

# Covid, azione pubblica e crisi della contemporaneità

Primato o declino della politica?

a cura di

Andrea Millefiorini e Giulio Moini





Collana Materiali e documenti 81

# SCIENZE SOCIALI

# Covid, azione pubblica e crisi della contemporaneità

Primato o declino della politica?

*a cura di*

*Andrea Millefiorini e Giulio Moini*



SAPIENZA  
UNIVERSITÀ EDITRICE

2022

Copyright © 2022

**Sapienza Università Editrice**

Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

[www.editricesapienza.it](http://www.editricesapienza.it)

[editrice.sapienza@uniroma1.it](mailto:editrice.sapienza@uniroma1.it)

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420

ISBN 978-88-9377-211-2

DOI 10.13133/9788893772112

Pubblicato nel mese di aprile 2022



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

In copertina: foto di Tim Hüfner (Unsplash)

# Indice

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

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

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

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

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

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

PARTE III – LA CRISI MIGRATORIA COME LABORATORIO  
DELLA GOVERNANCE EMERGENZIALE

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

PARTE IV – LA GESTIONE DELLE CRISI NELL'AZIONE PUBBLICA

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



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

*Enrico Gargiulo*

In molti Paesi, la diffusione del virus Covid-19 è stata affrontata facendo ricorso a strumenti giuridici di tipo emergenziale. L'Italia, al riguardo, non fa eccezione: la proclamazione dell'emergenza sanitaria da parte del Consiglio dei Ministri è stata seguita dall'impiego massiccio di decreti-legge e, soprattutto, di dispositivi fino a poco tempo fa scarsamente conosciuti: i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM). A differenza dei primi, che hanno forza di legge, i secondi sono semplici atti amministrativi: come tali, bypassano completamente il confronto parlamentare e sfuggono al controllo diretto della Corte Costituzionale<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Chiaramente, la Corte Costituzionale è chiamata a valutare gli atti legislativi, controllando se sono stati formati mediante i procedimenti previsti dalla Costituzione e se i loro contenuti sono conformi ai principi costituzionali, non gli atti normativi subordinati alla legge e gli atti amministrativi. Non essendo atti legislativi, i DPCM non possono essere sottoposti al giudizio della Consulta, la quale, tuttavia, può esprimersi sulla legittimità dei decreti-legge che ne prevedono l'adozione. Di recente, la Corte si è effettivamente pronunciata al riguardo, rilevando l'assenza di delega della funzione legislativa al presidente del Consiglio dei Ministri: [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC\\_CS\\_20210923171900.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20210923171900.pdf). In questo caso, dunque, la Consulta, seppur indirettamente, ha formulato un parere positivo sull'impiego dei DPCM.

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

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

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

### 10.1. Protocollo: breve genealogia di una parola

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 10.2. Protocollo: una tipologia dei significati

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

### **10.3. Protocollo: uno strumento di governo**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 10.4. Considerazioni conclusive

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

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

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

#### Bibliografia

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

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

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