

## Leggi “science driven” e CoViD-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria

Antonio Iannuzzi\*

SCIENCE DRIVEN LAW AND COVID-19. THE RELATIONSHIP BETWEEN POLITICS AND SCIENCE IN AN HEALTH EMERGENCY SITUATION

ABSTRACT: This essay analyses the relationship between politics and science in the current health emergency phase. The role of the technical-scientific commissions set up by the Italian government to support political decisions is examined and it is compared with the models adopted by some foreign national systems. The Italian framework seems to be characterized by unpreparedness, whereas it would be necessary to establish steady rules of interaction between law and science.

KEYWORDS: CoViD-19; pandemic emergency; science-related law; law and science; politics and science

SOMMARIO: 1. Il ricorso «agli uomini della scienza» nelle «travagliate e angosciose condizioni il mondo è entrato» – 2. La legge fondata sulla scienza come nuova forma di legittimazione della politica – 3. Comunicazione istituzionale e responsabilità sociale di politici e scienziati: un corto circuito – 4. I comitati di esperti a supporto del Governo fra mancata precostituzione e difetto di trasparenza – 5. Leggi “science driven” o “science related?”.

### 1. Il ricorso «agli uomini della scienza» nelle «travagliate e angosciose condizioni il mondo è entrato»



Ai nostri giorni, per effetto delle travagliate e angosciose condizioni in cui il mondo è entrato [...], si ripresenta quel “ricorso ai competenti”, “agli uomini del Pensiero”, “agli uomini della scienza” [...] e si moltiplicano da parte di gente di buone intenzioni “questionari”, come li chiamano, proposti a personaggi che hanno acquistato nome come matematici, fisici, filosofi, storici, artisti, letterati, affinché indichino le vie da seguire e i mezzi da adoperare per salvare il mondo dai pericoli presenti e ricondurlo alla vita di pace e di lavoro». Risuonano nella loro straordinaria attualità le magistrali riflessioni di Benedetto Croce contenute nel celeberrimo saggio dal titolo *Il ricorso ai “competenti” nelle crisi storiche*<sup>1</sup> pubblicato nel 1948.

La fase di emergenza sanitaria che stiamo drammaticamente vivendo in questi giorni sospinge il mondo, ora come allora, a rifugiarsi nelle mani degli esperti, nella speranza che partoriscono presto cura e vaccino.

\* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi Roma Tre. Mail: [antonio.iannuzzi@uniroma3.it](mailto:antonio.iannuzzi@uniroma3.it). Il presente lavoro è aggiornato al 11 maggio 2020.

<sup>1</sup> B. CROCE, *Il ricorso ai “competenti” nelle crisi storiche*, in *Quaderni della “Critica”*, 4, 12, 1948, 89. L’opera è ora consultabile al seguente link: <https://ojs.uniroma1.it/index.php/quadernidellacritica/article/view/2052/2049>.

Le misure di contenimento adottate da quasi tutti i Paesi del Mondo sono state decise sulla base di valutazioni fornite dalla scienza. È una svolta epocale (anche) nei rapporti fra diritto e scienza che merita di essere analizzata con profondità.

Ognuna delle considerazioni che svolgerò in questa sede richiederà un supplemento di riflessione nel momento in cui sarà possibile, con maggiore distacco, proporre un bilancio delle dimensioni, delle conseguenze e della gestione della crisi. Già in prima battuta, tuttavia, sembra utile soffermarsi su alcune prime suggestioni.

In Italia, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sostenuto che per l'adozione delle misure straordinarie adottate è stato «determinante il parere degli scienziati, i migliori sul mercato e di cui ci stiamo avvalendo» e, nella stessa occasione, ha con chiarezza precisato che la politica ha «doverosamente, ceduto il passo alla comunità scientifica, che in alcuni momenti della storia può anche *guidare*<sup>2</sup> le decisioni politiche»<sup>3</sup>.

Vorrei soffermarmi su queste ultime dichiarazioni perché mi sembra che facciano registrare un notevole salto in avanti nel processo di affinamento dei rapporti fra diritto e scienza negli ordinamenti giuridici contemporanei. Non tanto per la trasparenza con cui svelano ciò che d'altra parte è sotto gli occhi di tutti, vale a dire che le politiche emergenziali stanno richiedendo una forma di intensa collaborazione fra politica e scienza, quanto per la chiarezza, appunto, con cui svelano che nell'attuale stato di eccezione la scienza ha fatto un notevole balzo in avanti rispetto alla politica assumendo un ruolo di *guida*. Siamo dinanzi, dunque, ad una fase nuova: non più la decisione politica basata sulla scienza, *science-based* o *science-related*<sup>4</sup>, ma *science driven*, guidata dalla scienza, appunto.

Non si tratta di dichiarazioni né episodiche, né isolate.

Molti altri soggetti istituzionali hanno rimarcato la fondamentale interazione fra diritto e scienza per il contrasto al CoViD-19, ponendo l'accento, però, maggiormente sull'aspetto della fiducia nella scienza.

Il Presidente della Repubblica, specialmente, ha invitato i cittadini italiani ad avere «fiducia nella conoscenza» contro le «paure irrazionali e immotivate» indotte in questa stagione di *fake news* diffuse», poiché «la scienza è alleata della società e questa deve riferirvisi con senso di responsabilità»<sup>5</sup>.

In Francia, il Presidente della Repubblica ha ugualmente sostenuto di aver adottato «le misure più forti e al più presto», senza particolar merito politico, ma «perché la scienza ci ha illuminato e l'Italia ci ha preceduto in questa crisi»<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>3</sup> M. GALLUZZO, *Inevitabile allungare il blocco totale. Pronti a tutelare le aziende strategiche*, in *Corriere della Sera*, 19 marzo 2019, 3.

<sup>4</sup> D. SERVETTI, *Riserva di scienza e tutela della salute. L'incidenza delle valutazioni tecnico-scientifiche di ambito sanitario sulle attività legislative e giurisdizionale*, Pisa, 2019, 3, suggerisce di utilizzare la formula *science-related*, mutuata dagli *Science and Technology Studies*, che, pur essendo meno precisa, sarebbe capace di «comprendere tanto la legge “a presupposto scientifico necessario”, quanto la legge “a contenuto scientifico necessario”, quanto ancora la legge di “regolazione delle attività e dei prodotti della scienza e della tecnologia”».

<sup>5</sup> *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro per il 30° anniversario della Fondazione Telethon, nella Giornata Mondiale delle malattie rare*, 28 febbraio 2020, in <https://www.quirinale.it/elementi/45465>.

<sup>6</sup> *Macron: “No a un'Europa divisa, la Francia è al fianco dell'Italia”*, 28 marzo 2020, in <https://bit.ly/2TB9i8q>.

Per limitare la lettura di dichiarazioni ufficiali ai casi più rilevanti, è da segnalare che il Presidente degli Stati Uniti d’America, dopo aver mostrato un’iniziale diffidenza verso la scienza poiché aveva etichettato il coronavirus come «un’altra bufala creata dai democratici»<sup>7</sup>, ha poi seguito le raccomandazioni dell’Organizzazione Mondiale della Sanità disponendo anch’egli il *lockdown*, anche se ha comunque minacciato di tagliare i finanziamenti all’OMS perché «filocinese»<sup>8</sup>.

La ridda di dichiarazioni riportate è utile per ricostruire il quadro del peso che, in questa difficile congiuntura, la scienza ha assunto nelle decisioni pubbliche e per consentire di formulare alcune precisazioni sull’evoluzione del rapporto fra scienza e politica.

## 2. La legge fondata sulla scienza come nuova forma di legittimazione della politica

La trasformazione, in molti casi una vera e propria metamorfosi, che le politiche di contenimento del contagio di questo virus ha prodotto su alcune forze politiche o su taluni *leaders* politici tacciati di populismo è stata sorprendente e repentina. Le posizioni antiscientifiche in Italia (solo per elencarne alcune le tesi sulla correlazione fra vaccinazioni e autismo, i casi Di Bella e Stamina, la vicenda Xylella)<sup>9</sup> e negli Usa (vedi soprattutto le critiche alla teoria del riscaldamento globale) sono state soppiantate, all’opposto, da orientamenti addirittura *science driven*.

Questa osservazione mostra che al timore di avere le armi spuntate contro talune minacce alle democrazie rappresentative, può ora sostituirsi la consapevolezza che la politica basata sulla scienza può rivelarsi un antidoto potente proprio contro i rischi di derive populistiche o antidemocratiche<sup>10</sup>. Perché la decisione politica fondata sulla scienza è ora usata come misura di legittimazione delle istituzioni rappresentative.

Se così sarà, allora tante persone, forse, non saranno morte invano. Perché, come magistralmente scriveva Tomasi di Lampedusa nel suo straordinario romanzo *Il Gattopardo*, «morire per qualche d’uno o per qualche cosa, va bene, è nell’ordine; occorre però sapere o, per lo meno, esser certi che qualcuno sappia per chi o per che si è morti»<sup>11</sup>. E nella nebbia di una stanza fredda e sola, lontana dagli affetti cari, ti condanna a morire questo virus Sars-Cov-2, senza un perché, che darebbe almeno ultima consolazione. Un virus che condanna l’uomo, «essere sociale» già secondo Aristotele, al distanziamento sociale, vale a dire ad una forma di ibernazione sociale, in attesa di tempi (scientificamente) migliori.

Una prova tangibile del mutato atteggiamento di una parte degli italiani verso la scienza è rappresentato dalla vicenda personale della virologa Ilaria Capua, passata in pochi anni da strega da bruciare sul rogo della diffidenza verso la scienza matrigna e prezzolata, costretta alle dimissioni da parlamen-

<sup>7</sup> Trump: “Il coronavirus è la nuova truffa dei democratici”, 29 febbraio 2020, in <http://america24.com/news/trump-il-coronavirus-la-nuova-truffa-dei-democratici>.

<sup>8</sup> Trump minaccia di tagliare i fondi all’Oms: “Filocinese nell’emergenza coronavirus”, 8 aprile 2020, in <https://www.lastampa.it/topnews/2020/04/08/news/trump-minaccia-di-tagliare-i-fondi-all-oms-filocinese-nell-emergenza-coronavirus-1.38693375>.

<sup>9</sup> Per una mappa dei pregiudizi antiscientifici v. G. CORBELLINI, *Nel Paese della pseudoscienza. Perché i pregiudizi minacciano la nostra libertà*, Milano, 2019.

<sup>10</sup> Anche se continuano a rimbalzare notizie scientificamente infondate, come quella per esempio che individua la causa della diffusione del Sars-Cov-2 nell’introduzione della tecnologia 5G.

<sup>11</sup> G. TOMASI DI LAMPEDUSA, *Il Gattopardo*, Milano, XV ed., 1969, 13.

tare senza particolari manifestazioni di solidarietà in Parlamento per via dell'accusa poi rivelatesi infondate di favorire il traffico internazionale di virus<sup>12</sup>, a paladina della scienza, portatrice di speranza e salvezza.

Anche questa evoluzione sociale è stata colta mirabilmente dal Presidente della Repubblica, nella stessa circostanza citata in precedenza. Vale la pena riportare testualmente un passaggio delle sue acute – e a me pare persino velatamente sarcastiche – riflessioni:

«È accaduto in questi anni che la scienza fosse messa in discussione. Abbiamo assistito a comportamenti irrazionali, al propagarsi di teorie antiscientifiche - ad esempio sui vaccini - al diffondersi di ansie che si sono tramutate in comportamenti autolesionisti.

Oggi – di fronte alla comparsa di un nuovo insidioso virus – si apprezza meglio il valore della scienza, la dedizione delle donne e degli uomini che portano avanti nuove ricerche, l'impegno sul campo di chi ne applica i risultati. Avere fiducia nella scienza non vuol dire avere fiducia di qualcosa di astratto. Vuol dire avere fiducia in noi stessi, nella nostra comunità.

La conoscenza aiuta la responsabilità e costituisce un forte antidoto a paure irrazionali e immotivate che inducono a comportamenti senza ragione e senza beneficio, come avviene talvolta anche in questi giorni».

### 3. Comunicazione istituzionale e responsabilità sociale di politici e scienziati: un corto circuito

Da una parte la politica, non attrezzata a fronteggiare un rischio sanitario così grave, è rimasta spiazzata fra l'orgogliosa e cieca voglia di urlare al mondo intero che "Milano non si ferma", invitando a sfidare la letalità di un virus contagiosissimo a colpi di aperitivi, e la repentina mesta ammissione della necessità del *lockdown* di soli pochi giorni dopo. In mezzo tanti, troppi contagi forse evitabili e quel che è peggio tante, troppe morti che si potevano probabilmente scongiurare.

Dall'altra parte la scienza è stata chiamata ad accendere la luce della conoscenza contro un nemico invisibile.

La dannata e comprensibile fretta di individuare una cura e il vaccino contro il dilagare del CoViD-19, che sorprende nudo il nostro sistema immunitario, questo sì indifeso e senza armi, ha elevato sulla scena pubblica virologi, immunologi, infettivologi e anestesisti, non avvezzi ad una simile ribalta mediatica. La non abitudine di stare sotto i riflettori con continuità, unita probabilmente alla voglia di infondere fiducia hanno, in alcuni casi, colto in fallo le capacità comunicative di alcuni scienziati. Continuano a rincorrersi notizie di farmaci *off label* che sembrerebbero dare prime risposte che, tuttavia, richiederanno ben altre prove di laboratorio e che sono ancora in attesa di superare severi test per l'accreditamento o di vaccini che sembrano ormai scoperti e pronti, ma che dovranno attendere anch'essi di essere sottoposti al rigoroso vaglio dei procedimenti tecnico-scientifici di validazione. Prime risposte meritorie e rapide alla domanda mondiale di cura, ma che forse prima di essere date in pasto al grande pubblico avrebbero richiesto una maggiore cautela comunicativa. Come dimostrano ancora drammaticamente le vicende riportate dagli organi di stampa di alcune persone decedute

<sup>12</sup> Per ricostruire la vicenda si può fare riferimento all'autobiografia di I. CAPUA, *Io, trafficante di virus: Una storia di scienza e di amara giustizia*, Milano, 2017.

a causa di cure fai da te assunte in modo incosciente ed inconsapevole senza il necessario controllo medico<sup>13</sup>.

A tal proposito, ha scritto Gilberto Corbellini a proposito di un recente studio che applica i modelli matematici al contagio parassitario<sup>14</sup> che «l’ubriacatura per i *big data* e l’abuso di *theory-less model* sta producendo disinformazione col bollino della scienza. Il che può essere dannoso sia per la salute umana sia per la scienza»<sup>15</sup>.

Il metodo scientifico, che non ha subito deroghe nell’emergenza sanitaria, richiede, invece, tempo e rigore: com’è stato ancora ben osservato, «in realtà, il punto sta nell’essenza stessa della ricerca scientifica: solo i dati raccolti ed analizzati con un metodo rigoroso possono fornire risposte, e solo la replicazione multipla di un risultato da parte di più gruppi indipendenti dà un minimo di garanzia che non si stiano cacciando farfalle»<sup>16</sup>.

Gli scienziati hanno il dovere di maturare rapidamente l’idea della responsabilità sociale di fornire una corretta informazione scientifica, magari evitando la sovraesposizione mediatica e limitandosi a comunicare quel che serve, altrimenti si rischia di buttare benzina sopra il fuoco della diffidenza verso la scienza. Una deriva che nel contesto attuale sarebbe ancor più pericolosa.

#### 4. I comitati di esperti a supporto del Governo fra mancata precostituzione e difetto di trasparenza

Oltre all’osservazione dei fenomeni politici, dal punto di vista giuridico un segnale molto eloquente del ruolo determinante della scienza nell’adozione delle misure emergenziali è rappresentato, invece, dall’istituzione, tra i tanti, di ben tre comitati tecnici a supporto del Governo che offrono un contributo tecnico-scientifico, vale a dire: *i)* il comitato tecnico-scientifico della protezione civile; *ii)* la *task force* istituita dal Ministro per l’innovazione tecnologica e la digitalizzazione in accordo con il Ministero della Salute per valutare e proporre soluzioni tecnologiche *data driven* e affrontare l’emergenza sanitaria, sociale e economica legata alla diffusione del virus SARS-CoV-2 sul territorio italiano; *iii)* il Comitato di esperti in materia economica e sociale, c.d. *task force* per la fase 2.

Mi soffermo solo su questi tre comitati, tra le decine di comitati tecnici o *task force* istituite a vario titolo dal Governo e dalle Regioni per fronteggiare la crisi, perché sono più rilevanti ai fini del presente contributo, in considerazione della natura del contributo che forniscono.

Un’approfondita e puntuale ricerca di diritto comparato ha passato in rassegna le soluzioni a cui hanno fatto ricorso gli ordinamenti giuridici statali per acquisire il necessario supporto scientifico al fine di approntare i provvedimenti emergenziali.

<sup>13</sup> Su questi aspetti che ricordano i drammatici precedenti in Italia dei casi Stamina e Di Bella, v. ora G. FONTANA, *Ricerca scientifica e libertà di cura. Scientismo ed antiscientismo nella prospettiva costituzionale*, Napoli, 2020.

<sup>14</sup> A. KUCHARSKI, *The Rules of Contagion. Why Things Spread and Why They Stop*, Londra, 2020.

<sup>15</sup> G. CORBELLINI, *Se mentono pure i numeri*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 aprile 2020, reperibile al seguente link: <https://bit.ly/3cVDEKs>. Sulla disinformazione scientifica è utile la lettura del saggio di M. DORATO, *Disinformazione scientifica e democrazia. La competenza dell’esperto e l’autonomia del cittadino*, Milano, 2019.

<sup>16</sup> E. BUCCI, *Virus e verità gradualisti*, in *Il Foglio*, 7 aprile 2020, reperibile al seguente link: <https://www.ilfoglio.it/scienza/2020/04/07/news/virus-e-verita-graduali-311524/>.

Emerge come l'esperienza italiana, dove con ordinanza di protezione civile è stato previsto un Comitato tecnico-scientifico istituito ad hoc, e quella francese<sup>17</sup> rappresentino «un caso particolare»<sup>18</sup>, rispetto alle risposte fornite dalla Germania e dagli USA che, invece, hanno fatto ricorso ad istituzioni o agenzie precostituiti e generalmente operanti nell'ordinamento. In Germania è stato individuato come centro di riferimento il *Robert Koch Institut*, al quale una legge del 2000 affida specifici compiti per il contrasto alla diffusione delle malattie<sup>19</sup>, mentre negli USA operano agenzie ed istituti specializzati sulla base di competenze scientifiche<sup>20</sup>.

La differenziazione dei modelli seguiti nei diversi ordinamenti è certamente il frutto di una diversa maturazione dei rapporti fra diritto e scienza.

Negli Stati Uniti l'interazione fra scienza e politica è demandata al *National Academy of Sciences* (NAS), un'organizzazione privata senza scopo di lucro composta dai migliori ricercatori del paese. Il NAS riconosce e promuove la scienza "outstanding", attraverso l'elezione per l'adesione, le pubblicazioni nella sua rivista (PNAS) e altre attività. Attraverso le Accademie nazionali delle scienze, dell'ingegneria e della medicina, il NAS fornisce consulenze obiettive e basate sulla scienza su questioni critiche che riguardano interessi nazionali ed a tal fine ogni anno pubblica oltre 200 rapporti allo scopo da un lato di trasmettere ai cittadini la posizione degli scienziati su temi di interesse generale, dall'altro di fornire la base scientifica per consentire ai politici di legiferare tenendo conto delle conoscenze disponibili<sup>21</sup>.

L'ordinamento italiano, invece, sconta fatalmente in questo momento l'endemico ritardo relativamente all'adozione di procedure per l'individuazione di organi e di esperti a cui demandare il compito di supportare dal punto di vista tecnico-scientifico le decisioni politiche.

Come anche sconta la mancata maturazione di una cultura della trasparenza nell'interlocuzione fra politica e scienza: mentre in Italia non è possibile reperire i pareri resi dal comitato tecnico scientifico, in Francia gli *Avis du Conseil scientifique COVID-19* sono tutti disponibili sul sito del *Ministère des Solidarités et de la Santé*<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> Su cui F. GALLARATI, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e Spagna*, in L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata (aggiornato al 31 marzo 2020)*, in *Federalismi.it – Osservatorio emergenza Covid-19*, 2020, 42 ss.

<sup>18</sup> L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19*, cit., 7.

<sup>19</sup> Nell'emergenza CoViD-19, il *Robert Koch Institut* ha predisposto uno specifico Piano per la gestione della pandemia (*Pandemieplan*), nonché ha fornito le indicazioni scientifiche che hanno condotto alla limitazione delle manifestazioni e degli eventi di massa, nell'ambito della ordinaria raccolta di istruzioni per il verificarsi di una pandemia in Germania (*National Pandemic Plan for Germany - NPP*) curata a partire dal 2005.

<sup>20</sup> Nell'attuale emergenza sanitaria un ruolo importante ha il *Centers for Disease Control* (CDC) che è l'organo equivalente dell'Istituto superiore di Sanità in Italia. Altre funzioni sono state svolte da altre due Agenzie: la *Food and Drug Administration* (FDA) e il *National Institutes of Health* (NIH). Un'utile ricostruzione in E. MOSTACCI, *COVID vs. Trump, presente il primo violino, si attende il direttore d'orchestra*, in L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19*, cit., 95 ss.

<sup>21</sup> Sui rapporti fra politica e scienza nell'ordinamento statunitense v. almeno L.M. BRANSCOMB, *Science, Politics, and U.S. Democracy*, in *Issues in Science and Technology*, 21, 1, FALL 2004, 53-59.

<sup>22</sup> <https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/dossiers-de-presse/article/covid-19-conseil-scientifique-covid-19>.

Il tema della trasparenza dell’apporto degli esperti è fondamentale perché solo la pubblicazione dei rapporti consente di discernere il contributo tecnico dalla decisione politica e permette, altresì, di far trasparire quanta parte della decisione politica è, in qualche modo, vincolata dai pareri tecnici e quant’altra, invece, solo orientata o, infine, assolutamente discrezionale.

Specialmente nel contesto attuale, in cui i provvedimenti per limitare il contagio basati sulla scienza vengono assunti come fondamento di decreti che dispongono la limitazione di diritti e libertà costituzionali, appare di gran lunga più garantista il modello adottato dalla Germania e dagli Stati Uniti d’America, rispetto a quello in uso in Italia e Francia. A me pare che non vi può essere dubbio sul fatto che la precostituzione per legge degli organi tecnico-scientifici deputati ad interagire con la politica nonché delle procedure deputate ad orientare i relativi rapporti possa assicurare maggiormente contro il possibile rischio di un uso strumentale da parte della politica delle valutazioni scientifiche.

Seguire ad insistere sullo schema delle commissioni istituite *ad hoc* sembra, al contrario, parere molto meno dai rischi di nomine ritagliate su misura per perseguire il fine di attentare alla Costituzione e alla democrazia. Non è questo attuale il caso, ma le regole vanno pensate per tempo e l’esperienza attuale ci insegna che non è più possibile eludere il tema dell’istituzionalizzazione dei canali di raccolta e di trasmissione delle valutazioni tecnico-scientifiche agli organi politico-rappresentativi. È questa una questione vitale per la nostra democrazia ed è ora che venga percepita come una questione di livello costituzionale<sup>23</sup>.

Occorre maturare una maggiore consapevolezza dell’includibilità dell’individuazione di canali stabili e ordinari per far affluire con continuità le valutazioni tecnico-scientifiche nelle sedi politiche, anche per via del fatto che nella società tecnologica la tutela effettiva dei diritti passa anche per la piena comprensione degli ambiti tecnico-scientifici, come anche dell’ecosistema informatico, da parte del giurista e del politico. In mancanza di questa presa di coscienza, il decisore politico può correre il rischio di ammettere qualsiasi limitazione dei diritti in nome di misure tecniche presentate come univoche.

Anche nel metterlo a confronto con l’analogo modello francese, quello italiano sembra difettare di garanzie.

Il Comitato tecnico-scientifico è stato istituito in Italia con ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile del 3 febbraio 2020<sup>24</sup>. È composto dal segretario generale del Ministero della salute, dal direttore generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, dal direttore dell’ufficio di coordinamento degli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera del Ministero della salute, dal direttore scientifico dell’Istituto nazionale per le malattie infettive «Lazzaro Spallanzani», dal Presi-

<sup>23</sup> Giacché «il contesto politico-istituzionale è profondamente cambiato rispetto a quello in cui è maturata la stagione costituente, così come si è assistito ad un vistoso e crescente sviluppo scientifico e tecnologico che va sempre di più lasciando un segno marcato sulla vita di relazione, praticamente in ogni suo aspetto, così A. RUGGERI, *Mutamenti di contesto politico-istituzionale, progresso scientifico e tecnologico, teoria della Costituzione (con specifico riguardo al punto di vista della Consulta)*, in *Consulta Online*, 16 marzo 2020, 137. Osserva anche L. VIOLINI, *Biodiritto e Costituzione italiana*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2018, 65, che «lo studio del rapporto tra scienza/tecnica, da un lato, e etica/diritto, dall’altro, ha assunto nell’ultimo decennio proporzioni così ampie da non essere più padroneggiabile da singoli contributi di singoli studiosi e si è potentemente ramificato ad opera della legislazione basata su conoscenze tecnico-scientifiche, creando una serie di sottosistemi ciascuno dei quali ha oggetti e caratteristiche proprie».

<sup>24</sup> È stato poi istituito con Decreto del Capo Dipartimento n. 371 del 5 febbraio 2020.

dente dell'Istituto superiore di sanità, da un rappresentante della Commissione salute designato dal Presidente della Conferenza delle regioni e province autonome e dal coordinatore dell'ufficio promozione e integrazione del Servizio nazionale della protezione civile del Dipartimento della protezione civile, con funzioni di coordinatore del Comitato (art. 2, co. 1). La sua composizione è variabile poiché «può essere integrato in relazione a specifiche esigenze».

Il ruolo del comitato tecnico-scientifico è stato determinante nel processo di attuazione delle norme generali disposte con decreto-legge. Per rendere evidente il peso dei pareri resi dall'organo in parola, basti fare riferimento all'art. 2 del d.l. n. 19/2020, nella parte in cui dispone che «per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità», i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che danno attuazione alle regole generali previsti dalla fonte primaria, «sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630».

In Francia, invece, il *Conseil scientifique* è stato nominato dal Ministro per la solidarietà e la salute, su impulso del Presidente della Repubblica, e riceve copertura legislativa per effetto della previsione contenuta nell'art. L. 3131-19 del *Code de la Santé*, introdotto dalla legge n. 2020-290 del 23 marzo 2020, istitutiva dello stato di emergenza sanitaria. Oltre alla consacrazione legislativa, merita un particolare apprezzamento il coinvolgimento parlamentare nel potere di nomina del *Conseil*, essendo stata riservata l'individuazione di due membri al Presidente dell'Assemblea Nazionale e al Presidente del Senato.

Considerazioni diverse evoca la costituzione del *Gruppo di lavoro data-driven* per l'emergenza CoViD-19 istituito dal Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, in accordo con il Ministero della Salute<sup>25</sup>. La finalità del gruppo è quella di supportare, su basi tecnico-scientifiche, i processi decisionali della Presidenza del Consiglio dei ministri e la conseguente adozione di provvedimenti tesi a contenere e contrastare l'emergenza sanitaria in atto, anche mediante l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il gruppo di lavoro è multidisciplinare ed è composto da 74 esperti multidisciplinari, scelti in collaborazione con il Ministero della Salute, l'Istituto Superiore di Sanità e l'Organizzazione Mondiale della Sanità e tra componenti direttamente designati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e dal Garante per la protezione dei dati personali, in base a comprovata esperienza nelle rispettive discipline di riferimento.

L'ampiezza del gruppo e la strutturazione in otto sottogruppi<sup>26</sup> rendono conto della complessità della materia e dell'approccio necessariamente interdisciplinare delle politiche *data driven*, a confermare ulteriormente che con l'avvento della società tecnologica si registra il passaggio storico verso un mondo segnato dall'ibridazione della conoscenza. In questo quadro, l'integrazione dei saperi scientifici appare l'approccio privilegiato per far fronte al governo della complessità tecnologica. L'utilità di questo approccio è vincente nelle situazioni ordinarie, ma si apprezza ancora di più in una fase emergenziale, qual è quella che stiamo attraversando. È appena il caso di far notare che opportunamente

<sup>25</sup> Il decreto di nomina è reperibile, invece, al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2zZw6ru>.

<sup>26</sup> I) Coordinamento generale delle attività; II) Infrastrutture e data collection; III) Impatto economico; IV) Web data e impatto socio-economico; V) Teleassistenza; VI) Tecnologie per il governo dell'emergenza; VII) Big data & AI for policies; VII) Profili giuridici della gestione dei dati connessa all'emergenza.



anche il citato *Conseil scientifique Covid-19* istituito in Francia accoglie oltre agli specialisti di malattie infettive, anche un sociologo, un’antropologa e un matematico. A conferma di ciò, è stato ben scritto che «l’epidemia oggi in corso (quel “qualcosa” che ci sta capitando) è un “ibrido” che mette in luce trame e connessioni (salute e società, biologia ed economia, politica ed ecologia, geopolitiche mondiali e immaginari globali, che [...] travalicano le moderne partizioni disciplinari)<sup>27</sup>.

Un’ultima considerazione merita il richiamo nell’intitolazione del gruppo di lavoro italiano, *task force data driven*, al ruolo di guida (*driven*, appunto) riconosciuto ai dati raccolti e trattati, e perciò ancora alla tecnica, sulle scelte politiche relative all’individuazione e all’utilizzo degli strumenti di innovazione tecnologica per il contrasto al CoViD-19.

Sul versante della trasparenza, invece, è da segnalare in senso positivo che tale *task force* è l’unica, sin qui, nel panorama italiano ad aver fornito rapporti, sia pure sommari, sulle risultanze dell’attività<sup>28</sup>.

Da ultimo, è stato istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>29</sup>, il Comitato di esperti in materia economica e sociale, con il compito di elaborare e proporre misure necessarie a fronteggiare l’emergenza e per una ripresa graduale nei diversi settori delle attività sociali, economiche e produttive, per la c.d. fase 2. Il Comitato dovrà operare in coordinamento con il Comitato tecnico scientifico.

Da sottolineare ancora la formazione multidisciplinare, essendo presieduto da un manager dall’esperienza internazionale, e composto da esperti di economia, psicologia sociale, innovazione tecnologica, diritto del lavoro, statistica economica, statistica sociale, sociologia economica, di epidemiologia psichiatrica nonché dal Commissario straordinario per l’attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell’emergenza epidemiologica CoViD-19, dal Capo della Protezione civile, dal Presidente di Cassa Depositi e Prestiti, dal Coordinatore del Comitato tecnico-scientifico dell’Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, dall’Amministratore delegato per il Sistema Italia-Grecia-Turchia, da un dottore commercialista e da un avvocato<sup>30</sup>.

La presenza di tutti questi comitati fa cogliere una lacuna relativamente al loro difetto di coordinamento che inevitabilmente può produrre discordanza nelle risposte e, quindi, ingenerare confusione all’interno del Governo.

Una così nutrita pattuglia di esperti sollecita un ulteriore interrogativo relativo alle reali competenze tecniche presenti nei ministeri o quantomeno manifesta una sfiducia implicita che il governo stesso ha dimostrato verso il comparto ministeriale, all’interno del quale peraltro, è bene ricordarlo, sono già presenti organi tecnico-scientifici che ordinariamente ne supportano l’attività.

<sup>27</sup> Dall’antropologo B. PALUMBO, *Storie virali. Ibridi*, in *Atlante*, 23 marzo 2020, consultabile al seguente link: [http://www.treccani.it/magazine/atlante/cultura/Storie\\_virali\\_Ibridi.html](http://www.treccani.it/magazine/atlante/cultura/Storie_virali_Ibridi.html).

<sup>28</sup> I due rapporti sono pubblicati sul sito del Ministero per l’Innovazione tecnologica e per la digitalizzazione: Task Force sui dati, un primo bilancio delle attività del gruppo di lavoro: <https://innovazione.gov.it/task-force-sui-dati-un-primo-bilancio-delle-attivit -del-gruppo-di-lavoro/>. Un aggiornamento sull’applicazione di *contact tracing* digitale per l’emergenza coronavirus: <https://innovazione.gov.it/un-aggiornamento-sull-applicazione-di-contact-tracing-digitale-per-l-emergenza-coronavirus/>.

<sup>29</sup> Il D.P.C.M. del 30 aprile 2020 è reperibile al seguente link: <https://bit.ly/2zZwnL2>.

<sup>30</sup> Le notizie sono disponibili sul sito della Presidenza del Consiglio dei ministri al seguente link: <https://bit.ly/3g6Y7hc>.

Un'ultima notazione laconica, infine, merita la totale assenza di iniziative analoghe da parte del Parlamento che, in questa partita, davvero non ha toccato palla, dimostrando ancora una volta la necessità di adeguare le strutture delle Camere, come anche i rispettivi regolamenti, all'esigenze della società tecnologica.

### 5. Leggi “science driven” o “science-related”?

Al termine dello stato di emergenza, dichiarato il 31 gennaio 2020 con delibera del Consiglio dei ministri recante la *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*<sup>31</sup>, è auspicabile un ritorno all'ordinarietà anche dal punto di vista della dinamica dei rapporti fra politica e scienza, che dovranno essere ricondotti entro i binari della regolarità.

Alcuni esempi di un virtuoso affiancamento della scienza alla politica si sono registrati già, nella fase attuale di emergenza sanitaria, nonostante la grave confusione che ha generato un affastellamento di atti prodotti da tutti i livelli di governo ed un intreccio di interpretazioni.

Al di là dei proclami politici, la scienza è parsa assumere un ruolo di sostegno più che di guida rispetto alla politica. Vi è stato accordo ma non supplenza. Lo dimostra la gradualità delle misure di restrizione adottate dal Governo, passato dall'attendismo al decisionismo, che dapprima ha proceduto a limitare l'arrivo dei voli aerei provenienti dai Paesi vittime dell'epidemia e a raccomandare un'autolimitazione dei movimenti e delle interazioni sociali, per arrivare poi all'imposizione del *lock-down*. Tale gradualità delle misure è stata criticata da taluni in ragione del fatto che non si è, da subito, deciso di fermare tutto. Le ragioni che hanno spinto ad accrescere man mano le restrizioni dei diritti e delle libertà costituzionali, tuttavia, possono essere giustificate. Alcune voci autorevoli della scienza già pochi giorni prima della metà gennaio avevano lanciato l'allarme riguardo al rischio di un imminente contagio epidemico in Italia per il virus in arrivo dalla Cina e ciononostante la dichiarazione dello stato di emergenza è giunta solo il 31 gennaio, vista la dichiarazione di emergenza internazionale di salute pubblica per il coronavirus (PHEIC) dell'Organizzazione Mondiale della Sanità del 30 gennaio 2020. È anche da ricordare che alle prime diagnosi accertate di CoViD-19 in Italia, a Codogno e a Vo' Euganeo, non ha fatto seguito immediatamente l'adozione di misure drastiche per il contenimento. Tuttavia, deve essere compreso che mentre la scienza è arrivata preparata a questo evento poiché il rischio di un contagio pandemico causato da un nuovo virus o da un super batterio resistente agli antibiotici era stato previsto come evento possibile, le democrazie occidentali non si sono dimostrate affatto attrezzate a fronteggiare un evento straordinario come quello attuale. Una più pronta risposta hanno dimostrato alcuni Stati orientali come la Cina e la Corea del Nord. Da molti questa maggiore velocità nell'approntare misure efficaci e radicali per fronteggiare la diffusione del virus è stata rinvenuta nella circostanza che gli Stati autoritari e liberticidi hanno maggiori strumenti per fronteggiare una pandemia per via del fatto che incontrano minori resistenze nella limitazione dei diritti fondamentali degli individui rispetto alle democrazie. Non è da trascurare, tuttavia, che sia la Cina che la Corea del Nord avevano già fronteggiato precedenti epidemie virali e, perciò, si sono trovate maggiormente attrezzate ad adottare senza esitazione misure probabilmente più efficaci.

<sup>31</sup> G.U., Serie gen., 1° febbraio 2020, n. 26.

L'Italia, poi, si è trovata nella difficile condizione di primo Paese occidentale a dover fronteggiare casi di contagi accertato di CoViD-19. La gradualità delle misure adottate, allora, è imputabile anche all'impreparazione a gestire una situazione inedita e di straordinaria gravità, senza potersi giovare di precedenti esperienze sul campo di altri Stati democratici. L'Italia si è trovata a dover sperimentare sul campo misure politico-sanitarie in risposta ad una sfida eccezionale. Le azioni dappprincipio sono state ispirate dal medesimo metodo della gradualità che impronta la ricerca scientifica, che di fronte all'incertezza avanza progressivamente attraverso la formazione di un consenso su verità graduali, fra entusiasmani avanzamenti e improvvise battute d'arresto, prove e controprove, verifiche e falsificazioni.

Per questo aspetto politica e scienza hanno proceduto di pari passo, almeno inizialmente e chiaramente ciascuno con il suo passo. È evidente che la democrazia ha i suoi tempi e le sue necessarie liturgie decisionali, per cui è più semplice per uno scienziato, che fornisce una risposta unicamente in chiave sanitaria, affermare che bisogna imporre il *lockdown* e il distanziamento sociale, non dovendo temperare né il rispetto delle libertà fondamentali, come il lavoro, la libertà personale, la circolazione, la riservatezza, né la tenuta del sistema economico.

Diverso il giudizio relativo alla proporzionalità di alcune decisioni politiche finalizzate a ridurre il rischio di contagio che, sia pure «ispirate al principio di precauzione (cioè di prevenzione o mitigazione delle conseguenze negative di una situazione di fatto), possono essere valutate, nei loro contenuti, soltanto in riferimento a conoscenze scientifiche che restano al momento assai contraddittorie e limitate»<sup>32</sup>.

Certo è, alla luce del poi, che se per tempo fosse stato predisposto un piano epidemiologico per la gestione di simili emergenze sanitarie la prontezza dei provvedimenti sarebbe stata diversa.

Le democrazie contemporanee devono pure tenere in grande considerazione il rischio di una sorta di assuefazione dei cittadini alle restrizioni delle libertà fondamentali ed un adattamento alla sorveglianza sanitaria e biometrica<sup>33</sup>. È uno spettro agitato da alcuni importanti studiosi<sup>34</sup> che è bene valutare concretamente, perché è pur sempre «possibile che potenti forze economiche e sociali stiano elaborando progetti di normalizzazione futura volte a trasformare l'eccezionale in ordinario, atten-  
tando ai nostri diritti costituzionali»<sup>35</sup>. V'è il rischio che a breve termine la collettività possa sviluppare abitudine verso molti dei provvedimenti adottati in via d'emergenza, perché «le emergenze acce-

<sup>32</sup> T. GROPPI, *Le sfide del coronavirus alla democrazia costituzionale*, in *Consulta Online*, 30 marzo 2020, 193.

<sup>33</sup> Sugli “ordinari” rischi di un'architettura globale di sorveglianza nella società tecnologica si rinvia, per un primo approccio, a S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, tr. it., Roma, 2019.

<sup>34</sup> Scrive G. PRETEROSSO, *Da emergenza sanitaria a stato di eccezione politico*, in *MicroMega – Il rasoio di Occam*, 25 marzo 2020, che pare di essere «di fronte al paradosso di uno stato di eccezione che serve a produrre spolitizzazione. Lo stato di eccezione teorizzato da Schmitt era costituente, serviva a creare un nuovo ordine politico (o a restaurare quello vigente, ma minacciato) ad opera di un “soggetto” che così si legittimava come sovrano. Quello attuale serve a spolitizzare l'ordine sociale, a farci transitare in una condizione nella quale a prendere tutte le decisioni che contano sono i tecnici, i politici sono maschere che veicolano quelle decisioni, e ogni conflitto su fini e mezzi è inibito».

<sup>35</sup> M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Consulta Online*, Numero speciale, *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 11 aprile 2020, 26.

lerano i processi storici»<sup>36</sup>. È stato argomentato, in particolare, che la sorveglianza biometrica che molti governi stanno attivando per monitorare i contagiati e i potenziali contagiati al fine di limitare la circolazione del virus, da misura temporanea adottata in un contesto emergenziale possa trasformarsi in misura stabile: «le misure temporanee hanno la brutta abitudine di sopravvivere alle emergenze, soprattutto perché c'è sempre una nuova emergenza in agguato all'orizzonte», magari i tentativi di normalizzazione potranno sfruttare la circostanza che «quando alle persone viene data la scelta tra *privacy* e salute, di solito scelgono la salute»<sup>37</sup>.

Relativamente alla frequenza delle emergenze sanitarie mondiali, occorre ricordare che dal 2005, da quando nel diritto internazionale sono state adottate le *International Health Regulations (Ihr)* da parte dell'Organizzazione Mondiale della Sanità sulla scia della pandemia della Sars, la dichiarazione di emergenza è stata reiterata ben 6 volte: nel 2009 a causa della c.d. influenza suina H1N1, nel 2014 con la poliomielite, ancora nel 2014 e di nuovo nel 2019 in ragione dell'ebola, nel 2015 con Zika e nel 2019 per via del virus SARS-CoV-2.

È da contestare con decisione, invece, lo sbandierato *trade-off* fra salute e *privacy*: si tratta di una falsa alternativa perché tra i due diritti fondamentali non vi è un rapporto di esclusione. La composizione fra i due valori è sempre possibile attraverso un'operazione di ragionevole bilanciamento anche se in taluni casi può risultare particolarmente gravosa. La tirannia dei valori è estranea alla nostra Costituzione, come più volte messo in luce dalla Corte costituzionale, secondo cui «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona»<sup>38</sup>.

Il rischio di delegare surrettiziamente la guida della società alla scienza può produrre anche la conseguenza di annacquare il regime della responsabilità, civile, penale e politica, del decisore politico a fronte di colpevoli errori e di macroscopiche sviste. In altre parole, può accadere che il supporto tecnico-scientifico possa fungere da vello per celare responsabilità che sono, invece, della politica.

Alcune avvisaglie si registrano già, per esempio, nella pronta giustificazione addotta dal Presidente della Regione Lombardia rispetto alla notizia dell'avvio di una inchiesta della Procura di Milano per accertare eventuali responsabilità penali nella gestione regionale delle Residenze sanitarie assistenziali, all'interno delle quali si è registrato un numero molto alto di decessi. La contestazione pare diretta nei confronti di una delibera della Regione Lombardia dell'8 marzo, con cui si disponeva il trasferimento nelle strutture dei pazienti non più acuti dimessi dagli ospedali per far posto ai casi più gravi, nella fase più acuta del contagio e che tuttavia dovevano essere isolati rispetto ai non contagia-

<sup>36</sup> Y.N. HARARI, *Il mondo dopo il virus*, in *Internazionale*, 27 marzo 2020, 20, trad. it. (orig. in *Financial Times*, 20 marzo 2020).

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> V. Corte cost., sentt. n. 85/2013 e 58/2018.

ti. La decisione, ad avviso del Presidente della Giunta, però, non sarebbe ascrivibile alla politica essendo stata assunta sulla base di «una proposta dei nostri tecnici»<sup>39</sup>.

L'eccessiva fiducia nella scienza nelle fasi di incertezza può ancora produrre disorientamento nella politica che confida in risposte certe<sup>40</sup>. Lo dimostra *publica lamentatio* del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie che ha chiesto «alla comunità scientifica, senza polemica, di darci certezze inconfutabili e non tre o quattro opzioni per ogni tema. Chi ha già avuto il virus, lo può riprendere? Non c'è risposta. Lo stesso vale per i test sierologici. Pretendiamo chiarezza, altrimenti non c'è scienza. Noi politici ci prendiamo la responsabilità di decidere, ma gli scienziati devono metterci in condizione di farlo»<sup>41</sup>. La dichiarazione focalizza un aspetto essenziale perché la scienza epidemiologica non ha ancora raggiunto il consenso su molti aspetti, che restano incerti, e consente di cogliere con pienezza la necessità non più procrastinabile di individuare procedimenti che filtrino le valutazioni tecnico-scientifiche secondo una scala di maturazione dell'accordo scientifico, per esempio sul modello di quello che propone l'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), che è l'organo delle Nazioni Unite incaricato di valutare gli aspetti scientifici correlati al cambiamento climatico. I rapporti periodici sui cambiamenti climatici dell'IPCC rappresentano davvero uno dei migliori esempi di rapporto fra scienza e politica, poiché propongono una “Sintesi per i decisori politici” che è esposta secondo il «grado di certezza dei risultati principali», che «si basa sulle valutazioni scientifiche generali di un team di autori e viene espresso come un livello qualitativo di confidenza (da molto basso a molto alto) e, quando possibile, in termini probabilistici, con una probabilità di tipo quantitativo (da eccezionalmente improbabile a virtualmente certo)»<sup>42</sup>.

Anche per queste ragioni, occorre quanto prima individuare nei rapporti fra diritto e scienza il punto di equilibrio ottimale.

<sup>39</sup> G. GUASTELLA, *A Milano i pm indagano su 16 Rsa. Fontana: Non abbiamo sbagliato*, in *Corriere della Sera*, 18 aprile 2020, 10.

<sup>40</sup> Da ultimo ha posto il problema M. AINIS, *Il governo debole della scienza*, in *La Repubblica*, 20 aprile 2020, 29. A proposito anche del pluralismo delle risposte scientifiche, ami avviso inevitabile in questo momento, e del ruolo che i comitati tecnico-scientifici hanno avuto nell'attuazione dei provvedimenti legislativi I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *Questione giustizia*, 18 marzo 2020, ha opportunamente richiamato la necessità di rendere note «le modalità di nomina del comitato tecnico-scientifico e degli altri tecnici coinvolti nella vicenda», che «sono da considerarsi determinanti, anche alla luce del dibattito che ha visto gli scienziati confrontarsi in una vivace dialettica sull'interpretazione del fenomeno in atto e sulle strategie per contrastarlo. In questa vicenda i dati scientifici rilevano sotto il profilo della possibilità di valutare la proporzionalità e la ragionevolezza delle misure adottate rispetto agli scopi perseguiti».

<sup>41</sup> M. GUERZONI, *Boccia: Chi vuole riaprire ne sarà responsabile. E ora gli scienziati diano risposte chiare*, in *Corriere della Sera*, 14 aprile 2020, 3.

<sup>42</sup> Si legge ancora nel Rapporto citato: «[I]a confidenza sulla validità di un risultato si basa su tipo, quantità, qualità, e coerenza delle prove (per esempio, dati, comprensione meccanicistica, teoria, modelli numerici, giudizio di esperti), e sul grado di accordo. Le stime probabilistiche delle misure quantitative dell'incertezza di un risultato si basano sull'analisi statistica delle osservazioni o sui risultati dei modelli, o su entrambi, e sul giudizio degli esperti». Dove appropriato, i risultati sono stati inoltre presentati come dichiarazioni di fatto, senza utilizzare gli indicatori di incertezza». Le citazioni sono tratte da IPCC, *Climate Change 2013. The Physical Science Basis, Sintesi per i decisori politici, Contributo del Gruppo di Lavoro I al Quinto Rapporto di Valutazione dell'Intergovernmental Panel On Climate Change*, disponibile al seguente link: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar5-wg1-spmitalian.pdf>.

Ancora attuale risuona allora il monito di Benedetto Croce, riportato inizialmente, contro il rischio di un governo degli scienziati, della tecnocrazia si direbbe oggi, da molti auspicato come soluzione ottimale<sup>43</sup>. La scienza alla guida del mondo e al timone della politica è una minaccia, invece, che va scongiurata e vale la pena affermarlo con decisione anche in giorni in cui questa affermazione può risultare impopolare. Croce ammonisce che «il buon senso diffida a ragione dei filosofi, poeti e scienziati che, in nome delle attitudini da loro coltivate, si fanno complici di risoluzioni pratiche; sebbene, per un altro verso, una malintesa ammirazione e riverenza spinga talvolta a interrogarli e ad ascoltarli. In cose nelle quali non dovrebbero essere interrogati o, se mai di lor inizio vi mettono bocca, non dovrebbero essere ascoltati». La competenza degli esperti «è bensì teoretica e non pratica, ma non perciò assegna a loro una superiorità sulla pratica, per la quale detterebbero o dovrebbero dettare le norme che questa deve osservare». Aggiunge, infine, lo stesso filosofo che dinanzi alla «complessa domanda dell'indirizzo da imprimere alle sorti del mondo mi sembra che l'uomo della teoria, il filosofo, il poeta, lo storico o altro che sia, dovrebbe ribellarsi, offeso da una simile richiesta che gli si rivolga, mortificato che si possa pensare che egli sia fino a tal segno fatuo, scandolezzato nel suo sentimento religioso perché si osa proporgli di usurpare, né più né meno, le parti di Dio padre o dello spirito universale e di dirigere la storia del mondo, e altresì, per un altro verso, timoroso di trovarsi a rischio, senza sua colpa, di suscitare verso di sé il riso, il che non piace a nessuno»<sup>44</sup>.

La politica e il diritto non possono fare a meno del solido sostegno della scienza, ma occorre mettere i termini della loro relazione al posto giusto. Com'è stato acutamente osservato la scienza è alla ricerca della verità scientifica a cui perviene attraverso l'utilizzo di prove oggettive, mentre la politica riguarda il governo fondato sull'accettazione da parte del pubblico della legittimazione e della responsabilità degli organi eletti. Entrambe hanno bisogno della fiducia del pubblico, ma in modo diverso<sup>45</sup>.

Le decisioni politiche hanno bisogno ormai di fondarsi anche su una solida legittimazione scientifica<sup>46</sup>. Ma la politica non può porsi in una posizione di volontaria subalternità alla scienza, neanche nel-

<sup>43</sup> Aggiunge che «talvolta questa illusione prende gli stessi scienziati, che si lasciano a ciò persuadere o persuadono sé stessi, per essere anche essi soggetti agli errori e alle seduzioni dello smodato amore per la propria professione. Mi sta nel ricordo un mio incontro, nei giorni dell'agosto del '14, quando si scatenò inattesa la prima grande guerra, con un collega senatore, che era un insigne chimico e aveva dolcissimi occhi azzurri, il quale, smarrito, atterrito, indignato per quel che vedeva accadere, mi disse: – Ma a guerra terminata sarà necessario che un congresso mondiale di scienziati prenda la direzione del mondo e impedisca che si cada più mai in siffatte dolorosissime folie! –».

<sup>44</sup> B. CROCE, *Il ricorso ai "competenti" nelle crisi storiche*, cit., 90 ss.

<sup>45</sup> L.M. BRANSCOMB, *Science, Politics, and U.S. Democracy*, cit., 54: «science is about the search for objective evidence that would support successful predictions about the world around us. Politics is about governing based on the public's acceptance of the legitimacy and accountability of elected officials. The search for truth in science and for legitimacy in politics both require systems for generating public trust, but these systems are not the same, and indeed they are often incompatible».

<sup>46</sup> Su questo aspetto la bibliografia italiana comincia ad essere finalmente consistente, fra i tanti e da prospettive diverse: D. SERVETTI, *Riserva di scienza e tutela della salute*, cit.; A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018 (a cui si rinvia anche per dar conto della più ampia letteratura interdisciplinare relativa ai rapporti tra diritto e scienza); B. LIBERALI, *Problematiche costituzionali nelle scelte riproduttive. Riflessioni intorno alla fecondazione medicalmente assistita e all'interruzione volontaria di gravidanza*, Milano, 2017; S. PENASA, *La legge della scienza: nuovi paradigmi di disciplina dell'attività me-*

lo stato di eccezione. Piuttosto, l’ibridazione delle conoscenze che si determina in un mondo sempre più complesso e interconnesso richiede un governo illuminato e informato della necessità di assumere una pluralità di saperi. Occorre non indulgere nella tentazione di confidare che la scienza assurgirà alla guida del mondo, piuttosto è necessario assumere l’idea che le scienze tutte devono essere considerate come componenti imprescindibili di una necessaria e virtuosa alleanza con la politica e con il diritto. Sarà fondamentale adottare un nuovo Manifesto che orienti i rapporti fra i saperi, tutti, senza trascurarne alcuno, ripudiando la tentazione poco lungimirante di formulare una gerarchia fra i saperi che rischia di sconfinare in forme di deplorable e controproducente autoreferenzialità.

Parlamento e Governo in Italia devono attrezzarsi per non farsi più trovare impreparati né dinanzi alle prove inedite a cui la natura può sottoporre l’umanità né alle sfide che pongono questioni attuali che dovranno essere affrontate con decisione e avvedutezza, come le emergenze ambientali o la rivoluzione tecnologica. Nel presente contributo, incentrato sull’interazione fra politica e scienza nell’ambito delle scelte politiche del Governo, si è espressa una preferenza per i sistemi in uso in Germania o negli USA che fanno ricorso ad enti o ad agenzie precostituite e generalmente operanti nell’ordinamento<sup>47</sup>, anziché a comitati tecnico-scientifici specificamente costituiti. Tali organismi devono essere posti in una posizione di indipendenza sia dalla politica sia dai portatori di interessi e devono operare assicurando procedure assolutamente aperte e trasparenti.

La valorizzazione della scienza all’interno della sede parlamentare, invece, apre grandi scenari di riflessioni che superano le ambizioni del presente saggio. La sussistenza di un tale problema è testimoniata anche dal fatto che, nel più generale dibattito sull’opportunità di un superamento del bicameralismo perfetto, è pura stata avanzata l’ipotesi di individuare nel Senato una camera di rappresentanza e sviluppo delle conoscenze, della ricerca scientifica e dell’innovazione tecnologica. Questa proposta di revisione costituzionale perseguirebbe l’obiettivo di consentire l’accesso in Senato di competenze qualificate di diversa estrazione, come le formazioni sociali di alta cultura, il campo delle professioni e quello scientifico e culturale<sup>48</sup>. È da osservare, in senso contrario, che la strada dell’inclusione degli scienziati e dei rappresentanti del mondo culturale nelle aule parlamentari non

---

*dico scientifica. Uno studio comparato in materia di procreazione medicalmente assistita*, Napoli, 2016; A. PATRONI GRIFFI, *Le regole della bioetica tra legislatore e giudici*, Napoli, 2016; A. CHIEFFI (a cura di), *La medicina nei tribunali*, Bari, 2016; E. CASTORINA, *Scienza, tecnica e diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2015; C. CASONATO, *Introduzione al biodiritto*, III ed., Torino, 2012; G. D’AMICO, *Scienza e diritto nella prospettiva del giudice delle leggi*, Messina, 2008; A. ZEI, *Tecnica e diritto tra pubblico e privato*, Milano, 2008; A D’ALOIA (a cura di), *Biotecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Torino, 2005; G. COMANDÈ, G. PONZANELLI (a cura di), *Scienza e diritto nel prisma del diritto comparato*, Torino, 2004.

<sup>47</sup> Questo regime di rapporti connota anche l’ordinamento dell’Unione europea, nel quale, nell’attuale emergenza, un ruolo importante sta svolgendo il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC). L’agenzia europea, nell’ambito delle proprie competenze in materia di malattie, effettua attività di monitoraggio della pandemia, fornisce valutazioni di rischio, linee guida di salute pubblica, consulenze agli Stati membri e pubblica statistiche quotidiane sui contagi ed i decessi nell’UE, nello Spazio economico europeo (SEE) e nel Regno Unito. Tutti i rapporti sono pubblicati sul sito istituzionale: <https://www.ecdc.europa.eu/en>.

<sup>48</sup> L’idea promossa inizialmente dal quotidiano *Il Sole 24 Ore* è stata sostenuta dalla senatrice E. CATTANEO, *Aprire il Senato agli scienziati*, in *L’Unità*, 19 aprile 2014 e da L. MELZI D’ERIL, G.E. VIGEVANI, *Per un Senato previdente*, in *Il Sole 24 ore*, 13 aprile 2014. In dottrina una riflessione su queste proposte è stata fornita da D. PICCIONE, *Il Senato delle conoscenze nel rapporto con le formazioni sociali di alta cultura e di rappresentanza delle competenze e della scienza*, in *Osservatorio costituzionale*, 2014.

sembra il migliore esempio di collaborazione continua fra politica e scienza perché lo scienziato in Parlamento assumerebbe comunque altre vesti, essendo coinvolto nelle vicende istituzionali, mentre sembra preferibile, anche per le garanzie di imparzialità, mantenere l'idea della consultazione degli esperti come soggetti esterni alle sedi politiche.

È preferibile, invece, l'idea di intervenire sui regolamenti parlamentari rafforzando la loro capacità di vincolo sulla formazione della legge, anche nel senso di valorizzare l'attività di studio e di supporto all'esercizio della funzione legislativa che in modo qualificato svolgono i Servizi studi e gli altri servizi di documentazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Un esempio positivo di istruttoria parlamentare su valutazioni tecnico-scientifiche che è stata ben articolata è quella che si è svolta in occasione della conversione in legge del decreto-legge n. 73/2017, recante disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale<sup>49</sup>. Traspare soprattutto nella relazione illustrativa che accompagnava il disegno di legge di conversione una speciale valorizzazione dell'apporto di organismi pubblici dotati di specifiche attitudini, come principalmente l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), l'Istituto superiore di sanità (ISS) e, per i profili etici, anche il Comitato nazionale di bioetica (CNB), come non ha mancato di apprezzare la Corte costituzionale nella sentenza n. 5/2018.

Una proposta che è stata avanzata in forma di petizione e che sembra condivisibile è quella di istituire un ufficio parlamentare di consulenza scientifica in Italia, sul modello del *Parliamentary Office of Science & Technology* (POST) del Parlamento britannico, attivo dal 1989<sup>50</sup>.

Si chiede alla politica, in estrema sintesi, di governare alla luce della scienza, non di lasciarsi governare.

<sup>49</sup> Convertito con modificazioni dalla legge 31 luglio 2017, n. 119.

<sup>50</sup> L'appello è consultabile al seguente indirizzo: [www.scienzainparlamento.org](http://www.scienzainparlamento.org).