

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

Edoardo Esposito, Francesca Serafini

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

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

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

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

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

4.1. Presentazione del caso di studio e della metodologia

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

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

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

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

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

¹ <https://www.brunoleoni.it/>.

² <https://www.leoniblog.it/>.

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

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

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

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

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

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

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

Tab. 4.2. I risultati della codifica assiale³.

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

4.2.1. Prasseologia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.2. Principi per l'azione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.3. Scenari indesiderabili

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4. Conclusioni: un nuovo stile di governo

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

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

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

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

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

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

Bibliografia

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

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

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

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