

Introduzione.

Governare senza scegliere: i limiti della politica performativa

di Stefano Sacchi e Amie Kreppel

I capitoli raccolti in questo volume esaminano la politica italiana del 2025 in un'ampia gamma di ambiti, dalla politica estera e di difesa ai mercati del lavoro, al settore bancario, alla riforma giudiziaria, ai diritti civili, all'istruzione superiore e alla sicurezza. Sebbene ogni contributo affronti un settore di policy distinto e adotti una propria prospettiva analitica, considerati congiuntamente i vari capitoli pongono una domanda comune: come operano i governi in un contesto in cui le loro capacità di trasformare le realtà sociali, economiche e istituzionali sottostanti sono sempre più limitate? Ci sembra che il caso italiano sia particolarmente illuminante in tal senso, perché rivela una crescente divergenza tra la politica della segnalazione e la politica del cambiamento strutturale. Per cogliere questa dinamica, questo capitolo introduttivo interpreta gli eventi e i dibattiti politici del 2025 attraverso la distinzione tra politica performativa e politica trasformativa. Tale distinzione è pertanto utilizzata come quadro di riferimento per la lettura dei contributi che seguono e per la comprensione della traiettoria più ampia della democrazia italiana nel periodo recente.

1. Politica performativa e politica trasformativa: un inquadramento teorico

La politica opera su almeno due livelli distinti. Al primo livello, produce segnali: dichiarazioni, confronti, gesti simbolici e rappresentazioni identitarie che comunicano agli elettori, ai partner di coalizione e agli oppositori ciò che un attore politico o un partito sostiene, chi sono i suoi avversari e quali valori afferma di rappresentare. Al secondo livello, produce risultati: politiche che modificano la distribuzione delle risorse, istituzioni che cambiano le modalità decisionali e riforme che incidono sulle condizioni alla

base della vita sociale ed economica. Questi due ambiti non sono la stessa cosa, e comprenderne la relazione è essenziale per comprendere la politica democratica moderna.

La distinzione affonda le sue radici nello studio del comportamento politico. In effetti, gran parte di ciò che viene considerato *governance* democratica consiste nella gestione delle apparenze, o politica simbolica, piuttosto che nella risoluzione di problemi concreti (Edelman 1964). L'attività politica genera due tipi di risultati molto diversi. Per le minoranze attente e organizzate che hanno da guadagnare o da perdere materialmente dalle decisioni del governo, la politica fornisce risorse tangibili: contratti, trasferimenti monetari, esenzioni o incentivi normativi, tutele legislative. Per il grande pubblico, invece, la politica offre in genere qualcosa di completamente diverso: rassicurazioni, affermazione dell'identità e la pretesa soddisfazione di sapere che i leader politici sono attenti alle minacce a cui la comunità è esposta e impegnati a difenderne i valori fondamentali. Per comprendere contesa e azione politica è fondamentale prendere sul serio questo secondo aspetto della politica come una caratteristica essenziale dei sistemi democratici, piuttosto che come una loro degenerazione o un loro fallimento (Edelman 1964; 1988). La produzione di simboli non è secondaria alla politica democratica; essa è, in determinate condizioni, il suo risultato principale, come è avvenuto in Italia nel corso del 2025.

È importante notare che la politica performativa non è sinonimo di politica disonesta, né è identica a quella che talvolta viene definita *valence politics* o politica della segnalazione di competenza. L'aspetto simbolico o performativo della politica esiste perché risponde a bisogni reali, tra cui il bisogno di identità politica, di coinvolgimento emotivo con la sfera pubblica e di coordinamento delle aspettative attorno a valori condivisi, che una *governance* puramente tecnocratica non è in grado di soddisfare. Né la politica performativa è sinonimo di populismo, sebbene i due concetti possano sovrapporsi¹. Ciò che definisce la politica performativa è la sostituzione sistematica dello sforzo trasformativo con la produzione di segnali e non il contenuto effettivo dei segnali prodotti.

Questo è ciò che intendiamo per politica performativa anche nel contesto italiano: la produzione sistematica di segnali politicamente significativi la cui funzione primaria è quella di plasmare identità, consolidare coalizioni e gestire gli elettori, piuttosto che realizzare un cambiamento strutturale duraturo nelle condizioni che hanno generato il problema politico in primo luogo. Il termine non implica necessariamente cinismo o malafede. Gli attori politici che praticano la politica performativa sono spesso sinceramente impe-

gnati nei valori che professano; ciò che fanno è esprimere tali valori in un registro più immediatamente comprensibile ed elettoralmente funzionale rispetto al lavoro lento, controverso e incerto delle riforme strutturali. Ciò che rende opportuno esaminarla attentamente sono le condizioni specifiche in cui essa diventa dominante, i meccanismi attraverso i quali si autoalimenta e i costi che accumula quando i problemi strutturali vengono rinviati anziché affrontati. Queste sono le questioni affrontate dai capitoli di questo volume.

È altrettanto importante specificare le differenze con la politica trasformativa. La politica trasformativa realizza un cambiamento nelle regole, nelle risorse e nelle istituzioni sottostanti che regolano un ambito della vita sociale. Non si tratta semplicemente di una politica radicale o ideologicamente ambiziosa; anche modeste riforme tecnocratiche possono essere trasformative se alterano le strutture di incentivi in modo duraturo. Ciò che la politica trasformativa richiede è una traduzione dall'intenzione politica alla politica attuata, e dalla politica al cambiamento di comportamento da parte degli attori coinvolti. Questa transizione è difficile anche nelle migliori condizioni e può essere completamente bloccata da una combinazione di vincoli fiscali, punti di veto istituzionali, incompatibilità interne alla coalizione e dall'indifferenza o dalla resistenza attiva degli attori il cui comportamento dovrebbe modificarsi. Più questi ostacoli si accumulano, più diventa razionale per gli attori politici investire nel registro performativo, dove il segnale può essere prodotto senza dipendere dalla lunga catena di attuazione che il cambiamento strutturale richiede.

Questa dinamica, in cui la capacità performativa si espande mentre quella trasformativa si contrae, non è esclusiva dell'Italia ed è stata individuata in numerosi altri contesti (Crouch 2004)². Si tratta di caratteristiche generali delle democrazie capitalistiche avanzate, non una peculiarità dell'Italia. Ciò che rende l'Italia un caso particolarmente adatto per lo studio di queste dinamiche non è che la politica performativa qui sia più cinica che altrove, ma che le condizioni che la favoriscono sono più pienamente sviluppate, più strutturalmente radicate e più profondamente intrecciate tra loro rispetto alla maggior parte dei sistemi politici comparabili. L'Italia è entrata nel 2025 con un governo di coalizione i cui tre maggiori partiti costituenti hanno concezioni assai differenti, al limite dell'incompatibilità, della sovranità e del ruolo dell'Italia in Europa; con un rapporto debito/Pil che ha fortemente limitato la spesa discrezionale; con un sistema giudiziario intrappolato in un paradosso strutturale decennale tra indipendenza formale e effettiva subordinazione alle correnti della magistratura; con un mercato

del lavoro il cui modello di crescita ha generato trentacinque anni di stagnazione dei salari reali senza alcuna soluzione strutturale in vista; e con la contrazione demografica più profonda tra tutte le principali economie europee. In questo contesto, i capitoli raccolti in questo volume offrono un'analisi approfondita della politica italiana nel 2025 in nove ambiti, dalla politica estera e commerciale alla difesa, passando per i mercati del lavoro, il settore bancario, la riforma giudiziaria, i diritti civili e la politica di sicurezza. Ciò che emerge dalla lettura complessiva di questi capitoli non è tanto il ritratto delle scelte di un singolo governo, quanto piuttosto la descrizione di un sistema politico che ha elevato la politica performativa a vera e propria arte, e delle condizioni strutturali che rendono tale approccio razionale e al tempo stesso assai costoso.

2. Coalizioni, sovranità e logica della differenziazione performativa

Il presupposto strutturale della politica performativa nell'Italia del 2025 è l'accordo di coalizione che ha portato Giorgia Meloni al potere nell'ottobre 2022 e che è rimasto in vigore per tutto il periodo esaminato in questo volume. La coalizione è composta da tre partiti principali, Fratelli d'Italia (FdI), Lega e Forza Italia (FI), i cui elettorati e tradizioni ideologiche poggiano su basi diverse e non facilmente conciliabili. Il contributo di Alberte Bové Rud (capitolo 3) a questo volume offre l'analisi più approfondita di come venga gestita questa incompatibilità. I tre partiti sostengono quelle che Bové Rud identifica come «interpretazioni contrastanti della sovranità italiana». Per FdI si tratta di un sovranismo di matrice repubblicana, che sostiene il ruolo dell'Italia all'interno della Nato e dell'Unione europea (Ue) come espressione di una dignità nazionale ritrovata. Ciò è in contrasto con il sovranismo populista della Lega, che considera Bruxelles e le istituzioni multilaterali come vincoli alla volontà popolare, e con la continuità europea di FI, che tende a rimettersi alla cornice proposta dall'Ue ed evita lo scontro nazionalista. Queste concezioni non possono essere conciliate a livello politico senza provocare una frattura nella coalizione. Ciò che impedisce la frattura è il fatto che esse vengono incanalate in una dimensione performativa piuttosto che spinte fino al punto di determinare chiari indirizzi di politica pubblica.

Questa dinamica si manifesta con particolare chiarezza nell'ambito della politica estera nel corso del 2025, quando due importanti eventi geopolitici – il ritorno dell'amministrazione Trump a Wa-

shington e la guerra in corso tra Russia e Ucraina – hanno fornito una base insolitamente corposa per una differenziazione performativa. Meloni si è posizionata come statista europea e potenziale interlocutrice di Washington: ha partecipato all'insediamento di Trump come unico capo di governo europeo a farlo, si è assunta il ruolo di ponte tra Bruxelles e la nuova amministrazione americana e ha mantenuto il sostegno formale dell'Italia all'Ucraina. Allo stesso tempo, Matteo Salvini (Lega) ha messo in scena una sorta di scetticismo populista, mettendo in discussione l'opportunità che il denaro dei contribuenti italiani finanziasse la ricostruzione ucraina e facendo eco alla visione di Trump di una soluzione negoziata. Al contrario, Antonio Tajani (FI) ha rappresentato la continuità istituzionale, rimettendosi alla competenza dell'Ue e facendo eco alla corrente dominante tra le cancellerie europee. È importante sottolineare che nessuna di queste rappresentazioni ha richiesto al governo di esercitare il potere esecutivo in modo diverso. La politica estera effettiva dell'Italia è rimasta coerente e istituzionalmente lineare per tutto il periodo. Queste prese di posizione hanno occupato quello che Bové Rud descrive giustamente come un ampio spazio in cui «i partiti godono di un notevole margine di manovra simbolico nel definire il proprio posizionamento in materia di politica estera», un ambito che veicola forti segnali identitari, ma che ha conseguenze elettorali dirette limitate per la maggior parte dei cittadini.

Lo stile di governo più generale che rende funzionale questo assetto è oggetto dell'analisi di Giliberto Capano e Rebecca Ghio (capitolo 6) sul comportamento dell'esecutivo italiano, con particolare attenzione alla *governance* universitaria e alla politica della ricerca. La loro diagnosi, che ricorre come concetto organizzativo in tutto il volume, è quella di un'elevata capacità politica combinata a una scarsa capacità analitica. Il governo Meloni dimostra un'eccezionale abilità nel gestire l'arena politica costruendo narrazioni leggibili, mettendo in scena scontri con gli oppositori e mantenendo la posizione elettorale della coalizione. Ciò su cui investe meno è l'attento lavoro analitico di progettazione e attuazione delle politiche, per non parlare delle riforme strutturali. Si tratta di un processo che richiede non solo volontà politica, ma anche la capacità di identificare quali interventi modificheranno realmente le dinamiche sottostanti che generano il problema. Un'elevata capacità politica senza una corrispondente capacità analitica produce una *governance* efficace a livello di segnalazione, ma meno efficace a livello di cambiamento strutturale. Il segnale è reale, ma non arriva fino al risultato strutturale che sembra promettere.

Capano e Ghio documentano questo schema nel contesto specifico della *governance* dell'istruzione superiore e della ricerca, dove gli interventi del governo nel 2025 sono stati plasmati più dalla logica della gestione della coalizione e dal posizionamento conflittuale nei confronti di presunti nemici istituzionali, tra cui l'Anvur (Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca), che da una visione analitica coerente di ciò di cui le università italiane hanno bisogno per migliorare le loro prestazioni. Il risultato è una serie di misure politiche che vanno interpretate soprattutto come gesti politici. Queste hanno di fatto segnalato lo scetticismo del governo nei confronti dei meccanismi di valutazione tecnocratici, nonché la sua preferenza per un modello diverso di *governance* istituzionale e la volontà di confrontarsi con gli interessi consolidati nel mondo accademico. Tuttavia, non sono riuscite a concretizzarsi in una strategia coerente per affrontare i cronici problemi dell'università italiana. Gli autori sostengono che questi aspetti non siano specifici dell'arena dell'istruzione terziaria, ma riflettano una modalità di governo le cui radici affondano nella specifica struttura degli incentivi della politica di coalizione in un contesto di vincoli fiscali, mentre una riforma strutturale richiederebbe investimenti sostenuti, competenze tecniche e l'assorbimento di costi politici a breve termine per ottenere benefici a lungo termine. In Italia, il 2025 ha dimostrato che gli incentivi per la coalizione di governo, chiamata a gestire elettorati incompatibili, hanno invece spinto sistematicamente verso interventi simbolici.

3. L'Italia tra Washington e Bruxelles

Le performance di politica estera documentate da Bové Rud non avvengono nel vuoto, come dimostra il capitolo di Manuela Moschella (capitolo 1) sulla politica commerciale e la crisi tariffaria con gli Stati Uniti del 2025. Questa analisi affronta le questioni economiche e diplomatiche che sono alla base della performance identitaria per spiegare il comportamento dell'Italia nel gestire la crisi transatlantica prodotta dalle misure commerciali dell'amministrazione Trump. Il rapporto personale di Meloni con la nuova amministrazione americana, che Bové Rud identifica come una risorsa chiave nella politica interna della coalizione, ha funzionato anche come una vera e propria risorsa diplomatica nei negoziati commerciali, durante i quali l'Italia ha cercato di sfruttare la propria posizione di affidabile alleato atlantico per favorire la soluzione di quella che era fundamentalmente una disputa tra Ue e Stati

Uniti. Moschella dimostra che questo posizionamento comportava l'accettazione delle istituzioni europee come quadro appropriato per la gestione delle relazioni transatlantiche, una posizione che ha messo Meloni in contrasto con le richieste di Salvini di negoziati bilaterali diretti che aggirassero Bruxelles. Tuttavia, questa strategia rivela anche i rischi insiti nella politica performativa di Meloni. Presentandosi contemporaneamente come interlocutrice privilegiata di Trump e come difensore della posizione collettiva dell'Ue, ha cercato di mantenere la credibilità presso diversi pubblici. Come dimostra Moschella, tuttavia, gli interessi dell'Italia dipendevano in ultima analisi dal quadro dell'Unione europea, mettendo a nudo la fragilità di una performance politica che tentava di conciliare il simbolismo sovranista con quello che l'Autrice definisce «europeismo strategico». Il risultato è stato un delicato esercizio di equilibrismo, con il rischio di generare aspettative contrastanti tra i sostenitori interni, i partner di coalizione e gli alleati europei. Allo stesso tempo, ciò incarna i dilemmi dell'Europa contemporanea, dove «l'azione collettiva potrebbe dipendere da allineamenti contingenti di interessi nazionali piuttosto che da un impegno duraturo verso obiettivi politici condivisi»: una condizione che né la minaccia russa né il graduale disimpegno politico e militare degli Stati Uniti dall'Europa sono stati finora sufficienti a superare.

La dimensione di sicurezza di questa stessa tensione transatlantica è oggetto del capitolo di Lorenzo Termine e Gabriele Natalizia (capitolo 2) dedicato alla politica di difesa come strumento di *burden-sharing* nella Nato. Il secondo mandato dell'amministrazione Trump ha rinnovato la pressione sugli alleati europei affinché aumentassero i propri contributi alla difesa, e l'Italia, come la maggior parte dei partner continentali, ha dovuto affrontare la sfida di rispondere alle richieste di una maggiore spesa per la difesa in un contesto di severi vincoli fiscali. Termine e Natalizia dimostrano che la fedeltà atlantica di Meloni ha operato in questo contesto sia come vincolo – stabilendo impegni che non potevano essere facilmente abbandonati – sia come leva diplomatica, poiché l'affidabilità italiana rispetto agli impegni Nato ha aperto canali per negoziare il ritmo e la composizione dell'aumento della spesa. È importante sottolineare che Termine e Natalizia descrivono questa traiettoria non tanto come un'innovazione introdotta dal governo Meloni, quanto piuttosto come la continuazione di un percorso strategico già avviato col governo Draghi. Il rafforzamento degli impegni atlantici dell'Italia, il graduale aumento della spesa per la difesa e l'uso della politica militare come mezzo per rafforzare la posizione di Roma a Washington sono tutti elementi antecedenti

all'insediamento di Meloni. Ciò che ha contraddistinto il suo governo è stata l'integrazione più esplicita di queste politiche in una strategia più ampia di accreditamento politico presso gli Stati Uniti. Tuttavia, il capitolo solleva anche interrogativi sulla sostenibilità di questo approccio. L'Italia ha formalmente raggiunto nel 2025 il *benchmark* Nato del 2% del Pil, ma in gran parte grazie a un nuovo quadro contabile che ha ampliato le categorie di spesa incluse nel calcolo. Man mano che l'Alleanza si avvicina all'obiettivo molto più ambizioso del 5%, il divario tra conformità formale e mobilitazione sostanziale di risorse potrebbe diventare sempre più difficile da colmare, soprattutto alla luce dei persistenti vincoli di bilancio dell'Italia.

L'intersezione di questi due capitoli illustra uno dei temi politici strutturali ricorrenti del volume: l'Italia nel 2025 si è trovata a dover gestire una declinazione del classico problema dei tre cerchi, destreggiandosi contemporaneamente tra i propri impegni atlantici, i propri obblighi europei e i propri vincoli fiscali e politici interni, e lo ha fatto in un periodo di acuta instabilità transatlantica che ha reso più difficile mantenere i normali equilibri. La natura inconciliabile di queste tre esigenze ha di fatto determinato una tendenza verso una politica performativa piuttosto che trasformativa.

4. I problemi economici strutturali e la loro gestione politica

Le vulnerabilità economiche strutturali dell'Italia vengono affrontate in questo volume da due prospettive interconnesse: l'erosione delle basi sociali e demografiche della crescita e la *governance* del sistema finanziario attraverso il quale dovrebbero avvenire gli investimenti e la crescita economica. Insieme, esse illustrano il divario tra il riconoscimento dei vincoli strutturali e la limitata capacità della politica di affrontarli in modo trasformativo, anziché performativo.

Il capitolo di Emmanuele Massagli e Francesco Seghezzi (capitolo 5), incentrato sui cambiamenti demografici, sulla trasformazione del mercato del lavoro e sulla questione salariale, presenta un quadro di disfunzione strutturale la cui gestione politica costituisce un'illustrazione particolarmente evidente del divario tra approccio performativo e trasformativo. I dati sono impressionanti: il potere d'acquisto dei salari reali in Italia è diminuito di quasi nove punti percentuali nell'arco di quindici anni, un andamento che non ha eguali tra le economie occidentali comparabili. L'occupazione è cresciuta, ma in lavori a basso valore aggiunto, poiché le imprese

rispondono alla domanda post-pandemica aumentando l'organico anziché investire in innovazioni di processo volte a migliorare la produttività. Inoltre, la contrazione demografica sta accelerando. La coorte di età compresa tra i 35 e i 49 anni si è già ridotta di oltre il diciassette per cento dal 2014, l'età mediana in Italia è la più alta dell'Unione europea e le proiezioni indicano che, ai tassi di partecipazione attuali, il paese perderà oltre quattro milioni e mezzo di lavoratori occupati entro il 2050. L'immigrazione, che potrebbe compensare in parte questa contrazione, è politicamente vincolata dalla logica elettorale nazionalista dei partiti della coalizione.

Massagli e Seghezzi utilizzano due eventi di riferimento del 2025 come punti di riferimento diagnostici. A maggio è entrata in vigore la legge sull'iniziativa popolare promossa dalla Cisl in materia di partecipazione dei lavoratori. A giugno, il referendum indetto dalla Cgil contro alcune disposizioni chiave del *Jobs Act* del 2015 non ha raggiunto il quorum, con una partecipazione inferiore al trenta per cento per ciascun quesito. Insieme, questi due eventi costituiscono ciò che gli autori identificano come un segnale strutturale che indica come gli strumenti tradizionali di mobilitazione sindacale abbiano perso la loro efficacia su una forza lavoro più mobile, più frammentata e meno ancorata istituzionalmente rispetto a qualsiasi altro momento del dopoguerra. La legge sulla partecipazione è un intervento normativo di *soft law*, interamente di carattere promozionale e non vincolante, che affida l'intera attuazione alla contrattazione collettiva. Essa segnala un modello preferenziale di relazioni industriali senza però garantire quella ripresa salariale strutturale che richiederebbe un nuovo patto tripartito del genere del Protocollo Ciampi del 1993. Il fallimento del referendum rappresenta meno una sconfitta politica per la Cgil che un'indicazione di una trasformazione nella struttura sociale del mondo del lavoro italiano, che rende in gran parte inefficaci le strategie di mobilitazione del XX secolo.

La dimensione bancaria e finanziaria dell'economia politica italiana viene esaminata da Luca Fantacci e Pietro Galeone (capitolo 7), la cui analisi della *governance* del sistema finanziario italiano rivela il crescente intreccio tra dinamiche di mercato e intervento politico nella ristrutturazione del settore bancario in Italia. La riconfigurazione del settore, guidata dalle pressioni al consolidamento e dalla preferenza del governo per una specifica configurazione di «campioni finanziari» nazionali, ha generato tensioni con le istituzioni europee e, in ultima analisi, l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea. Tuttavia, l'importanza del capitolo va oltre il conflitto tra Roma e Bruxelles. Più

fondamentalmente, esso riapre una questione di lunga data nella *political economy* italiana: chi controlla l'allocazione delle risorse finanziarie e a quale scopo? Il consolidamento del settore bancario, la creazione di campioni nazionali e il crescente ricorso da parte del governo all'influenza informale assieme a strumenti normativi indicano una rinnovata politicizzazione della finanza. Piuttosto che un semplice conflitto tra le preferenze politiche nazionali e le norme dell'Ue, il capitolo mette in luce visioni contrastanti su come dovrebbero essere regolati il risparmio, il credito e gli investimenti, e se il sistema bancario debba servire principalmente l'efficienza del mercato, gli obiettivi strategici nazionali, lo sviluppo territoriale o interessi pubblici più ampi.

5. La magistratura, lo Stato penale e i limiti delle riforme istituzionali

Il conflitto del governo con la magistratura italiana è tra le dinamiche strutturalmente più rilevanti tra quelle documentate in questo volume. Daniela Cavallini e Cristina Dallara (capitolo 4) forniscono l'impalcatura storica e istituzionale per comprendere un conflitto le cui manifestazioni esteriori sono state una costante della politica italiana durante i governi di centro-destra negli ultimi tre decenni, ma i cui meccanismi sottostanti hanno subito importanti mutamenti. Sotto Berlusconi, il conflitto tra governo e magistratura era principalmente di natura personale, con una serie di interventi legislativi volti a risolvere specifici problemi giudiziari di un primo ministro in carica. Sotto Meloni, il conflitto si è spostato dal piano personale a quello politico, con il Protocollo Italia-Albania per il trattamento *offshore* dei richiedenti asilo che rappresenta il punto di scontro più acuto. Diversi giudici hanno dichiarato nullo il protocollo sulla base del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale, innescando un confronto diretto tra l'autorità esecutiva governativa e l'autorità interpretativa giudiziaria.

La legge di riforma costituzionale di Nordio (approvata dal Parlamento nell'ottobre 2025 e sottoposta senza successo a un referendum confermativo nel marzo 2026) rappresentava la risposta strutturale del governo a ciò che questo identificava come una disfunzione istituzionale decennale: il mix di indipendenza formale, potere correntizio e discrezionalità incontrollata in materia di politica penale, in un sistema giudiziario che costituisce un'eccezione in tutto l'Occidente per l'isolamento delle procure dal controllo democratico. Cavallini e Dallara forniscono un'analisi di ciò che la

riforma avrebbe effettivamente cambiato (separando le carriere tra giudici e pubblici ministeri, creando due Consigli superiori della magistratura (Csm) indipendenti, introducendo il sorteggio per l'appartenenza ai due Consigli e istituendo un'alta corte disciplinare esterna), nonché di ciò che avrebbe lasciato immutato (principalmente l'effettiva discrezionalità dei pubblici ministeri sulle priorità di politica penale). Le Autrici osservano che lo scandalo Palamara del 2019-2020, che ha reso visibile al pubblico la sistematica contrattazione tra correnti sulle nomine giudiziarie, ha dimostrato che la magistratura non era in grado di autoriformarsi. Concepito come una risposta strutturale a questo fallimento, non è chiaro se il sorteggio avrebbe prodotto il risultato auspicato.

Il capitolo di Salvatore Curreri (capitolo 9) sulla politica di sicurezza esamina una dinamica correlata in un contesto diverso. Il «decreto sicurezza» dell'aprile 2025, che ha introdotto trentanove articoli di modifiche al diritto penale, tra cui undici nuovi reati, nove inasprimenti delle pene e ulteriori restrizioni alle pene alternative, viene collocato da Curreri in un percorso più ampio di quello che egli descrive come l'approccio del governo alla sicurezza basato su un «riflesso condizionato». Ogni episodio criminale carico di forte impatto emotivo, che si tratti del naufragio di Cutro, dei casi di violenza sui minori a Caivano o dell'intensificarsi degli incendi boschivi, è seguito automaticamente da nuovi interventi di legislazione penale. Il termine utilizzato da Curreri, «panpenalismo», coglie l'idea alla base di questo approccio, che impiega il diritto penale come strumento primario per la gestione dei problemi sociali piuttosto che come complemento a politiche sociali strutturali. Il capitolo individua con precisione i limiti interni di questa strategia. I nuovi reati sovraccaricano un sistema giudiziario e penale già sotto pressione, producendo l'effetto opposto a quanto desiderato di rallentare i procedimenti relativi ai casi più gravi e di aggravare il sovraffollamento carcerario³.

L'analisi di Curreri colloca inoltre la politica di sicurezza nel contesto della gestione della coalizione: l'impegno del governo verso la «tolleranza zero» e la sua persistente criminalizzazione della protesta sono serviti sia come proposta elettorale distintiva della coalizione di centro-destra, sia come ambito di differenziazione performativa al suo interno, con Meloni che ha posto l'accento sull'ordine istituzionale e sulla sicurezza nazionale, mentre la retorica della criminalizzazione anti-immigrazione si è collegata alla base elettorale della Lega. Come nel caso della riforma della magistratura, le mosse politiche sono reali e gli atti legislativi hanno almeno il potenziale per produrre effetti concreti. Ciò che non garantiscono

è una risoluzione strutturale delle condizioni sociali che generano criminalità e insicurezza.

6. Diritti civili, fine vita e la politica dell'inazione

Maria Esmeralda Bucalo, Lucia Craxì e Vera Tripodi (capitolo 8) esaminano la gestione dei diritti civili da parte del governo Meloni, prendendo come caso di studio principale il dibattito sul suicidio assistito. Il loro capitolo si distingue in questa raccolta perché il tema trattato non riguarda un ambito in cui il governo abbia agito in modo performativo nel perseguimento della propria agenda, ma uno in cui ha messo in atto quella che le Autrici descrivono come resistenza passiva. Questa viene definita dalle Autrici come una strategia deliberata di inazione legislativa volta a evitare sia il costo di conformarsi a una giurisprudenza costituzionale che il governo ritiene ideologicamente inaccettabile, sia il costo di confrontarsi con tale giurisprudenza attraverso una legislazione che renderebbe esplicito il conflitto.

All'interno del capitolo viene ricostruita con cura la sequenza costituzionale. La Corte costituzionale ha progressivamente elaborato un quadro giuridico protetto dalla Costituzione per il suicidio assistito in condizioni specifiche, esortando ripetutamente il legislatore a tradurre tale giurisprudenza in legge nazionale e venendo ripetutamente ignorata. Sette anni di paralisi legislativa su una delle questioni più significative in materia di diritti civili dell'epoca contemporanea costituiscono di per sé un atto politico, e Bucalo, Craxì e Tripodi lo analizzano come tale. L'inazione del governo Meloni nella prima parte del suo mandato è stata una forma di autoprotezione ideologica. Legiferare in conformità con la giurisprudenza della Corte avrebbe significato avallare pubblicamente un diritto all'autodeterminazione nelle scelte di fine vita che il sistema di valori del governo rifiuta formalmente, mentre legiferare contro di esso avrebbe comportato il rischio sia di incostituzionalità sia di esposizione elettorale, dati i sondaggi che mostrano un sostanziale sostegno popolare al suicidio assistito.

La dinamica è cambiata nel 2025 quando le assemblee legislative regionali, in particolare quella toscana sotto un governo di centro-sinistra, sono intervenute per colmare il vuoto legislativo nazionale con leggi regionali che attuavano i criteri della Corte. In attesa della sentenza della Corte costituzionale (che alla fine del 2025 si sarebbe pronunciata sul conseguente ricorso di incostituzionalità avanzato dal governo, invalidando specifiche disposizioni

della legge toscana, pur affermando la capacità della regione di legiferare entro limiti rigorosi), la mossa della Toscana ha di fatto costretto il governo ad agire. Di conseguenza, nel luglio 2025 è stato presentato al Senato un disegno di legge di iniziativa parlamentare sostenuto dal governo, che formalmente dichiara di attuare i criteri della Corte, ma che, secondo Bucalo, Craxì e Tripodi, se ne discosta in modo piuttosto sostanziale. In particolare, nell'affermazione del primato del diritto alla vita sul diritto all'autodeterminazione, così come nell'esclusione delle risorse del servizio sanitario nazionale dalle procedure. Il capitolo colloca la questione del fine vita nel contesto più ampio dell'approccio restrittivo del governo nei confronti dei diritti civili, compresa l'estensione del 2024 del divieto di gestazione per altri agli atti commessi all'estero, e individua in entrambi i casi lo stesso schema strutturale: un governo impegnato in una concezione tradizionalista della vita e della famiglia che esercita la propria autorità legislativa, o la propria capacità di inazione, per restringere lo spazio di autodeterminazione individuale in modi a cui la giurisprudenza costituzionale si oppone, ma che non può completamente scavalcare. In questo caso, le azioni (o l'inazione) del governo Meloni hanno sì conseguenze politiche dirette, ma sono comunque volte ad ostacolare o ridurre al minimo l'adozione di una politica trasformativa, così da mantenere le proprie posizioni (performative) relativamente alla sostanza delle politiche pubbliche.

7. La sostenibilità dell'equilibrio performativo

I nove capitoli raccolti in questo volume non convergono su un unico verdetto riguardo al governo Meloni o alla politica italiana nel 2025. Esaminano diversi ambiti politici, utilizzano quadri analitici differenti e giungono a una varietà di conclusioni su scelte e risultati specifici. Ciò che li accomuna è la persistenza di una dinamica di fondo comune: un sistema politico eccezionalmente capace di produrre segnali politicamente significativi e significativamente meno capace di tradurre tali segnali nei cambiamenti strutturali che essi pretendono di affrontare.

Non si tratta di un fallimento in senso stretto. La capacità di mantenere una coalizione tripartita fondata su concezioni diverse e spesso incompatibili di sovranità, nonostante le turbolenze geopolitiche del 2025, rappresenta un risultato politico considerevole. La storia di instabilità governativa dell'Italia conferisce a questa durata un valore particolare. La capacità di destreggiarsi contemporaneamente tra Washington e Bruxelles, tra gli obblighi della Nato e i

vincoli fiscali, tra il posizionamento elettorale anti-immigrazione e le esigenze del mercato del lavoro a fronte di una forza lavoro in calo, richiede una gestione politica assai sofisticata, come documentato in tutto questo volume. Possedere ed esercitare elevate capacità politiche è una capacità reale. La domanda è se sia sufficiente, e sufficiente per quanto tempo.

L'analisi di Bové Rud aiuta a spiegare perché questo equilibrio si sia dimostrato così resiliente. Le contraddizioni interne alla coalizione non sono state risolte; sono state piuttosto gestite attraverso un processo di differenziazione performativa che ha permesso a Fratelli d'Italia, alla Lega e a Forza Italia di continuare a rivolgersi a elettorati distinti evitando al contempo il confronto diretto sugli esiti delle politiche. La politica estera, l'integrazione europea e la sovranità nazionale sono diventate arene particolarmente importanti per questa strategia, poiché generano notevoli ritorni simbolici pur comportando costi elettorali immediati relativamente limitati. La stabilità della coalizione è dipesa quindi non da una convergenza ideologica, ma dalla gestione efficace delle divergenze ideologiche attraverso la performance politica. A questo proposito, dal punto di vista degli sviluppi del 2026, i capitoli di questo volume descrivono un equilibrio politico che si avvicina sempre più ai propri limiti.

L'argomento centrale avanzato in questa introduzione non è che la politica performativa abbia sostituito la *governance*, ma che sia diventata un adattamento razionale a condizioni che rendono sempre più difficile una politica trasformativa. Capano e Ghio forniscono una chiara descrizione di questo adattamento. La loro distinzione tra elevata capacità politica e scarsa capacità analitica coglie uno schema più ampio, visibile in molti degli ambiti esaminati in questo volume. Il governo Meloni ha ripetutamente dimostrato la capacità di costruire narrazioni politicamente efficaci, mantenere la coesione della coalizione e individuare conflitti vantaggiosi dal punto di vista elettorale. Ciò che appare più difficile è la traduzione di tali successi politici in strategie coerenti in grado di alterare le dinamiche strutturali alla base dei problemi affrontati. Il problema, in altre parole, non è l'assenza di capacità di governo, ma uno squilibrio tra la capacità di gestire la politica e quella di trasformare i contesti politici.

Questi stessi adattamenti razionali possono però generare costi cumulativi nel tempo. Gli eventi del 2026 suggeriscono che alcuni di questi costi abbiano iniziato a concretizzarsi.

La prima categoria di costi riguarda l'accumulo di vincoli economici irrisolti. L'Italia è entrata nel 2026 con finanze pubbliche ancora fortemente vincolate da un disavanzo superiore al 3% del

Pil e da un onere del debito che limita drasticamente la spesa discrezionale. In tutto il volume, i problemi economici strutturali emergono ripetutamente come questioni che i governi possono gestire politicamente ma faticano a risolvere in modo sostanziale. Massagli e Seghezzi dimostrano che il declino demografico, la frammentazione del mercato del lavoro e la stagnazione salariale non sono squilibri temporanei, ma tendenze a lungo termine che minacciano le basi produttive dell'economia italiana. La contraddizione è particolarmente evidente nel campo della politica migratoria. Mentre il governo continuava a utilizzare una retorica restrittiva come componente fondamentale della propria identità elettorale, al tempo stesso ampliava i canali di migrazione legale attraverso successivi decreti flussi, riconoscendo implicitamente l'impossibilità di sostenere l'attività economica senza manodopera straniera. Il risultato è un divario tra posizionamento simbolico e necessità strutturale che può essere gestito politicamente, ma non eliminato.

Fantacci e Galeone individuano una tensione simile nella sfera finanziaria. La loro analisi mostra un governo che cerca di plasmare la struttura proprietaria del sistema bancario italiano attraverso influenze informali, leve normative e la promozione di campioni nazionali. Tuttavia, gli sviluppi del 2026 suggeriscono i limiti di questa strategia. Il consolidamento bancario ha continuato a evolversi secondo le dinamiche di mercato, i vincoli normativi europei e gli interessi degli azionisti, che coincidono solo in parte con le preferenze governative. La questione più profonda sollevata dal capitolo rimane quindi irrisolta: se la politicizzazione della finanza possa fornire una strategia di sviluppo coerente o sia semplicemente un meccanismo temporaneo per influenzare gli esiti in un settore sempre più plasmato da forze al di fuori del controllo nazionale.

Una seconda categoria di costi riguarda i rapporti istituzionali. Cavallini e Dallara dimostrano che il conflitto tra governo e magistratura non è semplicemente una disputa su singole sentenze, ma la manifestazione di uno squilibrio istituzionale più profondo che i governi che si sono succeduti hanno faticato ad affrontare. La riforma costituzionale proposta dal ministro Nordio mirava a modificare il rapporto tra politica e magistratura, eppure il conflitto stesso si è intensificato nel corso del 2025 e fino al 2026. Il dibattito sul referendum costituzionale ha trasformato una complessa questione istituzionale in un'ulteriore arena di scontro simbolico, rafforzando le identità politiche e lasciando irrisolta la tensione di fondo tra indipendenza giudiziaria, responsabilità democratica e discrezionalità dell'azione penale. I conflitti istituzionali di questo tipo sono particolarmente resistenti a una gestione performativa

perché riguardano le regole attraverso le quali viene esercitata l'autorità politica stessa.

La terza categoria riguarda la credibilità internazionale dell'Italia. I capitoli di Moschella e di Termine e Natalizia mostrano come la politica estera e quella di sicurezza siano diventate arene centrali in cui il governo ha cercato contemporaneamente di assicurare gli alleati, preservare il consenso interno e mantenere l'unità della coalizione. Nel corso del 2025 questo equilibrio è – almeno all'apparenza – riuscito straordinariamente bene. Tuttavia, la credibilità viene giudicata in ultima analisi non solo in base ai risultati, ma anche al rapporto tra impegni e capacità. Le tensioni emerse nel 2026 hanno messo a nudo alcune delle vulnerabilità già visibili nell'anno precedente. La divergenza tra Meloni e Trump sulla crisi iraniana, unita alla limitata influenza dell'Italia sul successivo processo diplomatico, ha illustrato i limiti di una strategia che faceva ampio affidamento sulle relazioni politiche personali. A livello europeo, l'adesione sempre più esplicita di Meloni a una posizione più europeista riflette molte delle dinamiche individuate da Moschella sotto l'etichetta di «europeismo strategico». Tuttavia, questo riposizionamento non si è tradotto automaticamente in una maggiore influenza all'interno dei circoli decisionali europei, dove l'Italia rimase solo parzialmente integrata nei gruppi informali di leadership che definiscono le principali scelte strategiche.

Un andamento simile emerge nella politica di difesa. Come osservano Termine e Natalizia, nel 2025 l'Italia ha formalmente raggiunto l'obiettivo Nato del 2% del Pil destinato alla spesa per la difesa, ma ciò è avvenuto in gran parte grazie a criteri contabili rivisti piuttosto che a una drastica espansione delle risorse militari. La controversia che ha circondato le successive discussioni sul nuovo obiettivo del 5% dell'Alleanza ha messo a nudo la fragilità di questo risultato. Ciò che nel 2025 aveva funzionato efficacemente come segnale politico è diventato sempre più difficile da sostenere una volta tradotto in impegni di spesa futuri. Anche in questo caso, il successo performativo si è scontrato con vincoli strutturali.

L'ultima categoria di costo è la più incerta, ma potenzialmente la più rilevante. Riguarda gli effetti cumulativi di ciò che Curreri descrive come panpenalismo e di ciò che Bucalo, Craxi e Tripodi identificano come una tendenza più ampia verso la restrizione o il contenimento nel campo dei diritti civili. Entrambi i capitoli descrivono forme di politica altamente efficaci nel produrre assicurazioni simboliche. Nuovi reati, pene più severe, restrizioni alle proteste, resistenza alle pressioni giudiziarie e costituzionali in materia di autonomia personale: tutte risposte politicamente leggibili e di grande

impatto elettorale alle ansie dell'opinione pubblica. Tuttavia, tali risposte sono meno efficaci nell'affrontare le condizioni sociali che generano, in primo luogo, insicurezza o conflitto. L'approvazione di un ennesimo «decreto sicurezza» nel 2026, nonostante la persistente insoddisfazione dell'opinione pubblica riguardo all'efficacia delle misure precedenti, illustra chiaramente questo dilemma⁴. Ripetuti interventi simbolici rischiano di generare rendimenti politici decrescenti quando i cittadini valutano sempre più i governi in base ai risultati concreti piuttosto che alle intenzioni annunciate.

Nessun capitolo di questo volume sostiene che la democrazia italiana stia subendo un crollo fondamentale. Le elezioni rimangono competitive, i governi governano, i tribunali esercitano un controllo indipendente e il conflitto politico continua a svolgersi all'interno delle istituzioni democratiche. La preoccupazione che accomuna questi contributi è diversa e più specifica. Riguarda il divario crescente tra la comprovata capacità del sistema politico di generare segnali e la sua capacità, più limitata, di produrre cambiamenti strutturali.

Questa distinzione aiuta a mettere in luce un ulteriore sviluppo che è diventato sempre più visibile nel corso del 2026: l'emergere di nuovi sfidanti all'interno della stessa destra. L'ascesa di Roberto Vannacci è significativa non tanto per le sue prospettive politiche individuali, quanto per ciò che rivela circa la logica della politica performativa. La politica simbolica è intrinsecamente competitiva. Quando la legittimità politica viene generata sempre più attraverso la segnalazione piuttosto che attraverso la trasformazione, gli attori in grado di produrre segnali più intensi, più coerenti o più radicali ottengono un vantaggio strutturale. Il successo del governo Meloni si è basato in parte sulla sua capacità di assorbire e gestire le richieste simboliche di *constituency* diverse, pur rimanendo ancorato a procedure compatibili con i vincoli istituzionali propri dell'azione di governo. Tuttavia, proprio questa moderazione crea opportunità per gli sfidanti che non sono vincolati dalle responsabilità della carica e possono quindi offrire rappresentazioni più intransigenti di sovranità, identità e rinnovamento nazionale.

Il paradosso è quindi che la politica performativa può contenere i semi della propria destabilizzazione. Se i problemi strutturali rimangono irrisolti, la mera soddisfazione simbolica diventa sempre più difficile da mantenere. I cittadini possono continuare ad avalare i valori incarnati nelle rappresentazioni politiche, pur diventando sempre più insoddisfatti dei risultati ad essi associati. In tali condizioni, può emergere una pressione sia verso forme di politica più trasformatrice, sia verso forme di rappresentazione più radicali.

I capitoli raccolti in questo volume non offrono né una diagnosi né una prognosi univoche. Offrono qualcosa di più prezioso: una serie di analisi approfondite che, lette nel loro insieme, rivelano la logica di un sistema politico che naviga tra le esigenze di produzione di segnali e i requisiti del cambiamento strutturale. L'Italia del 2025 non appare come una democrazia in crisi, ma come una democrazia che opera in condizioni che premiano sempre più l'efficacia simbolica rispetto alla capacità trasformativa. Se questo equilibrio possa rimanere politicamente sostenibile man mano che i suoi costi si accumulano è una delle questioni centrali che gli eventi del 2026 hanno iniziato a porre, e che plasmerà la traiettoria della politica italiana negli anni a venire.

*Nel mese di giugno del 2025 è scomparso Leonardo Morlino, figura di riferimento per la scienza politica italiana. I curatori di questa edizione di *Politica in Italia* lo ricordano con gratitudine e affetto.*

Riferimenti bibliografici

- Crouch, C. (2004), *Post-Democracy*, Cambridge, Polity.
 Edelman, M. (1964), *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana: University of Illinois Press.
 — (1988), *Constructing the Political Spectacle*, Chicago, Ill., The University of Chicago Press.
 Streeck, W. (2016), *How Will Capitalism End? Essays on a Failing System*, London, Verso.

Note

¹ Il populismo è una specifica forma ideologica che contrappone un popolo unito a un'élite corrotta; la politica performativa è invece una modalità strutturale di governo che può operare attraverso registri ideologici molto diversi, compresi quelli tecnocratici.

² Le regole fiscali dell'Unione europea, incentrate sui vincoli finanziari, danno luogo al progressivo restringimento dello spazio all'interno del quale i governi nazionali possono perseguire politiche redistributive o trasformative, creando incentivi affinché i governi nazionali governino attraverso interventi simbolici piuttosto che attraverso l'impiego di risorse reali (Streeck 2016).

³ Curreri sottolinea inoltre che la premessa fondamentale di questo approccio alla deterrenza, secondo cui il comportamento criminale risponde principalmente alla severità delle pene, si basa su ipotesi empiriche in generale non supportate dalla letteratura, un altro esempio di debole fondamento analitico delle soluzioni politiche.

⁴ Secondo un sondaggio YouTrend per Sky TG24, pubblicato nel febbraio 2026, il 48% degli intervistati giudica «poco o per nulla efficace» l'approccio del governo Meloni al miglioramento della sicurezza in Italia, basato sull'introduzione di nuovi reati, sull'inasprimento delle pene per i reati esistenti e su misure restrittive in materia di immigrazione, mentre il 34% lo giudica «molto o abbastanza efficace» e il 18% non sa.

