



IL GOVERNO. PROSPETTIVE ORGANIZZATIVE E FUNZIONALI
12 OTTOBRE 2020

La vana ricerca della neutralità:
razionalità ibride e bilanciamento di
poteri, in tempi di crisi e non

di Luca Verzelloni

Ricercatore presso il Centro de Estudos Sociais
Università di Coimbra



La vana ricerca della neutralità: razionalità ibride e bilanciamento di poteri, in tempi di crisi e non*

di Luca Verzelli

Ricercatore presso il Centro de Estudos Sociais
Università di Coimbra

Abstract [It]: L'articolo si interroga sul ruolo dei tecnici nelle società contemporanee, sia in situazioni d'emergenza sia di normalità. Il testo ricostruisce i contorni del dibattito democrazia-tecnocrazia e propone quattro esempi: il caso delle politiche di austerità; il caso del COVID-19; il caso degli indicatori di governance; il caso dell'intelligenza artificiale applicata alla giustizia. La tesi dell'articolo è che, per raggiungere un effettivo bilanciamento fra poteri, sia necessario favorire un'ibridazione delle razionalità, ossia la combinazione di razionalità politiche, tecniche e scientifiche.

Abstract [En]: The article reflects on the technicians' role in contemporary societies, both in emergency and normal situations. The text retraces the democracy-technocracy debate and proposes four examples: the case of austerity policies, the case of COVID-19, the case of governance indicators, the case of artificial intelligence applied to justice. The article's thesis is that, in order to achieve an effective balance between powers, it is necessary to favor a hybridization of rationalities, i.e. the combination of political, technical, and scientific rationalities.

Sommario: 1. Introduzione. 2. Le istituzioni della tecnocrazia in auge. 3. Saperi tecnici in azione. 3.1. Governare con l'economia: il caso delle politiche di *austerità*. 3.2. Governare con le scienze mediche: il caso dell'emergenza COVID-19. 3.3. Governare con i numeri: il caso degli indicatori di governance. 3.4. Governare con la tecnologia: il caso dell'intelligenza artificiale applicata alla giustizia. 4. Verso nuove politiche dell'*expertise*. 5. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione

Decidere è – per definizione – difficile. Ancora più difficile è farlo in tempi di crisi, quando occorre prendere in fretta una decisione, in un quadro caratterizzato da informazioni la cui veridicità è incerta, dove il precedente è, se non completamente assente, comunque in fieri, e dove la domanda di intervento rapido, efficace e facilmente comprensibile dai cittadini è pressante. In questi casi, il "non decidere" non è, semplicemente un'opzione.

La gestione delle emergenze – come quella legata alla diffusione del COVID-19, ma non solo – così come la presa di decisioni in situazione di conflitto o incertezza, porta di sovente ad affidarsi al giudizio tecnico degli esperti. L'invocazione dell'*expertise* è, in molti casi, l'unica soluzione praticabile per superare l'impasse del dover decidere a tutti i costi. Il loro giudizio è, infatti – apparentemente – depolitizzato, in quanto

* Articolo sottoposto a referaggio.

fondato su verità dimostrabili scientificamente. Questa contrapposizione è talmente evidente che, nel linguaggio di tutti i giorni, i concetti di "politica" e "tecnica" vengono spesso utilizzati – erroneamente – come opposti: da una parte, il confronto fra visioni di parte, anche antitetiche fra loro e, dall'altra, la neutralità del responso tecnico. La decisione degli esperti è, infatti, ritenuta – astrattamente – come *super partes*, dal momento che si basa sul rigore del metodo scientifico. A differenza di quanto avviene nelle arene democratiche, i tecnici hanno il potere di proporre delle soluzioni oggettivizzanti, che non possono essere contestate da chi non è un tecnico.

Riferendosi ai conflitti ambientali, Luigi Bobbio ha rilevato come l'intervento degli esperti generi spesso degli effetti paradossali, che determinano un "circolo vizioso dell'*expertise*"¹. Il parere dei tecnici è, infatti, raramente risolutivo: la delusione delle parti in causa porta spesso a commissionare nuovi studi e approfondimenti, oppure a forzarne e distorcerne i risultati. Queste dinamiche perverse trasformano il conflitto in una disputa fra esperti, che finisce per inficiare autorevolezza e terzietà dei giudizi tecnici. Il fallimento della depoliticizzazione avvia, paradossalmente, un processo di politicizzazione della scienza stessa.

In termini generali, l'affidarsi in toto al giudizio tecnico degli esperti può minare le basi stesse della democrazia e la legittimazione delle sue istituzioni. Lo spostamento del baricentro dalla democrazia alla tecnocrazia è, da sempre, una minaccia tutt'altro che remota, come dimostrano numerosi esempi storici, fra cui, in particolare: l'Unione Sovietica nell'era dell'industria avanzata² e l'America latina del secondo dopo guerra³.

Ma perché ai nostri giorni è ancora opportuno occuparsi di tecnocrazia? E, soprattutto, come si sta trasformando il ruolo dei tecnici, da un lato, con l'aumento della complessità, sia dei problemi da affrontare sia degli apparati della governance pubblica e, dall'altro, con il riemergere dei populismi e la necessità di ricorrere a decisioni – astrattamente – depoliticizzate⁴?

Rileviamo sin d'ora la tesi su cui si fonda questo articolo. Il dilemma democrazia-tecnocrazia non è – per sua stessa natura – superabile, dal momento che non è possibile scegliere un'alternativa a discapito dell'altra: la democrazia ha bisogno delle conoscenze e competenze degli esperti, così come, allo stesso tempo, i tecnici necessitano delle istituzioni democratiche per legittimare il loro potere nella società. Per questo, mai come prima d'ora, sarebbe opportuno raggiungere un bilanciamento fra questi due "poli

¹ L. BOBBIO, *Il paradosso dell'expertise nei conflitti ambientali*, in *Tecnoscienza, Italian Journal of Science & Technology Studies*, n.1/2010.

² F. BETTANIN, *La società sovietica: verso un mondo tecnocratico?*, in *Studi Storici*, vol.19, n.1/1978; E.P. HOFFMANN – R.F. LAIRD, *Technocratic Socialism: The Soviet Union in the Advanced Industrial Era*, Durham, 1985.

³ E. DARGENT, *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*, New York, 2014.

⁴ F.F. RIDLEY, *French Technocracy and comparative government*, in *Political Studies*, vol. 14, n.1/1966.

magnetici". La ricerca di tale equilibrio – ancorché instabile e in continua trasformazione – passa attraverso una "ibridazione delle razionalità", ossia dalla combinazione di razionalità politiche, tecniche e scientifiche.

Questi temi possono essere affrontati attraverso due diversi approcci, fra loro inconciliabili: da un lato, analizzando, da un punto di vista funzionale, il ruolo delle cosiddette *oversight institutions* e dei meccanismi di *checks and balances* a tutela della democrazia⁵ e, dall'altro, interrogandosi sulle razionalità che guidano le scelte degli attori, individuali e collettivi. Il presente contributo adotta questa seconda prospettiva: le riflessioni che verranno sviluppate al suo interno non riguarderanno, pertanto, gli aspetti funzionali.

L'articolo procederà come segue: il prossimo paragrafo intende delineare i contorni dell'ampio dibattito democrazia-tecnocrazia. Il terzo paragrafo proporrà quattro esempi – fra i tanti possibili – per riflettere sul ruolo degli esperti nelle società contemporanee, sia in situazione di emergenza sia di normalità: il caso delle politiche di *austerity*; il caso del COVID-19; il caso degli indicatori di governance; il caso dell'intelligenza artificiale applicata alla giustizia. Il paragrafo quattro discuterà le evidenze presentate nelle pagine precedenti, sostenendo la necessità di ripensare il modo stesso di intendere, progettare, implementare e valutare le politiche dell'*expertise*. Le conclusioni prospetteranno una nuova agenda, in termini di ricerca e formazione, che superi le antiche barriere disciplinari.

2. Le istituzioni della tecnocrazia in auge

Il dibattito democrazia-tecnocrazia non è nuovo, ma ha antiche radici teoriche e filosofiche, le cui origini possono essere fatte risalire all'antichità classica.

La tesi di Platone – criticata, fra gli altri, da Popper – è che la politica sia una materia troppo complessa e delicata per essere affidata alla gente comune. Nella *Repubblica*, egli auspica di affidare il governo della *res publica* ai filosofi, intesi come custodi-guardiani, che detengono le conoscenze e competenze necessarie per superare gli interessi particolari, in vista del perseguimento del bene comune⁶. Nonostante tali figure si distanzino in maniera rilevante dall'idea moderna di "tecnico" – ma, viceversa, rappresentino la massima espressione del "politico"⁷ – questa concezione ha influenzato, e influenza tuttora⁸, le riflessioni sul ruolo degli esperti nelle democrazie e sulla loro capacità di condizionarne l'agenda politica.

⁵ Sul punto, si veda, in particolare: P. ROSANVALLON, *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*, Cambridge, 2008; L. MORLINO et al., *Equality, Freedom and Democracy. Europe after the great recession*, Oxford, 2020.

⁶ M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017.

⁷ G.A. FERRO, *Quale "saggezza" per le riforme costituzionali?*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016.

⁸ J. BRENNAN, *Contro la democrazia*, Roma, 2018.

L'utopia tecnocratica – che traspare dalla descrizione del ruolo degli scienziati nella nuova Atlantide di Bacone – trova una sua forma nel pensiero di Saint-Simon e di Comte. Il primo, che può essere considerato il vero ideologo della tecnocrazia⁹, propone di istituire dei parlamenti con tre camere: una dell'invenzione, composta da ingegneri, architetti, ma anche artisti e poeti; una della revisione, con scienziati teorici, come fisici e matematici; una dell'esecuzione, con i rappresentanti dell'industria. Il secondo, invece, teorizza la legge dei tre stati di sviluppo dello spirito umano: l'illuminismo e, in seguito, il positivismo, hanno fatto evolvere la società verso uno stato positivo-scientifico, in cui l'uomo, per mezzo del sapere scientifico, diventa capace di verificare delle connessioni regolari fra eventi correlati fra loro.

La vera svolta del dibattito sulla tecnocrazia avviene all'inizio del '900, con la diffusione, dapprima nel contesto statunitense e, in seguito, anche nel resto dei paesi occidentali, dei principi dell'organizzazione scientifica del lavoro. In tal senso, il pensiero di Taylor è rivoluzionario per almeno due motivi¹⁰: da un lato, introduce una mentalità tecnocratica, che si fonda sull'assunto che, attraverso l'organizzazione sistematica dell'attività umana, sia possibile eliminare qualsiasi inefficienza e, dall'altro, propone di distinguere proprietà e management. Il manager, sia esso a capo di un'impresa o di un'articolazione della pubblica amministrazione¹¹, diventa il punto di riferimento della società dell'epoca¹²: una figura che basa la sua legittimazione sulla capacità di decidere in modo ottimale, ossia di perseguire la *one best way*¹³, attraverso il ricorso al metodo scientifico.

È in questo scenario che un ingegnere californiano, William H. Smyth utilizza, per la prima volta, il termine tecnocrazia¹⁴ e che autori come Veblen e Bellamy ispirano, attraverso le loro opere, la nascita del movimento tecnocratico. Secondo i fautori di questo pensiero, l'unico modo per superare la Grande Depressione è affidare il governo a scienziati e ingegneri – da intendersi come degli amministratori delegati dalla società, intesa nel suo insieme.

Dopo la Seconda guerra mondiale, con il rapido sviluppo delle conoscenze scientifiche, tecniche e tecnologiche, in quella che viene definita come l'epoca d'oro della tecnocrazia¹⁵, i tecnocrati entrano stabilmente nelle organizzazioni pubbliche e private ed influenzano, direttamente o indirettamente, il

⁹ A. ESMARK, *The New Technocracy*, Bristol, 2020.

¹⁰ F.W. TAYLOR, *The Principles of Scientific Management*, New York, 1911.

¹¹ D. WALDO, *The Administrative State*, New York, 1948.

¹² A. TOURAINE, *The post-industrial society*, London, 1974; C. RADAELLI, *Technocracy in the European Union*, London, 1999.

¹³ Questa concezione è stata superata soltanto con l'avvento del concetto di razionalità limitata: H.A. SIMON, *A Behavioral Model of Rational Choice*, in *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, n. 1/1955.

¹⁴ W.H. SMYTH, *Technocracy. Ways and Means to Gain Industrial Democracy*, in *Industrial Management*, n.57/1919.

¹⁵ A. ESMARK, *The New Technocracy*, *op. cit.*

funzionamento dello stato. Come rilevato dagli studi organizzativi e, in particolare da Galbraith¹⁶, nelle organizzazioni emerge e, progressivamente, si afferma, la cosiddetta "teconostruttura". Nelle grandi *corporation* americane – ma non solo – il potere e, di conseguenza, la capacità di incidere sulle dinamiche economiche e sociali¹⁷, passa, idealmente, dalle mani dell'imprenditore a quelle di coloro che per competenze ed esperienza rappresentano l'intelligenza-guida o il cervello di un'organizzazione. Il cambiamento è, ancora una volta, epocale: i tecnocrati non rappresentano più delle figure ideali di una società utopistica, ma si trasformano nell'élite tecnocratica e burocratica che governa, al contempo, entrambi i lati della presunta contrapposizione fra stato e mercato.

Nel corso del tempo, i tecnocrati hanno esplorato nuove strade, per continuare ad esercitare, in modo informale, il loro potere sulla società e sulle istituzioni democratiche, all'ombra di strutture come: consigli consultivi, *think tanks*, autorità regolative e commissioni¹⁸.

Negli ultimi anni si è assistito a una ri-scoperta della nozione di tecnocrazia, che viene utilizzata sempre più di frequente per descrivere criticamente il ruolo delle istituzioni dell'Unione Europea e, in particolare, della Commissione¹⁹. Per questo motivo, oggi, la tecnocrazia si configura come uno dei concetti classici della scienza politica²⁰.

3. Saperi tecnici in azione

Per riflettere sul complesso e controverso rapporto tra razionalità decisionali diverse, prenderemo in considerazione quattro esempi – fra i tanti possibili – che dimostrano, da un lato, la crescente salienza e pervasività delle conoscenze tecniche e scientifiche nelle nostre società e, dall'altro, la loro capacità di incidere direttamente sulle decisioni dei *policy makers*, ai diversi livelli di governance, sia in tempi di crisi sia di relativa stabilità:

- governare con l'economia: il caso delle politiche di *austerity*;
- governare con le scienze mediche: il caso dell'emergenza COVID-19;
- governare con i numeri: il caso degli indicatori di governance;
- governare con la tecnologia: il caso dell'intelligenza artificiale applicata alla giustizia.

¹⁶ J.K. GALBRAITH, *The New Industrial State*, Boston, 1967.

¹⁷ J. BURNHAM, *The managerial revolution*, New York, 1941.

¹⁸ A. LA SPINA – G. MAJONE, *Lo stato regolatore*, Bologna, 2000.

¹⁹ Si veda, in particolare: C. RADAELLI, *Technocracy in the European Union*, *op.cit.*

²⁰ F. FISCHER, *Technocracy and the Politics of Expertise*, London, 1990.

3.1. Governare con l'economia: il caso delle politiche di *austerity*

Numerosi autori pongono, anche simbolicamente, l'inizio della crisi economica al 15 settembre 2008: giorno del fallimento del gruppo Lehman Brothers, allora quarta banca d'affari statunitense. Meno di due anni dopo, due dei più importanti e influenti economisti statunitensi – Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff – pubblicano un famoso paper su *American Economic Review*, intitolato *Growth in a Time of Debt*²¹. Le conclusioni dell'articolo, oggetto di numerose critiche e, in parte, riformulate dagli stessi autori²², in quanto viziate da un errore di calcolo, si basano sui dati economici degli ultimi 200 anni di 44 paesi del mondo, ossia sia gli stati più ricchi e industrializzati sia altri in via di sviluppo. La tesi degli autori è che esista una correlazione negativa tra debito pubblico e crescita, che risulta evidente nei casi in cui il rapporto debito/PIL superi la soglia del 90%. A tal proposito, per sostenere le politiche di riduzione del debito, in uno scenario di crescita lenta, i due economisti propongono di impiegare lo strumento dell'inflazione controllata.

Nello stesso anno, Alesina e Ardagna pubblicano un altrettanto importante lavoro di ricerca: *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending*²³. Analizzando gli effetti delle politiche fiscali nei paesi OECD dal 1970 al 2007, gli autori sostengono che, per ridurre in modo efficace il rapporto debito/PIL ed evitare il rischio di una recessione economica, sia preferibile tagliare la spesa piuttosto che aumentare le tasse.

Come dimostrano numerose evidenze empiriche e come sostenuto da un altro noto studioso, premio Nobel per l'economia – Paul Krugman²⁴ – questi due articoli scientifici hanno avuto una grande influenza sui decisori pubblici, a livello internazionale, europeo e nazionale. Nonostante numerosi autori abbiano messo in dubbio la tenuta teoretica e l'attendibilità dei risultati di questi lavori²⁵, le scelte di politica economica dei mesi successivi sono state ispirate proprio dall'idea di favorire la crescita attraverso un consolidamento fiscale, ovvero dalla possibilità di realizzare un'austerità espansiva (*expansionary austerity*)²⁶. Come si evince dalle dichiarazioni e dai documenti ufficiali di quel periodo²⁷, queste teorie vengono adottate e applicate dal Fondo Monetario Internazionale, dalla Banca centrale europea, dalla

²¹ C.M. REINHART – K. S. ROGOFF, *Growth in a Time of Debt*, in *American economic review: papers & proceedings*, vol.100, n. 2/2010.

²² C.M. REINHART – K. S. ROGOFF, *Debt, Growth and the Austerity Debate*, in *The New York Times*, opinion, 25 aprile 2013.

²³ A. ALESINA – S. ARDAGNA, *Large changes in fiscal policy: taxes versus spending*, in *Tax policy and the economy*, vol.24, n. 1/2010.

²⁴ P. KRUGMAN, *The case for cuts was a lie. Why does Britain still believe it? The austerity delusion*, in *The Guardian*, 29 aprile 2015; P. KRUGMAN, *How the Case for Austerity Has Crumbled*, in *The New York Review of Books*, 6 giugno 2013.

²⁵ A. BOTTA – D. TORI, *A critique to the expansionary austerity: Theoretical weaknesses and empirical counter evidence*, in *Post Keynesian Economics Study Group*, Working Paper n.1511/2015.

²⁶ F. GIAVAZZI – M. PAGANO, *Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*, in *NBER Macroeconomics Annual*, n. 5/1990.

²⁷ N. IRWIN, *The Alchemists: Three Central Bankers and a World on Fire*, New York, 2013. M. BLYTH, *Austerity: The history of a dangerous idea*, Oxford, 2013.

Commissione europea e dalle più importanti banche centrali, fra cui, in particolare, *Federal Reserve* e Banca d'Inghilterra. In questo senso, i programmi di assistenza finanziaria della Troika, cui hanno aderito, nel corso del tempo, Grecia (2010), Irlanda (2010), Portogallo (2011) e Cipro (2012), si fondano proprio sull'impegno formale, da parte degli stati, di introdurre severe politiche di austerità. In particolare, a seguito del ricorso a tre programmi d'aiuti della Troika (2010, 2012 e 2015), la Grecia si è trasformata in una sorta di laboratorio in cui testare gli effetti di queste teorie economiche²⁸.

Tutto ciò è evidente anche nel caso italiano. Come dichiarato nel discorso di insediamento al Senato del novembre 2011, il Governo Monti si propone, fin dai suoi esordi, di portare a compimento delle politiche restrittive, allo scopo di favorire la crescita. L'agenda di riforme dell'esecutivo si richiama espressamente alle teorie economiche che considerano le misure di austerità come l'unica strada percorribile per superare la crisi finanziaria e rilanciare l'economia nazionale. In tal senso, il dibattito che ha portato, dapprima, alla firma del trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria – il cosiddetto *Fiscal compact*, sottoscritto nel marzo 2012 – e, in seguito, all'introduzione della L. Cost. n. 1/2012 sul pareggio di bilancio, ha avuto una natura prettamente tecnica. Al di là di qualsiasi giudizio di valore, in quella particolare fase storica, gli economisti hanno indicato alla politica le scelte da prendere, per superare la crisi del debito sovrano e rispondere alle pressioni esercitate sia dai mercati sia dalle istituzioni europee e internazionali.

3.2. Governare con le scienze mediche: il caso dell'emergenza COVID-19

Negli ultimi mesi, il manifestarsi, in tutta la sua drammaticità, dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 ha portato alla ribalta nuove figure tecniche, come, in particolare: epidemiologi, virologi, infettivologi, igienisti, immunologi, pneumologi ed esperti di medicina preventiva. Accanto ad agenzie e organismi, di diversa natura, già esistenti²⁹ – come Organizzazione mondiale della sanità (OMS), *Centers for Disease Control* statunitense (CDC), *Scientific Advisory Group for Emergencies* inglese (SAGE), *European Centre for Disease Prevention and Control* (ECDC) e, in Italia, il Consiglio superiore di sanità – ai diversi livelli di governance (internazionale, europeo, nazionale e regionale), sono stati istituiti svariati comitati tecnico-scientifici ad hoc.

Nel panorama europeo, occorre ricordare, in particolare³⁰:

²⁸ M. MITSOPOULOS – T. PELAGIDIS, *Understanding the crisis in Greece*, London, 2012.

²⁹ L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza COVID-19. Una prospettiva comparata*, in *Osservatorio emergenza COVID-19*, in *federalismi.it*, 2020.

³⁰ Per una panoramica delle iniziative assunte nei paesi OECD, si veda: <https://stip.oecd.org/Covid.html>.

- il *comité scientifique* francese, i cui membri sono nominati da Presidente della Repubblica e Presidenti delle due camere, ai sensi della Loi 2020-290 del 23 marzo 2020³¹;
- il *comité científico* spagnolo che, a partire dal 21 marzo 2020, si riunisce regolarmente con il presidente del governo e il ministro della salute;
- la *task force* svizzera, istituita il 30 marzo 2020, per supportare sia il governo federale sia i singoli cantoni.

A livello italiano, invece:

- il comitato tecnico-scientifico nazionale (CTS), istituito con Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile (Ocdpc) n. 630 del 3 febbraio 2020;
- il comitato scientifico della Regione Veneto, istituito con deliberazione della Giunta regionale n. 269 del 2 marzo 2020;
- il comitato tecnico-scientifico della Regione Piemonte, istituito con Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 27 del 6 marzo 2020;
- il comitato tecnico-scientifico della Regione Lombardia, istituito con Decreto della Direzione generale del welfare n. 4262 del 7 aprile 2020.

Questi organismi e, in generale, i giudizi formulati gli esperti provenienti dalle diverse branche delle scienze mediche, hanno avuto un impatto significativo sia sulla società – intesa nel suo complesso – sia, in particolare, sulle scelte di *policy*, che sono state adottate negli ultimi mesi dai decisori pubblici, ai diversi livelli, per fronteggiare la diffusione del virus. Ciò appare evidente se ci riferiamo, in particolare, al caso italiano.

In primo luogo, gli esperti sono stati una presenza, pressoché costante, sui media. Dal primo marzo al trenta aprile 2020, fra le dieci persone che sono apparse più di frequente nelle principali emittenti televisive italiane si incontrano cinque tecnici (infettivologi, epidemiologici e virologi) che, nel complesso, sono stati sullo schermo per oltre 50 ore. In due canali (Rai 3 e Rete 4) il primato di apparizioni è detenuto dal medesimo infettivologo³². Inoltre, nello stesso periodo, fra le parole più ricercate sui motori di ricerca, si incontrano proprio i cognomi di alcuni esperti e una serie di termini tecnici, fra cui: dispnea, indice R0 e test sierologico³³.

In secondo luogo, nonostante le molteplici divisioni e contraddizioni all'interno della variegata e, solo apparentemente integrata, "comunità degli esperti" – come, in particolare, quelle relative all'impiego di

³¹ G. MINGARDO, *Il ruolo del comitato tecnico-scientifico in Italia e Francia nell'emergenza CoViD-19*, in *BioLaw Journal. Rivista di BioDiritto*, n.1/2020.

³² Fonte: AGCOM, *L'informazione nei programmi televisivi*, maggio 2020.

³³ Nostra elaborazione su dati Google Trends.

mascherine e guanti, diffusione nell'aria del virus e intensità della carica virale – la politica si è affidata, pressoché in toto, al giudizio dei tecnici. Alcune dichiarazioni pubbliche permettono di cogliere in che misura gli esperti abbiano condizionato le decisioni politiche, in particolare nel periodo di massima emergenza sanitaria:

- *"Abbiamo sempre agito sulla base delle valutazioni del comitato tecnico-scientifico, scegliendo sempre la linea della trasparenza, la linea della verità, decisi a non alimentare diffidenze e complottismi. La verità è l'antidoto più forte, la trasparenza il primo vaccino di cui dotarci"* (Comunicazione del Presidente del Consiglio dei ministri, 4 marzo 2020);
 - *"Nel momento in cui il consiglio degli esperti ce lo permetterà cominceremo con l'allentamento delle misure"* (Conferenza stampa del Presidente del Consiglio dei ministri, 1 aprile 2020);
 - *"Ci siamo affidati agli esperti, al Comitato tecnico-scientifico, che sta pianificando le riapertura"* (Intervista al Ministro degli esteri, *Tv2000*, 18 aprile 2020);
 - *"Ci siamo basati sulle valutazioni del comitato tecnico-scientifico, sui rischi potenziali e ci siamo assunti le responsabilità"* (Intervista al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, *Il Messaggero*, 12 luglio 2020).

Il Decreto del Ministero dell'istruzione n. 39 del 26 giugno 2020, *"Adozione del Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione per l'anno scolastico 2020/2021"*, riporta letteralmente alcuni stralci dei verbali delle riunioni del CTS:

- *"Gli alunni dovranno indossare, per l'intera permanenza nei locali scolastici, una mascherina chirurgica o di comunità di propria dotazione, fatte salve le dovute eccezioni (ad es. attività fisica, pausa pasto)"* (riunione n. 82 del CTS del 28 maggio 2020);
- *"Il distanziamento fisico (inteso come 1 metro fra le rime buccali degli alunni), rimane un punto di primaria importanza nelle azioni di prevenzione"* (riunione n. 90 del CTS del 22 giugno 2020).

Non sono mancate, tuttavia, numerose critiche all'operato degli esperti e dei comitati tecnico-scientifici, in particolare con l'attenuarsi dell'emergenza, a partire dall'avvio della "fase 2". Fra le altre, hanno avuto molto eco nei media le parole del Ministro Boccia:

- *"Chiedo alla comunità scientifica, senza polemica, di darci certezze inconfutabili e non tre o quattro opzioni per ogni tema. [...] Pretendiamo chiarezza, altrimenti non c'è scienza. Noi politici ci prendiamo la responsabilità di decidere, ma gli scienziati devono metterci in condizione di farlo [...]"* (Intervista al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, *Il Corriere della sera*, 13 aprile 2020).

3.3. Governare con i numeri: il caso degli indicatori di governance

Il potere degli esperti non si manifesta solamente nell'emergenza, ma anche in situazioni di normalità, nel corso del funzionamento ordinario delle democrazie contemporanee. Un caso particolarmente esemplificativo, in tal senso, è quello degli indicatori di governance.

Come messo in luce dalla letteratura specialistica su questi temi³⁴, negli ultimi anni gli indicatori statistici hanno assunto un ruolo centrale nella governance politica ed economica a livello globale. Le decisioni delle agenzie internazionali, così come delle istituzioni nazionali, delle organizzazioni non governative, dei soggetti economici e degli investitori su scala globale si basano sempre più spesso su queste particolari "tecnologie di produzione di conoscenza e governo globale"³⁵. Nel corso del tempo, pertanto, gli esperti che, a vario titolo, si occupano di ideare, testare, validare, ed eventualmente ridefinire, la formulazione e il contenuto degli indicatori – statistici, matematici, economisti e ingegneri – hanno acquisito un enorme potere.

Fra gli indicatori più noti e influenti a livello globale, vi sono:

- *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, che a partire dal 1996 raccoglie i dati di oltre 200 paesi e territori, rispetto a 6 dimensioni: *voice and accountability; political stability and absence of violence; government effectiveness; regulatory quality; rule of law; control of corruption (World Bank)*;
- indicatori inclusi nel rapporto *Doing Business (World Bank)*;
- *Millennium Development Goals indicators* e, a partire dal 2017³⁶, *SDG indicators*, nell'ambito dei diciassette obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 (*United Nations*);
- *Human Development Index (HDI) (United Nations)*;
- *Composite Leading Indicators (CLI) (OECD)*;
- *Indicators of Regulatory Policy and Governance (OECD)*;
- *Corruption Perceptions Index (Transparency International)*;
- *WJP Rule of law index (World Justice Project)*.

Lungi da configurarsi come una moda temporanea, i *policy makers*, ai diversi livelli di governance, si affidano ormai regolarmente a indicatori, perlopiù di tipo quantitativo, ma non solo. Questa "stagione degli indicatori" nasce dall'esigenza di monitorare e valutare fenomeni complessi, di difficile comprensione, come, ad esempio: il grado di certezza del diritto (*rule of law*), la corruzione percepita,

³⁴ C. ARNDT – C. OMAN, *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Paris, 2006; K. DAVIS – A. FISHER – B. KINGSBURY – S.E. MERRY (a cura di) *Governance by Indicators: Global Power Through Classification and Rankings*, Oxford, 2012; D.V. MALITO – G. UMBACH – N. BHUTA (a cura di), *The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance*, Cham, 2018.

³⁵ K. DAVIS – B. KINGSBURY – S.E. MERRY, *Introduction. Global Governance by Indicators*, in *Governance by Indicators: Global Power Through Classification and Rankings*, *op. cit.*, p. 2.

³⁶ A seguito dell'approvazione, da parte dell'Assemblea generale del 6 luglio 2017, della risoluzione 71/313 sui lavori della Commissione statistica.

l'indipendenza interna ed esterna della magistratura, l'efficienza degli apparati pubblici, la stabilità delle istituzioni politiche, la qualità della legislazione, la capacità di attrarre investimenti, la libertà della stampa, ecc.

Il design degli indicatori si fonda sull'idea di scomporre dei "processi" dinamici, in continuo divenire, in "risultati" quantificabili – e, pertanto, statici – ossia di predisporre degli strumenti in grado di restituire misurazioni sintetiche e semplificate – per certi versi, riduzionistiche – per leggere le trasformazioni sociali, economiche e politiche e sviluppare dei confronti.

La scelta di un indicatore, piuttosto che di un altro, determina una graduatoria (*ranking*) – più o meno stringente e consapevole – e permette di individuare dei parametri di riferimento, verso cui tendere (*benchmark*). Come rilevato da alcuni autori³⁷, tutto ciò influenza, inevitabilmente, il modo stesso con cui viene percepito un fenomeno, inteso nel suo complesso. L'attività dei tecnici, che si occupano del design di questi indicatori, incide direttamente, pertanto, sia sulla governance politica sia sulle dinamiche economiche, su scala globale.

3.4. Governare con la tecnologia: il caso dell'intelligenza artificiale applicata alla giustizia

L'interazione fra innovazione tecnologica e sistema giustizia è qualcosa di ormai consolidato, soprattutto fra gli stessi operatori della giustizia (magistrati, avvocati, personale di cancelleria, ecc.) che, nel corso del tempo, hanno trasformato le loro pratiche lavorative e ridefinito, in modo più o meno consapevole e concordato, un insieme di prassi che, non di rado, si distanziano, in misura minore o maggiore, da quanto previsto dalle regole formali³⁸.

Eppure, questo incontro, da sempre carico di aspettative³⁹, è ancora foriero di grandi trasformazioni, perlopiù trascurate, soprattutto per ciò che attiene ai processi di creazione e diffusione di conoscenza⁴⁰. L'applicazione dell'intelligenza artificiale – già realtà in molti paesi europei ed extra europei – potrebbe ridefinire il nesso fra il diritto a un giusto processo e l'effettivo accesso di tutti i cittadini, con le medesime opportunità, alla giustizia.

Come mettono in luce i promotori della trasformazione algoritmica della giustizia: questi sistemi di calcolo sono nettamente più efficienti, trasparenti, oggettivi e affidabili degli esseri umani. Queste

³⁷ N. BHUTA, *Governmentalizing Sovereignty*, in *Governance by Indicators: Global Power Through Classification and Rankings*, *op. cit.*; A. COOLEY, *How International Rankings Constitute and Limit Our Understanding of Global Governance Challenges: The Case of Corruption*, in *The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance*, *op. cit.*

³⁸ L. VERZELLONI, *Pratiche di sapere. I rituali dell'innovazione nella giustizia italiana*, Soveria Mannelli, 2019.

³⁹ C. CASTELLI – D. PIANA, *Giusto processo e intelligenza artificiale. Garanzie e qualità in trasformazione*, Santarcangelo di Romagna, 2019.

⁴⁰ D. PIANA – L. VERZELLONI, *Intelligenze e garanzie. Quale governance della conoscenza nella giustizia digitale?*, in *Quaderni di scienza politica*, n. 3/2019.

tecnologie si basano – e fondano il loro successo – su cinque grandi promesse, fra loro strettamente connesse: prevedibilità, predittività, rapidità, risparmio di risorse, riduzione dei costi di accesso alle informazioni e, in generale, alla giustizia.

A dispetto delle molteplici critiche a questa visione ottimistica della cosiddetta giustizia 5.0, l'intelligenza artificiale potrebbe contribuire a un ripensamento del modo con cui viene "resa giustizia". Prima di presentare un atto di citazione o un ricorso oppure di decidere se accettare o meno una proposta conciliativa, i cittadini potrebbero conoscere, in pochi istanti, con un alto grado di probabilità, il possibile esito di una controversia. Inoltre, l'applicazione a regime dell'intelligenza artificiale per dirimere *small claims* e casi su questioni ampiamente consolidate, che non riguardano direttamente i diritti delle persone, permetterebbe un notevole risparmio di risorse, soprattutto umane, da destinare ai casi più complessi e salienti. Gli effetti di tutto questo, in ottica sistemica, sarebbero estremamente significativi e contribuirebbero ad appianare le differenze fra le persone, non soltanto in termini di accesso alla giustizia. Fin qui lo scenario auspicabile. Ma, rispetto ai nostri fini, occorre discutere un'ulteriore questione cruciale. Posto che l'algoritmo rappresenta una procedura, che si affianca e, in alcuni casi, sovrappone, alla procedura legale, per ricercare delle regolarità, e che i fatti giuridici non si trasformano direttamente in informazioni⁴¹, i tecnici che ne governano il funzionamento, al pari di coloro che si occupano della strutturazione delle banche dati, rischiano di tramutarsi in dei "controllori dell'oracolo", dal potere, potenzialmente, illimitato.

Non si tratta di fantascienza, ma di un rischio reale, che attiene, ancora una volta, all'impatto che gli esperti possono avere sul funzionamento delle istituzioni democratiche.

Tutto ciò è talmente vero che, la *Carta etica europea sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari*, adottata nel dicembre 2018 dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) individua cinque principi fondamentali⁴²:

1. *principio del rispetto dei diritti fondamentali: assicurare che l'elaborazione e l'attuazione di strumenti e servizi di intelligenza artificiale siano compatibili con i diritti fondamentali;*
2. *principio di non-discriminazione: prevenire specificamente lo sviluppo o l'intensificazione di discriminazioni tra persone o gruppi di persone;*
3. *principio di qualità e sicurezza: in ordine al trattamento di decisioni e dati giudiziari, utilizzare fonti certificate e dati intangibili, con modelli elaborati interdisciplinarmente, in un ambiente tecnologico sicuro;*

⁴¹ C. CASTELLI – D. PIANA, *Giusto processo e intelligenza artificiale. Garanzie e qualità in trasformazione*, op. cit.

⁴² La versione in italiano della Carta è disponibile al seguente indirizzo: <https://rm.coe.int/carta-etica-europea-sull-utilizzo-dell-intelligenza-artificiale-nei-si/1680993348>

4. *principio di trasparenza, imparzialità ed equità: rendere le metodologie di trattamento dei dati accessibili e comprensibili, autorizzare verifiche esterne;*
5. *principio "del controllo da parte dell'utilizzatore": precludere un approccio prescrittivo e assicurare che gli utilizzatori siano attori informati e abbiano il controllo delle loro scelte.*

4. Verso nuove politiche dell'*expertise*

Gli esempi riportati nelle pagine precedenti permettono di mettere in luce, da diverse angolature, alcuni aspetti del dilemma democrazia-tecnocrazia⁴³. A nostro avviso, in funzione degli obiettivi di questo articolo, vi sono tre questioni da sottolineare.

In primo luogo, come dimostrano gli ultimi due casi, gli esperti hanno un ruolo centrale nelle società contemporanee e sono capaci di influenzarne il funzionamento sia nelle situazioni di emergenza – come la crisi economica e l'attuale pandemia da COVID-19 – sia di normalità. Le conoscenze e competenze dei tecnici si configurano, in tal senso, come una risorsa preziosa, di cui non si può fare a meno, anche quando questo comporta uno sbilanciamento di poteri, ossia un indebolimento della democrazia e della legittimità delle sue istituzioni.

In secondo luogo, il caso delle politiche di *austerità* e quello del COVID-19 mostrano chiaramente come, nelle situazioni di grande complessità e incertezza, la politica preferisca affidarsi in toto ai tecnici, piuttosto che tentare di costruire autonomamente delle politiche di risposta, ancorché con il supporto degli esperti. Nel tentativo di mantenere la propria legittimazione e non perdere consenso, soprattutto nel breve periodo, le istituzioni politiche sono disposte a delegare i propri poteri agli esperti. In tal senso, la retorica che si nasconde dietro a frasi quali: "*ce lo chiede l'Europa*"; "*non possiamo finire come la Grecia*"; "*dobbiamo affidarci agli esperti*"; "*lo dice la scienza*" o "*lo dicono gli indicatori*" mostra, in realtà, un tentativo della politica di deresponsabilizzarsi. Tutto questo trasforma i tecnici in dei "parafulmini della politica", attraverso cui giustificare e spiegare ai cittadini, per esempio, le ragioni alla base dell'introduzione di misure impopolari, come le politiche di *austerità* oppure il *lockdown* degli ultimi mesi. Se le cose vanno bene, i cittadini-elettori premieranno le forze politiche che hanno saputo ascoltare le indicazioni della scienza; se vanno male, invece, sarà stata tutta colpa dei tecnocrati.

Infine, i quattro casi permettono di toccare con mano quanto nelle nostre società sia ancora vigente una concezione di stampo positivista sul ruolo della scienza. Nonostante svariati autori⁴⁴, abbiano dimostrato come questa concezione risulti non solo falsa, ma anche forviante, molte persone sono ancora convinte

⁴³ Discorso diverso potrebbe essere sviluppato con riferimento ad aspetti prettamente funzionali, che non sono oggetto del presente articolo.

⁴⁴ Fra gli altri, si veda: M. POLANYI, *La conoscenza inespresa*, Roma 1979.

che il metodo scientifico conduca sempre e comunque a certezze inconfutabili. La scienza – al pari della tecnica – si configura tuttora, sia agli occhi dell'opinione pubblica sia di buona parte di coloro che operano all'interno delle arene decisionali, come l'unica strada per superare qualsiasi criticità e vincere ogni sfida. In base a questa idea distorta della scienza, non possono esistere contrasti all'interno della comunità scientifica – per definizione, una sola comunità – dal momento che tutti i suoi membri seguono in modo rigoroso lo stesso metodo. L'esistenza della cosiddetta procedura "per congetture e confutazioni" rischia, infatti, di minare le certezze della Scienza – con la S maiuscola – rimettendo in discussione l'immagine rassicurante di un cammino lineare verso società migliori⁴⁵.

Preso atto dell'esigenza di occuparsi ancora di tecnocrazia, occorre avviare una riflessione su come sia possibile superare il dilemma democrazia-tecnocrazia.

Come anticipato fin dall'*Introduzione*, a nostro avviso, questo dilemma non ha una soluzione, visto che superarlo significherebbe far pendere la bilancia da una parte, piuttosto che dall'altra: una democrazia in cui i tecnici non hanno voce in capitolo oppure, viceversa, una tecnocrazia in cui le istituzioni democratiche, così come lo conosciamo oggi, non sono legittimate a decidere, in quanto sprovviste di tutte le conoscenze e competenze necessarie.

Ma allora come si esce da questo *cul-de-sac*?

Numerosi autori, provenienti da diverse discipline, hanno sostenuto la necessità di sviluppare diffusi processi partecipativi, che coinvolgano i tecnici nei processi decisionali, ma anche, in prima persona, i cittadini⁴⁶. Questa visione – che può essere riassunta nel motto: *Democratising expertise, expertising democracy*⁴⁷ – rappresenta, a nostro avviso, la via maestra, ma non è di per sé sufficiente. Il rischio è, infatti, quello di ricadere nel medesimo dilemma, per esempio, allorché, a seguito dei pareri tecnici degli esperti, si debba decidere in ultima istanza dove posizionare un inceneritore, se reintrodurre o meno delle politiche di distanziamento sociale o come costruire un indicatore statistico per valutare la qualità di un servizio pubblico.

Per abbandonare definitivamente il mito dell'esperto, che formula decisioni depoliticizzate, sulla base di presunte verità assolute, dimostrabili scientificamente, occorre ripensare il modo stesso di intendere, progettare, implementare e valutare le politiche dell'*expertise*. In questo senso, la funzione del tecnico

⁴⁵ M. MARSONET, *La verità fallibile. Pragmatismo e immagine scientifica del mondo*, Milano, 1997.

⁴⁶ La letteratura su questi temi è molto ampia. Fra gli altri, si veda: C.M. RADAELLI, *Democratising Expertise?*, in J.R. GROTE – B. GBIKPI (a cura di), *Participatory Governance*, Wiesbaden, 2002; H.H. TRUTE, *Democratising Science: Expertise and Participation in Administrative Decision-Making*, in H. NOWOTNY *et al.* (a cura di), *The Public Nature of Science under Assault*, Berlin, 2005; R. ESCOBAR, *Le illusioni dei maghi. Tecnocrazia e populismo*, in *Teoria politica. Annali*, n.7/2017; L. BOBBIO, *Il paradosso dell'expertise nei conflitti ambientali*, *cit.*

⁴⁷ A. LIBERATORE – S. FUNTOWICZ, *Introduction. 'Democratising' expertise, 'expertising' democracy: what does this mean, and why bother?*, in *Science and Public Policy*, vol. 30, n. 1/2003.

dovrebbe cambiare radicalmente, passando da quella di "oracolo" a quella di "strumento di conoscenza", che partecipa con cognizione di causa, mettendo a disposizione le sue competenze, al processo di co-costruzione di una decisione.

La ricerca di questo delicato equilibrio fra democrazia e tecnocrazia non può che fondarsi su una "ibridazione delle razionalità", che combini razionalità decisionali di tipo politico, tecnico e scientifico. Piuttosto che inseguire una neutralità impossibile da raggiungere, occorrerebbe favorire un bilanciamento di poteri fra politici e tecnici, che dovrebbero diventare maggiormente rispondenti e mutualmente responsabili, in particolare nei confronti dei cittadini.

5. Riflessioni conclusive

In conclusione, alla luce delle riflessioni sviluppate in questo articolo, si avverte la necessità di promuovere l'avvio di una nuova agenda, non soltanto di ricerca, ma anche di formazione. La parola d'ordine di questa nuova stagione dovrebbe essere "interdisciplinarietà": studiare da diverse angolature i processi decisionali e ricostruire le componenti della razionalità, che guidano le scelte degli attori individuali e collettivi, combinando metodologie e approcci teorici differenti e, allo stesso tempo, progettare percorsi formativi che promuovano in modo attivo la cultura del confronto, la mediazione dei conflitti e il dialogo fra saperi diversi.

A nostro avviso, è necessario sorpassare gli steccati disciplinari, ivi compresa la storica separazione fra cosiddette "scienze dure" e "scienze morbide": questo antico modo di intendere l'accademia si è dimostrato, infatti, del tutto inadeguato per rispondere all'aumento della complessità dei problemi sociali, politici ed economici da affrontare.

In quest'ottica, gli studi sociali potrebbero fornire un contributo cruciale, non solo di enorme valenza scientifica, ma anche per la società, intesa nel suo insieme, proprio per favorire quella che abbiamo definito come "ibridazione delle razionalità". La combinazione fra razionalità politiche, tecniche e scientifiche rappresenta, infatti, una delle condizioni essenziali affinché si realizzi effettivamente un bilanciamento fra poteri, che conduca alla ridefinizione di un catalogo di priorità comuni, da perseguire insieme, in modo responsabile e trasparente.