

Experts and Democracy in the Management of Crises

Esperti e democrazia nella gestione delle emergenze

Giuseppe Ieraci

Abstract

Through the approaches to the analysis of the decision making process developed by H.D. Lasswell and H. Simon, the paper aims at demonstrating how the means and ends of decisions can hardly be distinguished. In the staged sequence of a decision, the same activity can be classified simultaneously as an end or as a means. This “discovery” has a clear value in the analysis of decision-making processes, particularly when technical committees or “technocracies” are operating, as in the case of the management of the emergency for the Covid-19 pandemic in Italy. The technical committee that supported the Italian government took decisions that were not merely instrumental but “finalized”, therefore as such they were of political value and they were political decisions.

Attraverso gli approcci all'analisi del processo decisionale sviluppato da H.D. Lasswell e H. Simon, l'articolo mira a dimostrare come i mezzi e i fini delle decisioni siano difficilmente distinguibili. Nella sequenza a stadi di una decisione, la stessa attività può essere classificata contemporaneamente come fine o come mezzo. Questa “scoperta” ha un chiaro valore nell'analisi dei processi decisionali, in particolare quando sono attivi comitati tecnici o “tecnocrazie”, come nel caso della gestione dell'emergenza per la pandemia Covid-19 in Italia. Il comitato tecnico che ha sostenuto il governo italiano ha preso decisioni non meramente strumentali ma “finalizzate”, quindi come tali di valore politico e scelte politiche.

Keywords

Experts, Democracy, Crises Management, Public Policies

Esperti, democrazia, gestione delle emergenze, politiche pubbliche

Introduzione

Discuterò delle ragioni che hanno portato all'aumentato del peso dei tecnici e del sapere tecnico delle decisioni politiche nelle democrazie contemporanee e il tema del rapporto tra la selezione dei fini e valori della decisione politica e i mezzi o strumenti per attuarli. Normalmente, si è portati a pensare che questi ultimi siano oggettivi, non suscettibili quindi di valutazione etica e capaci di imporsi per via di un'analisi "fattuale". Vi è tuttavia una tradizione del pensiero organizzativo contemporaneo, che parte dal lavoro seminale di Simon (1947), che ha invece revocato in dubbio questo assunto e mostrato come il ciclo decisionale fini-mezzi trasformi anche questi o attribuisca anche a questi un carattere valoriale. Il rapporto fini-mezzi sembrerebbe non problematico, nel senso di una distinzione strumentale tra l'ambito della politica (selezione dei fini) e quello dell'amministrazione o dell'organizzazione (determinazione dei mezzi), ma Simon ha mostrato che la interconnessione ciclica tra fini e mezzi riduce anche la selezione di questi ultimi a decisioni politiche.

Politics e policy e l'approccio scientifico alla decisione

La questione preliminare è perché sia aumentato il peso dei tecnici e del sapere tecnico-scientifico nelle decisioni pubbliche. Questo aspetto ha posto le basi di quello che Harold Lasswell (1951) chiamava il policy orientation della scienza politica. In primo luogo, Lasswell aveva osservato come la politica attuale si sia mondializzata, nel senso che le decisioni delle singole classi politiche nazionali s'influenzano reciprocamente e determinano effetti inattesi su vasta scala. Già in *World Politics and Personal Insecurity* (1935), Lasswell aveva avanzato la tesi che lo stato delle relazioni internazionali nel mondo contemporaneo, dopo l'esperienza della I Guerra mondiale e la situazione grave di crisi tra le potenze europee negli anni trenta del XX secolo, esercitasse un impatto negativo sugli individui, accentuando il loro senso di insicurezza personale, in ragione del fatto che le decisioni delle classi di governo nazionali (si tratti di decidere se muovere guerra ad un altro stato o di immettere nel mercato più moneta) si ripercuotono a livello planetario, né possono essere prese in totale isolamento. Conclude Lasswell: "La prospettiva di una scienza orientata alle politiche è mondiale, in quanto i popoli del mondo costituiscono una comunità. Essi influenzano reciprocamente i loro destini" (Lasswell 1951: 11).

In secondo luogo, anche nell'arena domestica le sfere di competenza, le funzioni e gli ambiti decisionali dei governi nazionali sono cresciuti nel corso del tempo, un fenomeno al quale talvolta si fa riferimento utilizzando l'espressione Big Government.

Questa duplice ragione (mondializzazione della politica; ampliamento delle funzioni del governo) spinge Lasswell a sostenere che le decisioni prese dai governanti, rispetto agli obiettivi da perseguire e all'impiego relativo di risorse, dovrebbero essere prese e scrutinate scientificamente.

L'analisi scientifica della policy è finalizzata a soddisfare, nei termini di Lasswell, gli "intelligence needs", ovvero il "bisogno d'informazione" e di quadri d'interpretazione da parte del decisore alle prese con il "Che fare?". Ciò non vuol dire che lo studioso delle politiche debba abbandonare la neutralità lasciandosi coinvolgere nella battaglia politica, come chiarisce subito lo stesso Lasswell: "L'approccio di policy non va confuso con l'idea superficiale che gli scienziati sociali devono abbandonare il lavoro scientifico per impegnarsi a tempo pieno nella politica concreta. Né dovrebbe essere scambiato per un invito rivolto agli scienziati sociali affinché utilizzino la più parte del loro tempo a consigliare su questioni spicciole chi fa le politiche" (Lasswell 1951: 7). Piuttosto, il fatto che nel mondo contemporaneo i decisori agiscano in contesti di forte interdipendenza e che, pertanto, le loro decisioni abbiano un impatto sulle vite anche di coloro che non fanno parte del loro stesso ambiente domestico rende queste stesse decisioni così gravide di conseguenze da giustificare l'impiego di un approccio scientifico alla loro formulazione.

Lasswell definisce "problema" lo scarto percepito tra certi obiettivi fissati e lo stato di cose reale o anticipato, per esempio se si osserva un livello di disoccupazione elevato (stato reale) che i decisori politici si prefiggono di ridurre fino ad un certo livello più basso (obiettivo), lo scarto tra lo stato reale della disoccupazione e il livello al quale s'intende ridurla costituiscono il "problema di policy" da affrontare. L'approccio scientifico alla risoluzione dei problemi politici è possibile nell'analisi delle alternative aperte per colmare questo scarto, non certo nella selezione degli obiettivi, che invece resta un'operazione valoriale e in qualche misura soggettiva. I valori (definiti da Lasswell come "una categoria di eventi preferiti", 1951: 10) e dunque gli obiettivi perseguiti sono ovviamente implicati nella scelta politica, in quanto impattano sulle relazioni umane e le trasformano, e pertanto possono essere più o meno desiderabili a seconda dei punti di vista. Inevitabile, quindi, che i valori introducano un elemento di soggettività nella scelta politica, ma per Lasswell ciò non rende totalmente impossibile la ricerca di oggettività scientifica, poiché i valori possono essere considerati e dichiarati in anticipo quando si determinano gli obiettivi dell'indagine politica, dopo di che "lo studioso procede con la massima oggettività e usa tutti metodi disponibili" (Lasswell 1951: 11).¹

¹ Una posizione analoga è sostenuta da Myrdal (1973). Naturalmente, il punto di partenza di questa riflessione resta Weber (1980: 25-27, 29) che ne *La scienza come professione* sostiene che il presupposto

Dunque Lasswell include i valori nella scelta degli obiettivi, ma li separa dal processo razionale di elaborazione scientifica delle politiche, che richiede oggettività e scrupolosità massime, insieme ad inventività tecnica per realizzare i progetti intrapresi. Aderendo alla tradizione che ammette la divisione fondamentale tra fatti (oggettività) e valori (soggettività), per Lasswell la selezione dei valori è un processo completamente diverso rispetto alle procedure scientifiche per risolvere i problemi e il chiarimento dei valori o obiettivi perseguiti è per lui un passo preliminare rispetto alla selezione delle ipotesi di soluzione. Lasswell in fondo aderisce alla visione di Max Weber: “Tutte le scienze naturali danno una risposta a questa domanda: che cosa dobbiamo fare se vogliamo dominare *tecnicamente* la vita? Ma se vogliamo e dobbiamo dominarla tecnicamente, e se ciò, in definitiva, abbia veramente un significato, esse lo lasciano del tutto in sospeso oppure lo presuppongono per i loro fini” (Weber 1980: 26-27).

Su queste basi, Lasswell fonda il policy orientation e la policy science, con una duplice prospettiva: 1) “lo sviluppo di una scienza per la formazione e l’esecuzione delle politiche”, utilizzando l’indagine sociale e psicologica, e 2) il miglioramento del “contenuto concreto delle informazioni e delle interpretazioni disponibili per policy-maker” (Lasswell 1951: 3).²

L’applicazione di metodiche scientifiche per la definizione del contenuto delle politiche fa risaltare la complessità del processo decisionale stesso e la rilevanza della conoscenza contestuale (intelligence needs). Questo aspetto è stato variamente enfatizzato nello sviluppo della riflessione politologica contemporanea, soprattutto negli studi rivolti al ruolo degli esperti come consiglieri nel processo politico decisionale (policy advice). Per Hoppe (1999) l’attività di policy advice è proprio una relazione d’influenza tra esperti e decisori, nella quale il confine tra la riflessione scientifica neutra e l’azione politica tendono a sfumare, come anche evidenziato in seguito da Druckman (2000), Howlett e Migone (2003) e da Adachi (2017).

Tuttavia, originariamente, Lasswell sostiene un punto diverso e cioè che il metodo scientifico e il ricorso a mezzi razionali dovrebbero consentire di ridurre quanto più possibile i “fattori umani” che impediscono la risoluzione dei problemi (Lasswell 1951: 8). Rendendo il processo decisionale “scientifico”, la “pratica umana” dentro la politica – implicitamente irrazionale – viene gradualmente circoscritta e in qualche misura non è eccessivo sostenere che per Lasswell la razionalità scientifica strumen-

valoriale o il “valore conoscitivo” (*wissenswert*) della scienza non può essere dimostrato, la “verifica dei fatti” e dei “rapporti matematici o logici” è un problema diverso rispetto al “valore” che attribuiamo ai contenuti della nostra riflessione scientifica. Su questi “valori” non è possibile alcun confronto “scientifico” per stabilire priorità.

² Per un approfondimento di queste tematiche, nell’ambito più esteso dell’analisi delle politiche pubbliche, rinvio a Turnbull (2008) e Ieraci (2016: 5-13).

tale nel processo decisionale dovrebbe idealmente di sostituire del tutto la politica. Così, per la prima volta la policy viene nettamente distinta dalla politics: “la parola ‘policy’ – scrive Lasswell (1951: 5) è libera da molte delle connotazioni indesiderabili invece condensate nella parola politica, che spesso si ritiene implichi partigianeria o corruzione”. La policy science si connota per la sua spassionata razionalità, contro la politics che implica invece il fattore umano, la ricerca di vantaggi per sé e il conflitto tra le parti in causa. La politica (politics) – che si occupa di opinioni, valori e comporta sempre il dibattito, lascia le questioni aperte e propone soluzioni sono parziali – è esclusa da un approccio “scientifico” e razionale alla decisione politica. Ma possiamo davvero eliminare la politics dalla policy?

Tecnici e comitati nelle decisioni politiche

Simon (1947) sembra per la verità dare una risposta negativa a questo interrogativo, proprio analizzando il “comportamento amministrativo”, cioè l’impatto delle strutture organizzative nel processo decisionale. Gli apparati, le agenzie, le organizzazioni e le amministrazioni sono cresciute nella politica contemporanea, il loro ruolo di sostegno al potere politico si è trasformato, perché è diventato un ruolo sempre più autonomo e attivo nel processo decisionale. Le tecnocrazie e gli apparati di funzionari, di tecnici e di esperti, impiegati nelle strutture amministrative non sono direttamente controllati dai politici e intervengono nella definizione “scientifica” della soluzione dei problemi, così come aveva sostenuto Lasswell. Il politico seleziona i valori, ma i mezzi per perseguirli sono controllati da una tecnocrazia e da apparati amministrativi complessi e autonomi. Oggi, inoltre, simili apparati tecnocratici o semplicemente “tecnico-scientifici” agiscono a livello globale, condizionando dall’esterno le politiche nazionali. Ricerche recenti nell’ambito dell’analisi delle politiche pubbliche hanno infatti gettato luce sulla influenza crescente degli esperti di area nelle decisioni politiche, in particolare nelle emergenze e nei disastri ambientali. La gestione della pandemia da Covid-19 offre una interessante ulteriore verifica delle evidenze di quelle ricerche. Abbiamo notato nei mesi del lockdown in Italia, da febbraio 2020 in avanti, l’eclisse della politica e il campo è stato occupato dai vertici dell’Istituto Superiore di Sanità e della Protezione Civile. Il governo della “cosa pubblica” Italia è passato saldamente nelle mani “sapienti” di esperti di area.

Vi sono almeno tre ragioni che potrebbero spiegare questa trasformazione del processo politico democratico in caso di emergenze nazionali e/o di crisi ambientali. In primo luogo, la complessità tecnica delle decisioni e della raccolta e gestione di dati quantitativi per sostenerle delegittimano la classe politica e possono renderla inaffidabile

agli occhi dell'opinione pubblica. Occorrono risposte del tipo “*se...allora*”, come quelle tipiche della spiegazione scientifica. Nessuno si fiderebbe delle opinioni di un politico su come sconfiggere un virus e quando qualcuno di questi ci ha provato (Boris Johnson con la sua tesi della “immunità di gregge”) è stato sbeffeggiato e messo in silenzio. Nel caso Covid-19 avevamo bisogno di una raccolta sistematica di dati sulla diffusione del contagio e di risposte “certe” su come contenerlo. In definitiva, la gestione delle crisi e delle emergenze favorisce la trasformazione implicita di qualsiasi unità tecnica in un'unità politica, poiché solo le unità tecniche controllano il know how e inevitabilmente finiscono per svolgere un ruolo centrale e *politico* nella formulazione del problema e nella ricerca di una sua soluzione. In emergenza, le decisioni vengono prese sulla base di valori condivisi e sono legittimate da informazioni tecniche e scientifiche fornite da esperti, comitati tecnici e altre agenzie esterne. La classe politica tace.

In secondo luogo, le procedure costituzionali complesse, per esempio i passaggi parlamentari, e i tempi della democrazia sembrano non compatibili con la necessaria rapidità della decisione in tempo di crisi. L'esperto e lo scienziato non discutono – se non con i loro pari. L'esperto comanda, servendosi della sua autorità cognitiva e inibisce nel destinatario la critica. In questo modo, si raggiungono decisioni rapide e univoche e la sospensione della democrazia sembra necessaria al raggiungimento di decisioni effettive.

In terzo luogo, la classe politica approfitta della gestione delle crisi per mettersi al riparo degli esperti, perché, se hanno detto loro, così deve essere. Abbiamo assistito nella fase acuta della crisi pandemica in Italia alla eclissi della democrazia rappresentativa e il governo ha agito per via di decretazioni legittimate dal parere degli esperti di area. La classe politica si fa scudo nelle decisioni del parere di esperti e tecnici di area. Si aggiunga che in questo modo la classe politica non assume un ruolo diretto nella gestione delle crisi, qualsiasi decisione è legittimata dall'emergenza e dal parere degli esperti e alla classe politica non potrà essere imputato in sede elettorale l'eventuale fallimento.

Il primo aspetto richiamato (la complessità tecnica delle decisioni) si collega alla prospettiva della decisione scientifica di Lasswell. Nella gestione delle emergenze questa scientificità della decisione sembra quasi auto-evidente. Sono i tecnici e gli scienziati a gestire dati quantitativi e modelli previsionali complessi. Il secondo aspetto è tipico delle procedure razionali-legali della politica in ambito democratico. Gli atti del potere sono validati per via di una procedura prevedibile e di una razionalità-legale (come la chiamava Max Weber), questi passaggi procedurali sono ancora soggetti al controllo amministrativo e molto dispendiosi in termini, ma quando viene dichiarata un'emergenza sanitaria o ambientale, o una crisi infrastrutturale grave (come anche nel caso del crollo del ponte Morandi a Genova), i tempi “tecnici” della politica e delle pratiche razionali-legali “normali” non sono compatibili con la richiesta di una

soluzione immediata del problema. Non si può escludere, dunque, che in situazioni di emergenza la percezione del costo della decisione, anche in termini di consenso nell'evenienza di un fallimento nella soluzione, spinga la classe politica a fare un passo indietro, per lasciare il campo alla tecnocrazia e schermirsi dall'eventuale fallimento.

I "comitati tecnici" o le tecnocrazie, che intervengono nel definire i contenuti scientifici della politica (la policy), occupano in definitiva una posizione interna e cruciale dentro determinate comunità epistemiche, perché detengono il sapere tecnico delle quali tali comunità si avvalgono per sostenere le loro scelte valoriali. Haas (1992) definiva "comunità epistemiche" la rete di esperti in possesso di conoscenze che "intervengono nell'articolazione delle relazioni di causa-effetto dei problemi complessi, aiutando lo stato ad identificare i propri interessi, creando lo sfondo entro il quale la collettività dibatte le questioni, proponendo politiche specifiche e identificando i punti salienti oggetto di negoziazione" (Haas 1992: 2). Le comunità epistemiche possono consistere di esperti provenienti da professioni e discipline svariate, ma che tendenzialmente condividono un insieme di norme e principi, uno schema causale interpretativo (che derivano dalle loro conoscenze e ricerche), una concezione intersoggettiva di validazione della conoscenza e, infine delle pratiche condivise associate con i problemi verso i quali è diretta la loro competenza professionale (Haas 1992: 3; Zito 2001; Dunlop 2013).

Dunque la politica (politics) si consegna agli esperti e ai "consiglieri di policy". Galanti (2017: 251 e 259) discute l'impatto dei policy advisory system nel processo decisionale contemporaneo, mostrando che il suo carattere sia istituzionale che non-istituzionale e la natura del loro intervento, che può essere di tipo procedurale o sostantivo, di breve o di lungo periodo.³ Più in generale, seguendo Craft e Howlett (2013: 188), possiamo osservare due fenomeni collegati al ruolo degli esperti in politica e cioè la esternalizzazione del policy advice e la sua politicizzazione. Nel caso dell'azione dei comitati tecnici nella gestione della emergenza Covid-19 in Italia, l'effetto di esternalizzazione dell'expertise, rispetto al circuito amministrativo tradizionale, è risultato evidente, come mostrato dalla influenza crescente delle figure professionali provenienti dall'ambiente medico e dall'Istituto Superiore di Sanità sugli organi decisionali istituzionali. La politicizzazione, a sua volta, discende dalla possibilità che i portatori della conoscenza tecnico-scientifica, pur nello svolgimento del loro ruolo di consiglieri, si schierino più o meno consapevolmente in modo partigiano nel policy making.

³ Si veda anche Galanti e Lippi (2018) e Caselli (2020). Per una definizione del concetto di *governance by expertise*, si veda Giannone (2019: 65-66).

Fini e mezzi nella policy

Gli esperti intervengono nel collegare le scelte valoriali ai mezzi che razionalmente o scientificamente si ritengono imprescindibili per il conseguimento dei fini selezionati. Passiamo dunque ad occuparci del rapporto tra strumenti e fine della decisione, la quale sempre presenta un mix di elementi valoriali, nella selezione di un fine tra i molteplici possibili rispetto a un problema dato, e poi un elemento tendenzialmente “oggettivo”, nell’individuazione dei mezzi atti a conseguire quel certo fine. Come abbiamo visto prima, nella selezione dei mezzi funzionali agli scopi decisionali emerge il ruolo dei “tecnici”. Tuttavia, dovremo sottolineare che anche rispetto ai mezzi o agli strumenti “oggettivi” d’intervento vengono prese in definitiva delle decisioni tra alternative, e queste decisioni sugli strumenti tecnici – che per loro natura sono anch’esse decisioni politiche – cambia il ruolo dei comitati scientifici. In prima battuta, come abbiamo precedentemente posto, la politica riguarda la selezione dei fini, mentre l’amministrazione o – potremmo dire – il sapere scientifico-tecnologico riguarda la selezione dei mezzi appropriati ai fini posti. La politica è abituata al conflitto sui valori, per esempio nel caso della gestione dell’emergenza Covid-19 si è posto il conflitto tra il valore “salute dei cittadini” e il valore “salvaguardia dei rapporti sociali ed economici”, che sembravano due fini non compatibili. Rispetto a questa alternativa tra due valori-fini opposti e incompatibili – in quella situazione –, l’atteggiamento del “non-cognitivismo etico” e quindi della divisione tra etica e politica è la sospensione del giudizio: non c’è un valore “giusto” e uno “sbagliato”, i valori sono incommensurabili. Per alcuni, è più importante il valore “salvaguardia dei rapporti sociali ed economici”, per altri il valore “salute dei cittadini” e questa alternativa valoriale chiude il campo all’atteggiamento scientifico. Nei termini della visione weberiana prima richiamata, non ha senso chiedersi se abbia più significato la “salute dei cittadini” oppure la “salvaguardia dei rapporti sociali ed economici”.

Una decisione è dunque un complesso di fini e di mezzi, tuttavia anche nella selezione apparentemente asettica e oggettiva di questi ultimi si generano nuovi problemi sociali. Il lockdown è stata la risposta “oggettiva” suggerita dai comitati tecnici e scientifici alla politica, per ridurre la possibilità di contagio. Tuttavia, durante il lockdown alcuni gruppi sociali hanno cominciato a chiedere interventi diversi per fronteggiare la crisi e in particolare per alleviare la loro situazione di svantaggio. Operatori economici e gruppi sociali antagonisti (in Italia, con alcune manifestazioni pubbliche; in Europa anche con azioni conflittuali) hanno chiesto la fine del lockdown, per poter riprendere le relazioni sociali e ed economiche. La selezione di un certo mezzo (il lockdown), che si presenta come indiscutibile sul piano tecnico scientifico (il contagio si previene riducendo o addirittura azzerando i contatti sociali), solleva però nuovi problemi di

policy, rispetto ai quali il tecnocrate non è capace di dare una risposta, o semplicemente non è tenuto a dare una risposta.

Il tecnico, in questo caso il virologo o l'immunologo, formula una risposta circoscritta alla soluzione del problema immediato che gli si prospetta, rispetto al quale possiede competenze. Se non che, mezzi o strumenti (il lockdown e le misure collegate) selezionati per risolvere un problema (diffusione del contagio), generano nuovi problemi di policy in ambiti che non sono più la virologia o l'immunologia: negli ambiti sociali ed economici, ad esempio. Dunque, la selezione di fini o strumenti ha anch'essa una valenza politica, perché mezzi e strumenti si rivelano tutt'altro che neutri quando si prendano in considerazione i nuovi problemi di policy e le nuove richieste di risposta rivolte all'autorità che emergono a seguito della soluzione di un determinato problema iniziale o precedente.

Quello analizzato è un primo aspetto. Il secondo è quello della trasformazione stessa dei mezzi in fini che già Simon (1947) aveva individuato nel suo studio del comportamento amministrativo. Simon chiarisce che il collegamento tra mezzi e fini è un problema di scelta e dunque anch'esso una decisione *politica*. Questo dipende dal fatto, secondo Simon, che in una scelta e in una decisione non c'è solo la selezione di un valore ma anche l'aspetto dell'esecuzione, cioè le questioni inerenti a come possiamo eseguire il compito che ci siamo prefissi e quali azioni dobbiamo eseguire per realizzare il nostro fine. La selezione dei corsi di azione per ottenere il nostro fine è anch'essa una *scelta* con delle implicazioni valoriali. Non possiamo limitarci a scegliere un fine da perseguire, dobbiamo scegliere anche quali azioni devono essere eseguite per conseguire quel fine. Decidere, per Simon (1947: 43-44, 47-48), comporta tanto la selezione del fine che l'operare selettivo per il suo raggiungimento, cosicché in qualsiasi decisione il giudizio di valore (determinazione del fine) e il giudizio di fatto (determinazione dei mezzi) non sono così chiaramente distinti. Il fenomeno amministrativo è caratterizzato dalla combinazione del decidere sui fini e dell'operare per essi. L'operare è collegato al decidere sui fini e ciò che si presenta come un aspetto scientifico tecnico è collegato al fine che s'intende perseguire.

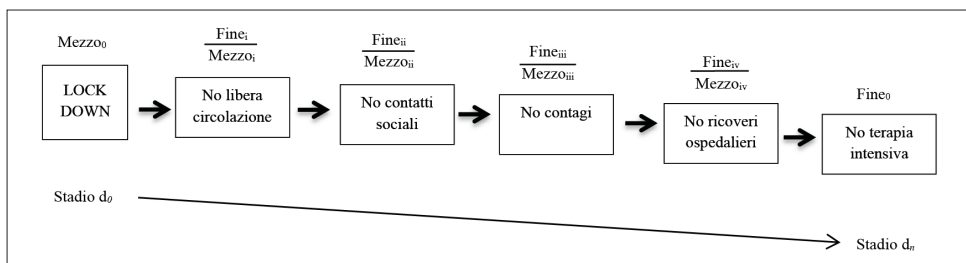
Questa prospettiva fa cadere la distinzione netta tra l'ambito della politica e quello dell'amministrazione, degli apparati e delle agenzie che mettono a disposizione gli strumenti per ottenere un fine. Il trattamento che Simon (1947: 77) riserva al concetto di efficienza amministrativa rivela questa implicazione. Infatti, i criteri del "fine", del "procedimento", della "clientela" e del "territorio", sui quali si sofferma Simon ad esemplificazione, sono in concorrenza tra di loro e nessuna organizzazione complessa può soddisfarli tutti allo stesso tempo. Normalmente le organizzazioni complesse selezionano alcuni di questi criteri efficientistici e ne sacrificano altri, dunque compiono una scelta *valoriale* rispetto agli strumenti o mezzi da impiegare. Per esempio, orga-

nizzare una distribuzione commerciale o industriale in base al criterio della “clientela” va a scapito del criterio territoriale; oppure, se s’intende privilegiare il “procedimento” verranno sacrificati i “fini”, giacché fini diversi probabilmente sono perseguibili con procedimenti in alcune fasi simili.

L’esempio di Simon (1947: 80) per mostrare il collegamento valoriale tra fini e mezzi è noto: una dattilografa muove le dita per scrivere una lettera, il movimento delle dita è il mezzo collegato al fine di scrivere una lettera, ma la lettera viene scritta per essere inviata a qualcuno, ecco quindi che il “fine: scrivere una lettera”, in questa nuova sequenza di scelta, è ora diventato un mezzo per un fine nuovo (“comunicare qualcosa a qualcuno”). In una sequenza complessa di fini-mezzi, dato uno stadio decisionale iniziale d_0 , negli stadi successivi $d_{1...n}$, il fine precedente si è trasformato in mezzo per un nuovo fine.

Nella Fig. 1 si mostra come, nel collegamento tra il mezzo₀ (lockdown) allo stadio d_0 e il relativo fine₀ (non avere pazienti in terapia intensiva) allo stadio d_n , s’interpongano altri collegamenti mezzo-fine nei quali il fine dello stadio precedente $n-1$ è ora il mezzo per conseguire il fine nello stadio successivo $n+1$. Il lockdown è il mezzo₀ per impedire la libera circolazione (fine_i), che a sua volta diviene il mezzo_i per perseguire il nuovo fine_{ii} della prevenzione dei contatti sociali, questo a sua volta diviene il mezzo_{ii} per perseguire il fine_{iii} della prevenzione dei contagi e così via negli altri due stadi descritti. In altre parole, la selezione dei mezzi per operare una scelta è difficilmente neutra e separabile dalla ricerca dei fini dati, in una sequenza quello che prima era un fine si trasforma successivamente in un mezzo per un nuovo fine, quindi *il mezzo acquista valore politico*.

FIGURA 1 – Mezzi-Fini in una ipotetica sequenza decisionale $d_{0...n}$



Conclusione

Simon mostra come nella catena decisionale mezzi-fini il file iniziale si trasforma in un mezzo e per questa via possiamo argomentare che la selezione mezzi ha una valenza politica. Nella sequenza a stadi della decisione, una stessa attività può essere classificata contemporaneamente come fine o come mezzo. Questa “scoperta” ha una chiara valenza nell’analisi dei processi decisionali, particolarmente quando sono operanti dei comitati tecnici o delle “tecnocrazie”, come nel caso della gestione in Italia dell’emergenza Covid-19. Il comitato tecnico che ha supportato il governo ha preso decisioni non meramente strumentali ma “finalizzate”, quindi in quanto tali di valenza politica.

Il paradosso è servito: la competenza dell’esperto genera nuovi problemi per affrontare i quali egli è incompetente. Questo paradosso era ben noto al filosofo francese Bertrand De Jouvenel (1967), che giustamente sosteneva che in politica non ci sono mai soluzioni ai problemi, non certo nel senso che il termine “soluzione” assume per lo scienziato o l’esperto di area. La formulazione di politiche, infatti, è un’arte nella quale il decisore formula ipotesi-previsioni o congetture circa il modo come alcune azioni e alcuni interventi determineranno dei risultati rispetto ad un ambiente, e tutta l’attività politica può essere considerata proprio un’arte della congettura (De Jouvenel 1967). Questo carattere previsionale della politica e la presunzione della sua efficacia rispetto ai problemi posti porta gli individui ad assumere che le politiche devono fornire risposte adeguate e soluzioni effettive ai problemi, senza considerare che i termini nei quali è espressa ciascuna politica possono entrare in conflitto e non possono essere tutti soddisfatti pienamente. Per esempio, abbiamo visto che trovare un assetto in virtù del quale tutti i cittadini siano garantiti nella loro sicurezza sanitaria e allo stesso tempo quegli stessi cittadini godano della libertà personale e della garanzia dei loro diritti sociali è un tipico problema irrisolvibile: “(nei) problemi politici (...) i termini del problema confliggono e non esiste alcuna risposta che possa soddisfarli tutti pienamente: non c’è alcuna soluzione nel senso pieno della parola. (...) Un problema politico perciò non è risolto; può essere suscettibile di un accomodamento, il che è qualcosa di completamente diverso” (De Jouvenel 1967, 260 e 261). Il “mito della soluzione” è connotato negli individui ma è un’illusione.

Il caso Covid-19 e altri casi di gestione di emergenze segnalano un’emarginazione relativa della classe politica. Le decisioni vengono di fatto assunte da tecnici e professionisti, che non sono politicamente responsabili e che esercitano una discrezione illimitata nelle loro azioni. Ma “responsabilità dei decisori” e “ambiti di applicazione prevedibili” delle loro decisioni sono le due pietre angolari di qualsiasi sistema democratico. La democrazia è sospesa nella gestione delle emergenze e delle crisi ambientali.

Bibliografia

- Adachi, Y.
2017 'The Policy Analysis Profession', in B. Brans, I. Geva-May, H. Howlett (a cura di), *Routledge Handbook of Comparative Policy Analysis*, Londra, Routledge, pp. 27-42.
- Caselli, D.
2020 *Esperti. Come studiarli e perché*, Bologna, Il Mulino.
- Craft, J. e M. Howlett
2013 'The Dual Dynamics of Policy Advisory Systems: The Impact of Externalization and Politicization on Policy Advice', *Policy and Society*, vol. 32, n. 3, pp. 187-197.
- De Jouvenel, B.
1967 *L'arte della congettura*, Firenze, Vallecchi (ed. or. *L'art de la conjecture*, Monaco, Editions du Rocher, 1964).
- Dunlop, C.A.
2013 'Epistemic Communities', in M. Howlett, S. Fritzen, X. Wu e E. Araral (a cura di), *Routledge Handbook of Public Policy*, London, Routledge, pp. 229-243.
- Druckman, D.
2000 'The Social Scientist as Consultant', *American Behavioral Scientist*, vol. 10, 10, pp. 1567-1568.
- Giannone, D.
2019 *In perfetto stato. Indicatori globali e politiche di valutazione dello Stato neoliberale*, Milano, Mimemis Edizioni.
- Haas, P.M.
1992 'Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination', *International Organization*, vol. 46, n. 1, pp. 1-35.
- Hoppe, R.
1999 'Policy Analysis, Science and Politics: From "Speaking Truth to Power" to "Making Sense Together"', *Science and Public Policy*, vol. 26, n. 3, pp. 201-210.
- Howlett, M, e A. Migone
2003 'The Search for Substance: Externalization, Politicization and the Work of Canadian Policy Consultants 2006-2013', *Central European Journal of Public Policy*, vol. 7, n. 1, pp. 112-133.
- Galanti, M.T.
2017 'Policy Advice and Public Policy. Actors, Contents and Processes', *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2, pp. 249-272.
- Galanti, M.T. e A. Lippi
2018 'Il policy advice tra relazioni e forme di legittimazione', *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, pp. 319-331.

Ieraci, G.

2016 *Le politiche pubbliche. Concetti, teorie e metodi*, Torino, Utet.

Lasswell, H.D.

1935 *World Politics and Personal Insecurity*, New York, MacGraw-Hill.

1951 'The Policy Orientation', in H.D. Lasswell e D. Lerner (a cura di), *The Policy Science: Recent Developments in Scope and Methods*, Standford, Standford University Press.

Myrdal, G.

1973 *L'obiettività nelle scienze sociali*, Torino, Einaudi.

Simon, H.A.

1947 *Il comportamento amministrativo* (tr. it.), Bologna, Il Mulino

Turnbull, N.

2008 'Harold Laswell's 'problem orientation' for the policy sciences', *Critical Policy Studies*, vol. 2, n. 1, pp. 72-91.

Weber, M.

1980 'La scienza come professione', in Id. (a cura di D. Cantimori), *Il lavoro intellettuale come professione*, Torino, Einaudi (ed. or. 1919).

Zito, A.R.

2001 'Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration', *Journal of European Public Policy*, vol. 8, n. 4, pp. 585-603.

About the Author

Giuseppe Ieraci is Full Professor of Political Science at the Department of Political and Social Sciences of Trieste University, Italy. His research interests are in the fields of democratic theory, party systems and political institutions, and policy analysis. His recent publications include: 'From Movement to Party. MeetUp groups, Policies and Conflict in the Organisational Development of the Italian Five Stars Movement' (with R. Toffoletto), *Quaderni di Scienza Politica*, vol. XXV (3), 2018, pp. 399-421; 'Expertise e comitati tecnici nelle decisioni pubbliche. Il caso della regolazione europea delle emissioni inquinanti e delle particelle in sospensione (PM_{10})', *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2019, pp. 5-34; 'Re-shaping the political space: continuity and alignment of parties in the Italian parliament', *Contemporary Italian Politics*, vol. 11, 2, 2019, pp. 158-176; 'Party system and coalition governments in post-WWII Italy', in M. Evans (ed.), *Coalition Government as a Reflection of a Nation's Politics and Society*, London, Routledge, 2020, pp. 247-264.

GIUSEPPE IERACI

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa, 1 Trieste, 34127, Italy

e-mail: Giuseppe.Ieraci@dispes.units.it