; SWD [2020] 511.

si debba ricondurre al suo essere un servizio universale, non gravato quindi dai costi di gestione delle assicurazioni. Questa spiegazione è fra l'altro confermata dalle affermazioni della Commissione secondo cui l'Italia spende, in rapporto al proprio PIL, più in prevenzione e meno in costi amministrativi rispetto alla media europea³³. Eppure, la Commissione nelle RS chiede ripetutamente di favorire la concorrenza nella sanità e nei servizi pubblici – o anche, tradendo una prospettiva che concepisce il mercato come condizione naturale dei rapporti sociali, di rimuovere le rimanenti restrizioni alla concorrenza³⁴.

Il terzo fenomeno – cioè la genericità delle raccomandazioni che pure andrebbero nella direzione di allargare l'accesso ai servizi – è ben illustrato dall'indicazione a fornire le cure necessarie alle persone non autosufficienti. Questi servizi, in cui l'aspetto sanitario si integra con quello socio-assistenziale, includono l'assistenza domiciliare e il ricovero presso le Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA) o le Residenze Sanitarie per Disabili (RSD). Ebbene, la Commissione nei suoi documenti di analisi interviene a più riprese nel merito di questi servizi: ne deplora la carenza; spiega come quest'ultima ostacoli l'occupazione femminile; e infine ribadisce come la politica di erogare trasferimenti in denaro sia meno efficace rispetto a quella di fornire servizi – tanto in termini di qualità del servizio che in termini di stimolo all'occupazione femminile. Ma i servizi per persone non autosufficienti vengono menzionati anche, con costanza, nei documenti prescrittivi: ogni anno le RS chiedono esplicitamente di affrontarne la scarsità. Tuttavia, le RS non fissano mai un obiettivo specifico in termini di popolazione da coprire, né di risorse da investire. Ciò contrasta nettamente con la precisione delle raccomandazioni fornite per restringere la spesa pubblica o per applicare le riforme strutturali come quella della pubblica amministrazione, politiche che finiscono dunque per imporsi come prioritarie. Al contrario, la Commissione chiede sì di garantire i servizi, ma a parità di spesa pubblica, oppure mette di fatto diversi capitoli di spesa pubblica sociale in competizione fra loro³⁵. Va anche notato che non sono specificati gli attori che dovrebbero gestire i suddetti servizi – se attori pubblici o attori privati accreditati, che per conto del pubblico nel

³³ SWD [2019] 1011.

³⁴ 2015/C 272/16; 2016/C 299/01; 2017/C 261/11.

³⁵ *Raccomandazione del Consiglio del 13 luglio 2018 sul programma nazionale di riforma 2018 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 dell'Italia* [2018] 2018/C 320/11.

2020 arrivano a gestire l'82% delle RSA (CERGAS-Bocconi 2020: 188). È un'omissione importante, a fronte del fatto che l'alto numero di decessi degli ospiti di queste strutture avvenuto durante la pandemia è stato ricondotto anche a questioni di controllo del pubblico verso il privato, quando non addirittura a criticità intrinseche all'affidare il servizio a soggetti for profit – i quali, in un settore a tale intensità lavorativa, si ritiene che tendano a guadagnare comprimendo i costi del lavoro e la qualità del servizio (Arlotti e Ranci 2020).

13.4. Conclusioni

Abbiamo mostrato come la governance economica europea abbia avuto un ruolo importante, negli anni che vanno dalla crisi del 2008 alla crisi pandemica del 2020, nella formulazione delle politiche sanitarie di austerità. Per avere un quadro completo di questa dinamica sarebbe importante esplorare anche il ruolo degli attori economici nell'elaborazione di tali politiche, tanto a livello nazionale quanto europeo. Tale analisi, inoltre, si gioverebbe di un confronto con la letteratura che ha analizzato le risposte a tali politiche da parte di attori collettivi come i sindacati, anche in questo caso nella loro articolazione nazionale e sovranazionale.

Serviranno altri studi, poi, per rendere conto di come l'intreccio fra politiche sanitarie nazionali e governance economica europea si dispieghi a partire da marzo 2020. Ci limitiamo qui a indicare alcuni spunti per una possibile ulteriore agenda di ricerca. Come prevedibile, dall'arrivo della pandemia gli investimenti in campo sanitario aumenteranno significativamente (Corte dei conti 2021). Ciò è possibile anche grazie all'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita, la quale permette agli stati di discostarsi dagli obblighi di bilancio stabiliti dal patto stesso³⁶. Tramite deroghe ai tetti di spesa del personale, al blocco del ricambio del personale e ai titoli di studio richiesti, sono aumentate quindi le dotazioni di personale sanitario – solo un quarto del quale, però, assunto con contratti a tempo indeterminato (Corte dei conti 2021). Ulteriori investimenti saranno possibili poi grazie al programma *Next Generation EU* e al suo Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza. Nel caso dell'Italia (come

³⁶ *Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita [2020] COM 123.*

anche di altri Paesi) il *Piano di Ripresa e Resilienza* (PNRR), elaborato per accedere ai finanziamenti europei e inserito nel ciclo del SE, non è stato oggetto di discussione pubblica né di un'adeguata discussione parlamentare prima della sua presentazione alla Commissione europea (Viesti 2021). Si accentuano così quelle tendenze alla redistribuzione dei poteri a favore di governo e Commissione già osservate come caratteristiche del SE. Quanto ai contenuti del piano che riguardano la sanità, va notato come gli investimenti siano diretti anche a campi in passato trascurati, quali i servizi territoriali e in particolare i servizi per persone non autosufficienti. Tuttavia, la forte presenza di attori privati in questi ambiti e le corrispondenti ricadute in termini di qualità del servizio sollevano legittimi interrogativi sul ruolo che tali attori eserciteranno nel potenziamento dei servizi pensato dal PNRR. Va notato altresì come il dispositivo non possa, di norma, finanziare spese di bilancio correnti come quelle per il personale (art. 5, c. 1, *Regolamento UE n. 2021/24137*). Si prospettano dunque, indubbiamente, investimenti in campi finora sacrificati. Tuttavia, elementi come la temporaneità della clausola di salvaguardia, l'incertezza circa il ruolo assegnato ai privati nei servizi e circa il tipo di contrattualizzazione del personale sanitario impongono cautela nel parlare di un cambio sostanziale delle politiche sanitarie in un senso che permetta di adempiere appieno alla promessa di universalità del Servizio Sanitario Nazionale.

Bibliografia

- ARLOTTI M., Ranci C. (2020), Un'emergenza nell'emergenza. Cosa è accaduto nelle case di riposo nel nostro paese?, *Rapporto di ricerca INclusive AGEing*. Disponibile online (29/11/21): http://www.lps.polimi.it/wp-content/uploads/2020/04/Impaginazione_inage.pdf
- BADELL D., Di Mascio F., Natalini A., Ongaro E., Stolfi F. e Ysa T. (2019), Too big to fail? The dynamics of EU influence and fiscal consolidation in Italy and Spain (2008–2016), *Public management review*, 21(9), 1-23.
- BERGONZINI C. (2014), *Parlamento e decisioni di bilancio*. Milano: FrancoAngeli.
- CARTABELLOTTA N. (2017), Nuovi Lea: grande traguardo politico a rischio di illusione collettiva?, *IlSole24ore*. Disponibile online (29/11/21): https://www.sanita24.ilsole24ore.com/art/in-parlamento/2017-01-27/nuovi-lea-grande-traguardo-politico-rischio-illusione-collettiva-165343.php?uuid=AEZgjOJ&refresh_ce=1

³⁷ [2021] OJ L57/64.

- CERGAS-BOCCONI. (2020), *Rapporto Oasi*, Mialno: Egea Editore.
- CORTE DEI CONTI (2020), *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*. Disponibile online (29/11/21): <https://www.corteconti.it/Download?id=1c45c60e-843b-41ff-a41b-17e2e48ac1f1>
- CORTE DEI CONTI (2021), *Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica*. Disponibile online (29/11/21): <https://www.corteconti.it/Download?id=867011ba-87e4-4e6b-8338-dd4874ff0b39>
- DI MASCIO F., Natalini A., Ongaro E. e Stolfi F. (2019), Influence of the European Semester on national public sector reforms under conditions of fiscal consolidation: The policy of conditionality in Italy 2011–2015. *Public Policy and Administration*, 35(2): 201-223.
- DIRINDIN N. (2018), È tutta salute. In difesa della sanità pubblica. Torino: Edizioni Gruppo Abele.
- EUROSTAT (2021), *Unmet health care needs statistics*. Disponibile online (29/11/21): https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unmet_health_care_needs_statistics#General_overview
- FONDAZIONE GIMBE (2018), Manovra: alla sanità oltre 4,5 mld in tre anni, ma solo uno nel 2019 e niente risorse per il personale, *IlSole24ore*. Disponibile online (29/11/21): <https://www.sanita24.ilsole24ore.com/art/dal-governo/2018-10-31/manovra-fondazione-gimbe-sanita-oltre-45-mld-tre-anni-ma-solo-nel-2019-e-niente-risorse-il-personale--175727.php?uuid=AEOEfxYG>
- GIAVAZZI F., Pagano M. (1990), Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries, *NBER macroeconomics annual*, 5: 75-111.
- GREER S. L. (2014), The three faces of European Union health policy: Policy, markets, and austerity, *Policy and Society*, 33(1): 13-24.
- HELGADÓTTIR O. (2016), The Bocconi boys go to Brussels: Italian economic ideas, professional networks and European austerity, *Journal of European public policy*, 23(3): 392-409.
- JORDAN J., Maccarrone V. e Erne R. (2020), Towards a Socialisation of the EU's New Economic Governance Regime? EU labour policy interventions in Germany, Italy, Ireland and Romania (2009-2019), *British Journal of Industrial Relations*, 59(1): 191-213.
- MASTROGIUSEPPE P., Talamo V. (2020), Contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e concertazione sociale Stato dell'arte e prospettive, *Sinapsi*, 10(1): 55-82.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – MEF (2015), *Documento di economia e finanza 2015. Sezione III. Programma Nazionale di Riforma*. Disponibile online (29/11/21): https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/nrp2015_italy_it_0.pdf
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – MEF (2016), *Documento di economia e finanza 2016. Sezione III. Programma Nazionale di Riforma*. Disponibile

- online (29/11/21): https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-semester-national-plan_italy_2016_it.pdf
- NERI S. e MORI A. (2017), Crisi economica, politiche di austerità e relazioni intergovernative nel Ssn. Dalla regionalizzazione al federalismo differenziato?, *Autonomie locali e servizi sociali*, 2: 201-220.
- PEDACI M., Betti M. e Di Federico R. (2020), Employment and industrial relations under downward pressures in the Italian public sector, in Keune M., Ramos Martín N. E. e Mailand M. (a cura di), *Working under pressure. Employment, job quality and labour relations in Europe's public sector since the crisis*. Brussels: ETUI.
- SACCHI S. (2015), Conditionality by other means: EU involvement in Italy's structural reforms in the sovereign debt crisis, *Comparative European Politics*, 13(1): 77-92.
- STAN S., Erne R. (2020). *Towards an Integrated European Healthcare Space?*, Working Paper n. 8, ERC Project 'European Unions', University College Dublin. Disponibile online (29/11/21): <https://www.erc-europeanunions.eu/working-papers/>
- TOTH F., Lizzi R. (2019), Le trasformazioni silenziose delle politiche sanitarie in Italia e l'effetto catalizzatore della grande crisi finanziaria, *Stato e mercato*, 39(2): 297-320.
- VICARELLI G., Giarelli G. (a cura di) (2021), *Libro bianco. Il Servizio Sanitario Nazionale e la pandemia da Covid-19*, Milano: FrancoAngeli.
- VIESTI G. (2021), Perché un'ampia e aperta discussione del PNRR è necessaria per il suo successo, *Menabò di Etica e Economia* 154. Disponibile online (29/11/21): <https://www.eticaeconomia.it/perche-unampia-e-aperta-discussione-del-pnrr-e-necessaria-per-il-suo-successo/>

Autori

Davide Caselli è ricercatore post-doc in Sociologia all'Università di Milano-Bicocca. Il suo lavoro di ricerca è dedicato al ruolo di esperti e sistemi di expertise nell'azione pubblica, alle trasformazioni delle politiche sociali e ai processi di finanziarizzazione. Fa parte del Laboratorio Sui Generis e del Collettivo per l'Economia Fondamentale. È autore di diversi saggi su riviste italiane e internazionali, tra cui *Esperti. Come studiarli e perché*, Il Mulino, 2020.

Mariafrancesca D'Agostino è ricercatrice di Sociologia dei fenomeni politici all'Università della Calabria. Insegna Migrazioni e Cooperazione e Sociologia Politica. Si occupa principalmente di cittadinanza europea, rifugiati e politiche di accoglienza, disuguaglianze territoriali e coesione sociale. Tra le sue recenti pubblicazioni: *Città responsabili. Pratiche e politiche per accogliere diversamente*, in T. Consoli e A. Meo, a cura di, *Homelessness in Italia. Biografie, territori, politiche*, Franco-Angeli, 2020; *Paesaggi dell'accoglienza. La governance dei rifugiati vista da Sud*, Pellegrini Editore, 2019.

Ernesto d'Albergo è professore ordinario di Sociologia politica e coordinatore della Scuola di dottorato in Scienze Sociali ed Economiche presso Sapienza Università di Roma. Senior Research Fellow presso Scuola Superiore Studi Avanzati. Tra le sue recenti pubblicazioni: (con T. Fasciani e G. Giovanelli), *Governance e metagovernance delle economie urbane: Roma e Milano di fronte alla crisi pandemica*, in Settimo Rapporto sulle città. Chi possiede la città?, il Mulino, 2022; (con T. Fasciani), *Istituzioni e crisi COVID-19 in Italia: agende e (de)politicizzazione nella governance dell'Intelligenza Artificiale*, RTSA, 2020.

Edoardo Esposto è ricercatore in Sociologia dei fenomeni politici e insegna Sociologia dell'azione pubblica presso Sapienza Università di Roma. Tra le sue recenti pubblicazioni: *Potere, egemonia, città: Gramsci e la dimensione spaziale delle relazioni socio-politiche*, in B. Pizzo, G. Pozzi e G. Scandurra, a cura di, *Mappe e sentieri. Un'introduzione agli studi urbani critici*, 2021; (con G. Moini e B. Pizzo), *The political economy of a collusive urban regime: making sense of urban development projects in Rome*, *Partecipazione e Conflitto*, 2021; (con G. Moini) *Partecipazione*, Gli Asini, 2021.

Tommaso Fasciani è dottorando presso il Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche di Sapienza Università di Roma. Tra le sue recenti pubblicazioni: (con E. d'Albergo e G. Giovanelli), *Governance e metagovernance delle economie urbane: Roma e Milano di fronte alla crisi pandemica*, in *Settimo Rapporto sulle città. Chi possiede la città? il Mulino*, 2022; (con E. d'Albergo), *Istituzioni e crisi COVID-19 in Italia: agende e (de) politicizzazione nella governance dell'Intelligenza Artificiale*, RTSA, 2020.

Laura Franceschetti, ricercatrice confermata, insegna Amministrazioni, politiche e società e Istituzioni pubbliche, comunicazione e nuove tecnologie nei corsi di laurea triennali e magistrali del Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche di Sapienza Università di Roma. Si occupa di processi di riforma della pubblica amministrazione e nuove tecnologie; strategie di comunicazione pubblica; processi di innovazione organizzativa in sanità, nuovi modelli di governance; analisi delle politiche pubbliche; modelli migratori e politiche di integrazione.

Costanza Galanti è dottoranda in Relazioni industriali presso University College Dublin, Michael Smurfit Graduate Business School, in cotutela con il Corso di Dottorato in Scienze Sociali dell'Università di Padova. La sua ricerca è parte del progetto ERC "Labour Politics and the EU's New Economic Governance (Labour Unions)".

Enrico Gargiulo, dottore di ricerca in Sociologia e ricerca sociale, è professore associato in Sociologia generale nell'Università di Bologna. Si occupa di trasformazioni della cittadinanza, politiche di integrazione, confini e forme di controllo della mobilità, appartenenze territoriali e saperi di polizia. Ha pubblicato tre monografie – tra cui *Appartenenze precarie*, Utet, 2019 e *Invisible Borders*, Palgrave, 2021 – e diversi saggi in volumi collettanei e riviste.

Giorgio Giovanelli è dottorando presso il Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche di Sapienza Università di Roma, con un progetto sui sistemi di governance urbana e le politiche locali del cibo. Laureato in Sociologia, ha svolto attività di ricerca presso enti pubblici, tra cui l'IRPPS-CNR; Sapienza – progetto Forum per lo Sviluppo Sostenibile del Ministero per la Transizione Ecologica; CURSA – costruzione del Piano Strategico Metropolitan della Città Metropolitana di Roma Capitale “Piano del Cibo”.

Vito Marcelletti, dottore di ricerca in Sociologia e ricerca sociale all'Università di Napoli Federico II, insegna Metodi e strumenti della comunicazione del rischio al dipartimento di Medicina Sperimentale dell'Università della Campania “Luigi Vanvitelli”. Tra le sue pubblicazioni: *Nuove Geografie Identitarie. La crisi dell'homo democraticus tra polarizzazione urbana e derivate autoritaristiche*, in I. Germano e M. Felicetti, a cura di, *Sociologie: Teorie, Strutture, Processi*, Euscalapio, 2020; (con A. Millefiorini e F. Cubeddu), *From Political Participation to Civic Participation. The case of “Tutti per Roma”*, in F. Saccà (a cura di), *Changing Democracies in an Unequal World*, FrancoAngeli, 2020.

Francesca Messineo è dottoranda presso il Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche di Sapienza Università di Roma. Master of Arts in Global Studies presso Albert-Ludwigs-Universität Freiburg e laureata in Antropologia presso l'Università di Bologna. Tra le sue principali aree di interesse: migrazioni internazionali; metodologie qualitative; latin-american studies; sociologia politica; antropologia della vita quotidiana.

Francesco Raniolo è professore ordinario di Scienza Politica all'Università della Calabria. I suoi principali interessi di ricerca sono la partecipazione politica, i partiti, la qualità della democrazia. Tra le sue pubblicazioni: (con L. Morlino), *Come la crisi economica cambia la democrazia*, il Mulino, 2018; (con D.G. Bianchi, a cura di), *Limiti e sfide della rappresentanza politica*, FrancoAngeli, 2017; *I partiti politici*, Laterza, 2013.

Giuseppe Ricotta è professore di Sociologia presso Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche di Sapienza Università di Roma. Insegna Storia della sociologia, Sociologia dell'inclusione e della sicurezza sociale, Teorie sociologiche contemporanee. Presidente del Consiglio di Corso di Laurea in Sociologia L-40. Tra i suoi interessi di ricerca: te-

oria sociologica, critica post-coloniale e modernizzazione; politiche di sicurezza urbana ed esclusione socio-territoriale; salute ed equità nelle aree urbane; civismo, cittadinanza globale/interculturale.

Federica Rossi è borsista di ricerca presso il dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche di Sapienza Università di Roma, nell'ambito del progetto di facilitazione del Forum per lo Sviluppo Sostenibile del Ministero per la Transizione Ecologica. Laureata in Scienze Sociali Applicate, i suoi interessi di ricerca riguardano le politiche urbane, i sistemi di governance e lo sviluppo sostenibile.

Francesca Serafini è laureata in Scienze Sociali Applicate presso Sapienza Università di Roma. Nel suo lavoro di tesi, dal titolo *L'azione pubblica ai tempi del Covid-19. L'egemonia neoliberista nei discorsi dei think tank*, ha approfondito il tema dell'egemonia neoliberista in tempi di crisi, interrogandosi sui suoi possibili sviluppi a partire dall'analisi discorsiva delle idee che la legittimano.

Fiorella Vinci è professore associato di Sociologia dei fenomeni politici e giuridici presso l'Università eCampus, dove insegna Sociologia della pubblica amministrazione e Public policy. Studiosa della sociologia dell'azione pubblica e, in particolare, dei processi di legittimazione collettiva delle politiche pubbliche, tra le sue monografie: *L'efficacia dei fondi strutturali europei al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, FrancoAngeli, 2013; *L'autonomia possibile. Percezioni dell'autorità tra i giovani di Palermo*, Rubbettino, 2017.

COLLANA MATERIALI E DOCUMENTI

Per informazioni sui precedenti volumi in collana, consultare il sito:
www.editricesapienza.it

60. CNDSS 2019
Atti della IV Conferenza Nazionale delle Dottorande e dei Dottorandi
in Scienze Sociali
*a cura di Giovanni Brancato, Gabriella D'Ambrosio, Erika De Marchis,
Raffaella Gallo, Melissa Stolfi, Marta Tedesco*
61. INDUSTRIA, ITALIA
Ce la faremo se saremo intraprendenti
a cura di Riccardo Gallo
62. Sistema bibliotecario Sapienza 2012-2020
a cura di Giovanni Solimine ed Ezio Tarantino
63. «Scrivere le cose d'Italia»
Storici e storie d'Italia tra umanesimo e controriforma
Elena Valeri
64. Lezioni di radiologia pediatrica
Mario Roggini
65. Il fascino dei minerali
Un mondo di forme e colori
Claudio Gambelli
66. Scritti di Alfonso Archi sulla religione degli Ittiti
a cura di Rita Francia, Valerio Pisaniello, Giulia Torri
67. La letteratura neogreca del xx secolo
Un caso europeo
Atti del convegno internazionale di Studi neogreci
in onore di Paola Maria Minucci – Roma, 21-23 novembre 2018
a cura di Francesca Zaccone, Paschalis Eftymiou, Christos Bintoudis
68. La "realtà del disegno" nell'opera di Cesare Tacchi
Gaia Lisa Tacchi
69. Cesare Tacchi
Dalla "realtà dell'immagine" alla spiritualità della pittura,
attraverso il progetto
a cura di Emanuela Chiavoni e Gaia Lisa Tacchi
70. Introduzione al neurodesign
L'applicazione delle neuroscienze agli studi di design
*Fabio Babiloni, Loredana Di Lucchio, Marco Montanari, Alessio Paoletti,
Davide Perrotta*

71. Nascita e sviluppo dei Corsi di Laurea in Psicologia alla Sapienza
a cura di Maria Casagrande
72. La guarigione dopo “EVAR”
Aspetti clinici e metodologici
a cura di Maurizio Taurino
73. Past (Im)Perfect Continuous
Trans-Cultural Articulations of the Postmemory of WWII
edited by Alice Balestrino
74. Architetture per il restauro: l’anastilosi
a cura di Rossana Mancini, Roberta Maria Dal Mas, Maria Giovanna Putzu
75. Annuario 2021
Osservatorio Giuridico sulla Innovazione Digitale
Yearbook 2021
Juridical Observatory on Digital Innovation
a cura di Salvatore Orlando e Giuseppina Capaldo
76. The best interest of the child
a cura di Mirzia Bianca
77. Fare la differenza
Stereotipi di genere e nuove pratiche di affermazione nei campi scientifici
a cura di Mariacristina Sciannamblo e Assunta Viteritti
78. La metropoli continua
Storia e vita sociale del quadrante Sud di Roma
a cura di Roberta Cipollini, Francesca Romana Lenzi, Francesco Giovanni Truglia
79. Cefalea: dal dolore alla sofferenza dell’anima
a cura di Vittorio Di Piero e Edmond Robert Gilliéron
80. Extra-Vacant Narratives
Reading Holocaust Fiction in the post-9/11 Age
Alice Balestrino
81. Covid, azione pubblica e crisi della contemporaneità
Primato o declino della politica?
a cura di Andrea Millefiorini e Giulio Moini

Sul Covid decide la politica, non la scienza. Oppure ogni decisione è guidata dai dati, non dalla politica? La politica in questa fase di emergenza prolungata sta riacquistando centralità rispetto a scelte pubbliche di vitale importanza, o sta conoscendo un progressivo e forse definitivo svuotamento della propria capacità decisionale a favore di saperi esperti, di competenze tecniche e di interessi privati?

Il volume, muovendo da differenti punti di vista e con riferimento a specifici casi di studio, offre delle prime risposte a queste domande.

Andrea Millefiorini è professore associato di Sociologia dei fenomeni politici nell'Università della Campania "Luigi Vanvitelli", dove insegna anche Sociologia generale. Tra le sue pubblicazioni: *La partecipazione politica in Italia*, Carocci, 2002; (con il Censis), *Un modello di governance per la Provincia di Novara*, FrancoAngeli, 2002; (con Nico Bortoletto, a cura di), *Dal localismo al sistema di territorio. Ricerche sulle trasformazioni dei sistemi insediativi locali in Italia*, Il Piccolo Libro, 2008; *Le ragioni del maggioritario. Il lungo cammino dell'Italia verso una democrazia compiuta*, Luiss University Press 2008; (a cura di), *Lineamenti di Sociologia generale*, Apogeo-Maggioli 2018.

Giulio Moini insegna Sociologia politica e Governance e partecipazione nei sistemi territoriali presso il Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche della Sapienza Università di Roma. Si occupa delle trasformazioni dell'azione pubblica contemporanea, in particolare del neoliberalismo, delle nuove forme di partecipazione politica e delle questioni urbane. Tra le sue recenti pubblicazioni: (con E. Esposto e B. Pizzo), *The political economy of a collusive urban regime: making sense of urban development projects in Rome*, Partecipazione e Conflitto, 2021; *Neoliberalismo*, Mondadori Università, 2020; (con E. d'Albergo, a cura di), *Politica e azione pubblica. Attori, pratiche e istituzioni*, Sapienza Università Editrice, 2019.

ISBN 978-88-9377-211-2



9 788893 772112

