

La consulenza scientifica al governo. Una prospettiva comparata a partire dall'esperienza italiana del Covid-19

Tommaso Amico di Meane*

SCIENTIFIC ADVICE TO GOVERNMENTS: A COMPARATIVE PERSPECTIVE BASED ON THE ITALIAN EXPERIENCE DURING THE COVID-19

ABSTRACT: Scientific advice to governments is an ancient practice, yet it is only in the second half of the twentieth century that we observe the gradual institutionalisation and proliferation of bodies established for this purpose. This development has been driven by the increasingly technical nature of the issues on which public decision-makers must act, including energy policy, genetically modified organisms (GMOs), bioethics, climate change and artificial intelligence. The Covid-19 pandemic placed scientific advisory bodies at the centre of government decision-making to an unprecedented degree, exposing both their structural strengths and limitations. Against this backdrop, this article takes a comparative approach, drawing on the Italian experience in particular, to analyse how scientific advice operates in times of crisis. This exploration provides a critical perspective through which to reconsider the institutional design, legitimacy, and operation of scientific advice in contemporary democracies, and to reflect on the evolving relationship between science and political decision-making.

KEYWORDS: science advice; evidence-based policy; Covid-19; law and science

ABSTRACT: La consulenza scientifica ai governi è una pratica antica, ma è solo nella seconda metà del Novecento che si assiste alla sua graduale istituzionalizzazione e alla proliferazione di organismi istituiti a tale scopo. Tale evoluzione è stata determinata dalla crescente natura tecnica delle questioni sulle quali i decisori pubblici sono chiamati a intervenire, tra cui la politica energetica, gli OGM, la bioetica, il cambiamento climatico e l'intelligenza artificiale. La pandemia da Covid-19 ha posto gli organismi di consulenza scientifica al centro del processo decisionale governativo in misura senza precedenti, mettendone in luce tanto i punti di forza quanto le criticità strutturali. In questo contesto, il contributo adotta una prospettiva comparata, partendo dall'esperienza italiana, al fine di analizzare il funzionamento dello *science advice* in tempo di crisi. Tale analisi offre una lente critica attraverso cui riesaminare l'assetto istituzionale, la legittimazione e il

* Assistant Professor of Comparative Constitutional Law, Esade Ramon Llull University. Mail: tommaso.amicodi-meane@esade.edu. Questo articolo è stato prodotto nel quadro della ricerca "Decision-Making in the Age of Emergencies: New Paradigms in Recognition and Protection of Rights", finanziata dal MIUR - PRIN Bando 2020 - prot. 2020M47T9C [nota editoriale]. Contributo sottoposto a referaggio anonimo.

funzionamento della consulenza scientifica nelle democrazie contemporanee, nonché per riflettere sull'evoluzione del rapporto tra scienza e decisione politica.

PAROLE CHIAVE: consulenza scientifica; evidence-based policy; Covid-19; diritto e scienza

SOMMARIO: 1. Introduzione sull'opportunità di uno studio "non emergenziale" – 2. Cenni ricostruttivi sulla consulenza scientifica al decisore pubblico – 3. I confini incerti degli organismi di consulenza scientifica – 3.1. *Legislative science advice* – 3.2. *Executive science advice* – 4. Note comparative sull'esperienza del Covid-19 – 4.1. Una diffusa impreparazione dei governi? – 4.2. Il caso italiano in prospettiva comparata – 5. Uno sguardo al futuro.

1. Introduzione sull'opportunità di uno studio "non emergenziale"

Il tema della consulenza scientifica al decisore pubblico si è imposto in modo repentino a partire dal febbraio 2020 con l'emergenza legata al Covid-19. A occuparsi della gestione della pandemia, come è noto, sono stati principalmente i governi dei diversi Paesi, relegando spesso ad un ruolo marginale i rispettivi parlamenti¹. Le decisioni dei governi volte al contenimento del virus si sono avvalse del contributo di organismi di consulenza scientifica, seppur in misura diversa a seconda dei contesti, conferendo al tema dello *science advice* una centralità senza precedenti nel dibattito pubblico².

La pandemia da Covid-19 ha immediatamente suscitato un'intensa riflessione nella comunità scientifica dei giuristi. Sin dai primi giorni del *lockdown* si è assistito a una mobilitazione diffusa, che si è tradotta nella realizzazione di progetti collettivi, banche dati, archivi e gruppi di ricerca, con un numero considerevole di pubblicazioni dedicate alla gestione della crisi sanitaria a livello globale³. Va tuttavia riconosciuto che, fino a quel momento, il tema della consulenza scientifica al decisore pubblico era stato affrontato prevalentemente da studiosi appartenenti alle cosiddette "scienze dure", in particolare nei settori della biomedicina, dell'ingegneria e della biostatistica, con un coinvolgimento più limitato della dottrina giuridica⁴. Sotto questo profilo, l'esperienza del Covid-19 ha pertanto contribuito a mettere in luce

¹ Sulla tendenza di "hyper-executivization" si veda A. VEDASCHI, *New Dynamics of the "Post-COVID-19 Era": A Legal Conundrum*, in *German Law Journal*, 2023, 3.

² S. PENASA, *La funzione normativa tra parlamento e Governo: verso una fisiologica integrazione nel prisma della disciplina di ambiti scientificamente connotati*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2021, 934.

³ Basti pensare, ad esempio, al progetto "Comparative Covid Law" a cura delle tre principali associazioni di comparatisti in Italia, AIDC, DPCE, SIRD (che attualmente raccoglie oltre 2700 contributi) [www.comparativecovidlaw.it], oppure al progetto "CompCoRe – Comparative Covid Response", che fa capo a Sheila Jasanoff [<https://compcore.cornell.edu/publications>]. A questi si aggiunge, in ambito statunitense, l'iniziativa *Evaluation of Science Advice in a Pandemic Emergency* (ESCAPE) a cura di Roger Pielke. Tra le molte opere collettanee pubblicate, si vedano ad esempio i 38 capitoli che compongono J. GROGAN, A. DONALD (eds), *Routledge Handbook of Law and the COVID-19 Pandemic*, London, 2022.

⁴ Per alcune eccezioni con riferimento al caso italiano, limitandosi ad alcuni lavori collettanei, si vedano ad esempio: G. GRASSO (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016; A. AMATO, G.M. FLORA, C. VALBONESI (a cura di), *Scienza, diritto e processo penale nell'era del rischio*, Torino, 2019; P. DONGHI (a cura di), *Il governo della scienza*, Bari-Roma, 2003 (anche se in quest'ultimo caso la presenza dei giuristi è marginale). A questa lista si aggiungono alcuni lavori monografici di Autori e Autrici, citati nelle prossime pagine, come Antonio Iannuzzi, Lavinia Del Corona, Simone Penasa, Mariachiara Tallacchini.



l'esistenza di un ritardo delle scienze giuridiche nell'elaborazione teorica e sistematica dello *science advice* rispetto ad altre discipline⁵.

Muovendo da tali premesse, il presente contributo si propone di sviluppare una riflessione giuridica che potremmo definire "non emergenziale", ossia non condizionata dall'urgenza contingente, bensì orientata a un inquadramento ricostruttivo della consulenza scientifica al decisore pubblico. In questa prospettiva, la prima parte del contributo offre spunti sull'evoluzione storica degli organismi di *science advice*; la seconda analizza il contenuto attuale di tale funzione, soffermandosi sulle differenze tra ambito parlamentare ed esecutivo; la terza si concentra sull'esperienza del Covid-19 in chiave comparata, con particolare attenzione al caso italiano. Il paragrafo conclusivo trae alcune considerazioni sul futuro di un tema ormai ineludibile nelle decisioni della politica e in definitiva nel funzionamento delle democrazie contemporanee.

Dal punto di vista metodologico, l'analisi, pur radicata nella prospettiva giuridica, si apre con cautela al dialogo interdisciplinare⁶. Ciò in particolare nella parte dedicata alla pandemia, dove (anche in ragione del menzionato "ritardo" dei giuristi su questi temi) vengono presi in esame contributi basati su interviste semi-strutturate ai protagonisti della gestione dell'emergenza pandemica.

2. Cenni ricostruttivi sulla consulenza scientifica al decisore pubblico

L'idea che le decisioni della politica possano essere «infuse di razionalità» da una conoscenza tecnica superiore, e in definitiva che il mondo dei fatti possa essere separato da quello dei valori, ha origine antica. Le radici di tale impostazione risalgono a una tradizione di pensiero che include autori quali Platone, Niccolò Machiavelli e, più tardi, Claude-Henry Saint-Simon⁷. Più in generale, la stessa costruzione dello Stato moderno – e in particolare la pretesa di esercitare il potere secondo criteri di *razionalità* – mostra di essere stata influenzata dalla Rivoluzione scientifica, che nel medesimo periodo ridefiniva i propri paradigmi metodologici⁸. L'osmosi tra "politica" e "scienza" trova testimonianza negli Statuti di alcune delle Accademie scientifiche fondate all'epoca. L'Accademia dei Lincei, ad esempio, tra cui figura Galileo Galilei, tra le sue funzioni prevedeva espressamente quella di offrire consulenza scientifica al decisore pubblico. In concreto, per la verità, il dialogo tra i membri delle Accademie dell'epoca e la politica avveniva in modo soprattutto episodico e informale. Si tratta essenzialmente di «club di signori del sapere [*gentlemen of learning*] che al più si trovano ad avere qualche conversazione privata con i membri del governo»⁹.

Un primo mutamento significativo si registra nel corso dell'Ottocento, sotto l'impulso della Rivoluzione industriale e delle innovazioni tecnico-scientifiche – dalla chimica alla biologia, dalla medicina ai trasporti – che trasformano radicalmente le condizioni di vita delle società occidentali. Sul piano intellettuale, tali

⁵ Tale constatazione si deve a Michele Graziadei.

⁶ J. HUSA, *Interdisciplinary Comparative Law*, Cheltenham-Northampton, 2022.

⁷ M. MORVILLO, *Role of Expert in Political Decision-Making*, Max Planck Encyclopedia of Comparative Law [MPECCoL], May 2022, par. 14.

⁸ Per approfondimenti S. JASANOFF, *The Idiom of Co-production*, in Id. (ed.), *State of knowledge: the co-production of science and social order*, New York, 2004, 24 ss.

⁹ T.D. LONG, *The Government of Science: A Comparative Approach*, in *Science Studies*, 1, 3/4, 1971, 268. Le traduzioni dall'inglese all'italiano, ove non diversamente specificato, sono da intendersi a cura di chi scrive.

mutamenti trovano una sistematizzazione teorica nel positivismo di Auguste Comte, il quale propone di estendere il metodo scientifico all'analisi dei fenomeni sociali, promuovendo l'idea di una conoscenza oggettiva quale fondamento dell'organizzazione politica e istituzionale¹⁰. È in questo contesto che prendono forma i primi organismi di consulenza scientifica governativa, segnando il passaggio da relazioni informali tra scienziati e decisori pubblici a forme di collaborazione più istituzionalizzate. Tali organismi, anche riflettendo la crescente specializzazione dei saperi promossa dal positivismo, si strutturano secondo ambiti disciplinari distinti, differenziandosi in base alle rispettive aree di competenza (scienze mediche, scienze naturali, etc.) e configurandosi prevalentemente come organi consultivi integrati nell'amministrazione¹¹. Ne sono esempi, nel contesto europeo, il *Conseil de salubrité* e l'*Académie de médecine* in Francia; le *Royal Commission* e i primi organismi di sanità pubblica nel Regno Unito. Tali strutture risultano caratterizzate da una funzione tecnica, da una progressiva professionalizzazione degli esperti e da una ancora limitata formalizzazione delle procedure e delle garanzie di trasparenza¹². Nel complesso, come efficacemente osservato da Dixon Long, nel corso dell'Ottocento la modalità del dialogo tra scienza e politica passa da una «sfera personale» fatta di contatti episodici e casuali, ad una «sfera professionale» basata su contatti periodici e organizzati¹³.

Il Novecento rappresenta un ulteriore sviluppo in questa direzione, sotto la spinta ancora una volta di eventi storici. Le due guerre mondiali, in particolare, contribuirono a ridimensionare l'ottimismo positivista, mettendo in luce le conseguenze nefaste dell'impiego della "scienza" e del "progresso" quando orientati non al miglioramento della società, bensì al perseguimento di finalità belliche. Le innovazioni scientifiche applicate in ambito militare – dai sommergibili alle tecniche di crittografia, dall'aviazione alla realizzazione della bomba atomica – provocarono milioni di vittime militari e civili, segnando profondamente anche il rapporto tra sapere scientifico e potere politico¹⁴. Nel mentre, i governi autoritari europei brandiscono la retorica della "tecnica", facendone uno strumento di propaganda. Una parte del mondo intellettuale contribuisce ad esaltare tale retorica, basti pensare al movimento artistico del futurismo di Filippo Tommaso Marinetti oppure al *Manifesto degli scienziati razzisti* («è tempo che gli italiani si proclamino francamente razzisti») sottoscritto da intellettuali, medici, giuristi, antropologi e storici nel luglio del 1938¹⁵. Nel contesto italiano, la dimensione tecnico-scientifica viene

¹⁰ G. MINOZZI, *Dallo sviluppo alla rottura. Epistemologia e politica della scienza sociale in Auguste Comte*, in *Politica & Società*, 3, 2022, 363-386. Sull'influenza del positivismo sul diritto comparato G. RESTA, *The "Comparative Method" at the Roots of Comparative Law*, in H. DEDEK (ed.), *A Cosmopolitan Jurisprudence. Essays in Memory of H Patrick Glenn*, Cambridge, 2021, 44-63.

¹¹ Sul tema della specializzazione dei saperi durante la Rivoluzione scientifica vedi anche E. MOSTACCI, *Schemi di classificazione e comparazione giuridica: un regno immenso e anonimo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2017, 1157.

¹² G. VANPAEMEL, G. *The Organisation of Science in the 19th Century*, in P. MARAGE, G. WALLENBORN (eds) *The Solvay Councils and the Birth of Modern Physics*. Science Networks · Historical Studies, vol 22, Basel.

¹³ T.D. LONG, *The Government of Science: A Comparative Approach*, cit., 268.

¹⁴ G. HARTCUP, *The Effect of Science on the Second World War*, London, 2000. D'altra parte, già il primo conflitto mondiale era stato esemplificativo (A. GUERRAGGIO, *La scienza in trincea. Gli scienziati nella prima guerra mondiale*, Milano, 2015).

¹⁵ Il manifesto viene pubblicato inizialmente in forma anonima sul Giornale d'Italia il 14 luglio 1938 sotto il titolo 'Il Fascismo e i problemi della razza' e successivamente ripubblicato con allegato un comunicato stampa sulla rivista La difesa della razza nel 5 agosto 1938 (F. CUOMO, *I dieci. Chi erano gli scienziati italiani che firmarono il Manifesto della razza*, Milano, 2005).



progressivamente funzionalizzata a un progetto di accentramento del potere in capo all'esecutivo. Emblematica, in tal senso, è la preparazione dell'economia di guerra da parte del regime fascista, che trova un elemento centrale nell'attività del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), chiamato a sostenere e coordinare lo sviluppo scientifico in funzione degli obiettivi politici del governo¹⁶. Nel frattempo, nella Germania nazista una parte della comunità scientifica collabora alle politiche eugenetiche del regime finalizzate alla preservazione della cosiddetta "razza ariana"¹⁷.

Il rapporto tra politica e comunità scientifica non costituisce, tuttavia, una peculiarità dei regimi autoritari. Anche nei contesti democratici si sviluppano forme di interlocuzione strutturata. Winston Churchill, ad esempio, durante la Seconda guerra mondiale si avvale del supporto di un consulente scientifico, sebbene tale funzione non fosse ancora istituzionalizzata¹⁸. Una più chiara formalizzazione del ruolo si ebbe successivamente negli Stati Uniti, dove nel 1958 il Presidente Dwight Eisenhower istituì la figura del *President's Science Advisor*, affiancandola a un *President's Science Advisory Committee*¹⁹. La proposta, per la verità, era stata formulata diversi mesi prima dallo *Science Advisory Committee of the Office of Defence Mobilization* (SAC-ODM), organismo voluto dal Presidente Truman durante la Guerra di Corea. Eisenhower si convinse della bontà della proposta solo dopo che l'Unione Sovietica nel 1957 lanciò il primo satellite artificiale in orbita intorno alla terra, lo *Sputnik*, dando prova al mondo della propria forza tecnologica potenzialmente ad uso militare²⁰. Nel solco degli Stati Uniti, i governi di diversi Paesi negli anni successivi hanno introdotto la figura del *Chief Scientific Adviser*, a partire da Australia, Canada, Giappone, Irlanda, Nuova Zelanda, Malesia, Regno Unito, Scozia, Sudafrica²¹.

L'influenza statunitense in questo ambito si è estesa non soltanto al livello esecutivo (*executive science advice*), ma anche a quello parlamentare (*legislative science advice*). Nel 1972 il Congresso istituì l'*Office of Technology Assessment* (OTA), organismo di consulenza scientifica volto a fornire ai parlamentari analisi qualificate, indipendenti e, se opportuno, *alternative* rispetto alle posizioni dell'esecutivo²². Nel corso della sua attività, l'OTA non esitò per l'appunto a esprimere valutazioni divergenti da quelle presidenziali, fino al suo improvviso scioglimento, avvenuto dopo oltre vent'anni di operatività e ricondotto da diversi

¹⁶ C. SICCARDI, *Organi tecnici e produzione normativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, 803-806. Per approfondimenti P. CARETTI, *Il razzismo del regime fascista: dalla legislazione coloniale alle leggi antiebraiche alla Repubblica sociale*, in M. D'AMICO, C. SICCARDI, A. DE FRANCESCO (a cura di), *L'Italia ai tempi del ventennio fascista*, Milano, 2019, 163 ss. Per non parlare, spostandoci sul fronte tedesco, delle abominevoli sperimentazioni della eugenetica (S. KÜHL, *The Nazi Connection. Eugenics, American Racism, and German National Socialism*, Oxford, 1994). Per qualche considerazione più incoraggiante sui rifiuti al regime da parte di alcuni scienziati italiani, si veda G. CORBELLINI, *Perché gli scienziati non sono pericolosi. Scienza, Etica e Politica*, Milano, 2009, 27-58.

¹⁷ H. UHLENDAHL, D. GROß, N. BIERMANN, *The ideological roots of Nazi eugenics in pathology and its pioneers Martin Staemmler, Ludwig Aschoff, Robert Rössle, and Georg B. Gruber*, in *Pathology - Research and Practice*, Volume 245, 2023.

¹⁸ M. KELLY, C. HAMBLER, *Introduction*, in Id. (ed.), *Improving science advice to government, The Global Warming Policy Foundation*, Report 59, 2023, 16.

¹⁹ Il primo *President's Science Advisor* fu James Rhyne Killian (1904-1988). Per approfondimenti: R. PIELKE, *The Rise and Fall of the Science Advisor to the President of the United States*, in *Minerva*, 47, 2009, 10.

²⁰ R.D. LAUNIUS, J.M. LOGSDON, R.W. SMITH (ed.), *Reconsidering Sputnik. Forty Years Since the Soviet Satellite*, London, 2000; B.P. GREENE, *Eisenhower, Science Advice, and the Nuclear Test-Ban Debate, 1945-1964*, Stanford, 2006.

²¹ R. DOUBLEDAY, J. WILSDON, *Beyond the great and good*, in *Nature*, 458, 2012, 301-302.

²² M.G. MORGAN, J.M. PEHA (eds), *Science and Technology Advice for Congress*, Washington, 2003, 90-98.

osservatori anche alle persistenti tensioni con il governo federale²³. Nel frattempo l'OTA era divenuto un modello di riferimento internazionale: delegazioni parlamentari provenienti da numerosi Paesi ne studiarono l'esperienza, contribuendo alla nascita di analoghi organismi in Francia (1983), Danimarca (1986), Paesi Bassi (1986), Austria (1988), Regno Unito (1989), Germania (1989), Svizzera (1991), Polonia (1991), Finlandia (1993) e, per un periodo, anche in Italia (1997-2013). A tale elenco può aggiungersi l'Unione europea, dopo che nel 1987 il Parlamento europeo istituisce il *Scientific and Technological Options Assessment* (STOA) ispirandosi in parte al modello statunitense²⁴.

Il crescente interesse verso la *science advice* nel corso del Novecento dipende da una molteplicità di fattori che hanno contribuito a rendere la natura delle scelte del decisore pubblico sempre più "tecnica". Basti pensare alle innovazioni registrate negli ultimi decenni negli ambiti della medicina, della bioetica o della tutela ambientale, con conseguente necessità di regolamentazione²⁵. Per la politica è divenuto pertanto imprescindibile confrontarsi con tali questioni. In parallelo alla crescente centralità della consulenza scientifica, si è tuttavia consolidata una diffidenza nei confronti degli "esperti" (intesi come «soggetti dotati di competenze altamente specialistiche in un determinato ambito»)²⁶. Le principali critiche riguardano sia l'opacità delle modalità di selezione e coinvolgimento delle *expertise*, sia il rischio di conflitti di interesse, nonché la legittimazione delle decisioni politiche che si fondano sul parere tecnico²⁷. Come efficacemente riassunto da Peter Gluckman, «la richiesta di consulenza scientifica governativa non è mai stata così elevata, ma al tempo stesso mai così tanto contestata»²⁸.

In questo contesto, l'avvento di Internet non ha necessariamente reso più agevole il rapporto tra politica e conoscenza scientifica. Se, da un lato, la diffusione della Rete ha ampliato in misura significativa la

²³ L'OTA, infatti, viene smantellato dal governo federale nel 1995 senza preavviso e formalmente per motivi di bilancio (diffusamente B. BIMBER, *The Politics of Expertise in Congress: The Rise and Fall of the Office of Technology Assessment*, Albany, 1996).

²⁴ Attualmente denominato *Panel for the Future of Science and Technology* (STOA). Sul tema, in chiave storica S.C. DE HOO, R.E.H.M. SMITS, R. PETRELLA (eds.), *Technology Assessment. An Opportunity for Europe*, The Hague, 1987. A conferma dell'attivismo delle istituzioni europee (oltre a quello che abbiamo detto con riferimento alla Commissione europea), si veda ad esempio: European Parliament Research Service, *Scientific advice for policy-makers and the European Union*, June 2015. Al tempo stesso "Bruxelles" è diventato anche uno degli emblemi del "tecnicismo" e oggetto per questo anche di contestazione: V. ABAZI, J. ADRIAENSE, T. CHRISTIANSEN (eds.), *The Contestation of Expertise in the European Union*, Cham, 2019.

²⁵ Con riferimento ad una serie di questi temi: A. D'ALOIA, *Il diritto e l'incerto del mestiere di vivere*, Padova, 2021.

²⁶ Sulla diffidenza verso gli esperti già a suo tempo M. CANOVAN, *Trust the people! Populism and the two faces of democracy*, in *Political Studies*, 47, 1999, 2-16. La definizione di "esperti" utilizzata nel presente elaborato è tratta da M. BAGHRAMIAN, M. CROCE, *Expert, Public Policy and the Question of Trust*, in M. HANNON, J. DE RIDDER (eds.), in *Routledge Handbook of Political Epistemology*, Routledge, London, 2021, 446 (gli Autori tuttavia nelle pagine successive approfondiscono tale definizione, a partire dal contributo che secondo loro inaugura la riflessione sul ruolo degli "esperti", che è A. GOLDMAN, *Experts: Which Ones Should You Trust?*, in *Philosophy and Phenomenological Research*, 63, 2001, 85-110). La legittimazione dell'esperto verso l'esterno, secondo la dottrina, passa da una combinazione di diversi fattori che riguardano: (i) tematiche di interesse e motivazione dell'esperto; (ii) esperienza maturata sul campo; (iii) risultati significativi ottenuti; (iv) reputazione tra i suoi colleghi; (v) posizione lavorativa e affiliazione; (vii) mancanza di conflitti di interesse (A. LAVAZZA, M. FARINA, *The role of experts in the Covid-19 pandemic and the limits of their epistemic authority in democracy*, in *New Zealand Science Review*, 76, 3, 2020, 61).

²⁷ R. KOPPL, *Expert Failure*, Cambridge, 2018.

²⁸ P. GLUCKMAN, J. WILSDON, *From paradox to principles: Where next for scientific advice to governments?*, in *Palgrave Communications*, 2, 2016.



disponibilità di contenuti di carattere scientifico, dall'altro – come osserva Kim Ritman – ciò non implica che il decisore pubblico sia per questo «adeguatamente attrezzato [*well equipped*] per riconoscere la qualità dell'informazione scientifica in questione [e in generale] per orientarsi nell'enorme mole di informazioni disponibili online»²⁹. Paradossalmente, dunque, l'abbondanza di conoscenza può indurre il legislatore a ritenere superfluo il ricorso a organismi di consulenza scientifica, confidando nella propria capacità di selezione e interpretazione dei dati³⁰. Proprio per questa ragione, l'attività di *science advice* appare, se possibile, ancora più essenziale in un'epoca in cui parlamentari e membri dell'esecutivo possono attingere direttamente a una vasta mole di informazioni che si presentano come scientifiche. Ciò premesso, in cosa consiste concretamente tale attività di consulenza? E, in secondo luogo, è possibile tracciare una linea di demarcazione tra *legislative science advice* ed *executive science advice*?

3. I confini incerti degli organismi di consulenza scientifica

3.1. *Legislative science advice*

La finalità dei primi organismi di consulenza scientifica parlamentare si inquadra nel *Technology Assessment* (TA). Tale concetto nasce negli Stati Uniti durante gli anni Sessanta, riferendosi all'attività di supporto al decisore pubblico finalizzata ad anticipare, sulla base di dati e rilevanze scientifiche, le eventuali conseguenze negative legate all'utilizzo di una determinata tecnologia (cd. funzione *early warning*)³¹. Nei suoi primi anni di attività, ad esempio, l'OTA statunitense si dedicò soprattutto ad esaminare gli effetti potenzialmente nocivi dell'energia nucleare e dell'uso dei pesticidi in agricoltura con riferimento ad alcune leggi in discussione al Congresso³². Ovviamente una volta ricevuta la consulenza rimane prerogativa del decisore pubblico valutare quale postura adottare sul tema, assumendosene la responsabilità politica³³.

La forma che nel tempo assumono gli organismi di *legislative science advice* all'interno dei singoli Paesi – in termini di composizione, funzioni e obiettivi – viene condizionata da una serie di fattori che sono legati non solo al contesto politico, ma anche a quello sociale e culturale³⁴. D'altra parte, lo stesso rapporto della popolazione con la scienza (inteso anche come *fiducia* nella scienza) è il risultato di un confronto tra

²⁹ K. RITMAN, *Science and decision making from both sides of the fence*, in *Journal of Consumer Protection and Food Safety*, 9 (Suppl 1), 2014, 16.

³⁰ Per ampie riflessioni sulla parte del decisore pubblico C. CRAIG, *How does government listen to scientists?*, Cham, 2019.

³¹ D. BANTA, *What is Technology Assessment*, in *International Journal of Technology Assessment in Health Care*, 25, 1, 2009, 8.

³² Particolarmente influente, ad esempio, è il libro *Silent Spring* (1962) della biologa e zoologa Rachel Louise Carson sugli effetti dannosi dei pesticidi utilizzati nell'agricoltura statunitense, che viene ritenuto un testo di fondamentale importanza per la nascita dei movimenti ambientalisti (D.E. TAYLOR, *Rachel Carson – a woman ahead of her time*, in *Frontiers in Ecology and the Environment*, 19(9), 2021, 487).

³³ L. CRUZ-CASTRO, L. SANZ-MENÉNDEZ, *Politics and Institutions: European Parliamentary Technology Assessment*, in *Technological Forecasting and Social Change*, 72, 2005, 431.

³⁴ S. JASANOFF, *Science and Public Reason*, London, 2012.

sensibilità che coinvolgono innumerevoli sfere, inclusa quella etica e religiosa³⁵. Questa molteplicità di fattori complica l'attività del diritto comparato le cui tassonomie risultano poco indicative per intuire la configurazione di tali organismi di consulenza. Per quanto simili possano essere due Paesi dal punto di vista, ad esempio, della *forma di governo* (o della *forma di Stato*), difficilmente tale vicinanza può risultare indicativa di un simile modo di intendere e di regolamentare la questione dello *science advice*³⁶. In altre parole, ciascun organismo di consulenza scientifica parlamentare, anche quando esplicitamente ispirato a un preciso modello, finisce per costituire un *unicum* con proprie peculiarità strutturali e di funzionamento³⁷.

Ciò che accomuna tali organismi, a prescindere dall'ordinamento di provenienza, sono invece i loro strumenti di lavoro (*outputs*). Si tratta principalmente di documenti di approfondimento di varia lunghezza che vengono offerti al legislatore – dai *brief report* (ad esempio nel Regno Unito), fino a documenti di centinaia di pagine (Germania). A questi si aggiungono a volte audizioni sollecitate dai parlamentari, nonché l'organizzazione di seminari a porte chiuse o conferenze. Sempre più utilizzati in tempi recenti sono, inoltre, alcuni brevi video esplicativi, *podcast* e *newsletter* accessibili anche dall'esterno. Tali organismi, infatti, sembrano ormai ambire a rivolgersi non più soltanto al decisore pubblico, ma anche alla società civile ai fini di sensibilizzarla su determinati temi. Ciò non significa ovviamente che *tutti* i contenuti forniti ai parlamentari siano anche liberamente accessibili all'esterno, né che sia venuta meno la funzione originaria della *science advice*³⁸.

Sul piano della teoria del diritto pubblico possiamo infine osservare come il funzionamento di organismi in grado di apportare conoscenza tecnica al parlamento rappresenti un aspetto rilevante soprattutto laddove il potere legislativo esercita una funzione di controllo o anche solo *checks and balances* verso l'esecutivo. Senza un accesso privilegiato a tali informazioni, infatti, il parlamento (il cui apparato burocratico è tradizionalmente più esiguo rispetto a quello del governo³⁹) si trova limitato nell'esercizio della funzione di controllo quando in discussione ci sono disposizioni scientificamente connotate⁴⁰. Non è un caso che gli esecutivi in diversi Paesi abbiano spesso osteggiato l'istituzione o l'attività di simili organismi parlamentari, basti pensare ancora una volta al caso statunitense oppure a quello tedesco⁴¹.

³⁵ Per alcuni spunti con riferimento al contesto italiano si veda G. CORBELLINI, *Nel Paese della pseudoscienza. Perché i pregiudizi minacciano la nostra libertà*, Milano, 2019; L. DEL CORONA, *La fiducia nella scienza alla prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, XV, 1, 2022, 535 ss.

³⁶ C. MILLER, *Civic Epistemologies: Constituting Knowledge and Order in Political Communities*, in *Sociology Compass*, 2(6), 2008, 1900 ss.

³⁷ Per alcuni profili comparativi si veda S. PENASA, *La consulenza scientifica parlamentare: analisi comparata di uno strumento costituzionalmente necessario*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 3, 2021, 1-29.

³⁸ Diffusamente su questi aspetti T. AMICO DI MEANE, *La consulenza scientifica parlamentare. Riflessioni comparative sull'insostenibile eccezionalismo del caso italiano*, in *DPCE Online*, 3, 2023, 3101 ss.

³⁹ M. MORVILLO, *Role of Expert in Political Decision-Making*, cit., par. 22.

⁴⁰ T. CHRISTIANSEN, E. GRIGLIO, N. LUPO (eds.), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, London and New York, 2023; G. RIZZONI, *Parliamentarism and Encyclopedism. Parliamentary Democracy in an Age of Fragmentation*, Oxford, 2024.

⁴¹ H. PASCHEN, THE TECHNOLOGY ASSESSMENT BUREAU OF THE GERMAN PARLIAMENT, in N.J. VIG, H. PASCHEN (ed.), *Parliaments and Technology. The Development of Technology Assessment in Europe*, State of New York, 1999, 93 ss.



3.2. Executive science advice

L'attività dell'esecutivo in quanto collegata alla necessità di conferire una direzione politica del Paese richiede un coinvolgimento degli esperti «più capillare» rispetto al parlamento⁴². Tale coinvolgimento – prosegue Marta Morvillo – può assumere la forma della *burocrazia professionale*, che in uno Stato odierno occidentale si compone di migliaia di dipendenti pubblici, sotto la direzione politica del governo. Ad essa si aggiungono spesso le *agenzie indipendenti* che, in vari contesti, trovano la propria giustificazione (non essendo organi previsti nelle Costituzioni, come nel caso dell'Italia) proprio nell'alto contenuto tecnico delle proprie competenze⁴³.

La terza forma di coinvolgimento è per l'appunto quella dei *gruppi di esperti*. Tale espressione ricomprende una molteplicità di soggetti, tra cui anche gli organismi di consulenza scientifica governativa. Si tratta di *expertise* (permanenti o temporanee) sovente esterne alla struttura governativa, con funzioni limitate e diversi gradi di autonomia a seconda dei Paesi⁴⁴. Diversificate risultano anche le modalità di nomina dei componenti di tali gruppi, così come lo sono i possibili *output* in cui si traduce l'attività di consulenza, che prevede momenti formali e informali di raccordo. Altrettanto variabili a seconda dei contesti nazionali sono il livello di pubblicità e la trasparenza dei lavori. Non è inoltre necessariamente definito a priori l'utilizzo che il governo possa o debba fare dei pareri ricevuti da tali esperti (torneremo su tutti questi aspetti più avanti con riferimento al Covid-19).

Rispetto agli organismi di consulenza scientifica operanti in ambito parlamentare, emerge una differenza strutturale significativa. In quest'ultimo caso, infatti, l'*output* è destinato all'assemblea nel suo complesso, ossia a un organo caratterizzato da una pluralità di orientamenti politici, ciascuno dei quali deciderà di avvalersi della medesima base informativa per sostenere posizioni anche divergenti. Diversamente, nell'ambito governativo, la consulenza si rivolge a un decisore istituzionalmente unitario e tendenzialmente coeso sul piano politico⁴⁵. Tale omogeneità può incidere sulle dinamiche della consulenza, introducendo possibili elementi distorsivi: è stato osservato, ad esempio, che l'organismo incaricato di fornire supporto scientifico all'esecutivo possa trovarsi, ancor prima di formulare il proprio parere, consapevole di un orientamento già maturato o comunque di una sensibilità politica ritenuta preferibile dal governo su una determinata questione. In simili circostanze si è parlato di «*pre-cooking expertise*», per descrivere una dinamica in cui la competenza tecnica viene ridotta a mero strumento di legittimazione di decisioni già maturate⁴⁶.

Per le ragioni sin qui esposte, non è operazione semplice delineare con precisione i confini dell'*executive science advice*. Un esempio può contribuire a chiarire il punto. L'11 marzo 2011 un violento terremoto colpì il Giappone, causando, tra le altre conseguenze, il danneggiamento di alcuni reattori della centrale nucleare di Fukushima. Nelle ore immediatamente successive al disastro, il Primo ministro del Regno

⁴² M. MORVILLO, *Role of Expert in Political Decision-Making*, cit., par. 3.

⁴³ K. VERHOEST, S. VAN THIEL, G. BOUCHAERT, P. LAEGREID (eds.), *Government Agencies: Practices and Lessons for 30 Countries*, Basingstoke (UK), 2012.

⁴⁴ M. MORVILLO, *Role of Expert in Political Decision-Making*, cit., par. 39-41.

⁴⁵ K. AKERLOF, C. TAYLER, S.E. FOXEN (and Others), *A collaboratively Derived International Research Agenda on Legislative Science Advice*, cit., p. 2.

⁴⁶ N. PITRELLI, M. TALLACCHINI, *Science policy, questa sconosciuta. Buone regole per la formazione di un comitato di consulenza scientifica per finalità di policy in uno Stato di diritto democratico*, in *Epidemiologia & Prevenzione. Rivista dell'Associazione italiana di epidemiologia*, 1.09.2025.

Unito convocò la propria *Chief Scientific Adviser*, Claire Craig, al fine di valutare con urgenza se la situazione comportasse rischi tali per i cittadini britannici presenti in Giappone da giustificarne l'immediato rimpatrio. Alla CSA furono concesse quarantotto ore per formulare un parere. A seguito di rapide consultazioni con esperti di scienze nucleari, meteorologia, medicina e altre discipline, Craig concluse che non fosse necessario procedere all'evacuazione. Altri governi, tuttavia, adottarono decisioni opposte, invitando i propri cittadini a lasciare tempestivamente il Paese⁴⁷. A fronte di un'identica minaccia, si registrarono dunque scelte differenti, riconducibili a diverse interpretazioni delle evidenze scientifiche disponibili. Tale episodio offre uno spunto significativo per interrogarsi sul ruolo e sui limiti della *science advice* in ambito governativo.

L'esempio consente di cogliere, anzitutto, che – diversamente da quanto talvolta si tende a ritenere – la *science advice* raramente si presenta come univoca. Essa si fonda infatti su evidenze scientifiche non sempre consolidate, la cui interpretazione può risultare influenzata anche dal contesto valoriale, etico e sociale di chi le esamina⁴⁸. Quando la scienza non offre risposte definitive – circostanza tutt'altro che eccezionale («science thrives on disagreement»)⁴⁹ – il consulente è chiamato a formulare valutazioni espresse non in termini di certezza, bensì di *probabilità*⁵⁰. In questo senso, l'affermazione «*we don't know*», come osserva Michael Kelly, può costituire un consiglio scientificamente corretto qualora i parametri rilevanti della questione risultino ancora incerti. Nella prospettiva delineata da Roger Pielke, il consulente dovrebbe pertanto agire come un *honest broker*, ossia come un mediatore imparziale, incaricato di rappresentare al decisore pubblico le diverse opzioni disponibili e di illustrarne le implicazioni alla luce delle migliori evidenze scientifiche, senza orientarlo verso una soluzione predeterminata⁵¹. Ne deriva una fisiologica difficoltà nel tracciare un confine netto tra valutazione scientifica e decisione politica.

È possibile cogliere, a questo punto, un'ulteriore caratteristica dell'*honest broker*, emersa anche con riferimento all'esempio di Fukushima: la capacità di interagire efficacemente con esperti provenienti da discipline differenti. Tale funzione richiede competenze che eccedono il sapere tecnico-specialistico, includendo abilità di mediazione, comunicazione e sintesi, nonché qualità quali «empatia, curiosità e apertura mentale»⁵². Al decisore pubblico, infatti, non deve essere illustrato soltanto il dato strettamente scientifico, ma anche il contesto economico e sociale entro il quale la decisione è destinata a produrre effetti⁵³. In questa prospettiva, lo *science adviser* non è chiamato tanto a fornire certezze definitive, quanto a promuovere un'interlocazione consapevole (*intelligent engagement*) sui molteplici profili della scelta pubblica⁵⁴. Non è dunque casuale che il primo *Chief Scientific Adviser* degli Stati Uniti, James Killian,

⁴⁷ C. CRAIG, *How does government listen to scientists?*, cit., 1-2.

⁴⁸ H. DOUGLAS, *The role of scientific expertise in democracy*, cit., 442.

⁴⁹ R. HODGES et al., *The Role of Scientific Expertise in COVID-19 Policy Making: Evidence from Four European Countries*, in *Public Organization Review*, 22, 2022, 251.

⁵⁰ P. GLUCKMAN, *The art of science advice to government*, in *Nature*, 507, 13.03.2014, 165 (l'Autore è nel momento in cui scrive Chief Science Advisor del Primo Ministro della Nuova Zelanda).

⁵¹ R.A. PIELKE, *The Honest Broker. Making Sense of Science in Policy and Politics*, Cambridge, 2007.

⁵² C. CRAIG, *How does government listen to scientists?*, cit., VIII.

⁵³ P. GLUCKMAN, *The art of science advice to government*, cit., 164.

⁵⁴ S. JASANOFF, *Watching the watchers: lessons from the science of science advice*, in *The Guardian*, 18.03.2013.

così come alcuni suoi successori, non provenisse da una formazione in fisica o biologia, bensì dalle scienze dell'amministrazione⁵⁵.

Se pertanto, nel 2020, la consulenza scientifica governativa non rappresentava un fenomeno nuovo né per le istituzioni né per la riflessione accademica, appare opportuno interrogarsi su come tale patrimonio di conoscenze sia stato concretamente impiegato nella gestione del Covid-19. In che modo i governi – e in particolare quello italiano – hanno strutturato e condotto il dialogo con i rispettivi consulenti scientifici? E quali indicazioni possono trarsi dall'esperienza pandemica ai fini della ridefinizione del rapporto tra scienza e decisione pubblica?

4. Note comparative sull'esperienza del Covid-19

4.1. Una diffusa impreparazione dei governi?

Nel corso di una recente audizione davanti al Congresso, Anthony Fauci, direttore fino al 2022 del *National Institute of Allergy and Infectious Diseases* (NIAID) e figura chiave nella gestione statunitense del Covid-19, ha ammesso che diverse misure adottate dall'esecutivo nella prima fase pandemica non erano basate su solide basi scientifiche⁵⁶. La regola di mantenere una distanza di 2 metri («*six feet apart*») tra le persone? «Totalmente inventata», ha dichiarato Fauci, riconoscendo come non esistesse alcuna base scientifica ad avvalorare tale raccomandazione. Le disposizioni imposte negli ambienti pubblici a causa del contenimento delle gocce di saliva («*droplets*»)? Frutto di decisioni arbitrarie, senza alcun fondamento sperimentale, ha aggiunto. Simili affermazioni, commenta Zeynep Tufekci, oltre ad essere intrinsecamente gravi, hanno avuto un «effetto devastante» sulla vita di molti statunitensi, spingendo le autorità, tra le altre cose, a chiudere inutilmente parchi e spiagge, a ritardare l'apertura delle scuole. Si sono così utilizzati milioni di dollari che, prosegue Tufekci, avrebbero potuto essere utilizzati, ad esempio, per impianti di ventilazione⁵⁷.

Il giudizio sull'operato dei governi nella gestione del Covid-19, non limitato al caso statunitense, ha frequentemente posto l'accento su una diffusa impreparazione strutturale degli esecutivi a livello globale⁵⁸. Ciò a prescindere dalle situazioni in cui alcuni Capi di Stato o di governo – da Trump negli Stati Uniti a Bolsonaro in Brasile, da Magufuli in Tanzania a Johnson nel Regno Unito – hanno apertamente sottovalutato la gravità del virus nelle sue fasi iniziali⁵⁹. Una valutazione altrettanto severa è stata spesso formulata nei confronti degli organismi di *science advice*. Come rilevato nell'ambito del progetto

⁵⁵ D.A. GRUBBS, James R. Killian, Jr., *Sputnik, and Eisenhower: White House Science Advice and the Reformation of American Science Education, 1955-1958*, in *Student Publications*, 8, 2012.

⁵⁶ Le audizioni si sono tenute ad inizio giugno 2024 (per un totale di 14 ore nel caso di Fauci, ma che hanno coinvolto anche diversi altri funzionari) e sono state ampiamente documentate con trascrizioni stenografiche e video disponibili sui canali governativi [www.oversight.house.gov].

⁵⁷ Z. TUFEKCI, *Recuperare la fiducia nella scienza*, in *Internazionale* 1565, 21.06.2024, 37 (traduzione in italiano dell'articolo apparso sul *The New York Times*).

⁵⁸ A. LAVAZZA, M. FARINA, *The role of experts in the Covid-19 pandemic and the limits of their epistemic authority in democracy*, cit., 61.

⁵⁹ C. MCGREAL, *"It's a hoax. There's no pandemic": Trump's base stays loyal as president fights Covid*, in *The Guardian*, 3.10.2020; per una riflessione più ampia, J. TOLLEFSON, *How Trump damaged science - and why it could take decades to recover*, in *Nature*, 7.10.2020.

Evaluation of Science Advice in a Pandemic Emergency (ESCAPE), che ha coinvolto oltre cento ricercatori in quasi venti Paesi, «i meccanismi di consulenza scientifica ai governi si sono mostrati nel complesso inadeguati rispetto all'estensione e all'intensità [*the scope and depth*] della crisi pandemica, contribuendo verosimilmente a una risposta inefficace»⁶⁰. Simili giudizi non rappresentano posizioni isolate⁶¹ e, in alcuni casi, sono stati condivisi dagli stessi consulenti scientifici coinvolti nella gestione dell'emergenza⁶².

Al contempo, soprattutto nel medio periodo, si sono affermate valutazioni più caute nei confronti dell'operato degli organismi di *science advice*. È stato infatti osservato come tali strutture abbiano dovuto confrontarsi con una pluralità di sfide, in parte inedite, che ne hanno inevitabilmente condizionato l'azione⁶³. Esse si sono trovate ad operare in un contesto caratterizzato da ritmi di lavoro particolarmente intensi – talvolta anche in assenza di compenso, come nel caso italiano – e da tempistiche decisionali estremamente ristrette, spesso difficilmente conciliabili con i tempi ordinari della ricerca e della validazione scientifica. Inoltre, le mansioni e le responsabilità degli *advisers* sono state solo raramente definite in modo puntuale e preventivo dai decisori politici. Molti di essi si sono trovati esposti a una significativa sovraesposizione mediatica, chiamati a rispondere pubblicamente di scelte adottate dall'esecutivo, talora anche in contrasto con le indicazioni fornite nei propri pareri⁶⁴. Tale dinamica ha contribuito a rendere più incerto il confine tra valutazione scientifica e decisione politica, alimentando in parte nell'opinione pubblica sentimenti di incomprensione e di sfiducia, talvolta degenerati in forme di violenza⁶⁵. Alla luce di tali elementi, una parte della dottrina ha invitato ad abbandonare un approccio meramente improntato al «*blame-and-shame*» nella valutazione della gestione governativa della pandemia, proponendo invece un'analisi più articolata delle condizioni strutturali in cui la *science advice* è stata chiamata ad operare⁶⁶.

Alla luce delle considerazioni svolte, le critiche relative alla generale impreparazione degli Stati appaiono difficilmente eludibili. Già in occasione della cosiddetta "influenza aviaria" che colpì il Sud-Est asiatico nell'autunno del 2003, l'Organizzazione Mondiale della Sanità aveva raccomandato agli Stati membri di dotarsi di piani pandemici adeguati. L'Italia, ad esempio, ne adottò uno nel 2006, senza tuttavia procedere a un aggiornamento fino allo scoppio della pandemia da Covid-19; la Francia lo fece nel 2011 e la Germania nel 2016⁶⁷. In alcuni contesti particolarmente segnati dall'esperienza dell'aviaria, tale precedente ha invece costituito un utile patrimonio operativo, consentendo una risposta più tempestiva alla nuova crisi

⁶⁰ R. PIELKE, *Improve how science advice is provided to governments by learning from "experts in expert advice"*, in *Plos Biology*, 21(2), 2023, 3.

⁶¹ Ad esempio R. MIJUMBI, *Science and Government: can the power struggle ever end?*, in *Nature*, 626, 8.02.2024, 257.

⁶² AA. VV., *Correspondence. Science advisers form around the world on 2020*, in *Nature*, 588, 24/31 December 2020 (torneremo sul punto nelle prossime pagine per alcune valutazioni più articolate).

⁶³ E. COLMAN (and Others), *Following the science? Views from scientists on government advisory boards during the COVID-19 pandemic: a qualitative interview study in five European*, cit., 2.

⁶⁴ N. SCHEINERMAN, M. MCCOY, *What does it mean to engage the public in the response to Covid-19?*, in *BMJ Global Health*, 373, 2021.

⁶⁵ G.A. WILLIAMS, S.M. ULLA DIEZ, J. FIGUERAS, *Translating evidence into policy during the COVID-19 pandemic: bridging science and policy (and politics)*, in *Eurohealth*, 26, 2020, 29–33 (torneremo anche su questo punto).

⁶⁶ F. AGNELI, A. MONTEFUSCO, *Sensemaking and learning during the Covid-19 pandemic: A complex adaptive systems perspective on policy decision-making*, in *World Development*, 136, 2020, 3.

⁶⁷ S. CAMPORESI, F. ANGELI, G. DAL FABBRO, *Mobilization of expert knowledge and advice for the management of the Covid-19 emergency in Italy in 2020*, in *Humanities & Social Sciences Communication*, 9(54), 2022, 3-4.



sanitaria. È il caso, ad esempio, di Taiwan, che è riuscita a contenere la diffusione del virus senza ricorrere a *lockdown* generalizzati, anche grazie all'impiego di strumenti tecnologici avanzati per il tracciamento dei contagi⁶⁸. Analoghe dinamiche si sono registrate a Hong Kong⁶⁹, così come in Giappone, dove l'esistenza di un sistema di consulenza scientifica già consolidato e di procedure di gestione dell'emergenza sperimentate in occasione della crisi di Fukushima ha favorito una reazione relativamente pronta nei primi mesi della pandemia⁷⁰. In altri contesti, al contrario, l'esperienza pregressa non è stata adeguatamente valorizzata; come ha ammesso un virologo della Costa Rica, il Paese si è trovato impreparato nonostante il precedente confronto con l'influenza aviaria⁷¹.

4.2. Il caso italiano in prospettiva comparata

Per orientarsi tra le diverse tipologie di organismi di consulenza scientifica coinvolti nella gestione del Covid-19, può essere utile distinguere, in via preliminare, tra gli ordinamenti che hanno fatto affidamento su strutture già esistenti (come Germania, Regno Unito) e quelli che hanno istituito comitati ad hoc per far fronte all'emergenza (tra cui Italia e, in parte, la stessa Francia)⁷². Si tratta di una distinzione funzionale a una prima ricognizione del fenomeno, che tuttavia richiede di essere precisata alla luce delle inevitabili sovrapposizioni e delle specificità dei singoli contesti nazionali.

Nel caso italiano, il sistema di consulenza scientifica al governo durante la pandemia ha avuto come principale punto di riferimento il Comitato Tecnico Scientifico (CTS), istituito il 5 febbraio 2020. A esso si sono progressivamente affiancati numerosi altri organismi creati nelle settimane successive, tra cui il Comitato di esperti in materia economica e sociale (cd. "Task force Colao"), il Gruppo di supporto digitale, il Gruppo di lavoro *data-driven* e la Cabina di regia presso il Ministero della salute⁷³. Tale configurazione conferma come, nel contesto emergenziale, la modalità privilegiata dai governi italiani nel rapporto con le comunità scientifiche sia stata quella dell'istituzione di strutture temporanee selezionate su base fiduciaria. Si è dunque fatto ricorso alla nomina di esperti – interni o esterni all'amministrazione – inseriti in organi tecnici ad hoc o in commissioni e uffici già esistenti, variamente denominati come strutture di missione o nuclei tecnici⁷⁴. Accanto a tali organismi provvisori hanno continuato a operare anche istituzioni tecnico-scientifiche *permanenti*, quali il Consiglio Superiore di Sanità, il Comitato Nazionale per

⁶⁸ AA. VV., *Correspondence. Science advisers form around the world on 2020*, cit., 587.

⁶⁹ K. MATUS (and Others), *From SARS to COVID-19: the role of experience and experts in Hong Kong's initial policy response to an emerging pandemic*, in *Humanities & Social Sciences Communications*, 10(9), 2023, 1 ss.

⁷⁰ H. HARADA, *Response to COVID-19 in Japan: Challenges and Recommendations*, in *The Senshu Social Well-being Review*, 7, 2020, 45-61.

⁷¹ AA. VV., *Correspondence. Science advisers form around the world on 2020*, cit., 587.

⁷² Per alcune considerazioni comparative sui casi di Germania, Francia e Italia si veda S. PENASA, *Scienza, comitati tecnici e responsabilità politica: spunti da un'analisi comparata dei modelli di consultazione scientifica durante l'emergenza Covid-19*, in A. PAJNO, L. VIOLANTE (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia*, Bologna, 2021. Con riferimento al Regno Unito: G. CARVALE, *Il Coronavirus Act 2020 e le misure adottate dal Regno Unito per affrontare l'emergenza Covid-19*, in *Nomos*, 1, 2020; A. TORRE, *Dal Coronavirus alla Corona. Emergenza pandemica ed evoluzione costituzionale nel Regno Unito*, in *DPCE Online*, 2, 2020.

⁷³ Per una panoramica M.T. GALANTI, B. SARACINO, *Inside the Italian Covid-19 task forces*, in *Contemporary Italian Politics*, 2021. Sulle prime fasi della pandemia, si veda L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in *DPCE Online*, 2, 2020, 1491 ss.

⁷⁴ C. SICCARDI, *Organi tecnici e produzione normativa*, cit., 812-813.

la Bioetica, l'Istituto Superiore di Sanità e l'Agenzia Italiana del Farmaco. Ciononostante, come osservato da Giada Ragone, pur nell'ambito di un dialogo costante con una pluralità di soggetti istituzionali, gli interlocutori effettivamente privilegiati dall'esecutivo sono stati, in larga misura, i consulenti selezionati di volta in volta, con un ruolo centrale attribuito al CTS⁷⁵.

In questa prospettiva, gli ordinamenti che hanno fatto affidamento su organismi già strutturati hanno talvolta mostrato una maggiore capacità di coordinamento istituzionale. In Germania, ad esempio, la funzione di consulenza scientifica durante la pandemia è stata svolta in misura significativa dal *Robert Koch Institut*, un'agenzia federale specializzata in ambito biomedico, tradizionalmente inserita nel circuito decisionale governativo. La consolidata esperienza dell'Istituto nel rapporto con l'esecutivo su questioni di natura scientifico-sanitaria ha contribuito a conferirgli un ruolo centrale nella gestione dell'emergenza pandemica⁷⁶.

Al di là delle differenze tra i diversi modelli di *science advice*, la portata eccezionale della crisi pandemica ha posto anche gli organismi più strutturati dinanzi a sfide in parte inedite. Indicazioni in tal senso emergono da ricerche empiriche basate su interviste semi-strutturate agli esperti coinvolti nella gestione del Covid-19⁷⁷. Un profilo critico ricorrente riguarda la composizione interdisciplinare di tali organismi. Se è vero che esperienze di dialogo tra saperi differenti non erano del tutto assenti prima della pandemia, la complessità della crisi sanitaria ha reso evidente la necessità di ampliare ulteriormente il ventaglio delle competenze coinvolte, includendo figure tradizionalmente meno presenti nei comitati tecnico-scientifici, in particolare provenienti dalle scienze sociali. Questa integrazione, pur essendo stata complessivamente valutata in termini positivi dagli stessi protagonisti, non si è svolta senza difficoltà. Le testimonianze raccolte segnalano incomprensioni, problemi di coordinamento e tensioni interne («*we were sitting at the table with people who didn't want to understand*»)⁷⁸. Tutto ciò nel quadro di un contesto lavorativo provante, con orari di lavoro prolungati spesso fino a notte fonda, scadenze urgenti e ravvicinate («*very*

⁷⁵ G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia: saperi scientifici e processi di decisione politica*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2022, 76. A conferma di questa tendenza esasperatamente "fiduciaria", c'è chi ricorda il caso della ministra della salute Giulia Grillo, la quale (dicembre 2018) decise (in modo inedito) di revocare la nomina di alcuni componenti del Consiglio Superiore di Sanità, poiché non godevano della «fiducia» e «piena sintonia del ministro in carica», come commentò la stessa Grillo (A. IANNUZZI, *Le forme di produzione delle fonti a contenuto tecnico-scientifico nell'epoca del diritto transnazionale*, in *DPCE Online*, 3, 2020, 3285).

⁷⁶ S. PENASA, *Scienza, comitati tecnici e responsabilità politica: spunti da un'analisi comparata dei modelli di consultazione scientifica durante l'emergenza Covid-19*, cit., 66 ss.

⁷⁷ La prima si basa su interviste semi-strutturate con consulenti (ovviamente anonimizzati) che hanno fatto parte degli organismi di consulenza scientifica durante il Covid-19 in Belgio, Olanda, Regno Unito, Svezia e Germania, raccolte tra dicembre 2020 e aprile 2021 (E. COLMAN AND OTHERS, *Following the science? Views from scientists on government advisory boards during the COVID-19 pandemic: a qualitative interview study in five European*, in *BMJ Global Health*, 2). La seconda ricerca ha un periodo più ampio durante il quale si sono tenute interviste simili, tra il 2018 e il 2019, poi discusse fino al 2021, essenzialmente con esperti tedeschi (V. BRINKS, O. IBERT, *Experts in crisis: The wide spectrum of advisors for coping with extreme events*, in *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 92, 1-13). La terza invece riguarda interviste ad esperti parte di istituzioni e organismi coinvolti nella gestione della pandemia in Italia (CTS, Comitato di esperti in materia economica e sociale, Istituto Superiore di Sanità, Comitato Nazionale per la Bioetica) che si sono tenute tra l'ottobre e il dicembre 2020 (S. CAMPORESI, F. ANGELI, G. DAL FABBRO, *Mobilization of expert knowledge and advice for the management of the Covid-19 emergency in Italy in 2020*, in *Humanities & Social Sciences Communication*, 9(54), 2022, 1-14).

⁷⁸ E. COLMAN (and Others), *Following the science? Views from scientists on government advisory boards during the COVID-19 pandemic: a qualitative interview study in five European*, cit., 4.

*long hours [of work] to meet tight deadlines in order to provide evidence») e una forte pressione pubblica e mediatica cui comprensibilmente nessun *scientific adviser* poteva essere davvero preparato⁷⁹.*

Anche il caso italiano si inserisce in questo quadro. L'integrazione del Comitato Tecnico Scientifico con competenze ulteriori rispetto alla iniziale prevalenza di specialisti in epidemiologia e malattie infettive è intervenuta solo in una fase avanzata della pandemia (nel marzo 2021, in coincidenza con l'insediamento del Governo Draghi) e non ha comunque previsto un effettivo coinvolgimento di esperti provenienti dalle scienze sociali⁸⁰. Si segnala inoltre un tema di parità di genere: la composizione originaria del CTS era interamente maschile e, nonostante successivi correttivi, le testimonianze raccolte descrivono un contesto organizzativo non pienamente inclusivo⁸¹. A ciò si aggiunge che l'incarico, pur caratterizzato da un impegno particolarmente gravoso, non prevedeva alcuna forma di compenso, fatta eccezione per il rimborso delle spese sostenute per la partecipazione alle riunioni del Comitato⁸².

Un ulteriore profilo di interesse, comune a diverse esperienze nazionali, concerne le tensioni e le incomprensioni emerse tra *science advisers* e decisori politici. In particolare, non sempre è apparsa pienamente interiorizzata, da parte della politica, la funzione dell'*honest broker*, intesa come attività di mediazione tra opzioni scientificamente plausibili e scelte politiche discrezionali. «Abbiamo avuto discussioni eterne sull'utilizzo delle mascherine all'aperto», confida un esperto, «la nostra opinione era che non ci fossero evidenze sufficienti sul tema. Ma la pressione sociale era molto alta, per cui il parere alla fine è stato [comunque] predisposto»⁸³. Il tema delle "mascherine" è diventato un caso studio esemplare per descrivere anche l'incompatibilità tra il tempo della maturazione della conoscenza

⁷⁹ *Ibid*, 5.

⁸⁰ I componenti del CTS con il Presidente del Consiglio Draghi sono passati da 26 a 12, con l'inserimento di esperti informatici, statistici e matematici (Ordinanza n. 751/2021 della Protezione Civile). Il Comitato inizialmente era composto dal segretario generale del Ministero della Salute, dal direttore generale della prevenzione sanitaria del medesimo Ministero, 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 Presidente dell'Istituto superiore di Sanità, da un rappresentante della Commissione salute indicato dal Presidente della Conferenza delle regioni e province autonome e dal coordinatore dell'ufficio promozione e integrazione del Servizio nazionale della Protezione Civile, con funzioni di coordinatore del Comitato. «Il primo Comitato, relativamente ristretto», commenta Giada Ragone, «è stato composto collezionando le *expertise* che erano indispensabili ad avviso – almeno formalmente – del Capo della Protezione civile per ottenere un'interpretazione adeguata del fenomeno epidemiologico che stava prendendo forma, al fine di individuare le più efficaci misure di contrasto. Come si vede, la scelta iniziale è ricaduta su figure al vertice (o rappresentanti) di enti e amministrazioni pubbliche: si è, dunque, trattato di una selezione per ruolo più che per *curriculum*» (G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia: saperi scientifici e processi di decisione politica*, cit., 85).

⁸¹ «It was the usual "all boys' club"», riportano alcune delle interviste. Diverse di queste donne, inoltre, a differenza dei componenti uomini, hanno dovuto rassegnarsi ad intervenire alle riunioni del CTS da remoto, non riuscendo ad assentarsi dalle mansioni di casa durante la pandemia (S. CAMPORESI, F. ANGELI, G. DAL FABBRO, *Mobilization of expert knowledge and advice for the management of the Covid-19 emergency in Italy in 2020*, cit., 7 cui si rimanda per un approfondimento sulla tematica del genere all'interno del CTS). Il "parziale cambio di rotta" si riferisce alla decisione dell'ottobre 2020 di nominare 6 donne, sui 20 componenti del CTS (Ordinanza n. 663/2020 della Protezione Civile).

⁸² «La carica di membro del CTS non è incompatibile con altre cariche, non prevede alcun compenso, salvo un rimborso spese per la partecipazione alle riunioni del Comitato» (art. 1 del Regolamento del Comitato Tecnico Scientifico, approvato il 28.5.2020).

⁸³ E. COLMAN (and Others), *Following the science? Views from scientists on government advisory boards during the COVID-19 pandemic: a qualitative interview study in five European*, cit., 7.

scientifica e quello della decisione politica. La prima, infatti, come già accennato, tende ad esprimersi solo dopo una serie di conferme e validazioni scientifiche, che possono necessitare mesi o anni; mentre la seconda, specialmente in tempi di emergenza, si trova a decidere nell'arco di giorni o addirittura ore. Così è avvenuto, per l'appunto, nel momento in cui i governi di tutto il mondo hanno optato per l'uso delle mascherine nel contenimento della pandemia, benché la scienza non avesse maturato un parere consolidato con riferimento a diversi aspetti relativi al contenimento della pandemia (ad esempio, lo stesso utilizzo delle mascherine, il distanziamento sociale all'aperto, la ventilazione)⁸⁴. Il problema, specialmente in tempi di crisi, è che l'opinione pubblica in questo modo apprende del disaccordo nella scienza («experts disagree»), e lo registra come un'incapacità di offrire risposte certe («experts do not know»), e in definitiva come fattore per impugnare la stessa nozione di conoscenza esperta («experts are usually wrong»)⁸⁵.

Dal punto di vista degli esperti, la percezione, specialmente nella prima fase del Covid-19, è stata che i governi spesso “utilizzassero” la scienza per relativizzare il proprio peso nell'imporre decisioni chiaramente impopolari, come i *lockdown*⁸⁶. L'Italia, ancora una volta, non costituisce un'eccezione. «È il momento per la politica», ha dichiarato nelle prime settimane della pandemia l'allora Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, di «cedere doverosamente il passo alla comunità scientifica»⁸⁷. Tale dichiarazione si colloca nel corso della cosiddetta “prima ondata” pandemica (febbraio–maggio 2020), fase particolarmente critica dell'emergenza sanitaria, durante la quale il governo italiano scelse di fare affidamento in misura pressoché integrale sui pareri del CTS. Secondo quanto riferito da alcuni esperti intervistati, l'esecutivo arrivò a richiedere la trasmissione dei pareri in formato modificabile (“Word”) anziché in formato “PDF”, al fine di agevolare l'inserimento nei testi dei provvedimenti normativi adottati⁸⁸. Tutto questo crea un cortocircuito con la funzione del consulente scientifico, come a posteriori hanno commentato gli stessi componenti del CTS. In quella fase «siamo diventati legislatori», ricordano alcuni di loro: «tuttavia non era questo il nostro compito, dovevamo costituire solamente uno strumento di consulenza [...] ma la debolezza di altri ci ha trasformati forzatamente in qualcosa di diverso»⁸⁹.

Lo scenario cambia decisamente nel corso della “seconda ondata” pandemica, a partire dall'ottobre 2020. L'obiettivo del governo italiano, infatti, non era più solamente quello di «salvare più vite possibili»; entrano in gioco altri tipi di considerazioni che riguardano il bilanciamento con diritti di natura sociale, culturale ed economica. Il processo decisionale conosce in questa fase una trasformazione significativa: si passa da un modello di tipo «emergency response», caratterizzato dal primato delle evidenze scientifiche

⁸⁴ L. DEL CORONA, *La fiducia nella scienza alla prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, cit., 551-552.

⁸⁵ R. HODGES et al., *The Role of Scientific Expertise in COVID-19 Policy Making: Evidence from Four European Countries*, cit., 252.

⁸⁶ Sul punto, tra gli altri, V. BRINKS, O. IBERT, *Experts in crisis: The wide spectrum of advisors for coping with extreme events*, cit., 1 ss.

⁸⁷ A. IANNUZZI, *Il Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell'emergenza sanitaria: un bilancio dell'esperienza utile per far emergere prospettive di riforma*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022, 524.

⁸⁸ S. CAMPORESI, F. ANGELI, G. DAL FABBRO, *Mobilization of expert knowledge and advice for the management of the Covid-19 emergency in Italy in 2020*, cit., (le Autrici parlano in proposito della fase CTS come “Oracolo di Delfi”, le cui “tavole” per il governo diventano i relativi verbali). Sul tema A. IANNUZZI, *Il Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell'emergenza sanitaria: un bilancio dell'esperienza utile per far emergere prospettive di riforma*, cit., 523 ss.

⁸⁹ S. CAMPORESI, F. ANGELI, G. DAL FABBRO, *Mobilization of expert knowledge and advice for the management of the Covid-19 emergency in Italy in 2020*, cit., 7.

e delle proiezioni matematiche e dalla centralità del CTS, a un modello dichiaratamente «evidence-based», fondato principalmente sui dati epidemiologici raccolti a livello regionale e che, al contempo, restituisce un ruolo più marcato alla discrezionalità politica del governo⁹⁰. Non è un caso che in questa seconda fase inizino anche i contrasti tra quest'ultimo e il CTS (nonché tra Stato e Regioni), a causa della diversità delle posizioni su temi specifici. Ad esempio, sul tema della riapertura delle scuole⁹¹. Si tratta di una tipologia di frizione, quella tra organismi di consulenza scientifica e governi durante la seconda fase del Covid-19, che pure non costituisce tuttavia una prerogativa italiana⁹². Come non è una peculiarità italiana il fatto che i governi nei primi mesi della pandemia si siano affidati ai pareri degli esperti, salvo poi diminuirne la rilevanza o finanche contestarli ribaltandone i pareri nei mesi successivi⁹³.

Questo scenario mutevole nei mesi della pandemia finisce per riflettersi nel mondo sul rapporto dei consulenti scientifici con "l'esterno". In alcuni casi, infatti, gli *advisers* vanno incontro a una sovraesposizione mediatica (che in alcuni casi culmina con minacce di morte) difficile da gestire, soprattutto nel momento in cui gli esperti si trovano a commentare decisioni del governo che magari anche loro, in privato, hanno osteggiato. Anche per questo motivo diversi esecutivi chiedono ai propri consulenti scientifici di astenersi dal commentare pubblicamente le politiche adottate dall'esecutivo per la gestione del Covid-19⁹⁴. La scelta dell'Italia sul punto è ancora più drastica, visto che ai componenti del CTS viene richiesto (a pandemia iniziata e senza alcun preventivo confronto o dibattito pubblico) di firmare un accordo di riservatezza – in alcuni periodi, questo accade anche «due volte al giorno» – nel quale si impegnano a non parlare per nessun motivo con i media, fatta eccezione per il Presidente del Comitato, e comunque anche in questo caso in rare e concordate occasioni preventivamente discusse con il governo⁹⁵. L'assenza di un dialogo con la componente scientifica "ufficiale", secondo alcuni osservatori, ha contribuito alla proliferazione di esperti "non ufficiali", i quali hanno gradualmente popolato e a volte inquinato il dibattito pubblico su giornali, TV e social media⁹⁶. Sebbene il rapporto tra opinione pubblica e consulenti scientifici non sia stato di facile gestione in molti Paesi⁹⁷, dal punto di vista comparativo la

⁹⁰ *Ibid*, 11.

⁹¹ G. FREGONARA, *Scuola, Miozzo (CTS): scelte miopi, le città che sono pronte riaprono*, in *Corriere della Sera*, 18.12.2020. Domanda della giornalista: «Allora perché il governo ha chiuso le scuole superiori?». Risposta di Miozzo (allora coordinatore del CTS): «Non lo chieda a me. Noi come Cts abbiamo sempre avuto delle perplessità per gli effetti che l'allontanamento dalla scuola può avere anche a lunga distanza sui nostri ragazzi: se non riapriamo le scuole al più presto, rischiano di crescere una generazione di persone fragili e depresse. Ci sono migliaia di studenti che si stanno perdendo, che stanno male: ma sono purtroppo invisibili. Per non dire del gap educativo che avranno rispetto anche ai loro coetanei degli altri Paesi europei che finora hanno tenuto aperte le scuole».

⁹² E. COLMAN (and Others), *Following the science? Views from scientists on government advisory boards during the COVID-19 pandemic: a qualitative interview study in five European*, cit., 6.

⁹³ R. HODGES et al., *The Role of Scientific Expertise in COVID-19 Policy Making: Evidence from Four European Countries*, cit., 251.

⁹⁴ *Ibid*, 6-7.

⁹⁵ Verbale del CTS n. 65 del 3 maggio 2020. Per la citazione S. CAMPORESI, F. ANGELI, G. DAL FABBRO, *Mobilization of expert knowledge and advice for the management of the Covid-19 emergency in Italy in 2020*, cit., 7.

⁹⁶ «Sono più scienziato io di tanti altri, anche in CTS», dice Zangrillo, Agenzia Italia (AGI), 01.06.2020 [www.agi.it] Diffusamente sul tema L. DEL CORONA, *La fiducia nella scienza alla prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, cit., 555 ss.

⁹⁷ V. BRINKS, O. IBERT, *Experts in crisis: The wide spectrum of advisors for coping with extreme events*, cit., 3 ss.

straordinaria popolarità mediatica dei “virologi” o presunti tali cui si è assistito in Italia non sembra trovare eguali, per lo meno nei principali Paesi occidentali⁹⁸.

Certamente non ha contribuito alla fiducia nella scienza da parte degli italiani neanche «il contesto di oscurità» che ha avvolto i primi mesi di attività del CTS, i cui verbali, come è noto, sono stati resi pubblici solo a distanza di mesi, nel settembre 2020, dopo una pronuncia in questo senso del TAR del Lazio⁹⁹. Non che la lettura dei verbali, peraltro, ci permetta di comprendere le modalità di lavoro del CTS, le cui funzioni in realtà non sono state esplicitate con precisione in origine. Così come non è stato mai chiaro come venissero prese le decisioni all’interno dell’organismo (ad esempio: come viene gestito un eventuale disaccordo tra i membri?)¹⁰⁰, né l’utilizzo che il governo possa o debba fare dei pareri ricevuti dal Comitato¹⁰¹.

D’altra parte, andando ancora più a ritroso, nulla è previsto all’interno dell’atto istitutivo del CTS (un decreto del Capo della Protezione Civile, cioè di un Dipartimento incardinato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri; non di una legge ordinaria come per il *Conseil Scientifique* francese) con riferimento ai criteri di selezione o alle competenze richieste ai componenti del CTS, la cui nomina risponde, ancora una volta, a una logica prettamente fiduciaria¹⁰². Tanto è vero che nel tempo sono cambiati non solo i nominativi, ma anche il numero e le competenze dei membri del Comitato: il tutto sempre a discrezione del governo, e

⁹⁸ F. NERESINI et al., *When scientific experts come to be media stars: An evolutionary model tested by analysing coronavirus media coverage across Italian newspapers*, in *PLoS ONE*, 18, 4, 2022.

⁹⁹ L. DI MAJO, *La compenetrazione biunivoca tra politica e scienza nella progettazione normativa: un problema o un’opportunità?*, in *DPCE Online*, Numero speciale 2021, 1746. Per approfondimenti si veda l’ampia bibliografia della nota successiva.

¹⁰⁰ Ancora dalle interviste anonime ad alcuni componenti del CTS, alla domanda su come avvenissero le discussioni: «Imprecazioni, molte imprecazioni e parolacce. Ma l’importante era uno solo [raggiungere il consenso]. In un certo senso, potremmo dire che stavamo operando un po’ come un sindacato [we were operating a bit union-like], il punto di caduta finale era trovare un denominatore comune per conciliare le diverse posizioni» (S. CAMPORESI, F. ANGELI, G. DAL FABBRIO, *Mobilization of expert knowledge and advice for the management of the Covid-19 emergency in Italy in 2020*, cit., 8).

¹⁰¹ Si veda G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia: saperi scientifici e processi di decisione politica*, cit., 84 ss. Il tema del CTS è particolarmente frequentato dalla letteratura giuridica. Per citare alcuni esempi C. ACOCELLA, *Ancora su diritto e tecnica. Le valutazioni tecnico-scientifiche come premessa delle decisioni politico-amministrative assunte per fronteggiare l’emergenza pandemica da Covid-19*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2, 2020, 269-299; S. BARBARESCHI, *Decisioni del comitato tecnico-scientifico, discrezionalità e rispetto del principio di legalità nel settore giustizia durante l’emergenza da Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022, 683 ss.; A. IANNUZZI, *Il Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell’emergenza sanitaria: un bilancio dell’esperienza utile per far emergere prospettive di riforma*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022; A. FARANO, V. MARZOCCO, *Expertise tecniche e decisori politici razionalità legislativa e uso dell’argomento scientifico nella produzione del diritto emergenziale*, in S. STAIANO (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, 2020, 165 ss.; G. LIVIERI, M. TURATO, *Scienza, politica e diritto: l’importanza di un dialogo costante*, in *Trento Biolaw Selected Papers*, Paper 45, 2020; R. MICCÙ, *Il governo dell’emergenza tra tecnica e politica*, in *Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali. Atti del XXXV Convegno annuale AIC*, 4 dicembre 2020, Napoli, 2021, 159-202; M. TERZI, *Ancora sul rapporto tra tecnica e politica nell’attuale emergenza sanità pubblica. Dal Comitato tecnico scientifico al Comitato di esperti in materia economica e sociale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 2, 284-294.

¹⁰² Per una riflessione più articolata sulla comparazione tra i due Paesi si veda G. MINGARDO, *Il ruolo del comitato tecnico-scientifico in Italia e Francia nell’emergenza Covid-19*, in *questa Rivista*, 2, 20, Instant Forum - Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus, 27 marzo 2020.



senza coinvolgimento alcuno del parlamento (a differenza, ancora una volta, ad esempio della Francia). Vale la pena cogliere quest'ultimo punto per sottolineare come l'assoluto protagonismo del governo italiano nella gestione del Covid – aspramente criticato¹⁰³ – sia stato possibile anche a causa dell'abdicazione del parlamento al proprio ruolo. Quest'ultimo, aggiunge Lavinia Del Corona, ha così confermato il proprio «tendenziale disinteresse [...] verso la regolamentazione dei modi tramite cui la conoscenza scientifica entra nei processi decisionali»¹⁰⁴.

In conclusione, se per un verso occorre sottolineare che il governo italiano durante il Covid-19 ha ritenuto di gestire la pandemia facendo affidamento ad organi di consulenza scientifica, limitando così la propria discrezionalità, in linea con quanto indicato dalla Corte costituzionale¹⁰⁵. Per altro verso, non si può fare a meno di sottolineare, in prospettiva comparata, l'esistenza di ampi profili critici della gestione pandemica italiana, i quali trovano una loro esemplificazione nel modo in cui è stato pensato e ha funzionato il CTS durante la pandemia. Ciò detto, senza per questo voler sminuire le debolezze sulla gestione pandemica italiana, come si è avuto modo di evidenziare, esistono tuttavia criticità generali che accomunano il funzionamento degli organismi di consulenza scientifica, a prescindere dai Paesi. Per questo motivo si ritiene utile concludere il presente contributo come una breve riflessione su come guardare al futuro della *science advice*¹⁰⁶.

5. Uno sguardo al futuro

A meno di due mesi dalle elezioni presidenziali statunitensi del 4 novembre 2024, la *Scientific American* – una delle più antiche e rinomate riviste di divulgazione scientifica del Paese – in un articolo a firma dei direttori intitolato «*Vote for Kamala Harris to Support Science, Health and the Environment*» ha espresso il proprio *endorsement* alla rappresentante del partito democratico¹⁰⁷. L'articolo si concentra su alcuni temi (salute; diritti riproduttivi della donna, armi da fuoco, clima e ambiente, tecnologia) mettendo a confronto le posizioni dei due candidati alla Casa Bianca, e fornendo evidenza scientifica su quanto da loro sostenuto o portato avanti durante i rispettivi percorsi politici. Non si tratta del primo caso del genere. Nell'ottobre 2020, ad esempio, la rivista *Nature* aveva così intitolato il proprio editoriale: «*Why Nature supports Joe Biden for US president*»¹⁰⁸.

All'indomani delle elezioni, un contributo apparso sulla medesima rivista ha evidenziato come tale *endorsement* si sia rivelato sostanzialmente irrilevante sul piano elettorale e, anzi, potenzialmente dannoso per la reputazione della testata, avendo alienato una parte dell'elettorato repubblicano senza

¹⁰³ S. CASSESE, *La pandemia non è una guerra. I pieni poteri al governo non sono legittimi*, in *Il Dubbio*, 14.04.2020.

¹⁰⁴ L. DEL CORONA, *La fiducia nella scienza alla prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, cit., 543.

¹⁰⁵ In questi termini S. PENASA, *Scienza, comitati tecnici e responsabilità politica: spunti da un'analisi comparata dei modelli di consultazione scientifica durante l'emergenza Covid-19*, cit., 74. Per approfondimenti L. DEL CORONA, *Libertà della Scienza e Politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, Torino, 2022, 61 ss.

¹⁰⁶ Sulle "lezioni da trarre" si veda diffusamente Z. PAMUK, *Politics and Expertise: How to Use Science in a Democratic Society*, Princeton, 2021.

¹⁰⁷ EDITORS, *Vote for Kamala Harris to Support Science, Health and the Environment*, in *Scientific American*, 16.09.2024.

¹⁰⁸ EDITORS, *Why Nature supports Joe Biden for US president*, in *Nature*, 14.10.2020.

incidere su quello democratico, già orientato a favore di Biden¹⁰⁹. Ciononostante, in un successivo editoriale, *Nature* ha ribadito la legittimità della propria scelta, sostenendo che, in determinate circostanze, per la comunità scientifica sia doveroso assumere una posizione esplicita, anche qualora ciò comporti un costo in termini di reputazione o di consenso tra i lettori («*Political endorsements might not always win hearts and minds, but when candidates threaten a retreat from reason, science must speak out*»)¹¹⁰. Sono bastate le prime settimane dell'Amministrazione Trump, peraltro, per confermare quanto fondati fossero i timori del mondo scientifico sull'ipotesi di un ritorno al potere dell'ex Presidente¹¹¹.

Questi elementi confermano come il rapporto tra scienza e politica costituisca ormai una dimensione ineludibile dei sistemi democratici contemporanei, incidendo in modo significativo sul ruolo e, in ultima analisi, sulla credibilità del decisore pubblico. In tale prospettiva, gli organismi di *science advice* offrono spazi istituzionali di confronto e mediazione indispensabili per favorire decisioni politiche più consapevoli sul piano scientifico¹¹². Ciò nondimeno, come abbiamo mostrato, l'esperienza del Covid-19 non offre indicazioni univoche né soluzioni immediatamente trasferibili¹¹³. La straordinaria portata della crisi pandemica impone tuttavia alle istituzioni politiche un'analisi del funzionamento – e delle disfunzioni – della consulenza scientifica al decisore pubblico. Non c'è quindi alcun dubbio, come osserva Pielke, che «*time to prepare [the future] is now*»¹¹⁴. Più difficile è invece stabilire in quale direzione debba orientarsi tale preparazione.

Alcuni osservatori, ad esempio, propongono di sviluppare una “diplomazia della scienza” (*science diplomacy*)¹¹⁵, che preveda dipendenti pubblici formati per mediare tra scienza e politica: una sorta di corpo di «*expert in expert advice*»¹¹⁶. Altri propongono di distinguere tra la formazione di “esperti per

¹⁰⁹ F.J. ZHANG, *Political endorsement by Nature and trust in scientific expertise during COVID-19*, in *Nature Human Behaviour*, 7, 2023, 696-706.

¹¹⁰ EDITORS, *Should Nature endorse political candidates? Yes - when the occasion demands it*, in *Nature*, 20.03.2023.

¹¹¹ EDITORIAL, *Trump 2.0: an assault on science anywhere is an assault on science everywhere*, in *Nature*, 25.02.2025; M. KOZLOV, “*Never seen anything like this*”: *Trump's team halts NIH meetings and travel*, in *Nature*, 25.02.2025; J. TOLLEFSON, D. GARISTO, H., LEDFORD, *Will US science survive Trump 2.0?*, in *Nature*, 29.04.2025.

¹¹² Nel 2014 ad Auckland (Nuova Zelanda) si è celebrato il convegno attraverso cui il tema della consulenza scientifica ai governi «diventa maggiore» (International Science Council, *La consulenza scientifica ai governi diventa maggiore alla conferenza di Auckland*, Comunicato stampa del 29.08.2014 [www.council.science.com]). Alla presenza di oltre 200 delegati tra accademici, esperti e scienziati provenienti da 40 Paesi diversi, infatti, viene fondato l'International Network for Government Science Advice (INGSA), che si affermerà come la principale oltre che la più longeva associazione di riferimento su questi temi. A finanziare l'INGSA inizialmente sono l'International Council for Science (ICSU), organizzazione non-governativa con base a Parigi, nonché la Royal Society (London) e il Wellcome Trust (UK). Sulla genesi dell'INGSA, si veda P. GLUCKMAN, *Science Advice to Governments. An Emerging Dimension of Science Diplomacy*, cit., 1-9. Non si tratta tuttavia del primo network di questo tipo, basti pensare al Carnegie Group of Science Advisers creato nel 1991 con l'obiettivo di riunire annualmente i ministri dei Paesi del G8 per discutere di questi temi, estendendo progressivamente la riflessione ad altri Paesi (il Carnegie Group non sembra attualmente più attivo).

¹¹³ V. BRINKS, O. IBERT, *Experts in crisis: The wide spectrum of advisors for coping with extreme events*, cit., 1-2.

¹¹⁴ R. PIELKE, *Improve how science advice is provided to governments by learning from “experts in expert advice”*, cit., 3.

¹¹⁵ AA. VV., *Correspondence. Science advisers form around the world on 2020*, cit., 587.

¹¹⁶ R. PIELKE, *Improve how science advice is provided to governments by learning from “experts in expert advice”*, cit., 3.

tempi ordinari”, ed “esperti per le crisi”¹¹⁷. Altri ancora, invece, pongono l’accento sull’esigenza di aumentare il carattere interdisciplinare nella scelta dei componenti di questi organismi, ritenendolo – nel solco dell’esperienza pandemica – un aspetto indispensabile per la lettura di questioni sempre più trasversali e complesse (basti pensare, ad esempio, al cambiamento climatico)¹¹⁸.

Molti, infine, ritengono che – a prescindere dall’aspetto legato alla formazione – occorra un investimento per garantire maggiore trasparenza degli organi di consulenza scientifica governativa. Questo significa predeterminare i criteri di selezione degli esperti, le competenze richieste, nonché le relative mansioni e le procedure decisionali interne (qualcuno propone che ciascun Governo predisponga elenchi di esperti da aggiornare periodicamente)¹¹⁹. «Senza criteri che garantiscano multidisciplinarietà, trasparenza nella selezione dei membri e *disclosure* completa di competenze e conflitti di interesse», appuntano Nico Pitrelli e Mariachiara Tallacchini «questi organismi rischiano di perdere la legittimità scientifica e democratica che ne fonda l’esistenza, trasformandosi in strumenti per formalizzare, ricoprendole di presunta oggettività scientifica, decisioni già prese anziché laboratori di analisi e confronto fondati sulle migliori evidenze disponibili»¹²⁰. I temi della pubblicità e della trasparenza, come emerso anche in questo caso nitidamente durante il Covid-19, sono essenziali anche perché si riflettono sulla (mancanza di) fiducia della cittadinanza verso la scienza¹²¹.

Ovviamente non tutte le criticità emerse sono imputabili esclusivamente alla sfera politica. Appare, ad esempio, necessario rafforzare anche l’investimento nella formazione di tecnici e scienziati dotati di competenze accurate di comunicazione verso interlocutori non specialistici, quali i decisori pubblici¹²². L’obiettivo in generale, come sintetizza Rhona Mijumbi, è quello di moltiplicare le iniziative da entrambe le parti ai fini di creare «*more collaboration and better links*» tra comunità scientifica e istituzioni¹²³. La stessa intelligenza artificiale presenta applicazioni di particolare rilievo in questo ambito. È stato stimato, per fare un esempio, che un’analisi completa della letteratura scientifica attualmente disponibile sul tema della biodiversità richiederebbe l’esame di circa 1,5 milioni di articoli, con l’impiego a tempo pieno di circa settanta ricercatori per un periodo non inferiore ai cinquant’anni¹²⁴. La possibilità di elaborare e sistematizzare attraverso l’intelligenza artificiale una mole simile di informazioni in tempi significativamente più brevi suggerisce come la tecnologia – pur con i suoi limiti – possa costituire un supporto potenzialmente rilevante per la consulenza scientifica al decisore pubblico.

¹¹⁷ V. BRINKS, O. IBERT, *Experts in crisis: The wide spectrum of advisors for coping with extreme events*, cit., p. 3. Per un’analisi più dettagliata A. DONOVAN, *Experts in emergencies: A framework for understanding scientific advice in crisis contexts*, in *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 56, 2021.

¹¹⁸ M. KELLY, C. HAMBLER, Introduction, in Id. (ed.), *Improving science advice to government*, cit., 24.

¹¹⁹ E. COLMAN (and Others), *Following the science? Views from scientists on government advisory boards during the COVID-19 pandemic: a qualitative interview study in five European*, cit., 9. R. PIELKE, *Improve how science advice is provided to governments by learning from “experts in expert advice”*, cit., 3.

¹²⁰ N. PITRELLI, M. TALLACCHINI, *Science policy, questa sconosciuta. Buone regole per la formazione di un comitato di consulenza scientifica per finalità di policy in uno Stato di diritto democratico*, cit.

¹²¹ OECD, *Mobilising science in times of crisis. Lesson learned from COVID-19*, in *Science, Technology and Innovation Outlook*, 2023, 125 ss.

¹²² EDITORIAL, *Advising governments about science is essential but difficult. So train people to do it*, in *Nature*, 04.12.2024.

¹²³ R. MIJUMBI, *Science and Government: can the power struggle ever end?*, cit., 2.

¹²⁴ L’esempio proviene da un contributo a più firme cui si rimanda per un approfondimento del tema: C. TYLER (and Others), *AI tools as science policy advisers? The potential and the pitfalls*, in *Science*, 622, 05.10.2023, 27 ss.

In conclusione, la pandemia da Covid-19 ha reso evidente che la consulenza scientifica al decisore pubblico non costituisca un tema settoriale, bensì una questione trasversale essenziale per il funzionamento delle democrazie contemporanee e per la qualità delle rispettive decisioni. Parte dell'opinione pubblica sembra essersi persuasa di ciò e sta chiedendo con insistenza ai propri governi di farsi carico di un cambiamento di rotta¹²⁵. La storia della relazione tra "politica" e "scienza" mostra come una ridefinizione di questo rapporto verso forme di collaborazione più stabili avvenga spesso sotto la pressione dei grandi momenti di crisi (si pensi, ad esempio, al precedente dello *Sputnik*). Nel contesto italiano, tuttavia, l'esperienza della pandemia del 2020 non sembra essersi ancora tradotta nell'occasione per un approfondito dibattito pubblico sul tema dello *science advice*. Il rischio è che l'attenzione torni a concentrarsi su questo tema soltanto al manifestarsi di una nuova emergenza.

¹²⁵ H. PEARSON, *Science could solve some of the world's biggest problems. Why aren't government using it?*, in *Science*, 18.12.2024.

