

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”.	83
Reinventare comunità scientifiche allargate	
<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 variegata 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).

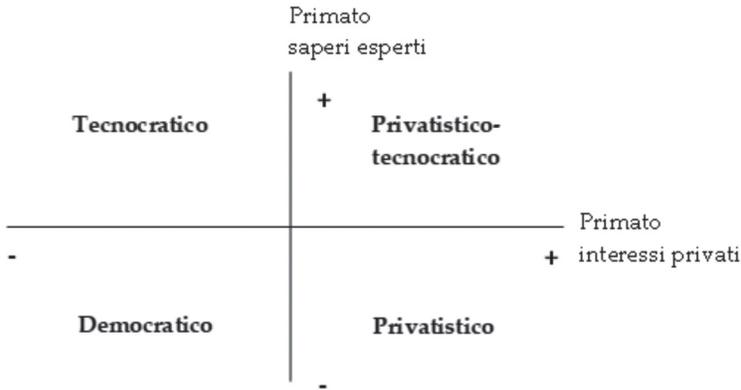


Fig. 1.1. Idealtipi di azione pubblica e delle connesse forme del potere.

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).

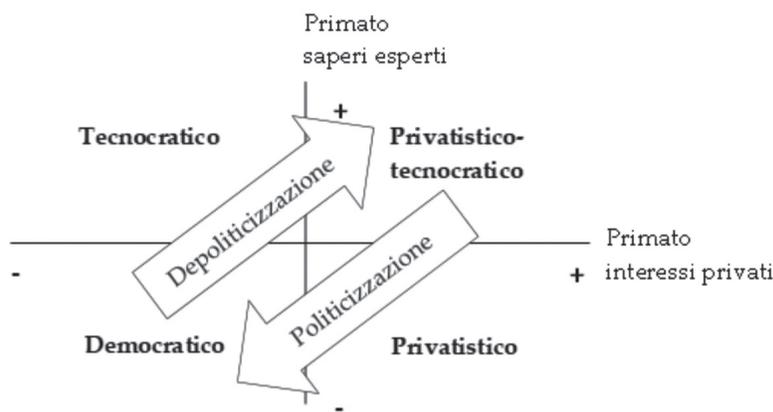


Fig. 1.2. Idealtipi di azione pubblica e processi di politicizzazione e depoliticizzazione.

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.