

Enrico Gargiulo

Protocollo:
uno strumento di potere



elèuthera

© 2026 Enrico Gargiulo ed elèuthera editrice

progetto grafico di Riccardo Falcinelli

www.eleuthera.it
eleuthera@eleuthera.it

Indice

Introduzione	7
CAPITOLO PRIMO	17
Genealogia di un concetto	
CAPITOLO SECONDO	39
Uno strumento di normalizzazione	
CAPITOLO TERZO	57
Analisi di uno strumento	
CAPITOLO QUARTO	85
Il potere di uno strumento	
CAPITOLO QUINTO	109
Il protocollo come metodo	
Conclusioni	137
Ringraziamenti	143
Bibliografia	144

Introduzione

All'indomani del secondo cessate il fuoco tra Israele e Hamas, iniziato domenica 19 gennaio 2025 dopo quindici mesi di distruzione e massacri nella Striscia di Gaza, lo Sheba Medical Center di Tel Aviv ha annunciato di aver affidato a uno staff di esperti l'elaborazione di procedure specifiche per curare gli ostaggi israeliani liberati. Il dottor Itai Pessach, chiamato a dirigere la squadra medica dedicata all'assistenza delle persone tornate in libertà, ha riferito che, non disponendo di un protocollo basato su prove, ha dovuto crearne uno *ad hoc*, raccogliendo a questo proposito dati e saperi tecnici e assemblandoli in maniera inedita.

Dopo aver ascoltato il parere di esperti in traumatologia che avevano avuto a che fare con ragazze rapite da Boko Haram in Nigeria, bambini presi in ostaggio dai cartelli della droga in Messico o coinvolti in zone di guerra come Bosnia e Ucraina, lo staff dello Sheba Center ha predisposto

un'area dedicata all'accoglienza dei soggetti liberati, protetta dalla stampa e dal pubblico. Come riportato da Pessach,

abbiamo sostituito molti mobili per farla sembrare più una stanza di un boutique hotel che una stanza di un paziente. Non sapevamo quali sarebbero state le loro condizioni mediche, ma dovevamo essere pronti a fornire cure avanzate. Siamo stati in grado di passare da una terapia intensiva a una «stanza di hotel» in pochi minuti per fornire le cure mediche necessarie in un ambiente sicuro.

Inoltre, il gruppo ha allestito «una cucina con chef in cui preparare qualsiasi piatto desiderato dai rapiti rimpatriati, nonché un salone per capelli, unghie e trattamenti per il viso per le ex prigioniere che potessero aver bisogno di questi servizi per «sentirsi esseri umani». La preparazione meticolosa non ha portato alla realizzazione di protocolli del tutto «a prova di realtà». Le procedure effettivamente eseguite, infatti, sono state modificate in base all'esperienza effettiva e allo scambio di esperienze con altri ospedali. Come affermato da Pessach, «sebbene ognuno abbia sofferto in prigionia, le esperienze e le reazioni individuali sono state molto diverse».

Le istituzioni israeliane, insomma, hanno affrontato un evento non nuovo, ma che comunque presenta caratteristiche non del tutto prevedibili, facendo ricorso a procedure il più possibile standard. Hanno costruito cioè protocolli, vale a dire percorsi operativi che indicano cosa fare, in modo accurato e dettagliato, a chi opera sul campo. Nulla di nuovo, dunque. In ambito sanitario, la parola «protocollo» conosce un'ampia diffusione da decenni e, a seguito

della pandemia da Covid-19, ha guadagnato una centralità ancora maggiore, colonizzando moltissimi contesti e situazioni, anche esterne al settore della salute. Azioni almeno in apparenza banali come lavarsi le mani o entrare in piscina, al pari di attività più delicate e specialistiche quali profilassi sanitarie e interventi medici, sono regolate in maniera rigida da dispositivi protocollari. Soprattutto in alcuni ambiti della vita sociale, la vita quotidiana è scandita da procedure standard, ossia da routine ripetitive e uniformi pensate per essere applicabili in circostanze diverse di tempo e di luogo e, quindi, flessibili nonostante la loro ripetitività e la loro uniformità.

L'iniziativa del governo israeliano esemplifica in maniera chiara le diverse dimensioni semantiche della parola «protocollo»: un insieme di indicazioni operative, frutto di un accordo tra soggetti differenti, che assume una valenza normativa e svolge una funzione specifica, tanto da costituire una sorta di linguaggio condiviso.

Quanto accaduto presso lo Sheba Center di Tel Aviv, tuttavia, mette in luce anche aspetti meno evidenti e scontati. Per ideare e costruire un protocollo e, soprattutto, per renderlo operativo, servono risorse – cognitive, relazionali e materiali – niente affatto banali. Si tratta infatti di una procedura standardizzata, seppur flessibile, costruita facendo ricorso a saperi esperti, a cui è necessario avere accesso e che bisogna essere in grado di impiegare: quanto di più lontano dall'improvvisazione e dalla messa in campo di scelte contingenti, pertanto. La sua realizzazione effettiva, inoltre, presuppone altri tipi di risorse. La conoscenza e la fiducia, innanzitutto: un protocollo è in grado di funzionare, producendo gli effetti desiderati, se le

persone chiamate ad applicarlo ne conoscono le caratteristiche, sono consapevoli della sua rilevanza e credono nella sua efficacia. Anche la possibilità di «piegarlo» alle esigenze di contesti e soggetti specifici presuppone addestramento, competenze e lucidità.

Nonostante servano risorse cognitive e materiali non indifferenti per idearli, realizzarli e impiegarli, i protocolli sono risorse particolarmente utili nei momenti di emergenza. Per governare l'incertezza e l'imprevisto, infatti, si fa appello a strumenti rigidi e altamente formalizzati, non a decisioni caso per caso. Tanto che, nel caso degli ostaggi israeliani liberati, l'assenza di una procedura operativa affidabile, perché già testata, ha indotto lo staff medico a realizzarne in tempi brevi una *ad hoc*. I protocolli, quindi, anche in scenari emergenziali, ossia quando le condizioni sono del tutto nuove o presentano variazioni significative rispetto a schemi già noti, presuppongono un certo lavoro di elaborazione per funzionare al meglio.

Il che ne mostra una dimensione poco tecnica e molto politica. Se l'equipe del dott. Pessach è stata in grado di costruire in breve tempo uno strumento sofisticato e, soprattutto, di renderlo operativo, è perché aveva le risorse per farlo. Non si tratta di un fatto scontato. Una procedura standardizzata non è realizzabile e implementabile in tutti i contesti in cui sarebbe desiderata e richiesta, magari perché mancano fattori cruciali di tipo cognitivo – la conoscenza dell'esistenza di un dispositivo e della sua rilevanza – o relazionale – la fiducia negli strumenti e in chi li governa – o semplicemente materiale – le infrastrutture della ricerca. Le centinaia di persone palestinesi liberate dalle carceri israeliane come contropartita per gli ostaggi, per fare un

esempio molto diretto, non hanno potuto beneficiare dello stesso trattamento; ossia non sono state assistite attraverso una procedura costruita *ad hoc*. Eppure, quelle persone – a volte minorenni o addirittura bambine – hanno subito a loro volta traumi intensi e spesso prolungati, come l’incarcerazione arbitraria, le minacce e la tortura e, dunque, avrebbero avuto bisogno di trattamenti specifici.

La vicenda dello Sheba Center di Tel Aviv, insomma, mette in luce enormi asimmetrie, economiche e di potere, che non appaiono a un primo sguardo e che ci dicono qualcosa di importante. I protocolli hanno un enorme potenziale egualitario. Una volta costruiti e messi al lavoro, sono in grado di livellare differenze producendo gli stessi effetti in situazioni e contesti diversi. Tuttavia, dato che la loro realizzazione e la loro applicazione implicano un percorso spesso complesso e articolato, che si snoda all’interno di scenari a volte conflittuali (in senso socio-economico o addirittura militare), il loro potenziale egualitario rischia, in concreto, di rimanere inespresso.

I protocolli, dunque, sono dispositivi tecnici dotati però di un carattere altamente politico: ideati e realizzati da esperti, possono produrre effetti che vanno ben oltre il piano amministrativo, toccando aspetti centrali della vita collettiva. La loro realizzabilità, infatti, non dipende soltanto da elementi tecnici ma, anche, da fattori materiali e scelte politiche. Risentono, in altre parole, delle asimmetrie di potere e delle disuguaglianze di status e socio-economiche che affliggono le società in cui viviamo e che segnano il sistema capitalistico. In gioco non c’è soltanto la possibilità di dotarsi di procedure operative efficaci e di applicarle in concreto, ma anche la volontà di escludere dal loro impiego

intere aree del mondo o popolazioni appartenenti a quegli stessi paesi che hanno le risorse per costruirle, come l'esempio degli ostaggi israeliani e, per contro, delle persone che vivono a Gaza, mostra in modo cristallino.

I protocolli, inoltre, sono strumenti politici per un'altra ragione: il fatto stesso di adottarli provoca uno spostamento dell'attenzione dal piano delle scelte a quello delle procedure. In altre parole, sono un micidiale strumento di *spoliticizzazione*, capace di distrarre dalle questioni di fondo puntando l'attenzione sui dettagli operativi.

Il libro intende tracciare una genealogia del concetto di protocollo, con l'obiettivo di mostrarne le trasformazioni e di evidenziarne le implicazioni politiche. Si occupa dunque di un oggetto «strano», apparentemente facile da definire ma in realtà difficile da cogliere in tutte le sue sfumature. La parola che lo designa ha origini antiche e significati variegati, che si sono spesso sovrapposti. Allo stesso tempo, nel corso della storia sono esistiti diversi oggetti chiamati «protocolli», le cui strade si sono più volte incrociate.

Mostrando i percorsi semantici dello stesso vocabolo e raccontando le storie degli oggetti che condividono il medesimo nome, il libro cerca di sottolineare la funzione principale dei protocolli nel mondo contemporaneo: dispositivi che, pur non essendo norme giuridiche in senso stretto, si comportano come se lo fossero, regolando ambiti delicati e strategici della vita sociale e fungendo da strumenti di governo flessibili e informali, particolarmente adatti a gestire situazioni di emergenza e di crisi così come ad amministrare situazioni ordinarie.

I protocolli, più in dettaglio, fanno sì che il potere rimanga centralizzato in ambienti segnati da una forte

decentralizzazione. Consentono inoltre agli attori politici di delegare agli esperti non solo il compito concreto di redigere procedure operative ma anche il rischio di essere criticati per averlo fatto. Sono quindi dispositivi di governo e, al contempo, scudi istituzionali: utili dal punto di vista dei decisori ma percepiti come vincoli, o addirittura inconvenienti, dalla prospettiva dei tecnici chiamati a scriverli e ad applicarli.

I protocolli, insomma, hanno molto da dire sul potere e sulle sue dinamiche. Analizzarli in maniera critica, sia dal punto di vista teorico e genealogico sia da quello empirico, può contribuire a una riflessione sulle forme contemporanee del dominio e dell'oppressione. Da una prospettiva libertaria, infatti, equivale a mettere in luce il modo in cui il governo delle popolazioni si manifesta senza fare troppo rumore, ossia a svelare come una visione gerarchica della società si riproduca nel quotidiano attraverso meccanismi e dispositivi in apparenza banali: in altre parole, consente di esplicitare quanto c'è di politico, e molto spesso di oppressivo, all'interno di processi che appaiono puramente tecnici.

Criticare strumenti decisionali che, pur non disponendo dello status di norme giuridiche, hanno di fatto una valenza normativa non vuol dire tuttavia invocare un'idea assoluta di legalità. Rimpiangere in modo acritico il governo della legge senza mettere in discussione la struttura socio-economica e politica che lo rende possibile non è certo l'obiettivo delle prossime pagine. Nel contesto gerarchico, asimmetrico e disuguale del capitalismo storico, infatti, l'universalismo astratto del diritto difficilmente può tradursi in decisioni che producano effetti realmente orizzontali. L'uguaglianza formale tende a incontrare, come suo limite strutturale, le disuguaglianze materiali su

cui il sistema si fonda. Non per questo, però, dobbiamo accettare che principi generali, frutto di scelte derivanti, almeno sulla carta, da processi decisionali pubblici e aperti, vengano sostituiti da prescrizioni e procedure opache la cui esistenza è giustificata dalla loro – presunta – natura specialistica.

La critica qui condotta, dunque, cerca di mostrare quanto strumenti che appaiono come il frutto del buon senso organizzativo e di un sapere tecnico percepito come neutrale siano in grado di incidere in profondità sulle nostre vite. Meno appariscenti e legittimati di una legge scritta e approvata da un parlamento, i protocolli condizionano i nostri comportamenti e strutturano il nostro modo di vedere il mondo: costruiscono quindi, o per meglio dire «performano», la realtà sociale attraverso percorsi che, tuttavia, non sempre sono rispettosi dell'autonomia individuale o riescono a essere insensibili alle gerarchie esistenti.

Il mio interesse per il concetto di protocollo, le sue diverse declinazioni e le sue implicazioni è nato nel corso degli anni, lavorando su un insieme variegato di temi – la cittadinanza e le sue trasformazioni, soprattutto in senso locale, le politiche di integrazione e il sapere di polizia – che però condividono un elemento comune: il ruolo strategico rivestito da strumenti di governo di tipo amministrativo, la cui natura, le cui funzioni e le cui implicazioni sono spesso ambigue e opache. Ordinanze, circolari, linee guida, manuali: «oggetti» di questo tipo danno sostanza all'azione pubblica in ambiti delicatissimi della vita sociale, regolando i comportamenti delle persone senza tuttavia avere uno statuto chiaro. Strumenti variegati, insomma, che sembrano banali e innocui ma che, in realtà, svolgono

un ruolo fondamentale nel governo delle nostre esistenze. La mia curiosità nei loro confronti, comparsa gradualmente nel corso degli anni, si è intensificata all'improvviso con l'affermarsi dell'emergenza sanitaria da Covid-19, che ha iniziato a occupare con prepotenza la scena mondiale. Studiarli a fondo e parlarne, dunque, è diventato urgente, in senso scientifico ma soprattutto politico.

Il libro si rivolge a una platea piuttosto ampia: studiose/i che si occupano di politiche pubbliche e, nello specifico, di potere, discrezionalità e governo dell'emergenza; avvocate/i e attiviste/i politici che hanno un interesse per la tutela dell'autonomia di individui e gruppi; persone che, più semplicemente, sono preoccupate per la diffusione di strumenti tecnici e amministrativi che incidono in modo pesante sulle loro vite ma, al contempo, sono riluttanti a cedere al richiamo delle sirene della disinformazione e delle teorie del complotto e, dunque, cercano di dotarsi di strumenti critici per orientarsi in una realtà sempre più complessa. Ha dunque un intento divulgativo, che si riflette nella sua struttura e nella sua forma. I riferimenti bibliografici, pur presenti, sono ridotti al minimo, inclusi quelli a saggi sullo stesso tema che ho pubblicato in precedenza (in particolare, Gargiulo 2022 e 2023). Lo stesso approccio «parsimonioso» è applicato alle note. Una scelta del genere implica la rinuncia a chiamare in causa, in modo esplicito, molti lavori importanti, ma consente di contenere lo spazio dell'analisi e della discussione rendendolo accessibile – si spera – a un pubblico non specialistico.