

## L'evoluzione e il funzionamento dell'ecosistema di consulenza scientifica alle istituzioni europee

*Alessandro Allegra\**

THE EVOLUTION AND FUNCTIONING OF THE EU SCIENCE FOR POLICY ECOSYSTEM

**ABSTRACT:** Scientific advice to policymaking plays a central role in modern technoscientific societies, both informing and legitimizing policymaking. Yet a fundamental tension exists between its appeal to scientific authority and the need for policy relevance and democratic accountability. These concerns are particularly prominent in the context of European Union (EU) policymaking, in which scientific expertise and advice play a central role due to the technical nature of many EU policies. This paper traces the historical development of scientific advice in EU policymaking from the late 1990s to the most recent developments, zooming in on the functioning of the European Commission's Scientific Advice Mechanism (SAM).

**KEYWORDS:** scientific advice; science advice; European Union; European Commission; science for policy

**ABSTRACT:** La consulenza scientifica nel processo decisionale riveste un ruolo centrale nelle moderne società tecnoscientifiche, in quanto fornisce informazioni e legittima le decisioni politiche. Tuttavia, esiste una tensione fondamentale tra il ricorso all'autorità scientifica e la necessità di garantire la rilevanza politica e la responsabilità democratica. Queste preoccupazioni sono particolarmente evidenti nel contesto del processo decisionale dell'Unione Europea (UE), in cui le competenze e la consulenza scientifica svolgono un ruolo centrale a causa della natura tecnica di molte politiche comunitarie. Il presente documento ripercorre lo sviluppo storico della consulenza scientifica nel processo decisionale dell'UE dalla fine degli anni '90 fino agli sviluppi più recenti, concentrandosi sul funzionamento del Meccanismo di consulenza scientifica (SAM) della Commissione europea

**PAROLE CHIAVE:** Consulenza scientifica; parere scientifico; Unione Europea; Commissione europea; European Commission Science for Policy

**SOMMARIO:** 1. Introduzione – 2. La consulenza scientifica nelle società tecnoscientifiche – 3. Il ruolo centrale della consulenza scientifica nel processo decisionale dell'UE – 4. La co-evoluzione della sicurezza alimentare e della consulenza scientifica nell'UE – 5. L'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA) e il paradigma dell'indipendenza – 6. Il primo Chief Scientific Advisor dell'UE e l'emergere della consulenza scientifica strategica – 7. La struttura e il funzionamento dello Scientific Advice Mechanism (SAM) – 8. La crisi Covid-19 e il passaggio dal meccanismo agli ecosistemi – 9. Conclusioni.

## 1. Introduzione

La scienza svolge un ruolo importante nell'informare una vasta gamma di decisioni politiche e questioni, spaziando dalla sanità pubblica al cambiamento climatico fino alla regolamentazione delle nuove tecnologie. Negli ultimi anni vi è stato un crescente riconoscimento dell'importanza della consulenza scientifica (scientific advice) nella formulazione delle politiche pubbliche, sia da parte dei decisori politici che degli studiosi del settore. Tuttavia, sebbene la scienza ricopra un ruolo sempre più rilevante in tutti i settori decisionali<sup>1</sup>, l'organizzazione delle attività di consulenza scientifica efficace resta una sfida<sup>2</sup>. Gli scienziati possono assumere ruoli molteplici e talvolta controversi nel processo decisionale, spaziando da 'onesti intermediari' (honest brokers) a difensori di parte (advocates)<sup>3</sup>, e le questioni che sono chiamati ad affrontare riguardano spesso ciò che è stato definito come 'scienza post-normale' (*post-normal science*): un contesto in cui, citando Funtowicz e Ravetz, i fatti sono incerti, i valori in discussione, la posta in gioco alta e le decisioni urgenti<sup>4</sup>.

Il ruolo appropriato della consulenza scientifica nelle società democratiche, e il modo migliore per istituzionalizzarla, rimane problematico, con una tensione fondamentale esistente tra il richiamo all'autorità scientifica e alla neutralità della scienza, e la necessità di assicurare rilevanza politica e *accountability* democratica<sup>5</sup>. Queste preoccupazioni sono particolarmente rilevanti nei processi decisionali dell'Unione Europea (UE), nei quali gli esperti e le strutture di consulenza scientifica giocano un ruolo centrale. L'UE rappresenta un luogo particolarmente interessante per lo studio della consulenza scientifica, in quanto comprende un sistema politico diversificato che tuttavia si sforza di riconciliare valori plurali in decisioni comuni su questioni tecno-scientifiche, per raggiungere un consenso epistemico e normativo nonostante le differenze sottostanti sia di valori che di epistemologia. Questo articolo traccia lo sviluppo storico e l'evoluzione della consulenza scientifica nelle istituzioni dell'UE dalla fine degli anni '90 agli sviluppi più recenti, focalizzandosi sul funzionamento del recente Scientific Advice Mechanism (SAM) della Commissione Europea.

## 2. La consulenza scientifica nelle società tecnoscientifiche

In senso lato, la consulenza scientifica può essere intesa come l'insieme delle pratiche che coinvolgono individui, organizzazioni e strutture che mobilitano le conoscenze delle scienze naturali, sociali e ingegneristiche nel processo decisionale pubblico<sup>6</sup>. Più specificamente, la consulenza scientifica si riferisce

---

\*Honorary Lecturer, Department of Science, Technology, Engineering and Public Policy (STePP) University College London (UCL) (<http://orcid.org/0000-0001-5201-5122>). Mail: [a.allegra@ucl.ac.uk](mailto:a.allegra@ucl.ac.uk). 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.

<sup>1</sup> OECD, *Scientific Advice for Policy Making: The Role and Responsibility of Expert Bodies and Individual Scientists*, in OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, Paris, 2015.

<sup>2</sup> P. GLUCKMAN, *Policy: The Art of Science Advice to Government*, in *Nature News*, 507 (7491), 2014, 163.

<sup>3</sup> R.A. PIELKE, *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*, Cambridge, 2007.

<sup>4</sup> S.O. FUNTOWICZ, J.R. RAVETZ, *Science for the Post-Normal Age*, in *Futures*, 25(7), 1993, 744.

<sup>5</sup> Z. PAMUK, *COVID-19 and the Paradox of Scientific Advice*, in *Perspectives on Politics*, 2021, 1-15.

<sup>6</sup> A. PEDERSEN, *Capacities for dealing with complex and uncertain evidence*, 2017.



normalmente ai processi istituzionalizzati attraverso i quali la conoscenza scientifica viene sintetizzata e presentata per supportare i processi decisionali governativi o intergovernativi, operando attraverso canali istituzionali di mobilitazione e nomina degli esperti<sup>7</sup>. Le organizzazioni di consulenza scientifica assumono molteplici forme istituzionali; le più comuni sono singoli scienziati che consigliano personalmente politici e alti funzionari, sia informalmente su richiesta che in ruoli formali come quello di Chief Scientific Adviser<sup>8</sup>; consigli o comitati consultivi; agenzie, centri ed uffici di ricerca interni; e accademie scientifiche<sup>9</sup>.

Una caratteristica chiave della consulenza scientifica è il ricorso a competenze esterne al processo decisionale, implicando quindi una distinzione tra il consigliere esperto e il decisore. Sebbene l'apporto scientifico sia necessario per informare le decisioni politiche nella maggior parte delle aree, alcune questioni, per la loro natura, non si prestano a soluzioni semplici e richiedono competenze specifiche per essere affrontate. Poiché tale competenza si trova raramente all'interno di una singola organizzazione, è necessario coinvolgere consulenti esterni, spesso (ma non esclusivamente) provenienti dalla comunità scientifica. Caratteristiche comuni di tali questioni sono che esse sono mal strutturate, la conoscenza è incerta, i rischi sono alti e attraversano i confini tra domini ambientali, sociali, economici e politici<sup>10</sup>. Le questioni su cui i decisori politici richiedono consulenza scientifica variano ampiamente, da questioni tecniche come la sicurezza alimentare e gli standard ambientali, a questioni strategiche a lungo termine come le transizioni energetiche e il cambiamento climatico, fino alla risposta alle emergenze in situazioni come pandemie o disastri idrogeologici<sup>11</sup>.

Una caratteristica distintiva fondamentale delle organizzazioni di consulenza scientifica è che si trovano a cavallo del confine tra scienza e politica, fornendo uno spazio in cui sia le considerazioni scientifiche sia quelle politiche possono essere prese in considerazione. Indipendentemente dal loro specifico assetto istituzionale, le organizzazioni di consulenza scientifica sono dunque spesso descritte e concettualizzate come "organizzazioni di confine" (*boundary organizations*)<sup>12</sup>, ovvero organizzazioni che forniscono un luogo, e talvolta gli incentivi, affinché attori scientifici e politici lavorino insieme e collaborino (doppia partecipazione) per co-produrre ordine scientifico e sociale<sup>13</sup>, e creare e utilizzare "oggetti di confine" (*boundary objects*)<sup>14</sup>.

Le organizzazioni di confine stabilizzano il confine internalizzandone la negoziazione al livello più basso e con la massima sfumatura all'interno dei confini dell'organizzazione<sup>15</sup>. Sebbene la demarcazione tra i

<sup>7</sup> S. JASANOFF, *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*, Cambridge, 1990; R.A. PIELKE, *op. cit.*; P. GLUCKMAN, *op. cit.*

<sup>8</sup> P. GLUCKMAN, *op. cit.*; R. DOUBLEDAY, J. WILSDON, *Science policy: Beyond the great and good*, in *Nature*, 485, 2012, 301-302.

<sup>9</sup> J. LENTSCH, P. WEINGART, *The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance*, Cambridge, 2011.

<sup>10</sup> P. SPRUIJT, A.B. KNOL, E. VASILEIADOU, J. DEVILEE, E. LEBRET, A.C. PETERSEN, *Roles of scientists as policy advisers on complex issues: A literature review*, in *Environmental Science & Policy*, 40, 2014, 16-25.

<sup>11</sup> OECD, *op. cit.*

<sup>12</sup> K.M. GUSTAFSSON, R. LIDSKOG, *Boundary organizations and environmental governance: Performance, institutional design, and conceptual development*, in *Climate Risk Management*, 19, 2018, 1-11.

<sup>13</sup> S. JASANOFF, *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*, Princeton, 2004.

<sup>14</sup> S.L. STAR, J.R. GRIESEMER, *Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39*, in *Social Studies of Science*, 19( 3), 1989, 387-420.

<sup>15</sup> D.H. GUSTON, *Boundary Organizations in Environmental Policy and Science: An Introduction*, in *Science, Technology, & Human Values*, 26 (4) 2001, 399-408.

domini scientifico e politico sia una parte importante del lavoro di confine (*boundary work*) dell'organizzazione, la sua stabilità ed efficacia non derivano dall'isolarsi dall'autorità politica esterna, ma piuttosto dal suo coordinamento tra entrambi i domini. La consulenza scientifica va quindi considerata un'attività sia epistemica che politica<sup>16</sup>, e la sua efficacia si basa sul coniugare credibilità scientifica, rilevanza politica e legittimità politica (criteri CRELE)<sup>17</sup>.

### 3. Il ruolo centrale della consulenza scientifica nel processo decisionale dell'UE

La consulenza scientifica gioca un ruolo particolarmente centrale nei processi decisionali dell'UE. A causa della natura sovranazionale dell'UE e della sua storia di integrazione, i processi decisionali europei tendono a coprire un gran numero di aree tecniche che si basano fortemente sulla consulenza di esperti, come la definizione di standard comuni<sup>18</sup> e regolamenti per l'integrazione del mercato comune<sup>19</sup>. Alcuni studiosi descrivono persino l'UE come uno "stato regolatore"<sup>20</sup> che esercita il suo potere principalmente attraverso regolamenti, piuttosto che fornendo servizi ai suoi cittadini come nel modello contemporaneo tradizionale di stato sociale.

La consulenza di esperti scientifici e tecnici gioca quindi un ruolo centrale nel processo decisionale dell'UE,<sup>21</sup> rendendolo un sito particolarmente interessante per la ricerca sulla consulenza scientifica. Come riconosciuto dall'ex Chief Scientific Adviser del Presidente dell'UE, Anne Glover: «*EU policies are much more technical than national policies; this is because the bulk of them are about standardisation and harmonisation, which at the end of the day boils down to scientific-technical matters. Science is therefore crucial at the EU level*» («Le politiche dell'UE sono molto più tecniche di quelle nazionali; questo perché la maggior parte di esse riguarda la standardizzazione e l'armonizzazione, che alla fine si riducono a questioni scientifico-tecniche. La scienza è quindi cruciale a livello UE»)<sup>22</sup>.

Le stesse istituzioni dell'UE riconoscono la centralità delle prove scientifiche e delle competenze degli esperti nel processo decisionale e politico dell'UE. Ad esempio, la Comunicazione del 2002 sulla raccolta e l'uso di competenze degli esperti stabilisce le linee guida e i principi della Commissione per migliorare la base di conoscenze per politiche migliori, mirando a «*encapsulate and promote good practices related to the collection and use of expertise at all stages of Commission policy-making*» («racchiudere e promuovere buone pratiche relative alla raccolta e all'uso di competenze degli esperti in tutte le fasi del processo decisionale della Commissione»)<sup>23</sup>. Più recentemente, nella Comunicazione del 2021 sulla

<sup>16</sup> S. JASANOFF, *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*, cit.

<sup>17</sup> D.W. CASH, W.C. CLARK, F. ALCOCK, N.M. DICKSON, N. ECKLEY, J. JÄGER, *op. cit.*

<sup>18</sup> W. KAISER, J.W. SCHOT, *Writing the Rules for Europe: Experts, Cartels, and International Organizations*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, 2014.

<sup>19</sup> A. ALEMANNI, *The European Food Safety Authority at Five*, in *European Food and Feed Law Review*, 1, 2008, 24.

<sup>20</sup> G. MAJONE, *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, in *Journal of Public Policy*, 17 (2), 1997, 139-167.

<sup>21</sup> A. ALEMANNI, *What Role for a Chief Scientist in the European Union System of Scientific Advice?*, in *European Journal of Risk Regulation*, 3, 2014.

<sup>22</sup> A. GLOVER, *A moment of magic realism in the European Commission*, in J. WILSDON, R. DOUBLEDAY (ed.), *Future Directions for Scientific Advice in Europe*, 2015.

<sup>23</sup> *European Commission, Communication on the collection and use of expertise by the Commission: principles and guidelines - Improving the knowledge base for better policies*, 2002, online: <https://op.europa.eu/en/publication->



“better regulation agenda”, il quadro generale per una buona formulazione delle politiche a livello UE, le prove scientifiche sono esplicitamente riconosciute come una “pietra miliare” di una buona politica, “vitali” per stabilire una descrizione accurata del problema, una reale comprensione della causalità e quindi della logica di intervento; e per valutare l'impatto<sup>24</sup>.

Nonostante il suo richiamo a nozioni universali di scienza, la consulenza scientifica è profondamente culturale, e le strutture e le pratiche attraverso le quali la conoscenza viene prodotta e convalidata tendono a essere modellate dalle culture politiche e istituzionali da cui emerge il sistema di consulenza scientifica. Questi stili di ragionamento pubblico sono indicati come epistemologie civiche (*civic epistemologies*), le pratiche istituzionalizzate attraverso le quali i membri di una data società testano e impiegano le affermazioni di conoscenza usate come base per compiere scelte collettive<sup>25</sup>. Tali pratiche includono i modi per produrre, esprimere, convalidare e contestare le affermazioni di conoscenza pubblica; la disponibilità e il funzionamento dei meccanismi di accountability; gli standard accettati di oggettività; e i criteri riguardanti ciò che conta come competenza e come viene pubblicamente esercitata. In quanto struttura di governance multilivello l'UE non ha necessariamente una propria cultura coesa su come la conoscenza e le prove scientifiche siano utilizzate nel processo decisionale, e le sue molte diverse epistemologie civiche nazionali giocano ancora un ruolo preminente. L'UE è caratterizzata sia da un'ampia diversità politica e culturale tra le sue parti costitutive, sia dalla necessità di prendere decisioni politiche comuni. Questa tensione è ben catturata nel suo motto “Unità nella diversità”<sup>26</sup>.

Sebbene si faccia spesso appello a una conoscenza fattuale oggettiva (e quindi condivisa) nel tentativo di riconciliare questi valori divergenti e talvolta conflittuali e raggiungere decisioni comuni, le sfide che emergono da questa diversità sono ben riconosciute. Il Libro Bianco sulla governance europea del 2001<sup>27</sup> riconosce il principio di pluralità come uno dei cardini della consulenza esperta nel processo decisionale dell'UE, mentre la Comunicazione del 2002 sulla raccolta e l'uso di competenze degli esperti riconosce che «agire a livello europeo introduce ulteriori sfide. Gli approcci europei devono accogliere la diversità delle situazioni nazionali. Questioni di confronto, armonizzazione, convalida e interoperabilità sono spesso elementi chiave nel processo politico»<sup>28</sup>.

Nonostante queste sfide e complessità, tuttavia, come riconosciuto da Joly<sup>29</sup>, è possibile identificare alcune caratteristiche uniche di una distinta epistemologia civica che emerge nel contesto del processo decisionale a livello UE, vale a dire un primato della “scienza da laboratorio” sulla “scienza regolatoria”

---

[detail/-/publication/969f5240-ec81-4998-911e-6831d9318919/language-en/format-PDF/source-search](https://commission.europa.eu/system/files/2021-04/better_regulation_joining_forces_to_make_better_laws_en_0.pdf) (ultima consultazione 12/11/2023).

<sup>24</sup> European Commission, *Communication on Better Regulation: Joining forces to make better laws*, 2021, online: [https://commission.europa.eu/system/files/2021-04/better\\_regulation\\_joining\\_forces\\_to\\_make\\_better\\_laws\\_en\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-04/better_regulation_joining_forces_to_make_better_laws_en_0.pdf) (ultima consultazione 12/11/2023).

<sup>25</sup> S. JASANOFF, *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*, cit., 255.

<sup>26</sup> Online: [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/motto\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/motto_en) (ultima consultazione 12/11/2023).

<sup>27</sup> *European governance - A white paper*, 2001, online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52001DC0428> (ultima consultazione 12/11/2023).

<sup>28</sup> *European Commission, Communication on the collection and use of expertise by the Commission: principles and guidelines - Improving the knowledge base for better policies*, cit.

<sup>29</sup> P.B. JOLY, *Regulatory science: A divergent form of internationalization? The evaluation of biotechnology in the United States and Europe*, in *Revue française de sociologie*, 57 (3), 2016, 443-472.

(*regulatory science*)<sup>30</sup> nella valutazione del rischio, e un approccio inclusivo e pluralistico alla valutazione degli esperti. Questa epistemologia civica pone una forte enfasi sull'indipendenza dei consulenti scientifici dal processo decisionale, ed è il prodotto di un'evoluzione storica delineata di seguito.

#### 4. La co-evoluzione della sicurezza alimentare e della consulenza scientifica nell'UE

Gli accordi istituzionali che sostengono i meccanismi di consulenza scientifica sono prodotti storici, che si evolvono continuamente per adattarsi a un panorama scientifico e politico dinamico. L'ecosistema istituzionale UE di consulenza scientifica, e la concezione della relazione scienza-politica e l'epistemologia civica su cui si basa, si sono evoluti sin dalla costituzione dell'UE. In particolare, l'evoluzione della politica sulla sicurezza alimentare ha svolto un ruolo importante nel modellare il più ampio sviluppo normativo e istituzionale nell'uso della conoscenza scientifica e delle competenze nelle istituzioni dell'UE.

Storicamente, la creazione di un mercato comune per i prodotti alimentari e agricoli è stata una componente chiave del processo di integrazione dell'UE e ha richiesto, tra le altre cose, l'armonizzazione degli standard di sicurezza alimentare per consentire il libero flusso dei prodotti all'interno dell'Unione. Per questo motivo, la politica alimentare dell'UE è considerata un'area costitutiva chiave della politica dell'UE, e il suo sviluppo e la sua evoluzione sono considerati offrire una finestra interessante sulla regolamentazione dell'UE e sul processo decisionale dell'UE più in generale<sup>31</sup>. Le crisi della sicurezza alimentare e chimica tra la fine degli anni '80 e gli anni '90 sono comunemente riconosciute come uno spartiacque che separa due periodi distinti nell'evoluzione della gestione del rischio nell'UE, e hanno infine portato a un più ampio cambiamento nell'istituzionalizzazione della consulenza di esperti e nella sua relazione con il pubblico nell'UE<sup>32</sup>. In particolare, alla fine degli anni '90 e all'inizio degli anni 2000, in Europa ha avuto luogo un allontanamento dal modello tecnocratico della relazione scienza-politica, in gran parte in risposta a queste crisi<sup>33</sup>.

Nel vecchio assetto consultivo istituzionale, le funzioni di valutazione del rischio e gestione del rischio erano normalmente nelle mani delle stesse istituzioni, e le incertezze scientifiche venivano minimizzate e spesso nascoste al pubblico. Millstone e Van Zwanenberg<sup>34</sup> identificano diverse caratteristiche strutturali e procedurali che caratterizzavano il processo decisionale sulla sicurezza alimentare e i sistemi consultivi fino agli anni '90. Queste includevano la commistione tra protezione dei consumatori e promozione industriale e commerciale; una mancanza di apertura e responsabilità; consulenza fornita da un piccolo gruppo di scienziati con legami industriali; decisioni politiche presentate come basate sulla sola "solida scienza" (*sound science*)<sup>35</sup>, nascondendo quasi tutti gli obiettivi politici contrastanti, i frame impliciti, le

<sup>30</sup> S. JASANOFF, *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*, cit.

<sup>31</sup> A. ALEMANN, *The European Food Safety Authority at Five*, cit., 24.

<sup>32</sup> E. MILLSTONE, P. VAN ZWANENBERG, *The Evolution of Food Safety Policy-Making Institutions in the UK, EU and Codex Alimentarius*, in *Social Policy & Administration*, 36 (6) 2002, 593-609; J. STILGOE, A. IRWIN, K. JONES, *The Received Wisdom: Opening up Expert Advice*, London, 2006.

<sup>33</sup> E. MILLSTONE, *Can food safety policy-making be both scientifically and democratically legitimated? If so, how?*, in *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 20, 2007, 483-508.

<sup>34</sup> E. MILLSTONE, P. VAN ZWANENBERG, *op. cit.*

<sup>35</sup> S. JASANOFF, *The Practices of Objectivity in Regulatory Science*, 2011.

incertezze e i rischi residui; decisori politici che si nascondevano dietro agli esperti scientifici; e più in generale una conflazione tra valutazione del rischio e gestione del rischio.

Questi accordi significavano che le decisioni sulla politica alimentare potevano essere, ed erano, prese per promuovere fini commerciali e politici distinti dall'obiettivo politico apparente della sicurezza alimentare<sup>36</sup>. Questi fattori hanno minato gravemente la legittimità democratica di tali sistemi. Una serie di crisi della sicurezza alimentare alla fine degli anni '80 e negli anni '90, in particolare l'epidemia di Encefalopatia Spongiforme Bovina (BSE, nota anche come morbo della mucca pazza) del 1996 nel Regno Unito, provocò una grave perdita di fiducia pubblica nella sicurezza alimentare e nelle istituzioni politiche che la governavano, minando la legittimità e l'affidabilità del vecchio sistema e portando all'istituzione dell'attuale regime di politica di sicurezza alimentare<sup>37</sup>.

Ciò ha portato a una serie di riforme strutturali e procedurali ai modi in cui le politiche pubbliche vengono decise, legittimate e comunicate<sup>38</sup>. Come elemento chiave di queste riforme, la fornitura di consulenza scientifica sulla sicurezza alimentare (valutazione del rischio) è stata separata dal processo decisionale politico al riguardo (gestione del rischio).

## 5. L'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA) e il paradigma dell'indipendenza

Il Libro Bianco del 2000 pubblicato dalla Commissione Europea<sup>39</sup> a seguito di un'ulteriore crisi sulla diossina nei mangimi per animali<sup>40</sup> ha proposto l'istituzione di un'entità separata per fornire consulenza scientifica indipendente, un'Autorità Alimentare Europea, per agire come organismo di valutazione del rischio separato per consigliare la Commissione Europea, con quest'ultima che mantiene la funzione di gestore del rischio. Dopo lunghe negoziazioni politiche, ciò ha portato all'adozione del Regolamento generale sulla legislazione alimentare del 2002 e all'istituzione nel 2004 dell'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA), sancendo così una separazione tra la funzione consultiva di valutazione del rischio e la funzione politica di gestione del rischio nell'architettura istituzionale dell'UE<sup>41</sup>.

Questo cambiamento istituzionale è stato seguito anche da un cambiamento nella retorica usata per legittimare la politica di sicurezza alimentare:<sup>42</sup> l'enfasi è stata posta sulla "indipendenza" delle agenzie e degli esperti coinvolti nel processo, senza tuttavia chiarire da quali dipendenze precedenti fossero ora liberi. Ciò poteva essere interpretato come indipendenza dagli interessi commerciali e industriali, ma anche come indipendenza dalle pressioni politiche di politici e funzionari governativi.

Questo modello post-2000 di consulenza scientifica nel processo decisionale dell'UE è esemplificato dall'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA). Come sostenuto da Joly<sup>43</sup>, nel contesto della

<sup>36</sup> E. MILLSTONE, P. VAN ZWANENBERG, *op. cit.*, 594.

<sup>37</sup> E. MILLSTONE, P. VAN ZWANENBERG, *op. cit.*

<sup>38</sup> E. MILLSTONE, P. VAN ZWANENBERG, *op. cit.*

<sup>39</sup> *Commission of the European Communities, White Paper on Food Safety*, 2000, online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6d4b523b-dad8-4449-b2b4-9fa9b0d6e2be> (ultima consultazione 12/11/2023).

<sup>40</sup> E. MILLSTONE, P. VAN ZWANENBERG, *op. cit.*

<sup>41</sup> A. ALEMANNI, *The European Food Safety Authority at Five*, cit., 73.

<sup>42</sup> E. MILLSTONE, P. VAN ZWANENBERG, *op. cit.*

<sup>43</sup> P.B. JOLY, *op. cit.*

politica di sicurezza alimentare, l'autorità della consulenza scientifica prodotta dall'EFSA si basa sulla centralità data nel processo di valutazione del rischio a un comitato di "scienziati da laboratorio" tratti principalmente dal settore accademico, che sono assistiti dal personale dell'EFSA nella raccolta e nell'analisi delle prove. Questo è nettamente diverso da altri contesti come ad esempio la FDA statunitense, dove la maggior parte del lavoro consultivo è svolto da personale interno, con revisione paritaria esterna. Mentre i membri del comitato dell'EFSA avevano "un altro lavoro quotidiano" ed erano assistiti nella raccolta e analisi delle prove dal personale dell'EFSA, il lavoro della FDA era svolto internamente da esperti di scienza regolatoria interamente dedicati, con revisione paritaria esterna dei risultati.

L'autorità degli esperti dell'EFSA, e quindi della consulenza prodotta dall'agenzia, si basa pertanto sul tracciare un confine rigido tra i domini scientifico e regolatorio/politico, affidandosi alle credenziali scientifiche degli esperti e alla loro esperienza di ricerca in un contesto di laboratorio, che viene poi resa rilevante nel dominio regolatorio, piuttosto che sulla competenza approfondita sull'argomento in questione o sulla scienza regolatoria più in generale. Questa scelta è stata fatta quando l'EFSA veniva progettata perché si pensava che coinvolgendo i "migliori scienziati" (piuttosto che esperti in scienza regolatoria), la fiducia del pubblico europeo sarebbe stata riconquistata<sup>44</sup>.

Questi cambiamenti nell'istituzionalizzazione della consulenza scientifica nel contesto della politica di sicurezza alimentare hanno influenzato la più ampia concezione della relazione tra scienza e politica nell'UE, e hanno motivato lo sviluppo del Libro Bianco sulla governance europea del 2001 e delle linee guida del 2002 sulla raccolta e l'uso delle competenze degli esperti, indicate come il "manifesto" dell'epistemologia regolatoria dell'UE<sup>45</sup>. Questi documenti sanciscono ulteriormente il paradigma dell'indipendenza e rafforzano una narrazione di separazione tra scienza e politica, notando ad esempio che: «It is often unclear who is actually deciding - experts or those with political authority. At the same time, a better informed public increasingly questions the content and independence of the expert advice that is given» («Spesso non è chiaro chi stia effettivamente decidendo - gli esperti o coloro che hanno autorità politica. Allo stesso tempo, un pubblico meglio informato mette sempre più in discussione il contenuto e l'indipendenza della consulenza esperta che viene fornita») <sup>46</sup>.

Oltre all'EFSA, l'UE ha istituito diverse altre agenzie specializzate che forniscono consulenza scientifica nei rispettivi domini, formando una rete decentralizzata di competenze. L'Agenzia Europea dell'Ambiente (EEA), istituita nel 1990 e operativa dal 1994, rappresenta un modello precedente di capacità consultiva scientifica dell'UE, fornendo informazioni indipendenti sull'ambiente per supportare lo sviluppo e l'attuazione delle politiche in tutti gli Stati Membri<sup>47</sup>. A differenza delle agenzie regolatorie come l'EFSA, il mandato dell'EEA esclude esplicitamente funzioni regolatorie, posizionandola principalmente come un organismo di informazione e valutazione che sintetizza i dati ambientali e produce rapporti regolari sullo

<sup>44</sup> P.B. JOLY, *op. cit.*

<sup>45</sup> M. MORVILLO, *Glyphosate Effect: Has the Glyphosate Controversy Affected the EU's Regulatory Epistemology?*, in *European Journal of Risk Regulation*, 11 (3), 2020, 422-435.

<sup>46</sup> *White Paper on governance*, EUR-Lex, online: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/white-paper-on-governance.html> (ultima consultazione 12/11/2023).

<sup>47</sup> *European Environment Agency, The European Environment Agency: An Overview*, EEA Corporate Document, 2020; C. WATERTON, B. WYNNE, *Knowledge and Political Order in the European Environment Agency*.

stato dell'ambiente in Europa<sup>48</sup>. L'Agenzia Europea per i Medicinali (EMA), istituita nel 1995, fornisce consulenza scientifica sulla qualità, sicurezza ed efficacia dei medicinali, combinando il processo decisionale normativo con la valutazione scientifica in modi paralleli alla struttura dell'EFSA. L'Agenzia Europea per le Sostanze Chimiche (ECHA), creata nel 2007 per attuare il regolamento REACH, fonde analogamente la valutazione scientifica con la supervisione normativa delle sostanze chimiche<sup>49</sup>. Più recentemente, il Centro Europeo per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie (ECDC), istituito nel 2005, è emerso come una fonte cruciale di consulenza scientifica durante la pandemia di COVID-19, sebbene il suo ruolo di coordinamento abbia rivelato lacune nella capacità dell'UE di una consulenza scientifica intersettoriale rapida durante le emergenze<sup>50</sup>. Queste agenzie condividono l'enfasi dell'EFSA sull'indipendenza dagli interessi politici ed economici, ma i loro mandati settoriali ristretti significano che non possono affrontare questioni scientifiche strategiche e trasversali, evidenziando la natura frammentata del panorama della consulenza scientifica dell'UE.

## 6. Il primo Chief Scientific Advisor dell'UE e l'emergere della consulenza scientifica strategica

Parallelamente alla consulenza scientifica regolatoria fornita dall'EFSA e da altre agenzie dell'UE, una funzione di consulenza scientifica più strategica si è sviluppata nel contesto del processo decisionale dell'UE negli ultimi anni. Nel 2009 l'allora Presidente della Commissione Europea, José Manuel Barroso, annunciò la sua intenzione, durante il suo secondo mandato, di rivedere il modo in cui le istituzioni europee accedono e utilizzano la consulenza scientifica e di istituire un Chief Scientific Adviser che abbia il potere di fornire una consulenza scientifica proattiva in tutte le fasi dello sviluppo e dell'attuazione delle politiche<sup>51</sup>.

Nel 2010, istituì la carica di Chief Scientific Advisor (CSA) del Presidente della Commissione, nominando per il ruolo la microbiologa scozzese Professoressa Anne Glover. La carica era direttamente collegata all'ufficio del Presidente, con un ampio mandato che includeva la fornitura di consulenza diretta al Presidente; la fornitura di analisi e pareri scientifici sullo sviluppo delle politiche e orientamenti sull'interpretazione delle incertezze scientifiche; il coinvolgimento nella pianificazione strategica delle emergenze; la costruzione di relazioni con gli organismi consultivi a livello UE e degli Stati Membri; la previsione scientifica (foresight); e l'agire come paladina pubblica e ambasciatrice del valore della scienza<sup>52</sup>.

Tuttavia, la posizione non era adeguatamente dotata di risorse e istituzionalizzata all'interno della macchina governativa della Commissione, lasciando la titolare con mezzi limitati per adempiere al

<sup>48</sup> Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network, 2009.

<sup>49</sup> Regulation (EC) No 1907/2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), 2006.

<sup>50</sup> J. JORDANA, J. C. TRIVIÑO-SALAZAR, *Where are the ECDC and the EU-wide responses in the COVID-19 pandemic?*, in *The Lancet*, 2020.

<sup>51</sup> Speech by José Manuel Durão Barroso, President of the European Commission, *Passion and responsibility: Strengthening Europe in a Time of Change*, European Parliament Plenary, Strasbourg, 15 September 2009, online: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_09\\_391](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_09_391) (ultima consultazione 13/11/2023).

<sup>52</sup> Press release, 5 December 2011, *Appointment of Chief Scientific Advisor*, online: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_11\\_1497](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_11_1497) (ultima consultazione 13/11/2023).

mandato e portando ad attriti con dipartimenti come il Centro Comune di Ricerca (JRC) e la Direzione Generale per la Ricerca e l'Innovazione, con i cui mandati si sovrapponeva<sup>53</sup>. Mentre le agenzie specializzate come l'EFSA forniscono consulenza scientifica regolatoria in domini specifici, la Commissione Europea si è a lungo affidata al suo servizio scientifico interno, il Centro Comune di Ricerca (JRC), come fonte chiave di competenze scientifiche e tecniche. Istituito nel 1957 come parte della Comunità Europea dell'Energia Atomica (Euratom) per condurre ricerche nucleari, il JRC si è evoluto in un'organizzazione di ricerca multi-sito che impiega migliaia di scienziati in sette istituti che coprono diversi campi, dall'energia e i trasporti alla salute e alla protezione dei consumatori<sup>54</sup>. A differenza degli organismi consultivi esterni, il JRC opera come una Direzione Generale all'interno della struttura della Commissione, fornendo supporto scientifico e tecnico diretto al processo decisionale dell'UE attraverso la ricerca, il monitoraggio e la sintesi delle prove. La sua posizione istituzionale come servizio interno gli conferisce un accesso privilegiato ai decisori politici, ma ha anche sollevato questioni sulla sua indipendenza e sulla misura in cui può fornire consulenza che metta in discussione le posizioni della Commissione<sup>55</sup>. L'istituzione di ulteriori meccanismi consultivi strategici come il Chief Scientific Advisor e successivamente il SAM ha quindi creato potenziali sovrapposizioni e tensioni con il mandato esistente del JRC, richiedendo un'attenta delimitazione dei ruoli tra la capacità scientifica interna e la consulenza indipendente esterna<sup>56</sup>. Questa tensione riflette questioni più ampie sul fatto se la consulenza scientifica sia più credibile quando fornita da esperti indipendenti esterni o da competenze istituzionali integrate con una conoscenza più profonda dei processi e dei vincoli politici.

Inoltre, la titolare rimase coinvolta in una serie di controversie pubbliche con membri del Parlamento Europeo e ONG riguardo a pesticidi, interferenti endocrini e Organismi Geneticamente Modificati (OGM), portando la Commissione a prendere pubblicamente le distanze dalle sue opinioni e testando i limiti dell'indipendenza del ruolo dalla Commissione stessa<sup>57</sup>. Il modello consultivo incentrato su un singolo CSA, ispirato a Regno Unito e Stati Uniti, ha portato anche a controversie riguardo all'appropriatezza per l'UE di quello che era percepito come un modello tipicamente anglosassone di consulenza scientifica. In particolare, diverse ONG hanno criticato pubblicamente il modello e ne hanno chiesto l'abolizione con la motivazione che fosse poco trasparente e concentrasse troppo potere in un singolo individuo non responsabile<sup>58</sup>.

Alla fine della presidenza Barroso nel 2014, la Commissione Juncker entrante decise di non rinnovare la carica di CSA. Tuttavia, sotto la pressione della comunità scientifica, creò invece un nuovo Scientific Advice Mechanism (SAM). In questo processo, la Commissione Europea ha cercato di esplorare come istituzionalizzare meglio la futura consulenza scientifica indipendente alla Commissione, basandosi

<sup>53</sup> A. GLOVER, *A moment of magic realism in the European Commission*, in J. WILSDON, R. DOUBLEDAY (ed.), *op. cit.*

<sup>54</sup> *European Commission, The Joint Research Centre: 60 Years of Science for Policy*, Luxembourg, 2017.

<sup>55</sup> J. WILSDON, R. DOUBLEDAY *op. cit.*, 30-32.

<sup>56</sup> Interview with A. GLOVER, in J. WILSDON, R. DOUBLEDAY (ed.), *op. cit.*; A. ALEMANNI, *What Role for a Chief Scientist in the European Union System of Scientific Advice?*, cit.

<sup>57</sup> J. WILSDON, R. DOUBLEDAY (ed.), *op. cit.*

<sup>58</sup> *Letter from European NGOs to the President on the European Commission on The position of Chief Scientific Advisor to the President of the European Commission*, 22 July 2014, [https://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/ngo\\_letter\\_on\\_chief\\_scientific\\_adviser\\_-\\_final.pdf](https://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/ngo_letter_on_chief_scientific_adviser_-_final.pdf) (ultima consultazione 13/11/2023).



sull'esperienza maturata in tutti gli Stati Membri<sup>59</sup>. Istituito nel 2015, la funzione del SAM di fornire consulenza scientifica strategica e trasversale alla leadership politica della Commissione Europea lo distingue dagli altri organismi consultivi che operano a livello UE. Mentre la consulenza fornita da organismi specializzati come l'EFSA è chiaramente mirata a informare uno specifico atto normativo o politico, la consulenza del SAM è spesso più aperta e sistemica, attraversando diverse aree politiche.

## 7. La struttura e il funzionamento dello Scientific Advice Mechanism (SAM)

Il SAM ha presentato un'architettura istituzionale nuova e peculiare con una struttura tripartita: un Gruppo di sette Chief Scientific Advisors (GCSA), un consorzio che riunisce accademie delle scienze di tutta Europa (SAPEA), e un segretariato professionale ospitato dalla Commissione.

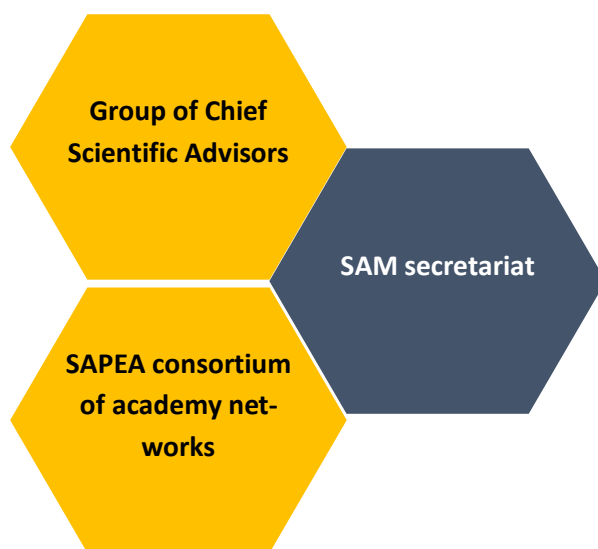


Fig. 1. La struttura dello Scientific Advice Mechanism (SAM) della Commissione Europea

L'elemento centrale del SAM, e il principale elemento di continuità con altri organismi di consulenza scientifica dell'UE, è il Group of Chief Scientific Advisors (GCSA). Il suo compito principale è di fornire alla Commissione consulenza scientifica indipendente su specifiche questioni politiche in cui tale consulenza è critica per lo sviluppo delle politiche o della legislazione dell'UE e non duplica la consulenza fornita dagli organismi esistenti.<sup>60</sup> Il Gruppo è composto da fino a sette, ma non meno di cinque membri, con un livello eccezionale di competenza e che collettivamente coprono una vasta gamma di campi scientifici e competenze. I membri sono esperti indipendenti, nominati a titolo personale e che agiscono in modo

<sup>59</sup> J.C. JUNCKER, *Reply from the President of the European Commission to the Earl of Selborne, Chairman of the Science and Technology Committee and Lord Boswell, Chairman of the European Union Select Committee*, January 16, 2015.

<sup>60</sup> *Commission decision on the setting up of the High Level Group of Scientific Advisors, 2015*, amended in 2023, online: [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/knowledge-publications-tools-and-data/publications/all-publications/commission-decision-setting-high-level-group-scientific-advisors\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/knowledge-publications-tools-and-data/publications/all-publications/commission-decision-setting-high-level-group-scientific-advisors_en) (ultima consultazione 13/11/2023).

Special issue

indipendente e nell'interesse pubblico per un periodo da 3 a 5 anni,<sup>61</sup> e il loro mandato non è legato al lavoro su un argomento specifico. Data l'ampiezza dei domini politici su cui il SAM potrebbe essere chiamato a fornire consulenza, la competenza in materia in un dominio specifico è meno importante della reputazione scientifica generale, come riflesso nei loro criteri di selezione. Il GCSA e il SAM nel suo complesso sono supportati da un segretariato professionale composto da un piccolo numero (5-8) di funzionari della Commissione Europea, spesso indicato come 'l'unità SAM' o semplicemente 'l'Unità'.

La seconda gamba del SAM è composta dal consorzio delle Accademie Europee delle Scienze, SAPEA (Science Advice for Policy by European Academies). Il consorzio riunisce un'accademia paneuropea (Academia Europaea) e quattro reti di accademie scientifiche europee, che rappresentano rispettivamente le scienze naturali, mediche, ingegneristiche e sociali e umane (in alcuni paesi un'accademia copre diverse o tutte le aree disciplinari, mentre in altri c'è un'accademia per ogni area). La funzione principale di SAPEA è fornire, su richiesta della Commissione Europea, prove scientifiche mirate in modo tempestivo e trasparente per informare la produzione di consulenza scientifica da parte del Gruppo dei Chief Scientific Advisors garantendo al contempo la massima qualità scientifica, sviluppata attraverso un'analisi e una sintesi delle prove completa e indipendente. Per adempiere a questa funzione, SAPEA riunisce gruppi di lavoro interdisciplinari di esperti scientifici per produrre Rapporti di Revisione delle Prove (Evidence Review Reports) o altri input scientifici per i Chief Scientific Advisors<sup>62</sup>. SAPEA fornisce quindi il collegamento principale tra il SAM e la comunità scientifica e di ricerca in tutta Europa. La transizione da un singolo CSA a un modello di comitato ha rappresentato un migliore allineamento con le pratiche e le strutture esistenti della Commissione. I cosiddetti 'gruppi di esperti ad alto livello' sono una caratteristica comune dell'uso di competenze esterne da parte della Commissione<sup>63</sup>, e i quadri amministrativi e le pratiche esistenti potevano essere facilmente adattati per consentire la creazione del GCSA. La struttura di comitato del GCSA è una caratteristica importante del SAM e contribuisce alla sua legittimità agli occhi della comunità politica dell'UE. Tale caratteristica strutturale riflette meglio lo stile 'collettivo' del processo decisionale nell'UE e la sua epistemologia civica pluralistica e mitiga il rischio che singoli consulenti abbiano opinioni idiosincratice o stretti legami con interessi politici o economici, affrontando così alcune delle critiche e delle controversie della precedente carica di CSA.

Da una prospettiva legale e amministrativa, il SAM è saldamente incentrato sul GCSA, con il segretariato e il consorzio SAPEA di accademie che rappresentano una struttura di supporto ancillare. Il SAM ha la sua base giuridica nella "Decisione della Commissione relativa all'istituzione del gruppo di alto livello di consulenti scientifici"<sup>64</sup> (di seguito denominata "Decisione della Commissione"), e il processo attraverso il quale produce la sua consulenza è descritto nel 'Regolamento interno del Gruppo dei Chief Scientific Advisors' e nel suo allegato "From questions to answers - How the European Commission's Scientific

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> SAPEA grant agreement, quoted in the SAPEA Guidelines on advising policymakers and society, 2019, online: <https://www.sapea.info/wp-content/uploads/qa-guidelines-2020.pdf> (ultima consultazione 12/11/2023).

<sup>63</sup> Register of Commission Expert Groups and Other Similar Entities, online: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups-explained?lang=en> (ultima consultazione 13/11/2023).

<sup>64</sup> Commission decision on the setting up of the High Level Group of Scientific Advisors, cit.



Advice Mechanism produces scientific advice to support policy making”, collettivamente indicati come le linee guida SAM<sup>65</sup>.

Queste linee guida descrivono cinque fasi nella produzione della consulenza scientifica del SAM: 1) identificazione di un argomento per la consulenza scientifica; 2) definizione della domanda (sotto forma di uno “scoping paper” co-definito); 3) raccolta delle prove; 4) stesura della consulenza del GCSA; e 5) adozione e comunicazione della consulenza. Le linee guida SAM sono integrate dalle “Linee guida sulla consulenza ai decisori politici e alla società”<sup>66</sup> di SAPEA e dalle sue “Procedure per la garanzia della qualità della consulenza scientifica”. Il processo è anche illustrato in un diagramma infografico pubblicato sul sito web del SAM.

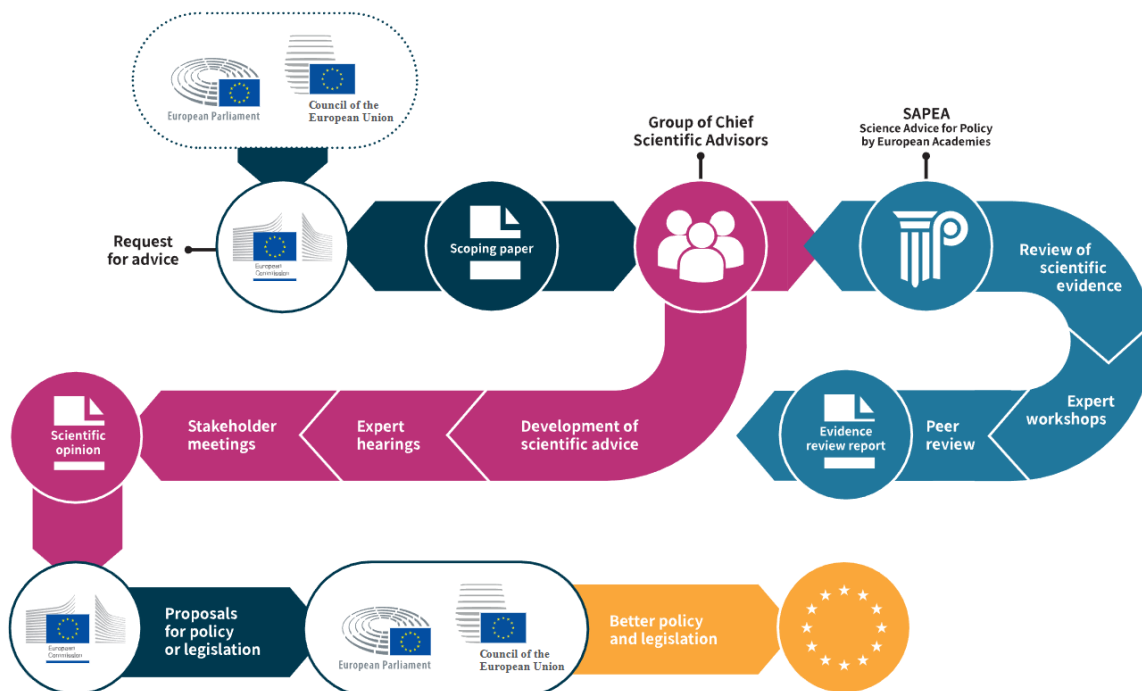


Fig. 2 Fonte: SAM website<sup>67</sup>

Nella maggior parte dei casi, la consulenza scientifica fornita alla Commissione Europea dal SAM assume la forma di due documenti complementari: un Evidence Review Report (ERR) più lungo prodotto da SAPEA, che presenta una sintesi dello stato delle conoscenze sull'argomento e fornisce il principale fondamento scientifico della consulenza, e una Scientific Opinion più breve prodotta dal GCSA, che fornisce raccomandazioni politiche. Sebbene il processo sia presentato in un ordine lineare, con la

<sup>65</sup> European Commission, *Rules of Procedure of the Group of Chief Scientific Advisors*, 2020, online: [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2020-10/rules\\_of\\_procedure\\_group\\_of\\_chief\\_scientific\\_advisors\\_sep2020.pdf](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2020-10/rules_of_procedure_group_of_chief_scientific_advisors_sep2020.pdf) (ultima consultazione 13/11/2023).

<sup>66</sup> SAPEA, *Quality assurance guidelines*, 11 September 2023, online: <https://scientificadvice.eu/reports/quality-assurance-guidelines-and-procedures-on-science-advice-for-policy-and-society/> (ultima consultazione 13/11/2023).

<sup>67</sup> Online: <https://scientificadvice.eu/> (ultima consultazione 19/11/2025).

produzione dell'ERR che precede logicamente e cronologicamente quella della Scientific Opinion, nella pratica è in gran parte iterativo con molte fasi che si svolgono in parallelo

L'indipendenza rimane una caratteristica fondamentale dell'auto-identità del SAM e della sua narrazione legittimante. Nel contesto del SAM, il concetto di indipendenza è operazionalizzato come una combinazione di autonomia delle sue varie parti l'una dall'altra, indipendenza dagli interessi privati (principalmente economici) e dalle pressioni politiche. L'indipendenza è radicata sia nella struttura del SAM che nei suoi processi. Tuttavia, l'assetto e il funzionamento del SAM riconoscono anche che un grado di coordinamento con la domanda politica gioca un ruolo importante nel garantirne la rilevanza, e che esistono compromessi tra queste due dimensioni. Ciò richiede un'attenta gestione da parte del segretariato, che deve interfacciarsi con il dominio politico per orchestrare con il lato della domanda politica proteggendo al contempo i Consulenti (Advisors) per salvaguardare la loro indipendenza.

Questo passaggio da un focus assoluto sull'indipendenza a un limitato riconoscimento dell'importanza del coordinamento attraverso il confine scienza-politica può essere spiegato da diversi fattori. In primo luogo, il meccanismo di consulenza scientifica più nuovo e strategico richiede una narrazione legittimante diversa rispetto agli organismi consultivi più ristretti e tecnici come le agenzie. In secondo luogo, l'architettura interna del SAM introduce una divisione del lavoro più strutturata all'interno del meccanismo, che consente di presentare una separazione ordinata tra la conoscenza scientifica rilevante per le politiche (incarnata da SAPEA e dai suoi Evidence Reviews Reports) e la consulenza politica informata dalla scienza (incarnata dal Gruppo dei Chief Scientific Advisors e dalle sue Scientific Opinions), consentendo al contempo il coordinamento attraverso il confine scienza-politica tramite il lavoro del segretariato.

## 8. La crisi Covid-19 e il passaggio dal meccanismo agli ecosistemi

Nonostante gli sforzi profusi, dagli anni 2000, nell'istituzionalizzazione della consulenza scientifica dell'UE (inclusa la recente istituzione del SAM), questa rimane ad oggi frammentata. L'esplosione della pandemia di COVID-19 nel 2020 e la conseguente corsa dei governi di tutto il mondo per contenerla e combatterla ha messo sotto i riflettori la consulenza scientifica, e dimostrandosi secondo molti studiosi e commentatori il più grande banco di prova in decenni per il ruolo della scienza nell'informare le decisioni politiche<sup>68</sup>.

Il rapido dispiegamento e sviluppo dei meccanismi di consulenza scientifica, e l'intenso scrutinio pubblico che hanno ricevuto in molti paesi, hanno rivelato molti dei presupposti latenti che sostengono il funzionamento dell'interfaccia scienza-politica. La legittimità delle decisioni prese sulla base della consulenza di esperti è stata contestata in molti paesi, e le dinamiche interne alla produzione della conoscenza scientifica sono stati dissezionati pubblicamente, con incertezze scientifiche dibattute nei media e accuse rivolte sia alla scienza di essere politicizzata sia alla politica di nascondersi dietro la scienza. La crisi ha messo in rilievo le molte questioni irrisolte all'interfaccia tra scienza e decisioni politiche, e l'inadeguatezza nella maggior parte dei paesi delle istituzioni di consulenza scientifica che vi operano. Paesi con meccanismi di consulenza scientifica ben sviluppati, come il Regno Unito con il suo SAGE (Scientific Advisory Group for Emergencies), li hanno visti messi sotto stress a un livello senza precedenti. Altri, come l'Italia, dove tali meccanismi non erano chiaramente istituzionalizzati in precedenza, hanno

<sup>68</sup> The Lancet, *COVID-19: A Stress Test for Trust in Science*, in *The Lancet*, 396, 10254, 2020, 799.



dovuto crearli e potenziarli rapidamente<sup>69</sup>. Esperienze aneddotiche suggeriscono persino l'ipotesi che le strutture consultive scientifiche preesistenti potrebbero aver vincolato e limitato la flessibilità necessaria per rispondere alla pandemia<sup>70</sup>.

La Comunicazione della Commissione del 2021 sul "Trarre i primi insegnamenti dalla pandemia di COVID-19"<sup>71</sup> ha riconosciuto che i primi mesi della crisi hanno esposto il livello disomogeneo di ricerca e consulenza scientifica nei diversi paesi dell'Unione, così come i diversi approcci adottati nel fornire e utilizzare tale consulenza. Questa frammentazione va oltre il contesto specifico del COVID e della risposta alla pandemia ed è una caratteristica più generale delle strutture di consulenza scientifica in Europa<sup>72</sup>. L'istituzione di un meccanismo di consulenza scientifica a livello UE quale il SAM deve dunque andare di pari passo con il rafforzamento delle più ampie capacità e competenze di scienza per le politiche (*science for policy*) a tutti i livelli di governance nell'UE.

Questo approccio più ampio è stato concettualizzato per la prima volta in un'analisi della Commissione Europea del 2022, che identifica gli "ecosistemi di scienza per le politiche" (*science for policy ecosystems*) come il complesso di strutture organizzative ed entità, processi e reti che interagiscono per supportare la mobilitazione, l'acquisizione, la sintesi, la traduzione, la presentazione per l'uso e l'applicazione della conoscenza scientifica nei processi decisionali<sup>73</sup>. Ciò è stato ulteriormente riconosciuto nelle Conclusioni del Consiglio adottate sotto la Presidenza spagnola nel dicembre 2023<sup>74</sup>, dando slancio politico a diverse iniziative in tutta l'UE a tutti i livelli. Queste includono ad esempio l'inclusione del "rafforzamento della scienza per le politiche" come azione chiave dell'Agenda politica 2025-2027 dello Spazio Europeo della Ricerca (ERA)<sup>75</sup>, la principale strategia dell'UE per la politica di ricerca e innovazione; e il lancio di diverse attività di *capacity building* negli Stati Membri per rafforzare la capacità della pubblica amministrazione nazionale di utilizzare prove scientifiche e competenze e istituzionalizzare ulteriormente la consulenza scientifica a livello nazionale e subnazionale<sup>76</sup>. Questo segna un passaggio da una concezione atomistica

<sup>69</sup> A. ALLEGRA et al., *Italy case study*, in S. JASANOFF et al. (a cura di), *Comparative Covid Response: Crisis, Knowledge, Politics*, 2021, online: <https://compcore.cornell.edu/wp-content/uploads/2021/03/Comparative-Covid-Response-Crisis-Knowledge-Politics-Interim-Report.pdf> (ultima consultazione 19/11/2025).

<sup>70</sup> *European Science Advisor Forum (ESAF), Highlights Virtual ESAF Meeting*, 24 June 2020, online: <https://esaforum.eu/wp-content/uploads/2020/07/Highlights-Virtual-ESAF-Meeting-24-june-2020.pdf> (ultima consultazione 19/11/2025).

<sup>71</sup> European Commission, *Communication on Drawing the early lessons from the COVID-19 pandemic*, 15 June 2021, online: [https://health.ec.europa.eu/publications/communication-early-lessons-covid-19-pandemic\\_en](https://health.ec.europa.eu/publications/communication-early-lessons-covid-19-pandemic_en) (ultima consultazione 19/11/2025).

<sup>72</sup> European Commission, *Staff Working Document Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research*, 25 October 2022, online: [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/sites/default/files/SWD\\_2022\\_346\\_final.PDF](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/sites/default/files/SWD_2022_346_final.PDF) (ultima consultazione 19/11/2025).

<sup>73</sup> *European Commission, Staff Working Document Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research*, cit.

<sup>74</sup> Council of the European Union, *Strengthening the role and impact of research and innovation in the policymaking process in the Union*, 8 December 2023, online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16450-2023-INIT/en/pdf> (ultima consultazione 19/11/2025).

<sup>75</sup> Online: <https://european-research-area.ec.europa.eu/era-actions-2025-2027#AdvancingtheEuropeanSciencefor-PolicyS4Pecosystem> (last consultation 22/11/2025).

<sup>76</sup> Online: [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/news/tsi-capacity-building-eipm-project-reports\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/news/tsi-capacity-building-eipm-project-reports_en) (last consultation 22/11/2025).

della consulenza scientifica focalizzata su singole strutture consultive, a un approccio più ampio di “ecosistema” che tiene conto del contesto istituzionale, politico e culturale in cui queste operano.

## 9. Conclusioni

Ad oggi, la consulenza scientifica alle istituzioni dell’UE rimane una questione cruciale e contestata. Da un lato, la scienza è presentata come necessaria per garantire buoni risultati politici, soprattutto di fronte al percepito aumento della politicizzazione dei fatti, delle notizie false e della disinformazione<sup>77</sup>. Il ricorso agli esperti e alla consulenza scientifica è presentato come un baluardo necessario contro il populismo. Il documento della Commissione del 2022 su “Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research” riconosce che «in this era of complex policy challenges, it is key that policymaking makes best use of scientific knowledge» («in quest’era di sfide politiche complesse, è fondamentale che il processo decisionale faccia il miglior uso della conoscenza scientifica»). «This is not only a much-needed response to the complexity of climate change, global pandemics, artificial intelligence etc. It also recognises the complex political environment in which policymaking takes place now» («Questa non è solo una risposta molto necessaria alla complessità del cambiamento climatico, delle pandemie globali, dell’intelligenza artificiale ecc. Riconosce anche il complesso ambiente politico in cui si svolge ora il processo decisionale»). «A better use of science can help boost public trust in governments and their competence» («Un uso migliore della scienza può aiutare a rafforzare la fiducia del pubblico nei governi e nella loro competenza»). «It can help explain better the policy choices to the public, fight disinformation and improve support and implementation of adopted policies» («Può aiutare a spiegare meglio le scelte politiche al pubblico, combattere la disinformazione e migliorare il sostegno e l’attuazione delle politiche adottate»)<sup>78</sup>. Questo messaggio è ulteriormente rafforzato nella Comunicazione della Commissione del 2025 sullo “European Democracy Shield” (Scudo per la Democrazia Europea), che sottolinea il legame tra scienza e difesa della democrazia evidenziando che «Evidence-informed policymaking ensures that institutions, debates and decision-making are rooted in factual, transparent and accountable processes and impartial data based on freedom of scientific research, fostering trust and legitimacy in governance» («Un processo decisionale informato dalle prove garantisce che le istituzioni, i dibattiti e le decisioni siano radicati in processi fattuali, trasparenti e responsabili e dati imparziali basati sulla libertà della ricerca scientifica, favorendo la fiducia e la legittimità nella governance»)<sup>79</sup>. D’altro canto, studiosi e gruppi della società civile hanno denunciato come i processi e la logica della consulenza scientifica e dell’uso della scienza nei processi regolatori siano stati catturati da ristretti gruppi di interesse (ad esempio Saltelli et al. 2021), rendendoli così terreni fertili per il lobbying in nome della “solida scienza” (*sound science*). Ulteriori sviluppi nella consulenza scientifica nell’UE devono tenere conto di queste lezioni.

<sup>77</sup> Group of Chief Scientific Advisors to the European Commission, *Scientific Advice to European Policy in a Complex World*, 2019.

<sup>78</sup> European Commission, *Staff Working Document Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research*, cit.

<sup>79</sup> European Commission, *Communication on the European Democracy Shield*, 12 November 2025, online. [https://commission.europa.eu/document/2539eb53-9485-4199-bfdc-97166893ff45\\_en](https://commission.europa.eu/document/2539eb53-9485-4199-bfdc-97166893ff45_en) (ultima consultazione 19/11/2025).

