

# TECNICA E POLITICA TRA MEZZI E FINI NELL'EMERGENZA CORONAVIRUS.

**Olivia Pini\***

*Abstract (italiano).* L'emergenza Covid-19 ha riportato prepotentemente all'attenzione la mai sopita dialettica fra tecnica e politica, fra evidenza e rilevanza, fra metodo scientifico e metodo democratico; nel moltiplicarsi di commissioni, comitati e *task force* di esperti – peraltro non sempre in accordo tra loro – a sostegno delle decisioni pubbliche per fronteggiare l'emergenza sanitaria, sorge spontanea l'esigenza di riflettere sulle implicazioni della corretta o non corretta ripartizione dei diversi ruoli di reciproca spettanza e delle rispettive responsabilità. Occorre non dimenticare che i metodi di tecnica e politica non sono contrapposti, ma devono compenetrarsi, e nessuna di esse deve porsi rispetto all'altra in maniera subalterna, né vedere stravolta la propria ontologica natura: da un lato la scienza, alla quale si richiedono risposte certe e tempestive, al cospetto di fenomeni nuovi e complessi reca invece in sé una ineluttabile componente di incertezza, da colmare attraverso processi di ricerca che ugualmente ne connotano il metodo, e può essere al più chiamata a fornire mezzi neutrali per la decisione, non fini; di contro, la politica resta viceversa decisiva nella scelta-mediazione delle priorità progettuali, delle finalità da perseguire, dei valori ed interessi di volta in volta oggetto di prevalente tutela, ancorché impopolari, confrontandosi con le trasformazioni che la riguardano senza restarne travolta, con approccio *sincronico* e *diacronico* nella lineare considerazione dei fenomeni e nella valorizzazione dei relativi aspetti culturali e sociali. Se l'immagine oggi più invalsa sembra quella di una politica che ha abdicato al proprio ruolo decisionale, va tuttavia sottolineato come l'applicazione ed il coinvolgimento di saperi tecnici per la gestione della cosa pubblica sia invece determinante in contingenze come quelle attuali, purché non sconfini indebitamente nelle derive della *tecnocrazia*, la quale sottrarrebbe spazio alla rappresentanza politica e al fondamentale confronto democratico che ne costituisce connotato essenziale. Ciò è possibile soltanto ove si rispetti l'autonomia dei ruoli tra i differenti decisori all'interno del ciclo regolatorio, assicurando fra gli stessi, al contempo, una seria, responsabile e trasparente collaborazione e condivisione, valorizzando le capacità esistenti; ciò che occorre, in ultima istanza, è la consapevolezza che entrambe le categorie, a garanzia della propria legittimazione, reclamano un indispensabile fondamento di *competenza*, presupposto dell'autentica autorità.

*Abstract (english).* The Covid-19 emergency has re-brought to attention the well-known dialectic between science and politics, and between scientific method and democratic method; while new committees, panels and task force multiply, by the way showing frequent disputes and disagreement with each other, it seems necessary to think either about the correct distribution of roles, tasks and responsibilities between the above two categories and about its consequences and implications. Science and politics have also

*different methods, although they are not opposite to one another, but, at most, complementary, and they have to relate without reciprocally cancel one another out. Science, to which certain and quick answers are frequently requested, facing new and complex issues shows inevitably some uncertainties, to fill through research processes, and can just bring neutral means for public decisions, not ends; politics, on the other hand, remains central in the choice/mediation among the priorities and values to pursue, even when unpopular, applying diachronic and synchronic approaches to problems and events, valuing their cultural and social peculiarities. If politics frequently appears to give up its decision-making role, it must at the same time be underlined that the involvement of technical knowledge and skills in the public affairs' management is crucial and necessary in emergency moments such as the present one, as long as it doesn't deviate into technocracy, which is contrary to political representation and to democratic discussion. The autonomy between different decision-makers inside the regulatory cycle is therefore fundamental, but this must be combined with responsible and transparent cooperation mechanisms, which enhance existing capabilities: in the end, after all, both science and politics show to claim, as source of legitimacy, strong expertise as a base of their authentic authority.*

**SOMMARIO:** Premessa. – **1.** Scienza, tecnica, politica: prossimità e possibili sconfinamenti. – **2.** La scienza e le scienze. – **3.** Precauzione e trasparenza. Tecnica e democrazia – **4.** Conclusioni.

## **Premessa.**

*«Non esiste uomo che non formuli progetti di gloria, di fortuna, di piacere o di riposo; e tuttavia nessuno, in questo momento di crisi, può dirsi "Farò una certa cosa domani", se non ha previsto quale sarà questo domani»<sup>1</sup>. Questa è la cornice di incertezza che accomuna, a prescindere dalle circostanze e dal contesto, ogni momento che si definisca *critico*: eppure, come è ormai noto, si vive oggi, mai come in passato, un tempo di crescente normalizzazione dell'emergenza<sup>2</sup>; anzi, sembra che proprio di *crisi* vivano i pubblici*

<sup>1</sup> Dottore di Ricerca in Diritto Amministrativo presso l'Alma Mater Studiorum, Università di Bologna - Comitato di redazione Ambientediritto.it.

Così afferma R.F. DE CHATEAUBRIAND nel celebre *Saggio sulle rivoluzioni* (1797), trad. it., Milano, Medusa, 2006, 57.

<sup>2</sup> Sul tema, per tutti, cfr. A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011; in argomento v. anche F. GIGLIONI, *Amministrazione dell'emergenza*, in *Enc. dir.*, Annali, VI, Milano, Giuffrè, 2013, 44 ss.; C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. pubbl.*, 2/2009, 317 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2/2007, 345 ss. Si veda altresì G.M. FLICK, *Dei diritti e delle paure*, in S. MOCCIA (a cura di), *I diritti fondamentali della persona alla prova dell'emergenza*, Napoli, ESI, 2009, 76, il quale parla a questo

poteri nel mondo contemporaneo e che dalla capacità degli stessi di sapere fronteggiare queste ultime con piena consapevolezza e adeguate risposte dipenda la sorte della loro legittimazione<sup>3</sup>.

L'emergenza sanitaria determinata dalla pandemia di Covid-19 di questi ultimi mesi non fa eccezione a questa regola: sin dall'inizio, nel nostro Paese come nel resto del mondo, la scienza giuridica e l'opinione pubblica si sono interrogate sulla validità delle misure, delle scelte, delle competenze dispiegate nell'eccezionalità della contingenza, nonché sulla loro conformità e legittimità rispetto ai fatti, egualmente emergenziali, che ne hanno costituito la base formale legittimante<sup>4</sup>. Una contingenza eccezionale come quella verificatasi nel momento presente, che ha comportato compressioni inedite di libertà e diritti fondamentali<sup>5</sup> e ridisegnato non solo i confini

proposito anche di «prevenzione legislativa senza fine». Il processo di "normalizzazione" sembra peraltro operare su due distinti fronti; da un lato si assiste infatti ad una crescente *tipizzazione* dei poteri d'urgenza, nell'ottica di una gestione "ordinaria" delle situazioni emergenziali, dall'altro emerge un ricorso a strumenti eccezionali per la gestione di attività e situazioni prive del carattere della straordinarietà (ad es. i cd. *grandi eventi*, per i quali l'uso di tali strumenti consente il superamento di alcune complessità burocratico-procedurali e/o difficoltà decisionali): in argomento v. diffusamente M. GNES, *I limiti del potere d'urgenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2005, 641 ss., *passim*; v. anche M.P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1/2006, 1, il quale sottolinea come le emergenze non siano oggi circostanze eccezionali ma connotino complessivamente l'attuale società come "società del rischio".

3 Così G. NAPOLITANO, *I pubblici poteri di fronte alla pandemia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2/2020, 147. Sottolinea opportunamente M. GNES, *Le misure nazionali di contenimento dell'epidemia da Covid-19*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2020, 282 ss., 303, come si debba peraltro evitare «che il diritto dell'emergenza divenga a sua volta un'emergenza», sopravvivendo al contesto eccezionale che lo ha giustificato e divenendo il pretesto per possibili scostamenti dai paradigmi della legalità e dell'equilibrio tra poteri.

4 Sulla distinzione tra legalità, intesa quale conformità al diritto, e legittimità, intesa quale conformità al fatto, si rimanda alla celebre teorizzazione di C. SCHMITT, *Legalità e legittimità* (1932), trad. it., Bologna, il Mulino, 2018.

5 Su questo aspetto dell'emergenza sanitaria, ed in particolare sulla legittimità (e legittimazione) delle limitazioni imposte, si è confrontata tutta la miglior dottrina costituzionalistica; nell'impossibilità di dare conto in maniera esauriente del dibattito, ci si limita a rinviare, tra i molti, a L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, aggiornato al 5 maggio 2020, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); F. RESCIGNO, *La gestione del coronavirus e l'impianto costituzionale. Il fine non giustifica ogni mezzo*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, 19 maggio 2020, [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it); M. MIDIRI, *Emergenza, diritti fondamentali, bisogno di tutela: le decisioni cautelari del giudice amministrativo*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2020, 4 maggio 2020, [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it); M. BELLETTI, *La «confusione» nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, 28 aprile 2020, [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it); V. BALDINI, *Prendere sul serio il diritto costituzionale...anche in periodo di emergenza sanitaria*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2020, 15 aprile 2020, [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it); M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it); C. TRIPODINA, *La Costituzione ai tempi del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it); E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, Special Issue 1/2020, 95 ss.; M. GNES, *Le misure nazionali di contenimento dell'epidemia da Covid-19*, cit., 299 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *L'Italia ai tempi del Coronavirus: rileggendo la costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 6/2020, 18 marzo 2020, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19*

della sovranità<sup>6</sup> ma anche la gerarchia dei valori ordinamentali<sup>7</sup>, ha dovuto necessariamente misurarsi con le peculiarità discendenti dalla causa che l'ha scatenata: derivando la crisi da ragioni medico-sanitarie, l'intermediazione della scienza è parsa sin da subito indispensabile per elaborare risposte il più possibile tempestive ed efficaci alla diffusione del contagio e misure il più possibile efficienti, oltre che proporzionate, per la gestione dell'emergenza<sup>8</sup>.

Eppure, la costante che ha pervaso il dibattito degli ultimi mesi è parsa essere proprio l'*incertezza*, sia sotto il profilo tecnico-scientifico e sia sotto il profilo politico, in un continuo procedere per approssimazioni successive che ha finito per originare un vero e proprio corpo normativo a sé stante, non di rado foriero di qualche disorientamento<sup>9</sup>; questa circostanza ha alimentato un diffuso sentimento di

(anche) ai giuristi, in *Questione giustizia*, 18 marzo 2020. Si veda anche l'intervista rilasciata a Radio Radicale da F. LANCHESTER, *Emergenza coronavirus: sospensione dei diritti*, 6 marzo 2020, reperibile in [www.radioradicale.it](http://www.radioradicale.it).

Osserva G. VESPERINI, *Il diritto del coronavirus*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2020, 277 ss., part. 280 che nel corpo normativo prodotto dall'emergenza si evidenzia un principio generale di *negazione* di un'ampia serie di libertà, rispetto al quale il riconoscimento delle stesse rappresenta l'eccezione selettivamente limitata a categorie specifiche di soggetti, individuate e definite da atti amministrativi.

6 Diffusamente sul tema F. FRACCHIA, *Diritto ed emergenza sanitaria*, in *Il diritto dell'economia*, 3/2019, 575 ss.

7 Sulla legittima prevalenza del diritto alla salute sulle altre libertà e diritti individuali, e più in generale sulla *tenuta* del sistema ordinamentale alla prova dell'emergenza sanitaria si sono interrogati molti illustri esponenti istituzionali della giustizia costituzionale: solo a titolo esemplificativo, si ricorda la posizione di MARTA CARTABIA, la quale nella Relazione sull'attività della Corte costituzionale 2019 (Roma, 28 aprile 2020, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)) ha sottolineato l'importanza della leale collaborazione tra tutte le istituzioni, sul presupposto per cui la Carta non contempla un diritto speciale per i momenti di eccezionalità; intervistato sull'argomento, viceversa, ANTONIO BALDASSARRE (27 aprile 2020, [www.adnkronos.com](http://www.adnkronos.com)) ha evidenziato come gli strumenti normativi adottati si palesassero contrari alla Costituzione, esprimendo preoccupazione per la possibile curvatura autoritaria delle nostre istituzioni; GUSTAVO ZAGREBELSKY, anch'egli in una intervista sul tema (21 marzo 2020, *Repubblica*), ha invece sottolineato come i divieti imposti possano trovare legittimazione proprio nel precipuo fine di salvare vite umane; SABINO CASSESE, infine, ha affermato (27 aprile 2020, *il Tempo*; 28 aprile 2020, *il Foglio*) che «neppure la più terribile delle dittature ha limitato la libertà di andare e venire, e di uscire di casa, per di più selettivamente limitata, per categorie di persone o a titolo individuale, indicate in atti amministrativi» e che «anche paesi di antica formazione liberale hanno accettato limitazioni che neppure le più feroci dittature hanno imposto», esprimendo alcune perplessità sui metodi seguiti dall'esecutivo.

8 Sottolinea in proposito M. NOCCELLI, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in *Federalismi.it*, 11 marzo 2020, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 7, come in materia di salute dei cittadini possa dirsi vigente una "*riserva di scienza*"; in argomento v. anche D. SERVETTI, *Riserva di scienza e tutela della salute. L'incidenza delle valutazioni tecnico-scientifiche di ambito sanitario sulle attività legislativa e giurisdizionale*, Pisa, Pacini, 2019.

9 Il riferimento è alle numerosissime misure adottate per far fronte all'emergenza e alle sue conseguenze: si tratta di misure di polizia sanitaria, di attuazione e specificazione delle stesse, di mitigazione degli impatti economici della crisi, aventi contenuto e oggetto composito e riconducibili a basi giuridiche differenziate; di particolare interesse è notare come all'interno di questo complesso *corpus* normativo convivano atti di prevalente connotazione politica (ad es. il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 e il d.l. 25 marzo 2020, n. 19), atti formalmente amministrativi ma di contenuto politicamente rilevante (l'ampio catalogo dei Dpcm), atti di carattere tecnico-amministrativo (ad esempio i decreti del

insoddisfazione nell'opinione pubblica, in buona parte, si ritiene, per l'idea (erronea) della scienza radicata nell'immaginario comune che la dipinge come dimora delle oggettività inconfutabili e del sapere certo, e secondariamente per le difficoltà incontrate dal decisore pubblico ad esprimere, in certi frangenti, scelte pienamente consapevoli proprio perché fondate nella sostanza su giudizi e indicazioni espresse da *esperti*<sup>10</sup>. Si anticipa sin da ora, d'altronde, come un modello d'azione fondato su progressivi aggiustamenti, adeguamenti e mutamenti di opinione, almeno a fronte di una altissima complessità e variabilità intrinseca come quelle che connotano la contingenza in essere, non costituisca condotta deprecabile ma all'opposto rispecchi il paradigma tipico dell'osservazione empirica sostenuta da conoscenze teoriche, virtuoso tanto per la scienza quanto per la politica.

La descritta situazione, tenuto conto anche dell'orizzonte di medio-lungo periodo entro il quale essa è destinata a protrarsi, ha dunque riportato in auge la mai sopita questione del rapporto fra tecnica e politica<sup>11</sup>, fra evidenza e rilevanza, fra metodo scientifico e metodo democratico, e con essa la riflessione sulla più corretta perimetrazione delle sfere di rispettiva spettanza, azione e responsabilità,

---

Ministro della Salute) e organizzativo-operativo (le ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione civile o le circolari ministeriali), la cui coesistenza può essere assicurata solo mediante meccanismi di coordinamento e leale collaborazione fra le diverse autorità competenti. Sul tema, diffusamente, G. VESPERINI, *Il diritto del coronavirus*, cit., 277 ss.; M. GNES, *Le misure nazionali di contenimento dell'epidemia da Covid-19*, cit., 282 ss.; F. SPANICCIATI, *Covid-19 e l'emersione di un sistema amministrativo parallelo*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2020, 305 ss. Un dettagliato ed aggiornato elenco degli atti adottati nell'emergenza è reperibile in [www.openpolis.it](http://www.openpolis.it).

Interessante, infine, è notare come la produzione normativa abbia seguito una logica di progressivo "accentramento" del relativo potere, dall'applicazione della normativa sulla protezione civile (d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1) a quella delle norme sull'emergenza sanitaria (T.U. delle leggi sanitarie, R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e legge 23 dicembre 1978, n. 833), sino al sistema dei decreti legge accompagnati dai Dpcm: cfr. in tal senso C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Riv. dir. comp.*, Anteprema 2020, 24 aprile 2020, 6; sui complessi rapporti tra autorità centrali e locali si v. anche G. PIPERATA, *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2020, 318 ss.

10 Anche su questo termine sarebbe peraltro opportuno intendersi, specie nell'individuazione dei tratti che distinguono tali figure da quelle degli *scienziati* in senso stretto: se questi ultimi, tanto ove studiosi di scienze naturali quanto di scienze sociali, svolgono compiti di ricerca sperimentale e di comprensione dei fenomeni, formulando ipotesi da validare attraverso la raccolta di dati, gli esperti operano anch'essi nel campo della ricerca, ma sono principalmente dei *divulgatori* dei risultati della stessa. In tema cfr. l'articolo a firma di A. Alesina e F. Giavazzi «*Gli esperti e la fiducia*», apparso sul *Corriere della sera*, 3 maggio 2020.

11 La ricordata contrapposizione ha radici assai antiche: essa è infatti già presente, come è noto, nella filosofia politica di Platone ed in particolare nella dialettica tra *sofocrazia* e democrazia; nel celebre dialogo *Repubblica*, Platone chiarisce che la *politica*, per la sua intrinseca delicatezza, non dovrebbe essere lasciata alle persone comuni ma all'opposto essere gestita dai *sapienti*, esperti in possesso delle necessarie competenze; portata all'estremo, tale antinomia sembrerebbe anticipare la dicotomia tra *democrazia* e *tecnocrazia*. Una recente teorizzazione ha invece proposto il concetto di *epistocrazia*, quale governo di coloro che possiedono le conoscenze necessarie ad adottare decisioni consapevoli per sé e per gli altri, anche sul piano elettorale: si v., in tal senso, J. BRENNAN, *Contro la democrazia*, Roma, LUISS University Press, 2018.

indispensabile alla produzione di regole di qualità in risposta alle legittime istanze di certezza ed autorevolezza della decisione pubblica emerse in seno alla collettività.

## 1. **Scienza, tecnica, politica: prossimità e possibili sconfinamenti.**

Non v'è dubbio, come s'è detto, che l'epidemia da Coronavirus abbia costituito la fonte di un'emergenza su scala globale, circostanza già di per sé foriera di molteplici conseguenze sul piano dogmatico-giuridico<sup>12</sup>; altrettanto vero, inoltre, è che le cause di tale condizione non possiedono alcuna connotazione *politica*, motivo per cui l'applicazione di alcune categorie concettuali già esistenti per la gestione di situazioni simili, che però tale connotazione di norma presuppongono<sup>13</sup>, ha in questo caso necessitato qualche adattamento<sup>14</sup>. La matrice prettamente scientifica della situazione che stiamo vivendo, ed in particolare la sua origine virologica e la sua connotazione

---

12 Si rinvia, a questo proposito, all'assai nutrito filone interpretativo riferibile al diritto costituzionale dell'emergenza nonché alle concettualizzazioni sul cd. *stato di eccezione*; nell'impossibilità di richiamare la sconfinata letteratura in materia, si rinvia all'efficace sistematizzazione di A. PIZZORUSSO, *Emergenza, Stato di*, voce dell'Enciclopedia Treccani, 1993, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it); v. anche G. DE VERGOTTINI, *Necessità, costituzione materiale e disciplina dell'emergenza. In margine al pensiero di Costantino Mortati*, in *Diritto e società*, 2/1994, 217 ss.; F. RIMOLI, *Stato di eccezione e trasformazioni costituzionali: l'enigma costituente*, in *Rivista AIC*, 30 aprile 2017, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it); di recente, cfr. G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020; E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, BUP, 2020.

Sul concetto di "stato di eccezione" si rinvia ovviamente, oltre che a W. BENJAMIN, *Il dramma barocco tedesco*, trad. it., Torino, 1999, 39 ss., alle teorizzazioni schmittiane, ed in particolare a C. SCHMITT, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità* (1922), in ID., *Le categorie del «politico»: saggi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1972; ID., *Dottrina della costituzione*, trad. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1984; ID., *La dittatura* (1921), trad. it. a cura di A. Caracciolo, Roma, Settimo Sigillo - Europa Libreria Editrice, 2015. In tema v. anche G. AGAMBEN, *Lo stato di eccezione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003.

13 Si pensi ad esempio agli artt. 77 e 78 Cost., che si riferiscono l'uno all'emergenza in tempo di pace e l'altro all'emergenza in tempo di guerra: quest'ultima, in particolare, appare una categoria fortemente caratterizzata in senso *politico*. Per un parallelismo tra Guerra e diffusione del virus SARS-CoV-2, sul presupposto che in entrambi i casi la risposta istituzionale del diritto e della politica miri a mettere in luce la gerarchia dei valori necessari alla sopravvivenza, cfr. F. FRACCHIA, *Stato e Forze Armate: la specialità del relativo ordinamento a presidio della sovranità*, Recensione alla monografia di R. URSI, *L'amministrazione militare*, Torino, Giappichelli, 2018, in corso di pubblicazione sulla *Riv. it. dir. pubbl. comun.*; si è detto invece contrario ad una analogia sul piano giuridico tra l'emergenza sanitaria e lo stato di guerra S. CASESE, *La pandemia non è una guerra. I pieni poteri al governo non sono legittimi*, intervista in data 14 aprile 2020, [www.ildubbio.news](http://www.ildubbio.news).

14 Rileva ad esempio G. NAPOLITANO, *I pubblici poteri di fronte alla pandemia*, cit., 146, come nella contigenza emergenziale si sia introdotto un quadro normativo nuovo ed improvvisato, e come il Presidente del Consiglio, mediante un'interpretazione estensiva dei concetti costituzionali di *direzione della politica generale del Governo* e *mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo*, abbia di fatto assunto su di sé ogni responsabilità tanto politica quanto amministrativa a discapito del resto dell'esecutivo e dell'organo di rappresentanza parlamentare.

epidemica, hanno inesorabilmente implicato un dialogo costante e ravvicinato fra politica e scienza o, più concretamente, fra politici e tecnici. Mai come nel momento attuale, infatti, appare stretto nel contesto della decisione pubblica il rapporto tra chi sa e chi è chiamato ad agire, tra competenti e potenti, in un (in)costante scambio in cui ciclicamente si alternano talora coloriture armoniche, tal'altra inconciliabili incomunicabilità<sup>15</sup>.

A riprova di ciò, si sottolinea come l'impatto fondamentale delle informazioni fornite dalla scienza medica nell'emergenza Covid-19 abbia operato su almeno due fronti: innanzitutto, su quello delle decisioni politico-amministrative, quale presupposto per l'adozione della normativa di crisi e al contempo quale stimolo alla ricalibratura delle misure già adottate; secondariamente, su quello dell'opinione pubblica e delle condotte individuali e collettive, quale fonte di legittimazione sul piano sociale delle misure restrittive imposte dall'autorità<sup>16</sup>.

Su un punto occorre preliminarmente intendersi: in situazioni come quelle in atto è del tutto congruo e corretto che la politica si rifaccia alla consulenza di chi è in possesso di conoscenze specialistiche sofisticate e complesse, che sono in pochi a possedere; anzi, sarebbe semmai la scelta opposta a palesarsi come (politicamente) irresponsabile: ad essere in discussione, dunque, non è l'esistenza stessa di un rapporto stretto fra le due diverse sfere. Rapporto stretto, tuttavia, non deve significare commistione dei propri ruoli e delle proprie competenze, come a volte è parso accadere nel succedersi spesso convulso e rapsodico dei drammatici eventi degli ultimi mesi; non si può non rilevare, infatti, come in alcuni frangenti la scienza abbia dato l'impressione di volersi *approssimare* alla politica e quest'ultima, viceversa, abbia tentato di proporre se stessa come "*scientifica*". Più specificamente, la scienza sembrerebbe essersi riavvicinata di molto allo Stato, almeno dopo l'iniziale disorientamento, mostrando di presidiare ed affiancare assai da vicino il potere

15 A riprova di tale affermazione, si ponga mente ad esempio alla differente formazione di alcuni dei principali esperti che hanno guidato in molteplici frangenti l'operato dell'esecutivo: a fronte della presenza di Walter Ricciardi, consigliere del Ministro della Salute per l'emergenza, e Silvio Brusaferrò, Presidente dell'ISS, entrambi rappresentanti della categoria medica, sono da ricordare anche Angelo Borrelli e Domenico Arcuri, funzionari amministrativi con competenze l'uno nel campo della Protezione civile, l'altro quale Commissario straordinario. La frequente difficoltà nel dialogo fra esponenti delle differenti categorie non è stata peraltro un fenomeno circoscritto al solo ordinamento nazionale: si pensi, in via esemplificativa, al controverso rapporto fra la Presidenza americana e l'equipe di tecnici nominata per la gestione dell'emergenza Coronavirus, diretta da Anthony Fauci, o al caso inglese, in cui addirittura le tensioni si sono acuite per gli aspri conflitti emersi fra diverse correnti del mondo medico. Per un efficace inquadramento di questi temi cfr. l'articolo a firma di S. Cingolani «*Dr Fauci e Mr Trump*», pubblicato su *Il Foglio*, 11-12 aprile 2020.

16 In questo senso L. CONTE, *Covid-19. Le Raccomandazioni di etica clinica della SIAARTI. Profili di interesse costituzionale*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 1 aprile 2020, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 4, 9. L'A. riflette in questa sede sul condizionamento esercitato, ai fini dell'accettazione delle misure limitative imposte alla società, tanto dall'aspetto normativo quanto, soprattutto, da quello *solidaristico*, sul piano sia della responsabilità individuale e sia della coesione sociale, capaci di evitare effetti disgreganti; in tema v. anche F. BALLAGUER CALLEJON, *Solidarietà dimenticata: il fallimento della narrazione pubblica sul Coronavirus*, in *lacostituzione.info*, 20 marzo 2020, [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info); Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, 2/2015, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

normativo e la fase di produzione concreta delle regole<sup>17</sup>; allo stesso tempo la politica, adagiandosi in più di un'occasione sulle posizioni espresse dai tecnici, in un costante moltiplicarsi di commissioni, comitati e *task force*<sup>18</sup>, ha non di rado mostrato la tendenza ad utilizzare la scienza per conferire apodittica validazione (e validità) alle proprie scelte discrezionali<sup>19</sup>. Nulla pare tuttavia contraddire maggiormente la natura ontologica delle due sfere che tentare di ricondurre l'una al *dogmatismo* e l'altra al *determinismo*: la scienza, come si vedrà meglio successivamente, per essere autenticamente tale deve infatti continuamente coltivare il dubbio in ordine ai migliori risultati raggiunti, che per quanto ben accreditati rimangono pur sempre implementabili; essa non dovrebbe mai dirsi portatrice di certezze assolute, pena una contraddizione con la sua stessa definizione in senso moderno. La politica, a sua volta, almeno in democrazia, ha come precipuo compito quello di prendere decisioni che rilevano per l'intera comunità, tenendo sempre conto di una molteplicità di fattori in gioco: la scienza non potrà mai offrirle l'unica soluzione possibile, poiché permarrà sempre un "*ultimo miglio*" da percorrere con responsabilità da parte del decisore<sup>20</sup>.

17 Rileva A. BARONE, *Brevi riflessioni su valutazione scientifica del rischio e collaborazione pubblico-privato*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 29 aprile 2020, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1, come il costante rimando dei rappresentanti del Governo alle indicazioni scientifiche abbia contribuito a ingenerare nei cittadini un legittimo affidamento sull'«*ipse dixit scientifico "di Stato"*».

18 Si pensi, *in primis*, al Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento degli interventi, istituito dal Decreto del Capo del Dipartimento per la Protezione civile n. 371, in data 5 febbraio 2020, ai sensi dell'art. 2, comma 1, dell'Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020. Più di recente, si pensi al Comitato di esperti in materia economica e sociale (cd. *Commissione Colao*), nominato con Dpcm 10 aprile 2020 (ed integrato con successivo Dpcm 12 aprile 2020) al fine di fornire consulenza alla Presidenza del Consiglio sulle misure da adottare per la graduale ripresa delle attività sociali, economiche e produttive. A partire dalla prima *task force*, creata il 22 gennaio dal Ministero della Salute e presieduta dallo stesso Ministro Roberto Speranza, sono poi stati creati innumerevoli altri gruppi di lavoro, tanto a livello centrale quanto a livello locale, a composizione per lo più mista tecnico-politica. Ogni Dicastero ha costituito anche più di un comitato e/o commissione, impegnati nell'analisi di specifici ambiti di interesse (carceri, uffici giudiziari, tecnologie, scuola del futuro, liquidità nel sistema bancario, finanza sostenibile, solo per fare alcuni esempi); ad essi si affiancano poi le unità di crisi attivate dalle singole Regioni, a loro volta spesso adiuuate da specifiche *task force*. Lo scenario descritto ha visto complessivamente impegnate più di 800 persone tra dirigenti, tecnici, scienziati, manager, economisti ed esperti di dati e tecnologie, peraltro con frequenti sovrapposizioni di competenze tra i diversi gruppi di lavoro, foriere non di rado di inefficienze e confusione, in assenza del necessario coordinamento. Per una mappatura più dettagliata si v. l'articolo «*Caos task force, sono 15 con oltre 450 esperti*», apparso su *Il Sole 24 Ore*, 18 aprile 2020, a firma di M. Perrone.

19 Emblematica di tale atteggiamento appare la dichiarazione resa dal Ministro della Salute in data 27 febbraio 2020, riferendo in Parlamento sull'attività svolta nella prima fase di gestione dell'epidemia, ai sensi della quale «*Le nostre scelte di queste settimane e degli ultimi giorni sono sempre state adottate a partire da valutazioni di carattere tecnico-scientifico. È la scienza e non la politica a orientare la nostra battaglia per arginare la diffusione del nuovo coronavirus*». Di «*uso politico della scienza*» parla in tal senso S. BELARDINELLI, *Torna a galla la cattiva concezione del rapporto fra scienza e politica*, articolo apparso su *Il Foglio*, 10 giugno 2020.

20 Cfr. F. FRACCHIA, *Diritto ed emergenza sanitaria*, cit., 583.

La classe politica non può rischiare di abdicare al suo fondamentale ruolo in favore dei tecnici: si profilerebbe così, da parte di questi ultimi, il pericolo di una avocazione di spazi e decisioni lasciati vuoti dalla politica, indebita perché non sostenuta dalla responsabilità dinanzi a complesse dinamiche sociali che scaturisce soltanto dall'investitura rappresentativa<sup>21</sup>; come si vedrà, un conto è il fondamentale apporto della tecnica alla decisione pubblica, altro è la *tecnocrazia*<sup>22</sup>.

Sotto questo aspetto, e più in generale, occorre peraltro non dimenticare che anche i metodi di tecnica e politica non sono contrapposti, ma devono compenetrarsi, e nessuna di esse deve porsi rispetto all'altra in maniera subalterna, né vedere stravolta la propria ontologica natura: da un lato la scienza, alla quale in questo frangente si sono spesso richieste risposte certe e tempestive, al cospetto di fenomeni nuovi e complessi reca invece in sé una ineluttabile componente di incertezza, da colmare attraverso processi di ricerca che ugualmente ne connotano il metodo, e può essere al più chiamata a fornire *mezzi* neutrali per la decisione, non *fini*; di contro, la politica resta decisiva nella scelta-mediazione delle priorità progettuali, delle finalità da perseguire, dei valori ed interessi di volta in volta oggetto di prevalente tutela, ancorché impopolari, confrontandosi con le trasformazioni che la riguardano senza restarne travolta, con approccio *sincronico* e *diacronico* nella lineare considerazione dei fenomeni e nella valorizzazione dei relativi aspetti culturali e sociali<sup>23</sup>.

21 Preoccupazioni di tale tenore sono state espresse da M. PANARARI nell'intervista rilasciata a *Formiche* in data 19 aprile 2020, [www.formiche.net](http://www.formiche.net).

22 È noto infatti che nel richiamato paradigma la tecnica sia una perfezione sostanzialmente fine a sé stessa e non realmente finalizzata ad un progresso, il cui interesse primario risiede nella esattezza delle proprie determinazioni, secondo una impostazione sostanzialmente autoreferenziale; per una prospettiva filosofica sul tema si vedano J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica*, Roma-Bari, Laterza, 2014; E. SEVERINO, *Il destino della tecnica*, Milano, BUR, 2009; v. anche N. IRTI, *Il diritto nell'età della tecnica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008. Il dibattito giuridico sulla *tecnocrazia*, nel nostro ordinamento, è stato spesso riferito all'acquisizione di una posizione di forza della *burocrazia*, a discapito della *politica*, all'interno dei circuiti decisionali pubblici (già G.D. ROMAGNOSI, raccogliendo l'eredità illuministica sul tema, evidenziava come fosse preferibile vivere in un sistema efficiente e tecnocratico, ancorché non rappresentativo): tra i molti, v. F. FERRARESI, *Burocrazia e politica in Italia*, Bologna, il Mulino, 1980.

23 Del tutto coerente con questo approccio è stato il Presidente del Consiglio quando, riferendosi all'attività posta in essere dell'esecutivo, ha affermato che *basarsi su informazioni tecnico-scientifiche non significa fare alla lettera ciò che dicono i tecnici, sul presupposto che esista sempre una responsabilità politica che implica la valutazione a tutto tondo degli aspetti in gioco*. Si sottolinea in questo senso come l'approccio *diacronico* dia rilievo prioritario ai singoli elementi di considerazione nella loro successione temporale, mentre il punto di vista *sincronico* ne privilegi le reciproche relazioni all'interno di una comune cornice sistemica: per alcune riflessioni in generale su questi temi cfr. E. SEVERINO (a cura di), *Storia del pensiero occidentale*, Il pensiero contemporaneo, Il XX secolo, Milano, Mondadori, 11 ss.. In proposito, dal verbale della riunione del Comitato tecnico-scientifico tenutasi in data 7 marzo, recentemente reso pubblico, è emerso come l'indicazione allora fornita dagli esperti fosse limitata all'introduzione di misure di contenimento più rigide solo per la Lombardia ed altre 14 province (come in effetti disposto in un primo momento dal Dpcm 8 marzo 2020), mentre il Presidente del Consiglio ha successivamente ritenuto (con Dpcm del 9 marzo 2020) di estendere il *lockdown* a tutto il territorio nazionale, probabilmente per l'allarme sulla diffusione del contagio suscitato dall'esodo di molte persone dalla Lombardia nella notte fra il 7 e l'8 marzo 2020: in questo senso va tuttavia segnalato come la raccomandazione del Comitato dovesse con ogni probabilità essere intesa come una misura *de minimis*,

Per entrambe si fa questione di esercitare la ragione, ma la (ricerca della) *verità* assume per ciascuna connotazioni specifiche e peculiari, non sovrapponibili, e ciò anche in ragione di chi è legittimato a prendervi parte: nella scienza il dibattito è maggiormente omogeneo, ammettendosi di regola solo chi ne ha le competenze; in politica invece la sinfonia è composta di molteplici voci differenti e di differente provenienza, che è onere del decisore selezionare in base ai fini prescelti. La dialettica fra politica e scienza sottende in questo senso anche il complesso rapporto fra *evidenza* e *rilevanza*, la prima quale funzione lineare ed “imperativa” definibile organizzando in un certo modo i dati a disposizione, la seconda espressione della com-possibilità e coesistenza tra più verità, frutto di una interpretazione della realtà che attribuisce gradi differenti di importanza alle evidenze fattuali e sceglie secondo la migliore convenienza del caso<sup>24</sup>.

La politica, specie in situazioni di drammatica emergenza come quella attuale, è chiamata all’esercizio della sua indeclinabile prerogativa sovrana, ossia la scelta discrezionale: e proprio nell’apprezzamento scientifico dei dati a disposizione, utilizzato quale substrato per la graduazione della gravità delle misure in rapporto all’evoluzione della pandemia, risiede la garanzia di non arbitrarietà e proporzionalità delle stesse sul piano applicativo, in una ideale compenetrazione fra i due piani<sup>25</sup>. Ciò che occorre costantemente rifuggire, all’opposto, è un utilizzo indebito della tecnica per porre al riparo la politica rispetto a scelte e decisioni impopolari<sup>26</sup>: delegare alla scienza non solo un compito di consulenza ed assistenza nella fase più critica di *early response*, ma addirittura la definizione di scenari di uscita dall’emergenza potrebbe infatti condurre, ove portata all’estremo, a derive in sentore di *tecnocrazia*, di certo non auspicabili<sup>27</sup>.

Il metodo democratico, invece, impone che la decisione ultima sia di stretta competenza politica, legittimata attraverso il circuito della rappresentanza e così espressione *mediata* della volontà popolare: si auspicano in tal modo decisioni

---

salva la possibilità di disporre in senso più stringente.

24 Su questo tema cfr. I. CAVICCHI, *Scienza e politica di fronte al Coronavirus*, in *Quotidianosanità.it*, 16 marzo 2020, [www.quotidianosanità.it](http://www.quotidianosanità.it).

25 In tal senso si v. M. BIGNAMI, *Chiacchiericcio sulle libertà costituzionali al tempo del coronavirus*, in *Questione giustizia*, 7 aprile 2020, [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it); v. anche L. FABIANO, *La catena della normativa emergenziale in risposta alle minacce di diffusione del Covid 19. Riflessioni sulla tenuta in termini di legittimità e di opportunità delle scelte normative del governo italiano*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, Special Issue 1/2020, 16 marzo 2020, 105 ss.

26 Ampio dibattito ha in quest’ottica sollevato l’intervento del Ministro per gli Affari Regionali con il quale si è chiesto alla comunità scientifica di dare «*certezze inconfutabili e non tre o quattro opzioni per ogni tema [...]»*, affermando altresì: «*noi politici ci prendiamo la responsabilità di decidere, ma gli scienziati devono metterci in condizione di farlo»* (*Corriere della sera*, 13 aprile 2020). Al di là dell’attuale frangente, peraltro, la questione richiama alla mente vicende del recente passato: il gravoso compito di adottare misure di *austerità* e rigoroso contenimento della spesa pubblica, nonché manovre finanziarie di inedita severità, resesi necessarie nel periodo immediatamente successivo alla fase acuta della crisi economica globale (2011-2013) proprio per far fronte a quest’ultima, è stato infatti affidato ad un esecutivo *tecnico*, invocando appunto giustificazioni prevalentemente di tipo tecnico per legittimare l’accettazione delle predette misure da parte della collettività.

27 In argomento v. la conversazione tra G. PASQUINO E M. TARCHI dal titolo «*Cercasi leader capaci di decidere»*, pubblicata sul *Corriere della sera* in data 12 aprile 2020.

adottate su basi responsabili, di cui il decisore pubblico sia capace di dar conto giustificando le scelte compiute e spiegandone i rischi, nonché avvalendosi di dati (benché solo probabili, comunque) tali da poter orientare le decisioni assunte. Il ruolo della tecnica, in questo virtuoso modello, è appunto quello di affiancare il decisore nella comprensione dei fenomeni complessi, operando nella fase intermedia tra il manifestarsi dell'esigenza di intervento pubblico e la scelta finale di individuazione delle compatibilità e delle prevalenze fra i diversi interessi in gioco, prospettando alternative per valutare costi e benefici di ogni scelta e assicurandosi che le informazioni fornite siano ben comprese e non distorte o manipolate<sup>28</sup>.

Fondamentale e non trascurabile, in tale contesto, è peraltro anche il ruolo svolto dall'amministrazione quale *traduttrice* in concreto degli indirizzi e dei fini individuati come preminenti in sede politica: anche in tale momento attuativo, infatti, di assoluto rilievo risultano l'apporto fornito dai saperi tecnici e la centralità del momento istruttorio, funzionali (ed anzi indispensabili) alla più adeguata, efficiente e proporzionata ponderazione fra contrapposti interessi, anche di "dimensioni" differenti, che costituisce la primaria vocazione dell'amministrazione pubblica, specie in contesti emergenziali<sup>29</sup>. Sotto tale profilo, che nella contingenza di situazioni complesse come quella presente pone il problema della coesistenza tra indirizzi politici, conoscenze tecnico-scientifiche ed esercizio tanto della discrezionalità "pura" quanto della discrezionalità tecnica, si deve segnalare la possibilità per l'amministrazione di avvalersi di saperi e capacità tecniche esistenti al suo interno o di optare viceversa per il coinvolgimento di competenze esterne<sup>30</sup>: di una simile scelta, così come della capacità di assicurare l'efficace coordinamento tra le une e le altre, ove concorrenti, essa sarà naturalmente chiamata a rendere conto dinanzi alla collettività.

Quest'ultimo aspetto evoca peraltro due ulteriori riflessioni, particolarmente calzanti nel frangente dell'attuale emergenza sanitaria. La prima è che tra le

28 In tema v. M. BUCCHI, *Comunicare la scienza «in tempo di guerra»: il ruolo degli esperti in pubblico e quello della formazione*, e A.M. CAMPANALE, *La soglia della post-modernità biologica. Epidemia di Covid-19 tra tecnologie politiche e comunicazione*, entrambi in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, Special Issue, 1/2020, [www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org).

Sollecita anche la classe politica alla chiarezza S. CASSESE, «*Il dovere di essere chiari*», articolo apparso sul *Corriere della sera*, 24 marzo 2020.

29 Sotto questo aspetto, può affermarsi che il progresso scientifico-tecnologico abbia nel tempo determinato una crisi delle "certezze" scientifiche, conseguente all'acquisita consapevolezza della instabilità dei risultati ottenuti e della necessità di rimmetterli costantemente e criticamente in discussione; ciò ha contribuito tanto a rendere evidente l'impossibilità di elaborare normative generali efficaci e tempestive, quanto a far emergere l'istanza di una tutela quanto più possibile "anticipata" e "precauzionale", progressivamente spostando il fulcro della gestione delle circostanze emergenziali, a fronte di una impostazione originaria che implicava il ruolo primario della legge, proprio sull'amministrazione e sulle sue scelte casistiche: cfr. M.P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, cit. Osserva come sia lo stesso principio di *cautela* a valorizzare la funzione amministrativa quale composizione preventiva di tutti i possibili interessi in gioco M. GNES, *I limiti del potere d'urgenza*, cit.

30 Quest'ultima possibilità è consentita anche dal Codice della Protezione Civile, come opportunamente sottolineato da U. ALLEGRETTI, *Il Codice di Protezione Civile (d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Aedon*, 1/2018; sul tema cfr. anche G. PIPERATA, *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, cit., 323.

componenti della scelta di cui il decisore pubblico dovrebbe rendere conto sarebbe opportuno ricomprendere anche la (corretta) selezione degli esperti dei saperi tecnici che prendono parte al circuito di formazione delle regole pubbliche rilevanti: l'operato di questi ultimi, inoltre, non dovrebbe mai essere concepito in maniera disgiunta da orizzonti di lungo periodo in cui si prevedano strategie, tempi ed obiettivi, così da evitare la mera giustapposizione di interventi eterogenei<sup>31</sup>.

La seconda riflessione sorge dalla presa d'atto di una debolezza strutturale ben nota dell'apparato politico-amministrativo, ormai da tempo afflitto da una grave e radicata carenza di esperienze e competenze: la creazione di innumerevoli organi tecnici di *scientific advisory* dell'esecutivo quale cifra costante degli ultimi mesi, infatti, sembra aver messo in luce con chiarezza come manchino ancora nel nostro sistema sufficienti centri di competenza e canali ordinari, incardinati stabilmente nelle strutture politiche e amministrative, di interazione tra momento tecnico e momento di scelta all'interno del processo di decisione pubblica<sup>32</sup>; essi potrebbero con ogni probabilità rappresentare nuovi e moderni modelli strutturali per la valorizzazione delle capacità, e divenire importanti strumenti per rafforzare le basi fattuali d'azione, programmare strategie, monitorare risultati e prevedere eventuali criticità, riducendo al minimo rischi ed errori.

## 2. La scienza e le scienze.

È innegabile che l'emergenza Coronavirus abbia determinato un esponenziale accrescimento della domanda globale di evidenza in tempi assai rapidi, con ciò inducendo gli esponenti della scienza a riorientare, rispetto al passato, i metodi ed i fini della propria attività, spesso peraltro senza che a ciò corrispondesse uno stanziamento di nuove risorse. La produzione di studi, ricerche, rapporti e *papers* scientifici che ne è scaturita è stata indubbiamente copiosa, mettendo in luce, da un lato, i pregi del pluralismo di voci in una fase di grande incertezza e, dall'altro, le criticità dello stesso pluralismo.

Tanto da parte dell'opinione pubblica quanto, in alcuni frangenti, da parte della politica, è parso necessario un ripensamento dell'idea della scienza radicata nel senso comune: come già in precedenza accennato, la scienza non è mai espressione di verità incontrovertibili o incontestabili, ma è all'opposto fondata sul paradigma della ricerca, che per sua natura corrisponde ad un *processo*, ad una verità non statica ma dinamica, in continuo divenire. Connaturata alla scienza autentica è dunque la pluralità di approcci, di metodi e, conseguentemente, di risultati, che rimanda ad un modello fatto di osservazioni, raccolta di dati, tentativi, ripensamenti e rivalutazioni; il suo substrato più profondo è abitato da congetture, approssimazioni, certezze soltanto provvisorie ed esili verità, costantemente messe (e rimesse) in discussione<sup>33</sup>.

31 T. NANNICINI, «*La politica che serve per tornare a vivere*», *Il Foglio*, 13 aprile 2020.

32 Su questi temi si veda l'ampia intervista alla senatrice a vita Elena Cattaneo dal titolo «*La scrematatura delle balle. La scienza ricomponi il mosaico*», pubblicata su *Il Foglio* in data 27 aprile 2020 a firma di L. Capone.

33 Le riflessioni riportate in questa sede traggono spunto dall'ampio articolo «*Si fa presto a dire scienza*», pubblicato su *Il Foglio* in data 25 maggio 2020 a firma di M. Ferraresi, nel quale vengono anche proposte brevi interviste ad alcuni studiosi, afferenti tanto al campo

Più precisamente, si potrebbe dire che la vera scienza è quella che poggia su due differenti pilastri: da un lato, quello dell'*esattezza*, che offre maggiori certezze perché deriva dalla validazione dei dati acquisita nel tempo attraverso la descrizione e misurazione dei fenomeni, dall'altro quello tipico delle scienze umane, che vive di probabilità, di incertezza, di indimostrabilità e dunque di *ricerca*, anima stessa del metodo scientifico.

Nel frangente emergenziale, tuttavia, la dialettica che ha di fatto contrapposto, a volte anche aspramente, diverse posizioni su numerosissimi aspetti tecnico-sanitari del dibattito sul Covid-19 – dall'uso delle mascherine all'utilità dei test sierologici, alle modalità di trasmissione dei contagi – non è stata sempre compresa nella sua natura intrinsecamente connaturata al progredire della conoscenza scientifica, ma all'opposto è stata spesso oggetto di critica per l'incapacità di esprimere verità esatte ed univoche, oggetto di diffuse aspettative collettive. Eppure, a ben vedere, la non linearità è proprio l'elemento distintivo e propulsivo della scienza, della quale è pertanto impossibile predicare attributi di dogmatismo che ne costituirebbero una indebita e riduttiva semplificazione: la scienza più autentica, infatti, è quella che *raccoglie le sfide, accetta i giudizi, impara dagli errori, predica umiltà*<sup>34</sup>.

Non solo. Il metodo scientifico è per sua stessa natura un metodo lento: ad esso sono strutturalmente connessi i tempi necessari alla acquisizione di dati certi, al loro studio e comparazione, alla loro sintesi all'interno di modelli ed ipotesi plausibili e rispettosi dei protocolli; anche in questo campo si sono registrate alcune tensioni, frutto forse anche di un fraintendimento fra saperi, nella costante aspettativa pubblica di risposte e reazioni irrealisticamente celeri e tempestive, che avrebbero tuttavia finito per tradire le basi stesse della ricerca in nome del tentativo di soddisfare una forte richiesta politica<sup>35</sup>.

---

medico quanto a quello sociale ed umanistico, in merito allo statuto della scienza e al suo rapporto con l'opinione pubblica nella recente emergenza sanitaria.

34 Il metodo scientifico, per la validazione di un'ipotesi, impone sempre la sussistenza di solide verifiche empiriche; interessante è sul punto il riferimento al concetto di "*falsificazione empirica*" elaborato da KARL POPPER (v. in particolare K. POPPER, *Congetture e confutazioni. Lo sviluppo della conoscenza scientifica* (1962), Bologna, il Mulino, 2009), il quale presuppone che a livello empirico non esista una verità assoluta ma solo la possibilità di *falsificare* le teorie esistenti, compiendo un passo avanti sulla via verso la verità. Secondo Popper, di conseguenza, l'uomo razionale non è quello che vuole avere ragione ma quello che vuole *imparare*, dai propri errori e da quelli altrui.

35 Non pare inopportuno, a questo proposito, ricordare che un detto spesso utilizzato nel mondo della ricerca, attribuito a W. EDWARD DEMING, recita «*in God we trust, all others must bring data*». Nel periodo di emergenza, le descritte questioni sono state a loro volta oggetto di divisioni all'interno della comunità scientifica, sollevando non di rado problemi etici e/o deontologici: si pensi in tal senso alle discussioni sorte in ordine all'uso di farmaci antivirali già rivelatisi utili nel trattamento di altre malattie epidemiche (es. *Remdesivir*) in presenza di evidenze incoraggianti sul piano dell'efficacia, pur senza aver completato le ordinarie procedure di trial controllato (sostituite di norma da valutazioni rapide). In proposito si veda il comunicato stampa dell'European Medicines Agency, *EMA starts rolling review of remdesivir for Covid-19*, 30 aprile 2020, [www.ema.europa.it](http://www.ema.europa.it). La ricerca del migliore equilibrio tra certezza/validazione scientifica e utilizzo "anticipato" di terapie e strumenti sperimentali diviene ancor più delicata nella attuale fase, ove tanto nel campo delle sperimentazioni per la predisposizione di un vaccino contro il Covid-19 quanto nella implementazione di strumenti di *contact-tracing* per il contenimento dei contagi si inseriscono anche, inevitabilmente, non trascurabili profili di rilievo ed interesse

Tale aspetto sollecita una riflessione sulla corretta ripartizione di competenze e responsabilità tra scienza e politica: se alla prima spetta il precipuo dovere di delineare e quantificare i rischi specifici, è alla seconda che compete gestire questi ultimi in modo congruo, equo e rispettoso della convivenza democratica; da ciò discende, altresì, che non è compito della scienza, ma della politica, assicurare sulla responsabile gestione di situazioni critiche come quella recentemente vissuta a livello globale. Non solo: spetta alla politica anche indirizzare la ricerca scientifica verso specifiche priorità ed obiettivi, aspetto che è apparso di cruciale importanza proprio nell'emergenza sanitaria; ciò conferma, come già detto, che la produzione di regole di qualità assume una configurazione *circolare*, in cui il momento dell'input circa l'esigenza di un intervento pubblico, al pari del momento finale dell'emissione della regola concreta, pertengono alla sfera del *decision maker*, mentre la fase intermedia tra i due ricordati momenti, con connotazione *lato sensu* istruttoria, è quella in cui idealmente si colloca l'intervento dei tecnici<sup>36</sup>.

Sotto questo profilo viene in considerazione un secondo aspetto di rilievo della riflessione sul *pluralismo* del sapere scientifico: se nella fase più acuta dell'emergenza sanitaria esso si è per lo più tradotto in un processo dialettico tutto interno alla scienza medica, per giungere quanto prima a verità attendibili, nella fase di ripartenza in cui ci troviamo attualmente esso si riconnette alla necessità (politica) di interrogare, al fine di assumere le decisioni rilevanti per la collettività, non soltanto *la scienza* (al singolare), termine che identifica di norma le scienze naturali, ma anche *altre scienze*, tanto empiriche quanto sociali<sup>37</sup>: prima fra tutte l'economia, ma anche le scienze politiche, giuridiche, umanistiche, comportamentali. Il contributo non solo *della* scienza (medica, *in primis*) ma anche *delle* scienze, nonché il coinvolgimento di parti sociali e terzo settore potrebbero auspicabilmente divenire il substrato per l'elaborazione, in sede di processo decisionale, di un virtuoso piano per la transizione<sup>38</sup>; se è indubbio che la scelta delle priorità e degli obiettivi non può che

economico.

36 Cfr. in tal senso M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna, il Mulino, 2011, part. 128. Per quanto qui più rileva, si sottolinea che nel ciclo di produzione della regola ai tecnici spetta di norma la formulazione delle opzioni disponibili, indicando anche quella preferibile; il decisore politico, nel momento della scelta, potrà tuttavia anche discostarsi dall'opzione suggerita sul piano tecnico, ed anzi proprio in ciò risiede la prerogativa di discrezionalità che connota la funzione pubblica di produzione delle regole, quale *ragionevole composizione* di differenti interessi in conflitto fra loro.

37 Nel senso dell'importanza strategica tanto delle scienze sociali quanto di una costante collaborazione fra saperi diversi nella fase ricostruttiva si è espressa anche A. MELEGARO, epidemiologa e membro del comitato scientifico nominato dalla Regione Lombardia, nell'intervista al *Corriere della sera* dal titolo «*Coronavirus, la demografia che analizza tutti i volti della pandemia*», 30 aprile 2020, a firma di F. Cavadini.

38 Sembra rispondere al descritto paradigma di necessaria consultazione dei diversi saperi e delle differenti voci all'interno della società la convocazione da parte dell'Esecutivo dei cd. *Stati generali*, riunitisi a Roma dal 13 al 21 giugno 2020 al fine di raccogliere opinioni e dati per stabilire le priorità del rilancio da inserire nel *Recovery Plan* italiano. La valorizzazione di metodi e moduli che afferiscono al modello della cd. *democrazia partecipativa* di matrice socio-filosofica sembra oggi particolarmente utile a rispondere al diffuso sentimento di sfiducia e di estraniamento della collettività rispetto ai centri di potere, stimolandone l'interesse e l'opportunità ad intervenire in modo efficace ai processi decisionali, così da rafforzare la legittimazione di questi ultimi sul piano procedurale. Sul tema della generalizzata sfiducia e paura del futuro che colpisce la

competere alla politica, a volte anche in contrasto con l'opinione dei tecnici<sup>39</sup>, è altresì vero che la scienza può in questo caso fornire strumenti *ad adiuvandum* sul piano metodologico, in particolare nell'atteggiamento da adottare di fronte a fenomeni e complessi: utile potrebbe ad esempio essere il frazionamento del problema in tutte le sue componenti, seguito dallo studio e dalla pre-comprensione delle singole regole applicabili a ciascuna di esse, salvo poi procedere ad una ricomposizione armonica dei singoli elementi che tenga conto delle leggi di reciproca interazione, secondo appunto l'approccio ordinariamente seguito in campo scientifico.

Un ultimo aspetto, infine, merita senz'altro una sottolineatura: s'è già in parte anticipato che compito del decisore pubblico è anche saper scegliere responsabilmente tecnici e studiosi delle diverse scienze, nonché saperli inserire in un processo virtuoso e consapevole di programmazione lungimirante; la recente crisi sanitaria che ha colpito la società su scala globale sembra in questo senso aver mitigato alcune tendenze recenti alla delegittimazione dell'*expertise* tecnica, riportando preponderantemente al centro del sistema il valore dell'autentica *competenza*. Ai fini che più rilevano in questa sede, vale la pena osservare che il descritto mutamento di paradigma ha in particolare interessato proprio quegli ordinamenti in cui l'indirizzo politico maggioritario più premeva per un'impostazione dogmatica della scienza e per una forte prerogativa del potere di metterne in discussione le verità: in cui, in altre parole, si tendeva a screditare le complessità della tecnica in favore di messaggi più semplicistici ma capaci di toccare corde istintuali, creando più efficacemente consensi. L'emergenza ha dunque inesorabilmente rivelato le potenziali criticità di una selezione di tecnici motivata

---

società globale si v., di recente, W. DAVIES, *Stati nervosi. Come l'emotività ha conquistato il mondo*, Torino, Einaudi, 2019; v. anche Z. BAUMAN, *Paura liquida*, Roma-Bari, Laterza, 2009. Sulla democrazia partecipativa, tra i molti, v. U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. IV, Milano, Giuffrè, 2011, 295 ss.; ID., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 3/2006, 151 ss.; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 2009; A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, Jovene, 2010; sul tema già M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, 226 ss.

<sup>39</sup> Il dibattito è stato particolarmente acceso sul tema delle riaperture della cd. *Fase 2*: a fronte di posizioni estremamente prudenziali e cautelative espresse dai tecnici, molte sono state le pressioni esercitate tanto dal mondo politico quanto, soprattutto, dal mondo produttivo, per una ripresa il più possibile integrale ed anticipata; in proposito è di particolare interesse il report del 22 aprile 2020 dal titolo *Valutazione di politiche di riapertura utilizzando contatti sociali e rischio di esposizione professionale* (pubblicato su molti quotidiani e reperibile ad esempio su [www.open.online](http://www.open.online) o [www.corriere.it](http://www.corriere.it); alcune schede tecniche di approfondimento sono poi consultabili su [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it)), a firma del Comitato tecnico-scientifico guidato dal Prof. Silvio Brusaferrò, Presidente dell'Istituto Superiore di Sanità: dal documento, recante la valutazione di diversi scenari di rilascio del *lockdown*, emerge con chiarezza la contrarietà dei tecnici ad un eccessivo allentamento delle misure restrittive. Per un commento critico cfr. G. DOSI - G.L. GATTA - C. LA VECCHIA - A. MORETTO, *Costi e limiti della precauzione suggerita da un discutibile report scientifico*, in *Scienzainrete*, 1 maggio 2020, [www.scienzainrete.it](http://www.scienzainrete.it). Analogo dibattito ha riguardato, più di recente, la ripresa dei cd. sport di contatto, sulla quale il Comitato tecnico-scientifico della Protezione civile ha espresso il suo parere negativo (cfr. l'articolo «*Niente calcetto, il comitato tecnico scientifico dice ancora no agli sport di contatto*», pubblicato su *Repubblica*, 24 giugno 2020), in disaccordo con la posizione del Ministro dello Sport, e per la quale si è resa necessaria la decisione da parte del Ministro della Salute.

anche da comunanza ideologica e contiguità con i *desiderata* del decisore, oltre che da solide basi scientifiche; sul piano metodologico, l'appiattimento su nozioni monodimensionali, la contestazione dell'intermediazione svolta dalle *élite* e la radicalizzazione/polarizzazione delle discussioni, che rimandano ad atteggiamenti divisivi segno della *politicizzazione* del dibattito scientifico, hanno in questi mesi lasciato il posto alle parole di un ceto responsabile di competenti, capaci nella quasi totalità dei casi di informare con serietà ed onestà, non sottraendosi al difficile compito di mostrare dubbi e/o di esercitare la (pur difficile) arte della previsione.

Anche sotto questo aspetto, dunque, la percezione della scienza si è scomposta su una pluralità di livelli: la scienza *indispensabile*, per comprendere la malattia ed i meccanismi che la governano; la scienza *utile*, per imparare a discernere le verità attendibili su questioni di rilievo e su concetti complessi entrati nel nostro quotidiano; la scienza *che impara*, per accettare l'incertezza degli esperti e il loro procedere per tentativi quale substrato dell'autentico metodo scientifico<sup>40</sup>.

### 3. Precauzione e trasparenza. Tecnica e democrazia.

Nell'assenza di certezze scientifiche tanto sulle caratteristiche intrinseche del virus Covid-19 quanto sulle misure più consone al contenimento epidemico o alla prevenzione della malattia, il criterio d'azione più attendibile e affidabile sul piano giuridico è parso sin dall'inizio quello dettato dal principio di precauzione, sul presupposto per cui la salute e il valore della vita umana, in un contesto riconducibile ai paradigmi concettuali della cd. *società del rischio*<sup>41</sup>, richiedessero una tutela quanto più possibile anticipata<sup>42</sup>.

Come è ben noto, tale principio si sostanzia in tre momenti costitutivi, tra loro connessi: la *valutazione* del rischio, la *gestione* dello stesso ed infine la sua *comunicazione*<sup>43</sup>. È nella prima delle predette fasi che viene di norma utilizzato il

40 In questo senso, e per una incisiva riflessione su questi temi, cfr. l'articolo «*La scienza come esercizio di democrazia*», apparso su *Il Sole 24 ore*, 17 maggio 2020, a firma di E. Vaudo.

41 Si rinvia, sull'argomento, alla nota teorizzazione del sociologo tedesco Ulrich Beck: per tutti, U. BECK, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt, Suhrkamp, 1986, trad. it. a cura di W. Privitera, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci, 2000.

42 In tema cfr. M.P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, cit., 1, il quale afferma che oggi la tendenza delle politiche pubbliche in materia di amministrazione dell'emergenza sanitaria sembra muovere sempre più nel senso di un intervento *preventivo* e *precauzionale* rispetto ad interventi straordinari *successivi* al verificarsi degli eventi che li giustificano. Ciò costituisce l'approdo finale di un percorso evolutivo sull'approccio pubblico al cd. rischio sanitario, giustificato tanto dall'accresciuta crisi delle certezze scientifiche rispetto al passato quanto dell'emersione, specialmente in sede europea, di istanze per un elevato livello di tutela in campo sanitario ed ambientale e di principi inediti quale quello di precauzione. Riprende tali riflessioni anche M. GNES, *Le misure nazionali di contenimento dell'epidemia da Covid-19*, cit., 3/2020, part. 284 ss.

43 Su questo tema, con specifico riferimento all'emergenza Coronavirus, si v. A. BARONE, *Brevi riflessioni su valutazione scientifica del rischio e collaborazione pubblico-privato*, cit., 3.; per un approfondimento sull'applicazione del principio in campo sanitario v. anche B. BERTARINI, *Tutela della salute, principio di precauzione e mercato del medicinale. Profili*

sapere scientifico specialistico applicabile al caso concreto, con l'intento di fornire una identificazione e caratterizzazione dei potenziali pericoli esistenti; la fase di gestione è invece quella più prossima alla sfera politico-amministrativa, consistendo in un vaglio di tutte le possibili scelte di intervento tenuto conto di tutti gli interessi in gioco, anche ulteriori rispetto a quelli evidenziati dai dati scientifici<sup>44</sup>; fondamentale, infine, è osservare una scrupolosa trasparenza nella comunicazione degli esiti dei momenti precedenti ai destinatari delle misure da adottare. Ciò, si ritiene, non solo ai fini della legittimazione di queste ultime dinanzi alla collettività, funzionale alla loro accettazione e discendente dalla integrale conoscibilità e conoscenza dei procedimenti che le hanno giustificate, ma soprattutto in chiave di corretta connotazione democratica dei processi decisionali pubblici.

Sotto quest'ultimo aspetto, tuttavia, sembra possibile rilevare alcuni scostamenti del decisore pubblico rispetto al più scrupoloso invero dei canoni di trasparenza, per lo più addebitabile, si ritiene, alla difficoltà di agire con tempestività e decisione di fronte ad un nemico nuovo ed inatteso, destreggiandosi nell'incertezza e nel succedersi concitato e frammentario degli eventi, specialmente nei primi stadi dell'emergenza<sup>45</sup>. A titolo esemplificativo, si ponga mente al fatto che la regolamentazione dei rapporti fra Governo e organi tecnici viene esplicitata solo a partire dal decreto legge 25 marzo 2020, n. 19<sup>46</sup>, nel quale compare un riferimento testuale agli esiti della valutazione (scientifica) del rischio quale base giuridica delle misure adottate dal Governo, peraltro mediante un rinvio ad atti del Comitato tecnico-scientifico che non erano sinora mai stati resi pubblici o accessibili ai cittadini<sup>47</sup>. Questo aspetto non è di poco momento, posto che l'eventuale violazione

---

*di regolazione giuridica europea e nazionale*, Torino, Giappichelli, 2016. Più in generale sul principio di precauzione, tra i molti, v. F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, Giuffrè, 2005; ID., *Il principio di precauzione*, in M. RENNA - F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, 413 ss.; si veda altresì A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, Giuffrè, 2006. Cfr. anche la *Comunicazione sul principio di precauzione* della Commissione Europea, COM(2000)1, 2 febbraio 2000, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

44 Come già accennato in precedenza, è in questo contesto che assume rilievo la particolare accuratezza del momento istruttorio, anche nella prospettiva della legittimità dell'azione amministrativa: un eventuale sindacato giurisdizionale, infatti, non atterrebbe soltanto alle modalità di esercizio della discrezionalità tecnica, ma opererebbe direttamente sulla discrezionalità amministrativa, proprio per il tramite del principio di proporzionalità: così M.P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, cit.

45 Per un approfondimento sul tema v. E. CARLONI, *La trasparenza come risposta all'emergenza*, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

46 Nel decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6, ove vengono elencate tutte le possibili misure adottabili dalle "autorità competenti", nulla si dice infatti sui rapporti tra tali autorità e gli organi tecnico-scientifici; nel successivo d.l. n. 19/2020 si è dunque posto rimedio alla predetta lacuna, prevedendo che «per i profili tecnico scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti [...] sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630». Per un commento a tale ultimo decreto v. F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 6 aprile 2020, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

47 Si pensi, ad esempio, al riferimento contenuto nel Dpcm del 10 aprile 2020 (che estende le misure di lockdown generalizzato sino al 3 maggio 2020) al «verbale del

del principio di precauzione potrebbe riverberare i suoi effetti sulla legittimità stessa dei provvedimenti adottati, specialmente considerando l'inedito rigore che li connota e che molte discussioni, come già sottolineato, ha sollevato in ordine alla costituzionalità della limitazione di molteplici libertà e diritti fondamentali<sup>48</sup>; al di là delle considerazioni sul piano giuridico, peraltro, colpisce ancor più che in un frangente di così eccezionale portata, che ha imposto alla collettività un profondo appello al senso di responsabilità tanto individuale quanto collettiva, si sia poi negata alla stessa la possibilità di esprimere un immediato ed informato giudizio *politico* sulla risposta pubblica all'emergenza. Tanto più che, come rimarcato espressamente dal responsabile della Protezione civile durante la conferenza stampa pomeridiana di lunedì 20 aprile, i verbali del Comitato tecnico-scientifico non risultavano coperti da alcun segreto, ma semplicemente erano al vaglio dell'amministrazione i tempi e modi della loro diffusione, dato il contenuto *lato sensu* "sensibile"<sup>49</sup> degli stessi; colpisce, dunque, che un fattore fondamentale di *accountability* quale la trasparenza dei processi decisionali, specie in tempi di implementazione degli istituti di accesso civico<sup>50</sup>, sia stata compressa a fronte di altre priorità proprio in un momento in cui la legittimazione delle misure straordinarie faticava a trovare il suo pieno fondamento tanto sul piano della rappresentanza quanto su quello della competenza.

Se sin qui si è sondato il tema della trasparenza in un'ottica politica, non sembra inopportuno riflettere anche sulle sue implicazioni in ambito scientifico: la circolazione di un numero copioso di opinioni spesso discordanti sul virus, sulla sua diffusione e sui rimedi per fronteggiarla è stata a sua volta oggetto di critica, riportando in primo piano il rischio di una vera *infodemia*<sup>51</sup>; nonostante gli sforzi

---

*Comitato tecnico-scientifico n. 49 del 9 aprile 2020*», o al rinvio del Dpcm del 26 aprile 2020 (che fissa il regime in vigore tra il 4 e il 17 maggio 2020) ai «*verbali n. 57 del 22 aprile e n. 59 del 24-25 aprile 2020 del Comitato tecnico-scientifico*»: nessuno di tali pareri risultava tuttavia accessibile attraverso i canali istituzionali del Governo. Solo di recente (6 agosto 2020), a seguito di una serie di vicende giudiziarie promosse dal centro di ricerca Fondazione Einaudi di Torino, dell'interessamento alla questione del Copasir (Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica) e di numerosi appelli in tal senso, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha deciso di rendere pubblici alcuni dei predetti verbali, ed in particolare quelli riferiti alle riunioni del 28 febbraio, del 1 marzo, del 7 marzo, del 30 marzo e del 9 aprile 2020.

48 Tale limitazione, secondo alcune interpretazioni, sarebbe accettabile in quanto funzionale alla salvaguardia di valori fondamentali quali la sicurezza dello Stato e la salute dei suoi cittadini, entrambi presupposti dell'esistenza stessa dell'ordinamento: cfr. M. GNES, *Le misure nazionali di contenimento dell'epidemia da Covid-19*, cit., 300; per un approfondimento sull'uso del potere d'ordinanza regionale e comunale nel contesto emergenziale v. V. DI CAPUA - I. FORGIONE, *Salus rei publicae e potere d'ordinanza regionale e sindacale nell'emergenza Covid-19*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2020, 330 ss.

49 Sul tema del bilanciamento fra trasparenza e riservatezza si veda, in generale, E. CARLONI - M. FALCONE, *L'equilibrio necessario. Principi e modelli di bilanciamento tra trasparenza e privacy*, in *Dir. pubbl.*, 3/2017, 723 ss.; v. anche S. VACCARI, *Decisioni amministrative e interessi pubblici sensibili: le nuove regole sulla trasparenza*, in *Istituzioni del federalismo*, 4/2017, 1021 ss.

50 In tema, tra i molti, E. CARLONI, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità di obblighi di pubblicazione*, in *Dir. amm.*, 4/2016, 579 ss.

51 Sull'argomento N. GRANDI - A. PIOVAN, *Coronavirus: un contagio (anche) informativo*, in *Micromega*, 3/2020. Il termine originale inglese *infodemic* (crisi di «information epidemic») viene per la prima volta utilizzato nell'articolo di D.J. ROTHKOPF, *When the buzz bites back*, su *The Washington Post*, 11 marzo 2003, per definire in sostanza una

profusi per assicurare una divulgazione univoca e comprensibile, inoltre, la scienza ha in certi frangenti faticato a farsi capire, esasperando la natura specialistica delle comunicazioni, alimentando dubbi e ponendo così una certa distanza anche *concettuale*, accanto a quella *fisica* imposta dalla pandemia, fra sé e i suoi destinatari<sup>52</sup>.

L'incertezza della scienza, come è noto, esalta la discrezionalità politica<sup>53</sup>, ma è altrettanto vero che la debolezza della politica accresce indebitamente il peso della tecnica sulla decisione pubblica: di fondamentale importanza, dunque, è che le due sfere restino tra loro in equilibrio, senza che nessuna venga indebitamente sopraffatta dall'altra; proprio a partire da tale argomento, l'indagine sui rapporti fra politica e tecnica sollecita qualche considerazione conclusiva sul diverso atteggiarsi degli stessi in ragione dell'attenuazione o del rafforzamento delle basi democratiche ordinamentali.

L'assunto di partenza, almeno su un piano dogmatico-assiologico, è che politica e tecnica non siano sfere diametralmente contrapposte, ma semmai concentriche: non può negarsi infatti che anche il politico sia in realtà un tecnico, almeno se si aderisce alla concezione della politicità come professione/vocazione (*Beruf*) che richiede competenze specifiche e specialistiche<sup>54</sup>. Resta invece tra le stesse una insostituibile differenza sul piano della legittimazione, poiché mentre la credibilità della tecnica poggia esclusivamente su basi *cognitive*, la classe politica di norma fonda principalmente la propria azione sul *consenso* raccolto dagli indirizzi che essa è capace di esprimere<sup>55</sup>. A seconda dell'impostazione ordinamentale, tuttavia, l'attività svolta dagli *esperti* può essere utilizzata in via strumentale all'acquisizione di quel consenso, mediante una cooptazione di tecnici vicini all'indirizzo politico e l'attribuzione di valore *assoluto* ai risultati di quella attività, oppure può essere oggetto di una *mediazione* da parte della classe dirigente, così da rapportarla alle altre grandezze in gioco. In quest'ultimo senso può dunque evidenziarsi una prospettiva del sapere come "*sapere di servizio*" (non solo alla politica e all'amministrazione ma

---

combinazione di fatti, paura, speculazione e indiscrezioni, amplificata e trasmessa rapidamente in tutto il mondo dalle moderne tecnologie dell'informazione.

52 In senso profondamente critico sui metodi comunicativi della scienza e sulla debolezza della *statualità* emersa nell'emergenza sanitaria si v. A. BRADANINI, *Il dramma del coronavirus, l'arte della politica e la libertà di agire*, in *Micromega online*, 3 aprile 2020, [www.temi.repubblica.it/micromega-online](http://www.temi.repubblica.it/micromega-online). Volendo esemplificare, si pensi all'affermazione circolata recentemente secondo cui «*clanicamente* il virus non esiste più»; essa può essere formalmente corretta su un piano medico, ma non significa che esso sia realmente scomparso o ne sia cessata la circolazione: l'uso del termine *clanicamente* infatti circoscrive la portata dell'affermazione, ma per un pubblico inesperto può risultare fuorviante. Analoghe considerazioni valgono per la discussione in ordine alla trasmissione del virus da parte degli asintomatici, sorta da una dichiarazione equivoca del capo del team tecnico competente dell'Oms: l'uso eccessivo di tecnicismi nella comunicazione delle verità rilevanti rischia infatti di interdire la comprensibilità, ed anzi di favorire la de-contestualizzazione dei concetti, con effetti non solo di fraintendimento ma addirittura, nei casi estremi, di delegittimazione delle scelte politiche.

53 Cfr. ancora A. BARONE, *Brevi riflessioni su valutazione scientifica del rischio e collaborazione pubblico-privato*, cit., 5.

54 Il riferimento è ovviamente a M. WEBER, *Politik als Beruf* (1919), trad. it., *La politica come professione*, Torino, Einaudi, 2004.

55 Le considerazioni qui sinteticamente riportate sono ampiamente approfondite in F. LANCHESTER, *Tecnici e democrazia*, in *Nomos*, 2/2012, 1, [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it).

anche) alla collettività, tale da tramutare il *potere-forza* in *potere-autorità*, favorendo il contributo di altri soggetti<sup>56</sup>.

Proprio il metodo della dialettica pubblica, come attributo della rappresentanza, è ciò che più di tutto connota le scelte politico-amministrative nei regimi liberal-democratici, costantemente chiamate ad un doveroso confronto con altre e diverse verità e posizioni; viceversa, negli ordinamenti autoritari si privilegia un utilizzo della tecnica strumentale alla politica, capace di veicolare una concezione assiologica (*rectius, noumenica*)<sup>57</sup> della verità che consenta al decisore pubblico di imporre il proprio indirizzo senza esporsi direttamente o assumerne la responsabilità.

Anche in regimi liberal-democratici può accadere tuttavia, in tempi di crisi, che la fondamentale funzione di rappresentanza di interessi facente capo al *government*, già indebolita da dinamiche e attriti sistemici interni all'ordinamento, si trovi oscurata dall'operato della *governance* tecno-burocratica, e da quest'ultima delegittimata; eppure, nel momento presente, l'emergenza sanitaria sembra all'opposto aver evidenziato un rafforzamento della *sovranità* statale quale cornice di riferimento delle iniziative istituzionali, confutando nei fatti le posizioni che ne pretendono una attenuazione in favore di ordini globali di matrice tecnica<sup>58</sup>.

Lo Stato costituzionale ha dimostrato di non essere affatto debole, ed anzi ha dato prova di una tenuta salda nel frangente emergenziale, mostrandosi non di rado capace di creare accordo anche a partire dalla frammentazione delle posizioni iniziali, misurandosi con gli altri centri aggregativi del consenso pur con le innegabili difficoltà, di cui s'è detto, derivanti dall'eccezionalità del momento. Viceversa, non sembra un caso che proprio negli ordinamenti a vocazione maggiormente autoritaria l'impatto della pandemia sia stato particolarmente drammatico: le criticità spesso connaturate a tali sistemi sul piano della trasparenza, nonché la tendenza ad un uso della scienza strumentale alla legittimazione di un *pensiero unico*, svincolato dalla responsabilità, potrebbero avere di fatto ostacolato l'adozione di strategie di impostazione chiara e di orizzonte ampio, mettendo in crisi l'infallibilità della *leadership* politica alla prova dei fatti<sup>59</sup>.

Certi "sussulti" registrabili sul piano della conformità costituzionale, infatti, dovrebbero normalmente risultare compensati dalla forza della legittimazione democratica del decisore politico, adiuvato dai dati scientifici ma non passivamente subalterno ad essi, nella consapevolezza che strategie ed indirizzi d'azione che incidono in modo significativo sulla *vita* – intesa in ogni sua accezione – della collettività debbono necessariamente tenere conto non solo di evidenze oggettive ma anche dell'universo *valoriale* in gioco<sup>60</sup>.

56 F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 1967; A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *La dottrina dello Stato. Elementi di analisi e di interpretazione*, Giappichelli, Torino, 1962.

57 Cfr. ancora F. LANCHESTER, *Tecnici e democrazia*, cit., 1.

58 Nello stesso senso F. FRACCHIA, *Sovranismi, globalizzazione e diritto amministrativo: sull'utilità di un approccio dialogante e a più dimensioni*, in *Federalismi.it*, 17/2018, 12 settembre 2018, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

59 In tema si vedano le incisive considerazioni di G. DELLA CANANEA, *La gestione del coronavirus mostra l'illusorio fascino dei regimi autoritari*, su *Il Foglio*, 17 marzo 2020; sull'impatto dell'emergenza sui regimi meno democratici v. anche S. CASSESE, *Il caso ungherese*, su *Il Foglio*, 7 aprile 2020.

Riconoscere alla politica, e ad essa soltanto, la prerogativa di adottare decisioni può non essere sempre semplice, soprattutto in frangenti emergenziali: chi può, ad esempio, fornire legittimamente una indicazione di etica clinica in un contesto di scarsità di risorse terapeutiche<sup>61</sup>? Se nei casi riferibili al trattamento di un singolo paziente sembra ipotizzabile che sia la medicina a poter valutare la miglior scelta terapeutico-assistenziale, quando si ragiona su livelli *macro* la questione chiama inevitabilmente in causa l'adozione di criteri allocativi e, a monte, l'opzione circa la configurazione costituzionale del diritto alla salute<sup>62</sup>; a ben vedere, dunque, non può che trattarsi di una scelta di *rilevanza*, e non soltanto di *evidenza*: ecco perché anch'essa, al pari di quella che istituisce una zona rossa o sospende le attività produttive o limita le libertà fondamentali dei cittadini non può che essere rimessa, in ultima istanza, a chi è competente a definire criteri di distribuzione delle opportunità, oltre ogni neutralità tecnica.

È quanto mai difficile trovare un equilibrio ragionevole fra tutela della salute, compressione dei diritti, prudenza e precauzione nell'affrontare i rischi, responsabilità individuale e salvaguardia del metodo democratico<sup>63</sup>: eppure, è questa

60 Si pensi in tal senso al caso della Svezia: l'eccessivo affidamento ai dati ed un approccio rigorosamente *evidence-based* hanno suggerito di non intraprendere la strada del *lockdown* ma di applicare misure comportamentali precauzionali sino all'obiettivo della cd. immunità di gregge; fissando tuttavia standard troppo rigidi per l'accettazione delle evidenze scientifiche si sono trascurati modelli ed ipotesi congetturali che potevano rivelarsi utili al fine del contenimento dell'epidemia, con il risultato che anche in quel Paese la mortalità ha toccato livelli assai elevati. Anche la scienza, dunque, dovrebbe riconoscere che al di fuori delle sue evidenze restano significative componenti della razionalità umana: parla in questo senso di una necessaria "*umiltà epistemica*" il filosofo ERIK ANGNER, intervistato nel già richiamato articolo «*Si fa presto a dire scienza*», cit.

61 A tal proposito si richiama il documento reso noto il 6 marzo 2020 e redatto dal gruppo di lavoro interno alla Società Italiana di Anestesia Analgesia Rianimazione e Terapia Intensiva (SIAARTI), recante criteri di allocazione delle risorse sanitarie in condizione di necessità e pubblicato sul sito istituzionale [www.siaarti.it](http://www.siaarti.it); a commento v. L. CONTE, *Covid-19. Le Raccomandazioni di etica clinica della SIAARTI. Profili di interesse costituzionale*, cit.

62 In proposito C. DI COSTANZO - V. ZAGREBELSKY, *L'accesso alle cure intensive tra emergenza virale e legittimità delle scelte allocative*, pubblicato nell'Instant Forum *Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, in [www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org), 15 marzo 2020, ed ora in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, Special Issue, 1/2020, 441 ss., ove si sottolineano le diverse conseguenze che derivano dalla configurazione del diritto alla salute come diritto fondamentale della persona (se pur condizionato) o piuttosto come un obiettivo di *policy*. Sull'argomento, v. anche M. NOCELLI, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, cit.

63 In proposito, si pensi alla delicata decisione sull'indizione delle consultazioni elettorali regionali e amministrative (nonché referendarie) per l'anno 2020, alcune delle quali già rinviate a causa dell'emergenza sanitaria: anche in questo caso le indicazioni di esperti e tecnici, orientate a criteri di precauzione e prudenza, debbono essere bilanciate con i fondamenti basilari della democrazia, che impongono il rinnovo degli organi rappresentativi alle scadenze prefissate e l'uso della *prorogatio* circoscritto entro limiti di stretta eccezionalità, oltre a regole specifiche sul piano procedurale. Sul tema si rimanda al verbale n. 77 della riunione del Comitato tecnico-scientifico presso il Dipartimento di Protezione civile, in data 19 maggio 2020, e alla legge 19 giugno 2020, n. 59, di conversione del d.l. 20 aprile 2020, n. 26, la quale detta misure eccezionali e in deroga per le predette consultazioni. Si vedano anche G. MAESTRI, *Urne rinviate per il CoVid-19: la soluzione di (inattesi) conflitti tra diritto al voto e diritto alla salute*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, Special Issue 1/2020, 293 ss.; A. GIGLIOTTI, *Sulla legittimità del rinvio*

*l'arte di governare* nella sua valenza più autentica, capace di rispettare l'autonomia dei ruoli tra i differenti decisori all'interno del ciclo regolatorio, assicurando fra gli stessi, al contempo, una seria, responsabile e trasparente collaborazione e condivisione, che valorizzi le capacità esistenti; ciò nella consapevolezza che tanto la politica quanto la tecnica, a garanzia della propria legittimazione, reclamano un indispensabile fondamento di *competenza*, presupposto dell'autentica autorità.

#### 4. Conclusioni.

Passata la fase acuta dell'emergenza, e pur nel permanere di una significativa incertezza sul futuro, da molte parti si formula l'auspicio che questa possa rivelarsi l'occasione per un ripensamento, o una riedificazione su basi più solide, di quegli ingranaggi della sovranità e della democrazia che più hanno mostrato debolezza od obsolescenza e necessitano pertanto di manutenzione.

Qualche riflessione può forse essere fatta in questo senso anche sulle due sfere oggetto della presente analisi: per quanto concerne la scienza, innanzitutto, si può affermare come la situazione ora vissuta abbia messo in luce l'infungibilità del sapere *tecnico*, tanto per la società quanto a supporto della decisione pubblica; peraltro, come già detto, l'emergenza è stata strumento per riportare preponderantemente in auge l'autentica competenza, rivelando la cedevolezza di certe contropunte di scetticismo anti-scientista e l'inconsistenza di *pseudoverità* prive di credibilità sul piano cognitivo. Ciò non deve tuttavia spingere la scienza verso pericolose derive dogmatiche, né indurre i tecnici a presentare le proprie posizioni come certezze inconfutabili, specie se con l'obiettivo di accrescere la propria popolarità o il proprio peso rispetto alla politica: anzi, anche la trasparenza nella comunicazione dei dati è elemento essenziale per la legittimazione della loro fonte.

Con particolare riferimento alla scienza medica, poi, potrebbe apparire auspicabile un impegno istituzionale a mettere in campo maggiori e più adeguate risorse nel sistema sanitario – anche approfittando del sostegno economico dell'Europa – eventualmente ripensandone alcuni aspetti organizzativi e semplificandone l'apparato burocratico, ma valorizzandone al contempo la natura di *servizio*, che molte virtù ha mostrato nel frangente emergenziale<sup>64</sup>; tenendo conto, inevitabilmente, della necessaria economicità del sistema, ma sul presupposto che le risorse spese oggi nell'attività di ricerca costituiscono più propriamente un *investimento* sul futuro della scienza.

La politica, per parte sua, ha oggi la possibilità di ritrovare la propria dignità e credibilità, agendo responsabilmente per stabilire ordini e priorità ed evitando di conseguenza, come spesso accade, che le cose *urgenti* prendano il sopravvento su

---

*del referendum sulla riduzione dei parlamentari*, in *laCostituzione.info*, 6 marzo 2020.

64 In questo senso muove l'intervento svolto da A. PIOGGIA nell'ambito del webinar *Il diritto dell'emergenza nella crisi da Coronavirus*, 8-9 aprile 2020, anticipato dal paper *Coronavirus e Servizio sanitario nazionale*, 14 marzo 2020, in [www.ridiam.it](http://www.ridiam.it). Si veda anche S. CASSESE, *Il dopo virus? Più soldi a ospedali e scuola, la sanità allo Stato, meno diritti e burocrazia*, in *Magazine Tipitosti*, 29 marzo 2020, [www.magazine.tipitosti.it](http://www.magazine.tipitosti.it); per alcune interessanti suggestioni su una nuova configurazione del SSN cfr. S. GARATTINI, *Idee per un nuovo servizio sanitario nazionale*, su *Il Foglio*, 11 maggio 2020.

quelle *importanti*<sup>65</sup>; ciò inevitabilmente passa per una acquisizione di consapevolezza circa il ruolo e l'autorità legati al suo statuto e alla sua funzione, nonché circa l'indispensabile funzione di protezione e di garanzia dell'unità nazionale ad essa spettante<sup>66</sup>. Per uscire rapidamente ed efficacemente dal periodo di crisi che si prospetta probabilmente dinanzi ad istituzioni e collettività sarebbe auspicabile per la classe politico-amministrativa arricchirsi, a sua volta, di competenze ed esperienze, adottando buone pratiche mediante il potenziamento di tecnologie, *know how*, competenze, management e infrastrutture materiali e digitali, e dotandosi di una visione capace di liberare energie positive, idonee a creare valore per la società. Ricordando come quest'ultima abbia (forse inaspettatamente) mostrato nell'emergenza sanitaria un forte senso di responsabilità individuale e collettiva, con ogni probabilità riflesso dell'ideale di solidarietà sociale che pervade nel profondo il nostro sistema costituzionale, non sembra inverosimile che possa rinsaldarsi in questo frangente un circuito di fiducia tra politica e società<sup>67</sup>, adiuvato dalla fondamentale mediazione di una amministrazione solida ed efficiente, in cui dalla prima vengano valorizzate, quali modelli virtuosi, le «riserve di umanità»<sup>68</sup> presenti nella seconda.

*Non aver previsto quale sarà il domani*, dunque, può anche rivelarsi un'opportunità, ma il metodo più opportuno per affrontare il cambiamento, comune ad entrambe le categorie qui oggetto di analisi, non potrà che essere per approssimazioni successive, mediante scelte costantemente controllate ed aggiornate, trattate in altre parole con *metodo scientifico*.

---

65 Di recente, su questi temi, G. GILI – M. PANARARI, *La credibilità politica: radici, forme, prospettive di un concetto inattuale*, Venezia, Marsilio, 2020.

66 Cfr. le considerazioni di J.P. LE GOFF nell'intervista «*Retour du tragique et "réserves d'humanité"*», pubblicata sul quotidiano *Le Figaro* in data 18 marzo 2020.

67 Sul tema v. M. DE BENEDETTO, *Regulating in time of tragic choices*, in *The Regulatory review*, 6 maggio 2020, [www.theregreview.org](http://www.theregreview.org).

68 J.P. LE GOFF, «*Retour du tragique et "réserves d'humanité"*», cit.