

LA FIDUCIA NELLA SCIENZA ALLA PROVA DELL'EMERGENZA  
SANITARIA DA COVID-19\*

LAVINIA DEL CORONA \*\*

**Sommario**

1. La fiducia nella scienza. – 2. Fiducia nella scienza e pandemia. – 3. Politica e scienza durante la pandemia. – 3.1. L'istituzione del Comitato Tecnico Scientifico. – 3.1.1. L'istituzione di un organismo di consulenza scientifica *ad hoc*. – 3.1.2. La mancanza di trasparenza e pubblicità. – 3.1.3. La mancata definizione dei criteri di selezione dei membri del CTS. – 3.2. L'incertezza scientifica. – 3.3. Problemi irrisolti tra politica e scienza. – 4. Il comportamento degli esperti. – 4.1. Il contrasto alla disinformazione scientifica. – 5. Considerazioni conclusive.

**Abstract**

*The paper analyzes a series of factors that during the pandemic affected society's trust in science. Through the analysis of the political reactions to the Covid-19 emergency, the Author points out that even though the wide use of scientific advice was indicative of an increase trust in science, a certain degree of distrust among politicians persists and characterizes the relationship between politics and science. Secondly, the Author highlights to what extent and in what way the behavior of the members of the scientific community itself has affected trust in science, facilitating manipulations of scientific knowledge.*

**Suggerimento di citazione**

L. DEL CORONA, *La fiducia nella scienza alla prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione svolta in occasione del Convegno “La gestione dell'emergenza sanitaria tra diritto e tecnica”, tenutosi a Roma il 25 novembre 2021 e organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, nell'ambito del Progetto PRIN 2017 “*Self- and Co-regulation for Emerging Technologies: Towards a Technological Rule of Law*” (SE.CO.R.E TECH).

\*\* Ricercatrice di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano.

Contatto: [lavinia.delcorona@unimi.it](mailto:lavinia.delcorona@unimi.it)

### 1. La fiducia nella scienza

Di “fiducia nella scienza” si è sentito molto parlare nel corso della pandemia da Covid-19. In particolare, molti sono stati gli appelli, anche da parte di importanti cariche istituzionali, ad “avere fiducia nella scienza”<sup>1</sup>.

Pare quindi importante chiarire cosa si intenda per “fiducia nella scienza”, ossia se con tale espressione si faccia riferimento a una forma di affidamento assoluto e incondizionato nelle indicazioni provenienti dalla comunità scientifica o, invece, a qualcosa di diverso.

La questione non è di poco conto perché, ad esempio, se la “fiducia” fosse intesa in un senso assimilabile a quello di “fede” – nozione cui effettivamente spesso il termine “fiducia” viene associato<sup>2</sup> – sarebbe del tutto corretto affermare, come è stato rilevato in dottrina<sup>3</sup>, che essa non potrebbe in alcun modo avere ad oggetto la scienza. La fede, infatti, per definizione ha per oggetto qualcosa di diametralmente diverso dalla scienza<sup>4</sup>: è oggetto di fede ciò che si assume essere vero in assoluto, senza bisogno di essere provato, e che, anzi, non può essere verificato, né falsificato. All’opposto, è ormai ampiamente acquisito che il sapere scientifico non è costituito da verità assolute e può avere ad oggetto solo ciò che è suscettibile, a seconda dei vari punti di vista epistemologici, di verifica<sup>5</sup> o falsificazione<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Si può pensare a come in più occasioni il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella abbia invitato gli italiani ad avere fiducia nella scienza. Sul punto si v. G. DE FILIPPI, *L’invito di Mattarella ad avere fiducia nella scienza*, disponibile all’indirizzo: [www.ilfoglio.it](http://www.ilfoglio.it), 22 novembre 2021; S. MATTARELLA, *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione degli auguri di fine anno con i Rappresentanti delle Istituzioni, Forze Politiche e Società Civile*, disponibile all’indirizzo: [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it), 20 dicembre 2021; ID., *Messaggio di Fine Anno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, disponibile all’indirizzo: [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it), 31 dicembre 2021.

<sup>2</sup> M. DE BENEDETTO, *Fiducia e istituzioni: un punto di vista giuspubblicistico*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, II, 2020, 15, osserva come la nozione di fiducia venga «apparentata anche a quella di “fede” (*faith* in inglese, *foi* in francese e *fe* in spagnolo), che nel medesimo contesto etimologico, esprime la fiducia religiosa».

<sup>3</sup> A. MANGIA, *Si caelum digito tetigeris. Osservazioni sulla legittimità costituzionale degli obblighi vaccinali*, in *Rivista AIC*, III, 2021, 433. Sul tema si v. anche G. CONSOLMAGNO, *Covid, fede e fallibilità della scienza*, in *La Civiltà Cattolica*, gennaio/febbraio 2022, 105 ss.

<sup>4</sup> Eppure, è successo che l’esaltazione del progresso scientifico abbia portato alla nascita di forme di venerazione quasi religiosa della scienza, cui si fa riferimento con il termine “scientismo”. Sul tema dello scientismo si v. G. FORNERO, voce *Scientismo*, in N. ABBAGNANO, G. FORNERO (a cura di), *Dizionario di filosofia*, Utet, Torino, 1998, 961; M. STENMARK, *Scientis. Science, ethics and religion*, Routledge, Ashgate, 2001; G. FONTANA, *Ricerca scientifica e libertà di cura. Scientismo ed antiscientismo nella prospettiva costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

<sup>5</sup> Il riferimento è al pensiero neopositivista, che individuava nella verifica l’elemento caratterizzante il sapere scientifico. Si v. R. CARNAP, *Controllabilità e significato* (1936-1937), in A. Pasquini (a cura di), *Il neoempirismo*, Torino, 1978.

<sup>6</sup> Sulla falsificabilità come criterio di demarcazione tra scienza e non scienza si v. K. POPPER, *Congetture e confutazioni* (1963), trad. it. di G. Pancaldi, Il Mulino, Bologna, 2009.

Posto quindi che il sapere scientifico è suscettibile di mutare nel tempo, pare però eccessivo escludere completamente che esso possa ingenerare alcun tipo di affidamento. Giungere a negare in assoluto – come pur taluni esponenti del più estremo relativismo hanno fatto<sup>7</sup> – che la scienza abbia una particolare capacità conoscitiva, ed equipararla, quindi, alla mera opinione, non potrebbe infatti che portare a risultati contraddittori e contrastanti con ciò che emerge dall’esperienza. È, d’altronde, frutto di secoli di esperienza l’idea per cui il sapere scientifico avrebbe una particolare capacità di descrivere la realtà, di spiegare i fatti e di predire l’evolvere degli stessi<sup>8</sup>, sebbene in modo approssimativo e fallibile.

La fiducia nella scienza, a differenza della fede religiosa, dovrebbe dunque basarsi sull’esistenza di evidenze empiriche<sup>9</sup>, che, pur non fornendo garanzia di certezze incontrovertibili, giustificano e rendono razionale la scelta di dare un certo credito alla scienza. La fiducia risulta così giustificata solo se intesa come una forma di “affidamento” che poggia le sue basi sul riconoscimento, fondato sull’evidenza empirica, della sussistenza di una particolare capacità conoscitiva del sapere scientifico, non certo assoluta, ma superiore rispetto a quella che le altre attività con pretese conoscitive possono garantire. Una capacità che discende dall’impiego da parte della comunità scientifica di un particolare metodo di indagine, il “metodo scientifico”, che, per quanto in continua evoluzione e mutamento, si caratterizza principalmente per il fatto di utilizzare l’osservazione (diretta o indiretta) dei fenomeni e l’esperimento per la verifica, conferma, controllo, corroborazione o falsificazione delle tesi oggetto di studio.

Sull’esigenza di “affidarsi” alla scienza, ossia di avere fiducia nella scienza laddove si tratti di svolgere valutazioni scientifiche, ha assunto particolare rilievo quella giurisprudenza della Corte costituzionale, inaugurata dalla sentenza n. 282 del 2002 e poi consolidatasi in successive pronunce<sup>10</sup>, che ha riconosciuto l’importanza che leggi a contenuto scientifico siano adottate sulla

<sup>7</sup> Si v. T.S. KUHN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche* (1962-1970), trad. it. di A. Carugo, Feltrinelli, Torino, 1999; P.K. FEYERABEND, *Contro il metodo. Abbozzo di una teoria anarchica della conoscenza* (1975), trad. it. di L. Sosio, Feltrinelli, Milano, 2002.

<sup>8</sup> G. BISTAGNINO, *Sono irragionevoli? Liberalismo politico e negazionismo scientifico*, in *Notizie di Politeia*, 2019, 47. Sulle ragioni per cui la fiducia nella scienza sarebbe intuitiva ma non irragionevole M. DORATO, *Disinformazione scientifica e democrazia. La competenza dell’esperto e l’autonomia del cittadino*, Cortina Raffaello, Milano, 2019, 80 ss.

<sup>9</sup> Viene in rilievo M. DE BENEDETTO, *Fiducia e istituzioni*, cit., che, citando K. Hart, evidenzia come nella letteratura anglofona è stata proposta una sorta di graduazione: la fede (religiosa), la fiducia-trust e la fiducia-confidence dovrebbero essere considerate come “[...] a continuum of words connoting belief based on the degree to which they rest on evidence of the senses”».

<sup>10</sup> Il riferimento è ad esempio alle sentenze della Corte costituzionale n. 151 del 2009 e n. 162 del 2014, in materia di procreazione medicalmente assistita; n. 274 del 2014, sul “caso Stamina”, e n. 5 del 2018, relativa alla legge n. 119 del 2017.

base di un previo accertamento dello stato delle conoscenze scientifiche, da svolgersi possibilmente tramite organismi, nazionali o internazionali, a ciò deputati. Si tratta di una giurisprudenza da cui parrebbe potersi addirittura desumere l'esistenza di una "riserva di scienza"<sup>11</sup>, da intendersi come principio di rilievo costituzionale, in base a cui su questioni scientifiche dovrebbero decidere, o quantomeno dovrebbero essere ascoltati, gli scienziati, in quanto detentori di un sapere dotato di particolare valore conoscitivo.

Dal punto di vista del fondamento costituzionale di un siffatto riconoscimento del particolare valore conoscitivo del sapere scientifico va peraltro ricordato come l'art. 33 Cost. affermi che «l'arte e la scienza sono libere». L'affermazione della libertà della scienza e della conseguente esigenza di tutela dell'autonomia scientifica pare infatti presupporre una presa d'atto del particolare valore che connota l'attività umana di cui la scienza è frutto e dell'importanza, quindi, che tale attività sia tutelata da ingerenze esterne che ne comprometterebbero gli esiti.

## 2. Fiducia nella scienza e pandemia

Fare un bilancio di "se" e "come" la pandemia stia incidendo sul livello generale di fiducia nella scienza è un'operazione tutt'altro che semplice. Senz'altro negli ultimi due anni si è registrata una centralità senza precedenti nel dibattito pubblico di temi aventi carattere prettamente scientifico e la scienza è divenuta, così, protagonista indiscussa del periodo storico che stiamo vivendo. Ciò ha tuttavia dato luogo a fenomeni di diverso tipo, anche tra loro diametralmente contrapposti: in particolare si è assistito alla contrapposizione tra forme di totale affidamento nella scienza, da un lato, e movimenti nettamente antiscientifici, dall'altro<sup>12</sup>.

In linea generale, può dirsi che la fiducia della società nella scienza abbia raggiunto un picco nella fase iniziale, per cui nell'inverno-primavera 2020 la tendenza è stata nettamente nel senso di un totale affidamento negli esperti, visti come detentori di un sapere "salvifico", cui è però seguito un declino, soprattutto con l'arrivo della c.d. "seconda ondata", e dello sconforto che questa ha portato con sé<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> L'espressione "riserva di scienza" è ricorrente in dottrina, anche se spesso con significati diversi. Sul tema si v. *ex multis* Q. CAMERLENGO, *Indizi di perdurante asimmetria tra legge statale e legge regionale. La primazia delle valutazioni scientifiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, V, 695; C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, II, 2016; D. SERVETTI, *Riserva di scienza e tutela della salute*, Pisa, 2019; G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia: saperi scientifici e processi di decisione politica*, in *Quaderni Costituzionali*, I, 2022.

<sup>12</sup> Sul tema E. GAGLIASSO, *Tra fideismo e diffidenza. La cittadinanza scientifica sotto scacco pandemico*, in *MicroMega*, VI, 2021, 171 ss.

<sup>13</sup> Le indagini condotte da società specializzate nel monitoraggio della percezione pubblica della scienza (come, fra gli altri, l'Osservatorio Scienza e Società) attestano che la fiducia nei confronti della

In parte della società al calare della fiducia nella scienza è corrisposto il rafforzarsi di sentimenti antiscientifici e addirittura di tesi negazioniste, che negano l'esistenza stessa del virus<sup>14</sup>. Di qui l'aumentare della popolarità della tesi per cui il virus altro non sarebbe che un pretesto utilizzato dai governanti, con il supporto della scienza, per imporre un regime liberticida, la c.d. "dittatura sanitaria"<sup>15</sup>.

Addirittura, in Italia, come all'estero, alcuni esperti particolarmente noti sono stati oggetto di minacce, accusati di diffondere notizie false e creare inutile allarmismo<sup>16</sup>.

Nel presente contributo saranno analizzati alcuni fattori – che vanno dall'approccio della politica all'emergenza al comportamento tenuto degli esperti – che negli ultimi due anni di pandemia hanno in vario modo inciso sul livello complessivo di fiducia della società nella scienza.

### 3. Politica e scienza durante la pandemia

In molti Paesi, inclusa l'Italia, la politica ha reagito all'emergenza pandemica cercando risposte e soluzioni nella scienza e quindi attivandosi per aprire un dialogo con la comunità scientifica. Un approccio che va certamente nel senso della sussistenza di fiducia nella scienza da parte della politica, particolarmente significativo in un ordinamento quale quello italiano in cui il sapere scientifico

comunità scientifica è sensibilmente calata tra il primo lockdown e la fine del secondo. Sul tema T. PIEVANI, *Comunicare la scienza dopo la pandemia: un decalogo*, in *MicroMega*, VI, 2021, 136.

<sup>14</sup> Le prime proteste avevano ad oggetto le misure limitative adottate per il contenimento della pandemia e ponevano in discussione l'esistenza stessa del virus o, comunque, la sua pericolosità. Si v., ad esempio, G. SESSA, *COVID-19 Conspiracy Theories: Comparative trends in Italy, France, and Spain*, disponibile all'indirizzo: [www.disinfo.eu](http://www.disinfo.eu), 27 aprile 2020; A. RETTMAN, *Anti-mask protesters pose challenge for EU authorities*, disponibile all'indirizzo: [www.UEObserver.com](http://www.UEObserver.com), 24 settembre 2020; M. SPECIA, *As Europe's Coronavirus Cases Rise, So Do Voices Crying Hoax*, disponibile all'indirizzo: [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com), 28 settembre 2020; C. ZUNINO, *Duemila No mask in piazza a Roma: accenni di scontri con la polizia, un fermo*, disponibile all'indirizzo: [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 10 ottobre 2020. Dal 2021 le proteste antiscientifiche in Italia e nel mondo hanno invece assunto sempre più come bersaglio i vaccini e le limitazioni che molti Stati hanno in vario modo introdotto per chi volontariamente sceglie di non vaccinarsi. Per un quadro d'insieme si v. M. ALLEVATO, *La mappa delle proteste no-vax in Europa*, disponibile all'indirizzo: [www.agi.it](http://www.agi.it), 23 novembre 2021 e C. TASSINARI, *Bruxelles, Barcellona, Washington: il mondo protesta contro le vaccinazioni*, disponibile all'indirizzo: [www.it.eronews.com](http://www.it.eronews.com), 24 gennaio 2022.

<sup>15</sup> Da evidenziare che, come già accaduto in precedenza, le tesi antiscientifiche hanno trovato l'appoggio di movimenti nazionalisti e populistici. Sul tema del "populismo antiscientifico" si v. J. KENNEDY, *Populist politics and vaccine hesitancy in Western Europe: an analysis of national-level data*, in *European Journal of Public Health*, III, 2019, 512 ss.; E. SPEED-R. MANNION, *Populism and health policy: three international case studies of right-wing populist policy frames*, in *Sociology of Health and Illness*, VIII, 2020, 1968 ss.; E. LELLO, *Populismo anti-scientifico o nodi irrisolti della biomedicina? Prospettive a confronto intorno al movimento free vax*, in *Rassegna italiana di sociologia*, III, 2020, 479 ss.

<sup>16</sup> Un caso particolarmente emblematico è quello delle minacce subite dal noto consulente scientifico della Casa Bianca, il Dott. Anthony Fauci. Si v. R. STEIN, *Fauci Reveals He Has Received Death Threats And His Daughters Have Been Harassed*, disponibile all'indirizzo: [www.npr.org](http://www.npr.org), 5 agosto 2020.

spesso non è adeguatamente considerato nei processi decisionali pubblici vertenti su questioni che presuppongono lo svolgimento di valutazioni scientifiche<sup>17</sup>.

Tuttavia, l'“alleanza” tra politica e comunità scientifica è stata messa nel corso dei mesi a dura prova da alcune criticità che caratterizzano il rapporto tra politica e scienza, e che durante la pandemia sono emerse in maniera particolarmente evidente: si è trattato, ad esempio, del permanere di una certa “diffidenza” della politica verso la figura dell'esperto; della conseguente volontà del decisore politico di esercitare una certa influenza e controllo sulla consulenza scientifica; nonché del contrasto spesso registratosi tra l'aspettativa della politica di ottenere dalla scienza risposte veloci e certe e le grosse incertezze che hanno invece caratterizzato le conoscenze scientifiche relative al Covid-19.

### 3.1 L'istituzione del Comitato Tecnico Scientifico

La ricerca di un dialogo con la scienza si è tradotta in Italia, così come in molti altri Paesi, nel ricorso da parte del decisore politico all'ausilio di organi di consulenza scientifica.

Si è proceduto all'istituzione di molti comitati di consulenza tecnico-scientifica, sia a livello nazionale che regionale, ma sicuramente rispetto all'attività decisionale del Governo italiano rilievo centrale è stato assunto dal Comitato tecnico-scientifico (CTS) che era stato previsto all'art. 2 dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020 e poi costituito con il decreto del 5 febbraio del Capo del Dipartimento.

Il rapporto di stretta collaborazione che, sin dalle prime fasi della pandemia, si è instaurato tra Governo italiano e CTS pare indicativo di una presa di coscienza da parte della politica dell'importanza che l'attivazione di canali di comunicazione con la comunità scientifica ha per l'assunzione di decisioni in cui sia garantita la massima tutela possibile ai diritti coinvolti.

Una consapevolezza che ha peraltro trovato riscontro nelle considerazioni che la Corte costituzionale ha recentemente svolto, nella sentenza n. 198 del 2021<sup>18</sup>, circa l'importanza della sussistenza di un dialogo tra Governo e CTS

<sup>17</sup> Sul non semplice rapporto tra scienza e diritto nell'ordinamento italiano si v., *ex multis*, R. BIN, *La Corte e la scienza*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Bioteologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Torino, 2005; S. PENASA, *La legge della scienza. Nuovi paradigmi di disciplina dell'attività medico-scientifica. Uno studio comparato in materia di procreazione medicalmente assistita*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015; C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, II, 2016; A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; G. FONTANA, *Ricerca scientifica*, cit.

<sup>18</sup> A. ARCURI, *La Corte costituzionale salva i dpcm e la gestione della pandemia. Riflessioni e interrogativi a margine della sent. n. 198/2021*, disponibile all'indirizzo: [www.giustiziasieme.it](http://www.giustiziasieme.it), 19 gennaio 2022, osserva come la Corte costituzionale, nel salvare il d.l. n. 19/2020, abbia tenuto conto, non solo della tipizzazione delle misure da questo operata, ma anche del fatto che fossero state previste

per la garanzia dell'adeguatezza e della proporzionalità delle misure di contenimento della pandemia.

L'interazione tra Governo ed esperti si è svolta con una costanza e un livello di istituzionalizzazione e regolamentazione ben superiore rispetto a quanto normalmente accada in Italia. Un mutamento che potrebbe quindi intendersi come un primo passo nell'ambito di un processo di progressiva evoluzione del modo di organizzare la consulenza scientifica.

Ciò posto, bisogna tuttavia rilevare come alcune delle criticità proprie del rapporto tra politica e scienza non siano state superate e abbiano anzi influito negativamente sull'organizzazione dell'attività del CTS. Si sono in particolare registrate una serie di scelte del Governo che paiono indicative di una perdurante "diffidenza" verso gli esponenti della comunità scientifica, mosse dall'intento di mantenere un controllo sulla scienza e sui limiti che il sapere scientifico può porre alla discrezionalità del decisore politico.

### 3.1.1 L'istituzione di un organismo di consulenza scientifica *ad hoc*

È stato anzitutto osservato come la scelta stessa di ricorrere a un organismo di consulenza scientifica istituito *ad hoc*, diversamente da quanto avvenuto in altri Paesi che hanno potuto contare su preesistenti organismi di consulenza scientifica<sup>19</sup>, presenti alcuni aspetti problematici.

La precostituzione dell'organo deputato a svolgere l'attività di consulenza scientifica rappresenta infatti una garanzia di indipendenza degli esperti, in quanto contribuisce ad evitare il rischio di nomine mirate, volte non tanto alla scelta del consulente più qualificato, quanto di quello che dia maggiori garanzie di tenere una posizione in linea con un certo progetto politico<sup>20</sup>.

Per comprendere la ragione della scelta bisogna considerare come l'ordinamento italiano sia caratterizzato da un livello molto basso di

ulteriori garanzie, tra cui, appunto, il coinvolgimento del CTS. Per un commento alla sentenza si v. anche A. SAITTA, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, disponibile all'indirizzo: [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 3, 841 ss.; M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n.198/2021*, in *Federalismi.it*, XXV, 81 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *Il sistema dei d.P.C.m. al vaglio della Corte costituzionale. Impressioni a prima lettura di Corte cost., sent. n. 198/2021*, disponibile all'indirizzo: [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 10 gennaio 2022.

<sup>19</sup> Sul tema L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 2020.

<sup>20</sup> Così A. IANNUZZI, *Leggi "science driven" e CoViD-19*, in *BioLawJournal*, I, 2020, 125, osserva che «seguire ad insistere sullo schema delle commissioni istituite *ad hoc* sembra, al contrario, parare molto meno dai rischi di nomine ritagliate su misura per perseguire il fine di attentare alla Costituzione e alla democrazia. Non è questo attuale il caso, ma le regole vanno pensate per tempo e l'esperienza attuale ci insegna che non è più possibile eludere il tema dell'istituzionalizzazione dei canali di raccolta e di trasmissione delle valutazioni tecnico-scientifiche agli organi politico rappresentativi. È questa una questione vitale per la nostra democrazia ed è ora che venga percepita come una questione di livello costituzionale».

istituzionalizzazione della consulenza scientifica<sup>21</sup> e come la mancanza di stabili canali di trasmissione del sapere scientifico porti ad un approccio “episodico”, di gestione caso per caso delle esigenze conoscitive del Governo.

L’istituzione del CTS, quindi, sebbene da un lato abbia segnato un’inversione di tendenza rispetto all’informalità che normalmente caratterizza la consulenza scientifica, d’altro lato, si è posta in linea con la tendenza propria del sistema italiano di gestire in modo episodico le esigenze conoscitive che via via insorgono.

Il problema è rilevante se si considera come il CTS stia divenendo un modello di riferimento nell’ambito di un fenomeno di disordinata proliferazione di comitati di consulenza, qualificati con l’espressione “task force”<sup>22</sup>. Il pericolo è che, in assenza di un’attenta riflessione sui rischi connessi all’istituzione di comitati di consulenza *ad hoc*, l’esperienza del CTS durante la pandemia, invece che incentivare la realizzazione di un intervento organico di organizzazione e istituzionalizzazione della consulenza scientifica, porti ad una crescita incontrollata di organismi di consulenza tecnico-scientifica, non coordinati tra loro, scarsamente indipendenti dall’esecutivo e, conseguentemente, scarsamente influenti nel processo decisionale pubblico.

In Italia, peraltro, a differenza di quanto avvenuto in Francia, dove si è fatto ricorso a un comitato scientifico istituito *ad hoc*, le cui modalità di funzionamento sono state disciplinate con la *Loi* n. 2020-290 del 23 marzo 2020, è mancata completamente una regolamentazione con fonte primaria del neoistituito comitato.

Il Parlamento italiano ha infatti sostanzialmente abdicato a qualsiasi ruolo di rilievo nella gestione del rapporto tra politica e scienza. Da un lato, non provvedendo ad alcuna revisione e rafforzamento degli strumenti conoscitivi di cui dispone<sup>23</sup>, e, quindi, di fatto scegliendo di affidarsi totalmente alle valutazioni di carattere scientifico svolte dal Governo in collaborazione con il CTS. D’altro lato, mancando di predisporre una disciplina legislativa circa la composizione e le modalità di funzionamento del principale organo di consulenza scientifica del Governo, tramite cui avrebbe potuto recuperare parte della

<sup>21</sup> Sul tema si v. M. CUNIBERTI, *Sull’organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; SNA-SCUOLA NAZIONALE DELL’AMMINISTRAZIONE, *Formare la PA. Rapporto SNA 2017 -2020*, Miligraf Edizioni, Roma, 255.

<sup>22</sup> Sulle *task force* coinvolte nella gestione della pandemia G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia: saperi scientifici e processi di decisione politica*, in *Quaderni Costituzionali*, I, 2022.

<sup>23</sup> Sulle carenze e i limiti degli strumenti istruttori di cui attualmente il Parlamento italiano dispone S. PENASA, *La legge della scienza*, cit.; E. CATTANEO, *Ogni giorno tra scienza e politica*, Mondadori, Milano, 2016, 168; A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto*, cit., 181; S. PENASA, *La consulenza scientifica parlamentare: analisi comparata di uno strumento costituzionalmente necessario*, in *Rivista di diritti comparati*, III, 2021, 1 ss.



centralità persa.

I rischi per l'indipendenza dell'organo di consulenza che derivano dalla sua istituzione *ex post* sono stati in tal modo aggravati dal perdurare di una carente legalità procedurale, frutto di un tendenziale disinteresse del Parlamento verso la regolamentazione dei modi tramite cui la conoscenza scientifica entra nei processi decisionali pubblici.

### 3.1.2 La mancanza di trasparenza e pubblicità

Un ulteriore rilevante indice del permanere di una certa ritrosia della politica ad effettivamente accettare i limiti che possono derivare dalle indicazioni provenienti dalla comunità scientifica pare inoltre da ravvisarsi nei gravi problemi registratisi in tema di trasparenza e pubblicità dei lavori del CTS.

La carenza di pubblicità e trasparenza nei primi mesi di pandemia è stata totale: a differenza di quanto avvenuto in altri Paesi, come la Francia dove tutti gli *Avis du Conseil scientifique COVID-19* sono stati sin da subito pubblicati sul sito del *Ministère des Solidarités et de la Santé*, i verbali delle riunioni del CTS non furono pubblicati e tutte le richieste di accesso civico vennero sistematicamente respinte dal Dipartimento di Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La totale segretezza è stata sin da subito oggetto di critiche da parte della dottrina, che ha evidenziato come la mancanza di trasparenza potesse danneggiare il rapporto tra politica e scienza, favorendo un uso strumentale della consulenza scientifica da parte del Governo<sup>24</sup>. Bisogna infatti considerare che la segretezza dei verbali garantisce al decisore politico la possibilità di non tener conto delle valutazioni scientifiche espresse dall'organo di consulenza senza per questo incorrere nella responsabilità politica, o anche giuridica, correlata a tale scelta<sup>25</sup>, così come anche di affermare la fondatezza scientifica di una decisione facendo riferimento a pareri in realtà inesistenti. Si comprende quindi come la scelta di non rendere pubblici i verbali delle riunioni del CTS ben potrebbe essere stata mossa dall'intento della politica di riservarsi un certo

<sup>24</sup> Si v. A. IANNUZZI, *Leggi "science driven"*, cit., 123 ss.; L. DEL CORONA, *Le decisioni pubbliche ai tempi del Coronavirus: la tutela dei diritti tra fondatezza scientifica, trasparenza e principio di precauzione*, in *BioLaw Journal*, I, maggio 2020, 74.

<sup>25</sup> Si può pensare, ad esempio, a come solo dopo la pubblicazione dei verbali delle riunioni del CTS, avvenuta nel settembre 2020, si è potuto apprendere che il 3 marzo 2020 il CTS aveva proposto la zona rossa anche per i comuni di Alzano e Nembro, ossia i due comuni della provincia di Bergamo in cui si erano registrati centinaia di casi di contagio da coronavirus. Se tal fatto fosse rimasto coperto da segreto qualsiasi valutazione circa la sussistenza di una responsabilità politica, ma anche e soprattutto giuridica – posto che sulla vicenda è stata aperta un'indagine, ancora in corso, dalla Procura di Bergamo –, legata alla scelta di non procedere alla istituzione delle nuove zone rosse, che nel marzo 2020 fu compiuta congiuntamente del Governo e dalla Regione Lombardia, sarebbe risultata inevitabilmente viziata.

marginale di libertà di azione rispetto ai vincoli che dovrebbero discendere dal dialogo con gli esponenti della comunità scientifica.

Nel giro di pochi mesi, il giudice amministrativo fu chiamato a pronunciarsi sulla legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione alle richieste di accesso civico. Si giunse così alla sentenza della sezione I *quater* del Tar Lazio del 22 luglio 2020, n. 8615<sup>26</sup>, con cui fu accertata l'illegittimità del provvedimento impugnato e l'obbligo del Dipartimento di Protezione Civile di consentire ai ricorrenti di prendere visione ed estrarre copia dei verbali delle riunioni del CTS.

Non hanno trovato dunque accoglimento le argomentazioni del Dipartimento di Protezione Civile, che aveva giustificato la propria decisione sostenendo che il caso fosse da ricondursi a una delle ipotesi in cui è eccezionalmente escluso l'accesso documentale e l'accesso civico generalizzato, in quanto i verbali in questione sarebbero stati attinenti ad attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali il diritto di accesso è escluso ai sensi dell'art. 24, comma 1, lettera c), della l. n. 241/1990. Nella sentenza il Tar specificò infatti che i d.p.c.m. non potevano considerarsi né atti normativi, né atti amministrativi generali, ma che erano piuttosto da ricondursi alla categoria delle ordinanze contingibili e urgenti, e che, quindi, non sussistevano le condizioni per l'applicazione della causa eccezionale di esclusione dell'accesso civico invocata dall'Amministrazione.

La sentenza fu poi oggetto di appello al Consiglio di Stato. In tal sede, però, all'udienza del 10 settembre 2020, il Collegio si limitò ad accertare l'avvenuta cessazione della materia del contendere, prendendo atto del fatto che nel frattempo l'Amministrazione aveva reso ostensibili i verbali in questione.

A partire dal 4 settembre 2020, infatti, il Governo, volendo probabilmente evitare l'imminente condanna del Consiglio di Stato, aveva disposto che tutti i verbali delle riunioni del CTS fossero resi accessibili su richiesta.

Ma, oltre a ciò, il Governo dispose anche che da quel momento in poi tutti i verbali delle riunioni del CTS dovessero essere pubblicati *online* trascorsi 45 giorni dalla riunione, cercando dunque di venire incontro ad una richiesta di pubblicità delle attività del CTS, proveniente dalla dottrina e dalla società civile, e divenuta sempre più insistente nel corso dei mesi.

Tale apertura alla trasparenza e alla pubblicità non è però stata da tutti considerata sufficiente e già alla fine del settembre 2020 venne presentata alla Camera dei Deputati una mozione di minoranza che puntava a impegnare il

<sup>26</sup> Sul tema F. LAVIOLA, *La decisione politica science-based e il ruolo del Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell'emergenza Covid-19 tra arbitrarie pretese di segretezza e riaffermazione del diritto alla trasparenza*, in *Federalismi.it*, XX, 2021, 127 ss.

Governo «a pubblicare, in maniera automatica, integrale e senza omissioni di sorta, tutti i verbali delle riunioni del Comitato tecnico scientifico, oltre quelli già a disposizione, posto che tale pubblicità è necessaria all'esercizio dell'ordinario controllo politico-democratico da parte dei cittadini e dei loro rappresentanti»<sup>27</sup>. La mozione, poi approvata<sup>28</sup>, poneva in evidenza un aspetto rilevante, e cioè come continuasse a permanere un certo livello di "opacità" e non fosse quindi garantita la massima trasparenza dei rapporti tra Governo e CTS<sup>29</sup>.

In particolare, dal punto di vista della relazione tra politica, scienza e società, il fatto che in base alle nuove regole debbano trascorrere 45 giorni dalla riunione prima che il verbale possa essere pubblicato – un lasso di tempo rilevante in un contesto in continua e rapida evoluzione quale quello pandemico – rappresenta un grosso limite alla possibilità di comprendere dall'esterno in che termini il decisore politico si relazioni con gli esperti. Il "controllo politico-democratico da parte dei cittadini e dei loro rappresentanti" è certamente ostacolato dall'impossibilità di verificare nell'immediato quanto delle scelte di gestione della pandemia, spesso limitative di libertà fondamentali, si fondi su valutazioni a carattere prettamente ed esclusivamente scientifico e quanto, invece, sia frutto di una valutazione di natura politica.

Il problema è accentuato dal fatto che spesso i pareri del CTS sono inseriti nei *consideranda* dei provvedimenti di gestione della pandemia o, comunque, richiamati in dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o di altri esponenti del Governo, in cui si specifica come le decisioni sono state assunte recependo le indicazioni del CTS<sup>30</sup>. La segretezza che caratterizza i verbali del CTS nei primi 45 giorni rende infatti difficile una immediata verifica circa la veridicità di tali affermazioni e il rischio è, quindi, che l'esecutivo possa abusare di tale opacità per scaricare sull'organo di consulenza scientifica la responsabilità di decisioni in tutto o in parte politiche.

Si può ad esempio pensare a quanto accaduto rispetto al d.l. n. 229/2021, recentemente adottato dal Governo per ricalibrare le misure di contenimento della pandemia alla mutata situazione di fatto, caratterizzata, da un lato, da un

<sup>27</sup> Resoconto stenografico dell'Assemblea Seduta n. 400 di martedì 29 settembre 2020, disponibile all'indirizzo: <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0400&tipo=stenografico>, 29 settembre 2020.

<sup>28</sup> Il Governo si era difeso in Parlamento spiegando di aver voluto realizzare un equo contemperamento tra le esigenze di trasparenza e quelle di sicurezza e di riservatezza dei terzi e che, proprio in virtù di tale contemperamento, era stato necessario prevedere un determinato lasso di tempo tra l'adozione degli atti e la loro pubblicazione, al fine di valutare con rigore e ponderazione i diritti e gli interessi pubblici e privati coinvolti, ciascuno meritevole e di uguale considerazione e tutela.

<sup>29</sup> La società civile si è mobilitata in più occasioni per avanzare richieste di maggior trasparenza e pubblicità dei dati relativi alla gestione della pandemia. Ebbe, ad esempio, particolare seguito la petizione #datibenecomune lanciata nel novembre 2020 dall'Associazione Ondata.

<sup>30</sup> Sul tema si rinvia al contributo di G. MOBILIO, in questo fascicolo.

forte aumento del numero di contagi causato dal diffondersi della variante Omicron, e, d'altro lato, però, dal proseguire della campagna vaccinale e, dunque, dalla sussistenza di significative differenze in ordine alla possibilità di ammalarsi e di trasmettere il virus tra quella parte di popolazione, sempre più consistente, vaccinata e quella invece non vaccinata.

La rimodulazione delle regole relative all'obbligo di quarantena per chi è vaccinato sarebbe stata disposta sulla base delle indicazioni fornite dal CTS, riunitosi, su richiesta del Governo, proprio per fornire un parere su questo specifico punto. In assenza però della pubblicazione di tale parere non è stato possibile nell'immediato verificare se effettivamente la scelta di eliminare l'obbligo di quarantena per coloro che hanno avuto contatti stretti con soggetti confermati positivi al Covid-19 nei 120 giorni dal completamento del ciclo vaccinale primario o dalla guarigione, nonché dopo la somministrazione della dose di richiamo, sia stata adottata sulla base di una valutazione scientifica in ordine, ad esempio, alla bassa possibilità che tali soggetti avrebbero di infettarsi, o di essere contagiosi, o se, piuttosto, a determinare, in tutto o in parte, la decisione, siano state valutazioni di natura politica, quale ad esempio potrebbe essere quella di incentivare la popolazione a vaccinarsi o di evitare che l'alta circolazione del virus, e le conseguenti quarantene, potesse bloccare il funzionamento di interi comparti produttivi e servizi pubblici essenziali.

### **3.1.3 La mancata definizione dei criteri di selezione dei membri del CTS**

Infine, bisogna anche considerare come il fatto che non si sia provveduto ad una esplicita definizione dei criteri di selezione dei membri del CTS sia stato un ulteriore elemento problematico. La mancata elaborazione ed esplicitazione di tali criteri crea infatti inevitabilmente delle incertezze in ordine alle effettive ragioni per cui gli esperti sono selezionati e apre spazio a nomine mirate, aventi carattere prettamente fiduciario, che minano l'indipendenza e la qualità dell'apporto dell'esperto.

Dopo l'istituzione, la composizione del CTS è stata più volte modificata dal Governo tramite una serie di ordinanze del Capo Dipartimento della Protezione civile (in particolare il riferimento è alle ordinanze n. 663 del 18 aprile 2020, n. 673 del 15 maggio 2020, n. 715 del 25 novembre 2020, n. 735 del 29 gennaio 2021 e, infine, con l'ordinanza n. 66 del 17 marzo 2021), ma anche a tali modifiche non si è mai accompagnata una compiuta esplicitazione dei criteri di scelta. Per l'esattezza, l'ordinanza del 18 aprile 2020, n. 673, fece riferimento al criterio del «ruolo istituzionale ricoperto» dall'esperto, poi ripreso nelle successive ordinanze, ma tale criterio, già di per sé generico, è stato, peraltro, inteso in senso assai ampio, se non in modo del tutto non vincolante, dalle medesime ordinanze che vi hanno fatto riferimento, tramite le quali sono stati nominati, infatti, anche soggetti privi di incarichi istituzionali. Basti sul

punto considerare come l'ordinanza del 17 marzo del 2021, n. 66, pur affermando che i membri del CTS erano tali in considerazione del «ruolo istituzionale ricoperto», abbia nominato tra i nuovi membri del CTS un ingegnere che non si contraddistingueva per alcun particolare incarico istituzionale, qualificato “solo” come «esperto informatico analisi previsionali»<sup>31</sup>.

Il principale problema legato alla mancata chiara individuazione dei criteri di scelta dei membri del CTS è dato dalla confusione che si viene a creare in ordine alla natura del rapporto che lega l'esperto al decisore politico. Una confusione che può inficiare l'indipendenza dell'organo di consulenza scientifica, consentendo nomine di natura sostanzialmente fiduciaria.

Non pare dunque un caso che il cambiamento più radicale nella composizione del CTS si sia avuto con l'ordinanza del 17 marzo 2021 – con cui il numero dei membri del CTS è stato dimezzato e molti componenti sono stati sostituiti – proprio a seguito dell'entrata in carica, all'inizio del 2021, di un nuovo Governo.

Eppure, un rapporto effettivamente fondato sulla fiducia della politica nella scienza dovrebbe essere tutt'altro che di tipo fiduciario<sup>32</sup>. Piuttosto, proprio la fiducia nella scienza e nelle sue modalità di funzionamento richiederebbe l'elaborazione di criteri di selezione degli esperti che garantiscano una certa indipendenza e qualità della consulenza scientifica. L'obiettivo del decisore politico non dovrebbe cioè essere quello di influenzare l'esperto, né di scegliere chi sostiene le tesi scientifiche più vicine a certe linee d'azione, ma di individuare consulenti che, in base alle regole e ai principi vigenti nella stessa comunità scientifica, possano dirsi affidabili, oltre che capaci di rappresentare la comunità scientifica nel suo complesso. Pare infatti ragionevole riporre fiducia nella consulenza scientifica solo se essa è resa da soggetti che siano in grado di effettivamente rappresentare la comunità scientifica con cui si vuole dialogare, e di fornire, quindi, una rappresentazione completa dello stato delle conoscenze scientifiche sussistenti su di un certo tema.

La tutela dell'indipendenza degli organi di consulenza scientifica e della

<sup>31</sup> Rispetto a tale nomina si sollevò una dura polemica che portò l'Ingegnere in questione a dimettersi dall'incarico. Si v. IL POST, *La strana nomina di Alberto Gerli nel comitato tecnico scientifico*, disponibile all'indirizzo: <https://www.ilpost.it/2021/03/18/alberto-giovanni-gerli-cts-nomina/>, 18 marzo 2021.

<sup>32</sup> Interessante sul punto è la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di *spoils system*, da cui emerge come la natura fiduciaria del rapporto si giustifichi solo a fronte dello svolgimento di funzioni prettamente politiche. Si v. in particolare le sentenze Corte Cost., 23 marzo 2007, nn.103 e 104. Sul tema, si v., *ex multis*, I.F. JORIO, *Lo spoils system viene nuovamente ridisegnato dal Giudice delle leggi con le sentenze nn. 103 e 104 del 2007*, in *Federalismi.it*, VIII, 2007; S. DE GOTZEN, *Il bilanciamento tra spoils system e principio di distinzione tra politica e amministrazione nella dirigenza regionale*, in *Federalismi.it*, VIII, 2007; F. MERLONI, *Lo spoils system è inapplicabile alla dirigenza professionale: dalla Corte nuovi passi nella giusta direzione*, in *Le Regioni*, V, 2007.

loro capacità di fornire una rappresentazione dell'effettivo stato delle conoscenze scientifiche pare dunque consequenziale al riconoscimento della scienza come sapere dotato di particolare valore conoscitivo. Riconoscimento, che, come si è detto sopra, potrebbe ritenersi implicito nella tutela che la Costituzione garantisce alla scienza, qualificata all'art. 33 Cost. come «libera». Potrebbe quindi addirittura ritenersi che sia la Costituzione stessa, in virtù della tutela che garantisce alla libertà della scienza, a richiedere che agli organi di consulenza scientifica sia assicurato un certo livello di indipendenza e tutela da ingerenze esterne.

Sul punto, bisogna riconoscere che il criterio del «ruolo istituzionale svolto», formalizzato nell'ordinanza del 17 marzo 2021, era in una certa misura sensibile all'aspetto della rappresentatività della comunità scientifica: l'appartenenza dell'esperto ad una istituzione scientifica dovrebbe infatti garantire una certa capacità dello stesso di rappresentare la comunità scientifica in cui l'istituzione opera, anche se ovviamente in una misura suscettibile di variare sensibilmente a seconda del tipo di istituzione in questione. Ad esempio, molto dipenderà dalla rilevanza che l'organo ha a livello nazionale, o internazionale, e dal suo essere o meno un punto di riferimento per la comunità scientifica in questione.

In tale ottica, pare positivo che nell'ambito del CTS siano stati inseriti rappresentati di istituzioni di grande rilievo a livello nazionale, quale il Consiglio Superiore di Sanità e l'Istituto Superiore di Sanità. Così come era positivo, specie visto il carattere globale dell'emergenza, che originariamente all'interno del CTS fosse prevista la presenza di un rappresentante dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), che garantiva dunque una certa rappresentanza della comunità scientifica internazionale<sup>33</sup>.

### 3.2 L'incertezza scientifica

Durante la pandemia l'incertezza scientifica su alcuni temi è stata elevatissima: trattandosi di un virus completamente nuovo, rispetto a molte questioni, anche relative a temi di estrema importanza, la scienza non è stata sempre in grado di dare immediatamente risposte dotate di un livello accettabile di certezza. In questi ultimi due anni è quindi emerso, forse come mai prima, quanto il sapere scientifico, pur tendendo alla certezza, spesso non possa che fornire certezze solo probabilistiche e, soprattutto, quanto il raggiungimento di tali certezze richieda del tempo, necessario per lo svolgimento delle attività di osservazione e verifica che caratterizzano il metodo scientifico.

L'incertezza e le divisioni sussistenti all'interno della comunità scientifica

<sup>33</sup> Tale componente del CTS è stato però in un secondo momento eliminata dall'ordinanza n. 66 del 17 marzo 2021.

su alcuni temi hanno portato il decisore politico ma, come si vedrà più oltre, anche gli stessi esperti, a non distinguere chiaramente tra aspetti rispetto a cui la comunità scientifica era effettivamente in grado di fornire informazioni che, sebbene spesso incerte e fallibili, potevano qualificarsi come “scientificamente fondate” e altri aspetti su cui invece non sussistevano, e in alcuni casi non sussistono tutt’ora, conoscenze propriamente qualificabili come “scientifiche”, rispetto a cui, dunque, anche ove la comunità scientifica si fosse espressa, le indicazioni fornite non potevano considerarsi dotate di particolare valore conoscitivo.

La confusione tra ciò che può considerarsi scientificamente fondato e ciò che invece è ancora lontano dall’essere tale, o addirittura dalla mera pseudoscienza, è stata peraltro aggravata dal proliferare di una miriade di studi sperimentali, volti a trovare risposte e cure efficaci contro il Covid-19, che hanno iniziato a circolare su canali più o meno consoni.

Particolarmente indicative di siffatta confusione sono, ad esempio, le considerazioni svolte nel dicembre 2020 dal Consiglio di Stato in un’ordinanza cautelare di sospensione di un provvedimento dell’Aifa<sup>34</sup>. In tale ordinanza la scelta dell’Aifa di vietare l’utilizzo *off label* dell’idrossiclorochina fu considerata irragionevole sulla base di un ragionamento che pare essersi però molto allontanato dai principi propri della medicina *evidence based*<sup>35</sup>. Nell’ordinanza, infatti, il Consiglio di Stato è giunto ad affermare che per legittimamente vietare l’uso *off label* del trattamento sarebbe stata necessaria la dimostrazione della sua inefficacia, mentre non sarebbe stata sufficiente la semplice constatazione del fatto che non ne fosse stata dimostrata l’efficacia.

Un contesto di tal tipo, caratterizzato dall’incertezza, dalla circolazione di tesi pseudoscientifiche e da una diffusa scarsa conoscenza delle modalità di funzionamento del metodo scientifico, era quindi del tutto favorevole a forme di strumentalizzazione e manipolazioni del sapere scientifico da parte della politica, che effettivamente non sono mancate.

In più occasioni esponenti politici hanno dato rilievo a talune posizioni del tutto minoritarie nella comunità scientifica per giungere ad affermare che la scienza era da considerarsi divisa e incapace di dare indicazioni in ordine a questioni di grande importanza, su cui però in realtà il consenso scientifico era ampio.

Il problema in questi casi non è tanto il fatto che nella comunità scientifica sussistano posizioni minoritarie difformi da quella più accreditata e condivisa – fatto, anzi, del tutto fisiologico – ma piuttosto la strumentalizzazione cui tali posizioni sono soggette. Accade, infatti, che le dichiarazioni degli esperti siano

<sup>34</sup> Cons. Stato, sez. III, ord., 11 dicembre 2020, n. 7097.

<sup>35</sup> In tal senso G. CORBELLINI, *Il Tribunale del Covid, Il Foglio*, 12 dicembre 2020.

utilizzate nell'ambito di duri scontri tra schieramenti politici, gli uni facenti riferimento a tesi minoritarie, spesso ancora in fase di verifica, gli altri invece a quella nettamente prevalente e consolidata nella comunità scientifica. Il dibattito pubblico è in tal modo monopolizzato da temi rispetto a cui, benché una effettiva divisione nella comunità scientifica non sussista, viene trasmessa al pubblico un'idea del tutto opposta, ossia che vi sia una netta contrapposizione tra posizioni scientifiche sostanzialmente equivalenti, che peraltro assumono così una forte connotazione politica.

Si può, ad esempio, pensare a come in più occasioni alcuni esponenti politici per supportare le proprie critiche alle misure di contenimento del virus abbiano fatto riferimento a dichiarazioni rilasciate da esperti, mettendo in discussione il fatto stesso che in base alle esistenti conoscenze scientifiche il nuovo Coronavirus potesse considerarsi fonte di particolare pericolo per la salute collettiva<sup>36</sup>. Il risultato è stato che, benché si trattasse di una questione, quella della pericolosità del virus, rispetto a cui nella comunità scientifica non sussistevano divisioni significative, il dibattito pubblico, fortemente polarizzato, che è sorto su di essa ha trasmesso un'impressione del tutto opposta.

In altri casi invece esponenti politici hanno fatto leva sull'incapacità della comunità scientifica di fornire risposte rispetto a taluni temi per generalizzare e giungere alla conclusione che la scienza fosse da considerarsi "divisa su tutto", e quindi incapace di fornire alcun tipo di ausilio al decisore politico. Facendo ancora riferimento al dibattito sorto sulla pericolosità del virus, si può ad esempio pensare a come le incertezze sussistenti in ordine all'entità esatta del tasso di mortalità legato al virus siano state utilizzate per escludere il fatto stesso che il Covid-19 potesse essere fondatamente considerato più pericoloso di una "normale influenza", aspetto su cui invece, come detto sopra, non vi erano particolari dubbi.

Infine, bisogna anche considerare come la situazione di incertezza abbia agevolato un ulteriore fenomeno, consistente nell'enfatizzazione dell'incertezza e delle divisioni sussistenti al fine ultimo, non tanto di negare l'esistenza di conoscenze scientifiche, quanto piuttosto di dare credito a tesi

<sup>36</sup> Si pensi a come allo scoppio della pandemia, nonostante fosse ormai nota la drammatica situazione sussistente in Cina, epicentro del contagio, in molti Paesi sia stato dato ampio spazio e ascolto ai sostenitori di una posizione del tutto minoritaria nella comunità scientifica, secondo cui il nuovo virus non sarebbe stato più pericoloso di una normale influenza. In alcuni casi la tesi è stata addirittura fatta propria da capi di Governo. Si v. S. COWIE, *Il negazionismo di Bolsonaro mette in pericolo i brasiliani*, disponibile all'indirizzo [www.internazionale.it](http://www.internazionale.it), 31 marzo 2020. È significativo anche lo spazio che nel giugno 2020 alcuni politici italiani hanno dato alla posizione di alcuni esperti che sostenevano la tesi, priva di fondamento scientifico e non accreditata nella comunità scientifica, per cui il Covid-19 avrebbe smesso di essere pericoloso. Proprio sulla base di tali posizioni fu organizzato al Senato un convegno di "negazionisti". Sul punto si v. L. MARI, *Coronavirus, al Senato il convegno dei "negazionisti"*, disponibile all'indirizzo: [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 27 luglio 2020.



pseudoscientifiche, ossia di attribuire valore scientifico a tesi non accettate nella comunità scientifica, riconosciute solo da alcuni esperti, o pseudo-esperti, che non accettano che le stesse siano verificate secondo le procedure richieste dal metodo scientifico.

Così si può ricordare come importanti esponenti politici abbiano dato pubblico sostegno a tesi del tutto prive di fondamento scientifico, che stavano riscuotendo molto successo in rete. Eclatanti, ad esempio, furono le dichiarazioni dell'allora Presidente degli USA, Donald Trump, circa l'esistenza di un farmaco miracoloso dato dalla combinazione di idrossiclorochina e azitromicina o sulla possibilità di assumere candeggina per la cura del Covid-19<sup>37</sup>.

Si tratta di tendenze pericolose, che spingono parte della società a non fidarsi delle indicazioni provenienti dalla comunità scientifica e che in tempo di pandemia, ma non solo, possono portare a comportamenti irresponsabili e dannosi.

Fortunatamente, però, eccetto che per alcuni Paesi in cui la tendenza prevalente è stata effettivamente in questo senso, si è visto come in Europa, e più in generale nel mondo, seppur con delle eccezioni, sia stato invece nel complesso prevalente un atteggiamento di diverso tipo: la politica, messa alla prova dell'emergenza sanitaria, piuttosto che mettere in dubbio l'autorità della scienza, ha perlopiù cercato in essa risposte e soluzioni.

Anche in tale contesto l'incertezza scientifica ha però creato non pochi problemi nel dialogo tra politica e scienza, dando luogo, in particolare, a una netta contrapposizione tra la richiesta di risposte certe e celeri avanzata dalla politica<sup>38</sup> e l'impossibilità della scienza di soddisfare tal tipo di domanda. La divergenza tra i tempi e le esigenze della politica e quelli della scienza ha posto in difficoltà tanto il decisore pubblico quanto gli esperti chiamati a fornire consulenza scientifica e portato a "cortocircuiti" decisionali, ossia a continui cambiamenti di posizione da parte del decisore pubblico, supportato dall'organo di consulenza scientifica, su questioni particolarmente importanti per la gestione della pandemia.

Sono più volte cambiate le disposizioni in ordine a temi di cruciale importanza: si pensi, ad esempio, alle disposizioni relative all'entità della distanza minima di sicurezza, all'obbligatorietà delle mascherine, alle raccomandazioni sui vaccini, alla durata della validità del green pass, o, ancora, ai modi e ai tempi

<sup>37</sup> M. DILETTI, *La comunicazione di Trump, dai medicinali miracolosi alla candeggina*, disponibile all'indirizzo: [www.treccani.it](http://www.treccani.it), 28 aprile 2020.

<sup>38</sup> Significative sono state le dichiarazioni dell'allora Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Francesco Boccia, che in un'intervista rilasciata al Corriere della sera dichiarò: «chiedo alla comunità scientifica, senza polemica, di darci certezze inconfutabili e non tre o quattro opzioni per ogni tema». Si v. M. GUERZONI, *Boccia: Chi vuole riaprire ne sarà responsabile. E ora gli scienziati diano risposte chiare*, in *Corriere della Sera*, 14 aprile 2020, 3.

dell'isolamento.

Siffatti repentini cambiamenti di posizione, benché spesso non siano stati che il frutto del fisiologico evolvere della conoscenza scientifica e del, dovuto, adattamento del decisore pubblico a tale evoluzione, spesso hanno incrementato la sfiducia di parte della società nella scienza.

Se ne dovrebbe dunque dedurre che in un contesto di massima incertezza ed in continua evoluzione, quale quello pandemico, l'immagine della comunità scientifica sia destinata a subire danni da una collaborazione con la politica. Senonché, bisogna però anche considerare come taluni accorgimenti, cui durante la pandemia non sembra essere stata prestata particolare attenzione, avrebbero forse potuto evitare che i continui cambiamenti di posizione del decisore politico fossero intesi come frutto dell'inaffidabilità degli esperti e andassero quindi ad incidere negativamente sulla fiducia della società nella scienza.

Anzitutto, pare importante considerare che la sfiducia nella scienza in questi casi non è stata alimentata tanto dal fatto in sé dei cambiamenti di posizione del decisore politico, quanto piuttosto dal fatto che in origine non fosse stata chiaramente rappresentata, e quindi percepita dalla società, l'elevata incertezza delle conoscenze sulla cui base si era in un primo momento deciso.

La tendenza della politica, e in alcuni casi degli stessi esperti, a non fornire una corretta rappresentazione dell'elevato livello di incertezza scientifica sussistente rispetto a talune questioni è stata quindi problematica.

All'origine del problema vi è stata probabilmente la volontà di evitare che una chiara rappresentazione dello stato delle conoscenze scientifiche, e quindi anche dell'incertezza sussistente nella comunità scientifica su certi temi, potesse scalfire la propensione dei cittadini a rispettare le decisioni assunte in collaborazione con l'organo di consulenza scientifica, sulla base dell'idea che una decisione fondata su certezze scientifiche ingeneri affidamento, mentre invece l'incertezza del sapere scientifico possa pregiudicare la fiducia nella scelta che su tale sapere si fonda.

Un approccio di tal tipo rischia però di incidere negativamente sulla fiducia della società nella scienza: se la decisione è presentata come fondata su dati certi e indiscutibili sarà infatti poi difficile per i destinatari della stessa comprendere il perché di un successivo mutamento di posizione e continuare ad avere fiducia nel sapere sulla cui base le scelte sono state compiute. Ben diversa è invece la situazione laddove sia sin da subito nota l'incertezza, e dunque la possibile mutevolezza, delle risultanze sulla cui base certe misure sono adottate.

Viste le ripercussioni negative che la minimizzazione, se non addirittura la negazione, dell'incertezza del dato scientifico, volta a incrementare la fiducia nel diritto, può avere sulla fiducia nella scienza, potrebbe ritenersi, quindi, sussistente una sorta di conflitto tra la tutela della fiducia nella legge, da un lato,

e la tutela della fiducia nella scienza, dall'altro. Si tratta tuttavia di un contrasto solo apparente, dovendosi infatti considerare come un approccio che danneggia la fiducia dei cittadini nella scienza non possa che, conseguentemente, inficiare anche la fiducia degli stessi nelle decisioni pubbliche fondate sulla scienza. La relazione tra la fiducia nelle istituzioni e la fiducia nella scienza è complessa e intricata, di reciproca influenza, per cui se, da un lato, le istituzioni svolgono un ruolo fondamentale per la fiducia<sup>39</sup>, inclusa quella nella scienza, d'altro lato, la fiducia nelle istituzioni, ove esse si affidino alla scienza, non può che dipendere a sua volta dalla fiducia che la società ripone nella scienza.

È sul punto interessante notare che alcuni studi condotti proprio nel corso della pandemia abbiano dimostrato che la comunicazione dell'incertezza caratterizzante le conoscenze scientifiche sulla cui base le misure di gestione dell'emergenza sono adottate non avrebbe effetti negativi sulla fiducia dei destinatari, ma, anzi, aumenterebbe la propensione anche dei più scettici a rapportarsi con tali misure piuttosto che opporvisi ciecamente<sup>40</sup>.

Gioverebbe quindi tanto alla fiducia nella scienza, che alla fiducia nelle decisioni pubbliche fondate sulla scienza, che la politica, e gli stessi esperti, confidassero maggiormente nella capacità dei cittadini di fidarsi della scienza anche se consapevoli dei limiti propri del sapere scientifico.

In secondo luogo, bisogna anche considerare che, come in parte si è già detto sopra, un ulteriore aspetto fortemente problematico nei rapporti tra politica e scienza è stato quello della spesso non chiara rappresentazione della componente prettamente politica della decisione.

Anche tale aspetto, infatti, ha ostacolato la comprensione delle effettive ragioni sottostanti ad alcuni repentini cambiamenti di posizione verificatisi nel corso della pandemia.

In particolare, l'opacità che si è visto aver caratterizzato i rapporti con l'organo di consulenza scientifica ha in taluni casi consentito al decisore politico di attribuire agli esperti la paternità, e la conseguente responsabilità, di scelte in realtà fondate solo in parte su valutazioni aventi carattere scientifico. È accaduto quindi che decisioni presentate come fondate su valutazioni scientifiche del CTS avessero in realtà natura in tutto o in parte politica, vuoi perché nell'assunzione della decisione finale alla valutazione del CTS si è sovrapposta la valutazione politica del Governo, o vuoi perché il CTS si è espresso, di sua iniziativa o in risposta ai quesiti del Governo, su questioni aventi carattere

<sup>39</sup> M. DE BENEDETTO, *Fiducia e istituzioni*, cit., 22, osserva come il dibattito pubblico si sia concentrato sul tema dell'importanza delle istituzioni per la fiducia, una prospettiva che «guarda alle istituzioni come necessarie per la fiducia, dapprima in quanto capaci di generarla e proteggerla».

<sup>40</sup> Sul punto si v. O. WEGWARTH, G.G. WAGNER, C. SPIES, *Assessment of German Public Attitudes Toward Health Communications With Varying Degrees of Scientific Uncertainty Regarding COVID-19*, disponibile all'indirizzo: [www.jamanetwork.com](http://www.jamanetwork.com), 10 dicembre 2020.

politico<sup>41</sup>.

Un fenomeno, dunque, di “contaminazione” tra scienza e politica, che può portare a un pericoloso trasferimento sulla comunità scientifica di quel senso di sfiducia che altrimenti si riverserebbe sulla politica.

### 3.3 Problemi irrisolti tra politica e scienza

Il rapporto tra politica e scienza, sebbene sia certamente mutato e si sia fatto più intenso durante la pandemia, ha dunque conservato alcune delle sue criticità di fondo. In particolare, si è visto esservi stata una forte ritrosia alla regolamentazione dei procedimenti e dei modi tramite cui la valutazione scientifica entra nei processi decisionali del Governo<sup>42</sup>.

Ciò ha fatto sì che non siano mancati episodi di strumentalizzazione della scienza ad opera della politica e di politicizzazione della consulenza scientifica, resi possibili dalle molte carenze, soprattutto in termini di pubblicità, che hanno caratterizzato la disciplina del CTS.

È stato ad esempio osservato in dottrina come in taluni casi il Governo abbia cercato di legittimare anche dal punto di vista scientifico decisioni prettamente politiche facendo riferimento a pareri favorevoli del CTS che però non erano in realtà esistenti, o che addirittura erano di segno diverso<sup>43</sup>.

È stato anche rilevato come nei periodi – che si sono, con intervalli più o meno lunghi, susseguiti nel corso della pandemia – in cui la gravità dell'emergenza sanitaria si è attenuata il CTS abbia spesso “appiattito” la propria attività alla mera ratifica di quanto proposto dal Governo, e assunto quindi un ruolo meramente servente rispetto alla politica<sup>44</sup>.

In questi casi, l'organo di consulenza è stato quindi sostanzialmente utilizzato dal decisore politico, non tanto per acquisire informazioni, quanto piuttosto per rafforzare la legittimazione delle proprie scelte politiche, e, di conseguenza, per trasferire su di esso parte della responsabilità politica che si correla a tali scelte.

Inoltre, in mancanza di una disciplina specifica sul ruolo del CTS, il peso dei suoi pareri e la stessa scelta del “se” ricorrere alla consulenza scientifica è stata completamente rimessa alla discrezionalità del Governo. Quest'ultimo è stato quindi libero di non consultare il CTS rispetto a decisioni che pur

<sup>41</sup> Si rinvia sul tema al contributo di M. TOMASI, in questo fascicolo.

<sup>42</sup> Da considerarsi peraltro che è mancata una disciplina dei rapporti tra CTS e Comitati tecnico-scientifici istituiti a livello regionale, così come con le altre task force che sono state istituite dal Governo.

<sup>43</sup> Sul punto G. MOBILIO, in questo fascicolo.

<sup>44</sup> Sul punto G. MOBILIO, in questo fascicolo.

implicavano lo svolgimento di valutazioni scientifiche<sup>45</sup>.

Si comprende dunque come sussista il rischio concreto che, in assenza di una chiara disciplina legislativa del ruolo e del funzionamento del CTS, usciti dalla fase più drammatica dell'emergenza, esso possa cessare di fornire un effettivo contributo per l'assunzione di decisioni scientificamente ragionevoli e l'attività di consulenza scientifica possa tornare ad essere del tutto marginale nel nostro ordinamento. Se così fosse, l'esperienza maturata in tema di consulenza scientifica negli ultimi due anni andrebbe dispersa, quando potrebbe, invece, costituire un'importante base di partenza per la costruzione di un nuovo modello di relazione tra politica e scienza in Italia.

#### 4. Il comportamento degli esperti

Durante la pandemia gli scienziati sono stati oggetto di particolare ascolto da parte della politica e della società e ciò ha portato a una loro esposizione mediatica senza precedenti, che ha fatto sì che i problemi relativi al modo in cui gli uomini di scienza comunicano e si interfacciano con chi non è parte della comunità scientifica siano emersi in maniera più evidente del solito. Parrebbe addirittura che tale esposizione mediatica, anziché giovare al dialogo tra scienza e società – in termini di corretta rappresentazione delle posizioni presenti nella comunità scientifica – lo abbia ostacolato. Ciò per ragioni di vario genere, ma anche, e soprattutto, a causa di alcuni comportamenti dei membri stessi della comunità scientifica.

È stato infatti osservato come gli scienziati nell'interfacciarsi con i media abbiano spesso peccato di rigore scientifico e onestà intellettuale<sup>46</sup>: rappresentando come certe tesi addirittura non ancora verificate; formulando previsioni senza però specificare l'ampio margine di incertezza caratterizzante le stesse; semplificando eccessivamente questioni altamente complesse; esprimendosi in qualità di esperti su temi che fuoriuscivano dalla loro area di *expertise*.

Uno dei problemi principali pare essere stata la difficoltà incontrata dagli esperti nel semplificare temi complessi senza al contempo dare una rappresentazione distorta dello stato delle conoscenze scientifiche. Difficoltà peraltro accentuata dalle regole proprie dei dibattiti in televisione e sui *social network*, che spingono verso la polarizzazione delle posizioni e la semplificazione dei problemi<sup>47</sup>.

Ne è emersa un'immagine della comunità scientifica non corrispondente alla realtà: una comunità divisa su tutto e in cui possono trovare spazio le tesi

<sup>45</sup> Sul punto M. TOMASI, in questo fascicolo.

<sup>46</sup> G. DI CHIARA, *La comunicazione e l'informazione scientifica ai tempi del Covid*, disponibile all'indirizzo: [www.scienzainrete.it](http://www.scienzainrete.it), 24 giugno 2020.

<sup>47</sup> T. PIEVANI, *Comunicare la scienza dopo la pandemia: un decalogo*, in *MicroMega*, VI, 2021 140.

più disparate. Il risultato è stato un pericoloso assottigliarsi della percezione del confine tra la mera opinione e il pensiero scientifico e, conseguentemente, l'erosione della fiducia della società nella scienza come sapere dotato di superiore valore conoscitivo.

È stato osservato come addirittura anche le riviste scientifiche abbiano abbassato il loro rigore scientifico e dato priorità alla velocità della pubblicazione piuttosto che al rigoroso controllo della qualità della stessa<sup>48</sup>.

Emblematico è il caso dell'articolo pubblicato su "The Lancet" in tema di idrossiclorochina, ritirato poco dopo la pubblicazione su richiesta dei suoi stessi autori, accortisi della inaffidabilità dei dati su cui avevano basato le loro ricerche<sup>49</sup>.

Molti sono stati i casi simili, ossia di articoli pubblicati su riviste scientifiche e dopo un breve lasso di tempo ritirati per le ragioni più varie: dalla presenza di clamorose sviste, all'inaffidabilità dei dati, fino addirittura all'inesistenza delle cartelle cliniche su cui le ricerche si erano basate. Prima di essere ritirati o corretti molti di questi articoli hanno prodotto una concatenazione di reazioni, influenzando le strategie farmacologiche contro il Covid-19 di intere nazioni. Si può ad esempio pensare a come, a seguito della pubblicazione, il 19 aprile 2020, su SSRN (Social Science Research Network) di un articolo sull'"Utilità dell'Ivermectina nella malattia COVID-19", che fu poi ritirato perché basato su dati inaffidabili, il Governo peruviano avesse acquisito quasi 500.000 dosi di Ivermectina, includendola nelle linee guida cliniche ufficiali come trattamento Covid-19<sup>50</sup>.

La quantità di studi ritirati o ritrattati durante la pandemia è stata tale da non poter che essere indicativa della sussistenza di gravi carenze nell'attività di *peer review* che dovrebbe essere operata dalle riviste scientifiche.

Si tratta a ben vedere di un problema preesistente, che la pandemia ha accentuato. Nel corso degli anni, infatti, vari fattori hanno iniziato a incidere negativamente sul rigore del controllo dei revisori: dal sovraccarico di lavoro, legato al numero sempre più ingente di articoli pubblicati anche dalle riviste più prestigiose, alla presenza delle c.d. "riviste predatorie", ossia riviste disposte a pubblicare dietro pagamento qualsiasi contenuto, senza svolgere alcuna attività

<sup>48</sup> Sul tema E. BUCCI, *Il filtro che manca alle riviste scientifiche che divulgano bufale*, *Il Foglio*, 22 settembre 2021.

<sup>49</sup> C. DALL, *Controversy over data in hydroxychloroquine COVID-19 study grows*, disponibile all'indirizzo: [www.cidrap.umn.edu](http://www.cidrap.umn.edu), 3 giugno 2020; M. LANDUCCI, *The Lancet e il pasticcio sullo studio ritirato su idrossiclorochina e clorochina*, disponibile all'indirizzo: [www.quotidianosanità.it](http://www.quotidianosanità.it), 5 giugno 2020; L.M. NEJROTTI, *Ritirati due studi sulla COVID-19. Un pasticcio metodologico?*, disponibile all'indirizzo: [www.TorinoMedica.com](http://www.TorinoMedica.com), 9 giugno 2020.

<sup>50</sup> Sul tema P. D'ANGELO, *Errori marchiani, sviste, plagie e anche frodi: ritirati 33 articoli scientifici sul coronavirus*, disponibile all'indirizzo: [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it), 25 settembre 2020.

di *peer review*<sup>51</sup>.

La tendenza rischia di incrinare il funzionamento di uno degli elementi – la sottoposizione delle ricerche al controllo dei pari – su cui si basa il processo di formazione ed evoluzione del sapere scientifico.

Proprio perché si tratta di un problema relativo ai processi di formazione del sapere scientifico, pare che esso debba essere affrontato in primo luogo nell'ambito della comunità scientifica, tramite ad esempio un'opera di implementazione delle regole deontologiche esistenti. Un importante corollario del principio di libertà e autonomia della scienza, che trova riconoscimento costituzionale all'art. 33 Cost., dovrebbe infatti essere quello per cui non possa che spettare alla comunità scientifica stabilire cosa sia dotato di valore scientifico e, quindi, occuparsi della regolamentazione dei processi che portano alla produzione del sapere scientifico.

#### 4.1 Il contrasto alla disinformazione scientifica

Il diffondersi di informazioni false o comunque fuorvianti, tali da riflettere un'immagine distorta della realtà, ha cagionato gravi e tangibili conseguenze negative, in termini, ad esempio, di tutela della salute pubblica. Come dichiarato dalla vicepresidente della Commissione Europea per i valori e la trasparenza, Věra Jourová, «durante un'emergenza sanitaria globale, le informazioni possono salvare vite umane»<sup>52</sup>.

Molti Stati si sono dunque trovati a dover fronteggiare il problema della disinformazione scientifica, quindi un problema non certo nuovo, ma che si è manifestato in modo molto peculiare nel corso degli ultimi anni.

In particolare, si è visto come spesso nel corso della pandemia la disinformazione sia stata cagionata dai membri stessi della comunità scientifica nell'esercizio della loro libertà di manifestazione del pensiero. Il problema del contrasto della disinformazione scientifica è venuto pertanto a sovrapporsi con quello della definizione dei limiti entro cui la libertà di manifestazione del pensiero dell'esperto possa essere limitata.

Da questo punto di vista, tanto il ricorso alla sanzione penale, quanto, e forse ancor più, il ricorso a sistemi di autorizzazione preventiva, di recente ipotizzati<sup>53</sup>, in base a cui l'esperto dovrebbe essere previamente autorizzato prima

<sup>51</sup> Sul tema J. PILI, *Perché è stato ritrattato lo studio che «dimostra» la pericolosità dei vaccini anti Covid*, disponibile all'indirizzo: [www.open.online.it](http://www.open.online.it), 3 luglio 2021.

<sup>52</sup> F. BACCINI, *Disinformazione online, Commissione UE pubblica nuovo report delle piattaforme digitali sulla lotta al COVID-19*, disponibile all'indirizzo: [www.eunews.it](http://www.eunews.it), 25 febbraio 2021.

<sup>53</sup> Il riferimento è, in particolare, alla proposta, che nel settembre 2021 fu inserita nell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, di obbligare i virologi a richiedere una apposita autorizzazione alle istituzioni di appartenenza per poter comparire in programmi televisivi. Si v. V. SANTARPIA, «*Virologi in tv solo se autorizzati*», *il governo accoglie l'ordine del giorno*, disponibile all'indirizzo: [www.corriere.it](http://www.corriere.it), 14 settembre 2021.

di poter esercitare la propria libertà di manifestazione del pensiero in determinati contesti, paiono problematici. La manifestazione del pensiero, per quanto suscettibile di essere limitata, è comunque un diritto fondamentale dell'uomo e pietra miliare della democrazia<sup>54</sup>, pertanto, istituire un regime *ad hoc* e più restrittivo per una categoria determinata di soggetti non sarebbe un'operazione facilmente giustificabile dal punto di vista costituzionale.

Parrebbero piuttosto da prediligere le strategie di contrasto della disinformazione scientifica che si fondano sulla valorizzazione dei meccanismi interni alla stessa comunità scientifica e sulla limitazione, quindi, non tanto della libertà di manifestazione dell'esperto, quanto della sua libertà scientifica.

Pare infatti equo che l'esperto, laddove diffonda informazioni false o fuorvianti, alimentando la disinformazione scientifica, paghi le conseguenze della propria condotta con sanzioni che incidono negativamente sulla posizione dallo stesso ricoperta nella comunità scientifica e sulla sua autorevolezza, ossia proprio su ciò che ha fatto sì che le sue affermazioni fossero ascoltate e generassero affidamento nella società.

Questo è l'approccio che è stato seguito da molti Ordini dei medici, in Italia<sup>55</sup> ma anche all'estero<sup>56</sup>, tramite l'attivazione di procedimenti disciplinari volti ad accertare la responsabilità di medici che nel corso della pandemia hanno sostenuto tesi del tutto prive di fondamento scientifico, ad esempio negando l'esistenza del virus, sconsigliando l'uso delle mascherine o sostenendo apertamente le proprie convinzioni in ordine alla pericolosità dei vaccini.

Sulla scia di tali iniziative, sarebbe auspicabile che anche altre organizzazioni, rappresentative di altre figure professionali che si caratterizzano per l'applicazione di conoscenze specialistiche di carattere scientifico, svolgessero un controllo analogo sull'operato dei propri iscritti.

I provvedimenti disciplinari – che per i medici possono andare dall'avvertimento formale fino alla radiazione dall'Albo – incidono sulla libertà scientifica dell'esperto ma non per questo si pongono in contrasto con la libertà della scienza di cui all'art. 33 Cost., la cui tutela è dovuta infatti solo se oggetto di diffusione siano tesi qualificabili come scientifiche e non invece mere opinioni, prive di valore scientifico. Piuttosto, il controllo che l'intera comunità

<sup>54</sup> Si v. Corte cost., sent. n. 11 del 1968; Corte cost., sent. n. 84 del 1969; Corte cost. sent. n. 206 del 2019.

<sup>55</sup> Si v. sul tema L. BARBUSCIA, "Il Covid? Una banale influenza. Pericoloso il vaccino". *Sanzionati 10 medici "negazionisti", altri 3 sotto inchiesta*, disponibile all'indirizzo: [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 28 dicembre 2020; E. FERRO, *Treviso, l'Ordine radia il medico No Vax: aveva anche offeso Mattarella*, disponibile all'indirizzo: [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 15 novembre 2021; D. IOVANE, *Medico negazionista bloccato dall'Asl to4 come medico di base*, disponibile all'indirizzo: [www.true-news.it](http://www.true-news.it), 3 gennaio 2022

<sup>56</sup> D. SWEENEY, *Doctor who bragged about not wearing a mask has his license suspended in Oregon*, disponibile all'indirizzo [www.sacbee.com](http://www.sacbee.com), 6 dicembre 2020; R.A. FRIEDMAN, *We Must Do More to Stop Dangerous Doctors in a Pandemic*, disponibile all'indirizzo: [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com), 11 dicembre 2020.



scientifico può svolgere autonomamente sull'operato dei propri membri pare costituire una fondamentale garanzia dell'affidabilità del sapere che è fornito dalla comunità stessa<sup>57</sup>.

Un ulteriore importante aspetto caratterizzante il problema della disinformazione scientifica durante la pandemia è stato poi quello relativo al ruolo giocato dai *social media*: probabilmente mai quanto nel corso della pandemia è emerso quanto il meccanismo di funzionamento dei *social media*, in particolare l'utilizzo dei sistemi algoritmici di raccomandazione, possa incrementare la disinformazione scientifica, ponendo a rischio la tenuta stessa delle democrazie moderne.

La gravità della situazione ha costituito quindi un forte incentivo anche per la ricerca di soluzioni volte a rendere compatibili le caratteristiche dei mezzi di comunicazione propri dell'era digitale con la tutela di diritti fondamentali.

Proprio la necessità di far fronte al dilagare della disinformazione scientifica ha spinto all'elaborazione di innovativi meccanismi di contrasto alle *fake news*, fondati su logiche in parte differenti da quelle tradizionali, la cui forza risiede nel fatto di incidere direttamente sui sistemi algoritmici di raccomandazione, ossia su quella che è la principale causa delle distorsioni informative sul *web*<sup>58</sup>.

Si pensi ad esempio alla scelta operata da alcune piattaforme, come Instagram e Facebook, di suggerire agli utenti che entrano in contatto con contenuti in qualche modo connessi al tema dei vaccini, ossia a un tema rispetto a cui la diffusione di *fake news* è particolarmente elevata e allarmante, pagine in cui sono riportati dati aggiornati, tratti dai siti di organi istituzionali, oltre che i *link* di collegamento a tali siti<sup>59</sup>; oppure a come, a seguito delle elezioni presidenziali statunitensi, Facebook abbia deciso di intervenire direttamente sull'algoritmo su cui si basa la raccomandazione dei contenuti agli utenti, in particolare aumentando il peso del "*news ecosystem quality*", ossia del punteggio che viene assegnato agli organi di informazione in base a criteri indicativi della qualità del loro giornalismo<sup>60</sup>.

Anche alcune disposizioni del *Digital Service Act*, recentemente presentato dalla Commissione Europea, paiono andare proprio nel senso di incidere sulla

<sup>57</sup> Sul punto J. PILI, *Perché è stato ritrattato lo studio che «dimostra» la pericolosità dei vaccini anti Covid*, disponibile all'indirizzo: [www.open.online](http://www.open.online), 3 luglio 2021.

<sup>58</sup> Per un approfondimento sul tema mi permetto di rinviare a L. DEL CORONA, *I social media e la disinformazione scientifica: spunti per un cambiamento di rotta alla luce dell'esperienza statunitense ed europea*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, Fascicolo speciale monografico, 2021, 473 ss.

<sup>59</sup> Analogo meccanismo è stato previsto in un accordo concluso Ministero della Salute con Twitter. Si v. MINISTERO DELLA SALUTE, *Coronavirus, Speranza: "Accordo con Twitter per contrasto alle fake news"*, disponibile all'indirizzo: [www.ministerodellasalute.it](http://www.ministerodellasalute.it), 4 febbraio 2021.

<sup>60</sup> C. ROSSI, *Perché l'algoritmo di Facebook esalta Cnn e New York Times*, disponibile all'indirizzo: [www.startmag.it](http://www.startmag.it), 26 novembre 2020; K. ROOSE, M. ISAAC, S. FRENKEL, *Facebook Struggles to Balance Civility and Growth*, disponibile all'indirizzo: [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com), 7 gennaio 2021.

“censura indiretta” che le piattaforme digitali di fatto operano tramite i sistemi algoritmici di raccomandazione e, inoltre, di aprire a una collaborazione tra pubblico e privato nella definizione dei criteri e dei meccanismi sulla cui base tale particolare censura possa essere realizzata. Il riferimento è in particolare alla disciplina di cui all’art. 29, che apre alla configurazione di un diritto alla trasparenza della regola algoritmica e a forme di cooperazione tra utenti, piattaforme digitali e autorità pubblica nella definizione delle modalità di funzionamento dei sistemi di raccomandazione<sup>61</sup>.

### 5. Considerazioni conclusive

Si è visto dunque come la pandemia abbia determinato una spinta senza precedenti nel senso della ricerca da parte della società di un dialogo con la comunità scientifica. Le difficoltà nell’ambito di tale dialogo non sono state però poche, anzi, con particolare attenzione per l’esperienza italiana, si è visto come molte delle preesistenti problematiche siano risultate addirittura amplificate e abbiano inciso negativamente sulla fiducia della società nella scienza.

Se ne potrebbe dedurre che l’esperienza pandemica determinerà in fin dei conti un peggioramento dei rapporti tra società e scienza.

Tuttavia, una previsione di tal tipo non terrebbe conto di alcuni importanti elementi che paiono invece rendere plausibile un esito ben diverso.

Anzitutto, è da considerarsi come proprio l’amplificarsi dei problemi relativi al rapporto tra politica e scienza, e, più in generale, tra società e scienza, abbia portato a una presa di coscienza senza precedenti della loro esistenza e stia dando, conseguentemente, una grande spinta alla ricerca di soluzioni e rimedi.

Con tutta probabilità, inoltre, la pandemia avrà un forte impatto sul modo in cui la società percepisce la scienza e valuta l’importanza che la stessa sia presa in considerazione da parte del decisore pubblico.

Sul punto, bisogna considerare come in questi mesi temi prettamente scientifici siano stati posti al centro del dibattito pubblico con una frequenza e una intensità senza precedenti. Tale fenomeno si è visto aver creato non pochi problemi, in particolare di gestione della disinformazione scientifica, ma potrebbe avere anche effetti di segno positivo per il rapporto tra società e scienza.

In primo luogo, proprio la gravità del problema della disinformazione scientifica, accentuatosi negli ultimi due anni, potrebbe costituire un’importante spinta per il realizzarsi di significativi miglioramenti nella comunicazione scientifica e per l’effettivo affermarsi nel nostro ordinamento del “diritto alla

<sup>61</sup> Sul tema, R. CONTI, F. De STEFANO, *L’algoritmo e la nuova stagione del costituzionalismo digitale: quali le sfide per il giurista (teorico e pratico)? Conversando con Oreste Pollicino*, disponibile all’indirizzo: [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 15 aprile 2021.

scienza”, nella sua accezione di diritto all’informazione scientifica<sup>62</sup>.

In secondo luogo, bisogna tener conto di come la centralità senza precedenti che è stata data dai media alle questioni scientifiche durante la pandemia, pur con tutte le storture di cui si è detto sopra, stia abituando il pubblico all’uso di un linguaggio specialistico, al ragionamento razionale, alle modalità di funzionamento proprie della scienza, tra cui anche il suo procedere tramite verificazioni e falsificazioni.

La società post-pandemia potrebbe quindi essere una società più consapevole delle caratteristiche e dei limiti del sapere scientifico e, dunque, della distinzione che sussiste tra conoscenza scientifica e verità assoluta. Una consapevolezza che non dovrebbe alimentare la sfiducia nella scienza ma, piuttosto, aiutare a distinguere tra i casi in cui è ragionevole fidarsi delle indicazioni degli esperti e i casi in cui invece non sussistono le condizioni per farlo.

Infine, va tenuto conto di come, seppur con le molte difficoltà di cui si è detto, nel corso della pandemia la scelta di cercare un dialogo con la scienza per l’assunzione di decisioni pubbliche su questioni che presuppongono lo svolgimento di valutazioni scientifiche sia stata nettamente vincente rispetto alle politiche antiscientifiche, fondate sulla svalutazione e il non ascolto delle raccomandazioni degli esperti. Il fatto che la scelta compiuta da alcuni Governi di sminuire e ridicolizzare le indicazioni provenienti dalla scienza in ordine ai pericoli connessi al diffondersi del virus sia risultata fallimentare e pagata dalla popolazione a caro prezzo, in termini, in particolare, di numero di morti<sup>63</sup>, non potrà, infatti, che costituire un monito per il futuro, incidendo in positivo sulla fiducia della società nella scienza, da intendersi come riconoscimento del suo particolare valore conoscitivo e conseguente pretesa che il decisore pubblico tenga conto di tale valore<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Sul diritto alla scienza si v. G. D’AMICO, *Verso il riconoscimento di un diritto alla scienza?*, in *Dirittifondamentali.it*, II, 2019.

<sup>63</sup> Particolarmente significativo è il caso del Brasile, dove, sulla base di quanto emerso da un’inchiesta condotta da una apposita Commissione parlamentare, in cui è stato riconosciuto che le scelte nettamente antiscientifiche del Presidente Bolsonaro hanno contribuito casualmente alla diffusione del virus sul territorio nazionale, un’organizzazione di giuristi brasiliani ha denunciato il Presidente per “crimini contro l’umanità durante la pandemia” davanti alla Corte penale internazionale dell’Aia. Da ricordare anche l’inchiesta condotta dalle Commissioni Salute e Scienza e Tecnologia del Parlamento inglese, confluita in un rapporto di 150 pagine dal titolo “Coronavirus: le lezioni imparate fino ad oggi”, da cui è emerso come la decisione del Capo del Governo Boris Johnson di seguire un “approccio fatalistico” e di attendere a lungo l’introduzione del lockdown sia costata migliaia di vite umane e abbia dato luogo a “uno dei peggiori fallimenti della salute pubblica”. Si v. HEALTH AND SOCIAL CARE, AND SCIENCE AND TECHNOLOGY COMMITTEES, *Coronavirus: lessons learned to date*, Sixth Report of the Health and Social Care Committee and Third Report of the Science and Technology Committee of Session 2021–22, disponibile all’indirizzo: [www.committees.parliament.uk](http://www.committees.parliament.uk), 21 settembre 2021.

<sup>64</sup> In tal senso A. IANNUZZI, *Leggi “science driven”*, cit., parla di «consapevolezza che la politica basata sulla scienza può rivelarsi un antidoto potente proprio contro i rischi di derive populistiche o

Un evento accidentale e drammatico, quale il diffondersi nel mondo del Covid-19, potrebbe, dunque, aver aperto la strada, o quantomeno dato una spinta, a che in Italia, ma anche in molti altri Paesi, si realizzi una svolta nei rapporti tra società e scienza e si creino le condizioni necessarie per quelle forme di co-produzione/co-costruzione del sapere da parte di società e comunità scientifica<sup>65</sup> che paiono sempre più importanti per le sfide che il nuovo millennio pone all'umanità.

antidemocratiche»; O. O'NEILL, *Trusting Politicians, Trusting Experts*, disponibile all'indirizzo: [www.ae-info.org](http://www.ae-info.org), 25 agosto 2020. In senso critico 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*, II, 2020, 272.

<sup>65</sup> Sulla "coproduzione" S. JASANOFF (ed.), *States of Knowledge: The Co-Production of Science and Social Order*, Routledge, London-New York 2004.