

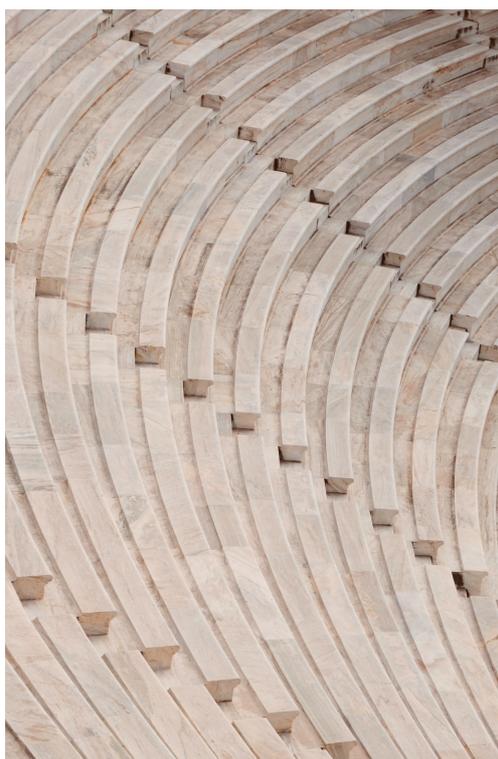
Materiali e documenti



Politica e azione pubblica nell'epoca della depoliticizzazione

Attori, pratiche e istituzioni

a cura di
Ernesto d'Albergo e Giulio Moini



University Press



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE

Collana Materiali e documenti 48

Politica e azione pubblica nell'epoca della depoliticizzazione

Attori, pratiche e istituzioni

a cura di

Ernesto d'Albergo e Giulio Moini



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE

2019

Copyright © 2019

Sapienza Università Editrice

Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

www.editricesapienza.it

editrice.sapienza@uniroma1.it

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420

ISBN 978-88-9377-123-8

DOI 10.13133/9788893771238

Pubblicato a novembre 2019



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

In copertina: João Marcelo Martins, *Odeo di Erode Attico*, Atene, Grecia. (Riproduzione libera da Unsplash.com)

Indice

Introduzione: azione pubblica, potere e pratiche sociali, la lente della depoliticizzazione	1
<i>Ernesto d'Albergo e Giulio Moini</i>	
1. Depoliticizzazione e (ri)politicizzazione nelle crisi della governance europea	15
<i>Sabrina Cavatorto</i>	
2. Depoliticizzazione e (ri)politicizzazione: le sfide dei populismi	35
<i>Ernesto d'Albergo e Giulio Moini</i>	
3. Attori economici e depoliticizzazione nelle agende urbane: il ruolo delle idee	63
<i>Ernesto d'Albergo</i>	
4. L'Università italiana e i paradossi della valutazione: processi di depoliticizzazione e spazi di riflessività	89
<i>Dora Gambardella, Emiliano Grimaldi e Rosaria Lumino</i>	
5. Depoliticizzazione e valutazione nelle politiche educative: l'OECD e il governo dell'education tramite i numeri	113
<i>Simona Colarusso e Orazio Giancola</i>	
6. Depoliticizzazione: il caso delle nuove tecnologie nelle amministrazioni pubbliche italiane	143
<i>Laura Franceschetti</i>	
7. Depoliticizzazione, politicizzazione e pratiche sociali: l'homeschooling negli Stati Uniti e in Italia	165
<i>Giorgio Giovanelli</i>	

8. La depoliticizzazione nel sistema di welfare italiano:
il caso del "Secondo Welfare" 187
Edoardo Esposito e Cecilia Ficcadenti
9. Depoliticizzazione e politicizzazione: una chiave di lettura 219
Giulio Moini

Introduzione: azione pubblica, potere e pratiche sociali, la lente della depoliticizzazione

Ernesto d'Albergo, Giulio Moini

Perché leggere un libro sulla depoliticizzazione? Perché impegnare le proprie energie su un concetto che è difficile non soltanto definire, ma anche pronunciare? Si potrebbe rispondere a questa domanda mobilitando la teoria e la ricerca socio-politologica che, nelle loro interpolazioni, consentono di porre questo concetto al punto di incontro tra importanti trasformazioni che stanno interessando numerosi processi sociali, economici e politici contemporanei. O, ancora, più semplicemente si potrebbe anche dire che è utile perché in Italia questo tema, con alcune importanti eccezioni (Anselmi, de Nardis 2018; de Leonardis 2013; de Nardis 2017), è ancora poco conosciuto e dibattuto.

In realtà leggere questo libro è utile perché – almeno nelle intenzioni dei suoi autori – aiuta a decifrare alcune tensioni e trasformazioni che riguardano le forme e i contenuti dell'azione pubblica contemporanea e le sue relazioni con diverse pratiche sociali ed economiche¹ che si sviluppano al di fuori dei confini delle arene politiche e istituzionali.

Un esempio, che riguarda le politiche per l'istruzione, può essere utile per illustrare questo punto. Nel 2018 l'Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica (OCSE) ha prodotto un report sulle competenze sociali ed emozionali degli studenti², dando seguito

¹ Il concetto di pratiche è definito nel Capitolo 9 del presente volume.

² https://www.oecd-ilibrary.org/education/social-and-emotional-skills-for-student-success-and-well-being_db1d8e59-en;jsessionid=it40EN1tpv-JrB1KTMM2sgAx.ip-10-240-5-121.

a lavori simili pubblicati tra il 2014³, il 2015⁴ e il 2017⁵. Queste competenze si basano su un modello (*Big Five Model*)⁶ che considera cinque dimensioni principali della personalità: la coscienziosità, l'estroversione, la disponibilità e la cortesia nei modi, la stabilità emotiva, l'apertura alle esperienze e la curiosità intellettuale. Ognuna di queste dimensioni ha degli impatti attesi sul "successo" degli studenti. Solo per fare un esempio, nel rapporto si afferma che buoni valori negli «indicatori di estroversione all'età di 10 anni sono associati alla possibilità di diventare un imprenditore» (Chernyshenko *et al.* 2018: 29). Al di là della validità predittiva di tali indicatori, ciò che sembra rilevante è che questo modello di valutazione delle competenze sociali ed emotive tende a prescrivere dei corsi di azione per le istituzioni scolastiche. Tende ad assumere, in altri termini, una rilevante capacità di influenzare la regolazione politica. A confermare questa lettura è la scelta compiuta, agli inizi del mese di dicembre del 2018, dall'allora Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Marco Bussetti, di costituire undici gruppi di lavoro su temi che considerava prioritari per il sistema italiano dell'istruzione. Questi gruppi si devono occupare, solo per fare alcuni esempi, di inclusione scolastica, di prevenzione del bullismo, della promozione di attività sportive scolastiche e molto altro. Erano formati da esperti, definiti di alto livello dallo stesso Ministro, che «presenteranno proposte di carattere amministrativo o normativo che intendiamo prendere in considerazione per migliorare il nostro sistema di istruzione, innalzare la qualità dell'offerta per gli studenti, introdurre nuove metodologie e innovazioni didattiche»⁷. Tra i diversi gruppi di lavoro attivati dal Ministro, uno particolarmente significativo riguarda la volontà di orientare il sistema italiano di istruzione alle cosiddette *soft skills*. Si tratta, come molti sanno, di abilità relazionali ed emotive, che concorrono a formare il quadro delle competenze utili

³ <http://www.oecd.org/education/cei/Fostering-and-Measuring-Skills-Improving-Cognitive-and-Non-Cognitive-Skills-to-Promote-Lifetime-Success.pdf>.

⁴ <http://www.oecd.org/publications/skills-for-social-progress-9789264226159-en.htm>.

⁵ https://www.oecd-ilibrary.org/education/personality-matters_8a294376-en;jsessionid=15qz9NxxhFPUubnakGXxle41B.ip-10-240-5-119.

⁶ https://www.oecd-ilibrary.org/education/social-and-emotional-skills-for-student-success-and-well-being_db1d8e59-en;jsessionid=it40EN1tpv-JrB1KTMM2sgAx.ip-10-240-5-121.

⁷ <https://www.miur.gov.it/-/scuola-dall-orientamento-alle-soft-skills-al-via-al-miur-11-gruppi-di-lavoro-bussetti-entro-aprile-le-prime-proposte-per-migliorare-il-sistema-scolast>.

per presentarsi sul mercato del lavoro, ovvero delle stesse competenze sociali ed emozionali proposte e sostenute dall'OCSE. In questo quadro le singole scuole italiane possono prendere parte alla sperimentazione dei modelli di valutazione di queste competenze. Il coordinamento della sperimentazione è affidato dal MIUR all'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI). Ovviamente la scelta di coinvolgere degli esperti nella costruzione delle scelte pubbliche non è una novità, basti pensare alla lunga tradizione della formazione di Commissioni di studio nell'ambito delle attività parlamentari e governative che va, solo per fare degli esempi che riguardano il nostro Paese, dalla Commissione per lo studio sulla riforma tributaria del 1962⁸ fino alla Commissione di esperti sulle *blockchain* di recente voluta dal Ministro per lo sviluppo economico⁹. Ciò che sembra nuovo e interessante è la complessificazione dell'arena e del processo decisionale: un'organizzazione internazionale definisce modelli di valutazione e corsi di azione, un ministro, utilizzando anche un tradizionale strumento di azione, recepisce tale modello e avvia una sperimentazione il cui coordinamento è delegato a un ente di ricerca dotato di personalità giuridica di diritto pubblico. In questo modo i discorsi sulle competenze sociali ed emotive e la loro presunta capacità predittiva arrivano, se l'implementazione funziona, a influenzare il funzionamento e i processi di valutazione delle competenze delle singole scuole.

Di fronte a questo esempio è lecito porsi alcune domande di fondo: dove si colloca la responsabilità politica delle scelte relative al potenziamento delle *soft skills* nelle scuole italiane? Chi ha il potere di influenzare i concreti corsi di azione pubblica posti in essere in questo caso? Chi struttura le visioni del mondo che guidano questi processi di valutazione? La decisione politica ha a che fare solo con la scelta di una delle alternative decisionali in campo, o è anche influenzata dalle modalità con cui vengono costruiti e tematizzati i problemi su cui si vuole intervenire? La legittimazione delle scelte pubbliche riguarda solo la loro correttezza formale e il possesso legittimo dell'autorità per assumerle, o anche i discorsi e le conoscenze che le accompagnano,

⁸ I lavori della Commissione pur non portando a una produzione legislativa costituirono la base culturale della legge 9 ottobre 1971 n. 825, con la quale fu attribuita la delega legislativa al governo per procedere alla riforma.

⁹ <https://www.mise.gov.it/index.php/it/10-istituzionale/ministero/2039024-blockchain-membri-del-gruppo-di-esperti>.

sostengono e comunicano? Sono interrogativi che la fase attuale dell'*evidence based policy-making*, in cui le evidenze sono fornite (talvolta vendute) da produttori e dettaglianti esterni ai sistemi politici e amministrativi, propone già da tempo alle scienze sociali. L'idea alla base del libro è che la categoria di depoliticizzazione dell'azione pubblica, strutturalmente e costantemente accoppiata con complementari processi di politicizzazione delle azioni di attori "non politici" (Burnham 2017: 363) consenta di rispondere a queste domande in modo articolato. Nel caso appena esaminato, la depoliticizzazione riguarda le scelte compiute dal responsabile del dicastero e la politicizzazione, invece, le azioni poste in essere – su scala internazionale e nazionale – dagli esperti dell'OCSE e da quelli che formano la Commissione nominata dal Ministro stesso.

La depoliticizzazione è dunque una chiave analitica utile e promettente perché consente di analizzare le trasformazioni delle relazioni tra i diversi attori (politici, sociali ed economici) che agiscono per la tematizzazione delle questioni di rilevanza collettiva, per l'individuazione di soluzioni possibili e per conferire loro legittimazione. In breve, è una categoria interpretativa potenzialmente rilevante per leggere le dinamiche di costruzione delle forme storicamente mutevoli dell'ordine sociale. In termini più generali si può affermare che attraverso l'analisi delle dinamiche di depoliticizzazione è possibile comprendere meglio non solo la riarticolazione del potere contemporaneo, ma anche le trasformazioni storiche che ha conosciuto l'azione pubblica nel corso degli ultimi 30-40 anni. Si tratta di trasformazioni che interessano in modo trasversale diversi ambiti di politiche pubbliche e alcuni degli esempi più significativi sono analizzati nei diversi capitoli del libro.

Prima di descrivere i principali contenuti del volume è però utile definire, sebbene brevemente, il concetto di depoliticizzazione e le forme che questa può assumere, poiché esse saranno riprese e utilizzate in molti dei capitoli¹⁰. In un lavoro seminale su questo tema P. Burnham (1999) associa il concetto di depoliticizzazione a una vera e propria arte del governare che – attraverso una serie diversificata di strategie di azione che vanno dall'assegnazione di compiti e responsabilità a enti "non politici", alla ricerca di validazione e legittimazione delle

¹⁰ La ricostruzione che segue riprende in forma sintetica analisi condotte dai curatori del volume in precedenti lavori (Moini 2015; d'Albergo, Moini 2017; d'Albergo, Moini 2018).

politiche da parte di attori esterni al sistema politico, alla posizione di regole esterne vincolanti l'azione governativa – tende a rendere meno visibile il carattere politico del *policy-making*. Il vantaggio principale di quest'arte di governare consiste soprattutto nel rappresentare il processo decisionale e le sue poste in gioco come questioni tecniche, apolitiche o di bassa salienza politica (Kettel 2008). Ovviamente una prima conseguenza importante è la riduzione del livello della conflittualità politica e sociale sulle diverse poste in gioco.

Due generazioni di dibattiti (Hay 2014) hanno contribuito a definire la depoliticizzazione come un «modello dominante nell'arte di governare nel ventunesimo secolo» (Flinders, Wood 2014: 135) evidenziando però che, anche in contesti depoliticizzati, la politica non scompare (Flinders, Buller 2006), così come non scompaiono le azioni pubbliche. Per depoliticizzazione non si intende infatti la semplice rimozione del politico, ma un collocare «a un passo di distanza il carattere politico del *decision making*» (Burnham 2001: 128). Questa strategia può assumere forme diverse e, utilizzando la proposta analitica di C. Hay (2007), che riprende le analisi condotte da M. Flinders e J. Buller (2006), si possono distinguere in tre tipi principali di depoliticizzazione: *governmental*, *societal* e *discursive*.

Nella prima generazione di studi, in un periodo che va dalla fine degli anni novanta alla prima metà del decennio successivo, il primo tipo di depoliticizzazione – *governmental* – è stato individuato negli slittamenti di responsabilità e potere, all'interno della sfera politico-istituzionale, da sedi elettive ad agenzie "tecniche", o a sedi sovraordinate, in modo da depotenziare gli ambiti di discrezionalità delle sedi che cedono potere, depotenziandone il carattere di arene decisionali (ad esempio quelle nazionali quando si tratta di implementare misure di *austerity* imposte da attori politici trans- o sopra-nazionali o da apparentemente impersonali "mercati"). È il caso anche degli slittamenti di potere verso un controllo manageriale esercitato da attori amministrativi, tecnici o della conoscenza, scaricando di responsabilità quelli politici, si pensi al ruolo della valutazione nel governo della ricerca e dell'università, o alle "autorità indipendenti". Le forme di depoliticizzazione di tipo *societal* si realizzano invece attraverso il trasferimento di questioni di interesse collettivo dalla sfera pubblica a quella privata e sociale coinvolgendo, a seconda dei casi, gli individui, le imprese o le comunità locali e rendendo assente o marginale il ruolo degli attori pubblici, oppure rideterminandolo in modo coerente con credenze e

valori di base anti-statalisti presenti nelle società occidentali con modalità fra loro diverse. Infine, il terzo e ultimo tipo di depoliticizzazione – *discursive* – implica il trasferimento di una determinata questione dalla sfera governativa o pubblica a quella della “necessità”, ossia in un ambito che va al di là della capacità di azione umana. È la sfera dell'inevitabile, una sorta di stato di natura al quale non si può opporre nessuna capacità di *agency*. È il «disconoscimento della capacità di deliberare e decidere» (Hay 2007: 86). Può assumere la forma di una acritica identificazione con processi storici, economici, sociali che non possono essere arrestati come, ad esempio, gli imperativi apparentemente non negoziabili della globalizzazione. Queste forme diverse della depoliticizzazione possono inoltre coesistere e coagire.

Nella seconda ondata di studi, che si sviluppa a partire dalla metà del primo decennio degli anni duemila, il tema è inquadrato, ancor più chiaramente che in quelli della prima stagione, nel primato del paradigma neoliberista (Fawcett, Marsh 2014), della crisi delle forme tradizionali della politica e del consolidamento di processi decisionali post-democratici (Crouch 2004; Hay 2007; Norris 2011). Un ulteriore tema rilevante nella nuova stagione di studi sulla depoliticizzazione, soprattutto in relazione a tentativi di reinterpretare il rapporto tra stato e mercato nel periodo successivo alla crisi del 2007-2008, è l'emersione di modelli tecnocratici di governance. In questo contesto emerge una sorta di «ecosistema di tendenze depoliticizzanti» (Flinders, Wood 2014: 153) che rende la depoliticizzazione stessa, parafrasando D. Marsh (2011), una “nuova ortodossia” che legittima quella che è stata definita un'epoca di “iper-depoliticizzazione” (Rubin 2012).

Queste due ondate di discussione presentano però due principali limiti teorici. Il primo riguarda la scarsa attenzione prestata sia agli attori delle strategie di depoliticizzazione, sia agli interessi cui queste strategie, direttamente o indirettamente, sono funzionali. Occorre, in altri termini, tenere conto che si tratta di una strategia di azione fortemente influenzata dal contesto strutturale in cui si sviluppa e, in particolare, che tende a svilupparsi «all'ombra della gerarchia» (Fawcett, Marsh 2014: 178), poiché i processi di depoliticizzazione sono sempre prodotti da decisioni di attori istituzionali. Se non si presta attenzione a questi aspetti la depoliticizzazione rischia di essere definita come un processo senza attori (Beveridge, Naumann 2014) e, in particolare, si rischia di non cogliere la rilevanza che ha lo Stato in questo stesso processo (Fawcett, Marsh 2014: 179).

Un secondo limite importante riguarda lo scarso approfondimento analitico di un tema che pure è presente nella discussione accademica sulla depoliticizzazione, ossia il rapporto tra questi processi e la correlata politicizzazione di pratiche sociali ed economiche che si sviluppano al di fuori delle arene politiche e istituzionali. In altri termini, se con la depoliticizzazione la politica non scompare è perché la depoliticizzazione di azioni, strumenti, discorsi politici, è compensata e, in parte, causata dalla politicizzazione di attori e azioni “non politici”, come sarà messo in evidenza da molti casi studiati nel volume. Mettere a fuoco la tensione tra depoliticizzazione e politicizzazione implica quindi analizzare le forme di regolazione depoliticizzate lungo il confine e le intersezioni fra azioni pubbliche e pratiche sociali ed economiche e lungo quello tra idee e interessi. Sono dinamiche mutevoli, fortemente variegata e fortemente dipendenti dalle caratteristiche specifiche dei contesti di azione in cui si sviluppano e da quelle delle questioni pubbliche a cui si riferiscono. Hanno però un elemento comune: queste forme di regolazione depoliticizzate si sostituiscono allo stato capitalista nella sua funzione storica di canalizzare le relazioni sociali all'interno di forme non di classe (diritti dei cittadini, dei consumatori, etc.) presentando il potere di classe come dominio legittimato e disinteressato (Burnham 2017: 363). Sono potenti quindi perché, in breve, naturalizzano tale dominio, contribuendo alla produzione di orizzonti egemonici di senso e di coalizioni di interessi di diversi attori.

Questa ultima considerazione fa risaltare che la depoliticizzazione è una categoria che – come avviene per molte altre categorie di analisi delle scienze sociali – dispiega tutto il suo potenziale euristico quando viene adoperata per interpretare fenomeni storicamente collocati nella ristrutturazione dei processi di accumulazione del capitale e delle relative forme di *political economy*. Più precisamente, tale categoria può aiutare a dare conto della variegatura del paradigma di azione neoliberista che accompagna e sostiene questa stessa ristrutturazione. Di recente P. Burnham (2017: 376) ha sottolineato – riprendendo le riflessioni degli anni settanta di J. Holloway e S. Picciotto (1977) – che la ristrutturazione dei processi di accumulazione del capitale e dei suoi rapporti sociali di produzione (resi necessari dalle crisi a cui ciclicamente questi processi sono sottoposti per ragione endogene) implica una battaglia per la ristrutturazione dei rapporti tra stato e società che si combatte fra attori sociali, economici e politici. L'insieme dei rapporti tra gli aspetti economici e politici delle relazioni sociali tipiche del

capitalismo, continua il ragionamento di P. Burnham, fornisce la base teorica per l'analisi empirica delle strategie di regolazione depoliticizzanti come elementi di ristrutturazione dello stato.

La coppia concettuale depoliticizzazione/politicizzazione è quindi utile dal punto di vista teorico proprio perché può costituire un referente empirico efficace per l'analisi del ruolo non solo della diade interessi e idee nella strutturazione del potere, ma anche delle relazioni tra attori pubblici e privati nei processi di governance dell'azione pubblica.

Nel libro, utilizzando – direttamente o indirettamente – i riferimenti teorici qui presentati, vengono analizzati casi specifici di depoliticizzazione dell'azione pubblica e di politicizzazione di pratiche sociali ed economiche. I primi due capitoli non si concentrano su specifici ambiti di azione pubblica, ma su questioni di carattere generale che appaiono rilevanti per l'analisi dei processi di depoliticizzazione e che, al tempo stesso, possono essere meglio indagati ricorrendo a tale categoria.

Nel capitolo 1 S. Cavatorto adotta una concettualizzazione di politicizzazione e depoliticizzazione delle dimensioni di *politics*, *policy* e *polity* in parte diversa, ma diffusa nella scienza politica. In questo modo ricostruisce le relazioni tra le tendenze depoliticizzanti che si sviluppano per effetto dei processi di europeizzazione nel sistema della governance multilivello, e quelle di politicizzazione delle *issues* europee emerse negli stati membri già con l'avvio della costruzione della moneta unica, poi catalizzate e diffuse a partire dalla Grande recessione. I due fenomeni non sono alternativi, ma facce della stessa medaglia, originati per un verso dalla multidimensionalità della politica nella sua articolazione fra *policy*, *politics* e *polity*, per altro verso dalla multilivellazione dell'autorità pubblica nel contesto dell'integrazione europea (prima) e della globalizzazione (poi). Con un'attenzione specifica al caso italiano nell'ultimo decennio, l'autrice si interroga sulle implicazioni di tali processi sul funzionamento della democrazia in Europa e, in particolare, si chiede se, nel contesto della governance multilivello post-crisi, «sia oggi possibile una ripoliticizzazione dell'UE non limitata alle arene elettorali, ma relativa all'intero ciclo di vita delle politiche, ovvero alla formulazione, implementazione e valutazione di specifiche opzioni e strumenti di *policy*, oltre che alla costruzione di identità politiche attraverso il *policy making* europeo» (*Infra*: 15). Il capitolo offre spunti per la costruzione di un'agenda di ricerca sulla politicizzazione della governance multilivello come risposta alla crisi di governo delle politiche pubbliche.

Nel secondo capitolo E. d'Albergo e G. Moini analizzano i rapporti fra le dinamiche di politicizzazione e depoliticizzazione che interessano da un lato le azioni pubbliche e la tematizzazione delle questioni collettive che esse affrontano e, dall'altro, il principale fenomeno emergente della politica contemporanea: i populismi. L'idea degli autori è che i populismi contemporanei possono essere letti come conseguenze dei processi di depoliticizzazione attivati dall'affermazione della post-democrazia, dal primato del neoliberismo e dai connessi processi di globalizzazione ed europeizzazione delle politiche prima e, successivamente, dalla crisi economico-finanziaria con le correlate ricette ispirate alla logica dell'*austerity*. Inoltre, attraverso un'analisi del caso italiano, si cerca di capire se «le agende e le politiche realizzate da attori populistici quando vanno al governo, o laddove raggiungono comunque posizioni da cui possono influenzare significativamente il *policy-making*, inducono qualche forma di ri-politicizzazione dell'azione pubblica e dei temi su cui si esercita» (*Infra*: 37). Il capitolo fornisce delle prime evidenze sugli effetti potenzialmente ri-politicizzanti del populismo.

Nel capitolo successivo E. d'Albergo analizza il caso della costruzione delle agende urbane con l'obiettivo di interpretare le dinamiche di depoliticizzazione delle *issues*, degli attori e delle azioni delle politiche urbane che vengono determinate da attori e interessi economici quando, per influenzare le azioni pubbliche, utilizzano potenti risorse di carattere normativo e cognitivo. L'ipotesi è che «le iniziative per trattare problemi urbani prese da imprese economiche e attori della conoscenza ad esse collegati – portatori di interessi materiali che fanno uso specialmente di risorse cognitive – abbiano l'effetto di depotenziare la connotazione politica e, più generalmente, il ruolo degli attori e delle azioni pubbliche, se non di sostituirli e ridefinirne il senso» (*Infra*: 63). Le conclusioni a cui arriva l'autore, attraverso l'analisi di casi di studio che interessano diverse scale di azione pubblica, è che le forme di depoliticizzazione analizzate lasciano intravedere processi in divenire probabilmente destinate a espandersi e consolidarsi.

Nel capitolo 4 D. Gambardella, E. Grimaldi e R. Lumino analizzano i processi di depoliticizzazione legati all'introduzione dei meccanismi della valutazione nelle strategie di governo dell'università italiana. A questo fine utilizzano il concetto di depoliticizzazione «come chiave per analizzare le trasformazioni delle relazioni tra gli attori del sistema universitario, delle problematizzazioni che li mobilitano e delle istanze

etiche che li “individuano” come attori e soggetti di (auto)-governo» (*Infra*: 90). In particolare, vengono fornite articolate evidenze delle modalità con cui il legame tra valutazione e performance tenda a produrre una moltiplicazione delle istanze di *accountability* e «una tendenza verso la depoliticizzazione del dibattito sugli obiettivi da perseguire e l'appropriatezza delle condotte e dei corsi di azione» (*Infra*: 90). Anche in questo caso, come sottolineano gli autori, siamo di fronte a dinamiche non ancora consolidate, che potrebbero però anche lasciare agli attori del sistema universitario la possibilità di individuare nuove cornici di senso entro cui collocare i processi di valutazione.

Nel capitolo seguente, di S. Colarusso e O. Giancola, si resta sul tema della valutazione delle politiche educative e sul ruolo “dei numeri” nelle strategie adottate per governarle. Obiettivo principale degli autori è illustrare «come la valutazione sia andata configurandosi come tecnologia di potere (Lascoumes 2004) nel governo delle politiche educative, a livello internazionale e nazionale» (*Infra*: 113). L'analisi fa emergere una sostanziale complementarità fra la politicizzazione delle pratiche valutative e le dinamiche di depoliticizzazione dell'azione pubblica. In questa prospettiva le pratiche di valutazione su larga scala possono essere considerate come un processo di politicizzazione di un sapere tecnico, che si basa su un *frame* generale che trova nella crescente attribuzione di importanza alla dimensione economica delle politiche educative uno dei suoi principali tratti caratterizzanti.

L. Franceschetti nel sesto capitolo utilizza il concetto di depoliticizzazione come strumento analitico per capire la portata e il senso dell'innovazione tecnologica introdotta in misura crescente nella pubblica amministrazione italiana. L'ipotesi da cui muove è che le caratteristiche principali delle politiche per l'innovazione digitale della pubblica amministrazione italiana siano da un lato lo «spostamento di responsabilità decisionali verso arene non politiche in senso stretto (Hay 2007), o verso la sfera privata, dall'altro la tendenza a trasformare alcune questioni in *issues* puramente tecniche, che necessitano di un sapere esperto e rispetto alle quali poco può la capacità di azione della politica» (*Infra*: 144). La conclusione dell'analisi è che la digitalizzazione della pubblica amministrazione esce dalla sfera politica per diventare una questione (quasi) puramente tecnica, confermando l'idea secondo la quale la depoliticizzazione costituisce «una vera e propria «strategia politica» (Jessop 2014), per spostare le responsabilità deci-

sionali dai governi verso soggetti non politici, dando luogo ad un sistema di governance «nel quale vengono prese decisioni politiche senza l'aria di farlo» (De Leonardis 2013:138)» (*Infra*: 161).

Nel settimo capitolo G. Giovannelli studia il caso ancora poco esplorato dell'*homeschooling*, una forma di istruzione che si svolge al di fuori del sistema scolastico istituzionale e nella quale i genitori sono gli educatori principali. La domanda da cui muove l'autore è se sia possibile interpretare lo sviluppo dell'*homeschooling* come esito di «processi di depoliticizzazione dell'azione pubblica e di politicizzazione di pratiche sociali» (*Infra*: 166). Il lavoro fornisce evidenze di un processo di *societal depoliticization*, significativamente sviluppato negli Usa e con un'importante potenziale diffusione anche in Italia. In particolare, il punto di arrivo dell'analisi è rappresentato dall'idea secondo cui lo studio «dell'educazione parentale consente di individuare i fattori che favoriscono i processi di depoliticizzazione. In particolare, il caso degli Stati Uniti mostra come la regolazione pubblica, necessaria per la legittimazione di una pratica, possa essere l'esito di strategie condotte da attori privati. In tal senso le pressioni che gli attori privati (famiglie, associazioni, organizzazioni di *advocacy*) riescono a esercitare nei processi di *policy-making* possono favorire l'attivazione di processi di *reactive depoliticization* (d'Albergo, Moini 2017)» (*Infra*: 183). Non è possibile dunque osservare e capire lo sviluppo della pratica dell'*homeschooling* solo in termini di depoliticizzazione, senza ricostruire i corrispondenti percorsi di politicizzazione.

Nell'ottavo capitolo E. Esposto e C. Ficcadenti analizzano l'affermazione dei modelli di "Secondo Welfare", muovendo dall'ipotesi secondo cui le trasformazioni che essi implicano «possono sottendere una sostanziale depoliticizzazione del welfare italiano» (*Infra*: 188). Questa si dispiega attraverso il coinvolgimento di attori privati nei processi di decisione e implementazione delle misure di welfare e trae legittimazione da un discorso sulla messa a valore degli interventi di protezione sociale. Attraverso una originale riarticolazione delle forme *governmental*, *societal* e *discursive* di depoliticizzazione, gli autori forniscono significative evidenze sulla utilità euristica di questo concetto, al fine di interpretare la direzione tendenziale che la trasformazione del welfare state italiano ha imboccato: le esperienze di Secondo Welfare «favoriscono il coinvolgimento di attori privati nel *decision-making* (depoliticizzazione *governmental*) ed operativa (depoliticizzazione *societal*), e assegnano un ruolo determinante alla loro *expertise*

nel discriminare tra corsi d'azione efficaci ed inefficaci (depoliticizzazione *discursive*), nel segno di una messa a valore dell'offerta di beni e servizi sociali» (*Infra*: 213).

Nel nono e ultimo capitolo G. Moini fornisce una lettura sintetica ma comprensiva delle concrete modalità con cui si articolano i rapporti tra processi di depoliticizzazione dell'azione pubblica e quelli di politicizzazione di pratiche sociali ed economiche. L'autore fornisce un'interpretazione dello sviluppo delle dinamiche storiche di depoliticizzazione e politicizzazione e propone un'articolazione logico-concettuale delle corrispondenti categorie, al fine di renderle maggiormente utilizzabili per analisi di tipo empirico. Nella parte finale del capitolo sono presentati alcuni esempi relativi a una applicazione preliminare del modello di analisi proposto.

Nel loro insieme le analisi svolte nei diversi capitoli di questo libro mostrano che le categorie di depoliticizzazione e politicizzazione possono essere utilmente utilizzate per analizzare e capire alcune importanti trasformazioni che la politica ha conosciuto nel corso degli ultimi tre o quattro decenni, soprattutto in relazione ad altrettanto rilevanti mutamenti che hanno interessato le società e i sistemi economici contemporanei. Possono essere quindi un'utile chiave di lettura per decodificare e comprendere le mutate relazioni tra società, politica ed economia.

Bibliografia

- ANSELMI M. E DE NARDIS F. (2018), Italian politics between multipopulism and depoliticization, *Revista Internacional de Sociologia*, 76(4): 1-13.
- BEVERIDGE R. E NAUMANN M. (2014), Global norms, local contestation: privatization and de/politicization in Berlin, *Policy&Politics*, 42(2): 275-291.
- BURNHAM P. (1999), The politics of economic management in the 1990s, *New Political Economy*, 4(1): 37-54.
- BURNHAM P. (2001), New Labour and the politics of depoliticisation, *British Journal of Politics and International Relations*, 3(2): 127-149.
- BURNHAM P. (2017), The de-politicization of social policy at the time of social investment. Mechanisms and distinctive features, *Partecipazione e Conflitto*, 10(2): 421-447.
- CHERNYSHENKO O., Kankaraš M. e Drasgow F. (2018), Social and emotional skills for student success and well-being: Conceptual framework for the OECD study on social and emotional skills", *OECD Education Working Papers*, 173, Parigi: OECD Publishing.
- CROUCH C. (2004), *Post-Democracy*, Londra: Polity Press.

- D'ALBERGO E. E MOINI G. (2017), Depoliticizing public action by politicizing issues, practices and actors. The role of Resilience Thinking in a program of the Cariplo Foundation, *Partecipazione e Conflitto*, 10(2): 381-420.
- D'ALBERGO E. E MOINI G. (2018), Depoliticizzazione, in Bifulco L., Borghi V., Bricocoli M. e Diana Mauri D. (a cura di), *Azione pubblica. Un glossario Sui Generis*, Sesto San Giovanni (Mi): Mimesis.
- DE LEONARDIS O. (2013), Presentazione, in Borghi V., de Leonardis O. e Procacci G. (a cura di), *La ragione politica, volume secondo*, Napoli: Liguori.
- DE NARDIS F. (2017), The concept of depoliticization and its consequences, *Partecipazione e Conflitto*, 10(2): 340-356.
- FAWCETT P. E MARSH D. (2014), Depoliticisation, governance and political participation, *Policy&Politics*, 42(2): 171-188.
- FLINDERS M. E BULLER J. (2006), Depoliticisation: Principles, tactics and tools, *British Politics*, 1(3): 1-26.
- FLINDERS M., Wood M. (2014), Depoliticisation, governance and the state, *Policy&Politics*, 42(2): 135-149.
- HAY C. (2007), *Why We Hate Politics*, Cambridge: The Policy Press.
- HAY C. (2014), Depoliticisation as process, governance as practice: what did the 'first wave' get wrong and do we need a 'second wave' to put it right?, *Policy&Politics*, 42(2): 293-311.
- HOLLOWAY J. E PICCIOTTO, S. (1977), Capital, crisis and the state, *Capital and Class*, 2(76): 76-101.
- JESSOP B. (2014), Repoliticising Depoliticisation: Theoretical Preliminaries on some Responses to the American Fiscal and Eurozone Debt Crises, *Policy & Politics*, 42(2): 207-223.
- KETTEL S. (2008), Does Depoliticisation Work? Evidence from Britain's Membership of the Exchange Rate Mechanism, 1990-92, *The British Journal of Politics & International Relations*, 10(4): 630-648.
- LASCOUMES P. (2004), La Gouvernamentalité: de la critique de l'État aux technologies du pouvoir. Le Portique, *Revue de philosophie et de sciences humaines, Strasbourg*, 13(14): 1-15.
- MARSH D. (2011), The new orthodoxy: the differentiated polity model, *Public Administration*, 89(1): 32-48.
- MOINI G. (2015), Capire il neoliberismo: variegatura, egemonia (de)politicizzazione, in Moini G. (a cura di), *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Roma: Ediesse.
- NORRIS P. (2011), *Democratic deficit*, Cambridge: Cambridge University Press.
- RUBIN E. (2012), Hyperdepoliticization, *Wake Forest Law Review*, 47: 631-679.

1. Depoliticizzazione e (ri)politicizzazione nelle crisi della governance europea

Sabrina Cavatorto

1.1. Introduzione

Questo capitolo ricostruisce le relazioni tra le tendenze depoliticizzanti che si sviluppano per effetto dei processi di europeizzazione nel sistema della governance multilivello e quelle di politicizzazione dell'Unione europea (d'ora in avanti UE) emerse nelle arene elettorali nazionali già con l'avvio della costruzione della moneta unica, poi catalizzate e diffuse in un maggior numero di stati membri a partire dalla Grande Recessione.

Da un lato, storicamente, la progressiva delega di poteri regolativi all'UE ha comportato la depoliticizzazione del *policy making* in più sfere dell'azione pubblica, con una conseguente e progressiva delegittimazione delle élite politiche e delle istituzioni nazionali. Dall'altro lato, nell'ultimo decennio, alle crisi esplose in Europa dal 2008 (economica, delle migrazioni, di sicurezza) è corrisposta una contestuale, per certi versi inconsueta ma diffusa, politicizzazione del fattore "Europa" nei paesi membri, soprattutto per opera di partiti di orientamento euroscettico, "sfidanti" le élite tradizionali al potere.

Con un'attenzione specifica al caso italiano nell'ultimo decennio, ci siamo domandati quali implicazioni tali processi abbiano avuto sul funzionamento della rappresentanza e se, nel contesto della governance multilivello post-crisi, sia oggi possibile una ri-politicizzazione dell'UE non limitata alle arene elettorali, ma relativa all'intero ciclo di vita delle politiche, ovvero alla formulazione, implementazione e valutazione di specifiche opzioni e strumenti di *policy*, oltre che alla costruzione di identità politiche attraverso il *policy making* europeo.

1.2. Europeizzazione, facce della politica e depoliticizzazione

La letteratura più che ventennale sull'europeizzazione, generalmente intesa come costruzione e diffusione di fenomeni che dipendono dall'integrazione europea¹, ne ha esplorato le implicazioni empiricamente rilevabili innanzitutto per le politiche pubbliche (*policies*): infatti, l'espansione dell'autorità regolativa dell'UE si è riverberata, con conseguenze significative di adattamento da parte degli stati membri, in primo luogo sul *policy making* nazionale, al punto che oggi è assai raro trovare settori di politiche statali o locali che non siano influenzati dal contesto sovranazionale europeo. Successivamente, per le reazioni che il consolidamento dell'integrazione europea ha contribuito a determinare "oltre-le-politiche" (*acquis communautaire*) e "fra-i-livelli-di-governo" (nazionale, sovranazionale, nonché locale), l'agenda di ricerca si è concentrata sulle istituzioni e le dinamiche fra gli attori politici, *in primis* i partiti (*politics*). Riguardo ad esempio ai partiti e alla competizione elettorale a livello nazionale, Peter Mair (2007; 2013) ha sottolineato che la delega di sovranità statale verso l'UE produce il non trascurabile effetto di ridurre lo spazio di *policy*, cioè i margini entro i quali è possibile per gli attori partitici operare autonome scelte programmatiche. D'altra parte, gli assetti istituzionali nazionali e le relazioni fra le élite politiche negli stati membri sono stati anche considerati, a loro volta, fra i principali fattori in grado di spiegare la varianza del *policy change* all'interno dell'UE, ovvero le diverse traiettorie che nei vari paesi caratterizzano la realizzazione di cambiamenti delle politiche per effetto dell'integrazione europea e, all'interno di ciascun paese, a livello territoriale e locale. Lo studio degli effetti dell'europeizzazione sulle comunità politiche e le identità (*polity*) è venuto solo in seguito, a causa della più complessa istituzionalizzazione della cittadinanza europea². Nel lungo termine, infine, la ricerca sull'europeizzazione ha formulato

¹ Una breve rassegna aggiornata in Graziano e Vink (2013). Per una trattazione più estesa sulle agende di ricerca in materia di europeizzazione si rimanda al volume curato dagli stessi autori (Graziano e Vink 2007).

² Come dimostra la più recente letteratura sulla "demoi-crazia" europea (Nicolaidis 2004; 2012), quel sistema di governo che si vorrebbe basato sulla collaborazione tra popoli dell'UE, e loro rappresentanti eletti. Difatti, nel quadro delle interdipendenze globali di cui l'europeizzazione è parte, le prospettive di questi ultimi sono considerate più intrecciate che in passato. Sul rapporto fra europeizzazione e globalizzazione, cfr. Graziano (2003) e Ladi (2006).

domande più generali sulle trasformazioni dei processi democratici e della rappresentanza.

Complessivamente, quindi, è emersa un'incidenza differenziata³ del "fattore Europa", non solo fra gli stati membri, ma anche fra le tre dimensioni della politica (*policy, politics, polity*).

Almeno sino al Trattato di Maastricht (1993), l'influenza dell'integrazione europea sui sistemi partitici era rimasta limitata (Mair 2000), e così il suo più generale impatto sulla dimensione di *politics* (Dyson, Goetz 2003; Goetz, Meyer-Sahling 2008)⁴. Anzi, ancora Mair ha sostenuto che «*through Europe political competition becomes increasingly depoliticized*» (2007: 160), nel senso che l'accento sovranazionale sulle politiche ha teso a marginalizzare il conflitto ideologico fra i partiti nelle arene domestiche. Sicché un impatto dell'europeizzazione sulla *politics* ci sarebbe stato ma di tipo indiretto, perché i partiti – intesi come organizzazioni – si adattano comunque ai cambiamenti del proprio ambiente di riferimento (Ladrech 2002). In altre parole, nell'intreccio fra arene di potere – quella europea e quelle nazionali – che si legittimano in modo speculare, i vincoli europei all'armonizzazione delle politiche pubbliche avrebbero dato adito, almeno a guardare i partiti tradizionali (*mainstream* come i partiti socialdemocratici o liberali) nei singoli paesi, ad interpretazioni pressoché omogenee fra maggioranze ed opposizioni, piuttosto che divenire oggetto di conflitto politico. Ciò sebbene una stessa regola comunitaria non produca di per sé convergenza fra le politiche in contesti nazionali che sono e tendono a mantenersi fra loro, almeno in parte, difforni. Dunque, l'europeizzazione del *policy making*,

³ Tanto che, da un punto di vista normativo, in periodo di crisi del percorso di integrazione – che il Presidente della Commissione europea non ha esitato a definire di "crisi esistenziale" (Juncker 2016) – l'approccio "differenziato" alla integrazione europea è sembrato l'unico percorribile (Dyson, Sepos 2010; Leuffen, Rittberger e Schimmelfennig 2013): il riferimento è alle "geometrie variabili" dell'Europa "a più velocità", previste ad esempio dalla zona euro o dallo spazio Schengen, che non coinvolgono tutti gli stati membri, o alle "cooperazioni rafforzate" fra gruppi di paesi, i quali intendano realizzare maggiore integrazione su temi che non sono di competenza esclusiva dell'UE, come la giustizia o la difesa (per una rassegna Brunazzo 2017).

⁴ Da una prospettiva storica e di politica comparata, Caramani (2015) teorizza la *Europeanization of politics* come un processo di convergenza dei sistemi di partito e degli elettorati nazionali non necessariamente collegato alla integrazione europea, ma che coincide con la storia politica dell'Europa sin dall'inizio dell'età contemporanea, ovvero con la formazione su vasta scala degli stati-nazione. L'europeizzazione della politica sarebbe un passaggio storico-evolutivo logico nel contesto post-nazionalizzato.

ovvero il cambiamento delle politiche pubbliche nazionali e locali derivante dall'istituzionalizzazione crescente della governance europea, avrebbe contribuito ad alimentare nei sistemi partitici nazionali una tendenza all'appiattimento delle alternative di *policy*, limitando i repertori di azione a disposizione degli attori politici, per quanto riguarda sia le opzioni di intervento, sia gli strumenti (Mair 2013).

In effetti, si pensi ad esempio alle politiche macroeconomiche, tale tendenza è emersa in modo accentuato nell'ultimo decennio soprattutto nei paesi dell'eurozona più colpiti dalla crisi del debito sovrano⁵.

Inoltre, la moneta unica e il trasferimento di competenze regolative alle istituzioni sovranazionali hanno via via fornito ai governi (e ai partiti loro sostenitori) la possibilità di prendere decisioni impopolari delegandone la responsabilità alle sedi comunitarie, così trasformando l'UE in un utilissimo capro espiatorio per scelte ritenute non premianti dal punto di vista elettorale⁶. Anche questo processo è stato interpretato come indicatore di depoliticizzazione delle arene e dei processi politici nazionali nei paesi coinvolti. Peraltro, le politiche (comunitarie) nella contingenza della Grande Recessione si sono rivelate poco efficaci, e questo ha influenzato la sconfitta elettorale di gran parte dei partiti (nazionali) al governo, oltre a confermare il più generale indebolimento

⁵ La "crisi del debito sovrano", cioè del debito con cui gli stati finanziano le loro spese non coperte dal gettito fiscale, è collegata alla crisi finanziaria globale (la cosiddetta "Grande Recessione") che ha preso avvio negli Stati Uniti nel 2007 e innescato meccanismi di contagio in Europa dove, a partire dal tardo 2009, anche per effetto dei salvataggi bancari, stati con alti livelli di debito pubblico e bassi tassi di crescita – Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia, Spagna (indicati con l'acronimo PIIGS) – sperimentarono un ampliamento dei differenziali di rendimento dei propri titoli (*credit spread*) rispetto ad altri membri dell'UE, in primo luogo la Germania. Questo sbilanciamento provocò una ondata di declassamento dei debiti pubblici da parte delle agenzie internazionali di *rating* Standard & Poor's e Moody's: prima la Grecia, poi gli altri PIIGS e Cipro. Il conseguente allarme degli investitori sui mercati finanziari sollecitò la reazione delle istituzioni europee, che approvarono misure per limitare l'instabilità finanziaria dell'eurozona (con la costituzione nel 2010 del Fondo europeo di stabilità finanziaria, poi sostituito nel 2012 dal Meccanismo europeo di stabilità, unitamente all'approvazione del – poi tanto contestato – *Fiscal Compact*, per esteso "Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria").

⁶ Riguardo alla strategia del *blame avoiding* rispetto all'Europa, che vede i governi nazionali attribuire la responsabilità delle scelte impopolari all'UE o ad altri stati membri, Hobolt e Thilley (2014) approfondiscono il problema della attribuzione di responsabilità decisionale in un sistema di governo multilivello e confrontano a tale riguardo gli atteggiamenti – fra loro contraddittori – di opinione pubblica, esperti, mass media e politici.

del governo di partito (*party government*)⁷. Ad esempio, analizzando il voto nelle democrazie europee nel periodo 2008-2014, Hernández e Kriesi (2015) hanno evidenziato che, mediamente, i partiti al governo più penalizzati nelle urne sono stati quelli dei paesi dell'UE maggiormente colpiti dalla crisi, nonché dalle misure anti-crisi poste in essere dalle istituzioni europee. D'altronde, il disallineamento fra arene di potere e fra le tre dimensioni della politica – *policy, politics, polity* – è stato considerato non solo una fonte di delegittimazione per una parte delle élite politiche nazionali e per l'Unione in sé, ma anche una più generale sfida al funzionamento della democrazia in Europa (Schmidt 2006).

Alla delega verso l'alto di competenze regolative non è infatti corrisposto un proporzionale trasferimento di rappresentanza politica e di competizione partitica nell'arena sovranazionale, considerata al contrario deficitaria sotto il profilo della legittimazione elettorale diretta⁸. Le elezioni del Parlamento europeo sono state definite di “second'ordine”, nel senso che partiti nazionali tutti ancorati alle arene elettorali domestiche ne sono rimasti i principali protagonisti, senza che lo sviluppo di un sistema partitico transnazionale sia mai davvero entrato in agenda⁹. Altresì negli stati membri il valore delle stesse elezioni nazionali si è rivelato in costante calo, rispetto alla partecipazione elettorale e persino per le conseguenze in termini di governabilità: negli ultimi

⁷ L'immagine idealtipica che del *party government* aveva dato Richard Katz (1986) individuava alcune fondamentali dimensioni, come la capacità da parte dei partiti di indirizzare ed attuare le politiche, nonché la capacità di nominare e controllare gli attori che decidono le politiche stesse.

⁸ Occorre qui richiamare la nota distinzione fra legittimità fondata sull'input – di cui l'UE, ad esempio attraverso il peso politico limitato delle elezioni europee, sarebbe manchevole – e legittimità fondata sull'output – cioè sull'efficacia delle politiche (Scharpf 1999), che invece dovrebbe rappresentare il valore aggiunto dell'integrazione europea. Schmidt (2013) ha poi introdotto un terzo tipo di legittimità, che potenzia l'importanza dell'*accountability* dell'UE, fondata sulla qualità dei processi decisionali (*throughput legitimacy*): trasparenti, inclusivi, aperti. Con l'erompere della crisi, dal 2010, l'UE sembra soffrire di deficit di legittimità su tutti i fronti: della politica, delle politiche, dei processi.

⁹ Utilizzando come strumento di analisi il concetto di istituzionalizzazione, Salvati (2019) ricostruisce la parabola evolutiva del Parlamento europeo ed evidenzia come solo con le elezioni del 2014, più ancora con quelle 2019, tale istituzione sia divenuta l'epicentro di un nuovo conflitto politico, prodotto dalla mobilitazione elettorale alimentata dai partiti cosiddetti euroscettici, populistici e/o sovranisti. Un primo test empirico della teoria del *second-order elections* fu condotto da Marsh (1998); mentre troviamo una rivisitazione della stessa teoria in Hobolt e Wittrock (2011), nonché Corbett (2014). Sul sistema partitico transnazionale si vedano gli studi di Bardi (in particolare Bardi 1996, 2004; Bardi *et al.* 2010).

cinque anni, in un numero significativo di casi il risultato del voto ha condotto con molto ritardo alla formazione dei governi, o addirittura ha reso necessario ripetere le elezioni¹⁰.

Oltretutto la crisi dei partiti *mainstream* nello scenario della governance europea multilivello è uno dei fattori che hanno alimentato il disimpegno e l'allontanamento dei cittadini dalla politica¹¹. L'europeizzazione avrebbe perciò favorito processi che su scala nazionale erano già in atto: la disintermediazione fra politica e società, il conseguente deperimento della rappresentanza politica e al tempo stesso della cittadinanza, come senso di appartenenza alle istituzioni democratiche.

In una democrazia disintermediata, in cui la tradizionale funzione di mediazione che i partiti svolgono fra cittadini e centri di potere perde importanza o si trasforma, dando luogo ad una più generale riduzione degli spazi della rappresentanza, la competizione interpartitica è meno intensa ed élite politiche che vedono sempre più erose le proprie basi sociali di legittimazione tendono a divenire autoreferenziali, colluse, tecnocratiche ed occupano le istituzioni pubbliche gestendo le risorse di potere senza di fatto governare le politiche. Queste tendenze sono state ampiamente descritte dal noto modello del *cartel party* (Katz, Mair 1995)¹², che ha spiegato la "cartellizzazione" dei par-

¹⁰ Il caso più eclatante è la Spagna, dove i risultati delle elezioni generali del 2015 non resero possibile costituire una maggioranza di governo. Lunghe e infruttuose negoziazioni fra i quattro partiti che avevano ottenuto il maggior numero di voti fecero indire nuove elezioni nel 2016, a distanza di sei mesi dalle precedenti. Il governo Rajoy II ottenne comunque una fiducia risicata. Inoltre, anticipando la scadenza della legislatura, per effetto di una sentenza su fatti di corruzione che vide il governo in carica sfiduciato, si tennero nuove elezioni nell'aprile 2019. Oggi, la maggioranza relativa ottenuta dai socialisti di Pedro Sanchez ha visto ripetersi la situazione di stallo che, dopo quattro mesi dal voto, ancora lasciava la Spagna senza un governo. E infatti nuove elezioni sono state indette a sei mesi dal voto (novembre 2019). Oltre al caso spagnolo, le conseguenze della crisi economica quale fattore aggravante la frammentazione partitica negli stati dell'UE sono state esaminate da Hutter e Kriesi (2019) in altri quattordici paesi europei.

¹¹ Fawcett *et al.* (2017) pongono in relazione depoliticizzazione, intesa come «*closing down the political realm in varying ways*» e *political disengagement* o "anti-politica", più ampiamente definita come «*a large and widening gap between the governors, on the one hand, and the governed, on the other*» (ivi: 3). Un antecedente in Hay (2007).

¹² Il *cartel party* (partito-di-cartello) è classificato, insieme al "partito pigliatutti", come un partito elettorale, che cioè si mobilita solo in caso di elezioni e prevede una struttura organizzativa assai più leggera e professionalizzata rispetto al precedente storico del "partito di massa", invece radicato nel territorio e burocratizzato. Se il partito pigliatutti tende ad interpretare interessi sempre più larghi nella società, non più identificabili – come era con il partito di massa – con specifici blocchi sociali di riferimento, il "partito-di-cartello" identifica il blocco oligopolistico realizzato da

titi *mainstream* europei a partire dagli anni '80 come una "strategia di sopravvivenza" basata principalmente sulla restrizione dello spazio della competizione per orientare le politiche, anche derivante dalle cessioni di sovranità statale.

Efficace a tal proposito l'immagine con cui Schmidt (2006) ha descritto le arene politiche nazionali nella loro interconnessione con le istituzioni non maggioritarie¹³ dell'arena sovranazionale europea: le arene nazionali sono sempre più qualificate come "*politics without policy*", laddove il *policy making* sarebbe transitato nell'UE (regime di governo a sua volta caratterizzato da "*policy without politics*"), con ciò procurando una significativa crisi di legittimazione della *polity* multi-livello nel suo complesso. Tale difficoltà colpisce sia chi ha il potere di prendere decisioni, sia le decisioni stesse, prese o mancate, come pure testimoniano i dati dell'Eurobarometro¹⁴.

A questo scenario di depoliticizzazione delle politiche sovranazionali europee, cui si sono accompagnati fenomeni di delegittimazione – per carenza di autodeterminazione – delle élite politiche e delle istituzioni nazionali, è corrisposta una contestuale politicizzazione delle *issues* europee negli stati membri, catalizzata dalla instabilità delle crisi esplose in Europa dal 2008 (la crisi economica, poi delle migrazioni, e insieme di sicurezza).

La politicizzazione dell'UE nelle arene elettorali domestiche consiste nell'acquisizione di un carattere più controverso e conflittuale delle questioni europee nel dibattito politico nazionale e si caratterizza quale fenomeno di «*increasing salience, polarization of opinion and the expansion*

una classe politica orientata, più che alla funzione di rappresentanza o all'efficacia del *policy making*, al mantenimento esclusivo dell'accesso alle risorse e agli spazi di potere. I partiti-di-cartello appaiono sempre più organi dello stato anziché strutture di collegamento fra istituzioni e società. Piero Ignazi parla di partito "Stato-centrico" (2012).

¹³ Si possono considerare non maggioritarie quelle istituzioni – come le banche centrali, le autorità indipendenti, la stessa Commissione europea – che non sono elette dai cittadini, quindi che non sono direttamente responsabili di fronte agli elettori, perciò meno permeabili a pressioni distributive o redistributive (Majone 2003).

¹⁴ Ad esempio, le batterie di domande che rilevano la fiducia dei cittadini europei nei confronti di parlamento, governo e partiti politici nazionali segnano, in media in tutti i paesi dell'Unione, una flessione significativa e costante nel corso degli ultimi dieci anni. La fiducia nei partiti politici è segnatamente più bassa: nella rilevazione di giugno 2019, i partiti politici si attestavano su un valore medio nell'UE di 19%, contro il 34% sia di parlamenti che di governi nazionali. Invece, in risalita dopo gli anni più severi della crisi (2012-2013), al 43,8% la fiducia verso l'UE, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/index>.

of actors and audiences involved in EU issues» (de Wilde *et al.* 2016: 3). Essa è però il risultato dell'azione non dei partiti *mainstream* ma di quelli che sono stati considerati *challenger* (Hobolt, Tilley 2016), ossia "sfidanti", e che – a differenza dei primi – non hanno esperienza di governo, sono perlopiù di nuova formazione, hanno manifestato atteggiamenti euro-scettici, sovranisti, populistici e anti-élite. Queste formazioni politiche e i loro leader fanno proprie prospettive di critica radicale del percorso di integrazione europea e del funzionamento della democrazia nella governance sovranazionale, soprattutto in quanto progetto elitario.

Sotto vari profili, come vedremo nel paragrafo successivo, l'Italia dell'ultimo decennio rappresenta un interessante caso di studio, con la significativa esperienza di un partito – la Lega – che, radicalizzatosi in senso identitario e sovranista con il leader Matteo Salvini, è stato anche parte per un breve periodo di una coalizione di governo (dal giugno 2018 al settembre 2019).

1.3. La (bassa) politicizzazione delle *issues* europee in Italia e l'affermazione dei sovranisti

Se dunque l'europeizzazione è associata a processi di depoliticizzazione delle politiche a livello nazionale, col tempo, e nell'ultimo decennio in concomitanza con le crisi che hanno colpito il sistema europeo, è emerso negli stati membri un fenomeno crescente, di segno apparentemente opposto, che è divenuto via via dominante, cioè la politicizzazione "dell'Europa" (Grande, Hutter 2016).

Come abbiamo illustrato nel paragrafo precedente, i due fenomeni non sono alternativi, ma facce della stessa medaglia, originati per un verso dalla multidimensionalità della politica nella sua articolazione fra *policy*, *politics* e *polity*, per altro verso dalla multilivellazione dell'autorità pubblica nel contesto dell'integrazione europea (prima) e della globalizzazione (poi).

Gli studiosi sono concordi nel definire la politicizzazione di questioni di interesse collettivo un processo di crescente "controversialità" nel sistema decisionale (Hooghe, Marks 2009; 2012), cui si accompagna «l'espansione del conflitto all'interno del sistema politico» (Grande, Hutter 2016: 7).

Affinché una *issue* sia politicizzata è necessario che sia fatta oggetto di dibattito pubblico, che generi polarizzazione fra i partiti, dunque competizione e opposizione, che mobiliti una vasta *audience*. Politiciz-

zare l'UE – vale a dire l'autorità sovranazionale e/o le attività di governo, finanche i valori della *polity* corrispondente – significa che il tema dell'integrazione europea entra nella discussione politica, genera conflitto, definisce appartenenze e identità. Tale processo coinvolge innanzitutto le arene politiche nazionali, tuttavia può produrre effetti transnazionali e verso le istituzioni sovranazionali (Zürn 2019).

In questa nuova prospettiva di politicizzazione nazionale dell'UE, Schmidt (2019) ipotizza che l'originaria formulazione “*politics without policy*” sia nel frattempo divenuta – soprattutto in taluni contesti nazionali molto esposti alle crisi europee dell'ultimo decennio – “*politics against policy*” o addirittura – nei casi più estremi come il Regno Unito che ha votato a favore della Brexit – “*politics against polity*” (Ivi: 1019), con implicazioni nel medio-lungo periodo che sono ancora tutte da verificare – come l'incerto (e traumatico) processo di negoziazione della Brexit sta dimostrando.

Se la politicizzazione dell'UE possa avere conseguenze positive o negative per l'integrazione europea dipende dai meccanismi che la innescano e dalle implicazioni che questi ultimi sono a loro volta in grado di generare nei diversi contesti di governo. A tale riguardo, come abbiamo osservato in Italia, assume particolare importanza la declinazione essenzialmente anti-élite del dibattito che ha politicizzato l'UE dopo la crisi economica, e in seguito nella crisi migratoria.

Paese pioniere della cooperazione europea, l'Italia si è caratterizzata per una consolidata tradizione di consenso cosiddetto “permissivo”, che ha visto per lungo tempo non solo i cittadini, ma anche i rappresentanti eletti nel parlamento nazionale delegare pressoché tacitamente – depoliticizzandoli nell'arena nazionale – gli affari comunitari ai governi, con atteggiamenti tendenzialmente *bipartisan* di europeismo che è stato considerato soltanto declaratorio, di facciata, perché carente sul fronte della implementazione delle politiche. L'ingresso nella moneta unica e la strategia del “vincolo esterno” sulle regole di bilancio, che era finalizzata a trasformare lo stato italiano dopo il crollo della Prima Repubblica, fanno però sperimentare un declino dell'euroottimismo dell'opinione pubblica nazionale, che raggiunge il suo picco negativo nella congiuntura critica dell'ultimo decennio, quando i vincoli comunitari diventano più impegnativi¹⁵.

¹⁵ Sul ciclo dell'europeismo italiano si rimanda alle ricerche condotte da un gruppo dell'Università di Siena, di cui ha fatto parte l'autrice del presente capitolo. I principali

Dunque, in linea con quanto da tempo emerso in altri paesi europei, nel quadro di mutamento della cosiddetta Seconda Repubblica, anche le élite politiche italiane stemperano il *permissive consensus* al progetto europeo, manifestando posizioni più differenziate lungo il *continuum* destra-sinistra, sebbene assimilabili a linee consolidate di conflitto. Già in occasione della ratifica del Trattato di Lisbona (2009), ad esempio, l'analisi del dibattito parlamentare aveva posto in luce, nonostante il voto di approvazione all'unanimità, una tendenza discorsiva alla politicizzazione della *issue* europea in chiave di critica funzionale da parte della Lega Nord al governo¹⁶, che non era emersa in occasione di precedenti ratifiche di trattati europei. Il sostegno, invece, comunque più diffuso fra gli altri partiti della maggioranza di centro-destra e, più marcatamente, nell'opposizione di centro-sinistra, riconfermava la storica caratterizzazione ideologico/valoriale delle élite politiche italiane (Cavatorto 2012). Questa mancanza di "realismo" delle élite politiche italiane nell'approcciare il sistema UE continuando a privilegiare un consenso tendenzialmente declaratorio¹⁷, anziché orientamenti di pragmatismo funzionale, cioè tesi al *problem solving*, risulterà particolarmente penalizzante nella congiuntura critica della Grande Recessione, che offre una finestra di opportunità per l'ingresso nell'arena elettorale dei nuovi sfidanti populistici (Vassallo, Valbruzzi 2018; D'Alimonte 2019).

Un altro dato significativo a riguardo è dimostrato dal basso grado di politicizzazione registrato dalle politiche di coordinamento sovranazionale nell'arena parlamentare dal 2008 fino ai primi mesi del governo Renzi nella 17° legislatura (febbraio 2014 – dicembre 2016), nonostante l'ingresso per la prima volta nelle camere del Movimento 5 Stelle (M5S), allora collocato all'opposizione (Cavatorto 2017)¹⁸. La

risultati sono pubblicati nei seguenti volumi: Cotta *et al.* (2005); Serricchio (2011); Bellucci e Conti (2012). Dati più recenti sono stati raccolti col progetto EUENGAGE, finanziato dal programma europeo Horizon 2020, <http://www.euengage.eu/>, e sono in corso di pubblicazione.

¹⁶ Sull'evoluzione eurosceptica della Lega si rimanda a Conti e De Giorgi (2011). Il passaggio dal federalismo della Lega Nord al sovranismo della Lega di Salvini è esaminato da Passarelli e Tuorto (2018).

¹⁷ Ad esempio, confermato dalla difficoltà con cui per lungo tempo l'Italia ha gestito l'implementazione delle direttive comunitarie, cfr. Borghetto *et al.* (2006).

¹⁸ Adattando i principali contributi della letteratura (de Wilde *et al.* 2016; Grande, Hutter 2016), la politicizzazione dell'UE nell'arena parlamentare è analizzata da Cavatorto (2017) sulle tre dimensioni della salienza della *issue*, della partecipazione parlamentare e della polarizzazione intrapartitica.

discussione parlamentare e il voto sulle politiche di bilancio nel passaggio storico dell'eurocrisi e dell'*austerity* dimostrano la resistenza dei partiti *mainstream* ad "addomesticare" le politiche UE, ad incorporarle nello spazio politico interno tematizzandole in chiave competitiva, ovvero – agli occhi dell'opinione pubblica – a "prenderle sul serio" politicamente, affrontando il problema della efficacia del *policy making* sovranazionale, divenuta più cruciale nella contingenza critica per gli alti costi associati alle decisioni.

In aggiunta, uno studio che compara i paesi del sud d'Europa più severamente colpiti dalla crisi economica (insieme all'Italia, Grecia, Irlanda e Spagna) conferma che, sebbene dopo cinque anni gli orientamenti euroscettici siano più diffusi nei sistemi partitici nazionali, questa tendenza riguarda più i partiti di opposizione che di governo, e sia (solo) in parte amplificata dalla presenza in parlamento di partiti populistici (Charalambous *et al.* 2018). Gli orientamenti delle élite nazionali sui temi sovranazionali sono in altri termini più stabili di quanto ci si aspetti esaminando soltanto il discorso elettorale (Göncz 2019).

In Italia, il M5S – considerato un partito populista innanzitutto per il suo carattere anti-casta – è critico nei confronti dell'UE essenzialmente in quanto sistema di élite, più che per il carattere sovranazionale della integrazione regionale. In questo senso, il M5S si pone come alternativo ai poli *mainstream*, si autodefinisce né di destra, né di sinistra e per questo minaccia (con successo) entrambi gli schieramenti¹⁹. Infatti, dopo una legislatura (sino al 2018) all'opposizione dei governi del Partito Democratico (PD), unitamente ad una prima legislatura nel Parlamento europeo (2014-2019), il M5S diventa il primo partito italiano alle elezioni del marzo 2018, costituendo il primo governo populista e sovranista d'Europa insieme alla Lega di Salvini che – proprio dopo le elezioni del 2013 – inizia ad esprimere posizioni più radicali e di destra (Brunazzo, Gilbert 2017).

Prima dei partiti populistici, nel vivo delle turbolenze e dello scontento post-crisi, era stato il segretario "rottamatore" del PD Matteo Renzi che, divenuto Presidente del Consiglio nel 2014 – il più giovane nella storia repubblicana – aveva tentato una strategia di *voice* nei confronti dell'austerità europea (Brunazzo, Della Sala 2016). Retrospettivamente, la critica del rottamatore era stata anche rivolta all'e-

¹⁹ Sulla natura "eclettica" del populismo del M5S, si vedano Mosca e Tronconi (2019).

establishment italiano, considerato responsabile dei risultati non soddisfacenti della *membership* comunitaria del nostro paese²⁰. In effetti, dopo pochi mesi dall'investitura, anche Renzi vinse le elezioni europee nel maggio 2014, portando il PD al 40,8% dei voti. Non gli fu però possibile capitalizzare questo risultato elettorale per l'esposizione ad un'agenda fitta di riforme strutturali che risultarono impopolari, *in primis* quella costituzionale (Renzi si dimise dopo l'esito negativo del referendum).

La politicizzazione dell'UE lungo la traiettoria *anti-establishment* si rivela perciò rischiosa, sebbene nel breve periodo remunerativa sotto il profilo elettorale. Alla prova del governo, anche la coalizione "gialloverde" formata da M5S e Lega su un originale "contratto" post-elettorale adotta toni e comportamenti molto polemici, eccezionalmente sfidanti nei confronti delle istituzioni e delle politiche dell'UE, soprattutto in campo economico²¹, altresì sulle migrazioni²². Anche a causa delle differenze fra i due partiti, la coalizione soccombe rapidamente sotto il peso di una politicizzazione dell'UE sbilanciata sulla dimensione discorsiva e si dissolve dopo poco più di un anno dalla formazione del governo (Angelucci *et al.* 2019).

La domanda che ci poniamo è se, in queste condizioni, e nel contesto della europeizzazione, sia possibile una (ri)politicizzazione dell'UE nelle arene nazionali che mobiliti discorsi e azioni politiche non soltanto in senso *anti-establishment* e prevalentemente elettorale, con una opposizione che non sia – come il sostegno – meramente di principio, ma relativa a specifiche opzioni e strumenti di *policy*. E si riveli di conseguenza meno volatile nel medio, se non nel lungo periodo.

²⁰ Sul ruolo di *outsider* giocato dal Presidente del Consiglio Matteo Renzi soprattutto nel campo della politica estera ed europea dell'Italia, interessante il lavoro di Coticchia e Davidson (2019).

²¹ La lettera inviata nell'ottobre 2018 dai commissari europei Pierre Moscovici (responsabile per gli affari economici e monetari) e Valdis Dombrovskis (vice-presidente e responsabile per la stabilità finanziaria e il mercato unico dei capitali) al governo M5S-Lega segnalava l'eccezionalità in negativo della manovra di bilancio per il 2019, con uno "scostamento senza precedenti nella storia del Patto di Stabilità" da parte dell'Italia.

²² L'opposizione alla politica migratoria dell'UE è stata espressa in più occasioni dal ministro dell'interno leghista Salvini che, per sottolineare la propria divergenza rispetto agli altri leader europei (soprattutto il presidente francese Macron), ha fatto ripetutamente mancare la propria presenza alle riunioni del Consiglio.

1.4. Conclusione: politicizzazione della *governance* multilivello come risposta alle crisi di governo delle politiche?

Può pertanto la politicizzazione dell'UE nell'arena domestica avere conseguenze non solo di *politics*, ma toccare le *policies*, "attraversare" i livelli di governo e avere effetti sulla *polity* europea? E come è possibile studiare empiricamente queste dinamiche?

Zürn (2019) insiste sulla fertilità euristica di un approccio integrato alle dinamiche di politicizzazione, che guardi alle diverse arene della *governance* multilivello e – aggiungiamo – alle diverse facce della politica: oltre alla competizione elettorale dunque, il *policy making* e pure i processi di costruzione delle identità collettive, ovvero la *polity*. Tale approccio consentirebbe di comprendere meglio depoliticizzazione e ri-politicizzazione, aiutando a sviluppare un'analisi più articolata delle conseguenze di tali fenomeni, che sono correlati. Si tratta tuttavia di un'agenda di ricerca ancora in larga parte da costruire. Alcuni spunti utili a questo fine provengono dalla letteratura più recente.

Assumendo che la politicizzazione dell'UE nelle sfere pubbliche nazionali sia una precondizione per la ri-politicizzazione del processo decisionale comunitario e delle istituzioni europee, cioè per la "reintegrazione" – per usare le parole di Jessop (2014) – nella *politics* delle aree di *policy* europeizzate e depoliticizzate, Schmidt (2019) riflette sulle implicazioni di tale processo ad esempio nel Consiglio dei ministri europei dove, «*even if partisan politics per se remains largely absent, the politics of nationally partisan governments has infected decisions*» (Ivi: 1023). In altri termini, il processo decisionale europeo viene politicizzato anche quando emergono contrapposizioni fra governi degli stati membri, in nome di interessi nazionali rappresentati come non convergenti, e quando la controversia fra leader diviene oggetto di tematizzazione pubblica e ha risonanza innanzitutto nel sistema mediatico.

Un certo grado di politicizzazione nell'arena europea risulta inoltre dalle relazioni interistituzionali fra istituzioni maggioritarie (come il Consiglio e il Parlamento europeo) e istituzioni non maggioritarie (*in primis* la Commissione europea). Le stesse istituzioni non elette (anche la Banca centrale) sembrerebbero divenute più sensibili agli orientamenti dell'opinione pubblica e in cerca di legittimazione diretta: «*increasingly intent on appearing responsive to politically salient issues, so as to improve public perceptions of their legitimacy*» (Ivi: 1024). Queste tendenze

sono state esacerbate dalle crisi, dell'eurozona e da quella migratoria: entrambe hanno fatto emergere in sede europea posizioni differenziate (e divisive) fra gli stati membri, esposti diversamente ai rischi, e fra questi e la Commissione, nel suo ruolo di fissatore dell'agenda. Com'è ovvio, assumiamo vi sia un rapporto fra le posizioni partigiane e identitarie assunte dai governi nazionali in sede UE e gli orientamenti politici e ideologici dei partiti che li sostengono. All'indomani delle elezioni europee del 2019, la stessa formazione della nuova Commissione europea sta mostrando segni più marcati di controversialità fra le forze politiche che, nel Parlamento europeo, presentano gradi di frammentazione e polarizzazione maggiori che nel passato²³, con potenziali implicazioni – anche di *policy*²⁴ – chiaramente da monitorare nella nuova legislatura 2019-2024.

Ancora secondo Schmidt, il dibattito in sede UE è, sebbene controverso, di per sé politicamente legittimante. Tuttavia, riguardo alla possibilità che una più pronunciata politicizzazione nell'arena sovranazionale possa risolvere problemi di *responsiveness* democratica dei rappresentanti politici nazionali, cioè potenziare la capacità di questi ultimi di corrispondere con efficacia alle domande e alle preferenze dei cittadini, Schmidt è ragionevolmente scettica e ritiene al contrario che il protrarsi di un discorso “negativo” sull'integrazione europea anche fra gli attori in sede UE non possa che alimentare la strategia dell'euroscetticismo populista contro il regime di politiche dell'UE (in sostanza “*politics against policy*”), soprattutto se alle crisi europee non si oppongono delle discontinuità.

Perciò la sfida della politicizzazione riguarda le élite politiche a tutti i livelli di governo, mette in gioco il rapporto partiti-elettori rispetto alla individuazione di agende di *policy* che superino lo iato fra posizioni declaratorie e di principio, con politiche di fatto.

Riprendendo la lezione di Mair e il suo monito sul rischio del “ritiro” delle élite nei processi di depoliticizzazione, Verzichelli (2019) tratteggia alcune condizioni per una nuova “sostenibilità” degli attori

²³ Sulla “balcanizzazione” dell'attuale Parlamento europeo è efficace la sintesi dal sito Votewatch, il noto osservatorio sul *law making* nell'UE: <https://www.votewatch.eu/blog/rejection-of-two-ec-nominees-political-takeaways-on-the-new-balance-of-power/>.

²⁴ Implicazioni che cominciano ad esempio a manifestarsi se guardiamo alla formazione delle commissioni parlamentari nella nuova legislatura, come questo articolo ancora da Votewatch pone ben in evidenza: <https://www.votewatch.eu/blog/the-european-parliament-at-40-a-more-mature-institution-evolution-of-the-ep-committees-size/>.

politici nazionali europei nel delicato scenario delle sfide attuali. Al fine di affrontare con efficacia il dilemma fra la responsabilità che imporrebbe a questi ultimi il mandato istituzionale e la loro adesione al mandato elettorale (*responsibility vs. responsiveness*), così recuperando credibilità e fiducia da parte dei cittadini, una «nuova generazione di politici responsabili» (*Ivi*: 14) dovrebbe essere orientata ad individuare agende di *policy* decisamente più “realistiche”, che cioè pongano in evidenza costi e benefici associati alle diverse opzioni decisionali, esplicitandoli nella sfera pubblica; ridurre il divario di visibilità fra il “populismo vocale” dei partiti *challenger* (euroscettici) e lo stile “ragionato”, ma insieme di basso profilo, dei partiti *mainstream* (tendenzialmente pro-europei); istituzionalizzare il compromesso come metodo di adattamento ad un ambiente di azione pubblica – adesso multilivello – che cambia; rafforzare gli strumenti democratici all’interno dei partiti. È quindi in gioco la possibilità concreta di sviluppare un coordinamento maggiormente efficace delle politiche pubbliche nella governance sovranazionale, anche apprendendo dalle lezioni negative derivate dalle crisi multiple appena sperimentate.

Ad oggi, nello scenario post-crisi, le potenzialità di politicizzazione delle arene elettorali nazionali sono state avviate ad indagine più sistematica ed empirica, invece quelle relative al cambiamento dei diversi contesti di *policy* sono state fino ad ora assai meno esplorate, eppure meritano attenzione.

In questo senso, un tentativo interessante sulla politica estera, normalmente sottratta al dibattito pubblico, perciò di massima depoliticizzata, è stato condotto da Angelucci ed Isernia (2019) con un disegno della ricerca quantitativo che ha fatto uso di dati di *survey*. Concentrandosi sulla politica comune europea di sicurezza e difesa, gli autori hanno esaminato la polarizzazione della *issue* in relazione alle principali linee di conflitto politico nel sistema partitico (destra-sinistra; pro-anti integrazione europea); le posizioni dei partiti come potenziali imprenditori di *policy*; gli orientamenti degli elettori, più o meno pronti a essere mobilitati al voto. Gli autori sostengono che, per comprendere il fenomeno della politicizzazione, le dinamiche dell’arena sovranazionale vanno intrecciate con quelle delle arene domestiche, tuttavia focalizzano la propria analisi essenzialmente sul rapporto fra partiti ed elettori a livello di singolo stato membro, in particolare sulle reazioni degli elettori – che comparano per paese – a possibili strategie di politicizzazione della politica estera comune adottate dai rispettivi partiti nazionali (*mainstream* o sfidanti).

La pista è certamente promettente, ma merita di essere inserita in un'agenda di ricerca più ampia, che esplori il fenomeno della politicizzazione nel quadro della più generale europeizzazione della *governance* multilivello con riferimento anche ad altri campi di analisi, in primo luogo il processo decisionale, come pure la formazione delle identità politiche, e non solo sul livello nazionale. Il ruolo delle istituzioni dell'UE come costruttrici di identità politiche attraverso il *policy making* in diversi settori di *policies* europee è per esempio esplorato in modo originale da Saurugger e Thatcher (2019).

Per chiarire le implicazioni di quello che appare come un processo in atto su ampia scala, bisogna in altre parole approfondire tutte e tre le facce della politica (*policy* e *polity*, oltre a *politics*). Non da ultimo, si può ipotizzare che la (ri)politicizzazione delle politiche UE possa prevenire la contestazione *tout court* della *polity* europea nella politica nazionale. Se però oggi vi siano le condizioni per uscire da quella che Laffan (2019) non ha esitato a definire una "*multilivel politics trap*", è ancora ampiamente da verificare.

Bibliografia

- ANGELUCCI D., ISERNIA P., PICCOLINO G. e SCAVO A. (2019), Il governo alla prova dei suoi elettori, *il Mulino*, https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:4883.
- BARDI L. (1996), Transnational trends in European parties and the 1994 elections of the European Parliament, *Party Politics*, 2(1): 99-114.
- BARDI L. (2004), European political parties: A (timidly) rising actor in the EU political system, *The International Spectator*, 39(2): 17-30.
- BARDI L., BRESSANELLI E., CALOSSI E., GAGATEK W., MAIR P. e PIZZIMENTI E. (2010), How to create a transnational party system, *Studio preparato per la Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo*, <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14744/StudyTransnationalPartySystem.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- BELLUCCI P. e CONTI N. (2012), (a cura di) *Gli italiani e l'Europa. Opinione pubblica, élite politiche e media*, Roma: Carocci.
- BORGHETTO E., FRANCHINO F. e GIANNETTI D. (2006), Complying with the transposition deadlines of EU directives: evidence from Italy, *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1: 7-38.
- BRUNAZZO M. (2017), *La differenziazione integrata. L'Unione europea e le sue prospettive future*, Milano: Mondadori Università.
- BRUNAZZO M. e DELLA SALA V. (2016), «Adesso le cose sono cambiate»: Matteo Renzi e l'Unione Europea, *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1: 115-134.

- BRUNAZZO M. E GILBERT M. (2017), Insurgents against Brussels: Euroscepticism and the right-wing populist turn of the Lega Nord since 2013, *Journal of Modern Italian Studies*, 22(5): 624-641.
- CARAMANI D. (2015) *The Europeanization of politics. The formation of a European electorate and party system in historical perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- CAVATORTO S. (2012), Il Trattato di Lisbona nel Parlamento italiano, oltre il *permissive consensus*, in Bellucci P. e Conti N. (a cura di) *Gli italiani e l'Europa. Opinione pubblica, élite politiche e media*, Roma: Carocci.
- CAVATORTO S. (2017), Politicisation of the EU and the Parliamentary Arena: Italy in Times of Economic Crisis, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1: 137-168.
- CHARALAMBOUS G., CONTI N. E PEDRAZZANI, A. (2018), The political contestation of European integration in Southern Europe: Friction among and within parties, *Party Politics*, 24(1): 39-51.
- CONTI N. E DE GIORGI E. (2011), L'euroscetticismo a parole: Lega Nord e Rifondazione comunista, tra retorica e comportamento istituzionale, *Rivista italiana di scienza politica*, 41(2): 265-290.
- CORBETT R. (2014), 'European elections are second-order elections': Is received wisdom changing?, *Journal of Common Market Studies*, 52(6): 1194-1198.
- COTICCHIA F. E DAVIDSON J. (2019), *Italian foreign policy during Matteo Renzi's government: A domestically-focused outsider and the world*, Lanham: Lexington Books.
- COTTA M., ISERNIA P. E VERZICHELLI L. (2005), (a cura di) *L'Europa in Italia*, Bologna: il Mulino.
- D'ALIMONTE R. (2019), How the populist won in Italy, *Journal of Democracy*, 30(1): 114-127.
- DE WILDE P., LEUPOLD A. E SCHMIDTKE H. (2016), (a cura di) The differentiated politicisation of European governance, *West European Politics*, 25(1).
- DYSON K. E GOETZ K. H. (2003), Living with Europe: power, constraint and contestation, in Id. (a cura di) *Germany, Europe and the politics of constraint*, Oxford: Oxford University Press.
- GOETZ K. H. E MEYER-SAHLING J. H. (2008), The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives, *Living Reviews in European Governance*, 3(2), <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2>
- DYSON K. E SEPOS A. (2010), (a cura di) *Which Europe? The Politics of differentiated integration*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- FAWCETT P., FLINDERS M., HAY C. E WOOD M. (2017), (a cura di) *Anti-Politics, Depoliticization, and Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- GOETZ K. E HIX S. (2000), (a cura di) *Europeanised politics? European integration and national political systems*, London: Frank Cass.
- GÖNCZ B. (2019), Unravelling Unchanged Supranational Commitment of National Political Elites During the Eurozone Crisis, *Comparative Social Research*, 34: 61-89.

- GRANDE H. E HUTTER S. (2016), Introduction. European Integration and the Challenge of Politicisation, in Hutter H., Grande H. e Kriesi H. (a cura di) *Politicising Europe. Integration and Mass Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- GRAZIANO P. (2003), Europeanization or Globalization?: A framework for empirical research (with some evidence from the Italian case), *Global Social Policy*, 3(2): 173-194.
- GRAZIANO P. R. E VINK M. P. (2007), (a cura di) *Europeanization: new research agendas*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- GRAZIANO P. R. E VINK M. P. (2013), Europeanization: concept, theory, and methods, in Bulmer S. e Lesquene C. (a cura di) *The member states of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- HAY C. (2007), *Why we hate politics*, Cambridge: Cambridge Polity Press.
- HERNÁNDEZ E. E KRIESI H. (2015), The electoral consequences of the financial and economic crisis in Europe, *European Journal of Political Research*, 55(2): 203-224.
- HOBOLT S. B. E THILLEY J. (2014), *Blaming Europe? Responsibility without accountability in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- HOBOLT S. B. E TILLEY J. (2016), Fleeing the centre: the rise of challenger parties in the aftermath of the euro crisis, *West European Politics*, 39:5, 971-991.
- HOBOLT S. E WITTRICK J. (2011), The second-order election model revisited: An experimental test of vote choices in European Parliament elections, *Electoral Studies*, 30(1): 29-40.
- HOOGHE L. E MARKS G. (2009), Postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus, *British Journal of Political Science*, 39(1): 1-23.
- HOOGHE L. E MARKS G. (2012), Politicization, in Jones E., Weatherhill S. e Menon A. (a cura di), *Handbook on the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- HUTTER S. E KRIESI H. (2019), (a cura di) *European party politics in times of crisis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- IGNAZI P. (2012), *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari: Laterza.
- JESSOP B. (2014), Repoliticising depoliticisation: theoretical preliminaries on some responses to the American fiscal and Eurozone debt crises, *Policy & Politics*, 42(2): 207-223.
- JUNCKER J. C. (2016), *Stato dell'Unione*, https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2016_it.
- KATZ R. S. (1986), Party government: a rationalistic conception, in Castles F.G. e Wildenmann R. (a cura di) *Visions and realities of party government*, Berlin: de Gruyter.
- KATZ R. S. E MAIR P. (1995), Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party, *Party Politics*, 1(1): 5-28.

- LADI (2006), Globalization and europeanization: analysing change, *IBEI Working paper*, n. 4, Barcelona, CIDOB Edicions, https://www.ibeio.org/globalization-and-europeanization-analysing-change_20692.pdf.
- LADRECH R. (2002), Europeanization and political parties: towards a framework for analysis, *Party Politics*, 8(4): 389-403.
- LAFFAN B. (2019), Europe's union in the 21st century: from decision trap to politics trap, *Unpublished paper*, Florence: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- LEUFFEN D., RITTBERGER B. E SCHIMMELFENNIG F. (2013), *Differentiated integration. Explaining variation in the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- MAIR P. (2000), The limited impact of Europe on national party systems, *West European Politics*, 23(4): 27-51.
- MAIR P. (2007), Political parties and party systems, in Graziano P. R. e Vink M. P. (a cura di) *Europeanization: new research agendas*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- MAIR P. (2013), *Ruling the void*, London-New York, Verso.
- MAJONE G. (2003), Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea, *Stato e Mercato*, 67(1), pp. 3-38.
- MARSH M. (1998), Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections, *British Journal of Political Science*, 28: 591-607.
- MOSCA L. E TRONCONI F. (2019), Beyond left and right: the eclectic populism of the Five Star Movement, *West European Politics*, 42(6): 1258-1283.
- NICOLAÏDIS K. (2004), We the peoples of Europe, *Foreign Affairs*, 83(6): 97-110.
- NICOLAÏDIS K. (2012), The idea of European democracy, in Dickson J. e Eleftheriadis P. (a cura di) *Philosophical foundations of European Union law*, Oxford: Oxford University Press.
- PASSARELLI G. E TUORTO D. (2018), *La Lega di Salvini. Estrema destra di governo*, Bologna: il Mulino.
- SALVATI E. (2019), *Il Parlamento europeo. Tra crisi del processo di integrazione e politicizzazione dell'Unione europea*, Milano: Mondadori Università.
- SAURUGGER S. E THATCHER M. (2019), Constructing the EU's political identity in policy making, *Comparative European Politics*, 17: 461-476.
- SCHARPF F. W. (1999), *Governing in Europe. Effective and democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- SCHMIDT V. A. (2006), *Democracy in Europe. The EU and national politics*, Oxford: Oxford University Press.
- SCHMIDT V. A. (2013), Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput', *Political Studies*, 61: 2-22.
- SCHMIDT V. A. (2019), Politicization in the EU: between national politics and EU political dynamics, *Journal of European Public Policy*, 26(7): 1018-1036.
- SERRICCHIO F. (2011), *Perché gli Italiani diventano euroscettici*, Pisa: Edizioni Plus - Pisa University Press.

- VASSALLO S. E VALBRUZZI M. (2018), I partiti della Grande Recessione contro i partiti della Grande Depressione. Un nuovo cleavage o un'altra bolla?, *Stato e Mercato*, 112(1): 87-116.
- VERZICHELLI L. (2019), Back to a responsible responsiveness? The crisis and challenges facing European political elites: the 2017 Peter Mair Lecture, *Irish Political Studies*.
- ZÜRN M. (2019), Politicization compared: at national, European, and global levels, *Journal of European Public Policy*, 26(7): 977-995.

2. Depoliticizzazione e (ri)politicizzazione: le sfide dei populismi

Ernesto d'Albergo, Giulio Moini

2.1. Introduzione: populismi e depoliticizzazione

Questo capitolo discute i rapporti fra le dinamiche di politicizzazione e depoliticizzazione che interessano da un lato le azioni pubbliche e la tematizzazione delle questioni collettive che esse affrontano e, dall'altro, il principale fenomeno emergente della politica contemporanea: il populismo, o meglio i populismi, dato il carattere versatile e cangiante di questo fenomeno, anche per quanto riguarda le preferenze sulle politiche pubbliche (Segatti 2018). Questo rapporto è particolarmente importante perché capire il populismo sarebbe – come scrive E. Laclau (2008: 63) – «la strada maestra per comprendere qualcosa circa la costituzione ontologica del politico in quanto tale», ossia l'essenza ultima del “fenomeno” politico indipendentemente dalle forme concrete ed empiricamente osservabili che esso assume. In altri termini, l'avvento dei populismi propone sia sfide sia risposte ai sistemi di azione pubblica che sono stati interessati da processi e forme di depoliticizzazione. Al tempo stesso offre alla riflessione socio-politica un'occasione per incrementare la capacità di interpretare questi stessi processi.

Come è stato più volte sottolineato, i processi di “depoliticizzazione”, quando riferiti alle forme empiricamente osservabili della dimensione politica dell'azione pubblica, possono essere colti e analizzati in modo più efficace facendo riferimento anche alle dinamiche di complementare “politicizzazione” di azioni sociali e collettive, che si sviluppano al di fuori della sfera politica in senso stretto. Ciò implica problemi di ordine tanto teorico quanto storico. Rispetto al primo punto occorre ovviamente chiarire cosa si intende per politicizzazione (e ri-politicizzazione), mentre dal punto di vista storico occorre inve-

ce individuare quando e come si attivano questi «movimenti duali» (d'Albergo, Moini 2017) tra depoliticizzazione di azioni pubbliche e questioni di interesse collettivo da un lato e, dall'altro, politicizzazione o ri-politicizzazione tanto di attori normalmente considerati non politici, come imprese, fondazioni, organizzazioni della società civile quanto delle loro azioni.

Per capire in quali condizioni storiche si producono questi processi e quale sia il loro significato è utile definire preliminarmente cosa si intende con "il politico". Questa categoria della filosofia politica trova infatti proprio nell'analisi teorica del populismo di E. Laclau (2008) e C. Mouffe (2018) (ma in termini più generali anche Laclau e Mouffe 1985) un importante punto di partenza. A loro volta, però, le analisi sulla depoliticizzazione possono rappresentare un utile strumento concettuale per integrare la riflessione e la comprensione del fenomeno populista contemporaneo e delle sue origini.

Anticipando i tratti essenziali di un'interpretazione che sarà dettagliata nelle pagine seguenti, è possibile affermare che un'analisi dei processi di depoliticizzazione può utilmente integrare l'idea proposta dai due filosofi della politica di trovare nelle crisi della razionalità tecnica della democrazia liberale e della stessa egemonia neoliberista una chiave euristica per comprendere tanto l'emergere del populismo quanto il suo essere coesistente a un'ontologia del politico, nel senso definito sopra. In altri termini, il populismo non può essere interpretato come una conseguenza "diretta", ossia come una risposta all'affermazione della post-democrazia, del primato del neoliberismo e dei connessi processi di globalizzazione ed europeizzazione delle politiche prima e, successivamente, della crisi economico-finanziaria con le correlate ricette ispirate alla logica dell'*austerity*, come invece sostengono diversi autori (Gonzales-Vicente, Carroll 2017; Schmidt 2015) e in parte la stessa C. Mouffe (2018). Piuttosto, il populismo è un fenomeno favorito "in modo indiretto" proprio dalle dinamiche depoliticizzanti attivate da questi stessi processi storici.

L'affermazione secondo la quale il populismo è «un modo di costruire il politico» (Laclau 2008: XXXIII), poiché si basa su una contrapposizione tra "un noi e un loro" che è una caratteristica costitutiva del politico stesso, diventa cioè maggiormente comprensibile proprio perché il populismo emerge come una reazione nei confronti di vari tipi di depoliticizzazione. Se la depoliticizzazione è la dinamica che collega la crisi dell'egemonia del paradigma di azione neoliberista e lo svilup-

po del populismo perché ne alimenta lo sviluppo, il populismo con il suo emergere in risposta a tali processi consente di meglio interpretare anche il movimento duale tra depoliticizzazione e politicizzazione. In breve, mentre la depoliticizzazione permette di comprendere l'emergere dei populismi (nelle declinazioni tanto di destra, quanto di sinistra), essendo una delle loro cause scatenanti, i populismi con le loro tensioni politicizzanti e ri-politicizzanti permettono di mettere più adeguatamente a fuoco le dinamiche di depoliticizzazione e quanto e come esse siano collegate a globalizzazione, neoliberismo e post-democrazia.

Per sviluppare tale chiave analitica in questo capitolo sono considerati: le ragioni teoriche per cui il populismo costruisce (o ricostruisce) "il politico"; i legami tra il populismo e gli esiti storici di lungo periodo dei processi di globalizzazione ed europeizzazione delle politiche; l'azione del paradigma neoliberista e, infine, la crisi economico-finanziaria della seconda metà degli anni 2000 e le risposte politiche a questa crisi, ispirate alla logica dell'*austerità*. Inoltre si cerca di capire, anche attraverso alcune prime evidenze relative soprattutto al caso italiano, se e come le agende e le politiche realizzate da attori populistici quando vanno al governo, o laddove raggiungono comunque posizioni da cui possono influenzare significativamente il *policy making*, producono effetti di ri-politicizzazione dell'azione pubblica e dei temi su cui si esercita.

2.2. Depoliticizzazione e ri(costruzione) del politico

Per indagare il rapporto tra il populismo e la (ri)costruzione del politico, si può muovere dalla riflessione di C. Mouffe (2007), che si occupa della fenomenologia del politico distinguendo fra due suoi livelli: quello ontico – con cui si intende ciò che si riferisce agli oggetti nella loro concretezza empirica e quello ontologico, che riguarda gli aspetti relativi al senso dell'essere politico¹. Il primo ha a che fare con la molteplicità delle pratiche che strutturano il politico, ad esempio le concrete forme che conosce l'azione pubblica in diversi settori di intervento, o le specifiche modalità con cui si svolge una competizione elettorale. Il livello ontologico rimanda invece alle modalità sostanziali con «cui è costituita la società» (p. 7), ossia a fenomeni collegati alla costruzione

¹ Attraverso un lessico mutuato da Heidegger: http://www.treccani.it/enciclopedia/ontologico-ontico_%28Dizionario-di-filosofia%29/.

delle identità e alla loro differenziazione e/o contrapposizione, come ad esempio, per quanto riguarda “il politico”, a contrapposizioni basate sull'appartenenza a diverse comunità nazionali o a differenti culture politiche (destra vs. sinistra). Tale dimensione ontologica viene, più specificatamente, ricondotta allo «spazio del potere, del conflitto e dell'antagonismo»² (*ibidem*) fra attori, interessi e visioni del mondo. Uno spazio che, in questa prospettiva, non solo è ineliminabile, ma è addirittura fondativo delle stesse società umane.

Ma, quando e come il politico, con i processi di depoliticizzazione, sparisce? Dal punto di vista teorico – continua il ragionamento di C. Mouffe – il politico diventa invisibile quando la società viene rappresentata come un insieme di visioni del mondo che possono essere anche differenziate, ma nel loro insieme possono costituire attraverso un confronto argomentato un insieme armonioso e privo di conflitti, come sostengono in particolare i teorici dei modelli deliberativi di democrazia (Habermas 1990). Il modello classico della democrazia liberale diventa, per questa via, un modo per trovare risposte razionali ai problemi collettivi, un modo in cui le questioni politiche corrono però il rischio di diventare questioni solo tecniche, opacizzando l'antagonismo e la conflittualità che invece con gradi diversi le caratterizza in modo ineliminabile, ontologico appunto. Il politico si nutre infatti di identità contrapposte, di fratture tra un “noi e un loro” e quindi di antagonismo e contrapposizione agonistica relativa all'allocazione di risorse. Facciamo un esempio relativo a un tema presente da tempo nell'agenda politica italiana: se consideriamo la realizzazione della TAV tra Torino e Lione come un processo che può avere impatti differenziati sia sulle economie nazionali e internazionali, sia sui territori in cui si localizza e sulle comunità locali che li abitano, “il politico” diventa evidente nel momento in cui si riconosce che tale questione ha una natura intrinsecamente conflittuale e nella quale è centrale la contrapposizione netta tra chi la vuole realizzare e chi si oppone alla sua realizzazione, ossia si rende chiara la contrapposizione tra attori e interessi diversi e fra le idee dello sviluppo che essi propongono. Se invece, questa stessa questione

² Rispetto a tale questione C. Mouffe (2018) precisa, usando un tono piuttosto normativo, che «è importante che il conflitto, una volta emerso, non assuma la forma di un 'antagonismo' (lotta tra nemici), bensì la forma di un 'agonismo' (lotta tra avversari). Il confronto agonistico è per sua natura differente da quello antagonistico, non perché lasci spazio a un possibile consenso, ma perché gli altri non sono pensati come nemici da distruggere, ma come avversari la cui esistenza è percepita come legittima» (pp. 94-95).

viene ricondotta ai soli risultati di un'analisi tecnica, che cercando un *trade-off* equilibrato tra costi e benefici definisca il corso di azione più razionale, capace di produrre soluzioni (spesso apparentemente) *win-win* o, più semplicemente, in grado di mettere d'accordo tutti (come stava in parte contraddittoriamente facendo anche il governo populista Cinque Stella-Lega al momento di licenziare questo volume), il politico sparisce o, quantomeno, diventa meno visibile.

Se questa è la dimensione ontologica del politico, quella ontica, ovvero quella che si riferisce alla molteplicità di pratiche che attraverso la politica strutturano il politico stesso, ha direttamente a che fare con degli ordini regolativi prodotti. Le pratiche della politica si incarnano infatti in progetti, programmi, interventi, strumenti, soluzioni a problemi collettivi, allocazione di risorse, ossia in forme diverse di azione pubblica, la quale ha tra le sue finalità principali proprio quella di concorrere alla produzione politicamente legittima di modi di regolazione dei rapporti sociali (Dubois 2009: 311).

Questa considerazione è particolarmente rilevante per comprendere non solo le figure retoriche attraverso le quali si realizza una depoliticizzazione discorsiva dell'azione pubblica, (che spostano le scelte possibili o impossibili nel regno dell'ordine e delle necessità naturali e/o inevitabili) e quelle della sua ri-politicizzazione per via populista, ma anche la forza performativa – ossia capace di generare concreti corsi di azione – assunta dai registri discorsivi di entrambi questi processi.

Questo aspetto, unitamente alla considerazione circa il rapporto tra ciò che viene considerato un ordine naturale e le pratiche in cui si sedimenta, si comprende meglio richiamando la riflessione di E. Laclau secondo cui la critica e il rifiuto sdegnato del populismo – che caratterizzano molta teoria e discussione politica contemporanea – equivalgono al rifiuto e all'addio alla politica a favore di un'idea secondo cui la gestione di una comunità spetta «a un potere amministrativo che trae legittimità dal sapere in che cosa, consiste a conti fatti, un 'buona comunità'» (2008: XXXII). È il primato della razionalità tecnico-amministrativa (in tutte le sue recenti declinazioni: tecnocrazia; *evidence-based policy making*; *evaluative state*; primato degli algoritmi) sulla costruzione di identità e pratiche politiche. È, in breve, la decapitazione del politico condotta mediante la ghigliottina delle *expertise* tecniche.

Ma, se questo è verosimile, chi e come ha storicamente azionato la leva di questa ghigliottina? Seguendo Stuart Hall, l'esecuzione capitale (o forse bisognerebbe dire l'esecuzione "del" capitale essendo que-

sto processo direttamente connesso alla riconfigurazione del modello di accumulazione della ricchezza che la crisi dei primi anni novanta aveva messo sotto tensione) è da rintracciarsi nella specifica variante del neoliberismo proposta per primo dal *New Labour* di T. Blair che, sviluppando il progetto di «assorbire la socialdemocrazia nel neoliberismo», ha trovato nella fondazione di un «nuovo ethos di managerialismo autoritario»³ uno dei suoi punti di maggior forza⁴. Il pragmatismo della “Terza Via”, un «poco tecnocratica e un poco manageriale», solidamente poggiato sulla convinzione ideale di fondo secondo cui «la fondamentale direzione verso cui stiamo guidando il Paese è corretta» (Hall 2003: 13) rappresenta dal punto di vista storico l'addio al politico, suggerito da E. Laclau. Un addio, che a ben vedere, è di natura squisitamente politica. Questo apparente paradosso significa che sono le pratiche e le politiche di T. Blair e della “Terza Via”, nonché quelle che in seguito daranno prosecuzione a questo orientamento, che opacizzano la dimensione conflittuale del politico.

La proposta teorica su cui si basava la “Terza Via” non solo si collocò nel solco delle riforme neoliberiste thatcheriane dei decenni precedenti, ma favorì «l'obsolescenza del modello di politica basato su uno scontro tra parti avverse e sull'opposizione sinistra/destra. Celebrando il ‘consenso al centro’ tra centrodestra e centrosinistra, il cosiddetto ‘centro radicale’, promosse una forma tecnocratica di governo, secondo la quale la politica non è un confronto tra parti ma la gestione neutrale degli affari pubblici» (Mouffe 2018: XIV). La globalizzazione neoliberale, che proprio in quegli anni dispiegava la sua maggiore capacità espansiva, «era avvertita come un fato da accettare, le questioni politiche erano ridotte a mere faccende tecniche da affidare agli esperti» (Mouffe 2018: XV).

Fato e faccende tecniche: stenogrammi paradigmatici di depoliticizzazione rispettivamente *discursive* e *governmental*. Ed è proprio tale tensione depoliticizzante che esprime e sostiene la costruzione di un «consenso post-politico tra centrodestra e centrosinistra» (Mouffe 2018: 33). Una tensione depoliticizzante che, a ben vedere, si applica

³ Un'efficace analisi di questo punto si trova in un intervento giornalistico di Stuart Hall <https://www.theguardian.com/politics/2003/aug/06/society.labour>.

⁴ Sebbene questo capitolo non si concentri specificamente sul caso inglese, questo viene preso in considerazione perché è all'origine di una tendenza politica e relativa al *framing* delle azioni pubbliche (neoliberismo *roll-out*) che ha influenzato la storia di molti paesi, compresa l'Italia con i partiti e governi di centro-sinistra.

– prima ancora che alle questioni oggetto della decisione, alle arene decisionali e ai registri discorsivi e simbolici usati per tematizzare le stesse issues, i problemi e le soluzioni – alla cultura politica e alle ideologie dei diversi attori che popolano il campo delle pratiche politiche. Possiamo assumere come utile *proxy* di questa tensione depoliticizzante il mutamento storico dei “sistemi di credenze” che strutturano le pratiche politiche. Ciò consente peraltro di individuare un’ulteriore dimensione della depoliticizzazione, (quella riferita appunto ai sistemi di credenze) non esplicitamente presente nella letteratura su questo tema, che può essere rilevante per articolare in chiave storica il nesso tra depoliticizzazione e populismo.

I sistemi di credenze, nella prospettiva di P.A. Sabatier (1988), sono costituiti da valori, percezioni e rappresentazioni sia dei problemi (e della loro rilevanza), sia dell’efficacia degli strumenti di intervento adottati. Tali sistemi si articolano in tre dimensioni principali. La prima, il «nocciolo profondo» (*deep core*), riguarda i valori, le convinzioni fondamentali sulla natura del mondo (sono degli assiomi ontologici). La seconda dimensione si riferisce invece al «nocciolo delle politiche» (*policy core*) che riguarda le teorie causali per l’azione, le conoscenze operative che guidano le decisioni. La terza ed ultima dimensione fa invece riferimento ad aspetti secondari, che riguardano appunto gli strumenti attraverso cui si implementano le scelte. La costruzione del consenso post-politico voluta da nuovo corso laburista di T. Blair, esempio paradigmatico dell’affermazione di un *roll-out neoliberalism* (Peck, Tickell 2002) che entra “da sinistra” nelle agende politiche di molti paesi europei, si è fortemente fondata sulla depoliticizzazione dei sistemi di credenze nelle loro tre dimensioni costitutive: fine dell’antagonismo basato sulla frattura destra/sinistra con riferimento al «nocciolo profondo»; tecnicizzazione e primato del sapere esperto (non politico) e delle sue soluzioni con riferimento al «nocciolo delle politiche»; panoplia di soluzioni (dal *contracting out* al *project financing* alla neo-managerializzazione della gestione dei servizi pubblici solo per fare alcuni esempi) con riferimento agli strumenti di azione.

Gli anni del primato del *New Labour* (i cui sistemi di credenze diverranno poi oggetto di imitazione in diversi paesi europei, Italia compresa) sono anche gli anni, come notato, della diffusione della globalizzazione e della europeizzazione delle politiche, ossia il «processo di costruzione, diffusione ed istituzionalizzazione di regole formali e informali, di procedure, paradigmi di *policy*, stili, modi di fare,

nonché di credenze condivise e norme che sono inizialmente definite e consolidate nella formazione delle politiche e della *politics* dell'UE e successivamente incorporate a livello nazionale nella logica del discorso, nelle identità, nelle strutture politiche e nelle politiche pubbliche» (Radaelli 2000: 4).

Da più parti la progressiva divaricazione tra il mercato globale e le società nazionali è considerata come una delle cause del neo-populismo, che tende proprio a mettere in discussione tale divaricazione riportando la politica nazionale al centro, riprendendo possesso dei simboli dello stato nazionale (confini, economia nazionale e forte leadership) (Gonzales-Vicente, Carroll 2017: 1001). Un analogo discorso viene sviluppato a proposito delle *policy without politics* dell'Unione Europea, su cui si indirizzano molte delle critiche dei populismi contemporanei. In realtà le reazioni e proposte populiste sembrano essere conseguenze solo "indirette" della globalizzazione e della europeizzazione delle politiche. Possono essere invece messe in stretta connessione con le connotazioni depoliticizzanti delle risposte date dalle forze politiche del centrodestra e del centrosinistra, che si riconoscono nel consenso post-politico a questi stessi processi. Conferma indirettamente questa lettura V. Schmidt (2015: 287), quando scrive che le «politiche senza politica» dell'Unione Europea sono il risultato del tentativo della stessa Commissione di depoliticizzare la formulazione delle *policy* ricorrendo a un linguaggio «neutrale» (e quindi lontano dall'antagonismo che costituisce il politico) o «ragionevole» (ossia dato per scontato nel senso comune).

Più articolato è invece il rapporto tra neoliberalismo e populismo e, anche in questo, la chiave della depoliticizzazione appare utile per capirlo. Nella discussione accademica troviamo chi nega che il primato del paradigma neoliberalista possa essere considerato una causa del populismo affermando che esistono anche populismi *market-oriented*, non solo in America latina, ma anche in Europa: un caso esemplare da questo punto di vista è stato proprio il populismo di S. Berlusconi in Italia (Weyland 1999). Inoltre, ci sono diversi punti di contatto fra le declinazioni neoliberaliste del populismo (che trova nella supremazia degli esecutivi e nella critica della lentezza e nell'affermazione di una sostanziale inutilità dei parlamenti i suoi principali cavalli di battaglia e oggetti di polemica politica) e i cosiddetti tecno-populismi, che considerano i parlamenti facilmente sostituibili da procedure di democrazia diretta ricorrendo alle nuove tecnologie di comunicazione (De Blasio,

Sorice 2018). Queste analisi tendono, quindi, ad amalgamare i discorsi del neoliberismo e del populismo e, di conseguenza, non considerano il secondo un prodotto del primo.

Su posizioni differenti sono invece coloro che ritengono che populismi e nazionalismi siano da ricondurre direttamente al consolidamento di un mercato mondiale e di un consenso delle élite intorno a politiche orientate al mercato, che si collocano al di là della politica (Gonzales-Vicente, Carroll 2017). Altri autori si collocano, infine, su posizioni intermedie, sottolineando il carattere ambiguo della relazione tra neoliberismo e populismo: sebbene le diverse forze populiste appaiono maggiormente vicine a posizioni critiche rispetto al primato del mercato e delle politiche di austerità (Institute for Global Change 2018: 18), quando arrivano al governo tendono ad adottare politiche neoliberiste come è accaduto, ad esempio, nel caso dell'Austrian Freedom Party (Boda 2014).

La complessità di tale relazione trova nei processi di depoliticizzazione un'utile chiave esplicativa. Il punto centrale non sembra infatti essere la maggiore o minore avversione dei populistici nei confronti del mercato come strumento regolativo e verso il primato delle politiche a questo ispirate. Il punto è, al contrario, che gli attori (con i correlati interessi e obiettivi) per riprodurre e stabilizzare nel tempo il paradigma di azione pubblica neoliberista ricorrono a strategie sia di variegatura sia di depoliticizzazione dei suoi sistemi di credenze. La prima strategia mette capo alle forme di neoliberismo storicamente realizzate (diverse nel tempo e nello spazio) che consentono di adattare questo paradigma a diversi contesti (e quindi anche a quelli caratterizzati dal primato dei populismi, come ad esempio il caso attuale degli Stati Uniti con la presidenza di D. Trump). La seconda strategia cerca di contenere – proprio attraverso processi di depoliticizzazione – gli effetti delegittimanti, in termini sociali e politici, delle conseguenze dei suoi corsi di azione, in primo luogo quelli legati alla crescita delle diseguaglianze. Ed è proprio contro questa pressione depoliticizzante del paradigma di azione neoliberista sulla politica che reagiscono i populismi, ripristinando la centralità di una frontiera noi/loro (costitutiva, come visto, del politico) declinata in termini sovranisti e xenofobi nei populismi di destra e in termini “popolo contro élite” nei populismi di sinistra (Mouffe 2018; Formenti 2016). In altri termini, se non si comprende il legame indissolubile tra neoliberismo e processi di depoliticizzazione dei sistemi di credenze, non si riesce a cogliere pienamente due cose:

da un lato il legame storico tra il neoliberismo e l'emersione di quello che C. Mouffe (2018) ha efficacemente definito "momento populista"; dall'altro il carattere indiretto, come si è detto, del rapporto fra neoliberalismo e carattere ri-politicizzante della risposta populista.

La crisi economico-finanziaria avviatasi lo scorso decennio, ma soprattutto le risposte che a questa sono state date tanto dai governi nazionali quanto dall'Unione Europea, avevano rinforzato tali tendenze depoliticizzanti. È vero che la crescita del populismo socio-economico, ossia causato da disuguaglianza e insicurezza economica (Pavolini 2018), ha preceduto in alcuni paesi l'avvio della crisi (Institute for Global Change 2018: 17). Però è anche vero che questa, facendo crescere ulteriormente disuguaglianze e vulnerabilità, ed evidenziando i limiti delle risposte date dalle tecnocrazie con politiche di *austerity*, ha determinato un "risveglio" della politica – o del "politico" nella terminologia di Laclau – come reazione alla globalizzazione e alla reiterazione di soluzioni neoliberiste (Gonzales-Vicente, Carroll 2017).

La depoliticizzazione appare, a questo punto, un'utile chiave analitica per comprendere storicamente le origini della recente (ri)affermazione del populismo in Europa (ma con buona probabilità considerazioni analoghe si possono fare con riferimento al caso statunitense). Piuttosto che interpretare i populismi come una conseguenza "diretta" dei processi di globalizzazione ed europeizzazione delle politiche e di affermazione del neoliberismo nonché, successivamente, della crisi economico-finanziaria, li possiamo leggere come conseguenza dei processi di depoliticizzazione non solo dei sistemi di credenze su cui si sono strutturate le pratiche politiche. Tali processi, come si è visto, hanno trovato un fondamento essenziale, in termini tanto di attivazione quanto di catalizzazione storica, nel tentativo di riconciliare neoliberalismo e residui di socialdemocrazia che ha caratterizzato i discorsi e le politiche del *New Labour* e della cosiddetta "Terza Via". In quella stagione storica e politica erano stati gettati i semi anche della progressiva crisi di legittimazione della governance post-democratica e post-politica, che sarebbe maturata nel decennio successivo anche in conseguenza delle risposte date, lungo diverse scale di azione, alla crisi finanziaria globale.

In queste risposte, l'austerità viene tematizzata dall'Unione Europea, dalla Banca Centrale Europea e dal Fondo Monetario Internazionale come un dato di fatto, qualcosa a cui, classicamente secondo il paradigma neoliberista, *there is no alternative*. Viene quindi ampiamente depoliticizzata in termini discorsivi e su questa soluzione convergono

sostanzialmente governi di centrodestra e centrosinistra, mentre i paesi riluttanti, come la Grecia, vengono costretti. Una depoliticizzazione discorsiva che si accompagna a quella *governmental*, che individua nelle tecnocrazie di questi stessi attori sovranazionali i soggetti che devono indicare le soluzioni e definire le modalità della loro implementazione, anche forzata. Si affermano “diritti senza democrazia” (Mounk 2018), situazioni in cui i cittadini hanno il diritto di votare, ma molte delle questioni centrali per la loro vita restano al di fuori del dibattito pubblico e dei margini di discrezionalità della politica elettiva e si concentrano nelle mani degli esperti e dei tecnici. Il populismo, basandosi sulla contrapposizione “noi vs. loro” e l’antagonismo che, come abbiamo visto, sono costitutivi del politico, ri-politicizza tali diritti. Che questo poi porti effettivamente a un rafforzamento della democrazia non è scontato. Non vanno, al contrario, assolutamente scartate possibili derive autoritarie, che possono essere indirettamente favorite anche dalle istanze di disintermediazione dei rapporti tra politica e società tipiche del multi-populismo contemporaneo (Anselmi, de Nardis 2018).

In conclusione, se la riflessione sulla depoliticizzazione consente di riflettere e meglio comprendere le radici storiche e politiche del populismo, quest’ultimo – contribuendo a qualificare sia cosa debba intendersi dal punto di vista teorico per il “politico”, sia le sue negazioni – permette a sua volta di definire per converso e con maggior precisione la depoliticizzazione e le sue conseguenze. Quest’ultima può essere così considerata come un processo di rimozione delle fratture identitarie e delle appartenenze (anche di classe) che strutturano i sistemi di credenze posti alla base della politica (delle pratiche politiche cui abbiamo fatto riferimento in precedenza) che si sono affermate a partire dagli anni novanta del secolo scorso. E tale rimozione avviene, come insegnano due generazioni di dibattiti sulla depoliticizzazione, in chiave discorsiva, sociale e governativa.

2.3. Ritorno al futuro? Populismi di governo e processi di ripoliticizzazione

Nel paragrafo precedente abbiamo visto che l’avvento di leader e formazioni politiche ascrivibili ai diversi populismi può essere considerato responsabile dell’avvio di processi di politicizzazione e ripoliticizzazione sia delle azioni pubbliche, sia delle questioni su cui vengono prese decisioni politiche. Ma, se i processi di depoliticizza-

zione hanno alimentato la *demand side* della politica populista – ossia la capacità di leader e formazioni populistici in molti paesi di canalizzare e mobilitare domande provenienti dalle rispettive società, soprattutto su temi come l'immigrazione, la criminalità o la (re)distribuzione della ricchezza – quali sono le conseguenze della *supply side*, ossia l'offerta che la politica populista fa di politiche pubbliche alternative (Mudde 2015; Mudde, Rovira Kaltwasser 2017; Rodrik 2018; Pavolini 2018)? Le agende di governo dei populismi favoriscono ulteriore depoliticizzazione, non esercitano effetti particolari, o inducono qualche forma di ri-politicizzazione dell'azione pubblica e dei temi su cui si esercita? Le risposte date sin qui dagli studiosi a questo interrogativo sono diversificate e ancora debolmente fondate su evidenze empiriche. Queste dovrebbero infatti essere ricercate nell'emergere di contenuti specifici di agende, politiche pubbliche e stili di *policy* populistici, che sono invece in buona parte da identificare. Da un lato perché le situazioni in cui i populistici hanno governato per un arco temporale sufficiente per rendere possibile studiare questi effetti sono ancora poche, soprattutto in Europa. E anche i casi di cooperazione al governo fra partiti populistici e non-populisti sono ancora rari. Dall'altro, perché il carattere simbolico, fondato cioè sulla prevalenza delle rivendicazioni e degli annunci – coerente con le strategie che mettono al primo posto una comunicazione politica personalizzata dei leader, in uno stile da campagna elettorale permanente – sulle *policy* effettivamente perseguite dai populistici al governo prevale spesso su quello materiale e sull'effettivo interesse per gli *outcome* da parte dei loro stessi sostenitori (Boda 2014).

Queste domande e le relative carenze conoscitive delineano una promettente agenda di ricerca per le scienze sociali e per la sociologia politica in particolare. Ponendosi in questa prospettiva, in questo paragrafo vengono intanto offerti: un esame delle risposte sinora disponibili nella letteratura di ricerca, che riguardano soprattutto forme di politicizzazione *discursive* e delle questioni di *policy*; un primo approfondimento basato su un'osservazione ancora non sistematica di esempi offerti dal caso italiano, relativi a dinamiche attinenti alle altre forme di politicizzazione e depoliticizzazione considerate in questo volume.

Anche se il populismo è stato presentato come un modo per contrastare la depoliticizzazione *governmental*, insita nel trattamento amministrativo o tecnocratico delle domande sociali (Laclau 2005), le sue conseguenze su questo versante non state ancora molto studiate. Più analizzata è invece la sfida portata dai populismi alla depoliticizza-

zione *discursive* e delle questioni di *policy*. Entrambe sono al centro dell'interpretazione che individua nella conquista da parte di populistici di posizioni di governo, o nella loro accresciuta capacità di esercitare comunque influenza sui processi decisionali, un deciso "reminder del politico" (Schinkel 2011) e una critica della depoliticizzazione delle questioni collettive (Mudde 2017) operata dall'establishment. Questa politicizzazione discorsiva, che si esprime nella costruzione stessa dei problemi pubblici attraverso l'azione rivendicativa e i programmi elettorali, va di pari passo con l'affermazione di chiare forme di *issue ownership* – ossia l'associazione di determinate questioni collettive con particolari attori politici che ne sono "proprietari" poiché vi investono le proprie risorse politiche.

Nella ri-politicizzazione discorsiva di specifiche questioni di *policy* il *framing* tipico dell'imprenditorialità politica populista è caratterizzato da un'intensificazione dei contenuti antagonisti e dalla drammatizzazione dei regimi argomentativi. Nelle narrative utilizzate sono infatti evocate condizioni di crisi e minacce per il popolo, che giustificano atteggiamenti di contrasto nei confronti di élite ed establishment, mentre lo stile comunicativo è ostentatamente *low*. Esso consiste in atteggiamenti e discorsi facilmente considerabili manichei, localisti, rozzi, trasgressivi, impropri e finalizzati a scioccare o provocare e, anche se pronunciati da personaggi ricchi, contrapposti allo stile *high* della politica istituzionalizzata, criticata dai populistici proprio perché usa pratiche e discorsi cosmopoliti e razionalisti, con toni *politically correct*, civilizzati e formali (Ostiguy 2017).

Coerente con questi toni discorsivi è l'opposizione populista – con alcune eccezioni, come si vedrà più avanti – verso la legittimazione delle scelte pubbliche attraverso forme di conoscenza esperta *mainstream* e i connessi processi *evidence-based*, ai quali viene contrapposta la assai più politica rivendicazione di autoevidenti valori e/o interessi da tutelare, percepibili e rappresentabili attraverso il senso comune popolare. Al posto di evidenze "scientifiche", per sostenere una specifica posizione di *policy* si fa uso quindi di argomenti moralizzatori e fondati sulla separazione e contrapposizione fra gli interessi dell'élite e del popolo (Boda 2014), particolarmente in varianti di populismi considerate "di sinistra". Nelle varianti "di destra" prevale piuttosto la tematizzazione dell'immigrazione come tutela di interessi e diritti di una parte – quella giusta, corrispondente con l'identità maggioritaria, nazionale – del popolo. Una visione che oscura differenze sociali diverse rispetto al "noi"

nazionale vs. gli altri in nome del “superamento” di contrapposizioni e contraddizioni del capitalismo (capitale vs. lavoro) oppure della critica dell'apertura delle economie nazionali, cui viene opposta l'offerta di protezione nazionale (come nei rapporti fra Usa e Cina o nell'enfasi nostrana sulla tutela e la promozione del made in Italy).

Alla politicizzazione di specifiche questioni può accompagnarsi la rivendicazione populista più trasversale di un controllo politico democratico su aspetti della vita visti come depoliticizzati e de-democratizzati, ossia rimossi dall'ambito dei processi decisionali democratici (Canovan 2002; Brubaker 2017) ad opera di élite ed establishment. Da questa prospettiva temi come l'immigrazione, le disuguaglianze o le discriminazioni indotte da politiche di *austerity* o dal *Washington Consensus* in America latina devono essere resi anzitutto visibili come politicamente importanti e tradotti in termini tali da poter influenzare comportamenti di attori politici ed elettori (Rydgren 2008).

Alcune analisi dell'impatto dei partiti populistici di destra radicale sulle politiche redistributive (welfare) e (de-)regolative (dei mercati) mostrano che, quando questi governano in coalizione con partiti a orientamento programmatico liberista (ad esempio in Austria), ne mitigano l'orientamento allo smantellamento del welfare, ma non quello alla deregolazione e privatizzazione dell'economia. Il primo effetto è dovuto all'intenzione di non perdere una base di consenso elettorale fra i lavoratori su un tema fortemente politicizzato, il secondo sia alla necessità di scambiare con i partner politici liberisti concessioni con riguardo alla deregolazione (un tema meno politicizzato), sia alla volontà di erodere le basi di potere di concorrenti come partiti di sinistra e sindacati (Röth *et al.* 2018).

L'insieme di questi tipi di azione può determinare effetti di *agenda-setting*, di *framing* e impatti sulla conduzione di politiche pubbliche anche quando i partiti populistici sono ancora all'opposizione ma hanno una forte capacità di pressione e influenza (Mudde, Rovira Kaltwasser 2017). In ogni caso, infatti, si alimentano facilmente reazioni a catena, poiché nelle agende politiche questi temi diventano così più controversi, provocandone l'ulteriore politicizzazione.

In opposizione alla tesi sin qui considerata secondo la quale il populismo produce effetti di politicizzazione discorsiva viene sottolineato che la rivendicazione di un'unica, autentica, volontà del popolo, che si sostituirebbe alle tecnocrazie, chiude in fondo la porta a una politicizzazione fondata sulla contrapposizione fra tesi e interpretazio-

ni diverse dei problemi pubblici (Müller 2017). I movimenti populistici operano spesso tentativi, più o meno riusciti, di sostituire la contingenza di più scelte possibili – che implica per i cittadini e per i decisori considerare differenti prospettive, ascoltare altre voci e guardare ad entrambe le parti che partecipano a un conflitto – con soluzioni apparentemente non ambigue, ovvie e facili. Questi movimenti sono da considerare portatori di depoliticizzazione (Landwehr 2017: 58). Anche la fiducia riposta, ai fini dell'espressione di tale volontà, nei processi comunicativi fondati sull'innovazione tecnologica, le piattaforme e le altre forme di "tecnopopulismo" sarebbe da considerarsi, secondo alcune analisi (De Blasio, Sorice 2018), piuttosto parte di ulteriori, nuove tendenze di depoliticizzazione. Questa stessa fiducia potrebbe però essere interpretata come basata su, oltre che capace di riprodurre, una frattura fra un "noi" (popolo utente di piattaforme) e una élite politica di coloro che le gestiscono.

Per individuare ulteriori risposte alle domande iniziali circa gli effetti del populismo lungo il continuum depoliticizzazione-politicizzazione, è possibile analizzare i processi in corso aggiungendo alla politicizzazione o depoliticizzazione delle *policy issue* e dei discorsi ad esse collegati le altre forme qui considerate (*societal, governmental*). Di questi processi è possibile cercare evidenze e letture su diverse scale geografiche e spaziali di azione pubblica (nazionale, sub-nazionale, trans- o sopra-nazionale). Quello nazionale è, per i motivi chiariti sotto, il contesto privilegiato del posizionamento e dell'azione di governo dei populistici. Le rimanenti scale permettono però di immaginare agende di ricerca la cui attualità sarà in futuro maggiore o minore a seconda dell'insediamento istituzionale, della capacità di influenza e della vera e propria azione di governo di attori politici di questo tipo.

Consideriamo quindi soprattutto la scala nazionale, laddove è possibile osservare processi di politicizzazione che interessano anche le dimensioni *societal* e *governmental*, anche attraverso qualche esempio relativo all'Italia. Da un lato, nei sistemi nazionali i populistici raggiungono più facilmente posizioni di governo, perché ci sono finestre di opportunità elettorali in cui affermare i propri programmi e discorsi, specialmente laddove i sistemi di rappresentanza elettorale di tipo presidenziale o maggioritario consentono più facilmente l'affermarsi rapido di leader forti. Inoltre, il tipo di questioni su cui si concentra l'azione populista è spesso di competenza statale. Da un altro lato, sono proprio programmi e discorsi dei populistici a proporre un revival della

scala nazionale della politica messo in discussione da globalizzazione e integrazione europea. Lo fanno da un lato in termini identitari, rivendicativi di principi e di mobilitazione del consenso, dall'altro anche attraverso tentativi di praticare concretamente autonomia e sovranità compromesse dalle pressioni esercitate dalle varie forme di autorità e condizionalità sovranazionali che "legano le mani" ai decisori nazionali, ri-statalizzando temi e decisioni sottratti alla sovranità nazionale.

Negli anni in cui si è diffusa e consolidata la variegatura di politiche neoliberiste i corrispondenti sistemi di organizzazione delle azioni pubbliche sono stati modellati per effetto della traduzione in termini normativi dei concetti di *governance* e *metagovernance*⁵, un orientamento che, come abbiamo visto, ha complessivamente favorito processi di depoliticizzazione *societal* e *governmental*. Secondo il paradigma della *governance*, il coordinamento delle azioni è più efficace se realizzato attraverso strumenti, pratiche e risorse diversi dall'autorità gerarchica statale, come negoziati e scambi tipici del mercato, oppure forme di persuasione proprie delle reti di tipo comunitario. Un modello perseguito prevalentemente su scala sub-nazionale o trans-nazionale e di per sé criticabile per i suoi fallimenti e deficit (di trasparenza, di responsabilità democratica, di efficacia) si trova ora ad affrontare la sfida portata alla sua legittimazione dai populismi (Stoker 2019). La rappresentazione binaria di un popolo omogeneo vs. l'élite o l'establishment, "noi vs. loro", è infatti incompatibile con una visione delle azioni di governo basate sull'interdipendenza fra una pluralità di gruppi e interessi diversi e sull'intermediazione fra di essi e con il potere politico, in cui soggetti sociali o istituzioni (lobby, portatori di saperi esperti, tecnocrazie) si mettono di mezzo fra il popolo e il potere esercitato da una leadership forte. Ne è un esempio, in Italia, l'insofferenza per il controllo attraverso "i numerini" – i rapporti fra deficit e debito pubblici e PIL⁶ – del rispetto dei vincoli posti dall'Unione Europea alle politiche di bilancio nazionali, che impediscono scelte redistributive attraverso

⁵ Il concetto di *metagovernance* indica la possibilità di una «governance della governance» (Torfing *et al.* 2012: 122), o «regolazione dell'autoregolazione» (Sorensen 2006: 98). Sono due funzioni di regolazione che forniscono le basi, normative e/o cognitive, per indirizzare le forme di *governance*, adattandole alle diverse circostanze, soprattutto per gestire situazioni di crisi e fallimenti.

⁶ <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Manovra-Di-Maio-invita-a-non-fermarsi-ai-numerini-e-non-si-chiede-di-tradire-gli-italiani-0efb574b-c905-4f03-8b58-deac9f272eef.html>.

le quali viene ricercato il consenso popolare nei confronti dell'esecutivo e i suoi leader.

Una ri-politicizzazione nella dimensione *societal* emerge in primo luogo nell'affermazione di una possibilità di *agency* politica e specificamente statutale, che si oppone alle narrazioni secondo cui le questioni di interesse collettivo possono essere affrontate meglio attraverso il mercato o la mobilitazione di risorse comunitarie, piuttosto che attraverso la politica e gli stati. La capacità degli attori sociali o economici di fare scelte e gestire risorse per rispondere a problemi collettivi sostituendosi alla politica è incompatibile con la visione populista secondo la quale il popolo, più che "partecipare" deve costringere lo stato (*government*) a "fare le cose giuste" (Stoker 2019: 10) attraverso una versione semplificata e identitaria della democrazia che sa di "ritorno al futuro".

Alcuni esempi: in Italia il Governo populista Lega-5Stelle (giugno 2018 – settembre 2019) ha reagito al disastro del ponte di Genova (agosto 2018) inserendo nell'agenda politica possibili soluzioni per la nazionalizzazione delle autostrade⁷, un'infrastruttura strategica di proprietà e gestione pubblica fra il 1950 e il 1999 e poi privatizzata (come, in vario grado, IRI, ENI, ENEL, Ferrovie dello Stato ed aziende ed enti vari) attraverso concessione a gestori privati. Analogamente per quanto riguarda una soluzione all'annosa crisi di Alitalia attraverso l'ingresso del Tesoro e di altri soggetti pubblici nel capitale di una società che era stata pubblica fino al 2009 e poi privatizzata nel quadro di una più ampia *policy* internazionale orientata al mercato che ha affrontato mille difficoltà (De Blasi, Gnesutta 2009), sfidando peraltro i vincoli *pro-market* dell'Unione Europea sugli "aiuti di stato".

Questi esempi non devono però far pensare a un orientamento anti-liberista generalizzato. Nel *Contratto per il governo del cambiamento*⁸ su cui si è basato il patto di maggioranza dell'esecutivo in carica nello stesso periodo 2018-2019 sono presenti sia politiche anti-liberiste, sia politiche orientate al mercato. Le prime si ritrovano nei casi della sanità e della scuola, della revisione della governance economica europea e della riduzione del debito pubblico attraverso non tasse e austerità ma sostegno della domanda interna, del richiamato rilancio di Alitalia nell'ambito di un piano strategico nazionale dei trasporti, degli investi-

⁷ <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-08-20/le-tre-strade-vaglio-governo-nazionalizzare-autostrade-142841.shtml?uuid=AEW86zcf>.

⁸ http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf.

menti per l'acqua pubblica. Le seconde si ritrovano nei casi della *green economy* ed economia circolare, della riduzione della pressione fiscale attraverso la *flat tax*, dell'enfasi su innovazione, capitale umano e competitività nella politica dell'università e della ricerca, delle partnership pubblico-privato e marketing nel turismo e per la valorizzazione dei beni culturali come motore di crescita, nella riduzione degli adempimenti burocratici connessi alla gestione amministrativa dei rapporti di lavoro, valutazione delle performance nella pubblica amministrazione, negli aspetti *workfare* del "reddito di cittadinanza", il quale per altri versi si configura come contrasto alla povertà e sostegno alla domanda più compatibile con un frame neo-keynesiano e infatti discusso perché "assistenzialista" e difeso affermando il contrario⁹.

Una ri-politicizzazione nella dimensione *governmental* emerge in primo luogo, come si è visto, come reazione nei confronti a una componente importante di questa faccia della depoliticizzazione dell'azione pubblica attivata da attori sopranazionali, consistente nello *shifting* da arene nazionali ad arene sopranazionali non elettive e dominate per di più da tecnocrazie, come nei casi dell'Unione Europea con un parlamento ancora debole e delle organizzazioni intergovernative del *Washington Consensus* (Mudde, Rovira Kaltwasser 2017). È invece attraverso la sovranità dello stato nazionale nella regolazione dell'economia e nella politica fiscale e di bilancio che sembra possibile difendere gli interessi di singoli paesi e delle loro popolazioni, rappresentate retoricamente come comunità unitarie, pacifiche e laboriose, da proteggere nei confronti di minacce esterne e dell'appropriazione di ricchezza da parte delle élite economiche e finanziarie.

Le conseguenze politiche e istituzionali della critica delle scelte pubbliche *evidence-based* e nei confronti della privatizzazione, esternalizzazione e/o tecnicizzazione di funzioni pubbliche possono però andare anche oltre, comportando la ri-politicizzazione di responsabilità e poteri precedentemente affidati non solo ad attori privati, ma anche ad autorità indipendenti, o a sedi tecniche che li esercitano attraverso numeri e indicatori. Questa ri-politicizzazione *governmental* può richie-

⁹ «Il reddito di cittadinanza se realizzato male potrebbe essere inteso come sussidio assistenziale. Stiamo facendo di tutto affinché questo strumento, che potrebbe apparire come non di alta redditività, si realizzi come una iniziativa di sviluppo sociale, di riqualificazione per chi ha perso il lavoro e di qualificazione per chi non lo ha», ha detto il Presidente del Consiglio nel suo intervento (<https://www.agenpress.it/notizie/2018/10/15/conte-destra-e-sinistra-categorie-superate-reddito-cittadinanza-non-e-assistenzialismo/>).

dere riforme istituzionali, in alcuni casi rilevanti e difficili (Taggart, Rovira Kaltwasser 2016). Peraltro, il richiamo populista al controllo popolare sulle azioni pubbliche non comporta una democratizzazione di questi processi attraverso il ripristino di modelli di azione pluralisti tipici della democrazia liberale fondata sui partiti e sulla mediazione fra parti politiche e fra di esse e una varietà di interessi economici e sociali. A questo proposito è stato anzi rilevato, contrariamente all'opposizione evidenziata da E. Laclau (2005) fra una logica "dell'equivalenza", politicizzata e populista, in cui le domande sociali sono raggruppate in una singola opposizione fra popolo ed élite e una "logica della differenza" tecnocratica, in cui le domande sono trattate caso per caso dallo stato, che il populismo e la tecnocrazia che esso combatte hanno paradossalmente in comune l'anti-pluralismo, che si esprime con il rifiuto della mediazione fra le posizioni politiche e fra politica e società e della legittimazione procedurale e attraverso i partiti dei processi politici (Bickerton, Invernizzi Accetti 2017: 294; Segatti 2018).

In Italia il governo populista Lega-5Stelle ha evidenziato un'insoddisfazione verso il ruolo di regolazione e allocazione di risorse svolto da organismi indipendenti di diversa importanza e un'aspirazione a riportare sotto il controllo politico alcune delle funzioni loro assegnate. Tale aspirazione può essere concretizzata in primo luogo attraverso le nomine dei vertici. Ne sono esempi la presidenza della RAI, dell'ISTAT¹⁰ e della CONSOB, o i trenta membri del Consiglio superiore di sanità, organo di consulenza tecnico scientifica del Ministro della Salute¹¹. Più importante è però il caso della Banca d'Italia¹², la cui autonomia dell'esecutivo è un pilastro dei processi di neoliberalizzazione in Italia (Moini 2015), al centro di pressioni governative che riecheggiano quelle di D. Trump verso la *Federal Reserve*, considerata la sua peggiore minaccia¹³.

È necessario però tracciare un confine fra il "normale" *spoils system*, disciplinato in Italia dalla legge 145/ 2002¹⁴, che consente ai nuovi go-

¹⁰ <https://www.senato.it/3381?comunicato=957>.

¹¹ http://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_1_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=3630.

¹² http://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2019/02/09/di-maio-in-bankitalia-discontinuita_5e756faf-3b5d-49ce-ab6b-de6de1eda089.html.

¹³ <https://edition.cnn.com/2018/10/16/economy/trump-fed-threat-fox-interview/index.html>.

¹⁴ Art. 6, comma 1: «Le nomine degli organi di vertice e dei componenti dei consigli

verni che entrano in carica di assicurare una dirigenza tecnico-amministrativa in sintonia con il proprio indirizzo politico, colonizzando amministrazioni ed enti da un lato e, dall'altro, una politicizzazione di queste funzioni più densa sul piano istituzionale. Il primo tipo di politicizzazione dei rapporti fra politica e amministrazione è un tema classico negli studi sul *Public Management* e, sebbene gli attori di governo populistici ne facciano un uso che può apparire più disinvolto dei predecessori, non è qui che va ricercata l'originalità della loro esperienza. Più significativi, infatti, sono l'annullamento o la riduzione dell'indipendenza degli organismi tecnici e l'istituzionalizzazione di un più diretto controllo politico sull'implementazione delle decisioni di governo. Nella versione più radicale questa ri-politicizzazione *governmental* può essere realizzata l'attribuzione delle loro funzioni ad organi politico-amministrativi. Significativo è il caso della politica dell'istruzione, analizzato nel capitolo di questo volume dedicato alla depoliticizzazione dei sistemi universitari. Le funzioni di INVALSI e ANVUR, due importanti agenzie tecniche su cui si basa la centralità della valutazione nella governance, rispettivamente, del sistema scolastico e di quello universitario, avrebbero potuto essere ricondotte sotto il controllo ministeriale per effetto di una norma prevista nelle deleghe sulla semplificazione amministrativa¹⁵. Le basi argomentative si ritrovano anche in una lettera indirizzata ai rettori italiani dal Capo del dipartimento per la formazione superiore e la ricerca del MIUR,

di amministrazione o degli organi equiparati degli enti pubblici, delle società controllate o partecipate dallo Stato, delle agenzie o di altri organismi comunque denominati, conferite dal Governo o dai Ministri nei sei mesi antecedenti la scadenza naturale della legislatura, computata con decorrenza dalla data della prima riunione delle Camere, o nel mese antecedente lo scioglimento anticipato di entrambe le Camere, possono essere confermate, revocate, modificate o rinnovate entro sei mesi dal voto sulla fiducia al Governo. Decorso tale termine gli incarichi per i quali non si sia provveduto si intendono confermati fino alla loro naturale scadenza. Le stesse disposizioni si applicano ai rappresentanti del Governo e dei Ministri in ogni organismo e a qualsiasi livello, nonché ai componenti di comitati, commissioni e organismi ministeriali e interministeriali, nominati dal Governo o dai Ministri».

¹⁵ Nella delega al Governo per la semplificazione e la codificazione in materia di istruzione, università, alta formazione artistica musicale e coreutica e di ricerca (28 febbraio 2019) si prevedeva, fra l'altro di «razionalizzare, eventualmente anche attraverso fusioni o soppressioni, enti, agenzie, organismi comunque denominati, ivi compresi quelli preposti alla valutazione di scuola e università, ovvero trasformare gli stessi in ufficio dello Stato o di altra amministrazione pubblica, salvo la necessità di preservarne l'autonomia, ovvero liquidazione di quelli non più funzionali all'assolvimento dei compiti e delle funzioni cui sono preposti» (<http://www.governo.it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-48/11038>).

un attore politico posto a capo dell'amministrazione¹⁶, che criticava la trasformazione dell'agenzia in «un ente inquisitorio e burocratico» che «si è troppo spesso sostituita al Decisore politico ed al legislatore, ha creato un sistema di Autonomia iper-normata ed iper-controllata» con «l'utilizzo di indicatori numerici (una vera Dittatura dell'Algoritmo), che per loro stessa natura rischiano di potere essere distorti per ottenere il risultato voluto»¹⁷.

Anche la linearità dei rapporti fra populismi e tecnicizzazione dei processi di governo non deve essere però sovrastimata. La legittimazione di scelte pubbliche attraverso il pronunciamento di saperi esperti è stata ricercata in Italia dai populistici al governo, sia al livello nazionale, nel caso del TAV Torino Lione con input tecnici sull'analisi dei costi e dei benefici¹⁸, sia in sede locale, sull'annosa vicenda dello stadio della AS Roma¹⁹ sia, ancora, nelle relazioni interistituzionali, con la conferma dell'individuazione dei "fabbisogni standard" per la determinazione delle risorse da trasferire alle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nell'ambito del "regionalismo differenziato" attraverso commissioni paritetiche tecniche (fra stato e singole regioni), già previste dal Governo precedente. In questo modo «scelte fondamentali per il benessere dei cittadini italiani vengono sottratte alle sedi di mediazione e decisione politica e affidate ancora una volta a 'tecnici', con l'utilizzo di grandi basi-dati da essi costruite, presumendo falsamente che ciò consenta decisioni indipendenti ed equilibrate» (Viesti 2019: 29). In questo modo la «secessione dei ricchi» (*ibidem*) potrebbe produrre effetti politicamente significativi e delicati di redistribuzione della spesa e delle opportunità a svantaggio dei cittadini delle aree meno ricche spostando le decisioni dall'arena parlamentare a quella di negoziati "tecnici".

Ciò che emerge in questi casi è, più che una subordinazione della volontà politica a determinazioni tecnico-scientifiche, un uso politico delle stesse tecniche di analisi e valutazione. Queste vengono comun-

¹⁶ https://www.repubblica.it/scuola/2018/09/24/news/il_ministro_ha_scelto_valditara_a_capo_dell_universita_italiana-207231723/.

¹⁷ <https://www.roars.it/online/miur-anvur-ente-inquisitorio-e-burocratico-ha-instaurato-la-dittatura-dellalgoritmo/>.

¹⁸ Camera dei Deputati, audizione presso la Commissione Trasporti del Prof. M. Ponti sull'analisi costi-benefici per la realizzazione dell'asse ferroviario Torino-Lione, 13 febbraio 2019, https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=8543.

¹⁹ https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Relazione_progetto_nuovo_stadio_di_Roma_a_cura_del_Politecnico_di_Torino.pdf.

que ritenute, almeno nella retorica del confronto politico, fonti accessorie ma utili per la legittimazione delle scelte. Il rapporto fra *puzzling* (definizione, anche sulla base dell'*expertise* di saperi tecnici, dei problemi pubblici e delle soluzioni "migliori") e *powering* (in questo caso il potere di selezionare, designandolo o nominandolo, chi presterà l'*expertise*) emerge in tutta la sua interdipendenza (Wesselink, Hoppe, 2011).

Su scala sopra- o trans-nazionale gli effetti dell'influenza populista sono ancora indiretti, a causa della presenza minoritaria (Parlamento Europeo) o dell'assenza – sinora – dagli organismi di governo di organizzazioni internazionali, come IMF, OECD e G8. Di queste ultime sono state analizzate sinora soprattutto le deboli reazioni nei confronti dei comportamenti e delle scelte di populistici al governo di stati nazionali (Taggart, Rovira Kaltwasser 2016).

La stessa legittimazione di poteri su scala sopra- o trans-nazionale è piuttosto oggetto di contestazioni da parte dei populistici che, in nome della tutela dei soggetti sociali colpiti dai processi di globalizzazione e integrazione europea, rivendicano un recupero della sovranità statale o una riforma della governance economica europea che ne favorisca la politicizzazione, svuotando i poteri delle tecnocrazie. In che modo? Ad esempio, secondo il *Contratto per il governo del cambiamento* stipulato fra Lega e M5stelle del 2018, da un lato vagliando «conformemente ai principi UE di sussidiarietà e proporzionalità, le competenze dell'UE e riportando agli Stati quelle che non possono essere efficientemente gestite a livello di Unione e rafforzando al contempo l'incisività e la capacità decisionale dell'UE sul suo ambito di intervento», dall'altro rafforzando «ruolo e poteri del Parlamento europeo, in quanto unica istituzione europea ad avere una legittimazione democratica diretta e il contestuale depotenziamento degli organismi decisori europei privi di tale legittimazione». Inoltre, sarebbe stato necessario «rivedere, insieme ai partner europei, l'impianto della governance economica europea (politica monetaria, Patto di Stabilità e crescita, Fiscal compact, Meccanismo Europeo di Stabilità, procedura per gli equilibri macroeconomici eccessivi, etc.) attualmente asimmetrico, basato sul predominio del mercato rispetto alla più vasta dimensione economica e sociale». L'avvento dei populismi su scala nazionale, inoltre, rinnova e approfondisce una frattura fra i livelli di governo, determinando una politicizzazione (polarizzazione) delle questioni europee nelle agende nazionali. In Italia queste erano divenute il centro delle campagne elettorali già nelle elezioni politiche del 2013 nei programmi degli euroscettici M5S e Lega (Nicoli 2014).

Nelle agende dei populistici non sono invece ancora evocate forme di inversione di processi ed esiti di una depoliticizzazione *societal* su scala transnazionale che, attraverso *soft law*, *corporate citizenship* e autoregolazioni delle imprese, ha spostato al di fuori della portata dei poteri pubblici la regolazione di importanti aspetti dell'economia globale.

Sulla scala sub-nazionale, che comprende i processi di governo nelle città, nelle aree metropolitane e nelle regioni, nelle agende dei populistici al governo emergono propositi di pubblicizzazione dei servizi privatizzati, relativi soprattutto all'acqua, con effetti di ri-politicizzazione non solo *societal*, ma anche *governmental*, dal momento che un governo pubblico richiede strumenti e organismi ad hoc. Per quanto riguarda gli orientamenti delle politiche urbane, però, sinora il paradigma prevalente e sostanzialmente depoliticizzato in cui crescita, competitività, attrattività, posizionamento delle città nei ranking, sono giustapposti a sostenibilità ambientale e resilienza, inclusione sociale ed *empowerment* di individui e comunità, non sembra essere sfidato dai populistici al governo. Un esempio: il programma *100 Resilient Cities* di Rockefeller Foundation, un'iniziativa fondata su un paradigma a elevatissima densità cognitiva e normativa, cui partecipano in Italia Milano e Roma: nella capitale l'adesione avvenuta con il sindaco I. Marino (PD), dopo un'interruzione, è stata rilanciata dalla giunta 5 stelle²⁰.

2.4. Conclusioni

In questo capitolo abbiamo visto che la conquista di posizioni di governo da parte di forze populiste o, comunque, la loro crescente influenza sui processi di *policy* in molti paesi possono determinare alterazioni nei rapporti fra politica e società, mettendo alla prova anche la capacità interpretativa degli strumenti teorici ed empirici delle scienze sociali. Fra questi anche le categorie di politicizzazione, depoliticizzazione e il concetto di "politico", con le loro rispettive operazionalizzazioni. Esaminando una varietà di questi processi abbiamo potuto constatare gli effetti almeno potenzialmente o inizialmente, ri-politicizzanti del populismo che, almeno indirettamente, riconfermano la portata descrittiva e interpretativa di queste categorie. Ciò riguarda da un lato le dinamiche "duali" e fra loro complementari di depoliticizzazione dei processi di decisione e governo e assunzione di ruoli e caratteristiche politiche da parte

²⁰ <http://www.urbanistica.comune.roma.it/roma-resiliente.html>.

di attori sociali, economici o tecnici e, dall'altro, le inversioni di queste dinamiche dovute all'entrata in scena di attori e rivendicazioni populistici, sinora visibili quasi solo su scala nazionale. Nella dimensione *governmental* le inversioni si manifestano soprattutto con la ri-politicizzazione di funzioni devolute ad agenzie o procedimenti tecnici *evidence-based*, o con il tentativo di riguadagnare controllo politico sulla loro autonomia. Nei processi di formazione delle agende e di legittimazione delle decisioni, ossia nella dimensione discorsiva dell'azione pubblica, invece, sono rese visibili dall'intensificazione della dimensione retorica e valoriale dei regimi argomentativi relativi a specifiche questioni collettive.

L'esito di questi processi di ri-politicizzazione non deve però essere confuso con un semplice ritorno a un passato antecedente i processi di depoliticizzazione e neoliberalizzazione. Prima che questi si diffondessero, nello sviluppo storico dei rapporti fra politica, economia e società, che includono la regolazione pubblica dei processi economici e le conseguenze sociali che essa determina, si era consolidato lo "stato nazionale del welfare keynesiano" (Jessop 1993). In questa forma storica "il politico", o la dimensione politica dei processi sociali, derivavano da conflitti e controversie sull'allocazione di risorse, materiali e immateriali, i quali a loro volta originavano da profonde fratture storiche, in primo luogo quella fra capitale e lavoro. Proprio attraverso "il politico" – o la dimensione politica della regolazione sociale – erano stati ricercati ricomposizioni o, almeno, compromessi per stemperare questo antagonismo. Con il populismo la politicizzazione dà voce, traduce in *policy issue* e in stili di governo – ma, nello stesso tempo, alimenta e costruisce socialmente – altre fratture sociali, spesso negando esplicitamente l'esistenza di una spaccatura, al loro interno o che le interseca, fra capitale e lavoro. Il "noi vs. loro" è quello che oppone popolo o comunità nazionali indistinte in termini di classi sociali vs. immigrati (soprattutto nei populismi cosiddetti "di destra") o popolo vs. élite, o establishment (soprattutto nei populismi cosiddetti "di sinistra"). In entrambi i casi popolo e comunità sono entità, o aggregati sociali e culturali che nel discorso politico intenzionalmente non rimandano a classi sociali costituite sulla base della collocazione rispetto alla frattura capitale-lavoro. Come sostiene R. Segatori (2017), oggi a questa specifica frattura si aggiungono *cleavages* "scomposti" fra "lavoro e non lavoro", "lavoro e lavoro", "garantiti e non garantiti rispetto al sistema pubblico di protezione sociale", ma la "democrazia corta" propugnata dal populismo non sembra misurarsi con questa

complessità sociale. Per ridurla fittiziamente è costretto a praticare il contrappasso delle scorciatoie tecnocratiche (con la democrazia referendaria delle piattaforme) o dell'autoritarismo (con la valorizzazione retorica e l'esercizio di pratiche repressive del disagio e della devianza sociale) o, in alternativa, a ridurre nuovamente il ruolo dello stato in direzione di una depoliticizzazione *societal*, come avviene con la dilatazione della "legittima difesa" privata e/o comunitaria cui viene delegata la protezione nei confronti della criminalità.

Peraltro, i populistici al governo mettono in discussione solo in parte l'orientamento neoliberista delle politiche, relativamente alle componenti *roll-back* dell'*austerità* e relative compatibilità di finanza pubblica. Invece il primato tipicamente *roll-out* del mercato e dell'innovazione come risposte alle crisi – «l'obiettivo del Governo è fare dell'Italia una *Smart Nation*», puntando su settori come «l'intelligenza artificiale, la tecnologia della *Blockchain*, il *venture capitalism*»²¹ – sembra sostanzialmente condiviso.

Un cumulo di contraddizioni, dunque, che propone alla teoria e ricerca sociale un'agenda di ricerca ricca di domande. A partire dal rapporto fra politicizzazione, depoliticizzazione e ri-politicizzazione dei processi di azione pubblica da un lato e, dall'altro, interessi e strategie delle classi egemoni. In passato queste si sono servite, per rilanciare i processi di accumulazione, di risposte autoritarie alle crisi del capitalismo, sfruttando movimenti popolari, come il fascismo. È ancora difficile decifrare il rapporto fra le risposte anti-establishment e anti-élite – comprese quelle economiche, finanziarie e tecniche – del populismo contemporaneo e la governabilità dei cicli economici, ma sia le tensioni indotte dai populismi (soprattutto quelli basati sul primato delle comunità nazionali) sui sistemi democratici, sia la loro scarsa capacità di incidere sul contenimento delle derive post-democratiche, sembrano tanto evidenti quanto preoccupanti.

Bibliografia

- ANSELMINI M., DE NARDIS F. (2018), Italian politics between multipopulism and depoliticization, *Revista Internacional de Sociologia*, 76(4): 1-13.
- BICKERTON C., INVERNIZZI ACCETTI C. (2017), Populism and technocracy, in Rovira Kaltwasser C., Taggart P., Ochoa Espejo P. e Ostiguy P. (a cura di), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford: University Press.

²¹ http://www.ansa.it/sito/notizie/economia/criptovalute/2018/11/08/lavoro-di-maio-obiettivo-e-fare-di-italia-smart-nation_e2eff9c6-6b6a-4f9d-bee3-e70fd3bdb160.html.

- BODA Z. (2014), Populist discourses in policy making, articolo presentato a 23rd *World Congress of Political Science*, 19-24 Luglio, Montreal.
- BRUBAKER R. (2017), Why Populism?, *Theory and Society*, 46(5): 357-385.
- CANOVAN M. (2002), Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy, in Meny Y., Surel Y. (a cura di), *Democracies and the Populist Challenge*, London: Palgrave Macmillan.
- D'ALBERGO E., MOINI G. (2017), Depoliticizing public action by politicizing issues, practices and actors. The Role of resilience thinking in a Program of the Cariplo Foundation, *Partecipazione e conflitto*, 10(2): 381-420.
- DE BLASI R., GNESUTTA C. (2009), *Alitalia. Una privatizzazione italiana*, Roma: Donzelli.
- DE BLASIO E., SORICE M. (2018), Populism between direct democracy and the technological myth, *Palgrave Communications*, 4(15): 1-11.
- DUBOIS V. (2009), L'action publique, in Cohen A., Lacroix B. e Riutort Ph. (a cura di), *Nouveau manuel de science politique*, Parigi: La Découverte.
- FORMENTI C. (2016), *La variante populista. Lotta di classe nel neoliberismo*, Roma: DeriveApprodi.
- GONZALES-VICENTE R., CARROLL T., (2017), Politics after National Development: Explaining the Populist Rise under Late Capitalism, *Globalizations*, 14(6): 991-1013.
- JESSOP B. (1993), Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy?, *Studies in Political Economy*, 40: 7-39.
- HABERMAS J. (1990), *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari: Laterza.
- HALL S. (2003), New Labour's double-shuffle, *Soundings*, 24: 10-24.
- INSTITUTE FOR GLOBAL CHANGE - TONY BLAIR, (2018), Populists in Power Around the World, <http://institute.global/insight/renewingcentre/populists-power-around-world>
- LACLAU, E. (2005), *On Populist Reason*, Londra: Verso.
- LACLAU E. (2008), *La ragione populista*, Roma-Bari: Laterza.
- LACLAU E., Mouffe C. (1985), *Hegemony and Socialist Strategy*, Londra-New York: Verso.
- LANDWEHR C. (2017), Depoliticization, Repoliticization, and Deliberative Systems, in Fawcett P, Flinders M., Hay C., Wood M. (a cura di), *Anti-politics, Depoliticization & Governance*, Oxford: Oxford University Press, 49-67.
- MOINI G. (2015), Capire il neoliberismo: variegatura, egemonia e (de)politicizzazione, in Moini G. (a cura di) *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Roma: Ediesse.
- MOUFFE C. (2007), *Sul politico. Democrazia e rappresentazione dei conflitti*, Milano: Mondadori Bruno.
- MOUFFE C. (2018), *Per un populismo di sinistra*, Roma-Bari: Laterza.
- MOUNK Y (2018), *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

- MUDDE C. (2015), 'Populist radical right parties in Europe today', in Abromeit J., York N., Marotta G. e Chesterton B.M. (a cura di) *Transformations of Populism in Europe and the Americas: History and Recent Tendencies*, Londra: Bloomsbury.
- MUDDE C. (2017), 'Populism isn't dead. Here are five things you need to know about it', <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/jul/07/populism-dead-european-victories-centrists>.
- MUDDE C., ROVIRA KALTWASSER C. (2017), *Populism. A very short introduction*, Oxford: Oxford University Press.
- MÜLLER J.W. (2017), *What is populism*, Londra: Penguin Books.
- NICOLI F. (2014), 'Populism, Polarization, Politicization, Participation. Projecting the EU Beyond the Market?', in Institute of European Democrats (a cura di), *Rising populism and European Elections. Collection of selected contributions*, <https://www.iedonline.eu/download/2014/Rising-Populism-European-Elections-IED--2014.pdf>.
- PAVOLINI E. (2018), 'Il populismo fra offerta politica e radici socio-economiche', *Stato e mercato*, 112(1): 127-140.
- PECK, J., TICKELL, A. (2002), 'Neoliberalizing space', in Brenner N., Theodore N. (a cura di), *Space of Neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*, Oxford: Blackwell Publishing.
- OSTIGUY P. (2017), 'Populism. A Socio-Cultural Approach', in Rovira Kaltwasser C., Taggart P., Ochoa Espejo P. e Ostiguy P. (a cura di), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford: Oxford University Press.
- RADAELLI C. M. (2000), 'Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change', in *European Integration*, 4(8), <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf>
- RODRIG D. (2018), 'Populism and the economics of globalization', *Journal of International Business Policy*, https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/populism_and_the_economics_of_globalization.pdf.
- RÖTH L., AFONSO A., SPIES D.C. (2018), 'The Impact of Populist Radical Right Parties on socio-economic policies', *European Political Science Review*, 10(3): 325-350
- RYDGREN J. (2008), 'Sweden: the Scandinavian Exception', in Albertazzi D., McDonnell D. (a cura di), *Twenty-First Century Populism. The spectre of Western European Democracy*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave.
- SABATIER P.A. (1988), 'An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein', *Policy Sciences*, 21(129-168).
- SCHINKEL W. (2011), 'Populism. Comments on a Democratic Desire', *Open! Platform for Art, Culture & the Public Domain*, <https://www.onlineopen.org/populism>.
- SCHMIDT V. (2015), 'Democracy in Europe', in Magone J.M. (a cura di), *Routledge Handbook of European Politics*, Abingdon-on-Thames: Routledge.

- SEGATORI R. (2017), Il tempo ambiguo della democrazia corta, *Società Mutamento Politica*, 8(15): 37-60.
- SEGATTI P. (2018), Sul populismo, alcune considerazioni, *Stato e mercato*, 112(1): 37-60.
- SORENSEN E. (2006), Metagovernance. The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance, *The American Review of Public Administration*, 36(1): 98-114.
- STOKER G. (2019), Can the governance paradigm survive the rise of populism? *Policy&Politics*, 47(1) 3–18. www.onlineopen.org/populism
- TAGGART P., ROVIRA KALTWASSER C. (2016), Dealing with populists in government: some comparative conclusions, *Democratization*, 23(2): 345-36.
- TORFING J., GUY PETERS B., PIERRE J. e SORENSEN E. (2012), *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*, Oxford: Oxford University Press.
- VIESTI G. (2019), *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma: editori laterza.
- WESSELINK A., HOPPE R. (2011), If Post-Normal Science Is the Solution, What Is the Problem? The Politics of Activist Environmental Science, *Science Technology Human Values*, 36(3): 389-412.
- WEYLAND K., (1999), Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe, *Comparative Politics*, 31(4): 379–401.

3. Attori economici e depoliticizzazione nelle agende urbane: il ruolo delle idee

Ernesto d'Albergo

3.1. Attori economici e politiche urbane: obiettivi e campo di analisi

Le scienze sociali hanno ampiamente studiato le influenze che attori e interessi economici esercitano sulla politica e le politiche pubbliche, usando una varietà di forme di pressione e risorse negoziali. In questo capitolo sono invece analizzate azioni e influenze esercitate da questi attori utilizzando risorse di tipo cognitivo. Obiettivo specifico è proporre un'interpretazione circa gli effetti di depoliticizzazione di azioni e questioni di politica urbana provocati attraverso l'offerta di idee, ossia sistemi di valori e credenze che riguardano la definizione dei problemi collettivi e le modalità per affrontarli e circa la complementare politicizzazione di questi attori e sistemi cognitivi e normativi. In questo modo viene anche sondata l'utilità euristica e interpretativa delle categorie di politicizzazione e depoliticizzazione e delle loro articolazioni tipologiche per l'analisi delle trasformazioni della politica contemporanea.

Le forme di depoliticizzazione qui considerate sono infatti quelle di tipo *societal* e *discursive* presentate nell'introduzione di questo volume. L'ipotesi sottoposta a un primo controllo empirico è che le iniziative per trattare problemi urbani prese da imprese economiche e attori della conoscenza ad esse collegati – portatori di interessi materiali che fanno uso specialmente di risorse cognitive – abbiano l'effetto di depotenziare la connotazione politica e, più generalmente, il ruolo degli attori e delle azioni pubbliche, se non di sostituirli e ridefinirne il senso. Le stesse questioni di interesse collettivo sono in questi casi costruite socialmente in modo tale da conferire loro quella caratteristica di inevitabilità che, favorendo la convergenza verso un'unica definizione e

soluzione razionale dei problemi, basata su evidenze inoppugnabili di scenari desiderabili e seduzioni collettive (de Leonardis 2013), presenta i caratteri della depoliticizzazione *discursive*. In questo modo si attverrebbe una corrispondente politicizzazione del ruolo svolto da attori economici e della conoscenza.

Le evidenze presentate riguardano i risultati di una ricerca esplorativa condotta attraverso l'analisi di documenti e pagine web che riguardano iniziative, programmi ed eventi relativi a specifiche agende di politiche urbane condotte su scala diversa – globale, europea, nazionale e locale – in parte fra loro collegate. Idee e strumenti sono proposti da attori appartenenti a quattro principali tipi di soggetti economici, fra loro diversi, ma che condividono la caratteristica di produrre e diffondere conoscenze applicate utili per la conduzione di politiche urbane, facendone una componente e una risorsa fondamentale delle loro strategie di business e di costruzione attiva del proprio ambiente di riferimento. Si tratta di: (i) grandi imprese del settore *Information and Communication Technology* (ICT); (ii) imprese di consulenza manageriale e “for-profit think tank”; (iii) associazioni e forum di imprese; (iv) banche e fondazioni.

Nel paragrafo 3.2 sono presentati i tratti condivisi delle strategie, degli immaginari e degli strumenti che caratterizzano le agende urbane transnazionali, dando luogo a un *meta-frame* sostanzialmente condiviso. Nel paragrafo 3.3 sono riportate alcune evidenze relative al ruolo svolto dai quattro tipi di attori economici con riferimento a queste agende urbane e a quella nazionale, specialmente in Italia. Nel paragrafo 3.4, infine, sono presentate e discusse le conseguenze già documentabili del ruolo svolto da questi attori nei processi di depoliticizzazione e politicizzazione, insieme alle potenzialità di un approccio che, per capire trasformazioni e ridefinizioni delle funzioni e delle forme della politica contemporanea, mette a fuoco le relazioni fra interessi e idee nell'esercizio del potere.

3.2. Convergenze e frame delle agende urbane transnazionali: Nazioni unite e Unione europea

Un meta-frame comprensivo per le agende urbane

La crescente importanza dei processi di urbanizzazione e delle loro conseguenze e potenzialità in termini spaziali, ambientali, economici, demografici e sociali è alla base di una convergenza fra i *policy frame*

delle agende urbane delle Nazioni Unite (UN), dell'Unione Europea (EU) e di vari stati nazionali, fra i quali l'Italia, i cui tentativi di avviare una, sinora debole, politica nazionale per le città sono visibili nel *Bando per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie*¹ e nell'attenzione dedicata al tema dal Parlamento nella XVII legislatura con i lavori della Commissione di inchiesta sulla sicurezza e sul degrado delle città e delle periferie². Ha preso così forma un *meta-frame* comprensivo e condiviso – una cornice cognitiva e normativa di credenze e valori che definiscono i problemi e legittimano gli obiettivi e le azioni – basato su declinazioni discorsive che, in molti casi, delineano specifici corsi di azione e strumenti di *policy*. Questo *meta-frame* evidenzia:

- a) una combinazione fra le priorità della crescita economica (competitività e attrattività dei luoghi) e preoccupazioni ambientali (sostenibilità dello sviluppo in presenza soprattutto del riscaldamento globale) e sociali (riduzione di povertà e disuguaglianze con modalità che sostituiscono precedenti obiettivi di redistribuzione attraverso il welfare pubblico) (Gelli 2016).
- b) una ricerca olistica di principi e strumenti di integrazione fra queste finalità, raccordate da un lato dall'innovazione, dall'altro dalla resilienza: innovare continuamente è la condizione necessaria per affrontare in modo integrato i problemi economici, ambientali e sociali delle città, specialmente valorizzando le opportunità offerte dalle ICT (*Smart City*); l'innovazione è tanto centrale e permanente da far sospettare che, in questa fase, essa sia «una nuova versione della vecchia tecnica di marketing dell'invecchiamento psicologico dei prodotti» (Demichelis 2018). Secondo una definizione istituzionale, resilienza è la capacità delle città di assorbire shock e stress, ristabilirsi e prepararsi per shock futuri, economici ambientali, sociali e istituzionali³, attraverso la mobilitazione delle risorse disponibili da parte di individui, comunità e governi locali.
- c) forme di relazione e coordinamento anch'esse innovative, per rendere possibile attraverso governance inclusiva e pratiche partecipative la collaborazione fra attori pubblici e fra questi e business,

¹ <http://www.governo.it/articolo/bando-la-riqualificazione-urbana-e-la-sicurezza-pubblicato-il-dpcm-25-maggio-2016/4875>.

² http://www.camera.it/leg17/522?tema=commissione_di_inchiesta_sulla_sicurezza_e_sul_degrado_delle_citt_e_delle_periferie.

³ <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/resilient-cities.htm>.

società civile no-profit e comunità locali. Una declinazione di questo modello, rapportato all'attuazione delle agende urbane di UN e UE, è proposta in termini di "urban commons", da "governare con modalità cooperative per il bene comune" attraverso un'imprenditorialità civile capace di realizzare *empowerment* dei settori pubblico, privato e sociale (LabGov.City 2018).

In questo paragrafo vediamo le principali articolazioni di questo *meta-frame* e il modo in cui è stato sinora traslato all'interno di agende urbane transnazionali. La loro diffusione è dovuta alla crescente e condivisa consapevolezza dell'importanza dei processi di urbanizzazione e della necessità, perciò, di affrontare proprio nella scala urbana problemi di crescita economica, esclusione sociale e inquinamento ambientale. Una caratteristica condivisa delle politiche che ne derivano è la dipendenza per l'implementazione dalla capacità di orientare corrispondenti agende e azioni di politica urbana alla scala nazionale e delle città. Nel successivo paragrafo, invece, sono forniti esempi relativi ad agende nazionali e, in misura più limitata, locali.

Crescita economica, sostenibilità e resilienza nei programmi urbani delle Nazioni unite

La *New Urban Agenda* adottata nella conferenza *Habitat III* delle UN a Quito nel 2016⁴ auspica la convergenza fra governi locali, parlamentari, attori della società civile, del settore privato e professionale e della comunità accademica intorno all'obiettivo di trasformare la spinta all'urbanizzazione (crescita della popolazione che vive in città, quindi del consumo energetico e dell'inquinamento) in un motore di crescita economica inclusiva e di sviluppo sostenibile sul piano ambientale e sociale. Queste finalità collimano con i più ampi *Sustainable Development Goals* (SDG) delle UN⁵, a partire dal n. 11, finalizzato a

⁴ <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>.

⁵ Gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite sono il piano, che dovrebbe produrre risultati entro il 2030, per affrontare le grandi sfide globali relative a povertà, disuguaglianza, clima, degrado ambientale, prosperità, pace e giustizia. Il piano è articolato in 17 obiettivi (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>), dei quali l'undicesimo qui interessa particolarmente perché riguarda la realizzazione di città inclusive, sicure, resilienti e sostenibili, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/>.

rendere le città inclusive, resilienti e sostenibili⁶. Le città sono inoltre considerate ambienti adatti per realizzare anche gli obiettivi n. 8 (*Decent Work and Economic Growth*) attraverso innovazione, imprenditorialità, creazione di occupazione e crescita di produttività, n. 9 (*Industry, Innovation and Infrastructure*) con investimenti in infrastrutture e tecnologie innovative e n. 10 (*Reduced Inequalities*) attraverso interventi per l'inclusione e contro le povertà.

La riduzione dei rischi e la crescita della resilienza urbana sono una componente significativa della *New Urban Agenda* e, in particolare, il *United Nations Human Settlements Programme* (UN-Habitat) Al fine di «sostenere la resilienza urbana al livello globale e fornire la conoscenza, gli strumenti e le soluzioni per rendere le città più sicure e andare nella direzione di uno sviluppo urbano sostenibile», è stato costituito lo Urban Resilience Hub, un centro che aspira a essere uno spazio di *partnership* in cui possano fiorire le conoscenze, le *best practice* e l'innovazione⁷. UN-Habitat presiede anche la campagna *Making Cities Resilient*⁸, coordinata dallo United Nations Office for Disaster Risk Reduction, che fornisce ai governi locali una cornice operativa, un manuale (UNISDR 2017) al quale hanno contribuito, oltre che funzionari delle UN, anche accademici e organizzazioni scientifiche, imprese (IBM), banche e fondazioni (Rockefeller Foundation; World Bank; Asian Development Bank) e società di consulenza *for-profit* come AECOM⁹ e non, come LG-NET¹⁰, e una guida basata su esempi di città che stanno innovando attraverso l'uso degli *open data*.

Secondo le UN, il "diritto alla città" deve concretizzarsi in ambienti in cui lo sviluppo economico (alta produttività, attività ad elevato valore aggiunto, innovazione e competitività) sia compatibile con una funzione sociale ed ecologica del suolo, accesso a servizi e beni pubblici, possibilità di partecipazione per gli abitanti, coesione e inclusione sociale, uguaglianza di genere, accesso per tutti a risorse e opportunità produttive. Ad esempio, le UN sostengono che le città africane possono divenire più attrattive di investimenti dall'estero, competitive e resilienti, ma devono fare scelte attente, perché non è scontato che la

⁶ <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg11>.

⁷ <http://urbanresiliencehub.org/about-the-hub/>.

⁸ <https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/home/index>.

⁹ <https://www.aecom.com>.

¹⁰ <http://lgnet.in/index.html>.

crescita economica così prodotta sia anche inclusiva. Il Rapporto sulle azioni realizzate (UN 2018) presenta i dati sul perseguimento degli obiettivi raggiunti, con molti limiti e difficoltà, dagli stati membri ed evidenzia i fattori da cui dipende la loro realizzazione.

Per il perseguimento di questi obiettivi, che non possono imporre dall'alto, le UN dipendono da politiche urbane nazionali coerenti con questi obiettivi e condotte in modo integrato, attraverso la cooperazione fra livelli di governo, l'inclusione di *stakeholder* e una buona pianificazione dello spazio urbano¹¹.

L'innovazione nell'Agenda urbana europea

Le politiche urbane dell'EU hanno una storia ormai lunga e più volte narrata (cfr. ad esempio Allulli 2016; Gelli 2016). Il "Patto di Amsterdam" (2016) fra gli stati membri ha stabilito l'"Agenda urbana per l'EU"¹², una specificazione spaziale della politica di coesione che si aggiunge alla prosecuzione del programma Urbact¹³ e alle *Urban Innovative Actions* (UIA)¹⁴. Con il Patto i governi hanno fatto propria l'Agenda UN 2030 e l'Obiettivo 11, combinandolo con le priorità della più ampia strategia EU 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva¹⁵ e prefiggendosi azioni basate sui tre pilastri del *policy making* europeo: migliore regolazione, finanziamento e conoscenza. Gli obiettivi sono individuati sulla base di specifiche rappresentazioni di problemi e potenzialità delle città europee (EC 2011; EC, UN-Habitat 2016) e adottando come asse la conciliazione fra crescita economica e sviluppo ambientale e sociale, centrata sull'innovazione.

La centralità dell'innovazione riguarda le dimensioni economica (idee, prodotti, processi che migliorano produttività, attrattività e competitività), ambientale, tecnologica (investimenti nel modello *Smart City*) e sociale (innovazione sociale), considerate fra loro connesse e interdipendenti. Ad esempio, nel programma UIA la necessità di innovazione – definita come «nuovi prodotti, servizi e processi capaci

¹¹ Secondo quanto affermato anche da World Economic Forum e PwC (2017).

¹² <http://urbanagendaforthe.eu/>.

¹³ <http://urbact.eu/>.

¹⁴ <https://www.uia-initiative.eu>.

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_it.

di aggiungere valore a uno specifico campo di policy, non sperimentati prima in Europa» (UIA 2017: 3) – è ricondotta alle minori risorse finanziarie con le quali gli attori pubblici devono affrontare sfide crescenti. A questa carenza devono supplire nuove risorse tecnologiche che canalizzano l'intelligenza collettiva (*expertise* e conoscenze) delle comunità locali¹⁶. Il programma supporta iniziative il cui contenuto innovativo rende per i loro promotori gli investimenti particolarmente rischiosi. I proponenti dovrebbero testare l'innovatività facendo ricorso al *benchmarking* nelle fasi di progettazione e di misurazione e valutazione dei risultati, coinvolgendo partner accademici, esperti esterni e reti transnazionali e riducendo i deficit cognitivi delle amministrazioni attraverso *partnership* con attori privati e sociali, siano essi piccole associazioni, *start-up* innovative, o grandi multinazionali ("approccio partecipativo").

La Commissione ha lanciato o sostiene anche una serie di iniziative fra loro collegate per favorire politiche *Smart City* in vari settori e lo sviluppo del connesso mercato di soluzioni tecnologiche¹⁷. Ad esempio, la piattaforma European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities (EIP-SCC)¹⁸ struttura relazioni fra fornitori e acquirenti di soluzioni tecnologiche (governi locali, attori finanziari, imprese grandi e medio-piccole) attraverso *Business Model Action Cluster*. Le *partnership* riguardano specifici temi *Smart City*: partecipazione dei cittadini, modelli di business, finanziamento e acquisto adatti per lo sviluppo di questo mercato di ICT, forme di governance, pianificazione e regolazione per lo sviluppo e l'implementazione di *Smart City*, integrazione di infrastrutture e processi nelle *Smart City*, quartieri ed edilizia sostenibili, mobilità urbana sostenibile¹⁹. L'ombrello di legitti-

¹⁶ Nei primi progetti finanziati l'innovazione riguarda: forme di governo delle azioni collettive di attori pubblici e privati con "patti" nel campo della transizione energetica; forme di *empowerment* dei migranti e rifugiati attraverso il co-design delle azioni; tentativo di anticipare processi di transizione economica e tecnologica per generare effetti inclusivi per le comunità locali attraverso interventi sulle competenze; interventi contro la povertà urbana come reddito minimo, regolazione dei beni comuni, uso di spazi in aree povere (UIA 2017).

¹⁷ L'innovazione è ingrediente argomentativo fondamentale anche nelle iniziative dell'EU per la diffusione e il consolidamento del paradigma *Smart City*, https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en.

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en e <https://eu-smartcities.eu>.

¹⁹ <https://eu-smartcities.eu/clusters>.

mazione discorsiva consiste anche in questo caso nel realizzare «sostenibilità sociale ambientale ed economica per le nostre città [...] rendere le città luoghi più competitivi e in cui si viva meglio» (EIP-SCC 2018: 1). Come? Favorendo l'incontro fra domanda e offerta all'interno del mercato *Smart City* (governi, fornitori e finanziatori).

Coerentemente, il governo delle azioni e delle relazioni per realizzare queste iniziative è fondato sulla collaborazione fra autorità politiche, «settore privato, comunità locali, istituzioni della conoscenza e società civile» (EC 2016: 12). Si tratta infatti di costruire sistemi operativi di *partnership* che includano una varietà di attori pubblici (governi locali, Commissione EU, Banca Europea degli Investimenti, Comitato Economico e Sociale e Comitato delle Regioni dell'UE, stati membri), associazioni e reti di città (come Eurocities²⁰ e il Council of European Municipalities and Regions²¹), organizzazioni della conoscenza (per es. Espon²² e EUKN²³), attori sociali e privati (organizzazioni non governative, business), oltre a favorire la partecipazione dei cittadini (Allulli, D'Antonio 2017).

3.3. Un'analisi esplorativa: interlocutori, pratiche e risorse usate dalle imprese

Per capire in che modo queste agende sono influenzate, direttamente o indirettamente, dal ruolo degli attori privati e rispondere così alle domande iniziali sono stati esaminati ventuno casi, relativi ad altrettante imprese e l'impatto, effettivo o potenziale, delle loro attività sulla dimensione politica delle azioni con cui sono o possono essere affrontati problemi urbani. Le imprese scelte sono dei quattro tipi menzionati nell'introduzione. Per ciascun tipo, sono stati identificati: gli interlocutori nei sistemi di azione pubblica, le pratiche più diffusamente adottate e condivise, le risorse utilizzate e il tipo di effetto esercitato nei processi politici. Per brevità la descrizione di questi fattori per ciascuna delle imprese analizzate è contenuta al minimo, privilegiando piuttosto una caratterizzazione complessiva fondata sui tratti comuni a ciascun tipo di imprese e fornendo uno o più approfondimenti

²⁰ <http://www.eurocities.eu/eurocities/home>.

²¹ <http://www.ccre.org/>.

²² European Spatial Planning Observatory Network, <https://www.espon.eu/>.

²³ European Urban Knowledge Network, <https://www.eukn.eu/>.

per ciascuno di essi. Le conseguenze in termini di depoliticizzazione o politicizzazione delle azioni e delle *issue* di interesse collettivo sono presentate e discusse nel paragrafo successivo.

Le imprese ICT

Le cinque imprese del settore ICT analizzate²⁴, scelte perché menzionate da un recente rapporto²⁵ fra i dieci *Leading Smart Cities Market Players* e operanti anche in Italia, hanno in comune, oltre al settore di business, le grandi dimensioni, il posizionamento nel mercato globale e la strategia di creazione e consolidamento di opportunità di mercato nelle città, soprattutto attraverso il paradigma *Smart City*.

Gli *interlocutori* con cui le imprese intrattengono rapporti diretti sono non solo governi locali, ma anche istituzioni internazionali, l'EU e i governi nazionali. Le *pratiche* principali consistono nel produrre ricerche e fornire conoscenze e competenze a supporto della commercializzazione di prodotti hardware e software, con l'obiettivo di facilitare lo svolgimento di specifiche funzioni urbane (come mobilità, energia, amministrazione, problemi sociali.) Le *risorse cognitive* mobilitate, come l'immaginario *Smart City* (d'Albergo 2015) e gli artefatti tecnologici ad esso associati (hardware, software, consulenza), favoriscono effetti di persuasione poiché risuonano con valori e credenze già legittimati legati alla sostenibilità²⁶. Ciò ha permesso sinora di ottenere vantaggi di breve e medio termine: da un lato aprire nuovi mercati tecnologici nelle città e relazioni di *partnership* fra pubblico e privato ad essi funzionali, particolarmente preziose in una fase di restrizione dei bilanci pubblici; dall'altro assicurare, attraverso una loro istituzionalizzazione rafforzata dal carattere multiscalare, agende favorevoli di più lungo periodo.

Per quanto riguarda la scala nazionale, in Italia con la *Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile* del Governo²⁷, le politiche urbane sono state tarate in chiave di innovazione e sostenibilità e collegano le at-

²⁴ ABB, Cisco, IBM (Institute for Business Value), Microsoft, Siemens.

²⁵ *Smart Cities Market Outlook at 2025*, <https://www.openpr.com/news/1387137/Smart-Cities-Market-Outlook-to-2025-ABB-Accenture-Cisco-Ericsson-GE-IBM-Oracle-Microsoft-Schneider-Electric-and-Siemens.html>.

²⁶ Per il caso italiano, <http://www.forumpa.it/smart-city/smart-sustainable-city-ecco-la-nuova-sfida-per-le-nostre-citta>.

²⁷ <http://www.minambiente.it/pagina/la-strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile>.

tività delle amministrazioni locali con i SDG delle UN. A questo fine le imprese ICT sono sostenute da attori della consulenza specializzati in *networking*, come Forum PA che, attraverso il *Rapporto ICity Rate*²⁸ e l'evento *ICity Lab* mette in evidenza la connessione tra *Smart City* e città sostenibile: «una città è intelligente solo se è anche in grado di allineare le proprie politiche urbane agli obiettivi di sostenibilità previsti dall'Agenda 2030»²⁹.

In Italia le imprese ICT e di consulenza hanno cercato di mettere il paradigma *Smart City* al riparo da incertezze e cambiamenti politici (Ambrosetti 2012), dialogando con leader e maggioranze diverse e fornendo visioni che facilitano la convergenza. Dal 2014 al 2016 un sottosegretario ha avuto responsabilità per una strategia nazionale *Smart City* concepita come elemento di una politica industriale³⁰. Nel 2018 è stato lanciato il progetto *Convergenza Smart City and Community, partnership* fra Agenzia per l'Italia digitale, ENEA, Presidenza del Consiglio, Consip e Confindustria finalizzata alla riorganizzazione in chiave digitale dei processi di gestione dei contesti urbani e territoriali, partendo da una «convergenza concettuale, metodologica e tecnologica»³¹ e sullo «sviluppo e la condivisione di modelli gestionali, standard e indicatori di prestazione»³² come punto di partenza per una rigenerazione urbana in chiave *Smart*. Inoltre, sono stati costituiti dei «Cluster tecnologici nazionali» che, in quanto «strumenti di coordinamento, consultazione e riferimento, elaborano proposte e strategie per accelerare i processi di innovazione e aumentare la competitività industriale del sistema Paese»³³. Si tratta di «propulsori» «della crescita economica sostenibile dei territori e dell'intero sistema nazionale»³⁴, piattaforme di dialogo permanente tra sistema pubblico della ricerca e imprese, strumenti di coordinamento e di alleanza pubblico-privato, nodi di aggregazione e

²⁸ <http://www.forumpa.it/smart-city/icity-rate-2018-la-classifica-delle-citta-intelligenti-italiane-settima-edizione>.

²⁹ <https://icitylab2018.eventifpa.it/event-details/?id=8376>.

³⁰ <http://smartinnovation.forumpa.it/story/87599/vicari-definiamo-una-strategia-nazionale-ridisegnare-le-citta>.

³¹ <https://www.corrierecomunicazioni.it/pa-digitale/smart-city-enea-lancia-la-cassetta-degli-attrezzi-per-i-comuni/>.

³² <http://www.enea.it/it/Stampa/news/innovazione-un-percorso-nazionale-per-lo-sviluppo-della-smart-city>.

³³ <http://www.miur.gov.it/cluster>.

³⁴ *Ivi*.

moltiplicatori di idee, fra i quali uno finalizzato a elaborare l'*Agenda Strategica Nazionale* per le *Smart Communities*, mettere a disposizione del decisore politico le opportunità tecnologiche e le necessità di investimento in infrastrutture e formazione e rendere possibile per le imprese interloquire con le amministrazioni centrali e locali³⁵.

Sulla stessa lunghezza d'onda il ruolo svolto da attori pubblici come il Ministero dello sviluppo economico, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in associazione con imprese private (come Fastweb, Italtel, Telecom, Wind e altre) e organizzazioni accademiche nella *International Telecommunication Union*, una rete di cooperazione fra stati (193 membri) e settore privato (oltre 800 fra università e centri di ricerca, organizzazioni internazionali, imprese dell'informatica) e della comunicazione che promuove accordi regolativi per l'allocazione di risorse globali e fissa standard, non solo nel settore *Smart City*³⁶.

Le imprese di consulenza e i for-profit think tank

Tutte le nove imprese di consulenza e "for-profit think tank"³⁷ considerati³⁸, organizzazioni scelte a causa dell'importanza che la dimensione urbana ha all'interno della loro offerta di conoscenze applicate, hanno relazioni con vari *interlocutori pubblici*: governi locali, organismi internazionali, in alcuni casi anche istituzioni e partiti politici nazionali. Ad essi offrono visioni circa un ampio ventaglio di problemi e opportunità delle città, oltre a repertori di azione per affrontarli. Entrambi sono basati su modelli cognitivi e di intervento in parte concepiti ad hoc per il mercato pubblico e in parte fondati sull'adattamento di idee formulate per clienti del settore privato. Per quanto riguarda le *pratiche*, questa offerta viene realizzata attraverso la realizzazione di ricerche e la fornitura di cono-

³⁵ <http://www.smartcommunitiestech.it/en/about-us/what-are-the-national-technological-cluster/>; <http://www.smartcommunitiestech.it>. Per l'elenco delle imprese aderenti (novembre 2018) cfr.: <http://www.smartcommunitiestech.it/aderenti/>.

³⁶ <https://www.itu.int/>.

³⁷ I *for-profit think tank* sono «organizzazioni che fanno ricerca sulle politiche, affiliate a grandi imprese o che semplicemente operano con fini di profitto [...] introducendo conoscenza esperta nel decision-making per evidenziare possibili alternative, i loro costi e conseguenze» (McGann 2016: 7-9).

³⁸ Accenture, Arup, AT Kearney, Centre for Cities, McKinsey & Company, The Economist-Intelligence Unit, The European House-Ambrosetti, PwC, Urban Toolbox.

scienze (dati, analisi, modelli), competenze tecniche e metodologie di cui i *policy maker* pubblici sono privi, oltre che attraverso consulenza personalizzata. Le *risorse cognitive* mobilitate per compensare attraverso input esperti i vuoti ideativi della politica hanno in comune l'essere basate su immaginari e strumenti tecnici per realizzare innovazione compatibili con l'integrazione fra obiettivi *business-centred* di crescita economica (competitività, attrattività, ad esempio offrendo «insight nella mente di un investitore»³⁹) e obiettivi *people-centred* di salvaguardia ambientale e inclusione sociale (riduzione della povertà ed *empowerment* delle fasce deboli di popolazione attraverso attivazione di risorse comunitarie). Quelle comunitarie sono risorse importanti all'interno del paradigma di innovazione sociale⁴⁰, in cui «i processi di individualizzazione dell'agire sociale si accompagnano all'invocazione insistente delle appartenenze di comunità» (Rossi 2017). L'inclusione sociale, la riduzione della segregazione negli spazi urbani da realizzare attraverso l'attivazione "dal basso" di *change-maker*, *start-up*, innovatori sociali e imprenditori, è a sua volta uno degli obiettivi che la consulenza manageriale suggerisce al *policy making* urbano coerentemente con il *meta-frame* comprensivo che vede la comunità come agente di cambiamento.

Si può ipotizzare che, così come accade nel mercato privato della consulenza, le conseguenze di questa offerta siano comprese in uno spazio di variazione fra l'estremo dell'introduzione effettiva di nuove idee e modelli, l'ibridazione di questi ultimi con pratiche e corsi di azione preesistenti e l'estremo opposto di suggerimenti "di moda" che ispirano però cambiamenti solo superficiali (Howlett, Migone 2013), o fra la gestione di cambiamenti effettivi (*change management*) e la legittimazione di corsi di azione preferiti dai clienti (*impression management*).

Un caso italiano è quello di Forum PA, società del Gruppo Digital 360 (rete di testate, portali, eventi per trasformazione digitale e innovazione imprenditoriale), che favorisce incontro e *partnership* fra amministrazioni pubbliche, imprese, mondo della ricerca e società civile (cittadinanza organizzata), proponendosi per un «ruolo di accompagnamento all'innovazione tecnologica, istituzionale e organizzativa»⁴¹. Questo ruolo viene svolto offrendo servizi e supporto (comunicazione, incontri, manifestazioni, ricerca, consulenza, formazione) alle ammini-

³⁹ <http://www.centreforcities.org/>.

⁴⁰ Cfr. Esposito, Ficcadenti, Capitolo 8 in questo volume.

⁴¹ <http://www.forumpa.it/chi-siamo>.

strazioni centrali e locali e ai fornitori di soluzioni digitali e innovazioni tecnologiche. Un'offerta basata su una visione complessa e integrata delle sfide urbane e delle politiche e forme di governance adeguate ad affrontarle, che coincide pienamente con il *meta-frame* presentato sopra. Oltre al già considerato paradigma *Smart City*, ne fanno parte idee di governance urbana collaborativa intesa come processi condivisi tra PA, *stakeholder* e cittadini per un governo del territorio basato sul consenso attraverso «modelli organizzativi ibridi che combinano democrazia rappresentativa e diretta, interazione online e offline»⁴² e la proposta di modelli di leadership e innovazione sagomati e pubblicizzati anche attraverso narrazioni relative a casi di grandi imprese di successo⁴³. L'offerta di momenti di confronto tra imprese e amministrazioni sui temi delle politiche urbane è esplicitamente focalizzata su «come i principali driver di innovazione tecnologica (5G, IoT, Cloud, IA, blockchain, ecc.) incrociano e abilitano i grandi processi di trasformazione urbana attualmente in atto (riordino del governo locale, Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile, sviluppo urbano nella politica di coesione, ecc.) e sulle dimensioni della *Smart Sustainable Responsive City* (economia, servizi, ambiente, società, governance)»⁴⁴.

Nel Regno Unito il Centre for Cities, ad esempio, oltre a offrire consulenza sul quadro economico, spaziale e sociale delle città ed enucleare le priorità per un'agenda di *policy* che aiuti le città a migliorare le loro performance economiche, aiuta le imprese a incontrarsi con gli attori di governo e la politica locale e nazionale⁴⁵.

Le associazioni e i forum di imprese

Gli *interlocutori* delle associazioni e forum di imprese che svolgono funzioni di *advocacy*, *networking* e intermediazione sono target mirati

⁴² <http://www.forumpa.it/smart-city/il-mercato-della-smart-city-e-la-ribellione-delle-istituzioni-pubbliche>.

⁴³ Si prenda ad esempio il progetto *Companies Talks*, eventi teatrali per comprendere come funzionano i processi di innovazione attraverso la storia di grandi aziende come Google e Amazon e dei loro fondatori: <http://porteaperteinnovazione.forumpa.it/it/event-details/?id=8396>; <https://porteaperteinnovazione.forumpa.it/it/event-details/?id=8400>.

⁴⁴ <https://forumpacitta2019.eventifpa.it/2019/06/25/forum-pa-citta-2019/>

⁴⁵ Ad esempio attraverso questo tipo di iniziative: <http://www.centreforcities.org/event/labour-party-conference-reception-welcome-liverpool/>; <http://www.centreforcities.org/event/labour-conference-fringe-state-city/>.

di attori pubblici locali, nazionali e internazionali, privati, “di comunità” e produttori di conoscenze. Le *pratiche* consistono nella circolazione di conoscenze dense di implicazioni normative (attraverso studi e rapporti, su vari aspetti dello sviluppo urbano) e nell'organizzazione di eventi (fiere, convegni, forum, meeting, summit) di varie dimensioni⁴⁶, che rendono possibili connessioni multilaterali o bilaterali con imprese, sviluppatori e dettaglianti di conoscenze, altri governi e società civile e creando comunità dell'innovazione. In questo tipo di pratiche le *risorse* utilizzate da associazioni e forum di imprese sono principalmente relazionali. Gli effetti sulle politiche sono sia di tipo culturale (diffusione e consolidamento del *frame* corrente di politiche urbane), sia organizzativi (creazione di legami e *partnership*).

Per ragioni di spazio sono illustrati brevemente solo due attori, uno dei quali ha come ambito operativo anche, ma non principalmente, la dimensione urbana, mentre l'altro ha una missione specificamente urbana. Il World Economic Forum è un'organizzazione internazionale per la cooperazione pubblico-privato che «fornisce una piattaforma alle 1.000 maggiori imprese del mondo per costruire un futuro migliore»⁴⁷ e, sulle questioni urbane, «fornisce una piattaforma globale per consentire ai leader delle città di discutere la governance, le politiche e la regolazione necessarie per rendere possibile l'azione finalizzata a investire in servizi e infrastrutture urbane innovative, sostenibili e accessibili»⁴⁸, valorizzando l'intelligenza collettiva e facendo propria la «teoria degli stakeholder, secondo la quale un'organizzazione è responsabile verso tutte le parti della società»⁴⁹. Il suo contributo alle politiche urbane è fondato su un'articolazione tematica che, in modo non dissimile dal ventaglio *Smart City*, riguarda un'ampia varietà di settori presenti nelle agende locali e nazionali – ambiente e risorse, società, economia, infrastrutture e servizi, innovazione, resilienza e governance – con una visione integrata⁵⁰. Anche attraverso collaborazioni con imprese di consulenza, il World Economic Forum declina questo *frame* in suggerimenti speci-

⁴⁶ World Economic Forum: <https://www.weforum.org/>; Newcities: <https://newcities.org/>; Smart Cities Council: <https://smartcitiescouncil.com/>.

⁴⁷ <https://www.weforum.org/about/our-members-and-partners>.

⁴⁸ <https://www.weforum.org/projects/future-of-urban-development-services>.

⁴⁹ <https://www.weforum.org/about/world-economic-forum>.

⁵⁰ <https://toplink.weforum.org/knowledge/insight/a1Gb0000000LiPhEAK/explore/summary>.

fici, come quelli mirati all'implementazione della *New Urban Agenda* delle UN attraverso la collaborazione fra pubblico, privato e società civile (WEF, PcW 2017) e alla circolazione di soluzioni innovative replicabili e adattabili per i problemi urbani⁵¹.

Newcities è un'organizzazione che produce ricerca e consulenza, ma soprattutto connette business, governi e società civile attraverso programmi e "agenda-setting global events"⁵² finalizzati a mostrare come tecnologia e innovazione permettono di affrontare un'ampia tipologia di sfide urbane⁵³. Fa leva sulla sua rete di aderenti, che annovera Cisco e Toyota Mobility Foundation, insieme a grandi imprese manifatturiere e del comparto energetico e immobiliare, studi di architetti, membri *start-up*, accademici e no-profit, a volte in rapporti di rete e *partnership* fra loro. I membri hanno come beneficio il «networking e sviluppo di opportunità di business attraverso l'accesso privilegiato alla nostra rete globale di innovatori urbani, accesso avanzato a "leading research", branding ed esposizione mediatica»⁵⁴.

Le banche e le fondazioni

Le imprese bancarie danno vita anche in campo urbano a programmi filantropici o di *corporate responsibility*, in Italia attraverso le loro fondazioni. Altre fondazioni non di origine bancaria condividono con esse finalità di promozione dello sviluppo urbano ispirandosi al *meta-frame* prevalente e contribuendo a produrlo e riprodurlo. Gli *interlocutori* sono in questo caso in primo luogo attori sociali, soprattutto nella forma dell'associazione e, in secondo luogo, università e governi locali. Le *pratiche* principali consistono in iniziative che permettono la diffusione di conoscenze, competenze e modelli di azione, in primo luogo l'erogazione di finanziamenti ad attori sociali (bandi, procedure di selezione e valutazione), alla stregua di istituzioni politiche come l'EU e i governi nazionali⁵⁵. Le fondazioni utilizzano dunque in primo

⁵¹ <https://cn.weforum.org/communities/global-agenda-council-on-the-future-of-cities>.

⁵² <https://newcities.org/events/>.

⁵³ <https://newcities.org/programs/>.

⁵⁴ <https://newcities.org/why-become-a-member/becoming-a-member/>.

⁵⁵ I soggetti di questo tipo qui considerati sono: Living Cities, una collaborazione fra 18 fondazioni e banche per il benessere economico della popolazione urbana a basso reddito (<https://www.livingcities.org>), JP Morgan Chase & Co. (<https://www.jpmorganchase.com/corporate/Corporate-Responsibility/advancingcities.htm>), la

luogo risorse finanziarie proprie. Tendono inoltre a dotarsi di competenze professionali «organizzative e aziendali, di esperti nel *management* delle imprese sociali e culturali e dei modi con cui la filantropia esprime idee e forme di *business*» (Busacca, Gelli 2019: 198), evidenziando una tendenza parallela al cambiamento dei profili dirigenziali e di competenze che si verificano nei settori delle amministrazioni pubbliche più soggetti a riorganizzazioni gestionali riconducibili alle idee del *New Public Management*.

Con riferimento alle agende urbane, questi aspetti emergono ad esempio nel programma *100 Resilient Cities* (100RC) di Rockefeller Foundation (RF), una fondazione filantropica (non bancaria) statunitense con raggio di azione globale della cui missione fa parte «costruire maggiore resilienza ed economie più inclusive»⁵⁶. A questo fine RF mette a disposizione dei governi locali (in Italia, Roma e Milano) risorse di tipo finanziario, cognitivo e organizzativo per sviluppare progetti. In particolare, il programma 100RC fornisce un *frame* di riferimento (*City Resilience Framework*) e metodologie cognitive e procedurali – specialmente attraverso un “*template*”, ossia un modello che consente di inserire in una cornice di significati predefinita elementi specifici di ciascun caso – per produrre una “*valutazione preliminare di resilienza*” e, sulla base di essa, costruire una *Resilience Strategy*, olistica e integrata, ossia un piano di azione per orientare sforzi collettivi. I temi dell’agenda urbana sono sottoposti a *reframing* da un’angolazione di *resilience thinking* disegnata sostanzialmente dall’esterno. Il *City Resilience Framework* è coerente con il *meta-frame* prevalente nelle agende urbane descritto sopra e l’intero processo presuppone una capacità di *agency* strategica e competitiva nell’arena della globalizzazione e

Fondazione Cariplo (<http://www.fondazionecariplo.it>) e Rockefeller Foundation (<https://www.rockefellerfoundation.org>). Per motivi di spazio viene illustrato un solo esempio. Di particolare interesse ai fini di questa analisi sono però anche le iniziative della Fondazione Cariplo su problemi e potenzialità economiche sociali e comunitarie delle periferie urbane: <http://www.fondazionecariplo.it/it/news/index.html?tag=periferie>.

⁵⁶ Le informazioni su RF provengono dal sito web: <https://www.rockefellerfoundation.org>; quelle relative a 100RC dalle pagine: <https://www.rockefellerfoundation.org/our-work/initiatives/100-resilient-cities/>. Nella primavera del 2017 erano in corso altri sei programmi sulla resilienza, definita da RF come «la capacità di individui, comunità e sistemi di sopravvivere, adattarsi e crescere di fronte a stress e shock e anche di trasformarsi quando le condizioni lo richiedono. Costruire resilienza si riferisce a rendere persone, comunità e sistemi più preparati a resistere a eventi catastrofici e capaci di riprendersi più velocemente ed emergere più forti da questi shock e stress»: <https://www.rockefellerfoundation.org/our-work/topics/resilience>.

uno stile di leadership adatto per combinare una varietà di ingredienti cognitivi e strategici in una visione e un repertorio di azioni.

100 RC, così come altri programmi di fondazioni, anche bancarie, è dunque basato sull'idea che gli attori politici locali siano importanti, purché adottino e incorporino la visione loro proposta. In questo processo svolgono un ruolo importante produttori e dettaglianti di conoscenze come Arup («un'impresa di designer, planners, ingegneri, consulenti e specialisti tecnici»⁵⁷ che ha sviluppato per RF, oltre al *template* citato, anche il *Resilience Index*, una serie di indicatori misurabili in tutti i campi del governo urbano), Economist Intelligence Unit e Rand Corporation⁵⁸. Un calcolo economico legittima l'immaginario anche su basi materiali, poiché evidenzia che «c'è un valore economico quantificabile connesso alla resilienza»⁵⁹. In Italia il caso di Roma, dove il programma è stato prima interrotto con la cessazione dell'amministrazione Marino (centro-sinistra) e poi riavviato da quella Raggi (5 Stelle) sembrerebbe indicare la capacità persuasiva del frame e dell'opportunità proposta anche in presenza di diversi interlocutori politici nel governo locale⁶⁰.

3.4. Politicizzazione e depoliticizzazione nelle agende urbane: una prospettiva aperta

Sin qui abbiamo visto le modalità con le quali le imprese possono influenzare la politica sostituendosi ad essa nell'ideare azioni pubbliche. Questa sostituzione può essere anche più radicale, investendo la stessa conduzione di azioni per affrontare problemi collettivi: nella società contemporanea «non è più lo stato che ci porta dalla culla alla tomba. È, in misura crescente, la grande impresa» (Baars, Spicer 2017: 1). Questa sostituzione può avvenire con più modalità e su scale diverse. Su scala transnazionale: forme di governance privata dei processi globali di produzione e delle catene di distribuzione, regolazione del lavoro, normazione attraverso standard tecnici, valutazione delle finanze stata-

⁵⁷ Nei campi di progettazione edilizia, analisi e pianificazione economica, progettazione di infrastrutture, consulenza manageriale, www.arup.com.

⁵⁸ Rand Corporation ha sviluppato per RF il *Resilience Dividend Valuation Model*, che serve ad apprezzare il valore economico della resilienza, consentendo ai *decision maker* di stimarne il dividendo, ossia la destinazione dei benefici, <https://www.rockefellerfoundation.org/blog/valuing-resilience-dividend/>.

⁵⁹ <http://resiliencedividend.org>.

⁶⁰ <http://www.urbanistica.comune.roma.it/roma-resiliente.html>.

li da parte delle agenzie di rating. Su scala urbana: occupazione di vuoti regolativi e amministrativi lasciati dalla politica, come nelle *gated communities* (quartieri con gestione privata di molti servizi), o laddove le associazioni di proprietari di case e dei promotori immobiliari forniscono alla "comunità" servizi attraverso contratti fra privati, con maggiore o minore cooperazione con i governi locali (Tao, McCabe 2006, 2012).

Una sostituzione che diviene parte di un pensiero egemonico veicolato anche dai media. Ad esempio, a proposito della soluzione che ha portato la città di Roma ad avere nel 2018 un albero di Natale migliore, correggendo il precedente fallimento del tristemente e ironicamente noto "Spelacchio" grazie alla sponsorizzazione di un'importante società di comunicazioni, *il Foglio* scriveva:

«Anche un'amministrazione inconcludente e caotica come quella guidata da Virginia Raggi è in grado di imparare dai propri disastri [...]. Il segreto? Semplice, ad occuparsi dell'albero non è stata Raggi, ma Netflix. Un'azienda privata che sa perfettamente il ritorno d'immagine che può arrivare da un investimento del genere. Dopotutto funziona ovunque così [...]. Certo, serve un Comune capace di governare i processi e di attirare e coinvolgere aziende come Netflix. Anzi, vista la situazione di Roma, perché non affidiamo il governo della città a Netflix?» (Imberti 2018).

La portata di innovazione e trasformazione per i rapporti fra politica, economia e cultura nei sistemi sociali contemporanei implicata in questa affermazione, così come quella insita nel ruolo dei soggetti economici descritto nelle righe sopra e nel paragrafo precedente può essere capita attraverso i concetti di politicizzazione e depoliticizzazione. Nei casi esaminati nel paragrafo 3.3 le imprese si sostituiscono alla politica nella funzione ideativa di politiche pubbliche, contribuendo ad alimentare di idee e soluzioni pratiche un *meta-frame* che, attraverso specificazioni settoriali e locali, fornisce un ombrello di legittimazione condiviso a discorsi, azioni e strumenti adottati nelle agende urbane su scale diverse e in ambiti o settori di intervento specifici. L'influenza così esercitata sulle agende ai diversi livelli, coadiuvando il ruolo delle organizzazioni internazionali considerate, tende a riprodursi nel tempo ed espandersi nello spazio. Infatti, una volta avvenuta, è la ritenzione degli immaginari su cui si basa il *meta-frame* in discorsi, pratiche e dispositivi politici e tecnici delle agende urbane a incrementarne ulteriormente la legittimazione, anche in presenza di mutazioni e ibridazioni introdotte dai necessari

processi di adattamento locale. È proprio all'interno di questi processi che il ruolo delle imprese qui analizzato svolge un più diretto e specifico ruolo di persuasione dei *policy maker* locali, e di organizzazione delle azioni, nella maggior parte dei casi vendendo conoscenze e servizi e, più raramente, mettendo a disposizione risorse finanziarie oltre che cognitive. In questo modo gli attori economici divengono protagonisti dei *knowledge regime*, ossia "regimi di conoscenza" formati da attori, organizzazioni e istituzioni che producono e disseminano idee relative alle politiche pubbliche, le quali influenzano la produzione di queste ultime e anche i rapporti fra politica ed economia (Campbell, Pedersen 2011).

Nei casi in cui la sostituzione è più radicale le evidenze raccolte permettono di riscontrare esiti di depoliticizzazione *societal*, consistente nella sostituzione o nel depotenziamento del ruolo di attori e azioni pubbliche nell'affrontare importanti questioni di interesse collettivo nelle città. Nei casi di influenza basata su risorse cognitive siamo in presenza di una depoliticizzazione *discursive*, consistente nel costruire socialmente tali questioni in modo tale da sottrarle a controversie fra prospettive culturali e conflitti fra interessi economici o politici, collocandole nell'ambito del *meta-frame* più volte menzionato (crescita economica + preoccupazioni ambientali e sociali + innovazione permanente).

A questi effetti è complementare una politicizzazione del business, che emerge nella capacità non solo di indirizzare le risposte a problemi collettivi attraverso le idee (Culpepper 2011), ma anche di promuovere e strutturare i necessari sistemi di azione, con la costruzione e manutenzione di reti di relazioni ad hoc. In questo modo gli attori imprenditoriali svolgono un doppio ruolo di supplenza della politica sfruttando risorse di tipo sia cognitivo, sia relazionale, sagomando il senso, gli obiettivi, le forme e le reti dell'azione per affrontare problemi collettivi. In questo tipo di processi imprese e politica sono anche oggetto di processi di isomorfismo: da un lato gli attori economici assumono alcune caratteristiche (indicazione di mete collettive, pratiche condizionali nel concedere finanziamenti e soluzioni organizzative) del pubblico, come emerge più evidentemente nel caso delle fondazioni; dall'altro i governi sono spinti ad adottare identità, visioni, stili organizzativi, di leadership e di azione di matrice imprenditoriale, in un'onda lunga del *New Public Management*, sagomata però su modelli più innovativi.

Vediamo queste caratteristiche dei processi di politicizzazione delle imprese e depoliticizzazione dell'azione pubblica distintamente per quanto riguarda il ruolo svolto dai quattro tipi di attori considerati.

(i) Imprese del settore ICT

Le condizioni per il successo della città *Smart*, misurato da ranking globali e nazionali, sono definite dal paradigma *Smart City* in modo simile a quello adottato per le imprese competitive. Per ottenerlo sono necessari strategie e investimenti di imprese ICT, ma anche regolazione pubblica. Per legittimarli è però necessario un *frame* idoneo, che sia non solo integrato, ma anche adattabile a un ampio ventaglio di questioni nelle agende urbane (mobilità e trasporti, energia, ambiente, economia, qualità della vita, problemi sociali, governance) e basato su una razionalità indiscutibile, tecnica e priva di alternative.

Gli effetti di depoliticizzazione prodotti dall'affermarsi di questo paradigma sono soprattutto di tipo *discursive*. L'immaginario *Smart City* è un modello performativo creato, selezionato e ritenuto come paradigma di azione collettiva intelligente al quale non ci sono alternative razionali e il rifiuto del quale è disincentivato: chi rimane indietro o, peggio, non vuole adattarsi alla "smartmentality", è "smartdeviant" (Vanolo 2014). Questa selettività auto-indotta è quindi basata anche su effetti *blame and shame*, che alimentano una depoliticizzazione in cui azioni e conseguenze sono valutate in termini di "bianco o nero" (bene vs. male, naturale vs. innaturale, efficiente s. inefficiente, inevitabile vs. contingente, presenza vs. mancanza di alternative) per giustificare la bontà di un dato orientamento (Wood 2015: 14). Per svolgere un ruolo politico attraverso le idee, questo tipo di imprese si serve sia di investimenti propri in ricerca e sviluppo e comunicazione, sia di società di consulenza e *for-profit think tank*.

(ii) Imprese di consulenza e "for-profit think tank"

Gli effetti di depoliticizzazione delle agende urbane provocati dalle società di consulenza e dai *for-profit think tank* sono di tipo sia *discursive*, sia *societal*. I primi sono legati alla formulazione e all'istituzionalizzazione del *meta-frame* comprensivo di politiche urbane, in cui l'attivazione dal basso di comunità urbane marginali è giustapposta alla valorizzazione dei fattori che rendono alcune città "Superstar globali" e modelli da imitare di competitività e di crescita prodotta da integrazione globale e capacità di innovazione, con effetti di digitalizzazione, maggiori redditi da lavoro e da business immobiliare, anche se con maggiori disuguaglianze⁶¹.

⁶¹ Cfr. McKinsey, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/innovation-and-growth/>

Gli effetti *societal* consistono nell'attivazione di attori locali, sia economici, sia della "società civile" no-profit, in sostituzione di attori pubblici e delle loro risorse. Del resto, così come il paradigma *Smart City* ricomprende la facilitazione dell'accesso a spazi pubblici attraverso una tecnologia "democratica", nelle proposte della consulenza l'inclusione è talvolta presentata anche come un investimento con un ritorno appropriabile da parte di chi vende l'accesso agli spazi urbani, fisici o virtuali. Si configura cioè un *win-win game* fra accumulazione e preoccupazioni sociali, realizzato attraverso la mercificazione di alcune forme di inclusione.

(iii) *Associazioni e forum di imprese*

La peculiarità di questo tipo di attori consiste nella capacità di strutturare relazioni bilaterali e multilaterali, di cui l'incontro fra offerta privata e domanda pubblica di prodotti per l'innovazione è una componente significativa. Azioni di *advocacy* e facilitazione di *partnership* sono sostenute anche in questo caso da una forte componente argomentativa, allineata al *meta-frame* prevalente. Ne viene alimentata non solo una depoliticizzazione *discursive* delle agende urbane, ma anche una complementare politicizzazione di questi promotori di reti, che si sostituiscono agli attori pubblici nel realizzare connessioni inter-organizzative e *partnership* attraverso le quali condurre azioni pubbliche, o sostituire ad esse iniziative private o comunitarie. Oltre a dare in tal modo forma ad alcuni ambiti della governance urbana, questi attori si preoccupano anche di selezionare gli input di conoscenze e competenze che contribuiscono al *puzzling* delle politiche urbane.

(iv) *Banche e fondazioni*

Nel caso di 100RC la pratica di *stakeholder engagement* che serve a individuare sfide e soluzioni sposta potenzialmente il luogo della formazione delle strategie urbane da arene politiche, tendenzialmente legittimate attraverso procedure di rappresentanza democratiche, a interazioni fra attori pubblici, privati e sociali strutturate attraverso metodologie tecniche e deliberative. Una depoliticizzazione *societal* è causata anche dalla responsabilizzazione di individui, gruppi sociali e comunità locali, chiamati a contribuire a creare resilienza, integrando l'azione pubblica

superstars-the-dynamics-of-firms-sectors-and-cities-leading-the-global-economy.

o compensandone l'assenza. Gli attori pubblici devono conferire sostegno politico all'azione collettiva, quelli privati devono metterci *expertise* tecnica e risorse materiali, se necessarie. Entrambi devono coinvolgere la popolazione in processi di apprendimento di comportamenti resilienti. La dimensione *discursive* della depoliticizzazione accomuna 100RC ad altri processi di innovazione nelle agende urbane fondati sul *resilience thinking*. Questi hanno infatti «caratteristiche eminentemente cognitive e culturali, alludendo a evoluzioni organizzative complesse, all'elaborazione di nuovi *frame* culturali non solo fra i *policy maker*, ma anche fra gli abitanti, alla riconcettualizzazione del sapere ereditato e soprattutto alla creazione condivisa di nuove conoscenze da utilizzare nell'azione collettiva» (Coppola 2016: 4). L'immaginario della resilienza è un fattore specifico che depoliticizza i cambiamenti sociali (Olsson *et al.* 2015) e trasferisce responsabilità, ma non potere verso i governati, ai quali viene richiesto di interpretare forme di soggettività adattive (Beilin, Wilkinson 2015; Joseph 2013, 2016). Ad esempio, nel campo della povertà il *resilience thinking* depoliticizza il problema e, cercando di affrontare la vulnerabilità attraverso meccanismi di mercato e imprenditorialità, affidandosi cioè alla *self-reliance* individuale o comunitaria (Porter, Davoudi 2012), finisce per creare potenzialmente effetti redistributivi diseguali e non affrontare le condizioni strutturali della povertà (Walsh-Dilley, Wolford 2015).

Nel caso qui analizzato, alla depoliticizzazione è complementare una politicizzazione di RF e dei grossisti di idee e tecniche presso i quali la fondazione si fornisce, confermando una tendenza delle fondazioni, quando sono parte attiva dei processi di depoliticizzazione dell'azione pubblica, a sostituirsi agli attori pubblici e nello stesso tempo, e per questa ragione, acquisire caratteristiche tipiche di questi attori e processi (d'Albergo, Moini 2017). RF svolge un ruolo politico sostituendosi ai *policy maker* pubblici e facendo in modo che, attraverso procedure deliberative, gli interessi siano canalizzati verso definizioni comuni o compatibili dei problemi, evitando che la loro costruzione sociale e le conseguenti scelte divengano oggetto di controversie. Inoltre, il sostegno finanziario ai comuni, la promozione e il supporto di reti di relazioni fra i *policy maker* locali e fra questi e i produttori e detagianti di sapere applicato riducono i rischi per gli imprenditori politici locali. Questa sostituzione è favorita dalla carenza da parte degli attori pubblici di risorse, materiali (fondi da spendere, dipendenti con competenze professionali adeguate) e immateriali (capacità ideative e di uso di strumenti e tecniche deliberativi non fornite da tecnici interni,

né dalle formazioni politiche “leggere” attraverso le quali gli amministratori locali sono ormai prevalentemente eletti).

In conclusione, le forme di politicizzazione di attori privati e depoliticizzazione del pubblico qui analizzate fanno intravedere processi sì ancora in divenire, ma che hanno già teso ad espandersi e consolidarsi. La loro prosecuzione o modificazione dipende da una varietà di fattori. Da un lato l’impoverimento del settore pubblico e la sua dipendenza da risorse private (finanziarie, cognitive, di legittimazione), che non sembra per il momento ridursi. Da un altro, condizioni politiche favorevoli. Le tendenze dei sistemi politici su tutte le scale considerate non sono chiare o facilmente prevedibili. L’affermarsi di populismi al governo, con il suo potenziale effetto di ri-politicizzazione di alcune questioni pubbliche (cfr. Capitolo 2), potranno mettere in discussione il *meta-frame* di politica urbana e la corrispondente *politics of depoliticization* associata ai processi di neoliberalizzazione (Moini 2015)? In questo caso l’equilibrio fra preoccupazioni economiche, ambientali e sociali nelle agende urbane potrebbe essere compromesso e la sostanziale indifferenza di “chi governa” ai fini della sua diffusione e introiezione nelle agende urbane potrebbe non essere più tale, anche se la fiducia che la varietà del “tecnopopulismo” ripone nelle capacità di soluzione non politica dei problemi collettivi insite nelle ICT (De Blasio, Sorice 2018) introduce un interessante elemento di ambiguità anche nella cultura politica e di governo dei populismi, rendendo gli scenari futuri meno prevedibili.

L’analisi delle agende urbane qui condotta attraverso la lente delle relazioni fra interessi e idee ha consentito di evidenziare le complementarità fra depoliticizzazione dell’azione pubblica e politicizzazione di attori privati. È anche emersa, però, la non-neutralità di questi processi di innovazione rispetto all’allocazione di risorse materiali e di potere. Attraverso forme nuove di protagonismo politico, fondate non tanto sulla pressione o il negoziato, quanto su un uso persuasivo di idee e conoscenze, le imprese e gli altri attori qui considerati costruiscono anche condizioni extra-economiche – delle quali sono stati qui esaminati gli aspetti culturali e relazionali – per la produzione di profitti. Parte di queste condizioni riguarda però una ridefinizione di modalità operative, confini e significato della politica stessa, che viene “privatizzata” e sottoposta a una ridefinizione di senso in cui gli elementi cognitivi e normativi sono in buona parte esogeni. A questo fine imprese e produttori-dettaglianti di conoscenze devono saper giocare le proprie strategie contemporaneamente su scale geografiche diverse, a causa di

un terreno di gioco disegnato dalla globalizzazione e, per quanto riguarda questa parte del mondo, dall'integrazione europea. A causa di questi processi – oggi apparentemente interessati da una crisi non solo economica, ma anche politica e di legittimazione – le agende e le azioni collettive che riguardano i problemi pubblici nelle città sono il risultato di interdipendenze fra le scale mondiale, europea, nazionale, regionale e urbana. Come abbiamo visto, politicizzazione di attori privati e depoliticizzazione *discursive* e *societal* dell'azione pubblica emergono proprio nelle pieghe di questa multi-scalarità delle agende urbane.

Bibliografia

- ALLULLI M. (2016), Il Patto di Amsterdam: l'Agenda urbana europea a una svolta? *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2, https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/10/1_BP_Alulli_M.pdf.
- ALLULLI M., D'ANTONIO S. (2017), I programmi europei per lo sviluppo urbano: URBACT e Urban Innovative Actions, <http://www.forumpa.it/citta-e-territorio/i-programmi-europei>.
- AMBROSETTI – THE EUROPEAN HOUSE (2012), Smart Cities in Italia: un'opportunità nello spirito del Rinascimento per un a nuova qualità della vita, [http://www04.abb.com/global/seitp/seitp202.nsf/0/184451295ee39884c12581db003ceac2/\\$file/REPORT_ABBAmbrosetti_Completo.pdf](http://www04.abb.com/global/seitp/seitp202.nsf/0/184451295ee39884c12581db003ceac2/$file/REPORT_ABBAmbrosetti_Completo.pdf).
- BAARS G., SPIECER A. (2017), Introduction: Why the Corporation?, in G. Baars e Spiecer A. (a cura di), *The corporation. A critical, Multi-Disciplinary Handbook*, Cambridge: Cambridge University Press.
- BEILIN R., WILKINSON C. (2015), Introduction: Governing for urban resilience, *Urban Studies* 5(7): 1205-1217.
- BUSACCA M., GELLI F. (2019), Le Fondazioni come agenti di sviluppo nella governance urbana, in d'Albergo E., De Leo D. e Viesti G. (a cura di), *Urban@it, Quarto Rapporto sulle città. Il governo debole delle economie urbane*, Bologna: Il Mulino.
- CAMPBELL J.L., PEDERSEN O.K. (2011), Knowledge Regimes and Comparative Political Economy, in Béland D. e Cox R.H. (a cura di), *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford: Oxford University Press.
- COPPOLA A. (2016), Mobilità delle politiche e inerzia del locale: il caso di Roma Resiliente, *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2, https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/10/4_BP_Coppola_A.pdf.
- CULPEPPER P. (2011), *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*, New York: Cambridge University Press.
- D'ALBERGO E. (2015), Azione pubblica, imprese ed egemonia in una politica neoliberista: l'Agenda urbana italiana e il paradigma Smart City, in Moini G. (a cura di), *Neoliberalismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Roma: Ediesse.

- D'ALBERGO E., MOINI G. (2017), Depoliticizing public action by politicizing issues, practices and actors. The role of resilience thinking in a program of the Cariplo Foundation, *PArteecipazione e CONflitto*, 10(2): 381-420.
- DE BLASIO E., SORICE M. (2018), Populism between direct democracy and the technological myth, *Palgrave Communications*, 4(15), <https://www.nature.com/articles/s41599-018-0067-y>.
- DE LEONARDIS O. (2013), Una città neoliberale. L'argomentazione in atto pubblico tra norma, fatto e finzione, in Borghi V., de Leonardis O. e Procacci G. (a cura di), *La ragione politica. Vol. II. I discorsi delle politiche*, Napoli: Liguori.
- DEMICHELI L. (2018), Tecno-capitalismo o libertà, <http://sbilanciamoci.info/il-tecno-capitalismo-e-la-democratizzazione-dei-dati/>.
- EUROPEAN COMMISSION (EC) (2011), Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf.
- EUROPEAN COMMISSION (EC) (2016), Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam, https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_en.pdf.
- EUROPEAN COMMISSION (EC) E UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-HABITAT) (2016), The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future, <http://ec.europa.eu/cities-report>.
- EUROPEAN INNOVATION PARTNERSHIP ON SMART CITIES AND COMMUNITIES (EIP-SCC) (2018), The Marketplace of the European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities. How the Marketplace team can help you launch Smart City solutions, https://eu-smartcities.eu/sites/default/files/2018-02/EIP_Brochure.pdf.
- GELLI F. (2016), Modelli. Le Agende urbane nazionali ed europea, in Cremaschi M. (a cura di) *Urban@it, Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi*, Bologna: il Mulino.
- HOWLETT H., MIGONE A. (2013), Policy advice through the market: The role of external consultants in contemporary policy advisory systems, *Policy and Society*, 32: 241-254.
- IMBERTI N. (2018), Più della Raggi poté Netflix, *Il Foglio*, <https://www.ilfoglio.it/roma-capoccia/2018/12/05/gallery/piu-della-raggi-pote-netflix-227848/>.
- JOSEPH J. (2013), Resilience as embedded neoliberalism: a governmentality approach, *Resilience*, 1(1): 38-52.
- JOSEPH J. (2016), Governing Through Failure and Denial: The New Resilience Agenda, *Millennium*, 44(3): 370-390.
- LABGOV.CITY (2018), The Co-Cities Report: building a "Co-Cities Index" to measure the implementation of the EU and UN Urban Agenda, <http://labgov.city/wp-content/uploads/sites/19/Co-cities-Open-Book-Report.pdf>.
- MCGANN J. G. (2016), 2015 Global Go To Think Tank Index Report, *TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports*, 10, http://repository.upenn.edu/think_tanks/10.
- MOINI G. (2015), L'azione pubblica neoliberista: un'analisi del caso italiano, in Moini G. (a cura di), *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Roma: Ediesse.

- OLSSON L., JERNECK A., THOREN H., PERSSON J. e O'BYRNE D. (2015), Why resilience is unappealing to social science: Theoretical and empirical investigations of the scientific use of resilience, *Science Advances*, 1(4): 1-11.
- PORTER L. e DAVOUDI S. (2012), The politics of resilience for planning: A cautionary note, *Planning Theory and Practice*, 13(2): 299-333.
- ROSSI U. (2017), Promesse, contraddizioni e sfide della città-metropoli nel capitalismo high-tech, Infoaut, <https://www.infoaut.org/notes/promesse-contraddizioni-e-sfide-della-citta-metropoli-nel-capitalismo-high-tech>.
- TAO J., McCABE B. (2006), Private Governments and Private Services: Homeowners Associations in the City and Behind the Gate, *Review of Policy Research*, 23(6):1143-1157.
- TAO J., McCABE B. (2012), Where a hollow state casts no shadow: Homeowner associations in local governments, *The American Review of Public Administration* 42(6): 678-69.
- URBAN INNOVATIVE ACTIONS (UIA) (2017), Defining innovation in the context of the UIA Initiative, <https://www.uia-initiative.eu/sites/default/files/2017-03/Definition%20of%20innovation%20in%20UIA%20context%20Final%20version.pdf>.
- UNITED NATIONS (UN) (2018), UN DG 11 Synthesis Report 2018, Tracking progress towards Inclusive, Safe, Resilient and Sustainable Cities and Human Settlements, <https://unhabitat.org/sdg-11-synthesis-report/>.
- UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-HABITAT) (2018), The State of African Cities 2018 – The geography of African investment (<https://unhabitat.org/books/the-state-of-african-cities-2018-the-geography-of-african-investment/>)
- UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNISDR) (2017), How to Make Cities More Resilient. A Handbook For Local Government Leaders, <https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/assets/documents/guidelines/Handbook%20for%20local%20government%20leaders%20%5B2017%20Edition%5D.pdf>.
- VANOLO A. (2014), Smartmentality: the smart city as disciplinary strategy, *Urban Studies*, 51(5): 883-898.
- WALSH-DILLEY M., WOLFORD W. (2015), (Un)Defining resilience: subjective understandings of 'resilience' from the field, *Resilience*, 3(3): 173-182.
- WORLD ECONOMIC FORUM (WEF) e PRICEWATERHOUSECOOPERS (PwC) (2017), Harnessing Public-Private Cooperation to Deliver the New Urban Agenda, http://www.urbangateway.org/es/system/files/documents/urbangateway/wef_harnessing_public-private_cooperation_to_deliver_the_new_urban_agenda_2017.pdf.
- WOOD M. (2015), Puzzling and powering in policy paradigm shifts: politicization, depoliticization and social learning, *Critical Policy Studies*, 9(1): 2-21.

4. L'Università italiana e i paradossi della valutazione: processi di depoliticizzazione e spazi di riflessività

Dora Gambardella¹, Emiliano Grimaldi, Rosaria Lumino

4.1. Introduzione

La letteratura sulle trasformazioni dei modelli di governance dell'*higher education* nei paesi dell'area OCSE affronta con sempre maggiore frequenza i nessi tra la neoliberalizzazione (Peck, Tickell 2002) delle forme di governo dell'università, lo slittamento della regolazione statale verso il modello dello stato valutatore e processi di depoliticizzazione della governance universitaria. Quest'ultima può essere intesa come tecnicizzazione della scelta politica perseguita attraverso l'istituzionalizzazione di meccanismi tecnici apparentemente oggettivi e dotati di un certo grado di automatismo per la formulazione di giudizi, l'individuazione delle priorità e l'allocazione di risorse scarse (Ball 2012; Jayasuriya 2015; Lo 2017; Miller, Rose 2008; Olssen, Peters 2005). Come ha recentemente sottolineato Clarke (2012: 297) utilizzando la metafora dell'*absent politics*, uno degli effetti distintivi prodotti dalle recenti politiche neoliberali di riforma dei sistemi educativi ed universitari introdotte nell'area OCSE è quello della riduzione della *politics* dell'educazione a questioni di pura efficienza ed efficacia tecnica, come evidenziato dalla posizione egemonica assunta dal discorso managerialista e dal mantra della qualità e della standardizzazione.

Collocandosi in questo dibattito, il capitolo intende discutere in chiave critica gli effetti emergenti prodotti nel campo universitario italiano

¹ Dipartimento di Scienze Sociali – Università degli Studi di Napoli Federico II. Email: dora.gambardella@unina.it, emiliano.grimaldi@unina.it, rosaria.lumino@unina.it. Il contributo è frutto di una riflessione comune. In particolare, Dora Gambardella ha redatto il paragrafo 2, Emiliano Grimaldi il paragrafo 4, Rosaria Lumino il paragrafo 3. L'introduzione e le conclusioni sono state redatte congiuntamente.

dall'introduzione del sistema pubblico nazionale di valutazione della qualità delle università e degli enti di ricerca e dalla proliferazione di strumenti e procedure di valutazione che sempre più ne regolano l'attività sul piano istituzionale, organizzativo ed individuale (Lumino *et al.* 2017).

L'analisi prenderà le mosse dall'inquadramento storico della svolta valutativa dell'università italiana, mostrando come essa abbia l'effetto di cooptare università, dipartimenti ed accademici in uno spazio regolativo il cui tratto distintivo sembra essere quello della disattivazione della dimensione politica (d'Albergo, Moini 2017). In tal senso, il contributo intende utilizzare il concetto di depoliticizzazione (Hay 2007; Wood, Flinders 2014) come chiave per analizzare le trasformazioni delle relazioni tra gli attori del sistema universitario, delle problematizzazioni che li mobilitano e delle istanze etiche che li "individuano" come attori e soggetti di (auto)-governo. Nel perseguire tale obiettivo si farà riferimento non già all'individuazione di forme specifiche di depoliticizzazione, quanto all'intersezione e alla reciproca interdipendenza tra dimensioni analitiche che si richiamano a: la deriva tecnocratica dei processi decisionali pubblici (*governmental depoliticisation*), l'individuazione/individualizzazione delle condotte e dei corsi di azione (*societal depoliticisation*) e la loro iscrizione nel registro della "necessità" e della scelta obbligata (*discursive depoliticization*).

Il capitolo si articola in quattro sezioni. Nella prima, oggetto specifico di riflessione è il nesso tra sistema di valutazione e trasformazione in senso tecnocratico del modello di governance dell'università, nel tentativo di mostrare come, in seguito alle riforme introdotte, il funzionamento dell'università italiana sia regolato da un complesso *policy network* popolato da attori eterogenei (statali, non statali, agenzie tecniche, attori sovra-nazionali, università) il cui tratto distintivo sembra, però, la delega dei processi di *agenda setting* ad un'agenzia tecnica parzialmente indipendente come l'ANVUR. La seconda sezione discute l'articolazione del sistema di valutazione dal punto di vista delle tecnologie di valutazione. In particolare, si intende mostrare come il nesso istituito tra valutazione e performance, caratterizzato dall'enfasi sulla tecnicizzazione dei processi (didattica) e il governo attraverso i numeri (ricerca) produca una pluralizzazione delle istanze di *accountability* e una tendenza verso la depoliticizzazione del dibattito sugli obiettivi da perseguire e l'appropriatezza delle condotte e dei corsi di azione. Nella terza sezione si riflette, infine, sulle implicazioni del sistema di valutazione dell'università rispetto ai processi di formazione delle sog-

gettività individuali e identità collettive nel campo accademico, mostrando come tali processi siano animati dall'abbraccio paradossale tra procedure di individuazione/individualizzazione, forme di delegittimazione e logiche di responsabilizzazione del soggetto accademico, a cui si chiede in chiave atomistica di offrire risposte su base individuale a sfide sociali collettive come l'efficacia del sistema universitario. Le conclusioni del capitolo riprendono in chiave prospettica la relazione tra sistema di valutazione dell'università e depoliticizzazione, sottolineando come la relazione tra produzione di conoscenza e governo del sistema universitario che sta al cuore della valutazione apra e possa aprire negli interstizi delle pratiche di valutazione spazi di riflessività non tecnocratici, nonché processi di ri-politicizzazione regolativa e discorsiva su base locale.

4.2. Valutazione e governo tecnocratico dell'università

L'ingresso della valutazione nell'università italiana può essere fatto risalire alla L. 537/1993, quando viene istituito il Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU) e dato avvio ai nuclei di valutazione interni ai singoli atenei, (debolmente) coordinati dall'Osservatorio per la Valutazione del Sistema Universitario (OVSU), contestualmente al lancio da parte della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) di un programma sperimentale (volontario) dei corsi di studio denominato *Campus One*. La stessa legge affronta, dopo lunghe attese, il nodo critico dell'autonomia, introdotta in precedenza dalla L. 168/1989, assegnando agli atenei maggiori responsabilità gestionali e poteri decisionali su materie prima fortemente soggette al potere centrale e inaugurando una trasformazione della governance universitaria nella direzione dello "stato valutatore" che "governa a distanza" università più autonome e gestite secondo i principi di matrice neo-managerialista. La "modernizzazione" del sistema universitario italiano risponde così al disegno europeo di università assimilate a *corporate enterprise* che contribuiscono allo sviluppo dell'economia della conoscenza, sapendo raccogliere (responsabilmente) le opportunità offerte dal contesto in cui esse sono inserite e imparando a competere in uno scenario globalizzato. A rafforzamento della governance manageriale dell'università, la successiva Legge Gelmini (2010), su cui torneremo tra breve, interviene nella definizione di composizione e ruoli degli organi accademici, sancendo l'ingresso di soggetti esterni all'ateneo in

due organi accademici cruciali per la definizione degli indirizzi strategici, degli obiettivi di miglioramento e della sostenibilità finanziaria: nuclei di valutazione e consiglio di amministrazione. In particolare, la legge stabilisce che nella selezione dei componenti esterni del CdA vada prestata sì attenzione alla loro qualificazione scientifica e culturale, ma vadano prioritariamente individuate «personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale» (art. 2 lettera i). Con un decreto del 1998 viene, invece, istituito il Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR), responsabile del primo esercizio di valutazione della qualità della ricerca scientifica noto come VTR 2001-2003, l'anno successivo trasformato in CNVSU. Il processo di cambiamento avviato in quegli anni non solleva solo interrogativi sui nuovi significati attribuiti alla *mission* educativa e formativa delle università, ma anche sugli effetti che l'accento sulla competizione tra università² (per attrarre studenti, finanziamenti per la ricerca e finanche docenti "di eccellenza" dall'esterno) può produrre su un sistema universitario già molto differenziato territorialmente, in cui le università agiscono in contesti molto eterogenei tra loro (Moscati 2009).

In questi primi passaggi normativi comincia a delinearsi il contenuto associato alla "funzione valutativa" assegnata ai nuclei di valutazione, interpretata come sinonimo di calcolo della produttività della ricerca e della didattica ai fini della corretta gestione delle risorse pubbliche. A questo fine i nuclei dei singoli atenei si avvalgono di analisi comparative dei costi e dei rendimenti, sulla cui base il Ministero potrà determinare i futuri trasferimenti di risorse verso gli atenei. Comincia a delinearsi contestualmente anche il network degli attori responsabili degli indirizzi strategici del sistema, al punto che, nel programma di avvio da parte del CNVSU di valutazioni esterne delle università, il testo di legge (n. 370 del 1999, art. 2) chiarisce che la centralità della 'qualità delle attività universitarie' va valutata «sulla base di standard riconosciuti a livello internazionale, nonché della raccomandazione 98/561/CE del Consiglio, del 24 settembre 1998, sulla cooperazione in materia di garanzia della qualità nell'istruzione superiore». La centralità dell'Europa nel processo di convergenza degli stati membri verso standard europei diventa po-

² In linea con questa trasformazione dell'università in imprese competitive, di recente la CRUI e il Politecnico di Milano hanno lanciato un programma di formazione per i vertici degli atenei mirato al rafforzamento del sapere manageriale, denominato *Management avanzato per l'università del III millennio*: <https://www.som.polimi.it/course/corsi-mip-fondazione-cruil/>.

tente, specie sul piano della didattica universitaria, a partire dal cosiddetto processo di Bologna³ (1999) in nome della necessità di assicurare le comparazioni internazionali e il reciproco riconoscimento di standard comuni ai percorsi formativi. Ma a popolare il network di attori sovranazionali che giocano un ruolo significativo nei processi di cambiamento dei sistemi di istruzione superiore non è solo l'Europa. Le riforme nazionali avviate nei singoli stati europei tra gli anni '80 e '90 avevano già visto il protagonismo di istituzioni sovra-nazionali come OECD e World Bank, attive nella promozione di un indirizzo innovativo delle politiche universitarie, di fatto anticipando la creazione di uno spazio comune dell'istruzione superiore che va ben oltre i confini europei.

L'ingresso della valutazione nell'università è segnato fin da subito dall'emergere della dimensione discorsiva del processo di depoliticizzazione (Wood, Flinders 2014) che si sostanzia, da una parte, nel richiamo alle regole del campo europeo dell'istruzione superiore, cui l'Italia è tenuta ad allinearsi, in condizione "di necessità" e, dall'altra, nell'evocazione del termine "qualità" (ma lo stesso può dirsi di altri termini evocativi, come merito, eccellenza o efficienza), assunto come *driver* di ammodernamento del sistema e capace di fare presa nel dibattito pubblico. Come osserva Vaira, sebbene in regime di autonomia, la specifica concezione di "qualità" cui si fa riferimento esclude dal campo della valutazione ciò che «istituzioni e individui autonomamente si sono posti come obiettivi e come modi per realizzarli, ma definisce e impone a priori una certa definizione di qualità e di performance sulla cui base valutare se, come e quanto istituzioni e individui le hanno realizzate» (2008: 220).

Il processo di Bologna si intreccia fortemente con l'introduzione nel lessico valutativo del termine "assicurazione di qualità", che diventa una categoria centrale nel processo di convergenza dei sistemi universitari nazionali. Non è un caso che solo un anno dopo l'accordo di Bologna (2000) prenda avvio l'European Network for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), estensore degli *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG), adottate dai sottoscrittori del processo di Bologna nella Conferenza dei ministri europei responsabili dell'istruzione superiore di Bergen del 2005. In seno all'ENQA si delinea la necessità di affidare ad agenzie nazionali indipendenti il compito di accertare il raggiungimento degli obiettivi comuni stabiliti. Nel settembre del 2005 una raccomandazione del

³ <https://www.miur.gov.it/processo-di-bologna>.

Consiglio d'Europa sottolinea il rapporto tra qualità e *good governance*, invitando gli stati membri a prevedere meccanismi volti ad assicurare l'*accountability* e il coinvolgimento di stakeholder esterni negli indirizzi del sistema università. Il riferimento all'*accountability*, non ulteriormente specificato in termini di relazioni e tipi diversi di *accountability* (Ranson 2003), diventa sinonimo di trasparenza dell'azione pubblica e ambigualmente assunto quale strumento di promozione della logica della responsabilità in un regime entro cui atenei, dipartimenti e singoli sono chiamati a rispondere responsabilmente ad obiettivi che non hanno contribuito a stabilire (Stame 2016).

In linea con queste tendenze europee la Legge Gelmini (L. 240/2010) introduce anche in Italia un sistema di assicurazione di qualità degli atenei e di accreditamento, affidandone la responsabilità all'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) che, prevista già nel 2006, prende avvio nel 2011 e si intesta il nuovo sistema di *Autovalutazione, Valutazione e Accreditamento* degli atenei italiani, noto come AVA. Creata in nome della convergenza agli standard europei, l'ANVUR costituisce però paradossalmente una anomalia nel contesto europeo per l'ampio spettro di funzioni e potere che le sono riconosciuti e che la costituiscono come attore centrale nei principali meccanismi dei sistemi di governance universitari (Regini 2018), senza contare l'anomala assenza dell'ANVUR nell'European Register of Quality Assurance Agencies (EQAR)⁴. I compiti dell'agenzia si allargano, infatti, ben oltre l'accREDITamento degli atenei fino alla definizione dei criteri per il reclutamento e le progressioni di carriera del personale accademico, delle linee guida per i nuclei di valutazione e della definizione di parametri per la distribuzione del finanziamento nazionale. Il rapporto non sempre chiaro tra ministero e agenzia sfuma il confine tra *expertise* valutativa e responsabilità politica delle scelte di governo, in modo che l'ANVUR venga sempre più spesso ritenuta artefice delle politiche per l'università, sostituendo il dibattito politico intorno agli obiettivi di governo del sistema con il richiamo alla strategia internazionale di governo dell'istruzione superiore. Come di recente ha fatto notare Viesti (2018: 159), i numerosi provvedimenti «che hanno cambiato il volto dell'università italiana» specie dopo l'approvazione della L. 240/2010 sono stati frequentemente

⁴ Si tratta del registro cui alcuni paesi europei fanno riferimento per garantire l'indipendenza della valutazione, scegliendo agenzie fuori dai confini nazionali.

approvati attraverso disposizioni regolamentari, sottraendoli così «alla discussione, alla decisione e al controllo del Parlamento».

La centralità dell'ANVUR nell'orientamento strategico delle politiche universitarie rappresenta senza dubbio l'emblema del processo di depoliticizzazione *governmental* in atto (Wood, Flinders 2014), che si sostanzia nella delega delle decisioni politiche ad un'agenzia tecnica capace di rendere il processo politico decisionale efficiente, trasparente, scientifico e perciò imparziale (Davis *et al.* 2012). Tale processo viene così sottratto ad ogni forma di dibattito e di (eventuale) conflitto politico, sia nelle sedi centrali di governo, sia in quelle periferiche dei singoli atenei e dipartimenti in cui gli accademici sono tenuti a ri-orientare le abituali pratiche di formazione degli studenti e di produzione di ricerca scientifica, acquisendo contestualmente nuovi orientamenti in materia di Terza Missione e di trasferimento delle conoscenze scientifiche ai contesti locali di appartenenza. La delega al sapere tecnico esperto, collocando il politico "a un passo di distanza" dalla decisione (Burnham 2001), fa sì che le stesse trasformazioni normative dell'università possano essere lette alternativamente come occasioni mancate di cambiamento per l'assenza di una dimensione programmatica delle riforme e chiari obiettivi da raggiungere (Capano *et al.* 2016) o come parte di un 'disegno politico complessivo' che, sebbene attuato attraverso interventi parcellizzati, permette «di ricostruire, ex post, un indirizzo di tutta evidenza» (Viesti 2018: 158).

L'identificazione ANVUR-valutazione ha finito per schiacciare la valutazione su una concezione inquisitoria e burocratica o finanche punitiva (Pinto 2012), in cui la costruzione di indicatori di performance, spesso volutamente sofisticati⁵, prevale nettamente sulle istanze riflessive e di apprendimento che danno senso al valutare come un esercizio profondamente democratico (Stame 2016). Ad oggi il futuro dell'ANVUR è incerto, almeno stando al disegno di legge esaminato dal Consiglio dei Ministri lo scorso dicembre 2018 che ipotizza la trasformazione dell'agenzia in "ufficio dello stato o di altra amministrazione pubblica", pur preservandone l'autonomia, in linea con «l'avversione populista per le tecnocrazie» (d'Albergo, Moini 2018: 31). Che si tratti di ri-politicizzazione è presto per dirlo.

⁵ L'identificazione dei dipartimenti di eccellenza costituisce un buon esempio di solitaria costruzione di indicatori sottratti al dibattito scientifico pubblico. Sull'inversione del processo metodologico dell'operativizzazione che parte dai concetti e arriva ai numeri si rimanda a Gambardella e Lumino 2015.

4.3. Le tecnologie di valutazione tra pretese di neutralità e politiche di qualità

Le tecnologie⁶ di valutazione rappresentano, a nostro avviso, un terreno cruciale per cogliere gli effetti di depoliticizzazione già richiamati in apertura, nella misura in cui consentono di mettere sotto osservazione le basi di conoscenza e informazione che orientano le azioni e i comportamenti delle diverse componenti del sistema universitario e i modi in cui tali basi concorrono a definirne le condizioni di appropriatezza, giustificazione e legittimità. L'obiettivo di questo paragrafo è disvelare le componenti normative (orientamenti di valore e direttrici di trasformazione) ad esse intrinseche e di evidenziare le dinamiche depoliticizzanti ad esse associate.

L'architettura complessiva del Sistema Nazionale di Valutazione si snoda, ad oggi, lungo tre assi principali: le procedure di *Autovalutazione, Valutazione e Accredimento* iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studi (AVA), la *Valutazione della Qualità della Ricerca* (VQR) e le procedure di *Abilitazione Scientifica Nazionale* (ASN). Si tratta, come noto, di un complesso di strumenti il cui focus analitico è di volta in volta rappresentato da dipartimenti, università e personale accademico, chiamati a confrontarsi con criteri formali e standard sostanziali predefiniti esternamente e svincolati dal dibattito aperto circa gli obiettivi che criteri e standard sarebbero chiamati ad operativizzare. Siffatti criteri incorporano una concezione di qualità, di volta in volta, definita in relazione alla conformità ad un sistema di regole e procedure o al superamento di metriche, di rendimento e di risultato, tese a quantificare efficacia ed efficienza in vista del riconoscimento di premi e punizioni (in termini di risorse e reputazione) nella competizione per l'eccellenza, quando non anche per la sopravvivenza stessa dei Corsi di Studio (CdS), come avviene nel caso del sistema AVA.

Il sistema AVA⁷ è costituito da strumenti di autovalutazione e valutazione esterna che, sul modello tracciato dalle linee guida dell'ENQA,

⁶ Riprendendo il lessico degli studi sulla governamentalità (Dean 2010), utilizziamo qui il termine di tecnologia per indicare l'assemblaggio di un insieme eterogeneo di strumenti (modalità di codifica e calcolo, forme di produzione, rappresentazione e utilizzo dell'informazione, forme di organizzazione dello spazio, meccanismi premiali e sanzionatori, etc.) attraverso i quali uno spazio sociale specifico viene governato tramite la valutazione (Dean 2010: 269).

⁷ Si fa riferimento in particolare alle *Schede Uniche Annuali* (SUA) riferite alla didattica (SUA-CdS) e alla ricerca (SUA-RD), al cui interno è presente anche una scheda

vincolano le performance istituzionali e organizzative al miglioramento continuo dell'efficacia dei CdS e delle attività di ricerca dei dipartimenti rispetto alle esigenze del sistema-socioeconomico in cui sono inseriti e all'incremento dell'occupabilità degli studenti, in linea con i dettami del paradigma dell'economia della conoscenza e con le esigenze di modernizzare un sistema percepito come autoreferenziale, scarsamente competitivo e male attrezzato per rispondere alla domanda sociale di trasparenza ed equità (Regini 2018). Il miglioramento atteso è, dunque, declinato in termini di successo delle carriere degli studenti, attrattività dei corsi di laurea e internazionalizzazione ed assicurato sul piano formale dalla adozione di un modello organizzativo razionale basato su uno stretto legame tra obiettivi e risultati formativi. La necessità di assicurare «un servizio di qualità adeguata» uniforme sul territorio nazionale è così iscritta in una catena di imperativi che, in chiave regolativa e discorsiva, disciplina e orienta l'esercizio, a livello periferico, di «un'autonomia responsabile e affidabile nell'uso delle risorse pubbliche e nei comportamenti collettivi e individuali relativi alle attività di formazione e ricerca»⁸ a detrimento delle capacità di autogoverno del sistema.

In questo orizzonte, il sistema ambisce a ricomporre tre funzioni diverse. In primis, stimolare l'autovalutazione dei dipartimenti e del personale accademico nel ripensamento "guidato" dell'attività didattica. In secondo luogo, garantire il controllo di conformità dei requisiti legali dei CdS e delle loro sedi⁹. Infine, assicurare la promozione del CdS nei confronti di studenti e famiglie nel "mercato" delle iscrizioni attraverso la pubblicazione di una parte della strumentazione prodotta sul portale *University*¹⁰ e sui siti di dipartimento.

In altre parole, gli stessi strumenti (ma anche gli stessi indicatori, le stesse misurazioni, lo stesso formato per la visualizzazione dei risultati) sono utilizzati per rispondere a destinatari diversi, nel quadro di relazioni di *accountability* rivolte, ora verso l'interno ai fini dell'autova-

relativa all'impatto sociale (SUA-Terza Missione), nonché ai rapporti annuali di monitoraggio e ai rapporti ciclici di riesame.

⁸ <http://www.anvur.it/attivita/ava/>.

⁹ Gli stessi strumenti sono sottoposti al monitoraggio esterno da parte di ANVUR, chiamato ad esprimersi sull'accreditamento di ciascun CdS, integrando l'analisi dei documenti prodotti con ispezioni periodiche, il cui esito finale è certificare le unità valutate in termini di eccellenza, conformità ai criteri o "accreditamento condizionato" alla riprogettazione.

¹⁰ <https://www.university.it>.

lutazione, ora verso l'alto in fase di accreditamento, ora verso l'esterno quando riferite al pubblico dei potenziali clienti. L'intersezione delle diverse istanze è assicurata dalla ingegnerizzazione del processo di progettazione e revisione dei CdS che, sottratto dalla sfera della scelta autonoma dei dipartimenti e del personale accademico, incorpora la contabilizzazione delle prestazioni attuali (attraverso il confronto periodico con un set predefinito di indicatori di risultato), l'impegno a migliorare quelle future e il richiamo alla trasparenza dei percorsi e delle scelte compiute nei confronti dell'autorità centrale e del pubblico esterno. La programmazione didattica è così sottratta all'indirizzo politico, culturale e formativo di pertinenza della componente professionale dell'università e iscritta in una spirale che riconnette la logica della conformità ai criteri di accreditamento definiti dall'ANVUR (come nel caso dei requisiti minimi di docenza) a quella della competizione nel (quasi)mercato dell'offerta universitaria, le cui preferenze sono rappresentate attraverso gli indicatori di attrattività dei corsi di studio. In questo scenario, il carattere tecnocratico delle pratiche di accreditamento si salda, almeno sul piano del disegno istituzionale, al richiamo esplicito a forme di partecipazione (obbligatorie) dei cosiddetti *stakeholder* nella progettazione dei profili professionali in uscita dai CdS, nella definizione degli obiettivi formativi e dei correlati contenuti dell'offerta formativa. Si tratta di un richiamo che, più che iscrivere l'attività di progettazione e revisione didattica in una arena sociale allargata, la subordina ad un obiettivo produttivistico predefinito, ovvero rinsaldare il legame dei CdS con il mercato del lavoro attraverso l'incremento dell'occupabilità dei laureati (*societal depoliticization*). Nella stessa direzione vanno le attività di valutazione della cosiddetta Terza Missione¹¹, sebbene esse rappresentino la componente meno strutturata (in termini di stabilità degli indicatori) del sistema AVA. In linea generale, gli indicatori previsti tendono ad operativizzare l'impatto sociale di università e dipartimenti in relazione alla valorizzazione economica della conoscenza (contratti di ricerca e consulenza con committenza esterna, brevetti, *spin-off*, attività di incubazione di impresa, etc.) e alla "produzione" di beni pubblici (gestione del patrimonio culturale, formazione permanente, attività di *public engagement*) orientando indirettamente le scelte strategiche e di indirizzo delle unità valutate.

¹¹ Per una definizione della Terza Missione e della sua valutazione, cfr.: <http://www.anvur.it/attivita/temi/>.

Alla VQR è affidata la “verifica” e la valutazione dei risultati del sistema universitario secondo criteri di «qualità, trasparenza e promozione del merito» (L. 240/2010, art. 1 e 5) ai fini dell'attribuzione dei finanziamenti statali (DL. 262/2006, commi 138 e 139). In tale esercizio la valutazione dei prodotti della ricerca, misurata a livello individuale attraverso un processo di *peer-review*, si combina alla misurazione di performance organizzative riferite a: la mobilità internazionale degli accademici, la dimensione degli investimenti economici nella ricerca, la capacità di attrarre fondi su base competitiva, nonché il contributo allo sviluppo territoriale. Gli standard di riferimento per la misurazione della “qualità” sono definiti solo *ex post*, in relazione all'articolazione delle aree disciplinari su base dipartimentale. Ne deriva una stretta relazione, in termini di punteggio, tra la produttività di ciascun ricercatore in un determinato periodo, il relativo contributo alle prestazioni del dipartimento e dell'università di afferenza e i risultati conseguiti dai colleghi dello stesso campo disciplinare, con un supposto effetto di stimolo alla collaborazione entro i campi disciplinari.

Gli esiti della VQR sono resi pubblici nella loro forma aggregata e utilizzati, unitamente a indicatori di risultato circa il successo delle carriere universitarie e una quota di allocazione su base storica, per la distribuzione delle risorse del Fondo di Finanziamento Ordinario e la costruzione di *rating* e *ranking*, ancora una volta pubblici, che hanno un esito immediato in termini di reputazione e prestigio delle singole unità valutate. L'attività di vigilanza sul buon uso delle risorse pubbliche si salda, dunque, all'obiettivo di stimolare la competizione, su base locale e nazionale, garantendo nel contempo l'*accountability* pubblica dei risultati.

Sebbene non previsto sul piano formale, gli esiti della VQR hanno ad oggi un ruolo non irrilevante nell'indirizzare decisioni di natura strategica relative alla gestione di università e dipartimenti circa reclutamento, progressioni di carriera, formazione delle scuole di dottorato, assegnazione interna delle risorse, sia su base aggregata che individuale¹², con un effetto di “retroazione” sull'*agency* e sul comportamento dei soggetti, individuali e collettivi, oggetto di valutazione che chiama in causa, non solo una ridefinizione dei comportamenti dei soggetti valutati, che tendono a conformarsi a quelli attesi, ma anche una più profon-

¹² Va ricordato che i punteggi individuali sono formalmente comunicati solo a ciascun docente ma di fatto accessibili ai Direttori di Dipartimento.

da ristrutturazione degli schemi cognitivi ad essi connessi (Espeland, Sauder 2007). Pur senza voler estremizzare processi in realtà plausibilmente assai disomogenei sul piano nazionale e di fatto ancora scarsamente indagati sul fronte empirico, vale la pena richiamare la pervasiva socializzazione ad un linguaggio tecnico-manageriale fatto di indicatori, mediane e *benchmark*, che tende a definire i caratteri di appropriatezza e legittimità delle scelte gestionali e organizzative adottate e, come tale, ad oscurarne il carattere politico (Jenkins 2011).

L'ASN guarda più direttamente alle progressioni di carriera, assicurando le condizioni di accesso del personale accademico alle procedure concorsuali gestite su base locale. Oggetto di valutazione sono, in questo caso, i curricula e la produzione scientifica degli accademici, sottoposti al vaglio di commissioni di esperti, selezionati su base nazionale, purché in possesso di requisiti "minimi" definiti in relazione a valori soglia stabiliti ex ante. Gli esiti della procedura sono, sebbene per un periodo limitato, accessibili allo scrutinio della comunità accademica nella sua interezza, con un ritorno – in positivo o in negativo – in termini di reputazione e prestigio del singolo e, in misura indiretta, del dipartimento di appartenenza.

L'introduzione dell'ASN nella ri-articolazione del percorso di accesso e progressione di carriera degli accademici ha prodotto, attraverso il nesso tra la valutazione di merito del contributo scientifico dei singoli e la misurazione delle performance relative ai prodotti della ricerca, una spinta alla performatività che tende a modellizzare tempi e orientamenti dei percorsi di ricerca in direzioni chiaramente definite dai valori soglia su menzionati (invece che rispondere ad una logica squisitamente scientifica) e a orientare le strategie di reclutamento su base locale (in ragione della produttività dei singoli) attribuendo ad esse la veste di decisioni "imparziali, trasparenti ed efficaci" in termini di massimizzazione delle risorse investite (Davis *et al.* 2012: 84). Lo stesso carattere di imparzialità è peraltro iscritto nel nesso tra produttività ed efficienza, sotteso alle procedure di VQR, e destinato ad avere effetti di medio-lungo periodo sulla regolazione dei processi gestionali e di allocazione delle risorse di carattere sia inter- che intra-organizzativo. Se non altro, perché come ricorda Viesti (2018: 157), gli esiti della valutazione «sono presi come una verità rivelata, e non invece come il prodotto di un meccanismo assai discutibile e influenzato radicalmente dalle scelte metodologiche, anche mutevoli, dei suoi realizzatori».

In sintesi, le tecnologie di valutazione sin qui analizzate, nel quadro di governo tecnocratico delineato nel primo paragrafo, contribuiscono a disegnare un modello di governance eterarchica dell'università italiana (Jessop 2002) nel quale i processi di depoliticizzazione si sviluppano negli spazi di intersezione e sovrapposizione tra relazioni gerarchiche e relazioni competitive di carattere orizzontale. Da un lato, infatti, le scelte orientate ad una logica di compliance si sviluppano all'interno di una catena di relazioni di tipo *principal-agent* (Olssen, Peters 2005), ossia relazioni gerarchiche di natura contrattuale nelle quali il soggetto sovraordinato diventa parte committente rispetto a quello subordinato. Ai diversi livelli della catena, il soggetto *principal* ha il potere di condizionarne la condotta definendone la qualità/valore sulla base di criteri di realizzazione e performance definiti all'apice della catena, attivando una logica premiale/sanzionatoria. In tal senso, ciò che è possibile osservare qui è un processo di "estrazione della *compliance*" nel quadro di una relazione di scambio apparentemente volontaria (si lavora tutti per migliorare in un regime di meritocrazia!), ma che si basa in realtà su logiche di dipendenza di natura tecnocratica. Dall'altro, le scelte accademiche sono fortemente condizionate dalle preferenze del (quasi)mercato dell'istruzione terziaria, con gli atenei, i dipartimenti ed i singoli corsi di studio chiamati a dimostrare la propria aderenza alle richieste del mercato del lavoro, la propria attrattività, la propria eccellenza scientifica ed il proprio impatto sul contesto, in una logica di comparazione competitiva. È questa dunque una forma di regolazione che tende a ricercare compliance (logica di adeguatezza) anche attraverso una logica "di consequenzialità", ossia rendendo razionale per i singoli individui e organizzazioni (dipartimenti; CdS) competere in questo campo di gara regolato per ottenere i benefici che esso distribuisce in modo costitutivamente ineguale (March, Olsen 1992).

4.4. Le soggettività paradossali dell'università italiana

Utilizzando il potenziale euristico del concetto di depoliticizzazione, proveremo ora ad evidenziare come l'attuale sistema di valutazione dell'università mostri la tendenza a produrre ricercatori e docenti come soggetti accademici paradossali, dai tratti ben diversi dal docente/ricercatore autonomo attorno a cui era costruito il progetto dell'università napoleonica/humboltiana (Moscati *et al.* 2010). Cercheremo di individuare i tratti principali di queste soggettività paradossali, la cui cifra distintiva

sembra essere quella della privatizzazione e depoliticizzazione discorsiva dell'esercizio delle funzioni del soggetto accademico, che vengono problematizzate come azioni individuali derivanti da scelte individuali di carattere produttivistico (Hay 2007; Wood, Flinders 2014).

Il primo tratto da cui partire ci sembra quello della produzione di soggetti autonomi regolati (Miller, Rose 2008). Il quadro di governance dell'università italiana disegnato dalla legge 240/2010 sembra combinare, infatti, un processo di regolazione tecnocratica attraverso la valutazione con un significativo ampliamento degli spazi di autonomia per i soggetti accademici, all'interno di una catena di imperativi dal grande afflato "progressista": rifletti sulle tue pratiche e risultati, rendi conto alle istituzioni ed ai tuoi pubblici e, nel fare ciò, contribuisce responsabilmente al futuro degli studenti, al futuro della nazione, alla sua competitività nello scenario internazionale, alla qualità del suo capitale umano o alla sua capacità di innovazione.

Questa forma di "autonomia responsabile" sembra avere diverse facce, in un campo nel quale si intrecciano razionalità politiche in competizione tra loro (neocentralismo, neoliberalismo e democrazia). Ai soggetti viene chiesto di agire secondo una logica di adeguatezza in riferimento a criteri definiti in sede tecnocratica ed esplicitamente disegnati per regolare la loro discrezionalità in uno scenario nel quale sembra comunque prevalere la regolazione attraverso la competizione. La commistione tra dinamiche di *accountability* burocratiche, manageriali e pubbliche (Ranson 2003) finisce per produrre uno *stretching out* del soggetto accademico verso forme contraddittorie di condotta ed esistenza accademica (Lumino *et al.* 2017). A nostro avviso si assiste, in

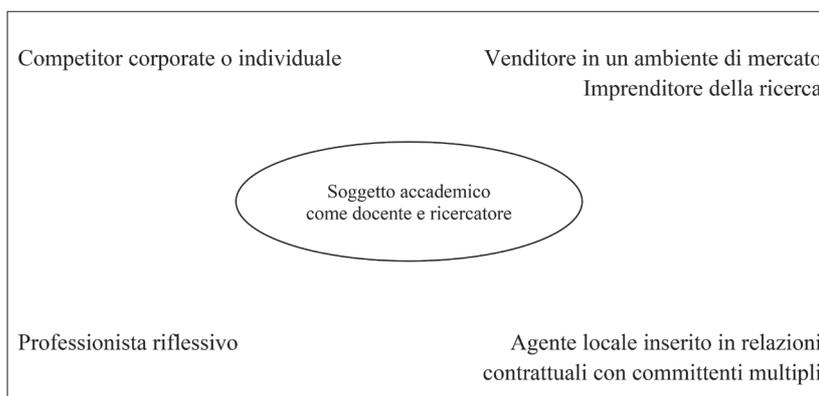


Fig. 4.1. La valutazione e le soggettività paradossali dell'università italiana.

particolare, ad un paradossale invito ad agire alternativamente o contemporaneamente come un professionista riflessivo, un agente locale inserito in relazioni contrattuali con committenti multipli, un venditore in un ambiente di (quasi)mercato, un imprenditore della ricerca e un *competitor* individuale e *corporate* (Figura 4.1).

Il professionista riflessivo

La promozione di riflessività individuale e collettiva appare uno dei *leitmotiv* dell'attuale modello di valutazione dell'università italiana. Uno sguardo su quale tipo di riflessività sia promossa dalla razionalità e dalle tecnologie valutative dispiegate rivela una delle sfaccettature più sottili ma anche più profonde del processo di depoliticizzazione in atto. L'istituzionalizzazione delle forme di valutazione e misurazione delle performance didattiche e di ricerca di individui, dipartimenti, settori e aree descritti in precedenza si traduce, infatti, in processi di "individuazione" (Castel 2013) delle unità elementari del campo accademico che consentono di classificare, ordinare, comparare e gerarchizzare comunità, gruppi, individui e sotto parti di essi. Questa modalità di regolare lo spazio accademico implica una trasformazione in senso utilitarista, produttivista e misurativo dei criteri riconosciuti come legittimi per pensare sé stessi e le proprie relazioni con gli altri, per discutere del successo e del fallimento delle istituzioni e dei gruppi universitari ed orientare le decisioni individuali e collettive su carriere, allocazione delle risorse e processi premiali. In uno scenario da «choice-less democracy» (Wood, Flinders 2014: 160) nel quale gli indicatori di realizzazione e performance su ricerca e didattica diventano il linguaggio prevalente con cui viene definita la qualità dell'azione, i processi decisionali dei soggetti autonomi tendono a riconfigurarsi non come scelte di carattere politico e formativo (il cui carattere "politico" era tale perché dipendenti da decisioni relative ad allocazioni di risorse ed esercizio di autonomie attraverso forme di negoziazione e/o di autorità, proprie dei contesti organizzativi accademici), ma in riferimento alla selezione e valutazione del contributo dato dall'*evaluandum* alla performance, al target di riferimento o al raggiungimento del *benchmark*, o in altre parole ad un progetto politico la cui definizione è inscritta nei criteri stessi di valutazione.

In questo quadro, il soggetto accademico è chiamato a prendere parte come *evaluans* ed *evaluandum* a processi di valutazione che hanno un

impatto diretto sulla propria carriera e sulle risorse ed il posizionamento dei propri dipartimenti ed atenei, e nei quali la riflessività si traduce in una complessa attribuzione di valore a sé stessi ed alle componenti del mondo accademico che in molti casi prende la forma di una confessione (i Rapporti di Riesame e di Monitoraggio – cfr. Fejes, Nicoll 2014), o di una forma di abiezione (ossia di una comparazione tra performance e divisione del campo in buoni e cattivi, come nel caso della SUA-RD – cfr. Popkewitz 2013), di un frustrante confronto con l'imperativo del miglioramento continuo (come ad esempio per la SUA-CdS) oppure di una "dimostrazione" della propria qualità, adeguatezza o capacità di impatto (come nel caso della VQR o della SUA-RD e SUA-Terza Missione).

Agente locale inserito in relazioni contrattuali con committenti multipli

Questa forma di riflessività è funzionale a logiche di rendicontazione manageriale ed accreditamento all'interno di relazioni multiscalarì *principal-agent* di natura contrattuale (Olssen, Peters 2005: 323) descritte in precedenza e che legano lo stato, le università, le sue strutture intermedie e gli individui del campo. In tali relazioni le finalità del sistema nazionale dell'istruzione superiore nel suo complesso, di ciascun ateneo, dipartimento, corso di studi e docente escono dal campo della discrezionalità e della contingenza per divenire elemento stabile e non modificabile della relazione, mentre gli spazi di negoziazione si spostano sulla dimensione strumentale. Così, le università sono chiamate a mostrare allo stato-committente ed alle sue agenzie tecniche la propria capacità di garantire standard di offerta e performance e di produrre "valore" (una didattica efficace e funzionale alle richieste del mercato del lavoro, una ricerca eccellente o un impatto positivo sul proprio contesto socio-economico di riferimento) per ricevere come contropartita accreditamento e rinnovo (se non incremento) delle risorse a disposizione. Nel far ciò si posizionano a loro volta come committenti di agenti locali (dipartimenti, organismi intermedi, singoli individui) in relazioni contrattuali di analoga natura, nelle quali la performance (e la sua fabbricazione) diviene cruciale nella regolazione della competizione interna per l'allocazione delle risorse. È evidente come questa forma di contrattualizzazione delle relazioni si riproduca con enfasi diverse ai diversi livelli della governance universitaria. L'individuo accademico diventa il terminale di questa catena contrattuale e il soggetto in ultima istanza responsabile per la qualità, l'efficacia

e l'efficienza del sistema universitario in uno spazio istituzionale caratterizzato da un basso livello di fiducia e da un modello di *politics* basato sulla presunzione di malafede (Wood, Flinders 2014: 159).

Venditore in un ambiente di mercato. Imprenditore della ricerca

La molteplicità ed interdipendenza delle relazioni di *accountability* non esaurisce qui il novero delle soggettività possibili nel campo. In particolare, la macchina valutativa apre per le università, i dipartimenti ed i singoli docenti/ricercatori nuovi spazi di visibilità delle proprie qualità, come evidente nel caso dell'intreccio tra SUA-CdS, Rapporti di Monitoraggio e portale *Universitaly*, inteso come strumento istituzionale per l'orientamento e il marketing universitario. Tale intreccio apre, ad esempio, relazioni di *accountability* che intersecano le catene gerarchiche e contrattuali fin qui discusse, nelle quali l'agente locale riflessivo è chiamato a vestire i panni del "venditore" che sponsorizza la qualità della propria offerta didattica in un ambiente regolato da logiche di mercato (più iscritti, più tasse, maggiori finanziamenti statali) e popolato da una massa indefinita di consumatori razionali (famiglie e studenti da orientare). L'adozione dei panni del venditore in relazione alla propria offerta didattica ha un suo corrispettivo, in relazione alla ricerca ed alla Terza Missione, nello sviluppo di una attitudine imprenditoriale da parte delle organizzazioni e dei soggetti accademici. All'interno di una logica contrattuale, i soggetti accademici sono invitati ad agire come "imprenditori di sé stessi" (Foucault 2010: 226), le cui qualità, responsabilità e identità (ed in maniera collegata il cui valore, riconoscimento e soddisfazione) dipendono dalla propria capacità produttiva. In tal senso la vita accademica, con il suo portato di relazioni, progetti e aspirazioni, si traduce in una plurale e permanente intrapresa produttiva (*ivi*: 241) di performance didattiche, pubblicazioni scientifiche, progetti di ricerca finanziati e realizzati, target raggiunti, soglie superate e valutazioni positive da parte di studenti-*customer*. A questo si aggiunge un aspetto ulteriore. La vita accademica in quanto intrapresa produttiva si svolge all'interno di reti di relazioni che, a seconda dei livelli di governo, vengono definite come unità produttive più ampie (il singolo dipartimento o l'area scientifico-disciplinare ad esempio) oppure come uno spazio popolato da una molteplicità di "imprese" individuali connesse ed interdipendenti tra loro eppure in una condizione di competizione per risorse scarse (*ibidem*). È questo uno dei principali effetti emergenti dell'interazione tra i diversi

pilastri della macchina valutativa del modello ANVUR (AVA, VQR e ASN e relativi ranking) e della regolazione competitiva ma orientata a standard che esso attualizza (Marginson, Considine 2000).

Competitor corporate o individuale

L'agente riflessivo, in quanto venditore e/o imprenditore di sé stesso, è chiamato a competere in quanto impresa individuale (VQR, ASN, finanziamenti per la ricerca) ma anche come soggetto *parte di una più ampia impresa produttiva collettiva* (AVA e VQR) venendo così posto di fronte a quelli che appaiono come dilemmi paradossali tra *self-interest* e lealtà organizzativa, tra corsi di azione competitivi o collaborativi. Se fin dal 2012, il raggiungimento delle soglie dell'ASN è stato per molti docenti il criterio principale che ha orientato le scelte in una sorta di "corsa" collettiva alla produzione scientifica ed alla progressione di carriera, allo stesso tempo l'ASN medesima e il meccanismo della VQR hanno fornito ai soggetti decisionali ai livelli di ateneo e dipartimento un set di regole e criteri "indiscutibili" per allocare risorse, premi e posizioni su base meritocratica. La combinazione delle dinamiche descritte ha improvvisamente gettato i soggetti del campo accademico italiano in una "guerra di tutti contro tutti", nella quale viene chiesto loro di essere, a seconda dei piani, performativi, *outstanding*, originali, internazionalizzati, mobili, imprenditoriali, socialmente responsabili in una gara senza fine verso l'eccellenza (Lumino *et al.* 2017: 101). Contemporaneamente, le traiettorie individuali continuano a dipendere almeno in parte dalle performance organizzative così come valutate attraverso la combinazione tra SUA-RD e VQR, che regolano la quota premiale ricevuta dalle singole organizzazioni nell'allocatione delle risorse. Ciò implica che, se da un lato, la scelta razionale per il competitor individuale è quella di attivare collaborazioni su base utilitaristica per accrescere la propria produttività, dall'altro gli individui sono chiamati a dare un contributo alla performance collettiva dell'organizzazione a cui appartengono, nel tentativo di creare un vantaggio competitivo attraverso la collaborazione al livello intra-organizzativo.

4.5. Conclusioni

La governance tecnocratica dei processi di valutazione della qualità della didattica e della ricerca universitaria, attraverso il richiamo alla

tecnicizzazione dei processi (didattica) e al governo attraverso i numeri (ricerca), configura uno scenario nel quale operano processi di depolitizzazione nelle sue forme qui identificate come *discursive* e *governmental*. In questo scenario la valutazione come procedura conoscitiva e tecnica regolativa contribuisce a riconfigurare l'interazione tra gli attori del sistema universitario in un quadro di relazioni di *accountability* multiple che ridefinisce la legittimità delle decisioni, individuali e collettive, e la loro appropriatezza etica. In particolare, l'intreccio tra procedure di individuazione/individualizzazione, forme di delegittimazione e logiche di responsabilizzazione sembra indirizzare le soggettività del campo accademico contemporaneo verso il modello utilitaristico della scelta razionale, prefigurando individui e collettività a cui si chiede di valutare, auto-valutarsi e farsi valutare sulla base di criteri di qualità (efficacia ed efficienza) etero-definiti, di orientare i propri corsi di azione sulla base di tali criteri e, infine, di offrire in chiave atomistica risposte su base individuale a sfide sociali collettive come l'efficacia del sistema universitario (*societal depoliticization*) (Borrelli 2015).

Simili istanze si inscrivono in una retorica pubblica che invoca il principio di economicità come unica alternativa possibile in un contesto di risorse scarse ed enfatizza come necessario l'uso degli strumenti valutativi «sia per la corretta allocazione delle risorse, sia per la competizione sulla platea internazionale» (Valditara 2019), in linea con le direttrici di trasformazione dei sistemi europei dell'istruzione superiore e, più in generale, con le istanze neo-managerialiste di riforma delle amministrazioni pubbliche.

In assenza di chiari obiettivi di differenziazione interna al sistema universitario, l'effetto congiunto delle riforme degli ultimi vent'anni e degli esercizi valutativi ANVUR è quello di avere determinato «modalità incontrollate quando non "selvagge" in cui una differenziazione avviene comunque» mascherate «dall'ormai vuota retorica dell'omogeneità formale» del sistema universitario (Regini 2018: 167). Ne è prova la significativa contrazione del corpo docente nelle università del sud rispetto a quelle del nord (Cersosimo *et al.* 2018) che costituisce uno degli effetti più eclatanti dell'attuale (e diseguale) meccanismo di calcolo dei punti organico che di fatto premia gli atenei che si collocano in contesti mediamente più ricchi del paese, dove, per conseguenza, è mediamente più alto il reddito delle famiglie degli studenti su cui si calcola l'importo delle tasse da versare. Né va trascurato quanto l'introduzione dell'attuale sistema di valutazione dell'università abbia già

prodotto – come si è visto – significative trasformazioni sulle pratiche del lavoro quotidiano, del linguaggio e dei contenuti del lavoro accademico (Pitzalis 2018), modificando le coordinate entro cui pensare, agire e valutare l'attività didattica e la ricerca.

Le dinamiche sin qui richiamate paiono ben lungi dall'essere consolidate. Da un lato, non vanno trascurate le più recenti spinte alla trasformazione ulteriore del sistema di valutazione nella direzione del ridimensionamento del ruolo di governo dell'ANVUR in favore del ri-accentramento delle attività di controllo e accreditamento in capo al MIUR, nonché verso la semplificazione degli adempimenti burocratici previsti in vista di un ulteriore rafforzamento dell'orientamento ai risultati (Valditara 2019). Dall'altro, non va sopravvalutata la forza inerziale del cambiamento iscritto nei processi di riforma. Uno studio recente sulle trasformazioni del sistema di governance universitario mette in evidenza come non sempre le riforme diano gli esiti attesi, evidenziando – a fronte di spinte verticistiche e centraliste – la sopravvivenza di spazi di negoziazione su base locale tese al “bilanciamento e contro-bilanciamento” dell'autorità e dei poteri sulle materie di maggiore rilevanza per gli accademici (Facchini *et al.* 2018).

Vale la pena chiedersi, allora, se sia possibile intravedere spazi possibili di ri-politicizzazione che, pur nel quadro di un *framework* egemonico di stampo neoliberale, consentano il dispiegarsi negli interstizi delle pratiche di valutazione di spazi inattesi di riflessività e mobilitazione dal basso che restituiscano centralità alla dimensione politica dell'istruzione universitaria e della sua configurazione, recuperando “salianza” sul terreno del dibattito pubblico e “incertezza” sul fronte dei fini che si ritengono dati e dei mezzi per raggiungerli (Radaelli 1999).

L'implementazione del complessivo sistema di valutazione ha di fatto prodotto il proliferare di nuclei di valutazione, organismi di autovalutazione, gruppi di riesame, che costituiscono delle comunità di pratiche che possono offrire un significativo contributo alla ridefinizione di una cornice di senso entro cui collocare la valutazione come azione conoscitiva. Si possono qui richiamare due questioni. La prima ha a che fare con la possibilità di reinterpretare le informazioni rese comunque disponibili dal sistema valutativo in una prospettiva d'uso, non burocratico, utile al funzionamento della vita organizzativa delle università. Da questo punto di vista il sistema AVA, pur con tutti i limiti descritti, ha offerto nuovi strumenti per la gestione organizzativa dei CdS e dei sistemi di governance interna (di atenei e dipartimenti) in re-

lazione all'adeguatezza dell'infrastruttura didattica, al coordinamento delle attività formative e dei processi di reclutamento, alla revisione dei sistemi informativi interni, e alla raccolta e pubblicizzazione delle informazioni su corsi e titoli offerti, ponendo un argine alla frammentazione dell'offerta didattica seguita alla riforma sull'autonomia e allo scarso radicamento del senso di appartenenza del personale docente alle organizzazioni di afferenza (Moscati 2009: 213). La seconda guarda più da vicino alle ricadute complessive delle tecnologie di valutazione sulle dimensioni della vita organizzativa e del *decision making* ai livelli meso (atenei) e micro (dipartimenti) e alla possibilità di riappropriazione collettiva di spazi di negoziazione che riportino al centro dell'attenzione il dibattito politico sulle direzioni da intraprendere. Per fare un esempio possono essere richiamate le possibilità di intervenire sul modo in cui meccanismi di distribuzione delle risorse previsti a livello centrale si ripercuotono sul livello periferico. Se, da un punto di vista organizzativo-gestionale, non si può non tener conto del sistema complessivo di premi/punizioni, è altrettanto vero che è possibile prevedere meccanismi perequativi per i settori disciplinari maggiormente penalizzati dall'adozione di una logica di (quasi)mercato e/o per i dipartimenti più in difficoltà nel reperimento di risorse esterne o quanto meno fare in modo che il tema diventi materia di discussione interna sottraendosi, così, a "comodi" automatismi di calcolo.

In questo scenario, vale la pena segnalare in positivo alcuni interessanti segnali di mobilitazione dal basso. Sulla dimensione pubblica del dibattito sul destino delle università italiane è utile menzionare come la vivacità del dibattito stimolato da ROARS¹³, una rete e piattaforma di discussione sulle trasformazioni dell'*higher education*, sembri offrire – anche al di fuori dei tradizionali circuiti accademici¹⁴ – un importante spazio dialogico di confronto circa i complessivi processi di trasformazione del sistema universitario e delle sue direttrici di cambiamento.

Sulla dimensione critica circa il repertorio di mezzi e fini da perseguire, può essere segnalata la recente adozione (Settembre 2018) da parte di un dipartimento di eccellenza, quello di Economia e Management dell'Università di Ferrara, di un documento fortemente critico

¹³ <https://www.roars.it/online/>.

¹⁴ A testimonianza di tale pervasività può essere citato, ad esempio, l'interesse di trasmissioni come *Otto e mezzo* (12 febbraio 2019) che sul tema del regionalismo differenziato riprende esplicitamente il dibattito ospitato su ROARS.

rispetto al sistema nazionale di valutazione in cui, nel sottoscrivere la dichiarazione DORA – *Declaration On Research Assessment* di San Francisco del 2012¹⁵, si rilanciano una serie di iniziative di analisi e riflessione, sia a livello locale che nazionale, sulle tecnologie esistenti e si preannuncia l'adozione di procedure e strumenti alternativi ispirati ad una dimensione etica della ricerca che valorizzi le scelte di merito sui contenuti e non sulla forma della produzione scientifica, tenga conto della complessità e dell'incertezza che caratterizza ogni percorso di ricerca e che valorizzi l'eterogeneità delle scelte metodologiche nel rispetto della diversità dei campi disciplinari.

Per concludere, non si tratta qui di negare quanto le tecnologie di valutazione imbriglino la riflessione e il comportamento degli attori, individuali e collettivi, coinvolti, entro griglie e schemi concettuali che, al momento, vincolano più che stimolare un'agency orientata alla creazione di un sapere dialogico né di fare appello, ancora una volta, alla responsabilità dei singoli ma di riflettere sulle forme e sulle condizioni istituzionali che possano favorire un processo di creazione del sapere organizzativo dialogico, aperto, e "incerto" sulle soluzioni da adottare, tema che non ha trovato ad oggi molto spazio né nella riflessione teorica né nella ricerca empirica.

Bibliografia

- BALL S.J. (2012), *Performativity, commodification and commitment: an I-Spy guide to the neoliberal university*, *British Journal of Educational Studies*, 60(1): 17–28.
- BORRELLI D. (2015), *Contro l'ideologia della valutazione. L'ANVUR e l'arte della rottamazione dell'università*, Roma: Jouvence.
- BURNHAM P. (2001), *New Labour and the politics of depoliticisation*, *The British Journal of Politics & International Relations*, 3(2): 127–149.
- CAPANO G., REGINI M. e TURRI M. (2016), *Changing Governance in Universities. Italian Higher Education in Comparative Perspective*, Londra: Palgrave Macmillan.
- CASTEL R. (2013), *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*, Parigi: Le Seuil.

¹⁵ Il documento include una serie di raccomandazioni tese a migliorare le modalità con cui i prodotti della ricerca scientifica vengono valutati da agenzie di finanziamento e da istituzioni accademiche che insiste sulla necessità di eliminare l'uso di metriche tradizionali (come l'*Impact Factor*), di valutare nel merito la qualità del lavoro scientifico indipendentemente dal prestigio della rivista che lo pubblica e di capitalizzare le opportunità offerte dalla natura digitale della scienza per elaborare nuovi indicatori. Per il testo della dichiarazione si rinvia a: <https://sfdora.org/read/>.

- CERSOSIMO D., NISTICÒ R., PAVOLINI E., PROTA F. e VIESTI, G. (2018), Circolazione del capitale umano e politiche universitarie: un'analisi del caso italiano, *Social Policies*, 5(3): 387-406.
- CLARKE M. (2012), The (absent) politics of neo-liberal education policy, *Critical Studies in Education*, 53(3): 297-310.
- D'ALBERGO E., MOINI G. (2017), Depoliticizing Public Action by Politicizing Issues, Practices and Actors. The Role of Resilience Thinking in a Program of the Cariplo Foundation, *Partecipazione e Conflitto*, 10(2): 381-420.
- D'ALBERGO E., MOINI G. (2018), Depoliticizzazione, in Bifulco L., Borghi V., Bricocoli M. e Mauri D. (a cura di), *Azione pubblica. Un glossario su generis*, Milano: Mimesis edizioni.
- DAVIS K.E., KINGSBURY B. e MERRY S.E. (2012), Indicators as a Technology of Global Governance, *Law & Society Review*, 46(1): 71-104.
- DEAN M. (2010), *Governmentality. Power and Rule in Modern Societies*, 2nd ed., Londra: Sage.
- ESPELAND W.N., SAUDER M. (2007), Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds, *American Journal of Sociology*, 113: 1-40.
- FACCHINI C., FIA M., e SACCONI L. (2018), La governance universitaria in Italia, tra mutamento legislativo e adattamento istituzionale. Teoria ed evidenze, *Politiche Sociali*, 3: 363-386.
- FEJES A., NICOLL K. (a cura di) (2014), *Foucault and a politics of confession in education*, Londra: Routledge.
- FOUCAULT M. (2010), *The Birth of Bio-Politics*, Londra: Palgrave-Macmillan.
- GAMBARDELLA D., LUMINO R. (2015), *Evaluative knowledge and policy making. Beyond the intellectual virtue of techné*, Milano: MacGrawHill.
- HAY C. (2007), *Why we hate politics*, Cambridge: Polity Press.
- JAYASURIYA K. (2015), Constituting market citizenship: regulatory state, market making and higher education, *Higher Education*, 70(6): 973-985.
- JENKINS L. (2011), The difference genealogy makes, *Political Studies*, 59(1): 156-74.
- JESSOP B. (2002), *The Future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity Press.
- LO W.Y.W. (2017), The recalibration of neoliberalisation: repoliticising higher education policy in Hong Kong, *Higher Education*, 73(5): 759-773.
- LUMINO R., GAMBARDELLA D. e GRIMALDI, E. (2017), The evaluation turn in the higher education system: lessons from Italy, *Journal of Educational Administration and History*, 49(2): 87-107.
- MARCH J.G., OLSEN J.P. (1992), *Riscoprire le istituzioni*, Bologna: Il Mulino.
- MARGINSON S., CONSIDINE M. (2000), *The enterprise university: power, governance and reinvention in Australia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MILLER P., ROSE N. (2008), *Governing the present. Administering economic, social and personal life*, Cambridge: Polity Press.

- MOSCATI R. (2009), The Implementation of the Bologna Process in Italy, in Amara A., Neave G., Musselin C. e Maassen P. (a cura di), *European Integration and the Governance of Higher Education and Research*, Dordrecht: Springer.
- MOSCATI R., REGINI M. e ROSTAN M. (a cura di) (2010), *Torri d'avorio in frantumi? Dove vanno le università europee*, Bologna: Il Mulino.
- OLSEN M., PETERS M.A. (2005), Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: from the free market to knowledge capitalism, *Journal of Education Policy*, 20(3): 313-345.
- PECK J., TICKELL A. (2002), Neoliberalizing space, *Antipode*, 34(3): 380-404.
- PINTO V. (2012), *Valutare e punire*, Napoli: Cronopio.
- PITZALIS M. (2018), Tra Scilla e Cariddi. Alla ricerca di una rotta per l'università italiana, *Rassegna Italiana di Sociologia*, 1: 148-154.
- POPKWITZ T. (2013), The sociology of education as the history of the present: fabrication, difference and abjection, *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 34(3): 439-456.
- RADAELLI C.M. (1999), Idee e conoscenza nelle politiche pubbliche europee: tecnocrazia o politicizzazione?, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 3: 517-546.
- RANSON S. (2003), Public accountability in the age of neo-liberal governance, *Journal of Education Policy*, 18(5): 459-480.
- REGINI M. (2018), The Future of Italian Universities beyond Slogans and Taboos, *Politiche Sociali*, 3: 327-342.
- STAME N. (2016), *Valutazione pluralista*, Milano: Franco Angeli.
- VAIRA M. (2008), La valutazione della qualità dell'istruzione superiore in Europa: istituzionalizzazione, pratiche e conflitti, *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2: 215-243.
- VALDITARA G. (2019), La valutazione dell'università e della ricerca, <http://www.circoloerreraunipv.it/wordpress/?p=1051>.
- VIESTI G. (2018), In medio stat virtus? Alcune riflessioni su università e politiche universitarie in Italia, *Rassegna Italiana di Sociologia*, 1: 155-161.
- WOOD M., FLINDERS M. (2014), Rethinking depoliticization: beyond the governmental, *Policy and Politics*, 42(2): 151-170.

5. Depoliticizzazione e valutazione nelle politiche educative: l'OECD e il governo dell'education tramite i numeri

Simona Colarusso, Orazio Giancola

5.1. Introduzione: valutazione e depoliticizzazione

La valutazione del grado di efficacia dei sistemi educativi e più in generale la misurazione degli output di sistema (tramite la valutazione delle competenze raggiunte dagli studenti) costituiscono da alcuni decenni temi di grande interesse e, allo stesso tempo, di preoccupazione per tutti gli attori dell'*education* e che a diverso titolo ne sono coinvolti. A partire dagli anni Settanta del secolo scorso, diverse organizzazioni internazionali (IEA, UNESCO, OECD) hanno condotto ricerche internazionali su larga scala (LSA – *large scale assessment*) nel tentativo di definire indicatori standardizzati in grado di fornire misure sintetiche sui livelli degli apprendimenti e il grado di efficacia delle politiche scolastiche dei diversi sistemi educativi. Obiettivo di questo capitolo è illustrare come la valutazione sia andata configurandosi come *tecnologia di potere* (Lascoumes 2004) nel governo delle politiche educative, a livello internazionale e nazionale. Si illustrerà quindi la sua rilevanza per una riflessione sulla depoliticizzazione, tenendo conto che nel caso specifico dell'*education* si osserva chiaramente una complementarità fra la politicizzazione delle pratiche valutative (fondate su di un'ampia gamma di tecniche e tramite infrastrutture globali; cfr. Giancola 2015) e alcuni esiti di depoliticizzazione dell'azione pubblica. In tal senso le pratiche di valutazione su larga scala (e le loro ricadute applicative a livello locale) possono, in prima battuta, essere considerate come un processo di "politicizzazione" di un sapere tecnico (che si basa su un *frame* generale molto chiaro e che trova nell' "economicizzazione" delle politiche educative il suo principale tratto caratterizzante). Proprio questo processo, in seconda battuta, produce forme di depo-

liticizzazione reattiva dell'azione pubblica tanto di tipo *governmental*, quanto *discursive* (cfr. Capitolo 4 in questo volume). In questo articolato processo, gli studiosi hanno ampiamente discusso di come l'Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) sia passata dall'aver un interesse secondario ad avere un ruolo cruciale nell'educazione, diventando uno dei più influenti attori globali nella governance transnazionale dell'istruzione (Bloem 2015a, 2015b; Grek 2014; Lingard 2016; Martens, 2007; Sellar e Lingard, 2013; Woodward, 2009). Uno snodo centrale dell'analisi è quindi la politicizzazione proattiva delle pratiche di valutazione che si basano in particolare sulla forza normativa e cognitiva di un attore trans-nazionale quale l'OECD (ma non solo) e poi sul potere dei numeri che tendono a guidare (se non proprio a sostituire) le politiche nazionali secondo una logica neopositivistica alla luce di tendenze e scelte giustificate sulla base delle evidenze empiriche prodotte dai *powerfull actors* internazionali (OECD, IEA, World Bank).

5.2. Dagli indicatori sull'istruzione alle indagini standardizzate su larga scala

Agli inizi di questo secondo millennio parevano maturate le condizioni per ripensare la scuola con categorie diverse e una logica di sistema più allargata (Giancola 2010, 2015). La cornice autonomistica¹ e l'orizzonte di standard nazionali/internazionali erano le dimensioni di riferimento che avrebbero dovuto e potuto "risanare" molte delle questioni aperte e complesse che hanno accompagnato i sistemi educativi (Benadusi, Giancola 2016). La due dimensioni, autonomia e internazionalizzazione dei sistemi educativi, solo superficialmente si contrappongono. A ben vedere con il primo processo si rendeva possibile ripensare ai singoli contesti e istituzioni scolastiche come centrali per l'organizzazione e riorganizzazione mirata delle didattiche. Con il secondo invece, si poteva e doveva tenere in debito riferimento le cornici entro le quali si inserisce la singola istituzione scolastica, da intendersi come territorio geografico (provincia, regione, nazione, quadro europeo, economia globale) e contesto sociale di riferimento.

¹ Si fa qui riferimento al *macro-frame* di *policy* che ha spinto molti sistemi educativi ad abbandonare un assetto centralistico, con una conseguente enfasi sull'autonomia gestionale degli istituti scolastici (salvo poi procedere a varie pratiche di "controllo a distanza").

In questo quadro, i programmi di valutazione su vasta scala, sia internazionale che nazionale, vanno imponendosi, grazie alla forza del dato numerico sia come elemento e strumento di valutazione, sia come fonte di conoscenza, per motivare la loro “obiettività”. Pertanto, richiamando Foucault (2009), appare evidente un problematico legame tra statistiche e politica. Foucault analizzò in molte delle sue opere il rapporto tra potere, politica e strumenti tecnici, e a tal proposito sviluppò il concetto di *governmentalità* per descrivere il controllo sociale e politico fatto dai governi: ossia tutto un insieme di procedure, analisi, calcoli e tattiche, che permettono ai governi di esercitare questo specifico e complesso potere che ha come principale obiettivo e scopo, quello di indirizzare la popolazione e come principale tipo di conoscenza l'economia politica, considerata come lo strumento tecnico essenziale per tale funzione².

Lascoumes (2004) afferma che negli ultimi 30 anni le statistiche – e di conseguenza la valutazione – su scala internazionale, sono diventate le nuove “tecnologie del potere”. In questa prospettiva, il processo di quantificazione dei fenomeni sociali influenza non solo le stesse statistiche, ma anche gli indicatori di performance e tutti gli strumenti implementati dal *New Public Management* (NPM) (Desrosières 2014). L'uso delle statistiche secondo il *framework* del NPM produce una significativa discontinuità con il passato e con le azioni intraprese dai governi. Secondo Desrosières (2014), gli indicatori statistici progettati nell'ambito del NPM producono un effetto retroattivo di giustificazione dell'uso di queste strumentazioni, oltre che un effetto sull'azione e sui comportamenti degli attori politici e sociali.

Questo processo vede partecipi molti attori, anche se (come vedremo) si conclude con il posizionamento egemonico di uno di essi rispetto agli altri. Infatti, tra il 1995 e il 2000, alla luce di alcune esperienze realizzate negli USA che dimostrarono la possibilità di poter realizzare indagini comparate internazionali su vasta scala tra sistemi scolastici diversi con una breve periodicità, l'IEA³ per primo inizierà a pubblica-

² «First, by “governmentality” I understand the ensemble formed by institutions, procedures, analyses and reflections, calculations, and tactics that allow the exercise of this very specific, albeit very complex, power that has the population as its target, political economy as its major form of knowledge, and apparatuses of security as its essential technical instrument» (Foucault 2009: 144).

³ IEA - International Association for the Evaluation of Educational Achievement, <https://www.iea.nl/>.

re con una periodicità più ristretta alcune indagini di importanza cruciale (Giancola, Viteritti 2015): IEA-PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) che valuta comparativamente le abilità di lettura dei bambini al secondo e quarto anno di scolarità; IEA-TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) rivolta alle abilità matematiche e scientifiche nel quarto e ottavo anno di scolarità (ne sono state realizzate sei edizioni); TIMSS *Advanced* con l'obiettivo di rilevare le prestazioni degli studenti all'ultimo anno di scolarità per quanto concerne la matematica e la fisica; le indagini IEA-ICCS (*International Civic and Citizenship Education Study*) finalizzate a comprendere in che modo nei paesi occidentali i giovani siano preparati ad essere cittadini attivi e consapevoli.

Allo stesso tempo (Martens 2007) l'OECD, sotto la pressione degli Stati Uniti e di vari paesi europei, che intorno alla fine degli anni '80 richiedevano indicatori educativi comparativi validi e confrontabili (secondo le crescenti logiche di *benchmarking* ma anche di controllo della spesa pubblica – in relazioni ad output e outcome), trovò una sua nuova identità acquisendo un crescente "potere comparativo". In pratica l'OECD fu costretta a modificare il suo programma di lavoro sugli indicatori dell'istruzione a seguito di questa pressione. Nel 1988, il programma *Indicators of Education Systems* (INES) fu istituito presso l'OECD con una crescente attenzione ai risultati educativi (piuttosto che agli input) e alla misurazione comparativa delle prestazioni (poi declinate in termini di "competenze"). Martens sostiene che «prima dell'istituzione di INES, all'interno della sezione OECD sull'educazione, questo campo di politica era considerato un riflesso delle tradizioni culturali nazionali, che non poteva essere analizzato in modo soddisfacente da cifre quantitative, specialmente non da quelle che cercano di "misurare l'apprendimento"» (Martens 2007: 46). La pressione a produrre indicatori educativi comparativi ha portato alla prima pubblicazione dell'OECD del report *Education at a Glance* nel 1992, che Trohler (2013) descrive come la "culla del PISA". Il report esamina (tuttora) la qualità dei risultati di apprendimento, le politiche in campo educativo e i fattori che determinano questi risultati. Questo set di indicatori, secondo la visione del OECD, doveva servire ai governi dei vari paesi per confrontare i risultati delle proprie politiche educative, permettendo di promuoverne di nuove che potessero essere più efficaci ed eque. Con *Education at a Glance* negli anni '90 sono nate le prime grandi raccolte di dati (sotto forma di indicatori, raccolti per

tematiche) in educazione. L'insieme di indicatori offerto dal report era finalizzato a descrivere la spesa in istruzione, la distribuzione dei titoli di studio, degli abbandoni scolastici, dei tassi di conseguimento delle credenziali educative nelle varie nazioni, ma non offriva misure "standard" e comparabili delle competenze⁴ acquisite da parte degli studenti. Per questa ragione l'OECD iniziò a lavorare al *Programme for International Student Assessment* (PISA). Grazie ai lavori IEA ma soprattutto alla realizzazione dell'indagine PISA, la pratica della valutazione standardizzata si è in tal modo affermata come la *materializzazione codificata* di un risultato (una certa performance) in relazione ad un certo tipo di stimolo cognitivo⁵ (*items* del test). In altre parole, questi approcci nell'atto di "misurare" le competenze/abilità, le definiscono e in una qualche misura le "creano" in quanto oggetti osservabili. Il passaggio fondamentale indotto (ed introdotto) dal LSA è che l'*idea di competenza* è definita, operativizzata, "misurata". In sostanza essa risiede entro un chiaro perimetro semantico al quale si connettono una serie di operazioni di riduzione della complessità che operazionalizzano il concetto arrivando ad unità minime (per esempio gli *items*) adatti alla "misurazione" o, quanto meno, alla classificazione (Giancola, Lovecchio 2018).

5.3. L'affermazione dell'epistemologia globale dell'OECD

Il progressivo affermarsi di studi *Large Scale Assessment*, mostra il braccio di ferro tra scienza e politica (Gorur 2015): la scienza è piegata al servizio della politica per la quale «piuttosto che lamentarsi della precisione e della purezza della metodologia, è stato adottato un approccio pragmatico, usando la logica per cui i dati imperfetti erano migliori di nessun dato» (2015: 586), al fine di rendere "calcolabile" il mondo.

⁴ Nell'ambito dei LSA si osservano evoluzioni e scambi tra enti (OECD, IEA, ecc.) e nella storia degli enti stessi. Nei rapporti OECD le *skills* e le competenze (*competencies*) sono usate quasi come sinonimi, così come le abilità sono trattate come un elemento comune tanto delle *skills* quanto delle competenze. Il risultato è una certa confusione semantica che, pur producendo un nucleo di significato comune (dovuto all'intersezione fra i tre termini), lascia aperti margini di ambiguità (Giancola, Lovecchio 2018).

⁵ Per sua "natura" il *testing* mantiene un rapporto indissolubile con il comportamentismo. Negli sviluppi più recenti tale approccio di base si è andato progressivamente ibridando con la psicometria e la psicologia dei processi cognitivi (per es. nel PISA).

Ricostruendo in una prospettiva storica la centralità assunta dall'OECD nel settore delle politiche educative, Lingard e Grek (2007) osservano che, dalla fine degli anni '80, un ampio gruppo di consulenza e revisione delle politiche dell'OECD (*Policy Review and Advisory Group*) è stato incaricato di «contribuire alla diffusione di una cultura degli indicatori all'interno dell'ambito educativo» (CERI 1995: 4). Poco dopo, insieme a Statistics Canada (istituto nazionale che fornisce anche servizi a soggetti terzi⁶), l'OECD ha sviluppato l'indagine *International Adult Literacy Survey* (IALS): questa è stata la prima valutazione internazionale su larga scala (LSA) a confrontare le competenze di 16-65enni in 22 paesi tra il 1994 e il 1998. Grek (2009) suggerisce che l'indagine IALS abbia stabilito un nuovo modello teorico-procedurale per il quadro di misurazione dell'OECD e abbia creato un terreno fertile per l'OECD stesso per ricentrare la sua agenda politica dell'istruzione sulla comparazione attraverso misurazioni e confronti internazionali e per fornire indicatori scientifici comparabili a livello internazionale per le *policy*. È in questo contesto storico che l'OECD ha alimentato il fenomeno del *Large Scale Assessment* con quella che sarebbe diventata la sua indagine principale: il PISA. Lo staff dell'OECD afferma che quando l'indagine PISA fu realizzata per la prima volta, non si aspettavano che diventasse così influente (Gorur 2011). Sebbene l'OECD abbia sviluppato numerose indagini LSA, nessuna ha raggiunto il livello di prestigio, trazione e impatto del PISA. Diversi studiosi delle politiche educative hanno affermato che gli anni '90 siano stati un momento fondamentale per il cambiamento nell'approccio all'*education* all'interno dell'OECD (Henry *et al.* 2001: 90): lo scetticismo e il dubbio tecnico-epistemologico sui dati comparativi relativi alle competenze sono stati sostituiti dalla certezza statistica.

Dieci anni dopo gli sviluppi iniziali di IALS e cinque anni dopo gli sviluppi iniziali del PISA, l'importanza dell'*education* tra le aree strategiche dell'OECD è cresciuta al punto che nel 2002 è stato istituito uno specifico "Directorate for Education". Ciò che era cambiato era l'approccio dell'OECD all'*education*: secondo Martens, la «deliberata e crescente classificazione e valutazione con dati comparativi» (2007: 44) è ciò che meglio descrive il nuovo approccio dell'OECD nella valutazione dell'istruzione.

Sellar e Lingard (2013) affermano che, per comprendere l'ascesa dell'OECD nell'ambito dell'*education*, dobbiamo tenere bene in conto

⁶ <https://www.statcan.gc.ca/eng/start>.

l'adozione da parte dell'Organizzazione della teoria del capitale umano⁷ e di come essa abbia influenzato il suo lavoro. Sellar e Lingard affermano che il crescente ruolo dell'istruzione nell'OECD, l'ascesa del PISA e l'influenza dell'Organizzazione nell'istruzione a livello globale si sono verificati nel contesto della simultanea attribuzione di importanza alla dimensione economica nella politica dell'istruzione e dell'*education*. L'OECD attualmente guarda alle competenze come elemento centrale nelle politiche economiche dei diversi paesi, ed è a questo proposito che il PISA è diventato una misura del potenziale economico nazionale.

Dopo sei cicli di PISA, l'OECD è ora ampiamente riconosciuto come uno dei più influenti attori della politica educativa globale, ridefinendo il proprio mandato politico; in principio finalizzato a stimare gli effetti del Piano Marshall e a sviluppare la cooperazione e il coordinamento in campo economico tra le nazioni europee nel periodo immediatamente successivo alla seconda guerra mondiale (Bloem 2015b). Bloem mostra come l'OECD – deciso a rimanere politicamente rilevante, ma anche basandosi sulla legittimità e il prestigio acquisiti dagli strumenti PISA – abbia smesso di esternalizzare l'analisi dei dati PISA a ricercatori esterni ed abbia iniziato ad analizzare autonomamente i propri dati dal 2006. Questo spostamento ha permesso di posizionare al centro della comunità epistemica l'indagine PISA. Nel 2009, quando l'OECD ha assunto definitivamente la proprietà dell'interpretazione dei dati (Bloem 2015b), è passata anche a supervisionare l'attuazione del PISA per i singoli paesi. Questo "potenziamento" di PISA ha comportato inoltre la creazione di strumenti e strategie per facilitare l'adesione dei paesi a reddito medio-basso.

Questa riqualificazione è stata parte di una più ampia ridefinizione della struttura e della missione dell'OECD. L'Organizzazione ha riconosciuto che senza tale ridefinizione, sarebbe diventata irrilevante di fronte ai cambiamenti economici globali (OECD 2012). In questo momento, l'OECD ha partecipato attivamente allo sviluppo della nuova agenda di educazione globale guidata dall'UNESCO, nell'ambito degli *Obiettivi di Sviluppo Sostenibile* (SDG), garantendosi un ruolo importante e una voce

⁷ È questo un approccio alla ricerca educativa sviluppatosi negli Stati Uniti nel dopoguerra, ispirato all'idea dell'educazione come indicatore e motore principale del potenziale dello sviluppo economico di un paese, modello poi esportato in Europa che ancora oggi con aggiustamenti e innovazioni ispira la ricerca in campo educativo degli economisti dell'istruzione (cfr. Giancola, Viteritti 2015: 564-565).

chiara nell'ambito dell'educazione. Il potenziamento di PISA e il suo allineamento con l'agenda di educazione globale (SDG), fornisce evidenze su come l'OECD stia rafforzando la sua posizione nella governance trans-nazionale, estendendo lo spazio globale di "commensuramento"⁸ dell'*education*. Ne è appunto una prova lo sviluppo del PISA-D (*PISA for Development*, rivolto ai paesi più poveri e non in grado di partecipare autonomamente all'indagine, con lo slogan «PISA-D builds country capacity for managing large-scale assessments and using results»⁹) in modo tale che la metrica PISA possa essere incorporata in un numero crescente di valutazioni nazionali su larga scala.

Si può affermare che l'Organizzazione funzioni oggi attraverso forme normative, cognitive, legali e di *governance palliative*. Basandosi proprio sul concetto di *governance palliativa*¹⁰, Sellar e Lingard (2013) suggeriscono che il lavoro di misurazione dell'istruzione globale dell'OECD può essere inteso come *governance globale infrastrutturale*. Essi suggeriscono che la *governance globale infrastrutturale* viene esercitata attraverso la creazione di uno spazio commisurato di misurazione¹¹. Sviluppando e gestendo globalmente gli LSA, l'OECD crea un sistema globale che genera, raccoglie, gestisce, confronta e analizza i dati, restituendoli (sotto forma di database ai ricercatori, di reportistica all'opinione pubblica e alle nazioni partecipanti, sotto forma di report specifici per i *policy maker* e gli imprenditori di *policy* nell'arena dell'*education*¹²).

⁸ L'espressione "commensuramento", derivante dall'inglese "commensurability" (Lingard *et al.* 2013), rimanda al tentativo di trasformazione di diversi aspetti di processi e risultati in metriche comuni, per fini di comparazione dei processi e delle performance.

⁹ <https://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/3%20-%20What%20is%20new%20in%20PISA-D.pdf>.

¹⁰ «la *governance palliativa* fa riferimento alla capacità dell'organizzazione di lubrificare i processi di *governance globale* agendo come un gruppo di interesse per gli stati industrializzati, portando a galla l'agenda politica globale, fornendo competenze analitiche ad altre istituzioni internazionali e generando regole e norme per aree emergenti o trascurate di interesse» (Woodward 2009: 6).

¹¹ Alla base di queste interpretazioni vi è l'approccio della *governance globale infrastrutturale ed epistemologica* di Sellar e Lingard (2013) e della *sociologia della quantificazione* avanzata da Espeland e Stevens (2008). Il primo approccio si focalizza sulle giustificazioni epistemologiche, metodologiche e – infine – tecniche che costituiscono l'ossatura (appunto, l'infrastruttura) alla base della *governance globale dell'education* tramite i dati. Il secondo approccio guarda al più generale processo di "estrazione" e uso dei dati da tutti gli aspetti della vita quotidiana.

¹² Si veda ad esempio la ricca reportistica sulle "buone pratiche" o la serie di

Dalla sua sede di Parigi, che ha tutte le caratteristiche di quello che Latour definisce come un “centro di calcolo” (1987), l’OECD gestisce e coordina a distanza una complessa infrastruttura di dati globale. L’infrastruttura dei dati globale decontestualizza, categorizza, uniforma e armonizza la complessità in fatti commensurabili, quantificati e comparabili (Hamilton 2012). Questa infrastruttura di dati globale traduce e stabilizza elementi in una rappresentazione fatta di numeri, tabelle e classifiche che ottengono legittimità globale (Murdoch 1994) con ricadute internazionali e nazionali. Ciò che prima esisteva separatamente e non era correlato, è ora messo in relazione attraverso strumenti statistici, procedure e quadri standardizzati di interpretazioni: già dalla prima rilevazione, PISA ha sostenuto il coinvolgimento e la creazione di ampi network professionali, tecnici e politici impegnati nella produzione di dati standardizzati utilizzati come strumenti per *governare l’educazione attraverso i numeri* (Grek 2009) con l’effetto di depoliticizzare l’azione pubblica o quanto meno di condizionarla in modo progressivo. Inoltre, come riportato da Volante (2018) i critici delle indagini standardizzate, (come è il PISA) sostengono che l’influenza, sempre più in espansione del PISA, ha in realtà eroso l’autonomia degli stati nazionali e promosso l’omogeneizzazione dei sistemi educativi in tutto il mondo (Andrews *et al.* 2014; Meyer 2014). Essendo l’indagine PISA in continua espansione, in termini di numero di nazioni e, quindi, di economie partecipanti, non sorprende che però sia stato definito anche come «uno dei più vasti esercizi di ricerca non sperimentali che il mondo abbia mai visto» (Murphy 2014: 898).

Inoltre, andando oltre la sfera dell’istruzione scolastica in senso stretto, nel 2008 l’OECD ha allargato la sua offerta di indicatori lanciando il *Programme for the International Assessment of Adult Competencies* (PIAAC). L’indagine si rivolge ad una popolazione adulta¹³ e si occupa di misurare il grado di alfabetizzazione e le capacità cognitive (in matematica, nella raccolta delle informazioni scritte e nel problem solving) e di come queste vengono impiegate a casa, al lavoro e nella vita sociale (Giancola, Lovecchio 2018).

Le pratiche di “commensuramento” – trasformazione delle diverse qualità in una metrica comune – come gli LSA, costruiscono e cambiano le realtà e le ontologie che misurano, creando un linguaggio per

pubblicazioni OECD PISA *What makes schools successful*.

¹³ Di età compresa tra i 16 e i 65 anni, cfr. <http://www.oecd.org/skills/piaac/>.

descrivere la realtà e fornendo le tecniche per gestire e manipolare ciò che – in termini conoscitivi – prima era instabile, incerto, elusivo e ricco di complessità.

Sebbene i dati LSA siano presentati come imparziali e scientifici tanto da poterli utilizzare come prova oggettiva per la politica e le politiche, i numeri da esse prodotti rendono invisibili e quindi incontestabili la complessa serie di giudizi e decisioni che sottostanno alla costruzione di una misura, una scala, un numero. Agende, giudizi e decisioni sono nascosti dietro l'autorità delle organizzazioni internazionali e dei numeri che le loro infrastrutture di dati producono. Attraverso la propria infrastruttura di dati globale, l'OECD esercita una governance epistemologica, modella e allinea il modo in cui i problemi e le soluzioni della politica dell'istruzione sono formulati, influenzando così il modo in cui le *policies* sono attuate e valutate.

L'OECD rientra tra le "powerfull institutions" (Espeland, Stevens 2008: 412) che agiscono producendo una forma o di *soft governance*, o di vera e propria depoliticizzazione (a seconda delle risposte dei governi nazionali). L'OECD diffonde la sua infrastruttura di dati globali in diversi modi: coordinando l'implementazione rigorosamente standardizzata dei LSA in ciascun paese partecipante; guidando l'utilizzo della sofisticata infrastruttura di produzione ed analisi dei dati (spesso i gruppi che elaborano le valutazioni nazionali sono stati formati dalla stessa OECD per attuare le indagini internazionali su larga scala); fornendo linee guida dettagliate per garantire che anche le società private e i consulenti indipendenti a cui esternalizza lo sviluppo delle LSA siano conformi alla sua visione e alle sue procedure. L'effetto di scala più evidente (oltre a quello sulle *policies*) è che sembra diffondersi progressivamente un allineamento delle valutazioni nazionali sulla forma delle valutazioni internazionali su larga scala.

5.4. L'impatto degli approcci LSA sulla governance dei sistemi educativi

L'origine della governance in materia di istruzione è fatta risalire agli anni '80, quando i paesi anglosassoni introdussero delle riforme strutturali nella pubblica amministrazione seguendo i principi del neoliberismo (Fusarelli, Johnson 2004)¹⁴. In questa scia, anche se a oltre

¹⁴ Nella loro ampia *review* Fusarelli e Johnson affermano che: «i sostenitori del New

un decennio di distanza, anche nel caso italiano si è andato affermando un assetto di questo tipo (Benadusi *et al.* 2008; Benadusi, Consoli 2004).

Queste riforme hanno introdotto la commercializzazione e la privatizzazione per la fornitura di servizi pubblici; a questo scopo i governi, tra le altre misure, hanno cominciato a fare uso e a pubblicare le classifiche scolastiche sulla base dei risultati dei *National Large Scale Assessment* (NLSA), prove standardizzate nazionali che spesso hanno forma simile alle prove usate nelle indagini OECD¹⁵, un intreccio efficacemente sintetizzato dal titolo del volume curato da Volante (2016): *The Intersection of International Achievement Testing and Educational Policy*. Successivamente, con l'intensificazione della globalizzazione economica, altri paesi hanno iniziato a adottare politiche simili; soprattutto hanno cominciato ad utilizzare dati e statistiche, considerate come un modo per rendere più competitivo il proprio sistema educativo. In questi processi di costruzione della governance educativa, altri "strumenti" e altri processi si sono sviluppati nei sistemi educativi nazionali, ossia: il *decentramento*, l'*autonomia scolastica* e la *diversificazione dell'offerta scolastica*. Processi come il *Global Education Reform Movement* (Sahlberg 2016), di cui si parlerà nel paragrafo successivo, o il suddetto *New Public Management* (Gunter *et al.* 2016) sono spesso utilizzati nella letteratura educativa per descrivere al meglio questo importante cambiamento internazionale che ha coinvolto i sistemi di istruzione. Nonostante la loro dimensione globale e le origini neoliberali, la ricezione e l'evoluzione di strumenti di governance ad alta intensità di dati è sicuramente sensibile al contesto di riferimento (Verger *et al.* 2019). Gli strumenti politici come gli NLSA e il TBA (*test-based assessment*, ossia la valutazione basata sui test) sono stati adottati a livello mondiale, ma

Public Management asseriscono che le pratiche e le tecniche del settore privato sono direttamente trasferibili al settore pubblico [...]. Le organizzazioni educative sono costantemente incoraggiate a cercare confronti nel settore privato per trovare modi di essere 'come un business', essere 'senza scrupoli' e 'pragmatiche' [...]. Le retribuzioni rapportate al merito, gli incentivi legati alle prestazioni, le pratiche che le organizzazioni scolastiche nel paese stanno sempre più adottando, riflettono l'adozione del NPM nell'istruzione. Altre strategie ispirate al NPM includono privatizzazioni, prestazioni a pagamento, voucher, decentramento e *contracting out*» (2004: 119).

¹⁵ Nel caso Italiano, ad esempio, è interessante notare quanto l'agenzia nazionale INVALSI (nell'ambito delle rilevazioni annuali tramite test) ha ripreso diversi elementi ed indicatori provenienti dal PISA che vanno dalla strutturazione dei questionari fino ad alcune misure specifiche (su tutte l'indice ESCS volto a sintetizzare lo status socio-economico e culturale degli studenti).

gli usi (e l'intensità degli usi) che derivano da questi strumenti sono contingenti rispetto alle specificità politiche e istituzionali, alle varie culture organizzative e ai vari assetti di governance preesistenti.

La crescente domanda di competenze a livello globale, in contesti economici sempre più interdipendenti, le sfide generate dall'innovazione tecnologica e i confronti tra sistemi educativi derivanti dalle valutazioni internazionali su vasta scala stanno comunque contribuendo a accelerare processi isomorfi nelle riforme e nelle politiche dell'istruzione a livello globale (Verger *et al.* 2018a). In larga misura, le valutazioni standardizzate e il TBA sono divenuti strumenti centrali in un approccio di riforma dell'istruzione che colloca il rendimento degli studenti (in termini di risultati aggregati ai test) come un fattore chiave del successo nazionale, in un contesto economico sempre più competitivo (Rizvi, Lingard 2010).

Questi "nuovi" strumenti sono considerati alla stregua degli strumenti fiscali e legislativi più tradizionali, nel tentativo di indirizzare nel modo più efficace possibile i sistemi educativi che allo stesso tempo sono sempre più frammentati per i processi di decentramento e autonomizzazione (Wilkins, Olmedo 2019). Gli strumenti politici costituiti da un'alta intensità di dati sono tecnicamente complessi e sofisticati nel design, e le loro funzioni principali consistono nel raccogliere nuove informazioni sui vari output secondo una logica di "guida a distanza" (Scott 2000).

È infatti evidente che le indagini LSA stiano diventando fattori di un paradossale binomio che vede la simultaneità di molteplici cambiamenti e la convergenza dei sistemi scolastici (Benadusi, Giancola 2016); se per un verso questo processo produce una comparabilità delle analisi e (in modo molto parziale) degli effetti delle politiche, allo stesso tempo emerge un rischio di appiattimento sulla "one best way" dell'approccio per competenze "standard" (Giancola, Viteritti 2019). Un'ulteriore questione aperta riguarda l'allargamento dei paesi coinvolti nelle indagini comparate ed in particolare i paesi in via di sviluppo (come nel caso del PISA-D, rivolto ai paesi a basso PIL e non in grado partecipare autonomamente all'indagine). In questi paesi, date le loro peculiari situazioni, non si era reso possibile adottare gli stessi strumenti di valutazione che si usano solitamente nei paesi leader nelle rilevazioni internazionali (Bottani 2016). L'allargamento del ventaglio di competenze, l'espansione costante del numero di paesi che aderiscono alle indagini, ci devono segnalare quanto la storia delle inchieste

LSA sia ragionevolmente ancora foriera di sviluppi ed implicazioni teoriche, metodologiche e politiche.

Gli studiosi hanno studiato molto l'impatto degli LSA sull'istruzione (in particolare sulle *policies*), ma c'è ancora poca ricerca che dimostra empiricamente come le valutazioni standardizzate internazionali abbiano avuto un impatto globale sulle pratiche a livello nazionale e locale.

In tal senso, Addey e Sellar (2018) hanno ben mostrato una larga varietà di questi strumenti: programmi di valutazione nazionali e subnazionali; quadri di indicatori nazionali utilizzati per pianificare i curricula e le strategie di insegnamento; esami nazionali collegati a *benchmark* internazionali.

Un'altra tendenza recente non trascurabile è il numero crescente di istituti autonomi finalizzati alla valutazione dell'istruzione. Anche se non si può sostenere che l'aumento delle valutazioni *test-based* sia necessariamente solo una risposta alla crescente influenza degli LSA (anche se il collegamento metodologico diretto con i metodi degli LSA internazionali può essere un importante indizio), sarebbe difficile affermare che tali cambiamenti non si verifichino alla luce dell'aumento dell'influenza delle *metriche globali* e che esse non siano collegate alla strategia dell'OECD per sostenere il progressivo collegamento delle valutazioni nazionali all'indagine PISA.

Negli ultimi due decenni, il numero di NLSA a livello globale è cresciuto esponenzialmente, in particolare nei paesi dell'OECD e nei paesi a reddito medio (Ramirez *et al.* 2018; Verger *et al.*, 2018). Inoltre, le NLSA, al di là di un sistema di raccolta dei dati, sono diventate una componente intrinseca dei *test-based accountability systems*. L'istituzionalizzazione di indagini NLSA costituisce quindi, «un dispositivo politico coerente ed efficace» (Ball *et al.* 2017: 4) che, assecondando i trend internazionali, sono sempre più usate per monitorare le prestazioni degli studenti, degli insegnanti, promuovendo una competizione tra le scuole (Teltemann, Jude 2018). In tal senso esso può essere considerato un esempio importante di politicizzazione di pratiche e depoliticizzazione reattiva dell'azione pubblica.

Nei paesi che hanno adottato le metodologie del TBA, i risultati impattano in modo variabile su vari aspetti: quello materiale (risorse), reputazionale, valutazioni individuali, valutazioni collettive/aggregate, ecc., in base agli standard di prestazione a livello centrale.

In Europa, l'OECD ha puntato soprattutto a diffondere l'idea che l'autonomia scolastica implichi l'*accountability* basata su indicatori e

misure come una forma efficace di governance educativa (Schleicher, cit. in Giancola *et al.* 2011). Il potere "seduttivo" di questi strumenti, tipico delle forme *discursive* di depoliticizzazione, si basa sul fatto che essi contribuiscono, trasformando delle realtà educative complesse e multidimensionali, in categorie numeriche, standardizzando problemi educativi profondi (come ad esempio le diverse forme delle disuguaglianze o i problemi legati agli standard di qualità). In questo modo essi possano essere affrontati secondo modelli predefiniti di condotta, misurando le prestazioni degli attori, distribuendo incentivi, disincentivando comportamenti non funzionali al sistema (Barbana *et al.* 2014; Falabella 2018).

5.5. Gli impatti nazionali della valutazione tramite indicatori e test

Un caso interessante è quello del *Global Education Reform Movement* (GERM). Sotto questa etichetta rientrano la maggior parte delle riforme educative che sono attualmente adottate in tutto il mondo, seguendo una logica politica molto simile e rispondendo a problemi e priorità affini: in sostanza il riferimento è all'intreccio tra *accountability*, *decentramento* e *autonomia scolastica*, che sono i principali aspetti ed elementi politici che definiscono il GERM (Sahlberg 2016). Le valutazioni nazionali su vasta scala sono lo strumento tecnico (politicamente orientato) che riunisce questi tre principi politici in un unico grande pacchetto di riforme. Come si è visto, le valutazioni nazionali su larga scala (NLSA) non sono elementi nuovi nei sistemi educativi. Esse sono state utilizzate con lo scopo di "misurare" e "certificare" le competenze degli studenti o per identificare i problemi e le sfide che i sistemi educativi devono attualmente affrontare (Jones 1996; Kamens, McNeely 2010). Tuttavia, in questo contesto di importanti riforme nel campo dell'istruzione a livello globale, gli NLSA vengono sempre più utilizzati per monitorare l'erogazione di programmi di studio (che sono sempre più standardizzati) e per rendere le scuole, i presidi e gli insegnanti più responsabili rispetto ai risultati previsti (reintroducendo nella pratica la logica *quasi-fordista* del controllo sui risultati).

La globalizzazione, intesa come la crescente interdipendenza e competizione tra territori e attori in diversi settori quali quello economico, politico e culturale, e le crescenti dinamiche competitive che ruotano intorno ai sistemi educativi hanno decretato le condizioni per la rapi-

da diffusione del *Global Education Reform Movement* (GERM) (Sahlberg 2005). Secondo Sahlberg (2016), l'idea del GERM è stata inizialmente elaborata da Hargreaves e dai suoi collaboratori nel libro *Learning to Change: Teaching Beyond Subjects and Standards* (Hargreaves et al. 2001). In questo libro, gli autori sottolineano che si stava rapidamente affermando in molte parti del mondo, una nuova forma di ortodossia nei riguardi delle riforme dell'istruzione. Ciò si verificava principalmente nei paesi anglosassoni, anche attraverso il finanziamento di organizzazioni internazionali (come ad esempio la Banca Mondiale); c'è da sottolineare come elementi di questa ortodossia venissero successivamente sempre più esportati in molte nazioni di area ad alto PIL ma anche in parti del mondo in via di sviluppo (Hargreaves et al. 2001: 1, cit. in Sahlberg 2016: 132).

Originariamente il GERM è emerso in quei paesi che stavano adottando il paradigma neoliberale per la fornitura di servizi pubblici, come ad esempio negli Stati Uniti e nel Regno Unito (Robertson 2015). Questo approccio si sarebbe successivamente diffuso anche in altri paesi come l'America Latina, l'Europa dell'Est e l'ex Unione Sovietica, attraverso il sostegno finanziario delle banche internazionali. L'origine del GERM è quindi solitamente associata alle riforme neoliberali dell'istruzione adottate a partire dagli anni '80 in paesi come gli Stati Uniti, il Regno Unito e l'Australia (Sahlberg 2016). Queste riforme – o alcune di esse – sono state in seguito esportate in quei paesi in via di sviluppo e con economie in transizione, da parte delle banche internazionali attraverso la condizionalità del prestito (Hargreaves et al. 2001; Klees 2008). Il GERM è quindi, un fenomeno globale, che sta attualmente raggiungendo molti altri paesi, che fanno parte dell'OECD, che sembravano in passato essere immuni al GERM. Anche se secondo Sahlberg (2016) non tutti i paesi sono stati "infettati" dal GERM e, in effetti, alcuni di loro hanno persino espresso delle riserve sul potenziale e sulla validità di questo approccio.

In una logica isomorfica globale (Giancola 2010, 2015) il numero di paesi che adottano le metodologie di NLSA è cresciuto notevolmente negli ultimi decenni, pertanto la diffusione delle NLSA rappresenta una grande opportunità per l'adozione di sistemi di TBA (e di altre componenti chiave del GERM). In effetti, i risultati sulle prestazioni delle scuole generati dai dati che sono stati rilevati, possono essere utilizzati sia come strumento di valutazione formativa (vale a dire come strumento di supporto al miglioramento del sistema educativo nel suo

complesso), sia come dispositivo per incrementare la competizione tra scuole e controllare – e in taluni casi sanzionare – gli attori scolastici, secondo una logica regolativa depoliticizzante che mette al centro del processo il dato valutativo (politicamente, teoricamente e metodologicamente connotato) *reificandolo* e *de-problematizzandolo*. L'espansione del GERM è strettamente associata al paradigma che vede lo studente e il suo apprendimento al centro di tutto, diventando perciò l'obiettivo principale della maggior parte delle politiche educative e delle organizzazioni internazionali (Sahlberg 2005, 2016). Attualmente, i risultati standardizzati e misurabili dell'apprendimento sono concepiti come l'indicatore più rilevante per definire la qualità dell'istruzione. Molti politici e studiosi hanno però legato la qualità dell'istruzione esclusivamente ai risultati di apprendimento che gli studenti hanno raggiunto, e questo non è avvenuto necessariamente per ragioni ideologiche, ma a causa del fatto che i risultati dell'apprendimento sono più concreti, confrontabili e misurabili rispetto ad altri tipi di indicatori di qualità dell'istruzione più *context sensitive* (Verger *et al.* 2018b). Per rispondere a queste nuove richieste volte a garantire la qualità dell'apprendimento, molti governi hanno definito degli standard di apprendimento allineati con i NLSA, che tendono a concentrarsi sulle materie fondamentali del curriculum nazionale (Smith 2016). Le valutazioni nazionali su larga scala sembrano essere quindi in un momento di crescita esponenziale o quello che il modello epidemiologico¹⁶ di disseminazione globale definisce una fase "esplosiva" (Watts 2003; Steiner-Khamsi 2016). Secondo questo modello, però questa fase esplosiva è solitamente seguita da una fase di esaurimento, in cui sì le valutazioni su larga scala, cominciano ad essere adottate in modo meno preponderante. Tuttavia, questa fase di rallentamento non è stata ancora raggiunta e il numero di NLSA adottati a livello internazionale probabilmente continuerà ad aumentare anche nel corso di questi anni.

Il GERM non si presenta come un modello rigido (Ball *et al.* 2017) e, come affermato all'inizio di questo paragrafo, è strutturato attorno a tre principi di base, vale a dire *standard*, *decentramento* e *accountability*. Il

¹⁶ Negli approcci di *Social Network Analysis* dei sistemi sociali complessi (Sarti 2018), numerosissime evidenze empiriche mostrano che determinati fenomeni si diffondono nelle reti di attori sociali (macro/collettivi, meso o individuali) interconnesse tra loro, secondo un modello di passaggi veloci con l'esito di un comportamento collettivo che segue regole diffuse note, come i modelli di "contagio" usati nello studio delle pandemie (Watts 2003).

primo principio comporta la definizione di standard di apprendimento e la definizione di un curriculum nazionale strutturato su *standard core* comuni e misurabili, almeno in relazione a materie curriculari considerate centrali. Il decentramento dell'istruzione – il secondo principio che caratterizza il GERM – ha comportato invece uno spostamento «delle competenze territoriali dal governo centrale alle autorità regionali, statali o locali» (Weiler 1990: 434); in questo processo che parrebbe trasferire competenze, vi è però una netta influenza delle evidenze empiriche che, di fatto, riducono gli spazi di autonomia degli istituti (che risultano per molti versi etero-diretti dal *mainstream evidence based*, che ne ri-enfatizza il ruolo esecutivo a discapito del *policy making* decentrato). In alcuni contesti, il decentramento ha determinato anche il trasferimento delle responsabilità organizzative e/o pedagogiche alle scuole (ad esempio autonomia scolastica e modelli di gestione) e l'introduzione di modelli di leadership manageriale che hanno avuto lo scopo di rendere le scuole «più professionali e più simili alle imprese» (Ball *et al.* 2017: 3). Tuttavia, secondo Weiler (1990), il decentramento amministrativo e l'autonomia scolastica non sono andati sempre di pari passo, e in alcuni paesi si sono verificate delle situazioni in cui erano presenti un alto grado di decentramento ma un basso grado di autonomia scolastica.

La terza componente del GERM, vale a dire l'*accountability*, avrebbe avuto l'obiettivo di rendere gli attori che si collocano nel campo educativo (comprese le scuole e gli insegnanti) più responsabili e consapevoli delle loro azioni e dei risultati da raggiungere. L'assunto implicito che troviamo dietro i sistemi di *accountability* è che il collegamento tra risultati di apprendimento e gli incentivi, e/o le sanzioni che dovrebbero condurre al miglioramento dell'insegnamento e dell'apprendimento sia a livello di classe che a livello scolastico complessivo (Sahlberg 2016), sono progressivamente spinte ad allinearsi alle strategie OECD (e/o nel caso italiano, INVALSI) basate su una logica imitativa di quelle che il "governing by numbers" definisce come *buone pratiche* (inducendo quindi un processo di depoliticizzazione sostanziale tanto a livello micro che di sistema).

In un orizzonte ideologico e politico di questo tipo, le valutazioni nazionali su larga scala sono altamente funzionali poiché rappresentano il principale strumento tecnico (politicamente orientato) nelle mani dei governi, volto a garantire che gli attori che si trovano all'interno del sistema scolastico, soddisfino gli obiettivi nazionali e aderiscano

agli standard di insegnamento e apprendimento definiti all'interno del curriculum nazionale. In secondo luogo, in un contesto di crescente decentramento dei sistemi educativi, le NLSA sono uno strumento fondamentale per lo Stato, perché possa comunque mantenere il potere e "guidare a distanza" (Osborne, Gaebler 1992) la complessa rete di attori che vivono il sistema scolastico. In terzo luogo, le NLSA implicano la presenza e l'uso di sistemi di *accountability*. La forma predominante di *accountability* che si sta diffondendo nel contesto del GERM, è legata alle prestazioni in termini di risultati scolastici. Questo approccio si concentra nei risultati di apprendimento degli studenti e comporta lo sviluppo di indagini NLSA; motivo per cui esso è solitamente noto come *accountability* basato sui test, o TBA (Hamilton *et al.* 2002). Nei sistemi di *accountability* di tipo amministrativo, i risultati ottenuti da scuole e insegnanti attraverso le indagini NLSA sono collegati agli incentivi che sono distribuiti dall'amministrazione centrale. Gli NLSA operano anche come strumento di *accountability* di mercato, vale a dire quando i risultati dei test vengono pubblicati e utilizzati per far conoscere le scelte scolastiche effettuate dalle singole famiglie. I punteggi scolastici, le classifiche sono perciò degli strumenti tecnici politicamente orientati, che derivano direttamente dalle indagini NLSA, il cui obiettivo è rendere le scuole più consapevoli e proattive alle dinamiche scaturite dalla domanda scolastica e dalle spinte competitive generate dal mercato globalizzato (Olmedo, Wilkins 2017)¹⁷.

Pertanto, possiamo sostenere come la crescente prevalenza di indagini di NLSA, è indicativa di un cambiamento nei potenziali usi delle valutazioni: dalla certificazione degli studenti, al monitoraggio di scuole e insegnanti, all'orientamento delle scelte scolastiche.

Il fatto che sempre più scuole e attori educativi percepiscano una continua pressione volta alla *performatività*, può anche essere interpretato come trasformazione dell'*accountability* all'interno dei sistemi educativi in una *valutazione orientata alla competizione* (Benadusi, Giancola 2016). Ciò è dovuto al fatto che l'implementazione degli NLSA,

¹⁷ Molto interessante a questo proposito è il caso italiano. La presenza di *Eduscopio*, uno strumento ideato dalla Fondazione Giovanni Agnelli (quindi un attore non istituzionale dell'arena di *policy* dell'*education*) con l'obiettivo di aiutare le famiglie nella scelta della scuola superiore, classificando gli istituti scolastici sulla base di un "indice di qualità", mette in atto un'operazione di orientamento controversa che parte da assunti impliciti sul funzionamento del sistema scolastico e da risultati propri di uno strumento di NLSA (cioè i dati *test-based* del SNV – Sistema Nazionale di Valutazione).

in un'ottica sia globale che locale, produce una "corsa educativa" che pone le premesse per effetti competitivi di quasi-mercato su larga scala (Meyer, Benavot 2013). In tal senso, secondo l'approccio neo-istituzionalista (Addey *et al.* 2017: 13-17) le valutazioni nazionali sarebbero strumenti politici attraenti per i governi poiché conferiscono loro una sorta di legittimità nelle sedi internazionali, oltre che di fronte alla propria popolazione. Al contrario, gli approcci di politica economica internazionale pongono maggiormente l'accento su fattori di natura meramente materiale ed economica (Hanushek 2012). Gli studiosi di questa prospettiva sostengono che le valutazioni su larga scala siano legate alle trasformazioni e alle pressioni economiche alle quali i diversi paesi sono sottoposti, nonché alle ambizioni degli stessi paesi di posizionarsi in una posizione privilegiata all'interno di un'economia globale sempre più competitiva. In tale contesto economico, l'adozione di NLSA e TBA consentirebbe il raggiungimento di un triplice obiettivo economico: in primo luogo, consentirebbe di migliorare i risultati degli studenti nella comparazione internazionale (che molti analisti ritengono sinonimo di crescita economica; cfr. Hanushek 2012; Hanushek, Woessmann 2012); in secondo luogo, promuoverebbe la concorrenza tra i diversi "imprenditori" scolastici incrementando l'efficienza economica nei servizi di istruzione pubblica; in terzo luogo, favorirebbe l'apertura del sistema educativo agli interessi commerciali di un settore emergente, rappresentato dai produttori di test educativi e relativa pubblicistica finalizzata alla preparazione di docenti e studenti (Ball 2008; Carnoy 2016; Verger *et al.* 2018b). Gli approcci macroeconomici rispecchiano (forse apologeticamente) quindi i meccanismi globali che sono alla base della diffusione internazionale delle indagini NLSA e TBA.

L'approccio adottato dalla sociologia politica nei confronti di questi strumenti tecnici (politicamente orientati), a causa del suo radicamento all'interno di un'epistemologia di stampo costruttivista (Verger *et al.* 2017), sottolinea come sia importante guardare all'interazione ed interdipendenza tra processi politici, istituzionali ed economici che si occupano di politiche educative. Da questa prospettiva, alcuni fattori potrebbero spiegare la diffusione e la crescita delle indagini NLSA e TBA, vale dire che sono politicamente "gratificanti", economicamente convenienti e presentano una natura malleabile che permette di adottarle in diversi contesti. L'implementazione dei criteri di *quality assurance* e *accountability* nell'istruzione, consente ai politici di presentare ai propri cittadini, il lavoro che stanno svolgendo (orientato al cambiamento del

sistema educativo), ed inoltre a trasmettere la sensazione che sono seriamente preoccupati per la qualità dell'istruzione, dei risultati dell'apprendimento e del futuro degli studenti, mentre contemporaneamente esercitano pressioni sulle scuole e gli insegnanti, attraverso riforme, provvedimenti e continue indagini.

L'adozione di nuovi strumenti tecnici, diversi dalla strumentazione burocratica (o giuridico-amministrativa), potrebbe essere un modo per evitare di affrontare dibattiti politici controversi o un modo per evitare di affrontare complessi dibattiti sull'educazione (come ad esempio le cause che determinano le disuguaglianze educative). Le valutazioni nazionali e internazionali, nel dibattito politico, sono rappresentate come dei dispositivi chiave per colmare le lacune nell'apprendimento e assicurare il raggiungimento di standard minimi di apprendimento: promuovere l'uso dei test rappresenta un sistema più economico e più veloce rispetto all'attuazione delle riforme alternative (Smith *et al.* 2004: 50), e in particolare rispetto all'adozione di riforme (necessariamente complesse) volte all'equità.

L'uso dei test nazionali e internazionali da parte dei governi rappresenta uno strumento semioticamente malleabile e culturalmente accettabile. Non a caso, questi strumenti si diffondono più rapidamente se sono associati a dei simboli positivi (come la *quality assurance*) e slogan politicamente potenti (come ad esempio "affrontare la crisi dell'apprendimento" o il "divario di apprendimento"). Anche gli strumenti politici si diffondono più velocemente quando presentano una natura polisemica, ossia quando lo stesso strumento può essere adottato per raggiungere obiettivi molto diversi tra loro, persino contraddittori (Steiner-Khamsi 2016). È proprio il caso degli strumenti di valutazione nazionale e di *assessment* basati sui test, che consentono a diversi gruppi politici di proporre obiettivi differenti attraverso l'uso degli stessi strumenti¹⁸. Il fatto che uno strumento possa contribuire a soddisfare una varietà di obiettivi (qualità, equità, trasparenza, scelta scolastica, ecc.), consente ai governi di concepire l'*accountability* basata su test, come uno strumento opportuno attraverso il quale operare pesantemente sull'intero settore educativo.

¹⁸ Esempio è il caso italiano, connotato da notevoli divari territoriali. Alcuni analisti, legano il divario a fattori storici e (ancor di più) a fattori contestuali, spingendo verso politiche per le quali la scuola dovrebbe avere un ruolo perequativo; altri analisti, riconducono il divario di risultati ad una peggiore qualità della scuola del sud Italia e dei suoi insegnanti e dirigenti (senza tenere in conto il peso dei fattori di contesto).

5.6. Verso una nuova governance dei sistemi educativi: politicizzazione delle pratiche tecniche e depoliticizzazione delle decisioni?

Nell'epoca del *governing by numbers* (Grek 2009; Ozga 2009), le valutazioni nazionali su larga scala sono considerate una componente fondamentale dell'approccio valutativo, qualificato da molti come parte fondante del GERM. Le NLSA producono i dati necessari al fine di parametrizzare l'operato dei diversi attori educativi rispetto a standard, stabiliti su base tecnico-politica.

Le valutazioni nazionali su larga scala, quindi, si affermano a seguito delle pressioni che a livello globale sono rivolte ai sistemi educativi ma anche per monitorare e valutare le azioni e i risultati dei singoli attori (studenti, insegnanti, dirigenti, singole scuole, enti locali, ecc.) nel campo dell'*education*. Secondo un approccio multi-scalare alla politica dell'istruzione, che evidenzia i fattori e gli attori che operano su più livelli, interagendo tra loro nella determinazione di politiche educative, è possibile notare le dinamiche che vanno dall'instaurazione dell'agenda politica globale fino alle pratiche politiche quotidiane locali. Questi apparati tecnici (misurativo-valutativi) sono il frutto di evidenti scelte politiche a livello macro (o trans-nazionale), di cui è protagonista l'OECD: essi si impongono dall'alto con forza retorica e argomentazioni tecniche, tanto da condizionare le scelte di nazioni, territori, singole istituzioni. La componente tecnica (con la sua giustificazione epistemologica) ed i risultati da essa prodotti, vanno a sostituire una larga parte dell'azione politica internazionale e nazionale. Per questo si faceva riferimento nell'introduzione, ad una "tecnicizzazione dei processi", che ha comportato l'affidamento di effetti regolativi e di allocazione di risorse a tecnologie come la valutazione, che a sua volta hanno determinano il "primato dei numeri" (De Leonardis 2013). Nelle politiche educative nazionali e internazionali, si è generata quindi una "forza depoliticizzante del governare attraverso i numeri e gli standard" ed inoltre «le scelte sembrano essere *desoggettivate*: il primato dei numeri diviene totale» (Moini 2015: 14).

L'intento di questo lavoro è stato poi quello di guardare al formarsi di un network complesso e dinamico (che vede l'OECD e l'indagine PISA come nodi centrali e gli stati come soggetti periferici ma attivi) e in continua costruzione (e non come a un oggetto univoco e stabile) che ha contribuito a diffondere questi approcci e a imporli come *via*

maestra per la governance comparativa dei sistemi educativi mondiali. La valutazione comparativa dei sistemi educativi basata sul modello del PISA, guardata in modo *distale*, si configura come una tecnocrazia della politica educativa transnazionale, una scatola nera che costruisce e diffonde i suoi effetti sul piano delle politiche educative nazionali; ma, se osservata nei suoi effetti prossimali (nazionali, in larga parte), si presenta invece come una complessa infrastruttura sociale capace di determinare variegature nazionali (NLSA) pur se all'interno di un *macro-frame* globale (Giancola, Viteritti 2015). Allo stesso tempo, sul versante dello studio *prossimale* ancora resta da fare per favorire processi di conoscenza attorno ai fenomeni educativi, creare dibattito e discussione sul piano scientifico e politico e aprire spazi a forme inedite di articolazione e autonomia delle policy educative sul piano locale (Giancola, Viteritti 2014).

Come abbiamo visto, si può affermare che l'OECD sta ampliando tramite il PISA (ma non solo) la portata di ciò che viene misurato, aumentando la sua azione (orientativa e di supporto attivo) per coprire più paesi, sistemi e scuole, e aumentando il suo potere esplicativo per fornire ai responsabili politici più informazioni. L'OECD ha inoltre sviluppato il Programma per la valutazione internazionale delle competenze degli adulti (PIAAC, basato sul modello PISA), al fine di allargare il proprio campo di influenza oltre *l'education*: in sostanza, il lavoro dell'OECD nell'*education* è orientato all'introduzione di nuove visioni epistemologiche (politicamente orientate) e nuove installazioni infrastrutturali di governance globale nell'istruzione che impattano poi sui sistemi educativi. Le grandi moli di dati prodotte da tale infrastruttura producono effetti che agiscono sul piano locale nei paesi, dove le indagini sono realizzate e diffuse, creando standard di misurazione a cui poi anche le agenzie locali di educazione si collegano: il processo di datificazione in atto non è arrestabile e i processi di standardizzazione e di produzione di misure sono fenomeni ormai centrali delle nostre società e come tali vanno indagati. Oggi, per effetto delle valutazioni *test-based*, o della diffusione internazionale delle procedure di *Large Scale Assessment*, siamo di fronte a vere e proprie infrastrutture metodologiche-tecnologiche, tanto da poter parlare di «grandi dati» o Big Data dell'*education* (Giancola, Viteritti 2015; Giancola 2019), o ancora «data getting bigger» (Aragona 2016). L'assetto attuale è l'esito della diffusione ed azione di *reti lunghe* e affonda le radici culturali e tecniche nelle indagini internazionali che appaiono sulla scena pub-

blica a partire dagli anni sessanta sotto la spinta dell'UNESCO, dello IEA e poi dell'OECD (e più recentemente sostenuta oltre che dai paesi che vi partecipano e che la finanziano anche da organismi internazionali quali la Banca Mondiale). La produzione dei dati diventa quindi un punto di passaggio obbligato per l'analisi dei processi educativi: i dati prodotti condizionano le agende politiche, sono assunti dai media come fonti oggettive, creano classifiche e gerarchie tra paesi e tra aree sviluppate e meno sviluppate di questi. Effetto fondamentale e cruciale di questo predominio e pervasività dei dati (acriticamente accettata dai policy makers) è quello che si può definire come naturalizzazione delle politiche educative tramite i numeri che divengono dei potenti strumenti politici. A questo proposito Nòvoa e Yariv-Mashal (2014) parlano di "governare senza governare", una definizione usata dagli autori per descrivere il processo di elaborazione delle politiche attraverso l'uso dei dati statistici che vengono caricati di significati giudicati – in modo più o meno ingenuo – come oggettivi e indiscutibili. Su questa scia i processi di standardizzazione e di allineamento delle procedure di misurazione dei fenomeni educativi hanno ricevuto non poche critiche dalla sociologia dell'educazione di ispirazione critica (Ball *et al.* 2017). I processi di costruzione sociale dei dati e la loro traduzione in "mappe guida" per le agende politiche dei vari paesi non è quindi un qualcosa di indiscutibile ma è un terreno di tensione tra visioni e interpretazioni, di ricerca e di analisi critica. Nonostante quanto già fatto è necessario approfondire le dinamiche di costruzione e di affermazione progressiva della valutazione tramite prove strutturate su grandi campioni, che producono i dati che impattano sulle politiche, sui ranking etc.; è altrettanto fondamentale – una sfida alla quale le scienze sociali non possono sottrarsi – far convivere metodologie e strumenti valutativi differenti, in vista di una maggiore equità ed efficacia. Le grandi masse di dati prodotte possono infatti costituire una preziosa base conoscitiva, se si evita l'uso limitato all'attribuzione di "premi e punizioni". Queste fonti di dati ci consentono di analizzare empiricamente segmenti di teorie ed ipotesi complesse, tenendo conto degli aspetti individuali, meso e macro: la ricchezza dei set di dati prodotti da queste ricerche ci consentono di tenere conto di un gran numero di variabili a livello individuale, scolastico, di sistema. Il rifiuto degli strumenti quantitativi *test-based* non è necessario anzi è inutile, ma è evidente il bisogno di una costante consapevolezza metodologica accompagnata all'attenzione alle teorie e scelte politiche che

guidano la *costruzione dei dati*. Allo stesso tempo, è compresente il costante rischio di un'interpretazione della valutazione tramite test che si affermi come unico dispositivo conoscitivo (costruito secondo una logica iper-competitiva sia per gli individui che per le organizzazioni e le nazioni) magari anche orientata a evidenziare le diseguaglianze, ma inerme sul piano dell'interpretazione e dello sviluppo di politiche ed azioni finalizzate a risolverle (Giancola 2015). È evidente che questo è uno dei rischi da evitare e che solo una visione multifocale (*distale e prossimale*, interna ai dati ed esterna ad essi) e un utilizzo accorto del testing possono scongiurare.

Bibliografia

- ADDEY C. (2017), Golden relics & historical standards: how the OECD is expanding global education governance through PISA for Development, *Critical Studies in Education*, 58(3): 311-25.
- ADDEY C., SELLAR S. (2018), Why do countries participate in PISA? Understanding the role of international large-scale assessments in global education policy, in Verger A., Novelli M. e Altinyelken H.K. (a cura di), *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Practices 2nd Edition*, London: Bloomsbury.
- ADDEY C., SELLAR S., Steiner-Khamsi G., Lingard B. e Verger A. (2017), The rise of international large-scale assessments and rationales for participation, *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 47(3):1-19.
- ANDREWS P., [...] Zhao Y. (2014), OECD and PISA tests are damaging education worldwide—academics, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/education/2014/may/06/oecd-pisa-tests-damaging-education-academics>.
- ARAGONA N. (2016), Big data o data that are getting bigger?, *Sociologia e Ricerca Sociale*, 109: 42-53.
- BALL S.J. (2008), *The Education Debate*, Bristol: The Policy Press.
- BALL S.J., JUNEMANN C. e SANTORI D. (2017), *Edu.net. Globalisation and Education Policy Mobility*, London: Routledge.
- BARBANA S., DUMAY X. e DUPRIEZ V. (2014), Perceptions et usages des instruments d'accountability. Enquête exploratoire dans l'enseignement secondaire en Belgique francophone, *Éducation Compare*, 12: 21-44.
- BENADUSI L., CONSOLI F. (2004), *La governance della scuola*, Bologna: Il Mulino.
- BENADUSI L., GIANCOLA O. (2016), Per una valutazione bilanciata nel sistema educativo italiano, in Ladri P. e Maccarini A. (a cura di), *Uno specchio per la valutazione della scuola: paradossi, controversie, vie di uscita*, Franco Angeli: Milano.
- BENADUSI L., GIANCOLA O. e VITERITTI A. (2008), Innovazione, equità e qualità nelle scuole italiane, in Benadusi L., Giancola O. e Viteritti A. (a cura di),

Scuole in azione tra equità e qualità, Pratiche di ricerca in Sociologia dell'Educazione, Milano: Guerini.

- BLOEM S. (2015a), The OECD Directorate for Education as an Independent Knowledge Producer through PISA, In *Governing Educational Spaces. Knowledge, Teaching, and Learning in Transition*, edited by H-G. Kotthoff and E. Klerides, 169–185. Rotterdam: Sense.
- BLOEM S. (2015b), PISA for Low- and Middle-Income Countries, *Compare: A Journal of Comparative and International Education* 45(3): 481–486.
- BOTTANI N. (2016), *Requiem per la scuola?*, Bologna: Il Mulino.
- CARNOY M. (2016), Educational policies in the face of globalization: Whither the nation state?, in Mundy K., Green A., Lingard R. e Verger A. (a cura di), *Handbook of global policy and policy-making in education*, West Sussex: Wiley-Blackwell.
- CENTRE FOR EDUCATIONAL RESEARCH AND INNOVATION (CERI) (1995), *Education at a glance. The OECD Indicators*, Parigi: OECD.
- DE LEONARDIS O. (2013), "Presentazione", in V. Borghi, O. de Leonardis, G. Procacci (a cura di), *La ragione politica*, Vol II, Napoli: Liguori.
- DESROSIÈRES, A. (2014), *Prouver et Gouverner: une analyse politique des statistiques publiques*. Paris: La Découverte.
- ESPELAND W.N., STEVENS M. (2008), A sociology of quantification, *Archives of European Sociology*, XLIX(3): 401–436.
- FALABELLA A. (2018), The seduction of hyper-surveillance: Standards, testing and accountability in Chilean schools, articolo presentato a *American Educational Research Association (AERA) Annual Meeting*, 13-17 Aprile, New York.
- FOUCAULT M. (2009), *Security, Territory, Population. Lectures at the Collège de France, 1977-78*. London: Palgrave Macmillan.
- FUSARELLI L. D., JOHNSON B. (2004), Educational Governance and the New Public Management, *Public Administration and Management* 9(2): 118-127.
- GABLE A., LINGARD B. (2015), NAPLAN data: A new policy assemblage and mode of governance in Australian schooling, *Policy Studies*, 37(6), 568–582.
- GIANCOLA O. (2010), Performance e disuguaglianze nei sistemi educativi Europei. Un tentativo di spiegazione del 'caso' italiano, *Quaderni di Ricerca del Dipartimento Innovazione e Società Sapienza Università di Roma*, Quaderno 31, Roma: Aracne.
- GIANCOLA O. (2015), Il nuovo scenario delle politiche educative: tra valutazione, quasi-mercato e l'emergere di nuovi attori, in Moini, G. (a cura di), *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Roma, Ediesse.
- GIANCOLA O. (2016), Piccoli e grandi numeri nel mondo dell'education. Una riflessione su somiglianze e differenze tra il voto scolastico e il testing su larga scala, *Scuola Democratica* 1, pp. 227-236.
- GIANCOLA O. (2019), «Che voto mi dai? Le dinamiche che costruiscono i risultati scolastici», *Sociologia italiana*, 13: 133-149.

- GIANCOLA O., BENADUSI L. e CAMPIONE V. (2011), Comparare per apprendere. La sfida di PISA ai sistemi educativi nazionali. Intervista ad Andreas Schleicher, *Scuola Democratica* 2: 10-23.
- GIANCOLA O., LOVECCHIO D. (2018), Le indagini internazionali come standardizzazione delle competenze, in Benadusi L. e Molina S. (a cura di), *Le competenze. Una mappa per orientarsi*, Bologna: Il Mulino.
- GIANCOLA O., VITERITTI, A. (2014), «Distal and Proximal Vision: A Multi-perspective Research in Sociology of Education», *European Educational Research Journal*, 13(1): 47-57.
- GIANCOLA O., VITERITTI A. (2015), Il ruolo delle grandi survey in campo educativo. L'indagine PISA e il governo dell'educazione tramite i numeri, *Rassegna Italiana di Sociologia*, 3(4): 555-580.
- GIANCOLA O., VITERITTI A. (2019), Le competenze nello spazio globale dell'educazione: discorsi, modelli e misure, *Scuola Democratica*, 1-40.
- GORUR R. (2011), ANT on the PISA trail: Following the statistical pursuit of certainty, *Educational Philosophy and Theory*, 43(1): 76-93.
- GORUR R. (2015), Producing calculable worlds: Education at a glance, *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 36(4): 578-595.
- GREK S. (2009), Governing by Numbers: the PISA 'Effect' in Europe, *Journal of Education Policy*, 24(1): 23-37.
- GREK S. (2014), OECD as a site of co-production: European education governance and the new politics of 'policy mobilisation', *Critical Policy Studies*, 8(3): 266-81.
- GUNTER H.M., GRIMALDI E., HALL D., e SERPIERI R. (a cura di) (2016), *New public management and the reform of education: European lessons for policy and practice*, New York/London: Routledge.
- HAMILTON L.S., STECHER B.M. e KLEIN S.P. (2002), *Making sense of test-based accountability in education*, Santa Monica, Arlington, Pittsburgh: RAND Corporation, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2002/MR1554.pdf
- HAMILTON M. (2012), *Literacy and the politics of representation*, London: Routledge.
- HANUSHEK E.A. (2012), The Cost of Ignorance, in Bottani N. e Checchi D. (a cura di), *La Sfida Della Valutazione*, Bologna: Il Mulino.
- HANUSHEK E.A. e WOESSMANN L. (2012), The Role of International Assessments of Cognitive Skills in the Analysis of Growth and Development, in von Davier M., Gonzalez E., Kirsch I. e Yamamoto K. (a cura di), *The Role of International Large-Scale Assessments: Perspectives from Technology, Economy, and Educational Research*, Dordrecht: Springer.
- HARGREAVES A., EARL L., MOORE S. e MANNING S. (2001), *Learning to change. Teaching beyond subjects and standards*, San Francisco: Jossey-Bass.
- HENRY M., LINGARD B., RIZVI F. e TAYLOR S. (2001), *The OECD, Globalization and Education Policy*, Oxford: Pergamon.

- JONES L.V. (1996), A history of the national assessment of educational progress and some questions about its future, *Educational Researcher*, 25(7): 15–22.
- KAMENS D.H., MCNEELY C.L. (2010), Globalization and the growth of international educational testing and national assessment, *Comparative Education Review*, 54(1): 5–25.
- KLEES S.J. (2008), A quarter century of neoliberal thinking in education: Misleading analyses and failed policies, *Globalisation, Societies and Education*, 6(4): 311–348.
- LATOUR B. (1987), *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- LASCOUMES P. (2004), La Gouvernamentalité: de la critique de l'État aux technologies du pouvoir. *Le Portique, Revue de philosophie et de sciences humaines*, Strasbourg, (13/14): 1-15.
- LINGARD B. (2016), The global education industry: world yearbook of education, *Comparative Education*, 52(4): 559-561.
- LINGARD B., GREK S. (2007), The OECD, indicators and PISA: An exploration of events and theoretical perspectives, *ESRC/ESF Research Project on Fabricating Quality in Education Working Paper*, 2, <http://www.ces.ed.ac.uk/research/FabQ/publications.htm>.
- LINGARD B., MARTINO W. e REZAI-RASHTI G. (2013), Testing regimes, accountabilities and education policy: commensurate global and national developments, *Journal of Education Policy*, 28(5): 539-556.
- MARTENS K. (2007), How to Become an Influential Actor: The 'Comparative Turn' in OECD Education Policy, in Martens K., Rusconi A. e Leuze K. (a cura di), *New Arenas in Education Governance*, New York: Palgrave Macmillan.
- MEYER H.D. (2014), Imagining PISA's Policy Futures: a postscript and some extensions to the Open Letter to Andreas Schleicher, *Policy Futures in Education* 12(7): 883-892.
- MEYER H. D., BENAVIDES A. (2013), *PISA, power, and policy: The emergence of global educational governance*, Oxford: Symposium Books.
- MOINI G. (2015), Capire il neoliberismo: variegatura, egemonia e (de)politicizzazione, in Moni G. (a cura di), *Neoliberalismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Roma, Ediesse.
- MURDOCH J. (1994), Weaving the seamless web: consideration of network analysis and its potential application to the study of rural economy, *Centre for Rural Economy Working Paper*, 3 <https://www.ncl.ac.uk/media/wwwn-clacuk/centreforruraleconomy/files/seamless-web.pdf>.
- MURPHY D. (2014), Issues with PISA's use of its data in the context of international education policy convergence. *Policy Futures in Education*, 12(7), 893–916.
- NÓVOA A., YARIV-MASHAL T. (2014), "Comparative Research in Education. A Mode of Governance or a Historical Journey?" In *Governing Knowledge. Comparison, Knowledge-Based Technologies, and Expertise in the Regulation of*

- Education*, edited by T. Fenwick, E. Mangez and J. Ozga, 423–438. London: Routledge.
- OLMEDO A., WILKINS A. (2017), Governing through parents: A genealogical enquiry of education policy and the construction of neoliberal subjectivities in England, *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 38(4): 573–589.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2012), *OECD strategy on development*, Parigi: OECD.
- OSBORNE D., GAEBLER T. (1992), *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- OZGA, J. (2009), Governing education through data in England: From regulation to self-evaluation, *Journal of Education Policy*, 24(2): 149–163.
- RAMIREZ F.O., SCHOFFER E. e MEYER J.W. (2018), International tests, national assessments, and educational development (1970–2012), *Comparative Education Review*, 62(3): 344–364.
- RIZVI F., LINGARD B. (2010), *Globalizing education policy*, London, UK: Routledge.
- ROBERTSON S.L. (2012), Researching global education policy: Angles In/On/Out, in Verger A., Novelli M. e Altinyelken H.K. (a cura di), *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Practices 1st Edition*, London: Bloomsbury.
- ROBERTSON S.L. (2015), What teachers need to know about the 'global education reform movement. in Little G. (a cura di), *Global education 'reform'. Building resistance and solidarity*, Croydon: Manifesto Press.
- SARTI S. (2018), *Evoluzione e complessità sociale. Introduzione a una teoria del cambiamento sociale*, Novara: Utet.
- SAHLBERG P. (2005), Education reform for raising economic competitiveness, *Journal of Educational Change*, 7(4): 259–287.
- SAHLBERG P. (2016), The global educational reform movement and its impact on schooling, in Mundy K., Green A., Lingard B. e Verger A. (a cura di), *The Handbook of Global Education Policy*, West Sussex: Wiley-Blackwell
- SCOTT C. (2000), Accountability in the regulatory state, *Journal of Law and Society*, 27(1): 38–60.
- SELLAR S., LINGARD B. (2013), Looking East: Shanghai, PISA 2009 and the Reconstitution of Reference Societies in the Global Education Policy Field, *Comparative Education*, 49(4): 464–485.
- SELLAR S., LINGARD B. (2014), The OECD and the Expansion of PISA: New Modes of Global Governance in Education, *British Educational Research Journal*, 40(6): 917–936.
- SMITH M.L., MILLER-KAHN L., HEINECKE W. e JARVIS P.F. (2004), *Political spectacle and the fate of american schools*, New York: Routledge.
- SMITH W.C. (2016), An introduction to the global testing culture, in Smith W.C. (a cura di), *The global testing culture: shaping education policy, perceptions, and practice*, London: Symposium Books.

- STEINER-KHAMSI G. (2016), New directions in policy borrowing research, *Asia Pacific Education Review*, 17(3): 381–390.
- TELTEMANN J., JUDE N. (2018), New accountability schemes? Assessing trends in educational assessment and accountability procedures in OECD countries, articolo presentato a *XIX International Sociological Association (ISA) World Conference*, 15-21 Luglio, Toronto, Canada.
- TROHLER D. (2013), The OECD and Cold War Culture: Thinking Historically about PISA, in Meyer H.D. e Benavot (a cura di) A., *PISA, Power, and Policy the Emergence of Global Educational Governance*, Wallingford: Symposium Books.
- VERGER A., FONTDEVILA C. e PARCERISA L. (2019), Reforming governance through policy instruments: how and to what extent standards, tests and accountability in education spread worldwide, *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 40(2): 248-270.
- VERGER A., FONTDEVILA C. e ZANCAJO A. (2017), Multiple paths towards education privatization in a globalizing world: a cultural political economy review, *Journal of Education Policy*, 32(6): 757-87.
- VERGER A., NOVELLI M. e ALTINYELKEN H.K. (2018a), Global education policy and international development: a revisited introduction, in Verger A., Novelli M. e Altinyelken H.K. (a cura di), *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Practices 2nd Edition*, London: Bloomsbury.
- VERGER A., PARCERISA L. e FONTDEVILA C. (2018b), The growth and spread of large-scale assessments and test-based accountabilities: A political sociology of global education reforms, *Educational Review*, 71(1): 1–26.
- VOLANTE L. (a cura di) (2016), *The Intersection of International Achievement Testing and Educational Policy: Global Perspectives on Large-Scale Reform*, Abingdon: Routledge.
- VOLANTE L. (2018), *The PISA Effect on Global Educational Governance*, New York: Routledge.
- WATTS D.J. (2003), *Six degrees: The science of a connected age*, New York: Norton.
- WEILER H. (1990), Comparative perspectives on educational decentralization: An exercise in contradiction?, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 12(4): 433–448.
- WILKINS A., OLMEDO A. (a cura di) (2019), *Education governance and social theory: Interdisciplinary approaches to research*, London: Bloomsbury Publishing.
- WOODWARD R. (2009), *The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*. Abingdon: Routledge.

6. Depoliticizzazione: il caso delle nuove tecnologie nelle amministrazioni pubbliche italiane

Laura Franceschetti

6.1. Introduzione

Un settore di *policy* nel quale è interessante sviluppare una riflessione sui processi di depoliticizzazione che hanno interessato l'azione pubblica in Italia è senza dubbio quello costituito dai processi di riforma della pubblica amministrazione e, in particolare, dalle misure riguardanti l'introduzione delle nuove tecnologie nelle modalità di funzionamento e nei modelli relazionali della PA.

Questo ambito di azione pubblica assume caratteristiche proprie a partire dagli anni Novanta del secolo scorso con interventi che, sebbene previsti in testi legislativi non specificatamente dedicati alla materia¹, tuttavia tracciano i confini di quella che all'inizio del XXI secolo prenderà il nome di politica di governo elettronico, prima, e di *Agenda Digitale*, poi (cfr. *infra* §6.2). Le misure adottate hanno spostato progressivamente il proprio focus dall'applicazione delle ICT nei processi interni di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, alle modalità di erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese, fino alla possibilità di sviluppare forme di partecipazione elettronica dei cittadini ai processi di *decision making*. Anche lo spazio di *policy*, di conseguenza, ha registrato confini e retoriche mutevoli a seconda del livello istituzionale che definiva gli interventi: soluzioni orientate alla semplice "automatizzazione" delle procedure sono state integrate da programmi volti a migliorare la "relazionalità" tra amministrazioni e destinatari, per arrivare di recente all'elaborazione del concetto di "ecosistema

¹ Ad eccezione del decreto legislativo n. 39/1993, esplicitamente dedicato a "Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche".

digitale", che enfatizza la necessità di coltivare flussi e interazioni tra gruppi di soggetti nei quali la regolazione delle relazioni non passa soltanto dal principio di autorità, ma piuttosto dallo scambio di informazioni e dati per leggere meglio il contesto d'azione, con conseguente perdita di centralità dell'attore pubblico.

La letteratura scientifica in materia ha cercato di interpretare la digitalizzazione della pubblica amministrazione ricorrendo a categorie in parte mutuata dai modelli organizzativi del settore privato (*New Public Management*), come efficacia, efficienza, economicità; in parte con riferimenti al paradigma della governance (o dello stato a rete) che enfatizza una nuova articolazione delle funzioni pubbliche secondo una logica di azione *multilevel* e con un più ampio coinvolgimento di attori non istituzionali nell'ambito di reti decisionali miste pubblico/privato. Per questo motivo la complessità degli apparati pubblici oggi si connota anche in conseguenza del ruolo svolto dagli attori non politici nel processo decisionale pubblico. Una riconfigurazione dei poteri necessaria per rispondere alla perdita di fiducia nelle istituzioni e alla conseguente «pressione democratica» da parte dei cittadini (Mény, Wright 1994: 24), al processo di europeizzazione delle politiche e alla globalizzazione dei processi economici (Campbell 2004; Knill 2001; Sassen 2008) e, non ultimo, alla necessità di governare *driver* fondamentali per la crescita economica del Paese quale, appunto, l'innovazione tecnologica (Franceschetti 2011).

Alcune caratteristiche sinora meno studiate delle politiche per l'innovazione digitale della PA sono da un lato lo spostamento di responsabilità decisionali verso arene non politiche in senso stretto (Hay 2007), o verso la sfera privata, dall'altro la tendenza a trasformare alcune questioni in *issues* puramente tecniche, che necessitano di un sapere esperto e rispetto alle quali poco può la capacità di azione della politica (Flinders, Buller 2006). Per questo, l'obiettivo del capitolo (cfr. *infra* §6.3) è leggere queste trasformazioni utilizzando il concetto di depoliticizzazione.

6.2. Dall'informatizzazione agli ecosistemi digitali: politica, interessi e idee

La digitalizzazione dell'amministrazione pubblica è all'intersezione tra tre processi fondamentali, come già rilevava M. Castells nel 2004: lo sviluppo delle nuove tecnologie, la riorganizzazione dei siste-

mi pubblici e l'affermazione della Società dell'Informazione. Il termine generalmente utilizzato è quello di "*e-government*" che, nell'accezione proposta da D. Holmes (2002), si riferisce tanto all'area interna delle amministrazioni, quella di back office, quanto alle strutture e alle organizzazioni di front office della PA.

Tuttavia, come diversi autori hanno affermato «*simply automating existing services is not enough*» (Stedman Jones, Crowe 2001: 11): l'*e-government* non è una semplice trasformazione della struttura organizzativa degli apparati pubblici. Necessita di una riformulazione dei processi organizzativi, dello sviluppo delle risorse umane, di un adeguamento normativo, della semplificazione delle procedure amministrative e del riassetto delle autonomie locali nei confronti del sistema centrale: questioni che hanno precise ricadute in termini di poste in gioco degli attori politici nel processo di *decision making* che definisce la specifica *policy* dell'innovazione digitale della PA.

Per descrivere brevemente l'esperienza italiana in questo settore può essere utile ricorrere al modello analitico di Lascoumes e Le Galés (2012; Moini 2013) che ricostruisce i processi di azione pubblica approfondendo gli attori, le rappresentazioni, le istituzioni, i processi e i risultati² e rilevare come in ciascuna di queste dimensioni sia rintracciabile un segnale del processo di depoliticizzazione già nel primo decennio di sviluppo del processo.

In Italia si comincia a parlare di strategie di *e-government* nel 2000 ma già nel decennio precedente erano stati avviati programmi per l'informatizzazione della PA e, guardando agli attori di *policy* più rilevanti, si evidenzia fin da subito la volontà del governo di rendere l'innovazione tecnologica funzionale al miglioramento della macchina amministrativa e al cambiamento organizzativo (Zuccarini 2007): i processi di informatizzazione sono promossi dal Dipartimento della Funzione Pubblica, al fianco del quale viene istituito un organo tecnico, la cui funzione sarà una costante anche nei decenni successivi, pur mutando gli assetti giuridici³. Sarà incaricato di tradurre gli indi-

² Nello specifico, in questo modello interpretativo per le 5 variabili indicate vengono esplorate attraverso la ricostruzione degli attori, la scala di azione e le risorse messe in gioco; le rappresentazioni da questi fornite dei valori di riferimento, delle strategie di azione e dei destinatari; il quadro normativo di settore, le routines e le strutture istituzionali create ad hoc; le relazioni tra i diversi attori e i modelli di governance prevalenti; infine, gli output realizzati, gli outcomes ed eventuali effetti inattesi.

³ Questo organo tecnico ha conosciuto diverse modifiche negli ultimi trent'anni: nella fase di informatizzazione della PA era articolato nell'Autorità per l'Informatica nella

rizzi del Presidente del Consiglio o del Ministro delegato in soluzioni operative, funzionali a gestire e coordinare lo sviluppo tecnologico dei diversi livelli amministrativi della PA, accreditare i soggetti certificatori in ambito digitale e ottimizzare la spesa in materia informatica. La centralità di questo attore tecnico nel disegnare le soluzioni tecnologiche per l'implementazione dei programmi di innovazione della PA, sarà un primo segnale della strategia degli attori politici della *policy* di spostare il momento decisionale fuori dalle sedi più prettamente politiche, a causa di una scarsa competenza nel settore, trasversale a tutte le forze politiche di allora. Una sola eccezione segna una breve fase di politicizzazione della *issue*, motivata dalla possibilità per la specifica forza politica vincitrice (Forza Italia) di attingere *expertise* nella sfera del privato: la creazione nel 2001⁴ del Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie, un nuovo attore istituzionale al quale vengono affidate molte delle deleghe precedentemente appartenute alla Funzione Pubblica e ad altri Ministeri responsabili dei processi di introduzione delle ICT nei diversi settori di intervento pubblico (Miani 2005; Zuccarini 2007) e a capo del quale viene posto un esperto del settore informatico⁵ che tra i primi interventi promuove la sostituzione dell'AIPA, istituzione indipendente, con il CNIPA, costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e quindi sotto il controllo diretto del Governo. Nei governi successivi però, il processo tornerà ad essere governato da un solo rappresentante politico, il titolare del Ministero della Funzione Pubblica, anche se integrato, nelle sue funzioni, dalla presenza costante dell'organo tecnico.

Nella ricostruzione della *policy community* dell'*e-government*, considerato l'assetto istituzionale *multilevel* del nostro ordinamento, c'è un altro elemento che segnala una strategia di depoliticizzazione, con il trasferimento di responsabilità decisionali ad istituzioni diverse da

PA (1993) e nel Centro Tecnico per la Rete Unitaria della Pubblica amministrazione (1997); nel 2003 i due organismi sono stati assorbiti nel Centro Nazionale per l'Informatica nella PA; nel 2009 ha cambiato nome in DigitPA e nel 2012 è stato soppresso, insieme all'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione e al Dipartimento per la Digitalizzazione e Innovazione tecnologica, per istituire l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID).

⁴ A conclusione di una campagna elettorale nella quale per la prima volta entra il tema dell'informatizzazione, con lo slogan delle 3 "i" (impresa, inglese, informatica) coniato da Silvio Berlusconi.

⁵ Alla cui guida viene chiamato Lucio Stanca, presidente e amministratore delegato della IBM Italia.

quelle nazionali: il costante riferimento, tanto nei discorsi pubblici quanto negli strumenti normativi adottati, ad universi valoriali importati da contesti nazionali pilota nell'esperienza dell'*e-government* (come è il caso del programma statunitense del *Reinventing Government*) oppure alle iniziative assunte dalle istituzioni europee in materia⁶ (Amoretti, Musella 2007; Calise, De Rosa 2003).

Anche le rappresentazioni che accompagnano questi programmi di innovazione fin da subito fanno propri termini quali trasparenza, efficienza, semplificazione, qualità dei servizi, partecipazione dei cittadini utenti, assolutamente estrinseci al tradizionale dizionario della *politics* e, soprattutto, al modello amministrativo burocratico che negli anni Ottanta aveva prodotto quella crisi fiscale dei bilanci pubblici e l'ipertrofia degli apparati amministrativi che rendevano non più rinviabile la questione del cambiamento amministrativo. Il primo tentativo di includere le nuove tecnologie nei processi più ampi di costruzione di un nuovo modello organizzativo delle PA è compiuto dal paradigma del *New Public Management* (Hood 1991; Osborne, Gaebler 1995) che muove dal settore privato nuovi criteri per migliorare l'azione pubblica. La risorsa tecnologica viene individuata come strategica nella costruzione di questo nuovo scenario perché, con le sue potenzialità di accessibilità e trasparenza, è funzionale allo sviluppo di una cultura della rendicontazione dell'operato delle amministrazioni pubbliche, sia in termini di qualità del servizio erogato sia in relazione alle risorse impiegate⁷. Emblematico a tal proposito è il discorso pubblico sviluppato intorno al binomio "ICT – trasparenza della PA" dal Ministro Brunetta (2008-2011), che enfatizzava il paradigma manageriale tanto da inquadrare la sua proposta di riforma amministrativa in un vero e proprio "Piano Industriale". In questo, anche i riferimenti alla necessità improrogabile per le amministrazioni pubbliche di adeguarsi al processo di innova-

⁶ I Piani nazionali di *e-government* adottati dal governo italiano dal 2000 in poi sono una risposta alle iniziative europee di promozione della Società dell'Informazione, quali: *eEurope 2002: An Information Society for All* (del 2000), *Living and working in the Information Society-People First* (libro verde del 1996), *Strategies for Jobs in the Information Society* (nel 2000).

⁷ Occorre sottolineare che in Italia la regolazione dell'azione pubblica ha sempre privilegiato il ricorso a strumenti normativi per garantire al cittadino il corretto funzionamento degli apparati amministrativi, e solo a partire dagli anni Novanta sono stati introdotti strumenti di autoregolazione etica volti a migliorare i risultati poco soddisfacenti di un siffatto modello organizzativo, più orientato all'adempimento normativo che non ai criteri di efficienza ed efficacia (Franceschetti 2012).

zione tecnologica che sta investendo la società e di valorizzarne tutte le potenzialità per perseguire gli obiettivi di trasparenza, produttività e *accountability* (Franceschetti 2009) sono espressione di un tentativo di depoliticizzazione della *issue*: quando le questioni hanno connotati tecnici così specifici da non poter essere gestiti con le tradizionali risorse cognitive della politica, questa sceglie di trasferirle nella sfera dell'inevitabilità (Wood, Flinders 2014).

Gli esiti dell'implementazione di queste iniziative non erano però confortanti: le ricerche sullo stato di sviluppo dei servizi di *e-government* nei Paesi occidentali ponevano l'Italia costantemente al di sotto della media complessiva⁸. Matura così l'esigenza di superare la fase sperimentale e a macchia di leopardo dell'innovazione digitale in Italia e, con il passaggio alla seconda fase della digitalizzazione, si punta ad una strategia implementativa diffusa e sostenibile, investendo in standard operativi condivisi, interoperabilità delle reti e sviluppo efficace di sistemi gestionali interni della PA⁹.

Queste misure, andando oltre il modello di regolazione dell'azione pubblica orientato unicamente al mercato, si rifanno al secondo paradigma di riforma della PA che si è affermato negli anni Novanta, quello della *governance* (Mayntz 1999; Rhodes 1996), che adotta come risorsa di integrazione la fiducia anziché gli interessi dei singoli attori coinvolti (d'Albergo 2002; Rhodes 1997). A partire dalla "logica di networking" tipica dell'infrastruttura tecnologico-comunicativa di Internet, si cerca di sviluppare un modello di Stato a rete nel quale è più attivo e funzionale non solo il coinvolgimento di tutti i livelli amministrativi (con la definizione di un Sistema Pubblico di Connettività, ad esempio, che raccordi tutte le PA statali, regionali e locali), ma anche la cooptazione di soggetti privati per gestire funzioni che non sempre l'attore pubblico è in grado di erogare: è il caso di *Reti Amiche*, l'iniziativa di networking tra reti pubbliche e private (tabaccherie, filiali di Poste Italiane, caserme, ecc.) finalizzata a moltiplicare i punti di accesso dei cittadini italiani alla pubblica amministrazione¹⁰. La funzione

⁸ Nel 2002, ad esempio, lo studio dell'United Nation-ASPA collocava l'Italia decisamente in coda (19°) ai maggiori Paesi del mondo (36) secondo l'indice di "*e-gov environment*", dietro ai maggiori Paesi europei (Norvegia, Gran Bretagna, Olanda, Danimarca, Germania, Svezia, Belgio, Finlandia, Francia e Spagna).

⁹ Direttiva del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie del 4 gennaio 2005 "Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione".

¹⁰ Oppure la sinergia, da poco sancita a livello locale, tra Comune di Torino e edicole,

regolativa dell'autorità pubblica non viene messa in discussione, anche per la necessità di garantire i diritti di cittadinanza digitale contestualmente riconosciuti dal *Codice dell'Amministrazione Digitale* (CAD), ma è inevitabile una progressiva *societal depoliticization* (Hay 2007) nella definizione e nella scelta delle soluzioni tecnologiche adottate.

Due successivi "artefatti di policy" esprimono un ulteriore cambiamento nella retorica delle idee connessa ai discorsi pubblici di settore, evidenziando così una decisa dipendenza del settore pubblico da risorse cognitive private: la *Strategia italiana per la banda ultralarga* (2015) e la *Strategia per la Crescita digitale 2014/2020*. Oltre alle etichette ereditate dai programmi passati (come infrastrutture e sicurezza, trasparenza, interoperabilità, competenze digitali e ricerca) il dizionario dell'innovazione tecnologica si arricchisce di formule nuove come piattaforme abilitanti¹¹, *open data*¹² e *smart communities*¹³. E nel *Piano Triennale per l'Informatica nella PA* approvato nel 2017, poi, i settori di policy addirittura vengono definiti "ecosistemi digitali"¹⁴, a sottolineare la forte interrelazione esistente tra gli attori di un determinato settore di azione pubblica. Questi generano scambi e flussi in un equilibrio dinamico garantito non tanto dall'essere tutti soggetti pubblici, quanto piuttosto

che autorizza i giornali a rilasciare dei certificati comunali che non richiedono l'obbligo dell'ente anagrafico, con un ritorno potenzialmente virtuoso su due fronti: rallentare la crisi delle edicole e alleggerire le pratiche in capo agli uffici anagrafici (la Stampa del 19 febbraio 2019).

¹¹ Vengono considerate piattaforme abilitanti il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID), i sistemi di pagamenti elettronici, la Fatturazione elettronica, l'*e-procurement*, l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR).

¹² *Open data*, ossia la prassi amministrativa di rendere liberamente accessibili a tutti sul web alcune tipologie di dati gestiti dall'Amministrazione, senza restrizioni di copyright, brevetti o altre forme di controllo che ne limitino la riproduzione e il riuso. Il fine dichiarato è non solo quello di favorire la trasparenza amministrativa, ma anche quello di consentire l'ideazione di servizi che abilitino la comprensione e l'utilizzo "semplice" delle informazioni, incoraggiando l'imprenditorialità che da essi può derivare (economia dell'immateriale) e rilanciando il valore economico di questi dati (che spesso la PA non è in grado di gestire autonomamente) (Franceschetti 2016).

¹³ «A Smart Community is a community with a vision of the future that involves the application of information and communication technologies in a new and innovative way to empower its residents, institutions and regions as a whole. As such, they make the most of the opportunities that new applications afford and broadband-based services can deliver – such as better health care delivery, better education and training, and new business opportunities». (SCIN in Lindskog 2004).

¹⁴ Nel Piano Triennale ne vengono indicati 13: sanità; welfare; finanza pubblica; scuola; istruzione superiore e ricerca; difesa, sicurezza e soccorso – legalità; giustizia; infrastruttura e logistica – mobilità; sviluppo e sostenibilità; beni culturali e turismo; comunicazioni; agricoltura; l'Italia in Europa e nel mondo.

dal fatto di agire in uno specifico “ambiente/settore”, la cui eterogeneità rende necessarie risorse quali l'interoperabilità, la comunicazione e la *partnership* pubblico-privato (o privato-sociale) nell'adozione delle diverse soluzioni tecnologiche.

Come avremo modo di vedere nel paragrafo successivo, proprio questa contaminazione lessicale può essere letta come uno degli indicatori del progressivo slittamento della politica di digitalizzazione fuori dall'egemonia esclusiva dell'attore politico.

6.3. La digitalizzazione della PA tra depoliticizzazione e ri-politicizzazione

I deludenti risultati registrati dal nostro Paese in materia di digitalizzazione dell'amministrazione pubblica fotografati dalle rilevazioni menzionate nel paragrafo precedente¹⁵, e l'evidente assenza di una cabina di regia forte a livello centrale hanno spinto il Governo Italiano a riorganizzare ulteriormente la già complessa governance di settore: a marzo del 2012 è stata costituita l'Agenzia Digitale Italiana (ADI)¹⁶, con l'obiettivo di predisporre la strategia italiana in risposta alla *Digital Agenda 2020*, lanciata dalla Commissione Europea nella primavera del 2010, e nel 2016 è stato istituito il Team per la Trasformazione Digitale¹⁷. Queste decisioni sono rilevanti ai fini di questa trattazione perché sono espressione di un ulteriore rafforzamento del processo di depoliticizzazione delle politiche per l'innovazione digitale della PA, già menzionata nella ricostruzione fin qui condotta.

Mentre lo spostamento di questioni e temi alla sfera non governativa, rappresentata dall'architettura duale che aveva coinvolto autorità “quasi-pubbliche” (come l'AgID e i suoi predecessori) incarna il primo tipo di processo di depoliticizzazione proposto da Hay (2007: 78-89), la *governmental depoliticization* (perché queste agenzie, pur essendo state create attraverso una decisione politica, ne perdono ben presto la natura), l'evoluzione più recente della governance delle politiche per la digi-

¹⁵ Si vedano anche i dati pubblicati in *eGovernment Benchmark 2018* e nel *Rapporto sulla Conoscenza* (ISTAT 2018).

¹⁶ Con il Decreto Sviluppo (22 giugno 2012, n. 83).

¹⁷ È una struttura di esperti istituita, ai sensi dell'art. 63 del D.lgs. 179/2016 recante “Modifiche e integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale”, a supporto del Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda Digitale (nominato il 16 settembre 2016 con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri).

talizzazione della PA chiama in causa invece le caratteristiche di un processo di *societal depoliticization* (*ibidem*), per il ruolo centrale svolto dagli attori privati nei processi decisionali di questioni di interesse collettivo.

La rappresentazione in chiave tecnica e apolitica (Kettel 2008) delle competenze e delle funzioni attribuite all'AgID, per l'Italia Digitale, per esempio, è funzionale all'obiettivo tipico delle strategie di depoliticizzazione che tendono a «rendere meno visibile il carattere politico del policy making» (Moini 2015: 33). Ne sono espressione innanzitutto il tentativo, operato dal Governo Monti nel 2012, di distribuire la responsabilità decisionale del processo di digitalizzazione della PA tra diversi dicasteri, prevedendo una regia “corale” che coinvolgeva altri Ministeri oltre a quello per la Pubblica amministrazione e la semplificazione¹⁸ e che chiama in causa personalità di spicco dell'economia italiana¹⁹ essendo gli stessi nominati nell'ambito di un governo “tecnico”. Questa strategia di depoliticizzazione è rintracciabile, poi, nelle vicende interne dell'AgID, in particolar modo nel processo di nomina del Direttore (Franceschetti 2016), nel quale è forte l'interessamento dei quattro ministri a collocare un uomo di fiducia: «dallo scontro finale tra Profumo e Passera passa Agostino Ragosa» – si legge sulle pagine di Wired nel 2014²⁰ – «un tecnico, Cio di Poste Italiane e consigliere di Postecom», sui cui criteri di nomina si accenderanno i riflettori tanto di altri soggetti parlamentari quanto di potenti *stakeholders* privati «interessati a controllare ingenti commesse pubbliche».

Il forte ruolo degli interessi economici nell'operato dell'AgID verrà ulteriormente evidenziato da diverse interrogazioni parlamentari che nel 2013 denunciano come l'AgID non solo stia assumendo decisioni operative senza aver ancora ottenuto l'approvazione dello Statuto dalla Corte dei Conti, ma che questa si stia avvalendo di professionisti esterni che «senza un incarico in tal senso, lavorano alla stesura del documento strategico per l'Agenda digitale italiana»²¹. A questa deri-

¹⁸ Il Ministro dell'Istruzione si occuperà prevalentemente dello sviluppo di servizi digitali alle famiglie, il Ministro per Lo Sviluppo Economico delle Infrastrutture a banda larga e il Ministro per la Coesione Territoriale del coordinamento di queste soluzioni sul territorio e, ovviamente, il Ministro dell'Economia e delle finanze.

¹⁹ Corrado Passera allo Sviluppo Economico, Francesco Profumo all'Istruzione, Università e Ricerca, Fabrizio Barca alla Coesione territoriale, Vittorio Grilli all'Economia e Finanze.

²⁰ <http://www.wired.it/economia/business/2014/06/26/agenda-digitale-24-mesi-bufala/>.

²¹ <http://www.repubblica.it/tecnologia/2014/07/09/news/>

va autocratica dell'Agenda si cerca di porre riparo in parte con strumenti amministrativi, con una stigmatizzazione da parte dei Revisori dei conti AgID dell'operato dell'allora direttore, in parte con decisioni politiche che aprono al tentativo di una progressiva ri-politicizzazione con il commissariamento di fatto dell'AgID attraverso l'istituzione, nel 2013, della figura del Commissario Straordinario per l'attuazione dell'*Agenda Digitale*²² che dovrà presiedere l'istituenda cabina di regia dell'*Agenda digitale italiana* e dovrà operare come raccordo politico tra l'Agenda e la Presidenza del Consiglio.

L'istituzione nel 2016 del Team per l'Italia Digitale²³ si configura, invece, come il ricorso diretto da parte dell'attore politico ai cosiddetti dettaglianti di conoscenze, ossia professionisti, esperti e *think tank* che offrono saperi, strumenti e tecniche per definire soluzioni efficaci allo specifico problema di *policy* (Diletti 2011). L'istituzione di questa unità commissariale infatti, nasce come conseguenza di una presa di coscienza pubblica, (contenuta nel decreto istitutivo e poi confermata nella Relazione Finale redatta dal Team il 16 settembre 2018) della necessità di rispondere alla «mancanza di una governance centrale operativa, efficace e competente, che potesse garantire il ruolo di coordinamento progettuale e dare piena attuazione all'Agenda Digitale». Questo margine di azione è garantito agli attori di questa struttura proprio dalle specifiche risorse di cui sono portatori (Beveridge 2012): competenze prevalentemente manageriali e tecnologiche quali *technical program management, software development, software architecture, open source software, cybersecurity, pagamenti digitali, product e content design, user experience, big data, machine learning, data science*, metriche e analisi dati.

storia_agenzia_digitale-90988278/.

²² La figura viene istituita direttamente dal Presidente del Consiglio Letta (DPCM 28 giugno 2013) e opera a titolo gratuito. Verrà reiterata anche dal Governo Renzi (DPCM 16 settembre 2016), ed affidata a Diego Piacentini, dirigente e vicepresidente di Amazon.com, anch'esso in aspettativa e a titolo gratuito.

²³ Il Team è stato istituito con lo stesso DPCM del Commissario Straordinario, con una scadenza iniziale al 16 settembre 2018. La struttura ha operato in regime di prorogatio fino al 30 ottobre 2018. Il 25 ottobre 2018 è stato nominato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il nuovo Commissario Straordinario per l'attuazione dell'Agenda Digitale: Luca Attias. In quanto già dirigente presso la Direzione generale sistemi informativi automatizzati della Corte dei conti, la sua figura sembra esprimere la volontà del governo di ricondurre la gestione della digitalizzazione ad una dimensione più "pubblica". Con la nomina del nuovo Commissario Straordinario, la struttura del Team Digitale è stata rinnovata e opererà fino al 31 dicembre 2019.

Sempre nella Relazione d'attività del Team, si legge che «la struttura ha affiancato e supervisionato l'AgID, accelerando e completando la pubblicazione del *Piano Triennale per la Trasformazione Digitale*, la cui stesura era in forte ritardo rispetto a quanto previsto dalla legge». Scorrendo gli obiettivi indicati e le soluzioni proposte nel documento, il leitmotiv ricorrente è quello per cui, indipendentemente dal fatto che si parli di cloud e poli strategici nazionali, oppure della piattaforma di pagamenti PagoPA, o ancora dei sistemi di riconoscimento digitale del cittadino (SPID e CIE), oppure di Open Government o di sviluppo di sistemi di interoperabilità²⁴, in ogni caso per la conclusione efficace dei progetti il Team raccomanda sempre la costituzione di gruppi di lavoro ad hoc, con competenze manageriali e tecnologiche «flessibili nelle assunzioni, anche esterne alla pubblica amministrazione». Un *frame*, pertanto, che componendosi intorno al binomio “competenze e continuità” è orientato non solo a rafforzare il ricorso a risorse professionali esterne, ma reitera in ogni paragrafo la disponibilità dei componenti del Team a «continuare a far parte di questa squadra».

Come riscontrato anche in altri ambiti settoriali dello stesso processo di digitalizzazione²⁵, pertanto, spesso il coinvolgimento dei soggetti privati nei processi di governance non si limita all'individuazione di soluzioni ottimali, ma può influenzare anche il *frame* delle politiche (Rein, Schön 1993) e questi finiscono per svolgere un ruolo predominante anche nella fase di ideazione della *policy*, producendo immaginari e narrazioni funzionali ai propri interessi, così da garantire una continuità alle proprie specifiche strategie di accumulazione (Jessop 1997).

Questa prassi di spostare verso la sfera privata momenti fondamentali del processo decisionale, quali la definizione di linee guida oppure il perfezionamento di kit di sviluppo o ancora la verifica di ambienti di *testing*, è accentuata rispetto a misure di digitalizzazione particolarmente innovative per la PA, quali le piattaforme cloud e l'*open government*, che richiedono alle istituzioni una rivoluzione copernicana nella gestione dei dati pubblici. È la stessa concezione del dato

²⁴ La descrizione di queste linee di azione è contenuta nel documento, https://teamdigitale.governo.it/assets/pdf/Relazione_TeamTrasformazioneDigitale_ITA_30set.pdf.

²⁵ A tal proposito è interessante l'analisi della predominanza del paradigma della *Smart City* nel caso dell'Agenda urbana italiana (d'Albergo 2015), così come la ricostruzione del ruolo dei cosiddetti *think tank*, ossia le associazioni di esperti, i forum e media specializzati, nella definizione della politica dell'Open Government (Franceschetti 2016).

a dover cambiare, a dover essere rinegoziata tra attori pubblici (che lo producono) e attori privati (che lo gestiscono). In passato infatti il dato, l'informazione era concepita dalle PA come fonte di potere, e alimentava la costituzione di "organizzazioni a silos, dove i dati vengono prodotti e conservati, con dinamiche che enfatizzano i personalismi". Oggi invece la necessità delle amministrazioni di rivolgersi a soggetti fornitori esterni per le piattaforme di condivisione dei dati comporta una inevitabile ridefinizione di cosa sia il dato e delle modalità ottimali per la gestione e archiviazione. In questo processo diventa centrale il ruolo dei soggetti privati, che dettano i propri standard (è il caso, ad esempio, del recepimento da parte dell'AgID dell'ISO/IEC 25024 "Measurement of data quality"), soprattutto in riferimento ad alcune tipologie di dati, definiti come dataset ad alto valore, quali le statistiche o i dati geospaziali, che hanno un notevole potenziale commerciale.

La scarsa proattività innovativa degli attori pubblici e, anzi, la tendenza ad adeguarsi alle spinte all'innovazione tecnologica derivanti dal coinvolgimento degli attori esterni nei processi organizzativi della PA, sia come consulenti esterni, sia come fornitori, sia anche come soggetti fruitori dei servizi pubblici, evidenzia il permanere di quella cultura dell'adattamento reattivo (Capano 2002) che aveva già caratterizzato un altro periodo di innovazione nelle amministrazioni pubbliche: quello del NPM. Se, negli anni Novanta, le tecniche manageriali sono entrate nelle routine operative delle PA a seguito di onerosi contratti con società di consulenza esterna, le ICT invece cercano di afferinarsi nelle pratiche d'azione delle amministrazioni grazie a piattaforme collaborative e di condivisione, la cui posta in gioco immediata non è la risorsa economica, bensì la *reputation*, ossia l'obiettivo del riconoscimento tra pari²⁶ (Franceschetti 2016).

Sono modelli di gestione a rete che, da un lato, si basano sullo strumento sempre più ricorrente (dal Governo Renzi in poi) della consultazione pubblica²⁷, dall'altro sono stati formalizzati nella piattaforma

²⁶ Come accade anche nella comunità del software libero (si veda P. Himanen, *L'etica Hacker e lo spirito dell'età dell'informazione*, Feltrinelli, Milano 2001) e nella *community* che ha promosso lo sviluppo dell'Open Government (Franceschetti 2016).

²⁷ Oltre alle 14 linee guida varate dal Team per Trasformazione Digitale, <https://forum.italia.it/c/documenti-in-consultazione?order=posts>, tra i documenti relativi alla promozione della cittadinanza digitale più rilevanti sottoposti recentemente a consultazione pubblica ci sono: il Syllabus "Competenze digitali per la PA" (in consultazione dal 24 ottobre al 21 dicembre 2018); Le linee guida per l'erogazione del

Forum Italia²⁸, uno spazio di discussione dove cittadini, dipendenti pubblici e fornitori di tecnologia possono confrontarsi su servizi pubblici digitali, condividere informazioni, chiedere e fornire suggerimenti e contribuire con nuove idee. Perlomeno, questa è la retorica connessa al discorso pubblico intorno a queste iniziative. In realtà, ancora una volta la tecnicità dei temi e la specificità della piattaforma rende plausibile pensare che si tratti di spazi di confronto per addetti ai lavori, già informati di questa opportunità di “partecipazione”, che hanno le competenze per entrare nell’arena di discussione e che sono motivati a farlo, non tanto da un interesse economico diretto quanto piuttosto dalla *reputation*.

Questo processo di *societal politicization* raggiunge una polarizzazione estrema, poi, con la creazione di due specifiche *community* all’interno della rete del Team Digitale: Developers Italia²⁹ e Designers Italia³⁰ che raccolgono, rispettivamente, gli sviluppatori di servizi digitali e gli esperti di *human centered design*³¹. Si tratta di esperti che già operano nel settore pubblico, oppure provengono dal privato, ai quali AgID e Team Digitale si rivolgono per velocizzare l’adozione delle ICT nella PA, mettendo a loro disposizione codici sorgente e librerie *open-source* per sperimentare in forma collaborativa servizi utili al cittadino. Nell’home page dei siti di entrambe le *community*³² ricorrono le parole «comunità, collaborazione, ambiente aperto, consultazione, discussione, scambio, risorse condivise». Si tratta di etichette che rimandano a quadri cognitivi e rappresentazioni coerenti con le modalità operative tipiche di questa tipologia di professionisti, ma in questo

wi-fi free pubblico (dal 18 febbraio all’8 marzo 2019) e, ancora prima, la Strategia per la Crescita Digitale (20 novembre – 20 dicembre 2014).

²⁸ <https://forum.italia.it>

²⁹ Una vera e propria chiamata alla collaborazione, una call lanciata nel corso di *Codemotion Rome 2017*, la più grande conferenza tecnica dedicata al coding nelle sue infinite declinazioni.

³⁰ Si tratta di piattaforme che mettono a disposizione documentazione tecnica, linee guida, kit di sviluppo e di design, metodologie di lavoro, ambienti di test, API e un *issue tracking system* che permette di contribuire attivamente allo sviluppo delle tecnologie abilitanti del sistema operativo del Paese e di servizi pubblici digitali.

³¹ Lo *user-centered design* è un insieme di tecniche usate per far emergere i bisogni effettivi delle persone per cui si sta progettando un contenuto, coinvolgendo le persone stesse nel processo di progettazione. Per “persone” si intendono tutti i portatori di interesse (*stakeholder*) del progetto. Nel caso della pubblica amministrazione: cittadini, aziende, dipendenti di altre amministrazioni o istituzioni, committenti.

³² <https://developers.italia.it> e <https://designers.italia.it>.

contesto vengono valorizzate perché, formalmente, sono funzionali a scardinare il modello relazionale tipico dell'amministrazione burocratica, così da permettere l'affermazione di quel *frame* dell'interoperabilità e della cooperazione applicativa, che è condizione abilitante alla creazione del "sistema operativo del Paese" necessario a garantire i diritti di cittadinanza digitale³³. Informalmente, poi, contribuiscono a creare un ambiente maggiormente ricettivo alle proposte commerciali di questi stessi attori, dal momento che i nuovi assetti collaborativi e di condivisione richiedono comunque alle PA di dotarsi di software o infrastrutture o piattaforme, fornite per la maggior parte da soggetti privati nell'ambito di un sistema di qualificazione AgID³⁴.

Si evidenzia così un'altra declinazione del processo di depolitizzazione che caratterizza le politiche di digitalizzazione della PA: quella *discursive* (Flinders, Wood 2014) in cui il ricorso al sapere esperto fa sì che alcune questioni escano dalla sfera politica per diventare puramente tecniche: lo spirito cooperativo tra le istituzioni, per esempio, si costruisce non più per legge³⁵, ma come conseguenza inevitabile di un processo trasversale di innovazione tecnologica che è descritto in più occasioni come ineluttabile e inarrestabile dagli stessi attori politici.

Questa nuova visione della digitalizzazione non come obiettivo da raggiungere, ma come *driver* del cambiamento amministrativo, ha ispirato anche la recente riforma del *Codice dell'Amministrazione Digitale* (D.lgs. 217/2017) orientata a "deregolamentare" l'innovazione. In quanto "norma leggera", ora il Codice contiene solo l'enunciazione di principi ed al più di linee guida di alto livello, senza mai entrare nella definizione di soluzioni che rischierebbero di diventare rapidamente obsolete. Tuttavia, rispetto a determinati ambiti ritenuti più vulnerabili, come ad esempio la sicurezza informatica oppure la disciplina dell'*e-procurement*, questa tendenza alla deregolamentazione è limitata

³³ La capacità delle singole componenti del sistema PA di interagire orizzontalmente e verticalmente, ossia di fare rete, è una delle strategie fondamentali individuate dalla Commissione Europea nella Comunicazione 179 del 19 aprile 2016 (Martines 2018).

³⁴ È il caso del Cloud Marketplace di AgID, la piattaforma che espone i servizi e le infrastrutture qualificate dall'Agenzia, secondo quanto disposto dalle Circolari AgID n. 2 e n.3 del 9 aprile 2018.

³⁵ Come accadeva con i primi Piani nazionali di *eGovernment* la cui implementazione era condizionata da bandi che finanziavano progetti di digitalizzazione che dovevano obbligatoriamente rispettare il requisito della costituzione di una "rete di progetto tra diverse istituzioni".

dalla definizione di regole specifiche da parte di organismi tecnici³⁶, in accordo con gli esperti e con il mercato, in modo da tenerle aggiornate al passo con l'evoluzione delle tecnologie.

Questo *shift* di responsabilità decisionale viene salutata con favore dai rappresentanti di due rilevanti *think tank* che da decenni sono protagonisti della *policy* dell'innovazione digitale italiana, anche se ciascuno con un ruolo diverso rispetto agli attori politici. Ci riferiamo nello specifico a ForumPA³⁷ che per anni ha svolto una funzione di *advocacy* e che ha apprezzato l'inversione di tendenza rappresentata da questa deregolamentazione, come reazione alla atavica ipertrofia normativa del nostro sistema amministrativo che ingenera poi la cosiddetta "burocrazia difensiva".

È significativo, poi è anche il parere espresso da un *think tank* più ascrivibile alla categoria del "for profit"³⁸, ossia Osservatori Digital Innovation della School of Management del Politecnico di Milano³⁹ che mosso da obiettivi scientifici, ma anche di mercato, sottolinea la necessità che «i politici facciano i Politici, si confrontino sui problemi, producano visione alte, affermino principi e diano linee guida per garantire continuità e certezza»⁴⁰.

I *think tank* come questi appena citati⁴¹ hanno un ruolo rilevante nei processi di *discursive depoliticization* perché questi, pur nascendo

³⁶ Un esempio è il Computer Emergency Response Team Pubblica Amministrazione (CERT-PA), che opera all'interno di AgID e ha il compito di supportare le amministrazioni nella prevenzione e nella risposta agli incidenti di sicurezza informatica.

³⁷ È la società di servizi e consulenza del Gruppo Digital360 specializzata in relazioni pubbliche, comunicazione istituzionale, formazione e accompagnamento al cambiamento organizzativo e tecnologico delle pubbliche amministrazioni e dei sistemi territoriali, che dal 1990 organizza FORUM PA, il più importante evento nazionale dedicato al tema della modernizzazione della PA, <https://www.forumpa.it>.

³⁸ Secondo la tipologia proposta dal *Global Go To Think Tank Index Report*, <https://www.gotothinktank.com/global-goto-think-tank-index>.

³⁹ https://www.osservatori.net/it_it.

⁴⁰ <https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/correttivo-cad-le-cinque-novita-principali/>.

⁴¹ Altri *think tank* rilevanti, e comunque ascrivibili alla tipologia del "for profit", sono The Innovation Group, una società di servizi di consulenza e di ricerca di mercato indipendente, specializzata nello studio delle evoluzioni del mercato digitale e nei processi d'innovazione abilitati dalle tecnologie e dalla conoscenza, che organizza annualmente il Digital Italy Summit; Ernest&Young, la società di consulenza manageriale, che annualmente riunisce all'EY Capri Digital Summit i protagonisti

come società di consulenza manageriale e centri di ricerca, diventano poi animatori del discorso pubblico intorno alle questioni dell'impiego delle ICT, attraverso l'ideazione di *contest* (convegni, workshop, spazi espositivi) nei quali circolano «non solo merci, ma anche idee ed esperienze applicative» (d'Albergo 2015: 152). In questi spazi di confronto oramai istituzionalizzati⁴² non solo si presentano le soluzioni organizzative e tecnologiche più innovative, ma si definiscono le *issues* di rilevanza collettiva, si ritematizzano nel corso nel tempo⁴³, fino a condizionare la strutturazione delle forme dell'azione pubblica. In questi contesti, infatti, gli attori non politici costruiscono orizzonti di senso e definiscono mete collettive che assurgono a «verità pubblica» (Jessop 2014), grazie ai formati argomentativi, dagli stessi elaborati e condivisi, fortemente centrati sul sapere esperto, sulle tecniche, sulla scienza e sull'oggettività dei numeri (de Leonardis 2013).

Il ricorso a codici e argomenti prettamente tecnici (Bifulco, de Leonardis 2006) determina così un processo di opacizzazione delle scelte politiche funzionale anche a superare le resistenze all'innovazione manifestate da specifici settori destinatari degli interventi. Emblematica a tal proposito è la consonanza di tematiche tra il Libro Bianco dell'Innovazione, redatto da ForumPA nel 2018⁴⁴ e il discorso introduttivo della Ministra della Pubblica Amministrazione, Giulia Bongiorno, nel corso dell'EY Capri Digital Summit (ottobre 2018): il riuso delle soluzioni tecnologiche, la formazione digitale per il pubblico impiego, l'assunzione di giovani "nativi digitali", la semplificazione come precondizione indispensabile alla digitalizzazione diventano universi di senso intorno ai quali ritematizzare quei processi di riforma della PA che hanno incontrato maggiori resistenze, perché ispirati a principi di col-

dell'economia italiana (aziende, università e centri di ricerca) con l'obiettivo di accelerare la diffusione del digitale nel nostro Paese.

⁴² Quelli citati hanno oramai superato tutti la decima edizione, si garantiscono sempre come ospite per il discorso introduttivo il titolare di uno dei dicasteri più significativi per lo sviluppo del digitale e vengono organizzati in sedi altamente prestigiose, per sottolinearne proprio la legittimità istituzionale.

⁴³ Vedi il caso della diversa declinazione che il frame dell'Open Government assume nelle diverse edizioni di ForumPA, dal 2012 in poi (Franceschetti 2016).

⁴⁴ Il documento è il risultato di un percorso collaborativo, avviato da FPA all'interno della propria *community* di innovatori e poi sottoposto a consultazione pubblica (giugno 2018), con l'obiettivo di costruire un'agenda dell'innovazione per la XVIII legislatura. Si articola in capitoli centrati su specifiche macro-tematiche per ciascuna delle quali viene proposta una sintesi dello scenario attuale, l'indicazione delle priorità da seguire e una lista di raccomandazioni operative.

laborazione, efficienza, competenza e valutazione, vissuti spesso nelle amministrazioni con sentimenti di chiusura e di “gelosia”.

In questi eventi si ricompongono gli interessi in gioco delle due parti: gli attori pubblici, partecipando a questi eventi come interlocutori istituzionali (è il caso in genere del Ministro per la Funzione Pubblica e del Ministro per lo Sviluppo Economico) e testimoni di *best practices* (rappresentanti delle PA centrali e locali e dei territori), hanno la possibilità di entrare in contatto con i potenziali fornitori, ma soprattutto conferiscono legittimità all’evento e autorevolezza alla tematizzazione che ne scaturisce. La società organizzatrice dell’evento, invece dal canto suo, dimostrando di avere una consolidata capacità di creare relazioni, di individuare soluzioni e di costruire uno spazio di riflessione *super-partes* sugli stati di avanzamento della digitalizzazione della PA, accresce la propria *reputation* (Franceschetti 2016). E in questo modo si accredita come potenziale partner per svolgere attività di formazione, networking e consulenza da declinare specificamente in base ai bisogni delle singole amministrazioni e agli obiettivi di ciascuna impresa, generando opportunità di profitto anche a breve termine (d’Albergo 2017).

6.4. Conclusioni

La ricostruzione del processo di digitalizzazione in Italia ci restituisce uno scenario con evidenti caratteri di depoliticizzazione che inducono ad una riflessione più ampia sui nuovi assetti del potere e su come cambia il rapporto tra politica, mercato e società.

Gli attori politici nazionali sembrano sempre più depotenziati nella propria capacità di delineare strategie sulla digitalizzazione della PA da un processo di depoliticizzazione innanzitutto di tipo *governmental*, che sposta la centralità del *decision making* tanto a livello sovranazionale, quanto ad autorità quasi pubbliche. Nel caso italiano infatti, il costante riferimento alle decisioni comunitarie in materia, l’adozione di artefatti di *policy* (piani di azione, linee guida, ecc.) che ripropongono i mutevoli *frames* cognitivi della *policy community* europea (dall’informatizzazione, al governo elettronico, alla digitalizzazione), e la necessità di misurarsi costantemente con i *ranking* di performance prodotti a livello sovranazionale si affiancano alla scelta di istituire agenzie tecniche per il governo dei processi di innovazione che, se da un lato hanno reso meno trasparenti le responsabilità decisionali, dall’altro hanno avuto,

come effetto immediato, quello di evitare la polarizzazione politica della specifica *issue*, garantendone la resilienza ai diversi cambiamenti di maggioranza politica al governo. Il tema dell'innovazione tecnologica della PA, infatti, è sempre stato nell'agenda di governo degli esecutivi dalla metà degli anni Novanta ad oggi, sospinto tanto dall'inevitabilità dei progressi delle ICT in corso a livello globale quanto dalle pressioni di lobby esercitate dai fornitori di soluzioni ICT per PA.

La *governmental depoliticization* si è accompagnata, poi, ad una *societal depoliticization* rappresentata dalla scelta di riconoscere un *expertise* di settore ai cosiddetti "divulgatori di conoscenze", per colmare l'asimmetria cognitiva che caratterizza gli attori politici rispetto a quelli economici (Crouch 2011), soprattutto nella gestione della modernizzazione tecnologica degli apparati pubblici. Il fatto che questi siano legittimati a definire non solo le soluzioni (con l'istituzionalizzazione di specifici gruppi di lavoro) ma anche i *frames* cognitivi di riferimento (nei contesti di discussione pubblica presenziati dagli attori politici di riferimento) comporta tuttavia un trasferimento di questioni di interesse collettivo alla sfera del business che prende le forme di un *informational lobbying*⁴⁵ (Klüver 2012), la cui diretta conseguenza è la politicizzazione degli stessi attori economici che, proponendo forme di regolazione e di intervento pubblico, finiscono per svolgere non solo una funzione di supporto agli attori politici ma di sostituirsi ad essi.

Eliminare o ridurre il carattere politico delle azioni non significa ridurre il fabbisogno di regolazione: al contrario, si affermano nuovi paradigmi di azione pubblica che, assumendo le caratteristiche della depoliticizzazione *discursive*, promuovono cornici di senso e costruzioni valoriali che rafforzano l'isomorfismo fra politica e mercato, a favore di quest'ultimo. Svolgendo la propria funzione di "filtro" e di "sintesi" (Diletti 2011) i *think tank*, soprattutto quelli "for profit", assumono una funzione fondamentale per l'identificazione delle *policy issues* rilevanti, delle soluzioni, e dei metodi per attuarle e forniscono così un riscontro "terzo" e neutrale alle scelte politiche sulla digitalizzazione, che ha come finalità ultima, in ogni caso, la riproduzione delle strategie di accumulazione degli interessi economici.

⁴⁵ Si tratta di «una forma sofisticata di lobbismo che sostiene idee e proposte di riforma, attorno alle quali crea una coalizione di interessi che delega al *think tank* la costruzione del consenso nell'opinione pubblica (...) un clima culturale propizio a questa e a altre proposte» (Diletti 2011: 91).

Il modo in cui la digitalizzazione della PA esce dalla sfera politica per diventare una questione quasi puramente tecnica, è una vera e propria «strategia politica» (Jessop 2014), per spostare le responsabilità decisionali dai governi verso soggetti non politici, dando luogo ad un sistema di governance «nel quale vengono prese decisioni politiche senza l'aria di farlo» (de Leonardis 2013: 138). Se apparentemente sono gli attori non politici – dettaglianti di conoscenze e portatori di specifici interessi economici – ad indirizzare le azioni attraverso la costruzione di orizzonti di senso delineati come “verità pubbliche” (Jessop 2014; 2011), tuttavia l'autorità pubblica mantiene la sua funzione di garante, configurando così un sistema di regolazione più vicino al neoliberalismo *roll-out* (Peck, Tickell 2002) o temperato (Moini 2011).

È in questo scenario che si inserisce, ad esempio, il più recente *shift* di paradigma di azione pubblica che muove verso il modello della *collaborative governance* (Emerson *et al.* 2012; Pommier 2017; Ruffini 2014), per superare i limiti tanto del NPM quanto del sistema di governance tradizionale, e veste il *brand* della “cittadinanza digitale”⁴⁶, nelle politiche per l'innovazione tecnologica della PA.

Il *frame* cognitivo che lo ispira è lo spostamento dall'orientamento al servizio alla centralità del processo di produzione, dalla “T” dell'acronimo ICT alla “I”, con una progressiva maggiore attenzione posta non sulle tecnologie, ma sul tipo di dato che può essere scambiato e su *issues* relative al *data-sharing*. I rapporti di potere tra politica, mercato e società si riconfigurano, così, intorno a quelle stesse parole-chiave che abbiamo già incontrato tanto nella retorica delle *community* dei professionisti delle ICT⁴⁷ quanto negli artefatti di *policy* prodotti a livello europeo⁴⁸, e l'obiettivo operativo è condividere gli *asset* digitali dei di-

⁴⁶ Con l'espressione “cittadinanza digitale” ci si riferisce alla capacità – e alla possibilità – per i cittadini e le imprese di partecipare alla società attraverso mezzi e strumenti digitali. Introdotta con la legge delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, n. 124 del 7 agosto 2015, e successivamente modificata e integrata con il D.lgs. n. 179 del 26 agosto 2016 (concernente modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale) e con il D.lgs. n. 217 del 13 dicembre 2017, la Carta della cittadinanza digitale stabilisce diritti e doveri “digitali” dei cittadini e indica dei principi fondamentali che aiuteranno il processo di ammodernamento della Pubblica Amministrazione.

⁴⁷ Comunità, collaborazione, ambiente aperto, consultazione, discussione, scambio, risorse condivise.

⁴⁸ L'*e-Government Action Plans 2016-2020* fissa i seguenti principi di azione: *digital-by-default, inclusiveness and accessibility; once only; trustworthiness and security; openness and transparency; interoperability by default.*

versi attori (pubblici e privati) al fine di produrre servizi più semplici e migliorare la vita dei cittadini attraverso un loro diretto *engagement* nei processi di produzione dei servizi digitali. Se da un lato, «citizens and stakeholders are seeking additional avenues for engaging in public governance, which can result in a new and different forms of collaborative problem solving and decision making» (Ruffini 2014: 397), dall'altro gli attori pubblici sono chiamati a giocare nuovi ruoli, per governare le interdipendenze, facilitare il dialogo e mobilitare risorse collettive ed *expertise* settoriali per perseguire *outcomes* di interesse pubblico.

Bibliografia

- AMORETTI F., MUSELLA F. (2007), Spazio amministrativo e politiche del governo elettronico. Verso una nuova sfera pubblica europea?, *Comunicazione politica*, 2: 235-252.
- BEVERIDGE R. (2012), Consultants, Depoliticization and Arena-shifting in the Policy Process: Privatizing Water in Berlin, *Policy Sciences*, 45: 47-68.
- BIFULCO L., DE LEONARDIS O. (2006), Integrazione tra le politiche come opportunità politica, in Donolo C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano: Mondadori.
- CALISE M., DE ROSA R. (2003), Il governo elettronico: visioni, primi risultati e un'agenda di ricerca, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2: 257-283.
- CAMPBELL J.L. (2004), *Institutional change and globalization*, Princeton: Princeton University Press.
- 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.
- CASTELLS M. (2004), *La città delle Reti*, Venezia: Marsilio.
- CROUCH C. (2011), *The Strange Non-death of Neoliberalism*, Cambridge: Polity Press.
- D'ALBERGO E. (2015), Azione pubblica, imprese ed egemonia in una politica neoliberista: l'Agenda urbana italiana e il paradigma Smart City, in Moini G. (a cura di) *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*. Roma: Ediesse.
- D'ALBERGO, E. (2002), Modelli di governance e cambiamento culturale: le politiche pubbliche fra mercato e comunità, in Battistelli F. (a cura di), *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, Milano: Franco Angeli.
- D'ALBERGO, E. (2017), Il ruolo politico delle imprese economiche: varietà di attori e modelli di mercato nell'azione pubblica, *SocietàMutamentoPolitica*, 8(15): 147-180.
- DE LEONARDIS O. (2013), Una città neoliberale. L'argomentazione in atto pubblico tra norma, fatto e finzione. Presentazione, in Borghi V., de Leonardis O. e Procacci G. (a cura di), *La ragione politica. Vol. II I discorsi delle politiche*, Napoli: Liguori.

- DILETTI M. (2011), I think tank al confine tra conoscenza, valori e interessi. Il caso italiano, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2: 345-372.
- EMERSON, K., NABATCHI, T. e BALOGH, S. (2012), An integrative framework for collaborative governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 1-29.
- FLINDERS M., WOOD M. (2014), Depoliticisation, Governance and the State, *Policy&Politics*, 42(2): 135-149.
- FLINDERS, M., BULLER, J. (2006), Depoliticization: Principles, Tactics and Tools, *British Politics*, 1(3): 293-318.
- FRANCESCHETTI L. (2011), *L'amministrazione in rete: uno sguardo sociologico. la comunicazione online in sanità*, Milano: Franco Angeli.
- 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.
- FRANCESCHETTI, L. (2016) The Open Government Data Policy as a Strategic Use of Information to Entrench Neoliberalism? The Case of Italy, *Partecipazione e conflitto*, 9(2): 517-542.
- HAY C. (2007), *Why We Hate Politics*, Cambridge: Polity Press.
- HOLMES D. (2002), *e-gov. Strategie innovative per il governo e la pubblica amministrazione*, Milano: Franco Angeli.
- HOOD C. (1991), A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- JESSOP B. (1997), A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes: accumulation strategies, hegemonic projects, and governance, in Lauria M. (ed.) *Reconstructing urban regimes theory*, Londra: Sage.
- JESSOP B. (2014), Repoliticising Depoliticisation: Theoretical Preliminaries on some Responses to the American Fiscal and Eurozone Debt Crises, *Policy&Politics*, 42(2): 207-223.
- KETTEL S. (2008), Does Depoliticisation Work? Evidence from Britain's Membership of the Exchange Rate Mechanism 1990-1992, *The British Journal of Politics&International Relations*, 10(4): 630-648.
- KLÜVER H. (2012), Informational Lobbying in the European Union: The Effect of Organisational Characteristics, *West European Politics*, 35: 491-510.
- KNILL C. (2001), *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- LASCOUMES P., LE GALES P. (2012), *Sociologie de l'action publique*, Paris: Armand Colin.
- MARTINES F. (2018), La digitalizzazione della pubblica amministrazione, *Rivista di diritto dei media*, 2.
- MAYNTZ R. (1999), La teoria della governance, sfide e prospettive, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXIX (1): 3-22.
- MÉNY Y., WRIGHT, V. (1994) (a cura di), *La riforma amministrativa in Europa*, Bologna: Il Mulino.

- MIANI M. (2005), *Comunicazione pubblica e nuove tecnologie*, Bologna: Il Mulino.
- MOINI G. (2011), Le pratiche partecipative nel contesto delle politiche neoliberiste, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1: 93-122.
- MOINI G. (2013), *Interpretare l'azione pubblica. Teorie, strumenti e metodi*, Roma: Carocci.
- MOINI G. (2015), *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*. Roma: Ediesse.
- MOINI G. (2017), New Public Management e neoliberismo. Un intreccio storico, *Economia & Lavoro*, (51)2: 71-79.
- OSBORNE D., GAEBLER T. (1995), *Dirigere e governare*, Milano: Garzanti (ed. or. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1992).
- PECK J., TICKELL A. (2002), Neoliberalizing space, in Brenner N., Theodore N. (a cura di), *Space of Neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*, Oxford: Blackwell Publishing.
- POMMIER VINCELLI, D. (2017), La "riforma Madia" della Pubblica Amministrazione: contesto politico, analisi teorica e implementazione, *Rivista Trimestrale Di Scienza Dell'amministrazione*, 3/2017(2017): 1-27.
- REIN M., SCHON D. (1993), Reframing Policy Discourse, in Fischer F. e Forester J. (a cura di), *The argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London: Duke University Press.
- RHODES R. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*, Buckingham-Philadelphia: Open University Press.
- RHODES, R. A. W. (1996), The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, 44: 652-667.
- RUFFINI R., TUCA M., SANCINO A. e ANDREANI M. (2014), The search of a new logic of public administration reforms: the case of metropolitan areas in Italy, *9th International Conference on European Integration, Realities and Perspectives*, 16-17 May 2014, Galati, Romania.
- SASSEN S. (2008), *Una sociologia della globalizzazione*, Torino: Einaudi Editore.
- STEDMAN JONES D., CROWE B. (2001), *Transformation not automation: the e-government challenge*, London: Demos.
- UNITED NATION – DIVISION FOR PUBLIC ECONOMICS AND PUBLIC ADMINISTRATION AND ASPA AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION (2002), *Benchmarking e-government: a global perspective. Assessing the Progress of the UN Member States*, New York, <https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/english.pdf>.
- WOOD M., FLINDERS M. (2014), Rethinking depoliticization: beyond the governmental, *Policy & Politics*, 42(2): 151-170.
- ZUCCARINI M. (2007), Dieci anni di governo elettronico in Italia, *Polis*, 1: 9-30.

7. Depoliticizzazione, politicizzazione e pratiche sociali: l'homeschooling negli Stati Uniti e in Italia

Giorgio Giovanelli

7.1. Introduzione

La ricerca condotta nel 2012 dallo U.S. Department of Education¹, sul coinvolgimento di genitori e famiglie nell'educazione dei propri figli, rileva un numero di oltre 1.700.000 studenti istruiti mediante la pratica dell'*homeschooling*, pari al 3,4% del totale della popolazione in età scolare. Tale numero ci fornisce un primo dato rispetto alla rilevanza della pratica negli Stati Uniti d'America, paese in cui negli ultimi dieci anni si è verificato un consistente aumento di famiglie che hanno scelto l'*homeschooling* e che hanno rinunciato a iscrivere i propri figli al sistema dell'istruzione pubblica (Gray 2018). In questa rinuncia è possibile cogliere un primo aspetto su cui riflettere, relativo alla *school choice* che alcune famiglie esercitano. Tale scelta può derivare dalle caratteristiche religiose, economiche e demografiche delle famiglie (Yang, Kayaardi 2004), che possono decidere di rivolgersi a istituti pubblici, privati o religiosi.

La pratica dell'*homeschooling*, che si va diffondendo anche in Italia², offre alle famiglie un'opportunità diversa di *school choice* che implica una scelta più radicale per i genitori che si impegnano a diventare essi stessi degli educatori. Per *homeschooling* si intende infatti un'istruzione

¹ La ricerca del National Center for Education Statistics (NCES) rientra nel *National Household Education Surveys Program* (NHES, 2016), <https://nces.ed.gov/pubs2017/2017102.pdf>.

² In una intervista rilasciata al Fatto Quotidiano da Erika Di Martino, fondatrice del network www.educazioneparentale.org, è riportato un dato interessante. Il meeting annuale sull'educazione parentale *S-cool* ha registrato un aumento di partecipanti in soli 4 anni, passando da 40 a 700 iscritti, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/02/18/educazione-parentale-centinaia-di-famiglie-in-italia-scelgono-le-lezioni-a-casa-per-i-figli-e-fenomeno-in-crescita/2451916/>.

che si svolge ad di fuori del sistema scolastico istituzionale, nella quale i genitori sono gli educatori principali (Vieux 2014). Questa definizione ci consente di individuare due elementi importanti per inquadrare la pratica: l'alternatività al sistema scolastico e il ruolo dei genitori nell'istruzione dei figli. La possibilità di scegliere modalità alternative di istruzione, che prevedono un diretto controllo delle famiglie sui percorsi educativi degli studenti, apre a numerosi interrogativi che proveremo ad approfondire nel seguito del testo. In particolare, è possibile interrogarsi sulle ragioni delle famiglie che scelgono di diventare *homeschooler* le quali, come vedremo, sono numerose, seppure alcuni autori attribuiscono la causa principale dell'incremento della pratica negli USA all'azione di gruppi religiosi (Vieux 2014; Kunzman 2009).

Il fenomeno dell'educazione parentale è stato analizzato dalle scienze sociali applicando soprattutto strumenti concettuali che provengono dalla letteratura sulle pratiche educative o dalla sociologia della famiglia. In questo capitolo la pratica sociale dell'*homeschooling* è invece collocata nel dibattito sui processi di depoliticizzazione di azioni pubbliche e politicizzazione di pratiche sociali intese come una combinazione tra azione e comprensione condivisa da diversi attori (Wagenaar 2011). Quale contributo specifico può offrire l'analisi di una pratica educativa alternativa ai correnti sistemi istituzionali di istruzione allo studio della depoliticizzazione? È possibile interpretare lo sviluppo dell'*homeschooling* come esito di processi di depoliticizzazione/politicizzazione? Qual è la posizione degli attori pubblici nei confronti di chi svolge tale pratica? Queste sono alcune delle domande di ricerca cui si sono date prime risposte, analizzando una pratica che, in particolare in Italia, sta attualmente muovendo i primi passi.

Nella prima parte del capitolo sarà proposta una descrizione della pratica dell'*homeschooling* per chiarirne gli aspetti principali: gli attori che essa coinvolge e le loro motivazioni, la dimensione normativa che ne regola i confini e le modalità operative. Saranno utilizzati esempi relativi agli Stati Uniti, dove la pratica è maggiormente sviluppata, e all'Italia, dove sta iniziando a diffondersi. Nella seconda parte l'educazione parentale sarà analizzata e comparata con altre forme di istruzione attraverso concetti provenienti dagli studi inerenti ai processi di depoliticizzazione e ripoliticizzazione di C. Hay (2007) e i diversi tipi di depoliticizzazione descritti da M. Wood e M. Flinders (2014), richiamati anche nell'introduzione di questo volume. A conclusione del capitolo saranno proposte alcune questioni aperte relative alle tendenze

del fenomeno e i suoi possibili sviluppi futuri su cui eventualmente condurre ulteriori studi.

7.2. La pratica dell'educazione parentale/*homeschooling*: attori, motivi e regolazione

Con l'espressione *homeschooling* si intende, come detto, una pratica educativa condotta principalmente dai genitori degli studenti e che si svolge nell'abitazione familiare. L'*homeschooling* definisce dunque uno specifico tipo di istruzione che si differenzia da altre pratiche di educazione "alternativa" per alcuni elementi essenziali³. Se si immagina un'asse che rappresenti il grado di strutturazione dell'insegnamento (programmi didattici, materiali didattici, orari, spazi, tipi di insegnanti) è possibile collocare su di esso tre modalità alternative di istruzione: sul polo con il minimo livello di strutturazione troviamo l'*unschooling*, al centro l'*homeschooling* e sul versante opposto le scuole parentali. L'*unschooling* è una pratica educativa a bassa strutturazione in cui i bambini sono lasciati liberi di decidere il proprio percorso educativo con il supporto dei propri genitori. Essa si ispira ai lavori dell'educatore americano J. Holt⁴, autore del testo sull'apprendimento *How children learn* (1967) e fondatore nel 1977 della rivista *Growing without schooling*, il quale proponeva un modello alternativo di istruzione antitetico al modello scolastico in termini di orari, programmi, esami. Sul versante opposto si collocano invece le scuole parentali a maggiore grado di strutturazione. Esse si differenziano dall'*homeschooling* per l'aggregazione di due o più famiglie che decidono di istruire i propri figli in "piccole comunità educative"⁵ organizzate in spazi e strutture diverse dalle proprie abitazioni e che possono avvalersi, per l'attività di insegnamento, di figure esterne al nucleo genitoriale (familiari, educatori di professione). Il tratto comune che le scuole parentali condividono con la pratica dell'*homeschooling* è rappresentato dall'impegno diretto dei genitori nelle attività didattiche che si svolgono fuori dal circuito dell'istruzione pubblica e privata (scuole paritarie, scuole private).

³ Una definizione in lingua italiana di *homeschooling* è disponibile sul network online, <https://www.controscuola.it/faq/>.

⁴ Una rassegna completa dei lavori di J. Holt è disponibile nel sito, <https://www.johnholtgws.com/>.

⁵ Per un approfondimento sulle scuole parentali in Italia, <http://www.tuttaunaltrascuola.it/nasce-scuola-parentale/>.

Una sintesi efficace delle modalità di istruzione alternative è fornita dal Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (MIUR) italiano, il quale raggruppa tali esperienze nell'espressione «educazione parentale»⁶. Nel capitolo si utilizzerà, per semplicità, l'espressione *homeschooling*, essendo questo il termine più frequentemente utilizzato sia dalla letteratura che dagli attori per descrivere l'istruzione in ambito familiare.

Come riportato nell'introduzione, il numero degli studenti in regime di *homeschooling* negli USA censiti dal U.S. Department of Education nel 2012 è di circa 1.700.000, un numero consistente se pensiamo al carattere alternativo e innovativo della pratica. Diverso il discorso in Italia, dove gli studenti in educazione parentale per l'anno 2018/2019 sono stati 5126 (Dati MIUR)⁷. Un tema emergente anche nel nostro paese sebbene siano pochi gli studi accademici che ne hanno analizzato le caratteristiche e le motivazioni (Gamuzza 2013; Di Motoli 2019; Leonora 2014). Il fenomeno dell'*homeschooling* sembra coinvolgere principalmente alcune categorie sociali. In particolare, l'indagine del National Center for Education Statistics⁸ mostra come la scelta dell'educazione parentale riguardi in maggioranza famiglie "white" – 83% del totale del campione – che vivono in aree urbane e sub-urbane (62%) e che si trovano in buone condizioni economiche (80% "nonpoor"). L'istruzione domiciliare sembra dunque essere prerogativa di famiglie benestanti che posseggono risorse cognitive ed economiche sufficienti per provvedere in autonomia all'istruzione dei propri figli.

Risulta evidente come tale pratica sia fortemente caratterizzata dall'impegno diretto dei genitori, ed in particolare dal coinvolgimento delle madri, le quali hanno la maggiore responsabilità sull'organizzazione, il coordinamento e l'implementazione dei percorsi formativi (Jolly *et al.* 2012). I genitori, però, non sono gli unici attori che operano per lo sviluppo e per la diffusione dell'*homeschooling*. Il riferimento è alle organizzazioni di *advocacy*, la cui azione di legittimazione della pratica è stata analizzata a fondo nel lavoro di Lubienski, Puckett e Brewer (2013). Le famiglie che negli USA conducono l'educazione parentale possono contare sul supporto di almeno tre importanti orga-

⁶ http://www.istruzione.it/urp/istruzione_parentale.shtml.

⁷ Dati richiesti e forniti dal MIUR all'autore e al collega Leonardo Piromalli nell'ambito della ricerca "L'istruzione parentale come pratica: Saperi, narrazioni, pluralità".

⁸ L'U.S. Department of Education ha ottenuto il valore di 83% dalla somma del 68% di famiglie "White" e del 15% di "Ispanici".

nizzazioni di *advocacy*, il National Home Education Research Center (NHERI)⁹, la Home School Legal Defence Association (HSLDA)¹⁰ e la Heritage Foundation¹¹. Come vedremo in seguito, l'azione di *advocacy* si rivolge all'attore pubblico per ottenere una deregolamentazione normativa della pratica (*ibidem*) e la riduzione dell'intrusione dello stato nella sfera privata per quel che riguarda le scelte educative delle famiglie. Se queste organizzazioni di *advocacy* possono essere considerate come attori forti per le risorse, le competenze e le conoscenze di cui dispongono, anche lo spazio virtuale svolge una funzione centrale per lo sviluppo della pratica dell'*homeschooling*. In Italia non sono presenti, al momento, organizzazioni di *advocacy* analoghe a quelle statunitensi; sono numerosi, invece, siti, blog, e pagine Facebook, contenenti informazioni per chi pratica l'*homeschooling* nel nostro paese¹². Le pagine web che forniscono informazioni su come fare educazione parentale, i documenti necessari, consigli sui materiali didattici, racconti di esperienze di altre famiglie, trasmettendo così un *know-how* di conoscenze ai genitori intenzionati a diventare insegnanti dei propri figli. Le pagine web assumono quindi due funzioni specifiche: da un lato diffondono conoscenze sulla pratica e contribuiscono alla loro legittimazione, dall'altro costruiscono vere e proprie comunità di pratiche. In questa direzione A. Gamuzza (2013) indica le *community* virtuali come le responsabili dell'effervescenza del fenomeno in Italia.

Il campo normativo nel quale gli *homeschooler* si muovono rappresenta un fattore *structure* che condiziona la diffusione della pratica, definendo i limiti e le possibilità di azione dei genitori. Per tale ragione, esso costituisce allo stesso tempo la posta in gioco per famiglie, associazioni e organizzazioni di *advocacy* che mirano ad ottenere una regolamentazione a loro favorevole. Seppure l'esercizio dell'educazione parentale sia legale in molti paesi, lo stato mantiene sempre il controllo sulle restrizioni (e le concessioni) alla pratica (Vieux 2014). Per questo l'accesso alla regolamentazione normativa è un obiettivo

⁹ Il National Home Education Research Center è un centro studi fondato nel 1990 negli Stati Uniti e specializzato in ricerche sull'*homeschooling*, <https://www.nheri.org/>.

¹⁰ La Home School Legal Defence Association è un'associazione no profit che offre assistenza legale alle famiglie che praticano l'*homeschooling*, <https://hsllda.org/content/>.

¹¹ <https://www.heritage.org/>, la fondazione si occupa anche del tema dalla *school choice*, per un approfondimento, <https://www.heritage.org/education/commentary/keep-the-federal-government-out-school-choice>.

¹² Cfr., <https://www.controscuola.it/>; <https://associazionemanes.it/>; <https://www.edupar.org/>.

importante per chi intenda sostenere e rafforzare la diffusione dell'*homeschooling*. Il lavoro di H. Blok e S. Karsten (2011) restituisce un quadro complesso delle norme degli stati europei rispetto al tema delle ispezioni delle autorità pubbliche alle famiglie che svolgono l'educazione parentale. Gli autori identificano nella difesa degli interessi dei bambini la funzione comune di tali ispezioni, ma evidenziano come in Europa esistano differenze importanti nelle norme che regolano i rapporti tra lo stato e i genitori.

Il caso americano dimostra come il campo normativo dell'*homeschooling* sia mutato notevolmente a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, con alcune sentenze della Corte Suprema che hanno disposto la libertà dei genitori nell'ambito dell'educazione dei propri figli¹³. R. Reich ha interpretato il caso dell'*homeschooling* come un esempio paradigmatico di come si possa estendere l'autorità genitoriale nell'ambito dell'educazione (2002); tale estensione prevede dunque una ridefinizione dell'autorità statale nello stesso ambito. Negli USA la competenza normativa in materia di educazione spetta ai singoli stati, i quali hanno potuto, in autonomia rispetto al governo federale, ciascuno produrre specifiche cornici normative per l'*homeschooling*. I diversi percorsi di legittimazione della pratica hanno però raggiunto un esito comune. L'educazione parentale negli USA è passata da una condizione di illegalità ad essere una pratica protetta legalmente, accettata culturalmente e sostenuta dalle istituzioni scolastiche (Stevens 2003). Analogamente, in Italia l'educazione parentale/ *homeschooling* è consentita ma è richiesto alle famiglie di assolvere alcuni obblighi, un aspetto approfondito nella prossima sezione del capitolo.

Le ragioni dell'*homeschooling*

Le ragioni delle famiglie che scelgono la pratica dell'*homeschooling* per l'istruzione dei propri figli non possono essere ricondotte ad un'unica interpretazione. I dati riportati nell'indagine dell'U.S. Department of Education relativi alle ragioni dei genitori dimostrano come essi condividano il desiderio di fornire un'istruzione religiosa (64%), morale (77%), una preoccupazione nei confronti dell'ambiente scolastico

¹³ Due sentenze particolarmente significative – il caso di Yoder (1972) e il caso Mozart (1987), (per un approfondimento cfr. Reich 2002).

(91%) ed una disaffezione nei confronti delle istituzioni scolastiche¹⁴. Il lavoro di E. Collom *The ins and outs of homeschooling* (2005)¹⁵ offre una ampia panoramica delle determinanti della scelta dell'educazione parentale a cui è opportuno fare riferimento per comprendere la complessità e le diverse razionalità che sostengono la pratica. Collom distingue due fasi dello sviluppo della pratica negli Stati Uniti, una prima negli anni Sessanta e riconducibile all'azione di gruppi *liberal* di sinistra e una seconda, che ha visto come protagonisti gruppi di religione cristiana, specialmente negli anni Ottanta. Vi sono dunque motivazioni diverse che convergono sulla pratica, la quale non ha, quindi, un unico significato, né un'unica configurazione. In particolare, due categorie di popolazione scelgono l'educazione parentale: da una parte chi è di orientamento politico conservatore (Collom 2005) e sceglie di educare i figli a casa prevalentemente per ragioni religiose (Watson 2018), dall'altra chi si ispira a principi *liberal*. R. Kunzman (2012) introduce nel dibattito il riconoscimento legale dell'interesse delle famiglie di decidere le modalità di istruzione dei propri figli secondo una prospettiva teorica e politica progressista e aperta alle innovazioni. Tale interesse, paradossalmente, trova nel contesto dell'*homeschooling* la sua massima espressione proprio per la quasi totale assenza di regolamentazione statale (*ibidem*).

Esistono però anche altre ragioni, altri interessi, che motivano la scelta di lasciare l'istruzione scolastica. Il lavoro di J. L. Jolly *et al.* (2012) mostra come esista un collegamento tra l'educazione parentale e la volontà di valorizzare gli studenti più talentuosi. Gli autori riportano come alcuni genitori di studenti *gifted* (dotati) lamentino l'incapacità del sistema scolastico di valorizzare le doti dei propri figli, rivendicando per questo motivo il diritto di controllarne direttamente i percorsi educativi. Insoddisfazione e sfiducia nel sistema scolastico sono temi ricorrenti nelle motivazioni degli *homeschooler*, per quanto riguarda sia l'aspetto formativo, sia la tutela dell'incolumità degli studenti. La scelta dell'*homeschooling* offre dunque una soluzione alternativa per le famiglie fortemente critiche, incluse le minoranze razziali presenti negli USA che hanno una forte sfiducia nel sistema educativo istituzionale (Collom 2005).

¹⁴ <https://nces.ed.gov/pubs2016/2016096rev.pdf>.

¹⁵ E. Collom ha condotto un'analisi sulle motivazioni dei genitori che scelgono l'*homeschooling*, su un campione di 551 studenti appartenenti alla Home Charter, una comunità organizzata di *homeschooler* del sud della California.

Nel sito www.controscuola.it, punto di riferimento per l'educazione parentale in Italia, è proposto un elenco di altre motivazioni non ideologiche quali, ad esempio, la volontà di creare un legame familiare più forte, sottrarre i figli alle pressioni del gruppo, affrontare argomenti specifici che non sono approfonditi adeguatamente a scuola e praticare il bi/trilinguismo¹⁶. Scegliere di condurre un percorso formativo in autonomia dal sistema scolastico significa per le famiglie, inoltre, assumere la responsabilità diretta dei bisogni accademici, emotivi e psicologici degli studenti (Green, Hoover-Dempsey 2007). In un certo senso l'*homeschooling* può essere interpretato come la massima forma di coinvolgimento dei genitori nell'educazione dei figli (Neuman, Guterman 2017).

Questa geografia variegata delle motivazioni soggettive dell'*homeschooling* ci pone allora un interrogativo relativo a quale sia l'elemento che accomuna tali razionalità. La possibilità di educare i figli a casa è il solo punto di contatto tra varie componenti della popolazione degli *homeschooler*? Possiamo ipotizzare che l'elemento che accomuna questa popolazione eterogenea che sceglie l'*homeschooling* consista piuttosto nell'assunzione di responsabilità e di controllo diretto, declinati in termini sia di motivazioni, che di stili educativi (Pannone 2017). L'educazione parentale risulta essere quindi uno spazio di convergenza per razionalità, interessi, orientamenti politici e religiosi diversi.

Il dibattito sull'*homeschooling*

Come possiamo immaginare l'educazione parentale ha numerosi aspetti su cui accademici, educatori e politici dibattono. Gli interrogativi vanno dalle modalità migliori di istruzione dei bambini, alle possibili differenze in termini di competenze acquisite tra chi è educato dai propri genitori e chi svolge il proprio percorso formativo presso istituti scolastici. Da un punto di vista come il nostro, interessato a cogliere gli elementi distintivi della pratica rispetto ai rapporti tra politica e società, un aspetto particolarmente rilevante riguarda la socializzazione dei bambini educati a casa, la quale costituisce uno dei temi centrali nel confronto tra i due modelli di istruzione: *homeschooling* e scuola pubblica. L'*homeschooling* mette in discussione il rapporto tra le due principali agenzie di socializzazione, scuola e famiglia, ridefinen-

¹⁶ <https://www.controscuola.it/educazione-parentale-perch/>.

done ambiti di azione e funzioni con un ridimensionamento pressochè totale della prima rispetto alla seconda. Educare i figli a casa significa far coincidere le due agenzie di socializzazione nel contesto familiare, con esiti diversi a seconda delle prospettive e degli elementi a cui si vuole attribuire importanza. In tal senso R. G. Medlin (2013) descrive l'*homeschooling* come il modello più efficace nel garantire agli studenti una socializzazione adeguata, favorita dall'interesse dei genitori nello sviluppare il benessere dei propri figli. La rassegna degli studi empirici sull'*homeschooling* condotta da B. D. Ray del National Home Education Research Institute rafforza questa posizione restituendo un quadro assai positivo dei risultati dell'educazione parentale rispetto ai percorsi di socializzazione scolastica. Ray evidenzia come l'*homeschooling* sottragga gli studenti ad alcuni degli aspetti più negativi della socializzazione che avviene in ambito scolastico (2017), in particolare, l'uso delle droghe tra i giovani, la violenza tra pari e gli episodi di razzismo (Fields-Smith, Kisura 2013). Gray, al contrario, ha applicato il pensiero del filosofo americano John Dewey per evidenziare limiti e criticità della pratica in merito al rapporto tra educazione e cittadinanza. Dewey attribuiva alla scuola il compito fondamentale di riunire persone di provenienza, lingua, tradizione e fede diversa (Dewey 1977, citato in Gray 2018) e per tale ragione chi è educato a casa correrebbe il rischio di non avere un frequente incontro con l'altro, soprattutto con chi è portatore di tradizioni e valori diversi. Tale prospettiva suggerisce come esista un rischio di isolamento sociale per chi è educato a casa, seppure alcuni studi empirici su studenti *homeschooler* dimostrino come essi siano impegnati in numerose attività delle proprie comunità di appartenenza (Ray 2013).

La socializzazione dei bambini non è tuttavia l'unico aspetto controverso legato alla pratica. Un altro tema oggetto di critica per educatori, accademici e politici riguarda le competenze dei genitori come educatori. In Italia, ad esempio, tali competenze possono essere dimostrate mediante una semplice autocertificazione che attesti le capacità tecniche ed economiche dei genitori, come prescritto dall'articolo 1 comma 4 del D. Lgs. 76/2005¹⁷. Anche questo aspetto, come la socializzazione, è stato affrontato criticamente da Gray (2018), il quale evidenzia la mancanza di formazione nell'arte dell'educazione per molti de-

¹⁷ Per un approfondimento sul tema, <https://istruzioneefamiliare.wordpress.com/documenti-utili/faq-sullautocertificazione/>.

gli insegnanti-genitori. Infine, il controllo da parte dell'attore pubblico dei risultati raggiunti dagli studenti *homeschooler* costituisce un altro nodo centrale nel dibattito sul rapporto (normativo) tra istituzioni e famiglie, le quali dovrebbero garantire determinati risultati formativi, il cui raggiungimento non può essere responsabilità dello Stato (Blok, Karsten 2011). La regolamentazione e il controllo dell'attore pubblico costituiscono dunque gli elementi principali attraverso i quali collocare l'*homeschooling* rispetto ai processi di depoliticizzazione *societal*, da un lato, e a quelli di politicizzazione, dall'altro.

7.3. L'*homeschooling* tra depoliticizzazione e politicizzazione

La pratica dell'*homeschooling* offre la possibilità di ricercare, anche nel campo dell'educazione, la presenza o meno e le eventuali caratteristiche di alcuni degli aspetti che caratterizzano i processi di depoliticizzazione e politicizzazione di numerosi settori di *policy*. Con lo sviluppo dell'*homeschooling* e delle altre forme di istruzione parentale si affermano infatti nuove pratiche educative che coinvolgono direttamente la vita privata di quelle famiglie che decidono di assumere una responsabilità diretta sui percorsi formativi dei propri figli e rifiutano di delegarla alle istituzioni scolastiche. Come riportato sul sito www.genitorichannel.it «nella scuola familiare sono i genitori a prendersi la responsabilità diretta dell'istruzione dei propri figli invece di delegare questa responsabilità allo Stato o ad altri enti privati»¹⁸.

Osservando questo particolare tipo di pratica si possono apprezzare due elementi centrali nel dibattito sul concetto di depoliticizzazione: la valorizzazione del ruolo di attori diversi da quelli pubblici e dalle più tradizionali scuole private, che divengono essi stessi fornitori di istruzione con la contestuale deresponsabilizzazione dell'attore pubblico; il connesso passaggio del tema dell'educazione dalla sfera pubblica a quella privata. Entrambi gli elementi suggeriscono la presenza di un processo di depoliticizzazione *societal* (Wood, Flinders 2014) dell'educazione, consistente nello svolgimento di una funzione che nell'esperienza sia liberale, sia dello stato sociale occidentale, è stata considera-

¹⁸ Il sito tratta di tematiche importanti per le famiglie, tra le quali l'educazione, fornendo consigli utili sull'istruzione dei figli, <http://www.genitorichannel.it/scuola/homeschooling-italia-guida.html>.

ta di pertinenza di organizzazioni pubbliche o private, ma comunque soggette a regolazione statale, da parte di attori sociali non organizzati. In tal senso è opportuno notare come l'attivazione degli individui nella ricerca di soluzioni ai problemi collettivi costituisca anche uno degli elementi caratterizzanti il paradigma neoliberista, il quale si estende dalla sfera economica ad altri settori della vita sociale. Si afferma, quindi, anche nel campo dell'istruzione, la figura dell'«imprenditore di sé stesso» (Foucault 2005). In altri termini, si manifesta una «soggettività imprenditoriale» (Moini 2012: 112) che impegna gli individui nella sperimentazione di modi di fare educazione alternativi alle soluzioni collettive pubbliche e private. I problemi connessi all'educazione divengono depoliticizzati: «private schools, charter schools, and voucher systems as a response to the collapse of quality public education» (Brown 2006: 704). Il miglioramento della qualità dell'insegnamento, il contrasto agli episodi di bullismo e di razzismo nelle scuole, o la valorizzazione del talento degli studenti divengono problemi risolvibili nell'ambito delle scelte individuali, anziché attraverso azioni per migliorare l'offerta di servizi a collettività più o meno estese.

È dunque nello spostamento della responsabilità dal livello delle istituzioni scolastiche all'ambito delle scelte e dei percorsi individuali e delle famiglie che la pratica dell'*homeschooling* può essere capita utilizzando la prospettiva teorica della depoliticizzazione. In particolare, si osserva un percorso di depoliticizzazione di secondo tipo, fra i tre proposti da C. Hay nel suo *Why we hate politics* (2007)¹⁹. Nella prospettiva introdotta dall'autore, la possibilità di scelta per gli individui costituisce uno dei tratti caratterizzanti questo tipo di depoliticizzazione: «here issues previously politicized within the public sphere but not currently the subject of formal political deliberation are displaced to the private realm – becoming matters for domestic deliberation or consumer choice» (*ibidem*: 85).

Come è noto, il settore dell'educazione è già un ambito dove si opera una scelta di consumo che avviene in un quasi-mercato (Le Grand, Bartlett 1993). Il tema della *school choice* nel quasi-mercato dell'educazione è stato ampiamente analizzato dalla letteratura delle scienze sociali, che ne ha evidenziato diversi aspetti, criticandone anche le forme

¹⁹ Hay distingue tre tipi di depoliticizzazione: «1: demotion from the governmental to the public sphere. [...] 2: demotion from the public to the private sphere. [...] 3: demotion from the private sphere to the realm of necessity» (2007: 80).

di inequità. Di particolare interesse è la riflessione proposta da S. Gorard (1997) in merito alla distinzione tra famiglie sensibili ai diritti educativi e genitori in una condizione di passività e quindi non in grado di esercitare una scelta per mancanza di risorse materiali e simboliche. La *school choice* delle famiglie a basso reddito risente anche delle «spatial positions and dispositions» (Yoon, Lubienski 2017: 3), intese come le emozioni e le percezioni che le famiglie sviluppano in relazione al luogo di residenza. Il ventaglio delle possibilità di scelta, e di azione conseguente, per i genitori si amplia però proprio con lo sviluppo delle pratiche “fuori la scuola”, come *unschooling*, *homeschooling* e scuole parentali.

Con riguardo alla specifica forma di depoliticizzazione che caratterizza l'*homeschooling* possiamo chiederci quali condizioni e, in particolare quali normative pubbliche hanno favorito (o contrastato) la diffusione dell'educazione parentale. Il grado di regolamentazione costituisce infatti uno degli elementi fondamentali del dibattito sulla pratica dell'*homeschooling* (Vieux 2014), la quale risente evidentemente dei vincoli che le istituzioni politiche decidono di porre alle famiglie. In tal senso il percorso di «normalisation» (Stevens 2003: 90) della pratica negli Stati Uniti ci offre un esempio di come sia mutato in quel Paese il rapporto tra l'attore pubblico e gli *homeschooler*. Il sito della Home School Legal Defence Association (HSLDA) ricostruisce le principali tappe di questo percorso²⁰, segnato da numerose sentenze derivanti da controversie che hanno visto contrapposte in sedi giudiziarie famiglie e istituzioni scolastiche. Le famiglie reclamavano la libertà nell'educazione dei propri figli, criticando l'eccessivo peso delle istituzioni nell'ambito dell'istruzione. Il dibattito sulla pratica dell'*homeschooling* portava così alla luce la necessità, ma anche la difficoltà di trovare una sintesi tra gli interessi di diversi attori, come sostiene R. Kunzman: «My primary contention is that each of these stakeholders – parents, children, and the state – has multiple, vital interests in the educational process, but that not all of these interests merit the status of unyielding legal rights»²¹(2012: 80).

²⁰ Sul sito dell'associazione sono disponibili i momenti significativi del percorso dell'*homeschooling* dal 1983 (anno di fondazione dell'associazione) al 1998, <https://hsllda.org/content/about/history/timeline.asp>.

²¹ Kunzman propone due criteri per stabilire se un diritto debba essere legalmente riconosciuto: chiarezza e capacità da parte dello stato di farlo rispettare.

Una tappa importante di questo percorso è stata raggiunta nel 1993, anno in cui l'educazione parentale è divenuta legale in ogni stato. È in questo riconoscimento formale che è possibile cogliere il carattere sociale dei processi di depoliticizzazione (d'Albergo, Moini 2017): ciascuno stato federale attribuiva una cornice legale alle micro-pratiche educative condotte fuori dal sistema scolastico, contribuendo così a rendere più agevole la loro diffusione.

Si afferma allora una nuova regolamentazione del settore dell'educazione, più permissiva rispetto alla sperimentazione di modalità di istruzione esterne al sistema educativo istituzionale. Interessante notare come il percorso dell'*homeschooling* negli Stati Uniti abbia ottenuto la legittimazione formale proprio nei primi anni Novanta, con una coincidenza temporale con la fase di *roll-out* del neoliberismo (Peck, Tickell 2002). In tale fase si è assistito al passaggio da un periodo di distruzione dello stato Keynesiano, processo predominante negli anni Ottanta, ad una «construction and consolidation of neoliberalized state forms, modes of governance, and regulatory relations» (*ibidem*: 384). In questo *frame* è possibile collocare anche un'altra innovazione che ha ampliato il panorama delle alternative di *school choice* negli Stati Uniti: la nascita nel 1992, nello Stato del Minnesota, delle *charter school*. Le *charter*, circa 7000 ad oggi²², possono essere definite come scuole: «state supported but independently or privately managed, often by for-profit groups» (Lubienski 2013: 500). In altre parole, le *charter schools* statunitensi sono scuole sovvenzionate dallo stato e dirette da consigli di genitori e insegnanti. La scuola e lo stato si accordano su una "carta" nella quale si stabiliscono i risultati scolastici da raggiungere, i programmi d'insegnamento e le regole di gestione dell'istituto. Sono dispensate dai regolamenti scolastici delle altre scuole di stato ma, in cambio di questa autonomia, sono ritenute responsabili della riuscita degli allievi. Il caso delle *charter* è anch'esso coerente con la fase di neoliberismo *roll-out* proprio per la particolare configurazione di queste scuole, le quali restano sotto il controllo formale delle istituzioni pubbliche ma sono dotate di una forte autonomia sia in termini di reperimento di fondi che di scelte didattiche.

In questa fase la regolamentazione pubblica, operata nell'ambito delle *policy* educative dai singoli Stati Federali a cavallo tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta, ridefiniva da un lato l'assetto della scuola pubblica aprendo la gestione di alcuni istituti a soggetti privati, dall'al-

²² <https://data.publiccharters.org/>.

tro regolamentava la pratica precedentemente illegale dell'istruzione presso le famiglie. La disciplina della pratica è stata poi introdotta dai singoli Stati in momenti diversi e con esiti differenti per ciascuno di essi. In tal senso la Home School Legal Defence Association (HSLDA) classifica gli Stati americani sulla base del loro livello di regolamentazione distinguendo tra Stati a bassa, media e alta regolamentazione²³. Il criterio adottato dall'associazione per la distinzione tra gli Stati tiene conto del numero e della complessità delle comunicazioni che le famiglie devono inviare alle autorità pubbliche per intraprendere e condurre percorsi di educazione parentale; in un certo senso questo dato può indicare il grado di libertà che i singoli Stati decidono di accordare alle famiglie e la quota di controllo che intendono mantenere.

Diverso il discorso nel caso italiano, dove il processo di depoliticizzazione *societal* dell'*homeschooling*, inteso come spostamento della funzione educativa dalla sfera della politica a quella della responsabilità individuale, deriva direttamente da una interpretazione della Carta Costituzionale. Chi pratica l'educazione parentale in Italia riconosce infatti negli articoli 30 e 34 della Costituzione la legittimazione formale ai percorsi di *homeschooling*²⁴.

Nell'interpretazione del dettato costituzionale fornita dai sostenitori della pratica, sono enfatizzati due aspetti: il ruolo dei genitori e la distinzione tra istruzione e sistema scolastico. Lo stato, in particolare, attribuisce il compito dell'istruzione e dell'educazione ai genitori, ma non prescrive il ricorso al sistema scolastico istituzionale per l'assolvimento di tale compito. Lo spazio d'azione a disposizione delle famiglie ha consentito quindi il diffondersi della pratica in Italia, dove sono circa cinquemila gli studenti in *homeschooling*.

Sul blog <https://istruzioneefamiliare.wordpress.com/> è disponibile una preziosa ricostruzione del quadro normativo italiano di riferimento, ordinato secondo un criterio gerarchico che parte dalla Carta Costituzionale (I livello) fino ad arrivare alle ordinanze ministeriali (V livello)²⁵. Principale punto di riferimento normativo resta il D. Lgs.

²³ La classificazione è disponibile al sito dell'associazione al link, <https://hsllda.org/content/laws/>.

²⁴ Cfr., art.30: «E' dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio. Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti»; e art.34: «La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita».

²⁵ Il blog è gestito da genitori, professionisti e pedagogisti interessati

297/1994²⁶, nel quale si stabilisce la possibilità per i genitori di condurre direttamente l'istruzione dei propri figli: «i genitori dell'obbligato o chi ne fa le veci che intendano provvedere privatamente o direttamente all'istruzione dell'obbligato devono dimostrare di averne la capacità tecnica od economica e darne comunicazione anno per anno alla competente autorità» (art.111).

Tale facoltà può essere esercitata dai genitori a patto di comunicare alle istituzioni scolastiche di possedere capacità tecniche ed economiche. Questo passaggio non costituisce un vincolo stringente per le famiglie, che possono soddisfare questa richiesta tramite una semplice autocertificazione. Agli studenti è richiesto però il superamento di esami annuali al fine di ottemperare all'obbligo scolastico, sebbene il mancato assolvimento determini solamente il pagamento di un'ammenda di 30 euro²⁷. Tali vincoli non sembrano dunque rappresentare un reale ostacolo per chi intende condurre l'istruzione parentale. Le famiglie sono dotate di ampia autonomia con un basso livello di controllo da parte delle istituzioni, condizione frequente negli studi empirici sulla depoliticizzazione e sufficiente per attribuire a una pratica e/o una regolazione questa caratteristica (Wood 2016).

L'analisi dell'*homeschooling* negli Stati Uniti ci ha finora consentito di osservare come il percorso di depoliticizzazione *societal* dell'educazione abbia condotto ad una cornice normativa e uno spazio d'azione favorevole per la diffusione dell'educazione parentale. È opportuno, perciò, porsi alcune domande rispetto alle ragioni che hanno favorito la legittimazione legale della pratica negli Stati Uniti. Si è trattato di un'azione proattiva dell'attore pubblico o piuttosto di una azione reattiva rispetto alle pressioni provenienti dagli attori promotori della pratica? Cosa ci dice il caso dell'*homeschooling* rispetto al percorso di politicizzazione di una *issue* precedentemente esclusa dal dibattito pubblico? Il percorso di politicizzazione prevede il passaggio di una *issue* da una condizione di informalità e di assenza di regolazione pubblica ad una di presenza stabile nel dibattito politico e nei «formal legislative pro-

«all'apprendimento, all'educazione e all'istruzione in Italia, in particolar modo all'istruzione familiare/homeschooling», <https://istruzioneefamiliare.wordpress.com/le-norme-di-riferimento/>.

²⁶ http://archivio.pubblica.istruzione.it/comitato_musica_new/normativa/allegati/dlgs160494.pdf.

²⁷ <http://3.flcgil.stgy.it/files/pdf/20180801/nota-19837-del-6-luglio-2018-vigilanza-adempimento-obbligo-scolastico.pdf>.

cesses» (Hay 2007: 82). Questo passaggio avviene tra tre arene «the public and governmental sphere, the public but non-governmental sphere, the private sphere» (*ibidem*: 79), le quali definiscono i livelli di politicizzazione. Il primo livello corrisponde alla sfera privata, il secondo alla sfera pubblica, mentre il terzo indica il passaggio alla sfera del governo. Il caso dell'educazione parentale mostra come una pratica educativa condotta da singole famiglie possa evolversi sino a giungere alla sfera della regolamentazione politica divenendo una *issue* collettiva. Non è insolito trovare nella letteratura definizioni degli *homeschooler* come appartenenti ad un movimento sociale (Watson 2018; Harding, Farrel 2003; Stevens 2003) capace di ottenere una regolamentazione favorevole dal livello della sfera del governo (Hay 2007). Come già visto in precedenza, famiglie, educatori, associazioni di *advocacy* hanno saputo esercitare nei confronti delle istituzioni una strategia politica in grado di ottenere, in alcuni casi, una forma di *reactive depoliticization* (d'Albergo, Moini 2017). In altri termini, l'attore pubblico ha reagito positivamente alle pressioni concendendo la regolazione e la legittimazione delle pratiche educative "fuori la scuola". Riferendoci allo schema proposto da Hay (2007), è possibile ipotizzare allora un doppio movimento connesso alla pratica dell'*homeschooling*: da un lato contribuisce alla depoliticizzazione del tema dell'educazione, dall'altro alla politicizzazione delle pratiche alternative di istruzione.

Seguendo lo schema proposto da Hay, è possibile collocare le esperienze italiane e statunitensi di *homeschooling* a livelli diversi di politicizzazione. Nel caso italiano la pratica è prerogativa di pochi nuclei familiari, per tale ragione il tema è ancora confinato nell'ambito delle scelte individuali. Siamo dunque nella *private sphere*, la quale corrisponde ad una politicizzazione di tipo 1. Seppure l'educazione parentale in Italia si collochi quindi ad un primo livello di politicizzazione, è possibile ipotizzare un suo futuro passaggio di arena. Su internet infatti si può apprezzare la presenza di comunità virtuali di *homeschooler* (Gamuzza 2013) che tentano una attività di *networking* tra le singole esperienze. Significativa, in questo senso, l'organizzazione dell'*Incontro Nazionale Educazione Parentale*²⁸ svoltosi a Rimini nel 2018, momento d'incontro per i genitori che praticano *homeschooling* e *unschooling*. È importante segnalare come il tema dell'educazione parentale sia entrato in connessione con il dibattito sull'obbligo vaccinale, in una prospet-

²⁸ <https://www.s-cool.cc/>.

tiva di supplenza dell'attore pubblico²⁹. La pratica dell'*homeschooling* avrebbe infatti offerto una alternativa agli studenti esclusi dalle scuole pubbliche per non avere assolto all'obbligo vaccinale.

La nascita de L'Associazione Istruzione Familiare (LAIF)³⁰ offre la suggestione di un possibile passaggio di arena della pratica. Tra i suoi obiettivi l'associazione «si propone inoltre come soggetto che si apre al dialogo costruttivo con le istituzioni che ai vari livelli intervengono sui temi dell'istruzione e della famiglia». L'associazione si presenta come un gruppo di *advocacy*, attore intenzionato a favorire l'interlocuzione tra i genitori (*private sphere*) e i decisori pubblici (*the public and governmental sphere*). Un collegamento necessario per incidere nelle scelte di *policy* in campo educativo. È lecito, dunque, domandarsi quale percorso seguirà la pratica: resterà nella sfera del privato preservando una autonomia educativa o perseguirà una interlocuzione con l'attore pubblico fino ad entrare stabilmente nel dibattito politico? Al momento siamo ancora lontani da questo passaggio: non solo non sono state presentate iniziative legislative su questo fenomeno, ma se si ricerca l'espressione "educazione parentale" nell'archivio dei lavori parlamentari del sindacato ispettivo³¹, si trova un'unica interrogazione parlamentare sul tema, a dimostrazione che la pratica non costituisce ancora un oggetto di dibattito nella sfera del governo³².

Diversamente, la pratica negli Stati Uniti si colloca a ridosso della sfera della regolamentazione politica (*public and governmental sphere*). La politicizzazione dell'*homeschooling* è da attribuire agli sforzi di organizzazioni nazionali attive nei circoli della politica e della ricerca (Lubienski *et al.* 2013). A titolo esemplificativo la pubblicazione *Homeschooling: A Growing Option in American Education* (Lips, Feinberg 2008), pubblicato dalla Heritage Foundation, si configura come uno degli studi impiegati da queste organizzazioni nella politicizzazione e nella legittimazione della pratica. Nell'articolo sono argomentati gli *outcomes* positivi dell'educazione parentale quali «academic achieve-

²⁹ <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/09/07/vaccini-famiglie-ribelli-valle-daostano-allobllo-educiamo-nostri-figli-casa-negli-ultimi-anni-lhomeschooling-cresce-italia/3840870/>, https://www.ilgazzettino.it/nordest/venezia/scade_domani_1_ultimatum_per_le_autocertificazioni_pronti_i_moduli_di_diniego-3231121.html.

³⁰ <https://www.laifitalia.it/>.

³¹ <http://aic.camera.it/aic/advanced.html>.

³² Gruppo Lega – Salvini Premier (2018) sulla disparità di requisiti richiesti per l'iscrizione alla scuola tra chi conduce l'educazione parentale e gli studenti stranieri.

ment, college preparedness, life outcomes» (*ibidem*: 4). Gli autori evidenziano un altro aspetto sensibile connesso a una pratica «[that] saves taxpayers resources that would otherwise have been spent educating homeschooled children if they had enrolled in public school» (*ibidem*: 5). La diffusione della platea degli studenti non iscritti alla scuola pubblica garantirebbe allora una ricaduta positiva per il sistema fiscale generale. Un beneficio collettivo derivante dal fatto che le famiglie che provvedono in autonomia all'istruzione continuano a pagare le tasse per l'istruzione ma non costituiscono un costo per il sistema. Tale condizione è quindi in grado di favorire un «financial boon» per i distretti scolastici (Lubienski *et al.* 2013: 385).

Periodici studi sulle performance degli studenti mostrano come questa forma di istruzione sia particolarmente valida. Chi viene istruito dai genitori ottiene nei test punteggi più alti della media degli studenti della scuola pubblica ed è fortemente coinvolto nelle attività della propria comunità (Ray 2013). Siamo quindi nel campo di una legittimazione attraverso i numeri, la quale non è prerogativa esclusiva dell'educazione parentale. La retorica delle politiche *evidence-based* è infatti sempre più presente nelle scelte di *policy* in campo educativo (Giancola 2015).

In conclusione, possiamo dunque constatare l'esistenza di un doppio movimento rispetto ai percorsi di (de)politicizzazione. Da un lato, le famiglie rivendicano maggiore libertà e indipendenza dall'influenza delle istituzioni (*societal depoliticization*), in coerenza con le posizioni politiche antistataliste che rifiutano l'intervento diretto dello stato negli ambiti della vita sociale, le quali caratterizzano sia la cultura politica nordamericana che la cultura cattolica in Italia. Dall'altro lato, esse, attraverso le organizzazioni di *advocacy*, politicizzano il tema delle pratiche alternative di educazione reclamando una regolamentazione (pubblica) a loro favorevole.

7.4. Conclusioni

Il caso dell'homeschooling/istruzione parentale ci ha permesso, sino ad ora, di osservare un fenomeno di depoliticizzazione *societal*, di cui è riscontrabile un significativo sviluppo negli USA e una potenziale diffusione in Italia. Un percorso che può essere avviato dalle scelte dell'attore pubblico o, come nel caso italiano, può derivare dall'interpretazione delle norme vigenti. Tale percorso comporta il mutamento

dei rapporti tra famiglie ed autorità pubbliche in termini di maggiore libertà per i genitori rispetto ai modelli di istruzione statale e della stessa scuola privata ed amplia le possibilità di *school choice* secondo una prospettiva di “depoliticization type 2” (Hay 2007). È possibile ipotizzare che la comparsa di nuovi attori e di nuove normative possa favorire, anche in Italia, la crescita del numero delle famiglie che scelgono le pratiche esterne alla scuola per assolvere l’obbligo scolastico. L’analisi dell’educazione parentale consente anche di individuare i fattori che favoriscono i processi di depoliticizzazione. In particolare, il caso degli Stati Uniti mostra come la regolazione pubblica, necessaria per la legittimazione di una pratica, possa essere l’esito di strategie condotte da attori privati. In tal senso le pressioni che gli attori privati (famiglie, associazioni, organizzazioni di *advocacy*) riescono a esercitare nei processi di *policy-making* possono favorire l’attivazione di processi di *reactive depoliticization* (d’Albergo, Moini 2017). Non è possibile però osservare lo sviluppo della pratica solo in termini di depoliticizzazione senza osservare il suo percorso di politicizzazione.

L’educazione parentale sembra alimentare un doppio movimento tra le diverse sfere. La riduzione dell’intervento dell’attore pubblico nell’educazione ha consentito alle famiglie di politicizzare il tema delle pratiche educative alternative alla scuola pubblica/privata. Negli USA e in Italia la politicizzazione non sembra seguire un percorso univoco, ma intraprende due percorsi distinti, il primo verso la sfera del governo ed un secondo nella direzione del riconoscimento pubblico della completa autonomia delle famiglie. L’*homeschooling* negli Stati Uniti sta volgendo verso un’integrazione nel sistema generale dell’educazione. In tal senso, A. Vieux (2014) segnala la decisione di alcuni Stati americani di categorizzare le esperienze di educazione parentale come scuole private (o satellite) al fine di riconoscere loro anche delle agevolazioni fiscali. Dal lato opposto si colloca invece la rivendicazione di alcuni genitori italiani, che rifiutano l’obbligo di sostenere esami annuali per poter continuare le proprie esperienze di *homeschooling*. Questi due percorsi opposti – integrazione vs. totale autonomia – forniscono nuove domande per un’agenda di ricerca su come il tema delle pratiche alternative di educazione si potrà o meno politicizzare nel futuro prossimo.

Quando si parla di educazione parentale si fa riferimento ad un panorama complesso di pratiche educative alternative alla scuola pubblica e privata. Queste pratiche si differenziano per modalità di conduzione della didattica, negli obiettivi e nelle motivazioni. L’*home-*

schooling si pone, pertanto, in discontinuità con le politiche educative istituzionali proponendo ai genitori un diverso modello di istruzione. Al tempo stesso, però, il nuovo modello può essere considerato come uno degli elementi centrali nel portfolio delle iniziative di privatizzazione dell'educazione (Murphy 2014).

L'educazione parentale si accosta ad altri temi sensibili per le scienze sociali. Essa può determinare l'emergere di una nuova sussidiarietà orizzontale, se il coinvolgimento diretto dei genitori li mette in grado di sostituirsi, almeno in parte, alle scuole pubbliche, private e religiose. Il significato dell'*homeschooling* in termini di politicizzazione e depoliticizzazione potrà in futuro essere confrontato anche con altri temi e pratiche sociali nel contesto dell'erogazione di servizi pubblici da parte di attori privati, in particolare nel settore del Secondo Welfare³³. L'educazione parentale è dunque, nella prospettiva dalla quale è stata analizzata in questo contributo, un promettente oggetto di ricerca che consentirà di sopperire a quella che Kettell (2008) denunciava essere una mancanza di studi empirici nella letteratura sulla depoliticizzazione. Un ambito di *policy* emergente nel quale approfondire l'applicazione di nuovi strumenti teorici e la ricerca di evidenze dei processi di (de)politicizzazione.

Bibliografia

- BLOK H., KARSTEN S. (2011), Inspection of Home Education in European Countries, *European Journal of Education*, 46(1): 138-152.
- BROWN W. (2006), American Nightmare. Neoliberalism, Neoconservatorism and De-Democratization, *Political Theory*, 34(6): 690-714.
- COLLOM E. (2005), The ins and outs of homeschooling. The Determinants of Parental Motivations and Student Achievement, *Education and Urban Society*, 37(3): 307-335.
- D'ALBERGO E. e MOINI G. (2017), Depoliticizing public action by politicizing issues, practices and actors, *Partecipazione e conflitto*, 10(2): 381-420.
- DI MOTOLI P. (2019), Homeschoolers in Italy, *Italian Journal of Sociology of Education*, 11(2): 395-410.
- FIELDS-SMITH C., KISURA M. W. (2013), Resisting the status quo: The narratives of black homeschoolers in Metro-Atlanta and Metro-DC, *Peabody Journal of Education*, 88(3): 265- 283.
- FOUCAULT M. (2005), *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Milano: Feltrinelli.

³³ Cfr. E. Esposto e C. Ficcadenti, Capitolo 8 in questo volume.

- GAMUZZA A. (2013), Homeschooling in Italy. Evidences and challenges from the field, *Supplemento a Diritto & Religioni*, 2, Cosenza: Pellegrini Editore.
- GIANCOLA O. (2015), Il nuovo scenario delle politiche educative: tra valutazione, quasi-mercato e l'emergere di nuovi attori, in Moini G. (a cura di), *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Roma: Ediesse.
- GORARD S. (1997), Market Forces, Choice and Diversity in Education: The Early Impact, *Sociological Research Online*, <http://www.socresonline.org.uk/2/3/8.html>.
- GRAY J.S. (2018), Dewey and the American movement to homeschooling, *Education 3-13*, 46(4): 441-446.
- GREEN C.L., Hoover-Dempsey K.V. (2007), Why Do Parents Homeschool?, *Education and Urban Society*, 39(2): 264-285.
- HARDING T., FARRELL D.A. (2003), Homeschooling and legislated education, *Australia and New Zealand Journal of Law and Education*, 8(1): 125-133.
- HAY C. (2007), *Why We Hate Politics*, Cambridge: The Policy Press.
- JOLLY J.L., MATTHEWS M.S. e NESTER J. (2012), Homeschooling the Gifted: A Parent's Perspective, *Gifted Child Quarterly*, 57(2): 121-134.
- KETTEL S. (2008), Does Depoliticisation Work? Evidence from Britain's Membership of the Exchange Rate Mechanism. 1990-92, *British Journal of Politics and International Relations*, 10 (4): 630-48.
- KUNZMAN R. (2009), *Write these laws on your children: Inside the world of conservative Christian homeschooling*, Boston, MA: Beacon Press.
- KUNZMAN R. (2012), Education, schooling, and children's rights: the complexity of homeschooling, *Educational Theory*, 62(1): 75-89.
- LE GRAND J., BARTLETT W. (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, Londra: Macmillan.
- LEONORA A. M. (2014), "Mamma ho capito come funziona la scuola. Posso restare a casa?" Per una prospettiva sociologica sulle pratiche homeschooling in Italia, *Annali della facoltà di Scienze della formazione Università degli studi di Catania* 13:161-178.
- LIPS D., FEINBERG E. (2008), Homeschooling: A Growing Option in American Education, *Background: The Heritage Foundation*, 2122: 1-8.
- LUBIENSKI C. (2013), Privatising form or function? Equity, outcomes and influence in American charter schools, *Oxford Review of Education*, 39(4): 498-513.
- LUBIENSKI C., PUCKETT T. e BREWER T.J. (2013), Does Homeschooling "Work"? A Critique of the Empirical Claims and Agenda of Advocacy Organizations, *Peabody Journal of Education*, 88:3: 378-392.
- MEDLIN R.G. (2013), Homeschooling and the Question of Socialization Revisited, *Peabody Journal of Education*, 88:3: 284-297.
- MOINI G. (2012), *Teoria critica della partecipazione*, Milano: Franco Angeli.
- MURPHY J. (2014), The Social and Educational Outcomes of Homeschooling, *Sociological Spectrum*, 34: 244-272.

- NEUMAN A., GUTERMAN O. (2017), Homeschooling Is Not Just About Education: Focuses of Meaning, *Journal of School Choice*, 11(1): 148-167.
- PANNONE S.J. (2017), The influence of homeschooling on entrepreneurial activities: a collective case study, *Education + Training*, 59(7/8): 706-719.
- PECK J., TICKELL A. (2002), Neoliberalizing Space, *Antipode*, 34(3): 380-404.
- RAY B.D. (2013), Homeschooling Associated with Beneficial Learner and Societal Outcomes but Educators Do Not Promote It, *Peabody Journal of Education*, 88(3): 324-341.
- RAY B.D. (2017), A systematic review of the empirical research on selected aspects of homeschooling as a school choice, *Journal of School Choice*, 11(4): 604-621.
- REICH R. (2002), Testing the boundaries of parental authority over education: The case of homeschooling, in Macedo S. e Tamir Y. (a cura di), *Moral and political education*, New York: New York University Press.
- STEVENS M.L. (2003), The Normalisation of Homeschooling in the USA, *Evaluation & Research in Education*, 17(2-3): 90-100.
- VIEUX A. (2014), The politics of homeschools: Religious conservatives and regulation requirements, *The Social Science Journal*, 51: 556-563.
- WAGENAAR H. (2011), *Meaning in action. Interpretation and dialogue in policy analysis*, Armonk, New York, Londra: M.E Sharpe.
- WATSON A.R. (2018), Is homeschool cool? Current trends in American homeschooling, *Journal of School Choice*, 12(3): 401-425.
- WOOD M. (2016), Politicisation, Depoliticisation and Anti-Politics: Towards a Multilevel Research Agenda, *Political Studies Review*, 14(4): 521-533.
- WOOD M., FLINDERS M. (2014), Rethinking depoliticization: beyond the governmental, *Policy & Politics*, 42(2): 151-170.
- YANG P.Q., KAYAARDI N. (2004), Who chooses non-public schools for their children?, *Educational Studies*, 30(3): 231-249.
- YOON E. e LUBIENSKI C. (2017), How do Marginalized Families Engage in School Choice in Inequitable Urban Landscapes? A Critical Geographic Approach, *Education Policy Analysis Archives*, 25(42): 1-22.

8. La depoliticizzazione nel sistema di welfare italiano: il caso del “Secondo Welfare”

Edoardo Esposto, Cecilia Ficcadenti

8.1. Introduzione

Secondo welfare. È questo il termine con cui un autorevole gruppo di ricercatori, raccolto nel progetto *Percorsi di secondo welfare* del Centro di Ricerca Luigi Einaudi, interpreta le più recenti e innovative trasformazioni del welfare italiano. Il nome collettivo “Secondo Welfare” (SW) non è l’unica etichetta proposta in letteratura per descrivere il complesso processo di modificazione che interessa il nostro welfare: economia civile (Bruni, Zamagni 2015), welfare capacitante (Leonardi 2009), welfare di comunità (D’Arcangelo 2015) sono altre rilevanti categorie interpretative introdotte nel dibattito accademico. Il concetto proposto dal gruppo di ricerca di *Percorsi* ha il vantaggio, a nostro avviso, di mettere a sistema le trasformazioni che interessano il welfare italiano, identificando un processo di fondo unitario a cui ricollegare i molti casi di innovazione istituzionale discussi dalla letteratura. Per questo motivo, abbiamo deciso di assumere gli studi sul SW come interlocutore privilegiato della nostra analisi.

Il SW, secondo i ricercatori del Centro Einaudi, fa perno sulla capacità di attori non pubblici di mobilitare risorse (economiche e ideative) per affrontare quei bisogni sociali che le politiche pubbliche non sono in grado di soddisfare a causa della limitata capacità di spesa dello stato, che deve far fronte al crescente costo delle protezioni sociali tradizionali – in special modo previdenza e sanità – e attuare misure di contenimento dell’ingente debito pubblico nazionale. Aziende, fondazioni, compagnie assicurative sono solo alcuni degli attori privati che, nel corso dei passati decenni e con più forza dopo la crisi economico-finanziaria del 2008, sono emersi come programmatori, finanziatori ed erogatori degli interventi di politica sociale.

Questo capitolo seguirà l'ipotesi che le trasformazioni rappresentate dal SW possano sottendere una sostanziale depoliticizzazione del welfare italiano, che si dispiega attraverso il coinvolgimento degli attori privati tanto nei processi di decisione quanto nell'attuazione delle misure di welfare, e che trae legittimazione da un discorso sulla messa a valore degli interventi di protezione sociale. Con il SW prende corpo un argomento che ricollega la riproducibilità futura delle misure di protezione sociale a una loro progressiva autonomizzazione dalla fiscalità generale – ossia dalla tassazione diretta e indiretta – attraverso la partecipazione di investitori privati al crescente mercato dei servizi.

Per dare seguito alla nostra ipotesi, introdurremo nella prima sezione di questo capitolo una rilettura in chiave estensiva della depoliticizzazione, che si propone di rendere il concetto più adatto ad analizzare le molteplici dimensioni in cui si articola il SW. La seconda sezione individuerà alcune categorie descrittive che accomunano il variegato insieme di esperienze di SW dettagliate dalle autrici e autori di *Percorsi*. Reintrodurremo il nostro *framework* interpretativo nella terza sezione di questo capitolo, con l'obiettivo di rileggere i risultati dell'analisi esplorativa del SW alla luce del concetto di depoliticizzazione.

8.2. La depoliticizzazione, oltre la lettura sequenziale

L'esame critico delle trasformazioni dei sistemi di welfare ben si presta all'applicazione del concetto di depoliticizzazione. Attraverso questa categoria S. Busso (2017), per esempio, ha indagato il passaggio da un modello di welfare basato su un criterio di giustizia distributiva a uno che trova il suo fondamento di legittimità, e la giustificazione della sua efficacia, nell'agire autonomo e conforme ai propri interessi di attori non istituzionali.

Un cambiamento profondo, variegato e sistemico come quello che investe i sistemi di welfare pone, non di meno, una sfida all'apparato teorico relativo alla depoliticizzazione, che deve essere reso sufficientemente sensibile per cogliere, senza eccessive semplificazioni, fenomeni che si collocano a cavallo di molteplici dimensioni e livelli di analisi. Per questa ragione sembra utile introdurre una breve riflessione di carattere teorico, che vuole dotare il *framework* proposto da M. Wood e

M. Flinders (2014), presentato in dettaglio nella Introduzione di questo libro, di una lente analitica ad alta definizione – per così dire.

La nostra proposta interpretativa fa propri i recenti esiti del dibattito sulla depoliticizzazione, e in particolare l'indicazione di andare oltre la definizione di depoliticizzazione come spostamento del *decision making* verso arene deliberative via via più impolitiche (*arena-shifting*). A tale fine, riteniamo sia necessario metter in discussione una lettura soltanto "sequenziale" della depoliticizzazione, che considera le tre componenti concettuali del fenomeno – depoliticizzazione *governmental*, *societal* e *discursive* – come tre momenti successivi di uno sviluppo lineare (Figura 8.1). Secondo la lettura "sequenziale", il processo di depoliticizzazione corrisponderebbe allo spostamento di problemi sociali da arene deliberative a più alto grado di legittimità democratica verso la sfera della necessità (dove non sono più possibili processi decisionali significativi), attraverso vari gradi di rimozione della salienza politica dei problemi¹.

L'aspetto davvero innovativo della proposta di Wood e Flinders ci pare essere, al contrario, la tematizzazione delle tre componenti della depoliticizzazione come piani di analisi interconnessi ma discreti. Le tre "facce" della depoliticizzazione possono essere concepite come tre ambiti, separati concettualmente ma interdipendenti, in cui si dispiegano processi complessi e non necessariamente lineari.

Intendiamo qui contribuire a questo dibattito, nella convinzione che sia utile, tanto alla chiarezza analitica del concetto quanto alla sua potenziale operazionalizzazione, predisporre un primo e provvisorio strumento multidimensionale per la mappatura dei processi di depoliticizzazione.

¹ La formalizzazione della lettura sequenziale della depoliticizzazione è da ricondurre all'importante contributo teorico di C. Hay (2007). L'approccio a "tre facce" di Wood e Flinders (2014), che pur molto utilmente espande la costruzione concettuale di Hay, è in un rapporto complesso e ambiguo con il concetto di sequenzialità. Questa ambiguità è insita nell'effettiva sovrapposizione del loro modello a quello di Hay (quel che gli autori chiamano "Hay-plus"), che li porta a definire sinteticamente la depoliticizzazione *governmental* (1), *societal* (2) e *discursive* (3) come: «[1] the transfer of issues from the governmental sphere to the public sphere through the 'delegation' of those issues by politicians to arm's-length bodies [...] [2] the transition of issues from the public sphere to the private sphere [...] and the shift towards individualised responses to collective social challenges [...] [3] the transfer of issues from the private realm to the 'realm of necessity' in which [...] language and ideas [...] depoliticise certain issues and through this define them as little more as elements of fate» (Wood, Flinders 2014: 165).

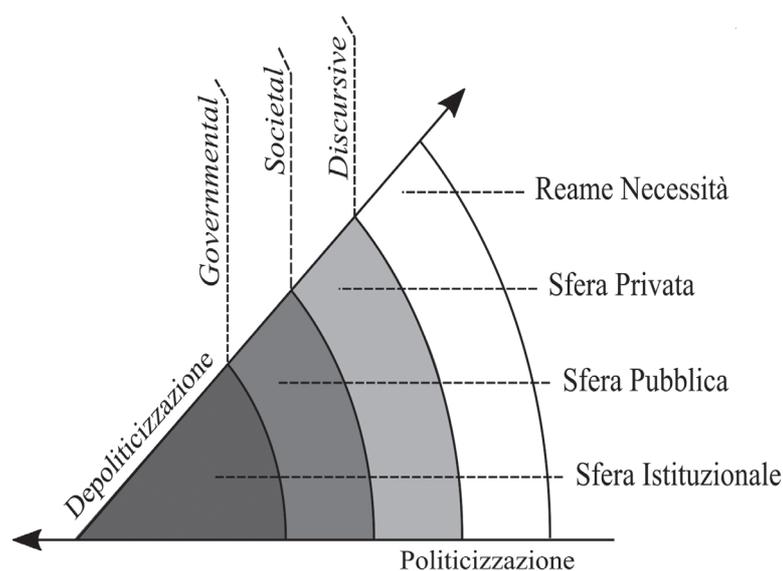


Fig. 8.1. Rappresentazione sequenziale della depoliticizzazione.

Fonte: elaborazione degli autori su Hay (2007: 79).

Prima di presentare questa mappa concettuale, vogliamo brevemente rilevare una differenza tra il nostro impianto definitorio della depoliticizzazione e quello di Wood e Flinders. Il nostro oggetto di ricerca, che ha a che vedere con l'agire – o il non agire – di attori istituzionali o privati per erogare beni di utilità sociale, ci induce infatti a problematizzare la definizione di depoliticizzazione *societal* data dai due autori.

La seconda "faccia" della depoliticizzazione, come intesa da Wood e Flinders in piena continuità con la costruzione teorica di Hay (2007), riguarda l'espulsione di temi di carattere collettivo dall'orizzonte della discussione pubblica, e la loro ri-tematizzazione come fatti pertinenti alla sola vita privata. Così definita, la depoliticizzazione *societal* sembra concentrarsi esclusivamente sulla questione: "chi discute questo problema?".

Riteniamo vantaggioso seguire una lettura estensiva del concetto di depoliticizzazione *societal* (d'Albergo, Moini 2018), che lo colloca oltre la sfera della deliberazione, e dare così maggiore centralità al tema del trasferimento della capacità e responsabilità di agire per risolvere problemi sociali. Il coinvolgimento (*engagement*) della società civile e degli attori di mercato nella risoluzione di questioni di carattere collettivo rientra in questa definizione estensiva. La depoliticizzazione *societal*

potrebbe pertanto essere utilmente ripensata a partire dalla domanda: “chi risolve questo problema?”.

Questa ridefinizione permette di distinguere la depoliticizzazione dei processi decisionali, dove la capacità di scelta è trasferita ad arene o soggetti sempre meno dotati di legittimità democratica, da quella relativa alla sfera dell'azione. Qui le dinamiche depoliticizzanti investono le pratiche politiche, intendendo con questa espressione l'insieme di prassi, formali o informali, direttamente orientate all'esercizio del potere statale (Jessop 2014). Il processo di depoliticizzazione *societal* fa qui riferimento allo slittamento di pratiche tese a generare una risposta a problemi sociali dal campo dell'azione pubblica a quello dell'azione collettiva e dell'iniziativa privata. Si tratta dunque di una dimensione analitica capace di dare più propriamente conto dei processi di privatizzazione (o viceversa di pubblicizzazione e ripubblicizzazione) delle soluzioni a questioni di carattere collettivo (de Leonardis 1999)².

Possiamo ora introdurre più compiutamente la nostra lettura multidimensionale della depoliticizzazione. La mappa concettuale che discuteremo (Figura 8.2) distingue tre dimensioni di analisi della depoliticizzazione, collegate a tre diversi ambiti della sfera politica (decisione, azione, argomentazione). Affinché l'aspetto processuale e incrementale della depoliticizzazione – gli spostamenti sull'asse che ha come poli (ideali) la scelta perfettamente politica e la necessità perfettamente impolitica – non venga perso con il superamento della lettura sequenziale semplice, abbiamo introdotto delle sotto-dimensioni logiche di analisi, che tentano di catturare “stati intermedi” nei processi di depoliticizzazione. Queste sotto-dimensioni non vogliono costruire una tipizzazione chiusa ma piuttosto restituire, attraverso una struttura aperta che ammette una varietà di configurazioni intermedie, la variegatura dei processi di (de)politicizzazione empiricamente rilevabili.

² Riteniamo utile una definizione estensiva anche laddove l'oggetto di ricerca non sia il sistema del welfare. Se la depoliticizzazione *societal* è lo spostamento di una questione dalla sfera pubblica a quella privata, appare limitante leggerne gli effetti nel solo ambito della discussione pubblica (*agenda-setting*). La responsabilità, attribuita ai privati, di agire per risolvere problemi di rilevanza collettiva può utilmente essere differenziata dalla capacità di identificare e dibattere i problemi. I due aspetti sono certamente interrelati: chi discute – e le modalità con cui la discussione avviene – può definire la natura del problema e le sue possibili soluzioni, dando così un indirizzo cognitivo e normativo all'azione di coloro che hanno la responsabilità di intervenire. Qui, come altrove nel testo, siamo debitori ai curatori di questo volume per averci indicato i termini del problema.

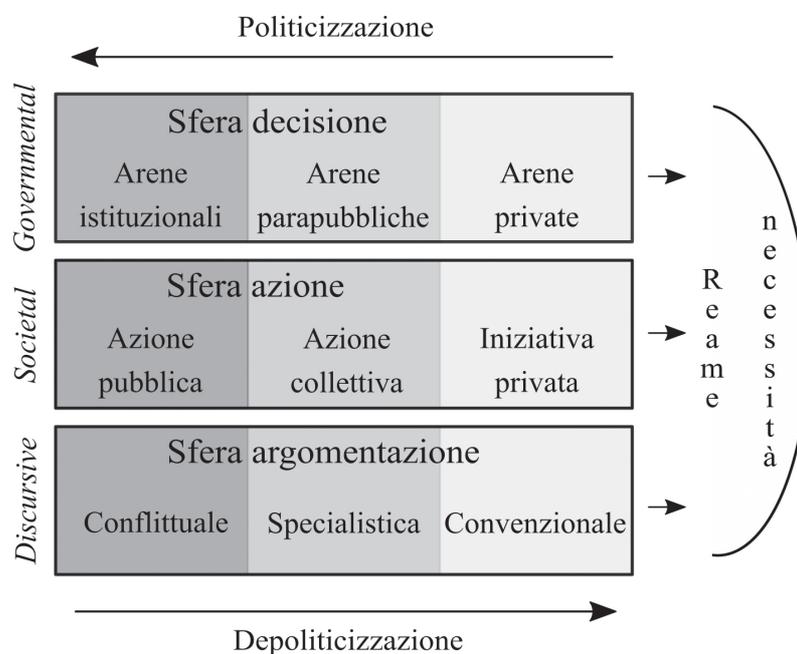


Fig. 8.2. Rappresentazione multidimensionale della depoliticizzazione.
Fonte: elaborazione degli autori su Wood e Flinders (2014: 157).

Nella prima dimensione, *governmental*, della depoliticizzazione si realizzano trasferimenti di competenze decisionali e regolative da arene istituzionali – intese come spazi decisionali le cui regole operative, modalità di partecipazione ed esiti sono soggetti al controllo democratico (*democratic accountability*) – ad arene (parapubbliche) relativamente indipendenti dalle modalità di *accountability* delle istituzioni rappresentative, o ad arene decisionali di carattere privatistico³.

Esempi di depoliticizzazione *governmental*, che cadono nelle sotto-dimensioni qui proposte, sono la costituzione di agenzie, autonome dalla direzione politica (*arm's lenght*), per la produzione di *policy* settoriali o la costruzione di meccanismi decisionali tipo-mercato, dove la scelta privata di produrre beni e servizi e quella individuale di consumo sono coordinate dal sistema dei prezzi.

In secondo luogo, la depoliticizzazione *societal* riguarda il trasferimento della responsabilità di risolvere problemi sociali dalle istituzioni,

³ Intendiamo qui spazi di decisione che si collocano al di fuori del perimetro delle arene democraticamente legittimate, e in cui le ineguali risorse ideative ed economiche degli attori privati hanno un peso sempre maggiore nel determinare chi può partecipare e quanto può influenzare il *decision-making*.

che mettono in campo azioni pubbliche per ridistribuire risorse sociali appropriate a questo scopo (attraverso la tassazione diretta e indiretta), alla società civile – che impiega risorse collettive in chiave volontaristica e solidaristica – o a attori di mercato, che mobilitano risorse proprie in conformità a un calcolo di interesse. La funzione suppletiva delle comunità locali e del terzo settore nella gestione dei sistemi di welfare o la costruzione di mercati dei servizi alla persona sono esempi delle sotto-dimensioni dei processi di depoliticizzazione sociale.

Infine, la dimensione *discursive* della depoliticizzazione si riferisce alla graduale restrizione della gamma di corsi d'azione ritenuti validi, sino alla loro riduzione a un unico scenario desiderabile.

La rimozione del conflitto argomentativo (tra valori o circa la distribuzione delle risorse), a favore di un dibattito specialistico basato su evidenze accessibili agli esperti del settore, costituisce una sotto-dimensione della depoliticizzazione *discursive*. In un'ulteriore sotto-dimensione, i discorsi depoliticizzati tendono a negare l'esistenza di corsi d'azioni alternativi rispetto a quello sostenuto, favorendo l'emergere di un orizzonte di senso convenzionale e non opinabile⁴. Esempi di depoliticizzazione *discursive* sono la riduzione del processo di *policy-making* alla sola revisione dei risultati di ricerche specialistiche (*evidence-based*) e la subordinazione della desiderabilità di una *policy* alla condizione che essa si allinei a un modello economico convenzionale.

Se pur avanzata in via preliminare, e per tanto senza alcuna pretesa di completezza, la mappatura teoretica qui proposta permette di scomporre analiticamente i processi di depoliticizzazione osservabili empiricamente, che si presentano come fenomeni trasformativi complessi. Questa scomposizione in dimensioni (e sotto-dimensioni) di analisi rende più agevole l'esame delle interazioni, che vanno rilevate

⁴ Seguendo la massima *policy, not politics*, il problema del conflitto tra bisogni, interessi, credenze e desideri dei diversi gruppi sociali è sempre meno rilevante nei processi conoscitivi e discorsivi che giustificano un corso d'azione pubblica. Nel processo di validazione delle scelte politiche acquisiscono un ruolo di primo piano le valutazioni tecniche frutto di conoscenze specialistiche (saperi esperti) – che seguono criteri di carattere generale, come efficienza ed efficacia delle politiche adottate, o relativi a specifici obiettivi settoriali. Si può ravvisare una tendenza a costituire un vero e proprio orizzonte epistemico depoliticizzato, quando le giustificazioni dei corsi d'azione perdono il carattere di contestabilità (seppur sempre più circoscritto al dibattito tra saperi esperti) ed acquistano invece l'incontrovertibilità propria di un giudizio apodittico. Gli esiti del processo conoscitivo e discorsivo vengono naturalizzati, e vanno ad aggiungersi al repertorio del "senso comune" riguardo i corsi d'azione validi e desiderabili.

caso per caso negli studi applicati, tra i diversi aspetti dei meccanismi depoliticizzanti, che si implicano e rinforzano vicendevolmente. Ad esempio, la legittimazione di una *policy* fondata su criteri specialistici può facilitare l'inclusione di esperti settoriali nel *decision-making*, e la centralità di organismi tecnici nelle arene decisionali.

La nostra griglia interpretativa è però soggetta a una limitazione epistemologica, che riflette la scelta di mettere a fuoco i processi di depoliticizzazione a partire dai loro effetti sulle decisioni, azioni, e discorsi delle istituzioni pubbliche. Assumere questo punto di vista è consono al nostro oggetto di ricerca, ossia lo scivolamento del sistema di welfare fuori dalla sfera istituzionale. Applicando una lettura che esplori le ragioni, e le risorse impiegate, per dare avvio o reagire a meccanismi depoliticizzanti (d'Albergo, Moini 2017), lo stesso processo potrebbe essere utilmente tematizzato come una politicizzazione delle istanze di alcuni attori privati, coinvolti nell'ideazione, scelta e attuazione delle misure di SW. Per sostanziare questa interpretazione sarebbe necessario dettagliare gli interessi e le credenze degli attori coinvolti nei processi di depoliticizzazione del sistema di welfare italiano⁵.

La prossima sezione presenterà alcuni casi empirici, tratti dalla letteratura sul SW, che daranno sostanza alla lettura multidimensionale discussa finora. Vanno però esplicitate due condizioni, che riguardano tanto la nostra ricerca applicata quanto più in generale l'utilizzo della griglia multidimensionale per l'operazionalizzazione del concetto di depoliticizzazione: 1. non tutti i casi analizzati presenteranno aspetti riconducibili a ognuna delle tre dimensioni (possiamo pertanto pensare a una struttura a geometria variabile); 2. il posizionamento di un caso sulla mappa multidimensionale può variare per ciascuna dimensione, ovvero le sotto-dimensioni sono tra loro in un rapporto complesso e non lineare. Quest'ultima condizione pare di particolare rilievo per affrontare le apparenti aporie dei casi empirici di depoliticizzazione. Utilizzando un esempio tratto dalla letteratura, alcuni processi partecipativi di stampo deliberativo – che consentono ai cittadini di discutere e indirizzare le politiche pubbliche – potrebbero prestarsi ad ambiguità interpretative, possedendo caratteristiche tanto depoliticizzanti (*arena-shifting* verso spazi parapubblici) quanto ri-politicizzanti (confronto

⁵ Si tratta di un tema che potrebbe costituire un punto rilevante di una futura agenda di ricerca sulle trasformazioni del welfare italiano, un compito che speriamo successivi studi possano intraprendere servendosi delle riflessioni sviluppate in questo capitolo.

argomentato tra posizioni conflittuali) (Bobbio 2017). Nella nostra proposta, un oggetto di questo tipo si inquadreerebbe in una dinamica di depoliticizzazione *governmental*, mentre presenterebbe una potenziale politicizzazione della dimensione *discursive*.

8.3. Il Secondo Welfare: alla ricerca di una definizione

Per entrare nel merito della categoria analitica del SW, è utile considerare una puntuale definizione data nel *Terzo Rapporto sul Secondo Welfare in Italia*, la serie di pubblicazioni che dettaglia i risultati del gruppo di ricerca di *Percorsi*⁶. Il SW è descritto come

«un insieme di programmi di protezione e investimento sociali a finanziamento prevalentemente non pubblico fornito da un'ampia gamma di attori privati, operanti prevalentemente in reti contraddistinte da un forte ancoraggio territoriale, [...] attori sia profit che no profit – come aziende, assicurazioni, sindacati, associazioni datoriali, enti bilaterali, fondi integrativi, fondazioni, associazioni di volontariato, mutue, enti religiosi, cooperative e imprese sociali – che a diverso titolo sono in grado di offrire un ampio ventaglio di programmi e interventi sociali per affrontare i rischi e i bisogni dei cittadini» (Maino 2017: 32).

L'estensione concettuale di questa definizione permette di apprezzare come il SW sia un campo di indagine altamente variegato. Una categoria definitoria di tale portata rischia di avere solo una debole capacità descrittiva (Saraceno 2014), giustapponendo processi e attori apparentemente eterogenei in virtù di una comune alterità al "primo" welfare. Inoltre, se non adeguatamente specificato, il concetto sarebbe solo scarsamente operabilizzabile nella ricerca applicata. Pensiamo sia dunque utile fare riferimento a categorie descrittive più puntuali, capaci di cogliere: 1. la costituzione di modelli innovativi di *decision-*

⁶ Il gruppo di ricerca *Percorsi di secondo welfare* si segnala tanto per il rigore scientifico quanto per l'ampiezza della ricerca empirica con cui esso affronta il compito di sistematizzare i cambiamenti del welfare italiano. D'altro canto, è estremamente interessante rilevare come esso rappresenti una sorta di *think-tank*, sostenuto nella produzione di conoscenze specialistiche dai contributi di alcuni tra i più rilevanti attori del SW: le Fondazioni di Origine Bancaria (per es. Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariplo), le associazioni datoriali e i sindacati (per es. *INAPA-Confartigianato Persone*, *Cisl Lombardia*) e le imprese che producono servizi o attuano misure di welfare aziendale (per es. Edenred, Luxottica).

making, 2. le interazioni inedite tra attori pubblici, privato sociale⁷ e *for-profit*, e 3. la trasformazione del discorso sull'opportunità e l'utilità degli interventi di welfare.

È necessario precisare che alcuni rilevanti attori e processi che costituiscono il variegato settore del SW sono stati posti ai margini della trattazione, una limitazione della completezza descrittiva che si è resa necessaria a fronte della grande complessità del campo di indagine. Come ulteriore limitazione, la nostra analisi non intende ricostruire l'evoluzione del sistema di welfare italiano, tema molto dibattuto nella letteratura (si vedano, tra gli altri, Ascoli *et al.* 2015; Gori *et al.* 2014), ma più semplicemente individuare alcune direttrici di sviluppo che possono essere utili per meglio contestualizzare la nozione di SW.

Il filone di letteratura che qui seguiremo legge il processo di trasformazione del sistema di welfare nazionale alla luce di un riposizionamento scalare (*rescaling*) centripeto delle competenze decisionali, a cui si è accompagnata la sempre maggiore inclusione di attori non pubblici nelle politiche sociali (Caselli 2016). Già nel corso degli anni '90, le politiche di welfare sono state oggetto di un processo di territorializzazione (Ferrera 2016), cioè di trasferimento di potere e competenze dalla scala nazionale a quella locale. Questo spostamento di scala rispondeva all'esigenza di semplificazione burocratica della pubblica amministrazione, obiettivo che ha guidato una stagione di riforme nel segno del decentramento amministrativo⁸. Contestualmente, si faceva più prominente il tentativo di orientare l'azione pubblica ai bisogni sociali territoriali, riorganizzando le risorse a disposizione secondo criteri di efficienza e di efficacia (Andreotti, Mingione 2016; Barberis 2010; Kazepov, Barberis 2013).

Cominciava dunque a configurarsi un sistema di welfare basato su strutture regolative a scala regionale e locale, conformi al principio di sussidiarietà verticale – recepito dalla riforma Costituzionale del 2001

⁷ Il concetto, avanzato già nei tardi anni '70 da P. Donati e da allora entrato nell'uso comune, identifica quella parte della sfera pubblica che agisce in relativa autonomia tanto dal mercato quanto dalle istituzioni statuali. In esso trovano espressione le forme organizzate della società civile (riconducibili per esempio all'associazionismo e al cooperativismo) che producono e scambiano beni (relazionali) in conformità a un principio solidaristico piuttosto che all'interesse economico. Il concetto si distingue da quelli relativi a espressioni immediate della socialità (le reti familiari, le relazioni di prossimità territoriale etc.), ed è parzialmente sovrapponibile con quello di terzo settore (Donati 2011; Donati, Archer 2015).

⁸ L. 59/1997, L. 127/1997, L. 191/1998, L. 50/1999.

– secondo cui le competenze amministrative devono essere assegnate alle istituzioni più prossime ai cittadini, mentre i livelli istituzionali più alti intervengono su materie che gli enti locali non sono in grado di gestire in via esclusiva.

Il processo di *rescaling* seguito al decentramento amministrativo ha contribuito a configurare uno spazio di governance multilivello tra stato, regioni ed enti locali per la gestione delle risorse e l'attivazione di programmi di *policy*. Alla devoluzione di competenze decisionali e responsabilità ai governi locali si è accompagnata, d'altro canto, l'inclusione nell'arena decisionale di attori appartenenti al privato sociale, nella prospettiva di dare piena applicazione al principio di sussidiarietà orizzontale. Quest'ultimo, codificato costituzionalmente nell'ambito della stessa riforma del 2001, favorisce l'iniziativa dei cittadini, e delle forme associative a cui essi danno vita, nella realizzazione di attività di interesse generale come, ad esempio, la presa in carico autonoma di bisogni collettivi.

L'utilizzo di strumenti di co-programmazione, che prevedono l'apertura di tavoli di discussione e la stipulazione di protocolli di intesa tra attori istituzionali e organizzazioni della società civile, hanno favorito l'ingresso nei processi di *decision-making* di attori dotati, a vario titolo, di un interesse (*stakeholders*) nella progettazione di politiche sociali. Gli enti del terzo settore, per la loro funzione storica di presa in carico di fragilità sociali a integrazione delle politiche pubbliche, hanno acquisito un ruolo sempre più prominente nei processi decisionali locali. Questo modello di governance degli interventi sociali ha il suo principio ordinatore nella diffusione orizzontale dell'autorità decisionale per facilitare la compartecipazione riflessiva delle comunità locali al processo di scoperta e soluzione dei problemi di rilevanza collettiva.

L'inclusione di attori non istituzionali, dotati a vario titolo di un interesse nel campo delle politiche sociali, nei processi decisionali (*stakeholder engagement*) è la prima traiettoria che esploreremo per cogliere i confini del passaggio, incerto nei suoi esiti, dal "primo" al "secondo" welfare.

Se nella co-progettazione sperimentata nel recente passato – si veda l'esempio dei *Piani di Zona* (legge quadro n. 328/2000), finalizzati a coordinare l'offerta territoriale di servizi sociali, di larga e ormai duratura adozione – le funzioni di promozione delle dinamiche di *stakeholder engagement* e di indirizzo delle politiche sociali continuavano a essere esercitate dall'amministrazione locale, nel modello emergente esse

possono essere ripartite tra gli attori – pubblici, di privato sociale e di mercato – che danno vita a una governance a rete (network governance), ossia multiattore (*multi-stakeholder*).

Le reti di governance locali appaiono come un insieme variegato, e sembra ancora prematuro identificare un modello settoriale tipico; esse sono però accomunate da un tendenziale riposizionamento delle istituzioni pubbliche, che passano da avere un ruolo relativamente apicale (di direzione) a un rapporto sempre più paritetico con i co-decisori (di mediazione). Per avere un quadro delle esperienze di network governance è utile considerare il caso dell'emergente settore del welfare integrativo offerto dalle aziende ai lavoratori, e delle diverse modalità con cui esso è programmato e diffuso a livello territoriale. Il termine welfare aziendale (Mallone 2015) designa quell'insieme di servizi alla persona – si pensi alla conciliazione vita-lavoro (*life-work balance*) – e di schemi integrativi pensionistici o sanitari riconosciuti contrattualmente ai lavoratori.

In una prima forma⁹, il welfare aziendale è programmato attraverso accordi tra parti sociali, e non si iscrive in un sistema di network governance delle politiche sociali. Esso rappresenta il risultato di una decisione di liberalità dell'azienda (unilaterale) o il risultato della contrattazione (bilaterale), che può avvenire fra rappresentanze sindacali e specifiche aziende (contrattazione di secondo livello aziendale o territoriale) o, in misura crescente, nel quadro di contratti collettivi nazionali. In ciascuna di queste ipotesi, gli schemi di welfare aziendale sono indirettamente sostenuti dalla spesa pubblica, attraverso benefici fiscali che corrispondono a un mancato gettito per le casse dello stato (*tax expenditures*).

In questa modalità di programmazione, il welfare aziendale fa capo a processi decisionali decentrati che riguardano in via quasi esclusiva le rappresentanze sindacali e le aziende¹⁰. Un caso di reti complesse, che integrano attori pubblici e privati nella governance del welfare aziendale, è quello delle Reti Territoriali di Conciliazione (RTC) della Regione Lombardia (Gobbo, Maino 2015; Madama, Maino 2013).

⁹ Cfr. il caso Luxottica, <http://www.luxottica.com/it/chi-siamo/innovazione?p=innovazione/welfare>.

¹⁰ Questa modalità decisionale si complica considerevolmente nel caso dei fondi e servizi integrativi offerti dagli enti bilaterali, costituiti da sindacati, associazioni datoriali ed enti mutualistici settoriali, come le casse di categoria, che insistono su di un determinato territorio (Razzetti 2015).

Si tratta di un esempio di governance multiattore di stabile adozione (sperimentato sin dal 2010), finalizzato a definire e favorire la realizzazione di programmi di *life-work balance*. Mettendo da parte il contenuto dei progetti – che varia in maniera considerevole nelle molte declinazioni locali del programma – è utile soffermarsi sulla struttura decisionale che la Regione ha istituito¹¹.

Le RTC mostrano caratteristiche di governance tanto multilivello quanto multiattore. La Regione Lombardia – che stanZIA un budget dedicato all’iniziativa – delega capacità di progettazione alle RTC e alle loro subunità, le alleanze locali, ma mantiene la funzione di supervisione dei progetti attraverso una “cabina di regia” composta da rappresentanti delle Direzioni Regionali con deleghe al welfare. Gli enti capofila (le aziende sanitarie del territorio) delle RTC assicurano il coordinamento con i livelli superiori e inferiori della rete, in particolare trasferendo le risorse regionali ai progetti delle alleanze locali¹².

Le funzioni di costruzione degli obiettivi strategici – attraverso la stesura del piano di azione territoriale – la valutazione dei progetti pervenuti e il monitoraggio della loro implementazione sono attribuite a un organo di ogni RTC (il comitato tecnico di programmazione, valutazione e monitoraggio) la cui composizione è aperta, prevedendo la partecipazione degli aderenti in chiave di co-decisione multiattore. Nel caso della città metropolitana di Milano, per esempio, il comitato tecnico è composto da enti pubblici (Asl, amministrazione comunale, provinciale, università), enti parapubblici (camera di commercio), associazioni sindacali e datoriali, forum del terzo settore ed esperti di welfare¹³.

Le alleanze locali, che hanno il compito di progettare le misure da attuare nel loro territorio di competenza, realizzano più compiutamente la forma *multi-stakeholder*, avendo una composizione mista: soggetti pubblici (ad esempio istituti scolastici, enti per la formazione), del privato sociale (ad esempio cooperative, enti religiosi) e di mercato (ad esempio PMI, consorzi di aziende). L’attenzione è però specialmente rivolta all’in-

¹¹ <https://www.ats-milano.it/portale/Famiglia/Conciliazione-famiglia-lavoro/Conciliazione-2017-2018/Rete-Territoriale>.

¹² <https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/5e6fbd24-0c52-4cf4-a369-ef9d52b5384a/DGR+1017+del+17+dicembre+2018+-+proroga+programmazione+2017-2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-5e6fbd24-0c52-4cf4-a369-ef9d52b5384a-mCwHSjK>

¹³ https://www.ats-milano.it/Portale/Portals/0/AtsMilano_Documenti/PTC%20aggiornato%2021.05.2019_b8179233-496e-4ac3-b930-9b93e4a1a076.pdf

clusione di attori del mondo dell'imprenditoria¹⁴, che sono considerati strategici sia per quel che riguarda l'attuazione di misure di conciliazione sia per l'investimento di risorse proprie nei progetti, assicurandone la continuità nel tempo. Le alleanze scelgono un ente pubblico capofila tra gli aderenti, che è incaricato di coordinare i rapporti inter-istituzionali. La capacità di co-generare delle decisioni esecutive sui programmi di *policy*, e di influenzare la distribuzione delle risorse pubbliche, rende il modello delle RTC particolarmente rappresentativo della linea di sviluppo della governance del (secondo) welfare. Le reti, qualificate come locali, territoriali, o di comunità, si profilano dunque come una nuova arena decisionale, che si inserisce nella governance multilivello del welfare pubblico attraverso la costruzione di spazi decisionali orizzontali, dove la programmazione e progettazione degli interventi sociali possono avvenire secondo criteri «di negoziazione e compartecipazione piuttosto che di imposizione burocratica» (Maino 2013: 34).

Non è soltanto la capacità decisionale a subire un progressivo trasferimento dalle istituzioni a nuovi attori. Anche la responsabilità per l'erogazione e gestione operativa delle politiche sociali è interessata da una simile traiettoria evolutiva. Si tratta del secondo carattere distintivo del *welfare mix* – ossia l'esito del processo di trasformazione del welfare italiano iniziato negli anni '90 – nel segno della compenetrazione funzionale tra enti pubblici e terzo settore.

La compartecipazione fra pubblico e privato (sociale) alla gestione dei servizi è motivata, in primo luogo, dall'esigenza di approntare strumenti meno standardizzati per rispondere a bisogni sociali sempre più diversificati, che la società civile organizzata può scoprire riflessivamente e portare nel dibattito pubblico (*advocacy*). D'altro canto, la mobilitazione delle comunità, più o meno formalmente organizzate, e degli attori di mercato per l'erogazione di servizi alla persona è legata alla necessità di supplire alle carenze dell'offerta degli enti pubblici territoriali.

Si può qui certamente ravvisare un altro portato della territorializzazione delle politiche sociali che, incrementando le dirette competenze amministrative e gestionali di regioni ed enti locali, ha anche determinato una sostanziale redistribuzione degli oneri di realizzazione verso i livelli subnazionali e le loro (spesso limitate) risorse. Il quadro

¹⁴ <http://www.lombardiasociale.it/2015/05/15/le-sfide-dei-territori-a-confronto-con-la-conciliazione/>

che ne è emerso è quello di una straordinaria diversificazione dei livelli di spesa tra le regioni, e anche tra comuni nella stessa regione, che si riflette nell'ineguale livello dell'assistenza offerta. Il contributo delle organizzazioni del terzo settore nella supplenza degli attori pubblici si è reso necessario in questo contesto di risposta pubblica frammentaria e depotenziata, e ha trovato varia realizzazione attraverso l'associazionismo caritatevole, il cooperativismo e il no profit (Anconelli *et al.* 2018; Villa 2011).

Le esigenze di efficientamento amministrativo e di contenimento della spesa pubblica, tanto più pressanti a livello locale, hanno reso il ruolo suppletivo del privato sociale e del terzo settore sempre meno occasionale e spontaneo e sempre più strutturato all'interno di rapporti di affidamento esterno dei servizi, tramite gare d'appalto. L'esternalizzazione (*outsourcing*) dell'erogazione di servizi agli attori del terzo settore ha assunto una centralità sempre maggiore come modello gestionale delle politiche sociali (Mori 2015).

Se fino a dieci anni fa questo sistema di compartecipazione ha interessato prevalentemente attori pubblici e del privato sociale, la novità della fase attuale è la crescente importanza assunta da attori economici in senso stretto non solo nel *decision-making* ma anche nell'attuazione delle politiche sociali. Non è semplice dare una spiegazione conclusiva del perché attori *for-profit* estendano la loro azione al campo del welfare, a fronte di una diffusione ancora frammentaria dei meccanismi di mercato¹⁵ che, assicurando adeguati ritorni sugli investimenti, permetterebbero di individuare la principale ragione causale nell'interesse economico (*profit motive*) (Germak, Robison 2014).

Il nuovo attivismo dei privati nella gestione delle misure di protezione sociale ha un duplice significato. Da un lato, si va formando quello che può essere definito un vero e proprio "ecosistema imprenditoriale" dei servizi alla persona, che ha ripercussioni dirette sulle strategie messe in campo dalle imprese del terzo settore per garantire la propria sostenibilità economica, orientandole verso la diversificazione delle fonti di ricavo integrative del finanziamento pubblico. Questo proces-

¹⁵ Basti pensare alla costruzione ancora sperimentale di quasi-mercati per i servizi di assistenza socio-sanitaria. Il modello di un'offerta plurale di servizi, sostenuta dalla spesa pubblica tramite voucher, e/o dalla compartecipazione dei beneficiari ai costi, e organizzato secondo un principio di competitività fra gli erogatori (pubblici e privati) è stato applicato in alcuni contesti regionali, come ad esempio nella Regione Lombardia (Pozzoli 2018).

so di imprenditorializzazione comporta un crescente isomorfismo del terzo settore e dei modelli di mercato, dai quali il primo mutua logiche d'impresa, modalità operative e forme contrattuali (Busso 2018).

Dall'altro, si va modificando il rapporto di collaborazione tra enti locali e attori privati nel management del welfare, nel segno di una *partnership* che tende a consociarli in iniziative imprenditoriali dotate di finalità sociali. Gli attori *for-profit* divengono sempre più centrali nella co-gestione dei servizi, perché possiedono tanto le risorse per finanziare progetti sociali, supplendo alle limitazioni dei bilanci pubblici, quanto le competenze (*expertise*) necessarie a definire modalità di erogazione dei servizi che ne garantiscano la sostenibilità economica nel tempo.

Un caso interessante per mettere in luce le dinamiche di *partnership* è quello dell'edilizia sociale (*social housing*) (Lodi Rizzini 2013), in cui attori pubblici, privati e di terzo settore coordinano le proprie funzioni per la realizzazione di interventi di supporto all'abitare. L'estensione del disagio abitativo a fasce di popolazione precedentemente servite dal mercato ha dato impulso a sperimentazioni di edilizia sociale pubblico-privata che si affiancano alla tradizionale, e fortemente ridimensionata nel recente passato, edilizia residenziale pubblica (ERP). Oltre a offrire una soluzione abitativa a tariffe agevolate, i progetti di *housing* sociale mirano a sostenere la coesione sociale e la presa in carico multidimensionale dei residenti attraverso i servizi di assistenza e promozione sociale presenti negli spazi residenziali, gestiti dai *partners* del terzo settore.

I modelli di *partnership*, che pur variano da progetto a progetto, sono contraddistinti dalla formazione di canali di cofinanziamento pubblico-privato, attraverso la costituzione di fondi immobiliari partecipati da enti pubblici (ad esempio il Comune, la Regione, la Cassa Depositi e Prestiti¹⁶), da investitori del terzo settore (ad esempio le Fondazioni di Origine Bancaria, i consorzi cooperativi) e dai privati *for-profit* (ad esempio il sistema bancario, le associazioni temporanee di imprese costruttrici)¹⁷. Questo circuito di edilizia sociale pubblico-privata si distingue dalla tradizionale edilizia pubblica per il tipo di be-

¹⁶ Attraverso il Fondo Investimenti per l'Abitare, costituito nel 2009 nell'ambito della strategia nazionale per il supporto dell'edilizia sociale a integrazione delle politiche abitative pubbliche.

¹⁷ Si veda il caso di Parma, <http://www.secondowelfare.it/enti-locali/parma-social-house.html>.

neficiari cui si rivolge: non gli individui o i nuclei familiari che possiedono i requisiti per essere ammessi all'ERP, ma piuttosto quelle fasce di popolazione che, pur non qualificandosi alla prova dei mezzi (*means test*) ISEE per i programmi di edilizia pubblica, incontrano difficoltà nell'accesso alla casa a prezzi di mercato. Proprio in virtù di questo allargamento della platea di destinatari, i progetti di *social housing* presentano di norma diversi livelli di offerta – in un mix di affitti a canone agevolato, affitti sociali con previsione di vendita e cessioni a prezzi convenzionati – con tariffe che riflettono le preferenze delle differenti categorie di consumatori. La struttura mista delle tariffe assicura la sostenibilità economica, rendendo i progetti di edilizia sociale pubblico-privata interventi capaci di generare un ritorno sull'investimento, che accresce la dotazione del fondo immobiliare e può essere impiegato per future opere residenziali o ripartito tra gli investitori. Il caso del *social housing* mostra dunque come il SW introduca nuove modalità di gestione degli interventi sociali, attraendo investimenti privati in quello che precedentemente, quando era erogato solo dallo stato, si caratterizzava come un servizio di assistenza a fondo perduto.

I modelli di governance e *partnership* appena descritti non possono che implicare, al livello discorsivo, una profonda trasformazione del modo di concepire e giustificare il sistema di welfare e i suoi obiettivi. Questa riconcettualizzazione sembra guidata dalla necessità di conciliare crescita economica e inclusione sociale, andando oltre la sola prospettiva redistributiva e protettiva delle misure di welfare (Rago, Venturi 2016)¹⁸.

Il processo di ridefinizione concettuale degli istituti del welfare ha una genesi storica lontana, che non possiamo approfondire in questa sede. È sufficiente richiamare il passaggio, iniziato negli anni '90, che precede l'attuale fase e che trova nel *Social Investment* (SI) la massima formalizzazione teorica.

Nel paradigma SI (Hemerijck 2018) l'attivazione dei beneficiari viene messa al centro delle politiche sociali, al fine di trasformare gli interventi di welfare – in particolare il sostegno al reddito – da misure nazionali che si attivano al sopraggiungere della condizione di bisogno (si pensi ai sussidi di disoccupazione o agli ammortizzatori sociali) a

¹⁸ Si veda anche, come esempio di contributo che porta nel dibattito non accademico simili elementi discorsivi, <http://www.vita.it/it/article/2016/03/31/un-new-deal-per-il-welfare/138856/>

interventi preventivi diversificati su scala locale (come ad esempio la formazione continua), orientati all'occupabilità dei destinatari: un investimento nel loro capitale umano. L'acquisizione delle competenze richieste dal mercato del lavoro e l'introduzione di condizionalità che vincolano alla ricerca attiva di un impiego (*workfare*) (Colasanto, Lodigiani 2008; Colombo 2015) dovrebbero assicurare la temporaneità della presa in carico pubblica e, al contempo, prevenire il riprodursi di condizioni di fragilità ed esclusione sociale. Si potrebbe parlare di una prima forma, ancorché parziale, di subordinazione della desiderabilità delle misure di protezione sociale alla loro capacità di rendersi economicamente sostenibili nel medio-periodo.

L'acuirsi della crisi fiscale dello Stato italiano, che nel 2011 raggiungeva il suo apice, ha certamente contribuito a rinnovare l'attenzione sulla sostenibilità finanziaria dei servizi di welfare tradizionale, dando nuovo impulso a discorsi sulla necessaria svolta da imprimere agli strumenti di protezione sociale. In questa fase storica comincia a emergere l'idea che la sostenibilità delle misure di welfare debba essere garantita dalla loro capacità di generare ricavi autonomi, alleggerendo la fiscalità generale di un considerevole costo¹⁹.

Questa trasformazione costituisce la terza traiettoria che delimita il campo del SW. Se il quadro teorico del SW condivide certamente molti tratti del paradigma SI, come l'attenzione posta alla promozione sociale e all'attivazione dei beneficiari, il riferimento concettuale che meglio coglie il passaggio alla messa a valore del welfare – e d'altronde

¹⁹ Questo passaggio è particolarmente chiaro nel discorso sul welfare generativo (ossia la conversione delle misure di protezione sociale da trasferimenti economici a "salario sociale", la cui percezione vincola in qualche misura a prestare lavoro per progetti con finalità sociali): «[L]a sostenibilità del nostro sistema di protezione sociale è stata fino ad ora affidata alla raccolta fondi basata sulla solidarietà fiscale [...]. La logica è riduttiva in quanto fondamentalmente amministrativa: "raccolgere e redistribuire" [...] un capitale gestito a costo e non a investimento [una logica che] non fa fruttare le risorse, non cerca il loro rendimento, non valorizza le capacità, non incentiva le trasformazioni necessarie per rigenerarle. [L]a sfida [è] rigenerare, far rendere, responsabilizzare quanti hanno interesse a moltiplicare le risorse [...]. Da dove partire: dal lavoro a rendimento sociale. Si tratta di lavoro in senso ampio del termine, finalizzato a produrre capitale sociale. [...] Possono farlo [...] tutti gli aiutati, trasformando gli ammortizzatori sociali, i sussidi, i trasferimenti monetari in altrettanto lavoro a rendimento sociale. Non si tratta di chiedere lavoro socialmente utile (già sperimentato e non senza distorsioni) o volontariato ma di trasformare i valori degli aiuti a disposizione, destinandoli a totale dividendo sociale. È già remunerato dagli aiuti ricevuti. Proprio per questo può diventare generativo di ulteriore aiuto, grazie al valore economico e relazionale che produce e mette a disposizione» (Fondazione Zancan 2013: 3-4).

quello maggiormente adottato dalle autrici e autori di *Percorsi* – è piuttosto l'innovazione sociale²⁰. La categoria di innovazione sociale indica una modificazione sia dei “fini” che dei “mezzi” degli interventi sociali. L'obiettivo perseguito è la risposta ai bisogni sociali non soddisfatti dall'offerta pubblica, attuando strategie che incentivano gli individui e le comunità locali a reagire ai problemi a cui sono soggetti attraverso l'attivazione delle loro competenze e risorse (*empowerment*), e la loro capacità di adattamento a *shocks* esogeni (resilienza)²¹.

Il mezzo individuato è il coordinamento di risorse di attori privati e pubblici, nella prospettiva di un superamento dei loro tradizionali confini d'azione che permetta la creazione di «valore aggiunto per la società nel suo complesso» (Maino 2017: 22). La vasta, e ambigua, estensione semantica del termine innovazione sociale permette quindi di includere tanto le misure finalizzate al rafforzamento degli individui e delle comunità, in cui è preminente una visione di solidarietà e coesione sociale di lungo periodo, quanto gli investimenti nella produzione di servizi che, attraverso meccanismi di mercato, possono generare un ritorno per l'investitore (Bertotti, Bifulco 2018).

L'innovazione sociale sembra veicolare, al di sotto dell'attenzione per l'attivazione delle risorse di un territorio, una traiettoria di sviluppo delle politiche sociali che le rende sempre più dipendenti dalle (inequali) risorse sociali ed economiche locali. Resta da vedere se l'innovazione sociale si configurerà maggiormente come «uno strumento strategico per uscire da sistemi di protezione sociale rigidi, bloccati da problemi di sostenibilità finanziaria» (Maino 2015: 31) o come un incentivo alla competizione tra territori per attrarre finanziamenti privati²². In ogni caso, l'emergente paradigma dell'innovazione sociale, assunto come riferimento normativo e cognitivo dai promotori dei programmi di SW, assegna un ruolo inedito agli attori privati e del no profit: non più di semplici contributori di risorse proprie ai programmi sociali, ma di veri e propri “inventori” di corsi

²⁰ Il concetto di innovazione sociale, molto presente nel dibattito internazionale (si vedano, tra gli altri, Phillips *et al.* 2015; Voorberg, Bekkers e Tummers 2015), è stato recepito dalle strategie europee in tema di welfare, https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/social_en.

²¹ Sull'intreccio fra resilienza e depoliticizzazione cfr. E. d'Albergo, Capitolo 3 in questo volume.

²² In questo ultimo caso, il discorso sull'innovazione sociale potrebbe ben integrare, sul versante teoretico, il dibattito sull'autonomia fiscale delle amministrazioni decentrate, che è stato fortemente rivitalizzato dalle trattative correnti per l'autonomia speciale di Regione Lombardia, Regione Veneto e Regione Emilia-Romagna.

d'azione desiderabili, in virtù delle competenze accumulate tanto nella promozione di iniziative sociali quanto nel gioco del mercato.

Le Fondazioni di Origine Bancaria (FOB) sono attori esemplari in questo senso, oltre che centrali nella realtà italiana di terzo settore (Cavaletto 2015). Nate a seguito della riforma delle casse di risparmio promossa dal governo Amato (L. 218/1990), le FOB hanno ereditato da queste ultime l'obiettivo della promozione sociale, realizzato attraverso donazioni a progetti di pubblica utilità.

Le FOB hanno un carattere ibrido, svolgendo da un lato attività di investimento finanziario, finalizzate all'accrescimento del patrimonio, e dall'altro destinando, per vincolo statutario, parte delle loro risorse all'attività filantropica²³.

Le risorse economiche, le esperienze accumulate nella trentennale azione di sostegno al terzo settore, e le competenze interne – dovute alla loro *expertise* nel comparto finanziario – danno alle FOB una distinta capacità progettuale rispetto ai corsi d'azione che le politiche sociali di un territorio potranno seguire. Esse hanno «la possibilità di offrire “azioni dimostrative” rivolte a coloro i quali dispongono delle

²³ Con più di 40 miliardi di euro di patrimonio investito, ed erogazioni a scopi istituzionali che si avvicinavano a 1 miliardo di euro nel 2017, le FOB sono tra i più significativi attori del terzo settore italiano. La grande varietà di aree di intervento (Tabella 8.1) e la derivazione delle FOB dal sistema finanziario le rende, d'altronde, un attore competitivo nel processo di sviluppo della finanza sociale in Italia.

Tab. 8.1. Attività istituzionale FOB 2017, per area di intervento.

	Valore erogazioni*	% sul totale
Volontariato, filantropia e beneficenza	303,4	30,8%
Arte, attività e beni culturali	236,9	24,1%
Ricerca scientifica e tecnologica	117,8	12,0%
Educazione, istruzione e formazione	77,8	7,9%
Sviluppo locale ed edilizia popolare locale	67,8	6,9%
Salute pubblica medicina preventiva e riabilitativa	45,5	4,6%
Assistenza agli anziani	41,9	4,3%
Crescita e formazione giovanile	39,2	4,0%
Protezione e qualità ambientale	17,8	1,8%
Famiglia e valori connessi	11,4	1,2%
Attività sportiva	10,3	1,0%
Altre attività (Protezione civile; Diritti civili; etc.)	14,8	1,4%
Totale	984,6	

*in milioni di euro

forze necessarie ad affrontare i bisogni su scala più ampia: come [...] le pubbliche amministrazioni» (Bandera 2013: 130).

Per determinare come allocare le risorse destinate ai progetti sociali, le FOB hanno sviluppato un sistema di selezione degli interventi a più livelli, che si articola in varie fasi dell'*iter* che dal bando arriva all'erogazione. Diverse dimensioni di valutazione sono prese in considerazione, come ad esempio la fattibilità e sostenibilità nel tempo dei progetti, l'adeguatezza al tipo di bisogno sociale identificato, la capacità di costruire relazioni territoriali²⁴. Le FOB più innovative vanno affiancando ai criteri di selezioni *ex ante* degli strumenti quantitativi di valutazione dell'impatto *ex post*²⁵, replicando una tendenza generale osservabile nei processi di *policy-making*.

Il caso delle FOB pare un esempio calzante di quale possa essere il contributo di attori privati nella sperimentazione, validazione e diffusione di nuove misure di welfare (Arrigoni 2018). L'abilità di legittimare determinate traiettorie di intervento, facendo leva sul duplice registro delle risorse tecniche ed economiche e sulla lunga consuetudine con il mondo del no profit, pare essere un tratto caratteristico delle FOB, che ne sottolinea la posizione strategica nel SW. La modalità di intervento delle FOB, come d'altronde delle loro emanazioni locali, le Fondazioni di Comunità, è quello della "infrastrutturazione sociale": la promozione del «coinvolgimento di attori che operano in un determinato territorio [...] che decidono di mettere le proprie competenze a disposizione della comunità per favorire la creazione di sinergie che inneschino processi di sviluppo» (Bandera 2017: 227). L'obiettivo è quello di costituire dei meccanismi virtuosi attraverso cui il finanziamento di progetti di promozione sociale e valorizzazione territoriale possano produrre ritorni da reinvestire nelle comunità locali. Lo spazio locale sembra sempre più costituirsi come un elemento duttile, in cui gli attori non istituzionali possono strutturare corsi d'azione che sostengono la messa a valore di alcuni servizi di welfare.

8.4. Il Secondo Welfare e i processi di depoliticizzazione

L'esplorazione del SW sin qui condotta ha solo implicitamente tenuto conto della costruzione interpretativa offerta nella prima sezione

²⁴ Si veda, ad esempio, il caso di Fondazione con il Sud: <https://www.bilancioidimissione.it/2017/parte-seconda/il-modello-operativo-e-valutativo/>.

²⁵ Si veda, ad esempio, il caso di Fondazione Cariplo: <http://www.fondazionecariplo.it/it/strategia/valutazione/index.html>.

di questo capitolo. Come leggere dunque le traiettorie sottostanti il SW nei termini di un processo di depoliticizzazione che si articola su più dimensioni? Risponderemo a questa domanda applicando la nostra griglia interpretativa al caso delle politiche sociali (Tavola 8.1).

In primo luogo, abbiamo isolato una traiettoria di sviluppo che ha visto la progressiva inclusione di attori non istituzionali nei processi decisionali riguardo le politiche sociali. La prosecuzione e il rafforzamento di questa dinamica storica è parso un elemento comune a molte delle esperienze di SW, che fanno della ripartizione orizzontale delle competenze decisionali un carattere fondativo della nuova governance dei servizi di welfare. Abbiamo visto come questa prima categoria descrittiva corrispondesse alla network governance (Davies 2012), o *multi-stakeholder*. Possiamo identificare due caratteristiche salienti di questo emergente modello di governance: 1. il consolidamento della tendenza alla proliferazione di reti di decisione, che garantiscono una «redistribuzione del potere tra gli attori in gioco nell'arena del welfare per il conseguimento di una forma più matura di sussidiarietà» (Maino 2015: 29-30) e 2. l'inclusione selettiva degli *stakeholders* (Colombo, Gargiulo 2013), che riguarda sempre meno i cittadini – come accadeva nel contesto dei processi di partecipazione deliberativa²⁶ – e sempre più attori dotati di interessi specifici e risorse per perseguirli, capaci perciò «di elaborare risposte appropriate ed economicamente sostenibili ai differenti bisogni, [...] producendo valore per la società» (Maino 2013: 26).

Nei termini della depoliticizzazione *governmental* degli interventi di welfare, la stabile partecipazione degli enti del terzo settore alla programmazione, tipica già del *welfare mix*, comporta un primo spostamento delle competenze decisionali verso attori non istituzionali. La co-programmazione e co-progettazione si configurano, secondo il nostro quadro interpretativo, come una sotto-dimensione (a.2) della depoliticizzazione *governmental*. Essa si realizza prevalentemente attraverso l'ingresso di istanze e priorità provenienti da *stakeholders* non istituzionali in arene decisionali esistenti, piuttosto che attraverso la costituzione di enti autonomi per il governo delle decisioni.

Ciò non di meno, l'inclusione del privato (sociale) rappresenta una trasformazione delle arene decisionali, che le ridisegna come spazi di

²⁶ Ci riferiamo qui a quei *designs* partecipativi a struttura aperta e che tendono a includere il maggior numero di individui affetti da una decisione, come ad esempio il bilancio partecipativo, il *Town meeting*, il *World café*, le giurie di cittadini.

negoziiazione tra interesse pubblico, rappresentato dagli attori istituzionali, e interessi degli *stakeholders* coinvolti – che si vorrebbero immediatamente portatori di bisogni collettivi in virtù della loro funzione socio-economica.

La prevalente direzione pubblica dei processi di co-programmazione e co-progettazione è l'elemento che permette di distinguere questa prima modalità di governance *multi-stakeholder* da una seconda, dove gli attori non istituzionali acquisiscono una maggiore capacità propositiva e una più diretta influenza sui processi di selezione delle alternative di *policy*.

Tav. 8.1. Lettura multidimensionale della depoliticizzazione e politiche sociali.

a) <i>Depoliticizzazione governmental</i>		
a.1) Coordinamento amministrativo tra istituzioni più o meno decentrate.	a.2) Co-programmazione pubblico-privato (sociale) di cui istituzioni hanno coordinamento e indirizzo.	a.3) Reti di governance tra limitati <i>stakeholders</i> in cui istituzioni hanno ruolo paritario e formale.
<i>Esempi:</i>		
Governance multilivello Ministeri, Regioni e Comuni.	Piani di Zona; in parte RTC Regione Lombardia.	Alleanze locali delle RTC Regione Lombardia.
b) <i>Depoliticizzazione societal</i>		
b.1) Enti pubblici attuano gli interventi, attraverso le loro strutture amministrative.	b.2) Privato (sociale) sostituisce enti pubblici nell'attuazione degli interventi, attraverso collaborazione formale.	b.3) Privati finanziano e attuano alcuni interventi, creando <i>partnerships</i> con enti pubblici.
<i>Esempi:</i>		
Servizi comunali di assistenza sociale <i>in-house</i> .	Servizi socio-sanitari esternalizzati a terzo settore.	<i>Social housing</i> di fondi di investimento, Comuni, costruttori e terzo settore.
c) <i>Depoliticizzazione discursive</i>		
c.1) Politiche sociali risultato di dibattito tra interessi e valori contrastanti.	c.2) Politiche sociali risultato della revisione di conoscenze tecniche.	c.3) Politiche sociali dedotte da un modello (economico) convenzionale.
<i>Esempi:</i>		
Giustificazione basata su criteri di giustizia sociale o redistributivi.	Giustificazione basata su impatto, misurato da specialisti (es. Fondazioni di Origine Bancaria).	Giustificazione basata su capacità di generare ricavi oltre la spesa pubblica (es. innovazione sociale).

Possiamo quindi descrivere un'ulteriore sotto-dimensione (a.3) della depoliticizzazione dei processi decisionali relativi alle politiche sociali, caratterizzata dall'inclusione selettiva di *stakeholders* dotati di interessi specifici nella comunità locale che, grazie alle loro risorse ideative ed economiche, sono capaci di esercitare una funzione di indirizzo sui processi decisionali²⁷.

Le reti di governance acquisiscono il carattere di arene private di *decision-making*, partecipate da un numero limitato di attori (*for-profit* e del terzo settore), di cui gli enti pubblici locali mantengono una funzione di promozione formale. Le RTC della Regione Lombardia si collocano a cavallo di queste due sotto-dimensioni, presentando una struttura di governance multilivello dove la direzione pubblica dei processi decisionali – accentuata nella cabina di regia regionale – tende a diluirsi a livello locale, a vantaggio di una partecipazione paritetica alle decisioni dei membri non istituzionali delle RTC e delle loro alleanze locali.

La seconda categoria descrittiva che abbiamo identificato, quella di *partnership* (pubblico-privata), si riferisce «all'individuazione di nuovi modelli di regolazione e produzione di beni pubblici in grado di fronteggiare meglio i problemi legati all'implementazione delle politiche» (Maino 2017: 33). In questo caso, le politiche sociali sono attuate attraverso collaborazioni imprenditoriali fra istituzioni, la variegata sfera del terzo settore e attori *for-profit*. Questa nuova modalità di attuazione degli interventi sociali si innerva sulla traiettoria storica di evoluzione del welfare italiano, che ha ampiamente coinvolto il no profit nella messa in opera delle politiche sociali.

Riportando questi processi alla seconda dimensione della depoliticizzazione, cioè *societal*, è possibile notare un progressivo spostamento delle modalità di risposta ai bisogni sociali dalle politiche pubbliche agli interventi promossi dai privati. L'attribuzione di maggiore capacità d'azione al terzo settore, che sostituisce gli enti pubblici nell'erogazione di servizi alla persona, corrisponde a una sotto-dimensione (b.2) della depoliticizzazione *societal* delle politiche sociali. Il contributo del privato sociale ha sempre meno il carattere di supplenza temporanea e volontaria dell'azione pubblica, e invece si struttura nel sistema di

²⁷ Se questo processo è messo a tema a partire dalle ragioni e interessi che spingono attori privati a prendere parte, o promuovere, reti di governance, esso può essere letto come una depoliticizzazione proattiva ovvero politicizzazione delle istanze di attori privati (cfr. G. Moini, Capitolo 9 in questo volume).

welfare come una modalità di gestione efficiente delle politiche sociali. Le strutture amministrative pubbliche riducono la loro capacità di attuare direttamente (*in-house*) le politiche sociali e acquisiscono la funzione di enti appaltanti, mentre il terzo settore assume il carattere di un comparto economico autonomo, cui è possibile demandare la somministrazione di beni e servizi alla persona attraverso contratti di collaborazione formale.

La compartecipazione tra pubblico e privato nella costruzione di misure ibride, capaci di generare tanto un'utilità sociale quanto un ritorno economico per i promotori, si inquadra invece in un'altra sotto-dimensione (b.3) della depoliticizzazione *societal* delle politiche sociali.

Tanto la capacità quanto la responsabilità degli attori pubblici di agire per dare risposta ai problemi sociali vengono qui modificate. Nel loro nuovo ruolo di *partners* nei progetti a finalità sociale, gli enti pubblici devono ridefinire le modalità e lo scopo del loro agire e adeguarli al legittimo calcolo di convenienza dei *partners* privati, che ottengono così una maggiore responsabilità nel determinare quando e come gli interventi sociali sono messi in pratica.

Questa co-responsabilità (pubblico-privata) di definire le modalità di erogazione dei servizi è ben rappresentata nel caso del *social housing*. La scelta delle aree oggetto di intervento, l'assegnazione delle parcelle riservate al servizio pubblico (affitto calmierato a prezzi sociali) o all'intervento privato (tanto a carattere sociale quanto di mercato), la determinazione dei canoni massimi e dei prezzi di vendita al metro quadrato devono tenere conto delle aspettative di ricavo dei *partners* privati (proprietari dei terreni, finanziatori e realizzatori).

È infine utile considerare la dimensione discorsiva che supporta l'introduzione di misure di SW, che appare come una riflessione sulla necessità di efficientare e integrare il welfare pubblico a fronte di «bisogni e aspettative crescenti, in un contesto di finanza pubblica fortemente vincolato e di resistenze politiche (oltre che controindicazioni economiche) a un aumento della pressione fiscale» (Ferrera 2013: 8).

Le sperimentazioni di SW sono desiderabili tanto in virtù della loro capacità di affiancare le politiche pubbliche – compensando la scomparsa delle protezioni sociali *vis-à-vis* il ridimensionamento della spesa pubblica – quanto per la spinta modernizzante che esse possono imprimere al sistema di welfare. Il discorso sulla bassa sostenibilità finanziaria di servizi di welfare pubblico si articola, pertanto, con quello sulla necessaria innovazione delle misure di protezione approntate.

Se il costrutto “insostenibilità del welfare pubblico” appare immediatamente come una forma di depoliticizzazione *discursive*, perché tende a restringere l'orizzonte delle possibili soluzioni di carattere pubblico, esso è meno caratteristico delle proposte di SW in quanto tali, e sembra piuttosto essere una figura del discorso generalmente utilizzata, con funzione più o meno retorica, nelle riflessioni sul welfare italiano.

Il perimetro concettuale della “innovatività”, al contrario, è estremamente significativo per comprendere l'orizzonte di senso che accomuna le esperienze di SW. “Innovazione sociale” indica tanto un criterio di selezione dei problemi – i nuovi bisogni, che non si lasciano catturare dalle “maglie strette” del welfare tradizionale – quanto un criterio di selezione delle soluzioni, che eccedono le modalità di risposta sedimentate negli interventi pubblici. Si tratta, dunque, di un vero e proprio *frame* cognitivo che “filtra” i corsi d'azione desiderabili.

La forte sperimentalità delle esperienze di SW pone però il problema di identificare le più efficaci tra le “buone pratiche” innovative adottate nei territori, per facilitarne il trasferimento in altri spazi o livelli di intervento (*upscaling*). Qui entrano in gioco le competenze presenti nelle reti, come quelle delle FOB, che permettono di operare una selezione *ex ante* dei progetti sulla base di una valutazione tecnica multidimensionale. A questa si dovrebbero sempre più affiancare metodi di misurazione dell'impatto *ex post*. In questo primo senso, la questione del conflitto e della negoziazione politica tra interessi contrastanti viene sostituita da un discorso di carattere tecnico – corrispondente a una sotto-dimensione (c.2) della depoliticizzazione *discursive* delle politiche sociali – che tende a orientare la scelta dei corsi d'azione possibili in base alla maggiore o minore efficacia che essi dimostrano all'analisi specialistica.

In secondo luogo, il concetto di “innovazone sociale” veicola l'idea per cui la crisi dello stato sociale possa risolversi attraverso la conversione di ampie sezioni del sistema di welfare in settori produttivi, capaci di un'autonoma sostenibilità economica. Possiamo identificare un'ulteriore sotto-dimensione (c.3) della depoliticizzazione *discursive*, dove il criterio di selezione delle politiche sociali è ridotto a un'unica variabile economica, che riporta la desiderabilità degli interventi di protezione sociale alla loro produttività. Si tratta di un esempio compiuto di depoliticizzazione *discursive* “convenzionale”, il cui contenuto normativo (riguardo ciò che le politiche sociali dovrebbero essere)

si presenta come un sapere neutrale e accessibile al senso comune, che mira ad aggiornare i vecchi schemi del welfare pubblico.

8.5. Riflessioni conclusive

La lettura del SW proposta in questo capitolo non esaurisce le dimensioni d'analisi critica attraverso cui è possibile affrontare il tema della trasformazione del sistema di welfare italiano. Il concetto di finanziarizzazione, centrale per l'indagine delle nuove modalità di finanziamento del settore (Caselli, Rucco 2018), è stato qui consapevolmente trascurato, mentre abbiamo solo accennato al complesso processo di imprenditorializzazione del terzo settore (Busso, Gargiulo 2017). Queste categorie potrebbero molto utilmente integrare il taglio interpretativo adottato, assicurando la completezza dell'approccio critico al "nuovo" welfare.

Appare però possibile, a partire da questo nostro breve *excursus*, indicare l'utilità euristica del concetto di depoliticizzazione per interpretare la direzione tendenziale che il welfare state italiano ha assunto. Le esperienze di SW favoriscono il coinvolgimento di attori privati nel *decision making* (depoliticizzazione *governmental*) e operativa (depoliticizzazione *societal*), e assegnano un ruolo determinante alla loro *expertise* nel discriminare tra corsi d'azione efficaci e inefficaci (depoliticizzazione *discursive*), nel segno di una messa a valore dell'offerta di beni e servizi sociali.

È certamente vero, come ben descritto dal gruppo di ricerca di *Percorsi*, che le esperienze di SW riguardano ancora in buona parte misure accessorie, accrescitive e non sostitutive dei programmi pubblici. Ciò non di meno, il maggiore peso delle capacità ideativa, decisionale e gestionale degli attori *for-profit* – e di un terzo settore imprenditorializzato – sembra prefigurare la costituzione di un circuito di investimento e produzione privata di servizi alla persona, che si sovrappone al campo delle politiche sociali pubbliche.

Si delinea uno scenario in cui la capacità di decidere, agire e legittimare il welfare è trasferita a nuovi attori (privati), che a un criterio di giustizia distributiva sostituiscono quello di libertà imprenditoriale nel determinare dove, per chi, quando e quanto investire.

Bibliografia

- ANCONELLI, M., MICHIARA P. e SARUIS T. (2018), Un lungo travaglio istituzionale: sussidiarietà e dimensione territoriale del welfare, *Autonomie locali e servizi sociali* 41(1): 3-18.
- ANDREOTTI A. e MINGIONE E. (2016), Local welfare systems in Europe and the economic crisis, *European Urban and Regional Studies*, 23(3): 252-266.
- ARRIGONI P. (2018), Elite, in Bifulco L., Borghi V., Bricocoli M. e Mauri D. (a cura di). *Azione Pubblica. Un glossario Sui Generis*, Milano, Udine: Mimesis.
- ASCOLI U., RANCI C. e SGRITTA G.B. (a cura di) (2015). *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Bologna: Il Mulino.
- ASSOCIAZIONE DI FONDAZIONI E CASSE DI RISPARMIO (ACRI) (2018), *Ventitreesimo Rapporto sulle Fondazioni di Origine Bancaria. Anno 2017*, <https://www.acri.it/Article/PublicArticle/337/8306/ventitreesimo-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria---anno-2017>.
- BANDERA L. (2013). Le Fondazioni di Origine Bancaria: sperimentazione e sostegno alle reti, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- BANDERA L. (2017), Il ruolo delle Fondazioni di comunità per l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- BARBERIS E. (2010), Rapporti territoriali e coordinamento: una contestualizzazione della governance sociale in Italia, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1: 79-101.
- BERTOTTI T., BIFULCO L. (2018), Innovazione Sociale, in Bifulco L., Borghi V., Bricocoli M. e Mauri D. (a cura di). *Azione Pubblica. Un glossario Sui Generis*, Milano, Udine: Mimesis.
- BOBBIO L. (2017), Neither completely political nor completely unpolitical. The Third Way of Deliberative Arenas, *Partecipazione e Conflitto*, 10(2): 613-635.
- BRUNI L., ZAMAGNI S. (2015), *L'economia civile*, Bologna: Il Mulino.
- BUSO S. (2017), The de-politicization of social policy at the time of Social Investment, *Partecipazione e Conflitto*, 10(2): 421-447.
- BUSO S. (2018), Away from Politics? Trajectories of Italian Third Sector after the 2008 Crisis, *Social Sciences*, 228(7): 1-20.
- BUSO S., GARGIULO E. (2017), Una "Società Armoniosa"? Il posto del conflitto nelle pratiche e nel discorso sul Terzo Settore, *Cartografie Sociali*, 3: 137-154.
- CASELLI D. (2016), Between the invisible hand and the invisible heart. Italian welfare restructuring and the quest for a Neoliberal hegemony, *Partecipazione e Conflitto*, 9(2): 387-413.
- CASELLI D., RUCCO F. (2018), La finanziarizzazione del welfare. Social impact investing, fondazioni filantropiche e nuove frontiere di accumulazione capitalista, *Quaderni di Sociologia* 62(76): 57-80.

- CAVALETTO G. M. (2015), *Il welfare in transizione. Esperienze di innovazione attraverso le fondazioni*, Torino: G. Giappichelli.
- COLASANTO M., LODIGIANI R. (a cura di) (2008), *Welfare possibili. Tra workfare e learnfare*. Milano: Vita e Pensiero.
- COLOMBO D. (2015), Obbligo al lavoro e individualizzazione del rischio, *Governare la paura*, 1: 1-28.
- COLOMBO D., GARGIULO E. (2013), Tra partecipazione e privatizzazione: i discorsi della programmazione sociale in quattro grandi città italiane, *Sociologia e ricerca sociale*, 101: 111-132.
- DAVIES J. S. (2012), Network governance theory: a Gramscian critique, *Environment and Planning A*, 44(11): 2687- 2704.
- D'ALBERGO E., MOINI G. (2017), Depoliticizing public action by politicizing issues, practices and actors. The role of Resilience Thinking in a program of the Cariplo Foundation, *Partecipazione e Conflitto*, 10(2): 381-420.
- D'ALBERGO E., MOINI G. (2018), Depoliticizzazione, in Bifulco L., Borghi V., Bricocoli M. e Mauri D. (a cura di), *Azione Pubblica. Un glossario Sui Generis*, Milano, Udine: Mimesis.
- D'ARCANGELO L. (2015), Welfare di comunità e inclusione sociale, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 1: 25-58.
- DE LEONARDIS O. (1999). Social market, social quality, and the quality of social institutions. *European Journal of Social Quality*, 1(1/2): 32-44.
- DONATI P. (2011), *Relational Sociology. A new paradigm for the social sciences*, Londra e New York: Routledge.
- DONATI P., ARCHER M. S. (2015), *The Relational Subject*, Cambridge: Cambridge University Press.
- FERRERA M. (2013), Secondo welfare: perché? Una introduzione, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- FERRERA M. (2016), La territorializzazione del welfare: opportunità economiche e rischi politici, <https://www.centroeinaudi.it/agenda-liberale/articoli/4435-la-territorializzazione-del-welfare-opportunit%C3%A0-economiche-e-rischi-politici.html>.
- FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN. (2013), *Verso un welfare generativo, da costo ad investimento*, http://www.welfaregenerativo.it/media/uploads/WelfareGenerativo_FondazioneZancan.pdf.
- GERMAK A. J., ROBINSON J. A. (2014), Exploring the Motivation of Nascent Social Entrepreneurs, *Journal of Social Entrepreneurship*, 5(1): 5-21.
- GOBBO M., MAINO F. (2015), Reti territoriali per la conciliazione e alleanze locali in Lombardia, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- GORI C., GHETTI V., RUSMINI G. e TIDOLI R. (2014), *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, Roma: Carocci.

- HAY C. (2007), *Why We Hate Politics*, Cambridge: Polity Press.
- HEMERIJCK A. (2018), Social investment as a policy paradigm, *Journal of European Public Policy*, 25(6): 810-827.
- JESSOP B. (2014), Repoliticising depoliticisation: theoretical preliminaries on some responses to the American fiscal and Eurozone debt crises, *Policy & Politics* (42)2: 207-23.
- KAZEPOV Y., BARBERIS E. (2013), *Il welfare frammentato: le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Roma: Carocci.
- LEONARDI L. (2009), Capacitazioni, lavoro e welfare. La ricerca di nuovi equilibri tra stato e mercato: ripartire dall'Europa?, *Stato e Mercato*, 85(1): 31-61.
- LODI RIZZINI C. (2013), Il social housing e i nuovi bisogni abitativi, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- MADAMA I., MAINO F. (2013), La conciliazione famiglia-lavoro: le Reti territoriali in Lombardia, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- MAINO F. (2013), Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse, innovazione sociale, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- MAINO F. (2015), Secondo welfare e territorio: risorse, prestazioni, attori, reti, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- MAINO F. (2017), Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- MALLONE G. (2015), Il welfare aziendale in Italia: tempo di una riflessione organica, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- MORI A. (2015), Implicazioni per il lavoro e le relazioni sindacali nell'esternalizzazione di servizi pubblici in Italia: Autonomie locali e Sanità a confronto, *Autonomie locali e servizi sociali*, 38(1): 91-105.
- RAGO S., VENTURI P. (2016), Imprese Sociali e Welfare di Comunità, *AICCON Short paper*, 10: 1-12.
- RAZZETTI F. (2015), Bilateralità e welfare contrattuale: quale ruolo per i territori?, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- PHILLIPS W., LEE H., GHOBADIAN A., O'REGAN N. e JAMES P. (2015), Social innovation and social entrepreneurship: A systematic review, *Group & Organization Management*, 40(3): 428-461.

- POZZOLI F. (2018), Vouchers, budgets and the promise of personalisation. A review of the current experiences and debates in the Italian care sector, *Autonomie locali e servizi sociali*, 41(1): 183-201.
- SARACENO C. (2014), Si può pensare al Welfare come bene comune?, *Il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica*, 63(6): 906-915.
- VILLA M. (2011), Partecipazione del Terzo settore versus partecipazione dei cittadini? Il nuovo welfare locale tra opportunità e contraddizioni sistemiche, *Autonomie locali e servizi sociali*, 24(1): 3-20.
- VOORBERG W. H., BEKKERS V. J. J. M. e TUMMERS L. G. (2015), A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey, *Public Management Review*, 17(9): 1333-1357.
- WOOD M., FLINDERS M. (2014), Rethinking depoliticisation: beyond the governmental, *Policy & Politics*, 42(2): 151-70.

9. Depoliticizzazione e politicizzazione: una chiave di lettura

Giulio Moini

9.1. Depoliticizzazione e politicizzazione in una prospettiva storica

Le categorie di depoliticizzazione e politicizzazione possono essere utilizzate per analizzare alcune importanti trasformazioni che la politica ha conosciuto nel corso degli ultimi tre o quattro decenni, soprattutto in relazione ad altrettanto rilevanti mutamenti che hanno interessato le società e i sistemi economici contemporanei. Possono essere quindi un'utile chiave di lettura per decodificare e comprendere le mutate relazioni tra società, politica ed economia. Nello stesso tempo, però, la depoliticizzazione e la politicizzazione costituiscono dei concreti processi storici che stanno dispiegando, in modo diversificato, i propri effetti nella contemporaneità e che hanno bisogno di una specifica chiave di lettura. Sono quindi, al contempo, categorie interpretative e processi da decifrare.

Muovendo da questa duplicità di significati, in questo capitolo si propone un'interpretazione dello sviluppo delle dinamiche storiche di depoliticizzazione e politicizzazione (par. 1) e successivamente una prima e provvisoria articolazione logico-concettuale delle corrispondenti categorie, al fine di renderle maggiormente utilizzabili per analisi di tipo empirico (par. 2). La parte finale del capitolo (par. 3) presenta alcuni esempi relativi a una prima applicazione del modello di analisi proposto.

La riflessione sulla depoliticizzazione dell'azione pubblica e sull'interconnessa politicizzazione di numerose e diversificate pratiche sociali (quest'ultimo concetto sarà approfondito nel paragrafo successivo) consente di affrontare da un'angolazione specifica ed efficace una ri-

flessione sul grado di politicità del potere esercitato nei contemporanei sistemi di azione pubblica. Questo ha conosciuto una importante riconfigurazione, nei termini tanto delle sue scale di azione, quanto delle finalità ultime per le quali viene esercitato, quando, nella seconda metà del secolo scorso, i meccanismi di produzione e accumulazione della ricchezza sono andati incontro a una importante crisi strutturale. Si tratta, da questo punto di vista, di una riconfigurazione avvenuta lungo i tornanti del percorso di neoliberalizzazione dell'azione pubblica, che storicamente ha accompagnato la ridefinizione, anche attraverso nuove regolazioni politiche, dei processi di accumulazione del capitale. Un percorso che si avvia verso la metà degli anni Settanta del secolo scorso, si stabilizza nel corso degli anni Novanta e si potenzia dopo la recente crisi globale del 2007-2008.

La neoliberalizzazione, ossia il processo di istituzionalizzazione dei valori, delle pratiche e degli strumenti di azione del neoliberismo, ha conosciuto percorsi differenziati, influenzati sia dalla *path dependency* dei pre-esistenti sistemi di regolazione, sia dalle caratteristiche dei diversi contesti di azione, in termini tanto spaziali (ad esempio diversi paesi o diversi contesti urbani), quanto settoriali (ad esempio ambiti di azione relativi a diversi problemi o bisogni collettivi, come l'istruzione, la salute, o le regole nel mercato del lavoro). Questa capacità di differenziarsi è ciò che ha prodotto, nel tempo, una variegatura del neoliberismo (Brenner *et al.* 2010; Peck, Theodore 2007; Peck, Tickell 2002). Questa variegatura è però, nello stesso tempo, una delle principali risorse della stabilizzazione e riproduzione del neoliberismo. È, in altri termini, una risorsa della neoliberalizzazione. Al termine di questo processo, come nota C. Hay (2004), si trova una sostanziale "normalizzazione" delle ricette e soluzioni neoliberiste, che prende la forma di una progressiva tecnicizzazione delle procedure della governance *market-oriented* (Peck, Tickell 2002: 384). Un'ulteriore risorsa importante della neoliberalizzazione è costituita dai processi di depoliticizzazione dell'azione pubblica nelle sue tante possibili forme, che non solo hanno accompagnato storicamente, ma anche favorito e consentito, la ristrutturazione del modello di produzione e accumulazione.

Osservando in chiave storica la dinamica di neoliberalizzazione è possibile vedere che nella sua prima fase di sviluppo – quella tipica delle forme *roll-back* di neoliberismo – tendono a prevalere modalità di *governmental* e *societal depoliticisation*. Centralità dello stato minimo, tagli alla spesa pubblica, agentificazione, dere-

gulation, affermazione del *new public management*, *contracting out*, privatizzazioni sono solo alcuni esempi possibili di questa tendenza. Questi esempi hanno a che fare con la dimensione politica dell'azione pubblica. Ma, a ben vedere, l'idea di *ownership society* che caratterizza quella stagione e che disconosce l'esistenza della società – in quanto afferma non solo che la società non esiste e che la sola esistenza concreta è quella di individui e famiglie, e quindi nega alla radice possibili contrapposizioni e conflitti tra chi appartiene a gruppi o classi sociali diverse – è un buon esempio di “riduzione di intensità del politico”. Nessuna contrapposizione identitaria o per l'appropriazione di risorse materiali fra classi, o gruppi sociali e nessun conflitto politico che ne può derivare, ma soltanto una competizione per livelli maggiori di benessere tra individui atomizzati. Queste forme di depoliticizzazione sono inoltre state accompagnate sul piano discorsivo dall'affermazione dell'assenza di alternative alle ricette neoliberiste (la classica idea thatcheriana del TINA).

Negli anni Novanta – quelli delle forme *roll-out* di neoliberismo – alla depoliticizzazione governativa si affianca una modalità di depoliticizzazione che è stata definita *societal*. Crescenti compiti vengono delegati agli attori che popolano la sfera privata (che non è fatta però di soli individui o famiglie ma anche di comunità locali) i quali divengono responsabili del benessere sociale. Nello stesso tempo si affermano modalità di regolazione di mercati o di loro “autoregolazione” (ad esempio *soft law* e *corporate citizenship*) che rappresentano forme proattive di politicizzazione di pratiche sociali/economiche. Si tratta di pratiche che si politicizzano, ovvero assumono un carattere politico, in quanto si sostituiscono all'azione regolativa degli stati e inducono processi reattivi di depoliticizzazione delle regolazioni statali stesse. Il *welfare community*, i processi di *empowerment* e, successivamente, le suggestioni della *Big Society* e successivamente quelle della *Social Innovation* sono esempi di questo processo di depoliticizzazione della politica. Le proposte della “Terza Via” che si affermano in quegli anni e sostengono la fine della contrapposizione tra destra e sinistra completano questo processo aggiungendovi una radicale “depoliticizzazione del politico”, poiché questo è basato meno che nel passato su una forte contrapposizione identitaria tra diverse ideologie e visioni del mondo.

Il pieno sviluppo del capitalismo finanziario che sfocia nella crisi della seconda metà degli anni duemila vede infine il prevalere

di una poderosa depoliticizzazione discorsiva che – nonostante da più parti sia indicato come una delle cause della crisi – prende la forma della costante e martellante rivendicazione della assoluta necessità di adottare misure di contrasto della crisi (soprattutto quando implicano anche la crescita dei debiti sovrani) ispirate alla logica dell'austerità. Le politiche di austerità diventano una sorta di necessità naturale, qualcosa a cui non si può sfuggire. L'azione pubblica di contenimento della spesa e di *austerity* – in maniera nuovamente coerente con forme *roll-back* di neoliberalismo – esce dal reame delle questioni umane per entrare in quello dello stato di natura. In questa fase storica precipitano e si rinforzano tutte le modalità di depoliticizzazione fin qui analizzate: in Europa le decisioni sulle modalità di riduzione della spesa sono assunte da una troika di poteri non elettivi, mentre la responsabilità di contrastare le crescenti disuguaglianze è sempre più un fatto esclusivamente individuale che attiene alla sfera privata. A questi processi si affianca la citata naturalizzazione dei discorsi sulla inevitabilità delle politiche di *austerity*.

Mentre si compie questo processo storico, *issues*, discorsi e interessi di attori privati (grandi imprese, organizzazioni sovranazionali, banche centrali, gruppi bancari, fondazioni, *think thank*, società di consulenza), si politicizzano in termini *governmental*, *societal* e *discursive* e concorrono in maniera determinante alla strutturazione dell'azione pubblica. La crescente importanza assunta dalle Fondazioni di origine bancaria nei programmi di Secondo Welfare o la rilevanza dei grandi fondi di investimento immobiliare nei progetti di trasformazione urbana, sono solo dei primi esempi, tra i tanti possibili, di questa tendenza.

Ed è proprio nel punto di intersezione di questi processi, ossia lungo il confine tra dinamiche di depoliticizzazione e politicizzazione, che possiamo osservare le modalità di riconfigurazione del potere contemporaneo, che si caratterizza per un crescente livello di politicità delle pratiche di azione poste in essere degli attori privati e un decrescente grado di politicità dell'azione pubblica. Se osserviamo questo fenomeno dal punto di vista dei processi di produzione e accumulazione della ricchezza possiamo facilmente vedere come questa tensione tra depoliticizzazione dell'azione pubblica e politicizzazione di pratiche abbia un ruolo centrale nel consentire e sostenere i modelli di accumulazione del capitalismo contemporaneo. Pensando, nello specifico, alla finanziarizzazione dei processi di accumulazione appare eviden-

te come gruppi bancari, agenzie di rating, compagnie assicurative, le "big four" della consulenza, fondi pensione, *asset management funds* rappresentano attori che producono regolazione dei loro campi di attività sostituendola alla regolazione pubblica. I processi di depoliticizzazione che si avviano nella prima metà degli anni Settanta con le forme *roll-back* di neoliberalismo e si consolidano in quelle *roll-out* proprie degli anni Novanta hanno quindi come esito storico di lungo periodo una riconfigurazione delle forme del potere che trova nella politicizzazione delle *issues* e dei discorsi degli attori del capitalismo contemporaneo (con un ruolo rilevante della frazione finanziaria del capitale) il suo principale tratto caratterizzante.

I processi descritti avvengono, come sintetizzato nella figura 9.1, nelle aree di sovrapposizione tra stato, mercato e società civile dando vita a delle specifiche modalità di riconfigurazione del potere.

Il modello di analisi proposto nel paragrafo seguente rappresenta un primo e provvisorio strumento logico per indagare che cosa avviene e come – in termini di depoliticizzazione dell'azione pubblica e

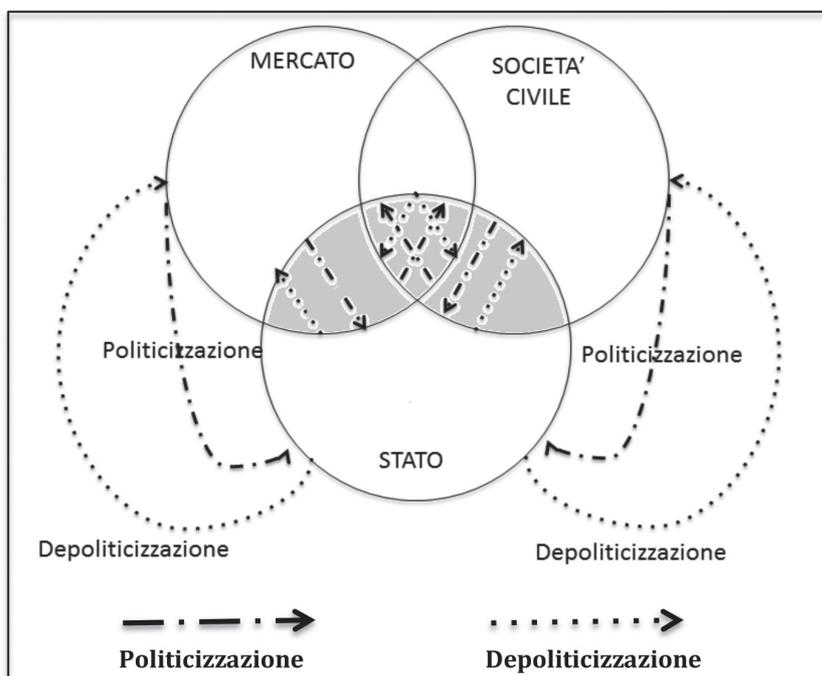


Fig. 9.1. I processi di depoliticizzazione e politicizzazione tra mercato e società civile

politicizzazione di pratiche sociali – nell'area grigia di sovrapposizione tra stato, mercato e società civile.

9.2. Depoliticizzazione e politicizzazione tra azione pubblica e pratiche sociali

Per meglio comprendere i processi di depoliticizzazione dell'azione pubblica è utile, come detto, leggerli in relazione a quelli di politicizzazione di diversi tipi di pratiche sociali, utilizzando un modello analitico capace di individuare le concrete modalità attraverso cui si struttura l'interrelazione tra questi stessi processi. Per far questo occorre però prima definire gli elementi costitutivi del modello, partendo dall'azione pubblica e dalle pratiche sociali.

Il concetto di azione pubblica indica l'insieme delle attività poste in essere da attori diversi e collocati lungo differenti scale di intervento, che producono strutture regolative per le attività collettive (Comaille 2004), come quelle che hanno, ad esempio, a che fare con le modalità di organizzazione di servizi (scuola, sanità, trasporti etc.) attraverso cui si risolvono problemi di rilevanza collettiva o si soddisfano bisogni sociali.

Il concetto di pratica sociale indica, invece, forme di azione condivisa, costruite sulla base di valori, conoscenze e significati comuni (Hajer, Wagenaar 2003; Wagenaar 2011). In termini generali, una pratica indica una trama più o meno strutturata di attività inter-soggettive, che prevede l'uso di specifici spazi e artefatti (ad esempio la pratica dell'insegnamento implica l'uso di aule, libri di testo, lavagne etc.) (Wagenaar, Noam Cook 2003: 148). Attivare una pratica equivale quindi ad attivare un sistema di attività attraverso cui è possibile selezionare possibili corsi di azione ed escluderne altri (Fairclough 2003). All'interno delle pratiche sociali è poi possibile individuare sotto-insiemi specifici di pratiche, come quelle economiche, basate anch'esse su norme e significati condivisi (come ad esempio il mercato, la proprietà, la competizione, il profitto etc.) (Jaeggi 2018). Tutte queste pratiche hanno, in breve, una dimensione sia simbolico-ideazionale (conoscenze, valori, significati), sia materiale (attività e interessi) (Sum, Jessop 2013).

La differenza sostanziale tra l'azione pubblica, che ha anch'essa le sue specifiche pratiche, e quelle sopra indicate come pratiche sociali riguarda la creazione o meno di ordini regolativi: le pratiche sociali non

producono necessariamente e immediatamente strutture regolative dell'organizzazione sociale, mentre l'azione pubblica lo fa. Un esempio lo possiamo individuare nella pratica dell'*homeschooling*. Si tratta forme di azione poste in essere da genitori e famiglie che decidono di istruire i propri figli al di fuori del sistema formale (pubblico o privato) di istruzione di un determinato paese. Questa pratica sociale risponde a un bisogno, quello dell'istruzione e formazione, ma non produce alcun obbligo scolastico con una precisa organizzazione del percorso formativo, come viene invece fatto dall'azione pubblica che struttura il sistema di istruzione abilitato a fornire titoli nei suoi diversi ordini e gradi, in un determinato paese. Il punto centrale, che sarà sviluppato nelle pagine seguenti, riguarda l'individuazione delle condizioni e delle modalità attraverso cui queste pratiche sociali si politicizzano, ossia acquisiscono capacità di incidere sui contenuti dell'azione pubblica o, addirittura, di sostituirsi a essa.

Sia nell'azione pubblica, sia nelle pratiche sociali viene esercitato potere, poiché entrambi contribuiscono al cambiamento sociale, alla risoluzione dei conflitti, alla mediazione tra interessi diversi, alla distribuzione di risorse e quindi anche alla compensazione o creazione di disuguaglianze (Lascombes, Le Galés 2012). Riflettere sulla depoliticizzazione e politicizzazione dell'azione pubblica e delle pratiche sociali ed economiche equivale quindi a riflettere sulla depoliticizzazione e politicizzazione del potere contemporaneo, relativamente alle sue forme, ai suoi contenuti, alle sue modalità di esercizio e alle sue conseguenze.

A questo fine è necessario procedere prima a una scomposizione analitica dei concetti di depoliticizzazione e politicizzazione che possa favorire, successivamente, una loro operazionalizzazione¹. Questa scomposizione parte dal grado di "politicità" assunto (o non assunto) dall'azione pubblica e dalle pratiche sociali e, fra queste, da quelle economiche. Ovviamente il termine "grado" non deve essere letto in termini rigidamente quantitativi e tecnici (come livello, stadio o misurazione di un fenomeno), ma in termini estensivi ossia come pos-

¹ Il processo di operazionalizzazione viene definito, seguendo la proposta metodologica di A. Bruschi (1999), una tecnica attraverso cui si assegna un contenuto empirico indiretto a termini che non lo hanno in modo diretto. Ad esempio: «(...) operazionalizzare il predicato "aggressività", vuol dire individuare alcuni comportamenti osservabili – come possono essere particolari reazioni di un individuo, in risposta a determinati stimoli – per i quali si possa dire "qui c'è aggressività"» (p. 73).

sibilità, agli estremi di un continuum, che un determinato fenomeno accada o si manifesti o meno, oppure che avvenga con diverse modalità o intensità.

Il concetto di politicità, in una prospettiva molto generale, indica il carattere politico di un fenomeno, ossia il suo essere in qualche modo connesso con la politica (in quanto ne deriva ne è determinato o ispirato ne è strumento)². La politicità, in termini teorici, può però essere meglio espressa articolandola nella distinzione tra “politico” e “politica” (Mouffe 2007):

- il “politico” rimanda a fenomeni collegati alla costruzione delle identità e alla loro differenziazione e/o contrapposizione, come ad esempio contrapposizioni basate sull'appartenenza a diverse comunità nazionali o a differenti culture politiche (ad esempio destra vs. sinistra);
- la politica rimanda invece ai corsi di azione, che hanno le loro forme e attività specifiche, attraverso cui si creano strutture regolative per la convivenza degli uomini³. Si tratta – seguendo la proposta di R. Segatori (2012: 4) – di «una particolare modalità di “qualificazione” dello spazio sociale, una qualificazione che ha per oggetto l'elaborazione e la determinazione di regole di rilevanza collettiva». Questa definizione mostra con grande chiarezza che la politica attraverso l'azione pubblica produce strutture regolative. Se osserviamo da una prospettiva sociologica e storica l'azione pubblica siamo però in grado di vedere che questa, in determinate circostanze, rinuncia a produrre regolazione e quindi tende a perdere, almeno in parte, la sua specifica connotazione politica.

Utilizzando queste distinzioni – e nello stesso tempo tenendo fermo il carattere “duale” del movimento che si compie tra depoliticizzazione e politicizzazione (d'Albergo, Moini 2017), secondo il quale gli spazi di azione pubblica depoliticizzati possono essere occupati (e quindi ri-politicizzati con varie forme, significati e conseguenze materiali e culturali che producono regolazione) dalla politicizzazione di pratiche sociali – possiamo affermare che i processi di depoliticizzazione e politicizzazione possono articolarsi nelle due dimensioni analitiche del “politico” e della “politica”. Questo vuol dire da un lato che l'azione pubblica può essere interessata da processi di de-

² <http://www.treccani.it/vocabolario/politicita>.

³ Entrambi questi concetti sono spiegati ed esemplificati nel Capitolo 2 di questo libro.

politicizzazione che opacizzano il carattere politico delle sue scelte, ossia rimuovono (od oscurano) contrapposizioni e conflitti dal suo orizzonte di azione (depoliticizzazione nella dimensione del “politico”). Da un altro lato, che gli attori politici possono rinunciare a esercitare le proprie prerogative regolative, trasferendo questa capacità verso arene non politiche (depoliticizzazione nella dimensione della politica), o accettando che gli attori che operano in queste arene si appropriino di funzioni regolative.

Analogamente, la politicizzazione delle pratiche può avvenire costruendo corsi di azione fortemente caratterizzati dalla presenza di conflitti e contrapposizioni (politicizzazione nella dimensione del “politico”). Un esempio di questo tipo di pratiche lo troviamo nelle operazioni di salvataggio in mare dei migranti realizzate da navi di organizzazioni non governative (ONG). Queste operazioni rientrano in un complesso sistema di pratiche definito con l’acronimo SAR (*search and rescue*, ossia ricerca e salvataggio) che riguarda tutte le operazioni che devono essere condotte per salvare persone in una qualche situazione di difficoltà. Tali pratiche, coordinate dal Comando generale della Guardia Costiera, fanno affidamento su qualsiasi nave presente – per qualunque ragione, nell’area interessata dalla presenza di persone in pericolo – che ha l’obbligo giuridico di intervenire⁴. Come noto, tali pratiche hanno creato una contrapposizione politica molto forte tra chi non intende derogare a tale obbligo e dovere umanitario, a partire dalle ONG, che agiscono in nome di valori, e chi ritiene, al contrario, che si tratti di una pratica capace di alimentare l’immigrazione clandestina in Italia. Il salvataggio è quindi una pratica politicizzata. Oppure la politicizzazione di concrete pratiche di azione può prodursi con l’assunzione, da parte dei diversi attori che le strutturano, della capacità di produrre sistemi di regolazione vincolanti per le forme di organizzazione sociale. Le competenze esercitate in Italia dalle autorità amministrative indipendenti che, sebbene di nomina politica (presidente e componenti sono nominati dai Presidenti di Camera e Senato), una volta costituite decidono e agiscono con diversi gradi di autonomia rispetto al potere esecutivo, sono un esempio di questo

⁴ Per una accurata descrizione di tali pratiche da parte dell’Ufficio dell’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) vedi: <https://www.unhcr.it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/ong-salvataggi-mare-11-domande-risposte-chiarzza>.

tipo di pratiche⁵. Anche in questo caso sono naturalmente possibili processi ibridi di politicizzazione.

Entrambe le dinamiche – politicizzazione e depoliticizzazione – possono poi avere modalità di attivazione diverse, ossia possono avere un carattere pro-attivo, reattivo o ibrido, se considerato a partire dal ruolo di avvio del processo svolto in tali dinamiche, rispettivamente, da attori pubblici o attori sociali. Sono processi di depoliticizzazione di carattere pro-attivo le situazioni nelle quali i diversi attori che strutturano i corsi di azione pubblica, in primo luogo politici eletti, agiscono direttamente e attivamente per depoliticizzarla. Si ha una depoliticizzazione reattiva nel caso in cui, al contrario, questi stessi attori reagiscono a pratiche sociali che esercitano pressione per politicizzarsi. Siamo invece di fronte a processi di politicizzazione pro-attiva delle pratiche sociali o economiche quando queste tendono, dietro propria iniziativa, a occupare ambiti e spazi di regolazione precedentemente occupati dell'azione pubblica, o lasciati da questa scoperti. Si ha invece una politicizzazione reattiva quando questa si attiva in risposta a "richieste", scelte o decisioni legate alla volontà degli attori politici di depoliticizzare l'azione pubblica.

Per completare il modello analitico occorre però indicare su cosa si esercita questo movimento duale e in quale forma si sviluppa.

Le conseguenze del movimento tra depoliticizzazione e politicizzazione possono esercitarsi su tre diversi "oggetti": le *issues*, gli attori e i sistemi di credenze⁶ che caratterizzano tanto l'azione pubblica quanto le pratiche sociali. Le *issues* rappresentano le questioni specifiche su cui si strutturano i corsi di azione o le pratiche sociali. Gli attori sono l'insieme dei soggetti che dà vita alle azioni e alle pratiche, mentre i sistemi di credenze fanno riferimento all'insieme delle rappresentazioni normative e cognitive, visibili spesso attraverso manifestazioni discorsive, che concorrono alla strutturazione dei corsi di

⁵ Nel caso di fusione tra due aziende o di acquisizione di un'azienda da parte di un'altra, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato verifica che la nuova impresa non abbia un eccessivo potere di mercato. Se ritiene che esistano rischi per la competizione può vietare la fusione o imporre misure che mitigano gli effetti anticoncorrenziali, <http://www.agcm.it/competenze/tutela-della-concorrenza/>.

⁶ La descrizione del concetto di sistema di credenze e l'analisi della sua rilevanza per lo studio dei processi di depoliticizzazione/politicizzazione è riportata nel Capitolo 2 di questo libro.

azione e delle pratiche e alla loro legittimazione attraverso la dotazione di senso condiviso.

Le forme nelle quali si sviluppa il movimento duale sono ampiamente descritte dalle due generazioni di dibattiti sulla depoliticizzazione (rappresentate però in quella discussione come dimensioni della sola depoliticizzazione) e, come visto, possono far riferimento al trasferimento di capacità decisionale dalle arene governative (politico-rappresentative) verso arene tecniche (*governmental depoliticisation*), verso la sfera e/o il settore privato (*societal depoliticisation*) o alla definizione dei corsi di azione come necessari e inevitabili (*discursive depoliticisation*).

Per avere una rappresentazione analitica maggiormente precisa del movimento duale, con l'obiettivo di analizzare casi diversi tra loro, è possibile incrociare le forme che assume la depoliticizzazione/politicizzazione e "gli oggetti" su cui questa si esercita.

Questo incrocio costituisce una sorta di mappa concettuale attraverso cui leggere i processi di depoliticizzazione e politicizzazione analizzando contemporaneamente oggetti e forme di questi processi. Per semplificare l'esposizione si utilizza il termine "attori non politici" per indicare tutti quei soggetti che non fanno parte dell'arena politico-istituzionale in senso stretto, ossia non sono stati legittimati, direttamente o indirettamente, attraverso il consenso democratico. Il settore privato (con i relativi attori) indica l'ambito di azione degli attori economici in senso stretto, mentre la sfera privata (con i relativi attori) indica l'ambito di azione degli attori della società civile, degli individui, delle famiglie e delle comunità⁷.

Leggendo in verticale la tavola abbiamo la possibilità di capire su cosa effettivamente esercitano effetti le diverse modalità di depoliticizzazione. Leggendola in orizzontale, invece, abbiamo la possibilità di mettere a fuoco come le *issue*, gli attori e i sistemi di credenze vengono depoliticizzati.

⁷ Per ragioni di semplificazione espositiva si è scelto di non differenziare in maniera maggiormente specifica i processi di depoliticizzazione e politicizzazione che coinvolgono questi diversi attori. Sebbene tale ulteriore articolazione appaia potenzialmente utile in termini analitici, si corre il rischio di complicare ulteriormente lo schema interpretativo e quindi si preferisce considerare in maniera più generale l'insieme degli attori non politici.

Tav. 9.1. Forme e oggetti della depoliticizzazione dell'azione pubblica

		FORME DI DEPOLITICIZZAZIONE DELL'AZIONE PUBBLICA		
		GOVERNMENTAL	SOCIETAL	DISCURSIVE
OGGETTI	ISSUE	Le issue vengono trasferite verso arene non politiche	Le issue vengono trasferite nella sfera privata e/o nel settore privato	Le issue vengono tematizzate in termini naturalizzati
	ATTORI	Si fanno svolgere funzioni politiche ad attori non politici dotati delle risorse e delle competenze necessarie a svolgerle	Si delega la decisione e l'azione ad attori posti al di fuori dell'arena politico-istituzionale	L'azione di attori non politici è legittimata da parte degli attori politici come una necessità naturale
	SISTEMI DI CREDENZE	Si utilizzano all'interno dell'arena politico-istituzionale sistemi di credenze prodotti da attori collocati al di fuori della stessa arena politico-istituzionale	Si utilizzano nei corsi di azione pubblica posti in essere sistemi di credenze prodotti da attori della sfera privata o dal settore privato	Valori e teorie utilizzati per definire e legittimare l'azione pubblica diventano necessari e non "discutibili"

Utilizzando la stessa logica è possibile incrociare forme e oggetti della politicizzazione. Leggendo in verticale la tavola abbiamo la possibilità di capire su cosa effettivamente si applicano le diverse modalità di politicizzazione delle pratiche sociali. Leggendola in orizzontale abbiamo la possibilità di mettere a fuoco come le *issues*, gli attori e i sistemi di credenze che interessano diverse pratiche sociali vengono politicizzati.

Tav. 9.2. Forme e oggetti della politicizzazione delle pratiche sociali

		FORME DI POLITICIZZAZIONE DELLE PRATICHE SOCIALI		
		GOVERNMENTAL	SOCIETAL	DISCURSIVE
OGGETTI	ISSUE	Attori non politici riescono a far "entrare" nell'arena politico-istituzionale determinate issue	Attori della sfera privata o del settore privato riescono a legittimarsi come responsabili dei corsi di azione con effetti regolativi rispetto a determinate issue	La tematizzazione di specifiche issue posta in essere dagli attori non politici diventa prevalente
	ATTORI	Attori non politici riescono a entrare nell'arena politico-istituzionale	Attori non politici diventano "responsabili" di specifici corsi di azione con effetti regolativi	L'azione con effetti regolativi di attori non politici si legittima come una necessità naturale
	SISTEMI DI CREDENZE	Gli attori non politici fanno entrare i loro sistemi di credenze nell'arena politico-istituzionale	I sistemi di credenze ideati dagli attori della sfera e del settore privato diventano un riferimento normativo e cognitivo per l'azione pubblica	L'insieme dei sistemi di credenze ideati dagli attori non politici diventa necessario e non discutibile in un determinato ambito di azione

In sintesi, e integrando i diversi elementi fin qui descritti il modello proposto mette a fuoco: il legame duale tra due diversi processi (depoliticizzazione dell'azione pubblica e politicizzazione delle pratiche), le dimensioni politiche da questi interessate (politico e politica), le modalità con cui possono avvenire (proattiva, reattiva, ibrida), le forme che assumono (*governmental*, *societal*, *discursive*) e gli oggetti su cui si attivano (*issue*, attori, sistemi di credenze).

9.3. La variegatura dei processi di depoliticizzazione e politicizzazione

Utilizzando per ragioni di spazio solo alcuni dei casi analizzati nei capitoli precedenti di questo volume, è possibile realizzare una prima verifica della utilità euristica del modello proposto⁸.

Consideriamo, in primo luogo, il tema della formazione delle agende urbane. Questo caso descrive una forma di depoliticizzazione reattiva delle iniziative degli attori pubblici locali che si sviluppa in seguito a un processo di politicizzazione proattiva di pratiche sociali ed economiche posto in essere da alcuni specifici attori economici: (i) grandi imprese del settore *Information and Communication Technology* (ICT); (ii) imprese di consulenza manageriale e *for-profit think tank*; (iii) associazioni e forum di imprese; (iv) banche e fondazioni. Si tratta di processi di politicizzazione che si sviluppano lungo diverse scale di azione e che utilizzano in primo luogo risorse di tipo cognitivo. Proprio attraverso la creazione di un *meta-frame* per le agende urbane nazionali e locali poste in essere da attori sovranazionali (Nazioni unite e Unione europea in primo luogo) si afferma un modello di agenda urbana in cui il "diritto alla città" – come scrive E. d'Albergo nel suo capitolo – «deve concretizzarsi in ambienti in cui lo sviluppo economico (alta produttività, attività ad elevato valore aggiunto, innovazione e competitività) sia compatibile con una funzione sociale ed ecologica del suolo, accesso a servizi e beni pubblici, possibilità di partecipazione per gli abitanti, coesione e inclusione sociale, uguaglianza di genere, accesso per tutti a risorse e opportunità produttive» (*Infra*: 67).

Si tratta quindi di una politicizzazione di pratiche che interessa immediatamente la dimensione del "politico": si compatibilizzano bisogni ed esigenze diverse, sparisce il riferimento a qualunque possibile contrapposizione tra differenti visioni del mondo e tra interessi diversi. Non possono, apparentemente, esserci fratture e contrapposizione laddove lo sviluppo economico viene definito compatibile con le questioni ecologiche, la coesione, l'inclusione e l'uguaglianza. Nessuna

⁸ Va però precisato che tale analisi è svincolata dalle specifiche modalità con cui i diversi autori hanno trattato i singoli casi di studio, ai quali ovviamente si rimanda per un loro approfondimento. In altri termini questo modello analitico non ha costituito una guida predefinita di ricostruzione dei casi di studio seguita dai diversi autori, ma rappresenta un tentativo di lettura autonoma, posto in essere da chi scrive, dei diversi processi di depoliticizzazione dell'azione pubblica e di politicizzazione di pratiche sociali in diversi ambiti di azione.

contrapposizione è logicamente possibile all'interno di questa ampia rappresentazione dello sviluppo economico. Una tendenza analoga si può evidenziare nel programma *100 Resilient Cities*, promosso e finanziato dalla Rockefeller Foundation, che promuove strategie di resilienza urbana. Questo concetto, nella declinazione che ne danno le scienze sociali, implica la capacità degli individui, dei gruppi e delle comunità locali di adattarsi, creando nuovi ed evolutivi equilibri, a crisi ed eventi potenzialmente distruttivi. Le letture non *mainstream* della resilienza hanno ampiamente evidenziato però come questo concetto, anche involontariamente, finisca per preservare le esistenti relazioni di potere senza prendere in considerazione le radici strutturali della crisi, delle vulnerabilità sociali e dei disastri (Lorenz, Dittmer 2016: 27). Si tratta quindi di un concetto che nega alla radice la possibilità di riconoscere il conflitto sociale, politico ed economico.

La politicizzazione proattiva delle pratiche sociali poste in essere dagli attori privati nella costruzione delle agende urbane a cui corrispondono forme di depoliticizzazione reattiva dell'azione pubblica si esercitano prevalentemente in forme *societal* e *discursive* e interessano non solo le *issue* poste al centro delle agende urbane ma, soprattutto, i sistemi di credenze utilizzati dagli attori pubblici nelle loro forme di azione. Infatti – come scrive efficacemente E. d'Albergo nel suo capitolo – questi attori «si sostituiscono alla politica nella funzione ideativa di politiche pubbliche, contribuendo ad alimentare di idee e soluzioni pratiche un *meta-frame* che, attraverso specificazioni settoriali e locali, fornisce un ombrello di legittimazione condiviso a discorsi, azioni e strumenti adottati nelle agende urbane su scale diverse e in ambiti o settori di intervento specifici» (*Infra*: 80).

In breve, la costruzione delle nuove agende urbane evidenzia: un processo di politicizzazione proattiva di pratiche sociali poste in essere da attori privati, forme di depoliticizzazione reattiva dell'azione pubblica che si sviluppano in primo luogo (ma non solo) nella dimensione del politico, attraverso repertori di azione tipici delle forme *societal* e *discursive* di politicizzazione che riguardano tanto le *issue* delle agende urbane quanto i sistemi di credenze utilizzati.

Passiamo ora a considerare l'introduzione dei processi di valutazione nel sistema universitario italiano. Prescindendo dai diversi passaggi normativi che hanno preceduto, a partire dai primi anni Novanta, la legge 240/2010 (Legge Gelmini), possiamo individuare proprio in questa norma il punto di avvio di un processo di depoliticizzazione

proattiva nell'ambito della valutazione del sistema universitario italiano che trova nella costituzione dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) il suo principale architrave. A questa Agenzia viene infatti delegata la responsabilità della qualità degli atenei e del loro accreditamento. Si tratta quindi di una depoliticizzazione che interessa principalmente la dimensione politica dell'azione pubblica in tema di valutazione della qualità e della didattica universitaria in Italia, che con il tempo arriverà anche a interessare i criteri per il reclutamento e le progressioni di carriera del personale accademico e i parametri per la distribuzione del finanziamento nazionale. Si avvia, in altri termini una politicizzazione reattiva delle pratiche di valutazione che acquisisce la capacità politica di produrre degli ordini regolativi. Tale depoliticizzazione dell'azione pubblica assume una forma tipicamente *governmental* che – come scrivono D. Gambardella, E. Grimaldi e R. Lumino – «si sostanzia nella delega delle decisioni politiche ad un'agenzia tecnica capace di rendere il processo politico decisionale efficiente, trasparente, scientifico e perciò imparziale» (*Infra*: 95). Una forma di depoliticizzazione che si applica su una specifica *issue*, appunto quella della valutazione del sistema universitario italiano.

In sintesi, l'analisi del ruolo della valutazione nel funzionamento delle università italiane mostra: un processo di depoliticizzazione proattiva dell'azione pubblica che si realizza nella sua dimensione politica, che favorisce una politicizzazione reattiva di tipo *societal* e *discursive* delle pratiche poste in essere da un particolare tipo di attori sociali, gli esperti, che interessa tanto la *issue* della valutazione quanto i sistemi di credenze sui cui questa si basa.

Il caso dell'*homeschooling* fa emergere come i processi di depoliticizzazione e politicizzazione possano seguire, con riferimento a uno stesso oggetto, percorsi differenziati in diversi contesti nazionali e istituzionali. In termini generali con l'*homeschooling* si affermano – come scrive G. Giovanelli nel suo capitolo – «nuove pratiche educative che coinvolgono direttamente la vita privata di quelle famiglie che decidono di assumere una responsabilità diretta sui percorsi formativi dei propri figli e rifiutano di delegarla alle istituzioni scolastiche» (*Infra*: 174). Le specifiche modalità con cui queste pratiche strutturano un legame con i correlati processi di depoliticizzazione dell'azione pubblica acquisiscono caratteristiche diverse nel caso degli Stati Uniti e in quello italiano. Limitandoci a considerare, per ragioni di spazio, il solo caso

italiano, è possibile osservare che l'assunzione di una responsabilità diretta delle famiglie in un ambito di azione tipicamente di competenza pubblica (che regola anche il funzionamento delle scuole private) descrive molto chiaramente una forma di politicizzazione *societal* delle pratiche educative. Una politicizzazione che non riguarda la sfera del politico, ma interessa principalmente quella della politica poiché le pratiche educative dell'*homeschooling* impattano direttamente sulle modalità di regolazione dei processi educativi e non implicano contraddizioni e conflitti di natura identitaria. Tale processo assume una connotazione proattiva e si connette a una forma di depoliticizzazione ibrida dell'azione pubblica. Mentre infatti in un primo momento l'attore pubblico si limita a riconoscere la possibilità di dar vita a percorsi di educazione parentale, in primo luogo attraverso il Decreto Legislativo 297 del 1994, successivamente questa possibilità consente alle famiglie di acquisire – come nota G. Giovanelli «ampia autonomia con un basso livello di controllo da parte delle istituzioni, condizione frequente negli studi empirici sulla depoliticizzazione e sufficiente per attribuire a una pratica e/o una regolazione questa caratteristica (Wood 2016)» (*Infra*: 179). Una modalità di depoliticizzazione reattiva dell'azione pubblica si ibrida quindi successivamente con modalità progressivamente proattive che tendono a lasciare un crescente spazio di azione alle pratiche sociali dell'educazione parentale.

In sintesi, l'analisi del caso dell'*homeschooling* si caratterizza come un processo di politicizzazione proattiva di pratiche sociali nella loro dimensione politica, che si connette a una forma ibrida di depoliticizzazione dell'azione pubblica, che interessa la *issue* dell'istruzione e assume una forma *societal*.

Un ultimo caso interessante da considerare è quello del Secondo Welfare (SW). Questo descrive un insieme diversificato di programmi e interventi sociali finanziati da attori privati e posti in essere da reti di azione formate da soggetti provenienti tanto dal mondo no profit quanto da quello profit (Maino 2017). Sono programmi che – come notano E. Esposto e C. Ficcadenti nel loro capitolo – si collocano nel frame più ampio dell'innovazione sociale che, a sua volta, descrive «nuove modalità di soddisfazione di bisogni sociali» (Moulaert *et al.* 2013: 2). Un ruolo rilevante nei programmi di SW è assunto in Italia dalle Fondazioni di origine bancaria che non solo finanziano interventi in molte aree del paese (prevalentemente nelle regioni settentrionali) attraverso dei bandi su specifiche *issue*, ma acquisiscono – come scrivono Esposto

e Ficcadenti – una rilevante «capacità progettuale rispetto ai corsi di azione che le politiche di un determinato territorio potranno seguire» (*Infra*: 206). Si tratta quindi di attori con una rilevante forza economico-finanziaria, dotati di elevate *expertise* tecniche, in grado di dare vita a reti ampie di azione e con una poderosa capacità progettuale. Sono caratteristiche che, nel loro insieme, permettono a questi attori di dar vita a complessi e articolati programmi di welfare locale. Sono quindi soggetti che mettono in campo proattivamente pratiche sociali altamente politicizzate tanto nella dimensione del politico quanto in quella della politica. Mentre la politicizzazione nella dimensione della politica è evidente e si collega alla realizzazione di ordini regolativi sociali (ad esempio attraverso la individuazione di coloro che hanno o non hanno diritto al godimento dei servizi erogati con un determinato programma o, anche, attraverso la previsione di elementi di condizionalità nei finanziamenti per gli attori che devono porre in essere gli interventi), quella relativa al politico è più sfumata, ma comunque visibile. Si collega alla capacità che questi attori hanno di ridefinire cosa è il welfare, quali sono i suoi confini e quindi chi deve essere dentro o fuori rispetto ai servizi erogati. A questa forza proattiva gli attori pubblici, soprattutto quelli locali, in un contesto di austerità permanente per i servizi sociali, rispondono con un progressivo “lasciare spazio” ai programmi di SW, ossia con processi di depoliticizzazione di tipo reattivo. Depoliticizzazione e politicizzazione hanno una forma *societal* proprio perché c'è l'assunzione di responsabilità diretta di azioni da parte di attori sociali e privati, ma anche importanti connotazioni *discursive* legate alle modalità con cui si legittima la presenza di attori privati nell'ambito dei servizi di welfare che riguardano non solo le *issue*, ma anche gli attori e i sistemi di credenze.

Il caso del SW descrive, in breve, una situazione di politicizzazione proattiva di pratiche tanto nella dimensione del politico quanto in quella della politica, a cui corrisponde una depoliticizzazione reattiva dell'azione pubblica nelle stesse dimensioni. La forma prevalente è *societal* ma ci sono anche significative tensioni di tipo discorsivo. Entrambe si esercitano sugli attori, le *issue* e i sistemi di credenze.

Osservando complessivamente i diversi casi studio emerge che sono tutti interessati da processi di depoliticizzazione e politicizzazione e che questi assumono caratteristiche differenziate. Questa tendenza comune, accompagnata dalle sue specificazioni, consente di rilevare e definire una vera e propria variegatura dei processi di depoliticizza-

zione dell'azione pubblica e di politicizzazione delle pratiche sociali, che si compiono negli spazi di intersezione tra stato (politica), mercato (economia) e società civile (società) e che rappresentano un tratto distintivo della riconfigurazione delle forme e dei contenuti del potere contemporaneo. Particolarmente rilevanti appaiono, in questo quadro, le modalità di riconfigurazione del potere che si caratterizzano per una crescente capacità di politicizzazione proattiva di pratiche sociali ed economiche poste in essere da attori privati (soprattutto quelli finanziari) che non solo possono favorire una depoliticizzazione dell'azione pubblica ma anche nuovi modelli di estrazione di valore e di accumulazione della ricchezza, come i casi del SW e della formazione delle agende urbane, lasciano intravedere in filigrana.

Un ulteriore esempio utile rispetto a quest'ultimo punto, non presente nel volume, è quello dei grandi progetti di trasformazione urbana. Si tratta di progetti che sono definiti in letteratura in modi diversi e solitamente implicano la produzione e modificazione dello spazio urbano e di ciò che viene costruito in esso. Sono interventi caratterizzati da alcuni tratti ricorrenti: cambi di destinazione d'uso dei terreni; diversi flussi di finanziamento (pubblico e privato) con un'importanza crescente giocata dalla finanziarizzazione del mercato immobiliare e fondiario; coinvolgimento di diversi attori istituzionali su differenti scale di azione; presenza di attori strategici (*developers*, proprietari e anche governi locali). Classici esempi, sono i centri direzionali, i *business district* delle grandi città globali, ma anche i nuovi stadi, le *malls*, i grandi centri commerciali, etc. Sono progetti accompagnati da delle retoriche discorsive ricorrenti: crescita, sviluppo, attrattività di investimenti, occupazione, qualità, innovazione, sostenibilità, immaginari smart e, soprattutto, centralità dei processi di governance basati su *partnership* pubblico-privato. Osservati utilizzando il modello proposto questi progetti lasciano intravedere la creazione di un'area grigia, di un'area di confine tra le strategie di azione degli attori pubblici e quelle degli attori privati all'interno della quale si riconfigurano forme e contenuti dell'azione pubblica. In questi progetti ricorre infatti, sebbene con modalità differenti e gradi diversi di complessità, un adattamento degli attori pubblici alle strategie imprenditoriali degli attori privati. Questo adattamento reattivo, particolarmente rilevante nell'attuale fase di crisi della finanza locale e di austerità urbana, si compie mettendo a disposizione degli attori privati diverse risorse, in primo luogo una regolazione flessibile dei suoli e dello sviluppo urbano e la realizzazione

di infrastrutture, specialmente di mobilità. I *developers*, i grandi gruppi finanziari e la proprietà fondiaria funzionano, in breve, come dei veri e propri *city builders* (Fainstein 2001). Si delinea quindi una chiara ri-configurazione del potere in ambito urbano capace di produrre ordini regolativi per tutti coloro che vivono e abitano le città, ma coerente con gli interessi di un tipo particolare di attori. Si tratta in breve di forme di politicizzazione proattiva di pratiche economiche a cui corrispondono forme depoliticizzazione reattiva dell'azione pubblica che appaiono particolarmente funzionali alla produzione e riproduzione di strategie di estrazione e accumulazione di valore.

Un ulteriore esempio della relazione tra processi di accumulazione e dinamiche di depoliticizzazione/politicizzazione lo possiamo trovare nel campo del diritto commerciale internazionale dove si affermano meccanismi di composizione delle dispute fra investitori e stati come ad esempio l'ISDS (*Investor to State Dispute Settlement*). Si tratta di strumenti complessi che però funzionano in base a una logica di fondo semplice: quando un'azienda, un'impresa, una società ritiene che il suo investimento in un determinato paese possa essere stato danneggiato da norme poste in essere da quello stesso paese può aprire un contenzioso giuridico di fronte a un tribunale arbitrale composto da tre arbitri esperti di diritto commerciale e processi di investimento. Il risultato è la creazione di un sistema giudiziario parallelo a quello degli stati nazionali, opaco e accessibile solo a investitori privati dotati di grande forza economica e finanziaria⁹. È evidente l'effetto deterrente che questo meccanismo può esercitare nei diversi stati rispetto alla possibilità di legiferare mettendo in campo misure che potrebbero danneggiare i colossi dell'economia globale. Come si scrive efficacemente in uno dei report prodotti dagli attivisti della Campagna Stop TTIP¹⁰, questi strumenti rappresentano «una minaccia strutturale per una vasta gamma di politiche pubbliche, mettendo in discussione la sovranità degli stati e la loro capacità di legiferare nell'interesse comune»¹¹. Gli ISDS (e altri meccanismi simili) rappresentano quindi un interessante caso di politicizzazione proattiva di pratiche nella dimensione politica a cui corrisponde una depoliticizzazione reattiva dell'azione pubblica che

⁹ Per una descrizione dettagliata di questi meccanismi, https://stop-ttip-italia.net/wp-content/uploads/2019/01/Report_ISDS_BHR_2019.pdf.

¹⁰ <https://stop-ttip-italia.net/info/>.

¹¹ Diritti per le persone regole per le multinazionali (p. 11), https://stop-ttip-italia.net/wp-content/uploads/2019/01/Report_ISDS_BHR_2019.pdf.

avviene in forme sia *societal* e sia *discursive* e che riguarda gli attori non politici che diventano “responsabili” della regolazione di specifici corsi di azione. Ma l’aspetto maggiormente interessante è un altro. Nel rapporto citato si scrive infatti che: «fare causa agli stati è diventata un’attività così vantaggiosa che le imprese non hanno nemmeno bisogno di tirare fuori il denaro per pagarsi le spese. Negli anni, infatti, si è creato un sistema di garanzie creditizie offerte da terzi (spesso fondi di investimento) alle aziende che vogliono rivalersi nei confronti di qualche governo in sede arbitrale, che permette la moltiplicazione delle cause»¹². Questa politicizzazione proattiva di pratiche appare quindi connessa non solo alla limitazione della sovranità decisionale delle democrazie nazionali ma anche e soprattutto alla possibilità di estrarre valore sia attraverso l’uso diretto di questi meccanismi, sia attraverso i legami che questi hanno con i circuiti della finanza globale.

Si tratta, naturalmente, di fenomeni di grande complessità meritevoli di ulteriori approfondimenti analitici, rispetto ai quali le categorie della depoliticizzazione e politicizzazione sembrano possedere promettenti capacità interpretative.

Bibliografia

- BRENNER N., PECK J. e THEODORE N. (2010), Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways, *Global Networks* 10(2): 182–222.
- BRUSCHI A. (1999), *Metodologia delle scienze sociali*, Milano: Bruno Mondadori.
- COMAILLE J. (2004), Sociologie de l’action publique, in Boussague L. (et al.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Presses de Science Po.
- D’ALBERGO E., MOINI G. (2017), Depoliticizing public actions by politicizing issue, practices and actors. The role of Resilience Thinking in a program of the Cariplo Foundation, *Partecipazione e Conflitto* 10(2): 381-420.
- FAINSTEIN S. (2001), *The city builders: Property developments in New York and London, 1980-2000*, Lawrence: University Press of Kansas.
- FAIRCLUOGH N. (2003), *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*, Milton Park: Routledge.
- HAJER M.A., WAGENAAR H. (a cura di) *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HAY C. (2004), The normalizing role of rationalist assumptions in the institutional embedding of neoliberalism, *Economy and Society*, 33(4): 500-527.

¹² Diritti per le persone regole per le multinazionali (p. 9), https://stop-ttip-italia.net/wp-content/uploads/2019/01/Report_ISDS_BHR_2019.pdf.

- JAEGGI R. (2018), Economy as social practice, *Journal for Cultural Research*, 22(2): 122-125.
- LASCOUMES P., Le GALÉS P. (2012), *Sociologie de l'action publique*, Paris: Armand Colin.
- LORENZ D.F., DITTMER C. (2016), Resilience in Catastrophes, Disasters, and Emergencies, Socio-scientific Perspectives, in Maurea A. (2016), *New Perspectives on Resilience in Socio-economic Spheres*, Springer Fachmedien Wiesbaden.
- MAINO F. (2017), Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- MOUFFE C. (2007), *Sul politico. Democrazia e rappresentazione dei conflitti*, Milano: Bruno Mondadori.
- MOULAERT F., MACCALLUM D., MEHMOOD A. e HAMDOUCH A. (a cura di) (2013), *The International Handbook on Social Innovation*, Cheltenham UK – Northampton USA: Edward Elgar.
- PECK J., THEODORE N. (2007), Variegated capitalism, *Progress in Human Geography*, 31: 731-772.
- PECK J., TICKELL A. (2002), Neoliberalizing Space, in *Antipode*, 34(3): 380-404.
- SEGATORI R. (2012), *Sociologia dei fenomeni politici*, Roma – Bari: Laterza.
- SUM N.L., JESSOP B. (2013), *Towards a Cultural Political Economy. Putting Culture in its Place in Political Economy*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- WAGENAAR H. (2011), Sociologie de l'action publique, in Boussague L., et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Presses de Science Po.
- WAGENAAR H., NOAM COOK S.D. (2003), Understanding policy practices, in Hajer M.A., WAGENAAR H. (a cura di) *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- WOOD M. (2016) Politicisation, Depoliticisation and Anti-Politics: Towards a Multilevel Research Agenda, *Political Studies Review*, 14(4): 521-533.

COLLANA MATERIALI E DOCUMENTI

Per informazioni sui precedenti volumi in collana, consultare il sito:
www.editricesapienza.it

40. Progettare nei territori delle storture
Sperimentazioni e progetti per aree fragili
Daniela De Leo
41. Le sinistre italiane e il conflitto arabo-israelo-palestinese
1948-1973
Claudio Brillanti
42. Basilea 3 e shock sistemici
a cura di Nicola Boccella e Azzurra Rinaldi
43. La responsabilità dell'ente da reato nel sistema generale degli illeciti
e delle sanzioni anche in una comparazione con i sistemi sudamericani
In memoria di Giuliano Vassalli
a cura di Antonio Fiorella, Alfredo Gaito, Anna Salvina Valenzano
44. Abu Tbeirah Excavations I. Area 1
Last Phase and Building A – Phase 1
edited by Licia Romano and Franco D'Agostino
45. ANCRiSST 2019 Procedia
14th International Workshop on Advanced Smart Materials
and Smart Structures Technology
edited by Vincenzo Gattulli, Oreste Bursi, Daniele Zonta
46. L'Europa della crisi
a cura di Maria Cristina Marchetti
47. Geometria e progetto
Ipotesi di riuso per il palazzo Vernazza a Castri
Alessandra Capanna, Giampiero Mele
48. Politica e azione pubblica nell'epoca della depoliticizzazione
Attori, pratiche e istituzioni
a cura di Ernesto d'Albergo e Giulio Moini

Perché leggere un libro sulla depoliticizzazione, un concetto difficile non solo da definire, ma anche da pronunciare? Leggere questo libro è utile perché aiuta a decifrare alcune importanti trasformazioni dell'azione pubblica, delle istituzioni e dei rapporti fra società, economia e politica nel corso degli ultimi 30-40 anni e capire se la responsabilità e il potere di fare scelte pubbliche si collocano nella sfera politica o in altre sedi.

L'ipotesi del libro è che la categoria di depoliticizzazione dell'azione pubblica, strutturalmente accoppiata con complementari processi di politicizzazione delle azioni di attori "non politici" consenta di rispondere a queste domande in modo articolato. Per controllare teoricamente tale ipotesi sono analizzati i casi delle tensioni depoliticizzanti – e dei connessi processi di (ri)politicizzazione – che interessano la governance europea, le sfide dei populismi all'azione pubblica, il ruolo degli attori economici nelle agende urbane, l'introduzione della valutazione nei meccanismi di gestione dell'università italiana e delle politiche educative, le innovazioni tecnologiche dell'amministrazione pubblica italiana, i processi di *homeschooling* e i sistemi di welfare contemporanei. La parte conclusiva del lavoro delinea un modello di analisi dei processi di depoliticizzazione e politicizzazione.

Con contributi di Sabrina Cavatorto, Simona Colarusso, Ernesto d'Albergo, Edoardo Esposto, Cecilia Ficcadenti, Laura Franceschetti, Dora Gambardella, Orazio Giancola, Giorgio Giovanelli, Emiliano Grimaldi, Rosaria Lumino, Giulio Moini.

Ernesto d'Albergo insegna Sociologia politica e Sociologia delle politiche urbane presso il Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche di Sapienza Università di Roma.

Giulio Moini insegna Sociologia politica e Sociologia dell'azione pubblica presso il Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche di Sapienza Università di Roma.

