



GRUPPO
di PISA

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

La Rivista / Quaderno n° 5

Fascicolo speciale monografico

A cura di

**Daniele CASANOVA, Alessandro DE NICOLA,
Maria Chiara GIRARDI, Pietro VILLASCHI**

**«Le fonti della crisi:
prospettive di diritto comparato»**

in memoria di

PAOLO CARROZZA



La Rivista / Quaderno n° 5
Fascicolo speciale monografico

A cura di

**Daniele CASANOVA - Alessandro DE NICOLA -
Maria Chiara GIRARDI - Pietro VILLASCHI**

Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato

Atti del Seminario di diritto comparato – 25 marzo 2022

in memoria di
Paolo Carrozza

Contributi di:

N. Abate, A.K. Abou Koïni, A. Apostoli, E. Aureli, M. Aurino, M. Barone, L. Bartolucci, S. Bissaro, V. Brigante, D. Bruno, S. Cafiero, D. Camoni, V. Cavanna, G. Costa, M. D'Amico, N. D'Anza, M.F. De Tullio, L. Del Corona, C. Della Giustina, V. Desantis, V. Di Capua, C. Doubovetzky, T. Esposito, N. Fiano, V. Fogliame, A. Formisano, P. Gambatesa, T. Giorgio, L. Giurato, A. Iannotti Della Valle, E. La Fauci, L. Leo, J. Levi Mello do Amaral Jr., A. Lo Calzo, I. M. Lo Presti, X. Magnon, C. Malinverno, A.V. Mamfouana, M. Marazzini, L. Mariantoni, G. Martinico, A. Mazzola, G. Naglieri, R. Neri, L. Pace, M. Pittari, B.J. Queiroz Ceretta, I. Rivera, C. Sagone, G. Scoppetta, Giu. Serges, F. Serini, M.A. Sevilla Duro, C. Siccardi, L. Sottile, R. Tarchi, V. Valenti, G. Verrigno, P. Villaschi.

Quaderno monografico abbinato al fascicolo 2022/3 de «La Rivista Gruppo di Pisa»

Atti del Seminario di diritto comparato dell'Associazione "Gruppo di Pisa" del 25 marzo 2022 su "Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato" – Università degli Studi di Brescia

Tutti i contributi sono stati sottoposti a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista

Finito di comporre nel mese di dicembre 2022

La Rivista **Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale** è inclusa tra le riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche. Codice **ISSN: 2039-8026**.

Per il triennio 2020-2022, **Direttore responsabile:** Marilisa D'Amico (*Università degli Studi di Milano*).

Comitato di Direzione: Adriana Apostoli (*Università degli Studi di Brescia*), Carlo Colapietro (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Giacomo D'Amico (*Università degli Studi di Messina*), Gianluca Famiglietti (*Università di Pisa*), Gennaro Ferraiuolo (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Federica Grandi (*"Sapienza" Università di Roma*).

Comitato di Redazione: Antonello Lo Calzo (Coordinatore) (*Università degli Studi del Sannio di Benevento*), Rossana Caridà (*Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro*), Arianna Carminati (*Università degli Studi di Brescia*), Martina Contieri (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Lavinia Del Corona (*Università degli Studi di Milano*), Alessia Fusco (*Università degli Studi di Torino*), Marsid Laze (*"Sapienza" Università di Roma*), Cristina Luzzi (*Università di Pisa*), Giuditta Marra (*"Sapienza" Università di Roma*), Andrea Napolitano (*Università degli Studi di Napoli "Parthenope"*), Costanza Nardocci (*Università degli Studi di Milano*), Leonardo Pace (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Valentina Pupo (*Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro*), Giada Ragone (*Università degli Studi di Milano*), Umberto Ronga (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Giuliano Serges (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Cecilia Siccardi (*Università degli Studi di Milano*).



GRUPPO di PISA

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

RIVISTA DEL GRUPPO DI PISA - INDICE DEL QUADERNO N° 5

Nota dei curatori

Daniele CASANOVA, Alessandro DE NICOLA, Maria Chiara GIRARDI, Pietro VILLASCHI.....	1
--	---

Presentazione

Marilisa D'AMICO.....	5
-----------------------	---

Introduzione al Seminario

Adriana APOSTOLI, <i>Crisi delle fonti o delle democrazie nelle emergenze?</i>	7
--	---

PRIMA SESSIONE

Relazioni

Giuseppe MARTINICO, <i>Il soft law nel diritto comparato della pandemia: alcuni spunti critici</i>	23
--	----

José Levi MELLO DO AMARAL JR., <i>“Medidas provisórias” e pandemia</i>	43
--	----

Xavier MAGNON, <i>L'invisible des États d'exception: de la dilution à la disparition du droit</i>	49
---	----

Relazione conclusiva

Rolando TARCHI, <i>Le fonti della crisi. Prospettive di diritto comparato. Alcune riflessioni conclusive</i>	63
--	----

SECONDA SESSIONE

PARTE I

**I LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELLA CRISI:
LA DIMENSIONE SOVRANAZIONALE**

Introduzione ai lavori del I Atelier

Antonello LO CALZO, *La produzione normativa della crisi nella dimensione sovranazionale.*
Introduzione ai lavori del I Atelier 97

Contributi dei partecipanti

Nicola ABATE, *European democracy at a crossroads:
where is the European crisis?* 101

Paolo GAMBATESA, *Le risoluzioni del Parlamento europeo
durante l'emergenza sanitaria* 117

Rocco NERI, *Il virus della legge (Pandemic Law)* 135

Chiara SAGONE, *Lo spazio europeo alla prova della pandemia da Covid-19* 145

Miguel Ángel SEVILLA DURO, *Relations of ordination in economic integrations and their effect
on the system of sources of law. A categorisation to deal with polycrisis* 161

PARTE II

**I LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELLA CRISI:
LA DIMENSIONE NAZIONALE**

Introduzione ai lavori del II Atelier

Pietro VILLASCHI, *I livelli della produzione normativa della crisi: la dimensione nazionale.*
Introduzione ai lavori del II Atelier 179

Contributi dei partecipanti

Elia AURELI, *La produzione normativa in pandemia e i suoi riflessi sulla forma di governo.*
Una lezione (soprattutto) per il futuro? 183

Valentina CAVANNA, <i>Il diritto ambientale in tempo di pandemia: "intrecci" di fonti e competenze</i>	197
Camilla DELLA GIUSTINA, <i>La dialettica tra Governo e Parlamento durante la gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19</i>	209
Virgilia FOGLIAME, <i>La negoziazione «permanente» centro-periferia tra «eccessi di ruolo» e «ordinanze di reazione»</i>	223
Aldo IANNOTTI DELLA VALLE, <i>L'emergenza Covid tra fonti nazionali e regionali: quali prospettive per il parlamentarismo e il regionalismo?</i>	237
Erika LA FAUCI, <i>Quale fonte per quale crisi? L'esperienza italiana e francese a confronto</i>	251
Isabella Maria LO PRESTI, <i>Spazi e forme della cooperazione multilivello nell'emergenza pandemica in Belgio e in Spagna</i>	267
Ilaria RIVERA, <i>Il diritto all'istruzione nella crisi sanitaria da Covid-19. Per una scuola 2.0</i>	281
Giulia SCOPPETTA, <i>Verso un sistema delle fonti deformalizzato? Osservazioni sul ricorso a FAQ e a documenti di indirizzo durante l'emergenza pandemica</i>	293

PARTE III

I LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELLA CRISI: LA DIMENSIONE REGIONALE

Introduzione ai lavori del III Atelier

Leonardo PACE, <i>I livelli della produzione normativa della crisi: la dimensione regionale. Introduzione ai lavori del III Atelier</i>	309
---	-----

Contributi dei partecipanti

Marta AURINO, <i>Uno sguardo sul dibattito francese intorno alla decentralizzazione nel post crisi</i>	315
Domenico BRUNO, <i>Produzione normativa multilivello e dialettica Stato-Regioni durante la pandemia</i>	325
Simone CAFIERO, <i>Stato e Regioni nella disciplina emergenziale dell'istruzione</i>	339

Daniele CAMONI, <i>L'emergenza pandemica da Covid-19, tra dimensione territoriale e intervento giurisdizionale. Italia e Spagna a confronto</i>	351
Viviana DI CAPUA, <i>Emergenza e diritti fondamentali. Una riflessione comparata a partire dalla pandemia Covid-19 in Italia e in Spagna</i>	365
Teresa ESPOSITO, <i>La produzione normativa emergenziale tra unità e autonomia negli Stati compositi: un confronto tra Italia, Germania e Spagna nella gestione dell'emergenza sanitaria da SARS-CoV-2</i>	391
Aniello FORMISANO, <i>Il ruolo della Corte costituzionale nelle emergenze istituzionali. L'autonomia come valore da salvaguardare o disconoscere?</i>	407
Luisa GIURATO, <i>Le relazioni tra gli enti territoriali nell'epoca del Covid: quale ruolo per l'interesse nazionale?</i>	427
Giuseppe NAGLIERI, <i>Il ruolo delle comunità autonome nel decision-making process dell'emergenza: considerazioni costituzionali sulla dinamica verticale delle fonti nella crisi pandemica. L'estado autonomico tra normalità ed eccezionalità</i>	441

PARTE IV

I FATTORI ESOGENI DI CONDIZIONAMENTO DELLA PRODUZIONE NORMATIVA IN TEMPO DI CRISI: NECESSITÀ, URGENZA, EMERGENZA, TRA FATTO E DIRITTO

Introduzione ai lavori del IV Atelier

Giuliano SERGES, <i>I fattori esogeni di condizionamento della produzione normativa in tempo di crisi: necessità, urgenza, emergenza, tra fatto e diritto. Introduzione ai lavori del IV Atelier</i>	461
--	-----

Contributi dei partecipanti

Michele BARONE, <i>Il problematico statuto delle ordinanze emergenziali: appunti su una questione ancora attuale</i>	469
Luca BARTOLUCCI, <i>Il procedimento legislativo durante l'emergenza pandemica e per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza</i>	477
Stefano BISSARO, <i>Emergenza pandemica, "amministrazione difensiva" e riforma dell'abuso d'ufficio. La decretazione d'urgenza in materia penale all'esame della Corte costituzionale</i>	491
Vinicio BRIGANTE, <i>Amministrazione, espropriazione e esigenza di indipendenza energetica: note dal modello argentino</i>	505



TERZA EDIZIONE DEL SEMINARIO INTERNAZIONALE DI DIRITTO COMPARATO
«LE FONTI DELLA CRISI: PROSPETTIVE DI DIRITTO COMPARATO»
IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA

L'INCIDENZA DEL FATTO SCIENTIFICO SUL DIRITTO
DELL'EMERGENZA: I COMITATI TECNICO-SCIENTIFICI NELLA DIMENSIONE
NAZIONALE E COMPARATA

CHIARA MALINVERNO

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive. – 2. Il modello italiano: una pluralità di comitati tecnico-scientifici. – 3. La dimensione comparata: modelli diversi a confronto. – 3.1. L'esperienza inglese: un solo comitato tecnico-scientifico. – 3.2. L'esperienza svedese: l'assenza di un comitato *ad hoc*. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Osservazioni introduttive

La crisi pandemica determinata dalla diffusione del COVID-19 ha minato molti degli equilibri conosciuti¹, costringendo i pubblici poteri all'adozione di interventi normativi urgenti e repentini.

Nella esigenza ineludibile di normare una situazione emergenziale e altamente critica, i legislatori hanno deciso di assegnare primario rilievo alla scienza, e in particolare, al dato scientifico, inteso quale fatto dotato di alta tecnicità e specificità tale da essere noto solo entro un ristretto ambito di soggetti qualificabili come esperti².

¹ Sull'impatto della pandemia da Covid-19 sulla tenuta dello Stato costituzionale si veda M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2/2020, 16 ss.

² M. CARTABIA, *Qualche riflessione di un giudice costituzionale intorno al problema dell'intreccio tra diritto, scienza e tecnologia*, in *BioLaw Journal*, 1/2017, 9 ss.

La conseguenza diretta di questo generale affidamento alla scienza è stato il concretizzarsi del fenomeno sociologico di «scientizzazione della politica»³, ossia il tentativo da parte dei decisori pubblici di ancorare le proprie scelte ai dati scientifici e all’*expertise* degli scienziati, quasi a voler rendere le stesse incontrovertibili e oggettive, anche quando tanto incontrovertibili e oggettive non potevano essere proprio in virtù del contesto emergenziale entro cui erano adottate.

La «scientizzazione della politica» ha mostrato chiaramente i suoi effetti sulla produzione normativa con lo sviluppo di un diritto dell’emergenza basato, almeno nelle intenzioni, sul dato scientifico⁴.

In questo contesto, hanno assunto particolare rilievo gli organismi tecnico-scientifici e, in particolare, i comitati di esperti.

È stata, infatti, prassi dei Governi occidentali⁵ avvalersi di specifici organi, posti a integrazione del sistema di *governance* della scienza⁶, con il compito di fornire consulenza e supporto nelle attività di contrasto alla diffusione del COVID-19⁷.

In considerazione della diffusa tendenza degli Stati occidentali ad affidarsi alla scienza⁸ e agli scienziati quali «guida»⁹ nell’adozione di provvedimenti normativi di contrasto della crisi pandemica, nel presente contributo si intende ricostruire il ruolo concretamente assunto dai comitati tecnico-scientifici nell’orientare le scelte legislative del periodo dell’emergenza, con particolare attenzione all’impatto che il dato scientifico, puro e mediato dagli organismi tecnici¹⁰, ha avuto, e tuttora ha, sulla produzione normativa.

L’analisi si avvarrà su una prospettiva duplice, intrecciando la dimensione nazionale con l’esperienza comparata e, nello specifico, focalizzando lo sguardo, oltre che sul contesto italiano, su due delle esperienze che più si sono distinte nelle modalità di gestione e contrasto dell’emergenza pandemica, ossia il Regno Unito, su cui ci si concentrerà ampiamente, e la Svezia.

³ G. TIPALDO, *La società della pseudoscienza. Orientarsi tra buone e cattive spiegazioni*, Bologna, 2019.

⁴ Cfr. A. FARANO, V. MARZOCCO, *Expertise tecniche e decisori politici. Razionalità legislativa e uso dell’argomento scientifico nella produzione del diritto emergenziale*, in S. STAIANO (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, 2020.

⁵ Il riferimento è, in particolare, alle esperienze europee e nord-americane.

⁶ Con l’espressione “*governance* della scienza” ci si riferisce qui a quegli organismi istituzionali, nazionali e sovranazionali, preposti alla vigilanza e alla tutela della salute pubblica. Cfr. C. NARDOCCI, *Caso «Stamina»: la Corte rimette ordine nel dialogo tra scienza e diritto*, in *Quad. cost.*, 1/2015, 160 ss.

⁷ Una completa ricostruzione in prospettiva comparata è offerta da L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi, Osservatorio emergenza Covid-19*, 2020.

⁸ L. DEL CORONA, *La fiducia nella scienza alla prova dell’emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Oss. sulle fonti*, 1/2022, 535 ss.

⁹ In questo senso, A. IANNUZZI, *Leggi “science driven” e COVID-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *BioLaw Journal, Special Issue*, 1/2020, 119 ss.

¹⁰ Con l’espressione “dato scientifico puro” si intende indicare il mero rilievo numerico o statistico, mentre con le parole “dato scientifico mediato dagli organismi tecnici” si intende guardare al dato così come interpretato dagli esperti e, in particolare, dai comitati tecnico-scientifici.

2. Il modello italiano: una pluralità di comitati tecnico-scientifici

Nel ricostruire i diversi modelli di dialogo fra scienza e politica nelle more della pandemia, si ritiene opportuno focalizzare *in primis* l’attenzione sul contesto italiano, del tutto peculiare nella sua strategia di gestione della crisi pandemica¹¹, anche in ragione del fatto che fu l’Italia il primo Paese occidentale a dover fronteggiare il diffondersi del COVID-19, con la scoperta il 20 febbraio 2020 del suo “paziente zero”¹².

L’Italia ha, però, iniziato a sfoderare le sue armi a contro il Covid-19 ben prima che questo diventasse un tema nazionale di sanità pubblica. La strategia italiana di contrasto al Covid-19 ha avuto inizio il 22 gennaio 2020 con l’istituzione della *Task-force Nuovo Coronavirus*¹³, il primo comitato nazionale di esperti creato *ad hoc* con lo scopo di seguire in tempo reale l’evolversi della situazione epidemiologica e di supportare il Ministro della Salute nell’individuazione di misure di contenimento da adottare sulla base dei dati scientifici di volta in volta emergenti¹⁴.

Il fatto che, già otto giorni prima della qualificazione da parte dell’Organizzazione Mondiale della Sanità dell’epidemia da Covid-19 come emergenza internazionale di sanità pubblica¹⁵ e nove giorni prima della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale¹⁶, il governo italiano avesse ritenuto di istituire un comitato *ad hoc*¹⁷, ha rappresentato fin da subito una chiara scelta di campo, nella volontà di dare primario

¹¹ D. VESE, *La strategia italiana per gestire l'emergenza covid-19 e la sfida della condivisione dei poteri amministrativi*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2/2020, 647 ss.

¹² Per una efficace ricostruzione dell’esordio del Covid-19 in Italia si rimanda a M. LAZZERINI, G. PUTOTO, *COVID-19 in Italy: momentous decisions and many uncertainties*, in *The Lancet*, 8/2020, 641 ss.

¹³ Cfr. MINISTERO DELLA SALUTE, *Coronavirus 2019-nCoV: riunita la task-force del Ministero della Salute*, comunicato stampa n. 16, 22 gennaio 2020.

¹⁴ Cfr. Verbale n. 1 del 22 gennaio 2020, relativo alla prima riunione della *Task-force Nuovo Coronavirus* presso l’Ufficio di Gabinetto del Ministero della Salute. Si noti che, dall’analisi dei verbali relativi alle sedute della *Task-force Nuovo Coronavirus*, emerge come sia data piena centralità ai dati relativi alla diffusione del contagio da Covid-19. In particolare, ogni riunione è aperta con l’esposizione dei numeri dei casi positivi e dei decessi, forniti su base quotidiana dall’Organizzazione Mondiale della Sanità.

¹⁵ Cfr. ORGANIZZAZIONE MONDIALE DELLA SANITÀ, *Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)*, 30 gennaio 2020, con cui il Direttore Generale dell’OMS, sulla base del parere del Comitato di Emergenza, dichiara che la diffusione del COVID-19 costituisce una emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale. Successivamente, l’11 marzo 2020, l’OMS ha elevato il COVID-19 allo stadio di pandemia, Cfr. OMS, *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*, 11 marzo 2020.

¹⁶ Cfr. DELIBERA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, recante *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*, 31 gennaio 2020, con la quale è stato decretato lo stato di emergenza nazionale per la durata di sei mesi, poi prorogato fino al 31 marzo 2022, a norma di quanto disposto dall’art. 7, comma 1, lettera c), e l’art. 24, comma 1, del d. lgs. n. 1 del 2018, recante *Codice della Protezione Civile*.

¹⁷ La *Task-force Nuovo Coronavirus* istituita presso il Ministero della Salute è stata presieduta dal Ministro della Salute e composta dai rappresentanti della Direzione generale per la prevenzione, del Nucleo Antisofisticazione e Sanità dei Carabinieri dei NAS, dell’Istituto Superiore di Sanità, dell’Istituto Nazionale per le Malattie Infettive “Lazzaro Spallanzani” di Roma, degli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera, dell’Agenzia italiana del Farmaco, dell’Agenzia Nazionale per i servizi sanitari regionali, nonché dal Consigliere diplomatico e dai rappresentanti delle istituzioni e degli organismi di volta in volta individuati a seconda delle necessità emergenti.

rilievo alla scienza¹⁸ e, in particolare, della sua lettura parte degli esperti, nel gestire e, quindi, nel normare la crisi che si prospettava all’orizzonte¹⁹.

È da specificare “nel normare” perché, seppur il fine dichiarato della *Task-force Nuovo Coronavirus* fosse limitato all’offrire consulenza al Ministro della Salute sulla concreta gestione del fenomeno emergenziale²⁰, fin da subito è apparso chiaro come il suo apporto fosse fondamentale anche per la definizione del contenuto di singoli provvedimenti normativi²¹.

Si guardi, ad esempio, alle ordinanze emanate dal Ministro della Salute in data 25 e 30 gennaio, in materia di controlli sanitari negli scali aeroportuali e limitazioni ai voli provenienti dalla provincia cinese di Wuhan²². Seppur non vi si possa cogliere alcun riferimento esplicito a indicazioni formulate da esperti, il contributo offerto dalla *Task-force Nuovo Coronavirus* traspare chiaramente. Se si comparano i testi delle ordinanze con i coevi verbali delle sedute del comitato²³, si nota come i temi affrontati e le indicazioni fornite siano pressoché coincidenti, rendendo manifesta l’incidenza della scienza sul diritto già nelle prime fasi dell’emergenza sanitaria.

Nonostante ciò, è però innegabile come, almeno in un primo momento, i rapporti fra scienza e diritto siano stati poco chiari²⁴, quasi a sottendere una volontà da parte degli organi di governo di affidarsi sì alla scienza, ma senza palesare il grado di incidenza di questa e, in particolare, delle elaborazioni avanzate da esperti e scienziati sul dato normativo.

¹⁸ A. IANNUZZI, *Il Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell’emergenza sanitaria: un bilancio dell’esperienza utile per far emergere prospettive di riforma*, in *Oss. sulle fonti, Special Issue*, 1/2022, 521 ss.

¹⁹ Per apprezzare l’eccezionalità della scelta del governo italiano di affidarsi alla scienza e agli scienziati nel gestire e, quindi, nel normare la crisi da Covid-19, è utile richiamare la tendenza pre-pandemica dei decisori politici a una scarsa considerazione del dato scientifico anche in relazione a questioni dotate di alta tecnicità. Sul punto, si vedano M. D’AMICO, *La Corte costituzionale chiude la porta agli scienziati in nome della dignità dell’embrione*, in *BioLaw Journal*, 2/2016, 171 ss.; A. D’ALOIA (a cura di), *Bioteologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Torino, 2005; G. D’AMICO, *Scienza e diritto nella prospettiva del giudice delle leggi*, Messina, 2008; A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018; G. RAGONE, *Eine Empirische Wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, Torino, 2020.

²⁰ Cfr. Verbale n. 1 del 22 gennaio 2020, relativo alla prima riunione della *Task-force Nuovo Coronavirus* presso l’Ufficio di Gabinetto del Ministero della Salute.

²¹ Sul punto, è illuminante l’informativa urgente resa dal Ministro della Salute Roberto Speranza alla Camera dei Deputati il 30 gennaio 2020, in merito alle iniziative per prevenire e contrastare la diffusione del nuovo coronavirus, in cui si dà conto anche del contributo offerto dalla *Task-force Nuovo Coronavirus* nell’individuazione delle misure di contenimento da adottare.

²² Cfr. Ministero della Salute, ordinanza 25 gennaio 2020, *Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus (2019 – nCoV)*, Gazzetta Ufficiale Serie Generale del 27 gennaio 2020, n. 21; Ministero della Salute, ordinanza 30 gennaio 2020, *Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus (2019 – nCoV)*, Gazzetta Ufficiale Serie Generale del 1° febbraio 2020, n. 26.

²³ È qui solo per inciso da sottolineare come ciò che oggi appare chiaro, non poteva esserlo all’epoca dell’adozione dei provvedimenti attenzionati, in quanto fino all’8 giugno 2021 tali documenti risultavano segreti, per poi essere resi accessibili a fronte di quanto disposto dal Tar Lazio nella sentenza n. 5346 del 2021, la quale ha accolto il ricorso presentato dal Deputato di Fratelli d’Italia, Galeazzo Bignami, contro il Ministero della Salute, volto all’ottenimento dell’annullamento del provvedimento con cui il Ministero della Salute ha rigettato l’istanza di accesso del ricorrente relativa ai verbali delle sedute tenutesi presso il Ministero della Salute della *Task-force Nuovo Coronavirus*.

²⁴ A. IANNUZZI, *Leggi “science driven” e COVID-19*, cit. A. IANNUZZI, *Il Comitato tecnico-scientifico*, cit.

Questa tendenza, ravvisabile con riferimento alla prima fase di gestione della crisi sanitaria, ha, però, ben presto lasciato spazio a una nuova inclinazione, lontana dalla volontà di mantenere sottotraccia l’apporto istruttorio offerto dalla scienza.

Il riferimento è alla stagione dei rapporti fra scienza e diritto inaugurata con l’istituzione del secondo comitato italiano di esperti, ossia il più noto *Comitato tecnico-scientifico* (di seguito anche CTS) previsto dall’ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile n. 630 del 3 febbraio 2020²⁵ e operante fino al 31 marzo 2022²⁶, anch’esso istituito *ad hoc* con il fine iniziale di fornire supporto al Dipartimento della Protezione civile, e per esteso al governo, nella realizzazione dei primi interventi a contrasto dell’emergenza determinata dal diffondersi del Covid-19.

Se l’apporto fornito dalla *Task-force Nuovo Coronavirus* può essere definito sottotraccia, lo stesso non si può dire con riferimento al contributo offerto dal *Comitato tecnico-scientifico*, la cui influenza è stata da subito resa palese, come dimostra anche l’introduzione dell’espressione «tenuto conto delle indicazioni formulate dal Comitato tecnico-scientifico», nonché dell’inserimento di un riferimento esplicito ai verbali delle sedute del CTS fra le considerazioni introduttive ai D.P.C.M. adottati a partire dal 1° marzo 2020²⁷.

Inoltre, se si comparano anche in questo caso i verbali del CTS con i provvedimenti normativi adottati, si nota come i secondi si traducano spesso, seppur non sempre, in sussunzioni²⁸ delle indicazioni formulate dagli scienziati, secondo una interpretazione estremamente rigida e restrittiva dell’art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, norma che ha formalizzato la necessità che i provvedimenti normativi recanti misure di contenimento della diffusione del COVID-19 debbano essere adottati previo parere del CTS per quanto concerne i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità²⁹.

Quanto ora descritto necessita, però, di essere temporalmente circoscritto. Se nei mesi più bui della pandemia data da Covid-19, nella generale incertezza dall’emergenza sanitaria, il governo ha deciso di procedere sulla strada della «scientizzazione della politica»³⁰ e, più specificamente, del diritto, trovando rifugio nelle indicazioni della

²⁵ È stata data attuazione all’ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020 con il decreto del Capo Dipartimento della Protezione Civile n. 371 del 5 febbraio 2020.

²⁶ Il Comitato tecnico scientifico si è riunito per l’ultima volta il 30 marzo 2022, per poi essere sciolto il 31 marzo 2022 a seguito della cessazione dello stato di emergenza dichiarato con deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020.

²⁷ Sul punto, una dettagliata analisi è fornita in G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia: saperi scientifici e processi di decisione politica*, in *Quad. Cost.*, 1/2022, 73 ss.

²⁸ Cfr. P. PASSAGLIA, *Emergenza sanitaria e diritti: una prospettiva comparata. Introduzione*, in *DPCE Online*, 2020, 4278 ss. A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell’emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2021, 1 ss.

²⁹ Sulla legittimità costituzionale dell’art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, la Corte costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 198 del 2021, con la quale ha dichiarato non fondate le questioni sollevate con riferimento, fra gli altri, dell’art. 2 del d. l. n. 19/2020. A commento di questa pronuncia si vedano M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n.198/2021*, in *Federalismi*, 25/2021, 81 ss.; A. MORELLI, *Le “convergenze parallele” dei modelli di normazione impiegati per fronteggiare la pandemia: “stato di emergenza” e “stato di necessità” alla luce della sent. n. 198/2021 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 3/2021, 1 ss.

³⁰ G. TIPALDO, *La società della pseudoscienza*, cit.

scienza³¹ e, più concretamente, del CTS, quasi a voler delegare a questi il peso di scelte politiche e normative decisive³², progressivamente questa intima dipendenza ha lasciato il posto a una attiva collaborazione, ridimensionando di fatto il peso della scienza sulla decisioni di governo.

Se si torna ancora una volta al confronto dei verbali del CTS con i provvedimenti normativi, si nota come, mentre nella prima fase della pandemia, al netto di alcune eccezioni³³, il governo si è limitato a fare proprie le indicazioni fornite dagli esperti, mentre con il passare dei mesi il governo ha riacquisito sempre più il suo ruolo di decisore politico, interpellando sì la scienza, ma senza demandare ad essa ogni valutazione.

Sul punto, è di esempio, il terzo *pool* di esperti su cui ci si intende qui concentrare: la *Task-force Covid-19*.

Differente per fini e funzioni dai comitati pocanzi richiamati, al motto di «l'utilizzo dei dati per affrontare l'emergenza sanitaria»³⁴, la multidisciplinare³⁵ *Task force Covid-19*, istituita il 31 marzo 2020³⁶, si è occupata di elaborare soluzioni *data driven* per supportare i decisori pubblici nelle scelte operative e tecnologiche legate all'emergenza Covid-19.

Fra la molteplicità di comitati di cui si sono avvalse le istituzioni nazionali nel contrasto al COVID-19, la *Task force Covid-19* è stata uno degli organismi consultivi che più ha mostrato di avere chiaro il confine fra consulenza scientifica e scelte politiche, limitandosi a offrire al governo un apporto istruttorio e conoscitivo specifico, senza entrare nel merito dell'opportunità di determinate scelte politico-normative.

Ciò è chiaro, ancora una volta, se si comparano i *report* formulati dalla *Task force Covid-19* con i provvedimenti normativi adottati su temi affrontati dal *pool* di esperti richiamati. Si guardi, ad esempio, al tema dell'*App Immuni*, il sistema di tracciamento dei casi positivi al Covid-19 previsto dal d. l. n. 28 del 2020³⁷. Ai fini della creazione di

³¹ F. G. PIZZETTI, *Decisione politica ed expertise tecnico*, in G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Stato di Diritto, Emergenza, Tecnologia*, in *Consulta OnLine*, Milano, 2020.

³² Cfr. C. ACOCELLA, *Ancora su diritto e tecnica. Le valutazioni tecnico-scientifiche come premessa delle decisioni politiche amministrative assunte per fronteggiare l'emergenza pandemica da Covid-19*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2020, che sottolinea la possibile «deresponsabilizzazione del decisore».

³³ Si guardi, ad esempio, al caso della mancata istituzione della zona rossa nelle aree di Alzano e Nembro all'esordio della pandemia. Sul punto, G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia*, cit.

³⁴ MINISTERO PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LA TRANSIZIONE DIGITALE, *Nasce la task force italiana per l'utilizzo dei dati contro l'emergenza Covid-19*, 31 marzo 2020. Disponibile al link: [Nasce la task force italiana per l'utilizzo dei dati contro l'emergenza Covid-19 \(innovazione.gov.it\)](https://www.innovazione.gov.it/it/la-task-force-italiana-per-l-utilizzo-dei-dati-contro-l-emergenza-covid-19)

³⁵ La *Task-force Covid-19* si connota per essere composta da 74 esperti, appartenenti al settore giuridico, economico, sociale, sanitario ed ambientale, scelti dal Ministero per l'innovazione, in collaborazione con il Ministero della Salute, l'Istituto Superiore di Sanità e l'Organizzazione Mondiale della Sanità e tra componenti direttamente designati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e dal Garante per la protezione dei dati personali.

³⁶ La *Task-force Covid-19* è stata istituita dal Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione in accordo con il Ministero della Salute il 31 marzo 2020.

³⁷ Sui profili costituzionali connessi all'*App Immuni*, si vedano C. COLAPIETRO, A. IANNUZZI, “*App*” di “*contact tracing*” e trattamento dei dati con algoritmi: la falsa alternativa fra tutela della salute e protezione dei dati personali, in *Diritti Fondamentali*, 2/2020, 803 ss.; A. CELOTTO, “*Immuni*” e la Costituzione, in *Giustizia Civile*, 4/2020, 549 ss.; S. TOMASI, *Emergenza Covid-19, tutela della salute e digitalizzazione: i limiti argomentativi della strategia digitale*, in *BioLaw Journal*, 3/2021, 457 ss.

questo sistema di tracciamento, l’apporto scientifico della *Task-force* è stato determinate sotto una molteplicità di aspetti, dalla fattibilità tecnica alla legittimità giuridica, senza però che il parere degli esperti si sostituisse a una valutazione di opportunità politica³⁸.

La *Task-force Covid-19* è l’ultimo dei comitati istituiti a livello nazionale su cui ci si intende qui concentrare. La scelta di limitare il campo di indagine all’indicazione dei tratti essenziali di questi tre *pool* di esperti, pur nella consapevolezza della varietà e molteplicità di comitati creati a livello nazionale e regionale nel perversare della pandemia³⁹, trova ragione nel fatto che, seppur formalmente istituiti per finalità almeno parzialmente coincidenti, essi possono essere considerati specchio delle diverse forme di dialogo concretamente avutesi fra scienza e politica, o per meglio dire, fra scienziati e governo, nelle more della pandemia.

In particolare, al netto di un iniziale e isolato tentativo della politica di ignorare le indicazioni provenienti dalla scienza⁴⁰, si ritiene possibile individuare almeno tre fasi nei rapporti instauratesi fra governo e scienziati.

A fronte di una prima fase, coincidente con l’operato della *Task-force Nuovo Coronavirus*, in cui l’apporto scientifico veniva tenuto sottotraccia, nonostante la sua centralità ai fini dell’adozione di specifici provvedimenti normativi, ne è seguita una seconda, astrattamente riconducibile ai primi mesi della pandemia e, dunque, all’iniziale operare del Comitato tecnico-scientifico, in cui è sembrato che la politica e, per converso, il diritto fossero intimamente dipendenti dal parere scientifico, quasi che la “gestione normativa” dell’emergenza non potesse essere altro che una mera sussunzione delle evidenze scientifiche emergenti⁴¹. A questa seconda fase, ne è poi seguita una terza in cui gli organi politici e legislativi si sono riappropriati del loro ruolo di decisori, senza però per questo ignorare le indicazioni formulate dalla scienza, come qui dimostrato a livello esemplificativo dell’operato della *Task-force Covid-19*.

La natura «cangiante»⁴² dei rapporti fra scienza e diritto, dovuta anche alla continua e imprevedibile evoluzione del quadro epidemiologico nazionale e internazionale⁴³, rende difficile formulare una valutazione unitaria circa la portata effettiva dell’influenza esercitata dalla scienza sul diritto durante tutto il corso della pandemia.

³⁸ C. COLAPIETRO, A. IANNUZZI, “App” di “contact tracing”, cit.

³⁹ Per una più ampia ricostruzione, si veda M. T. GALANTI, B. SARACINO, *Inside the Italian Covid-19 task forces*, in *Contemporary Italian Politics*, 2021.

⁴⁰ Si guardi, ancora, alla mancata adozione di provvedimenti tempestivi per arginare il contagio nei comuni lombardi di Alzano e Nembro. Come noto, il 3 marzo 2020 il Comitato tecnico-scientifico propose di estendere le misure di contenimento adottate nei comuni già decretati “zona rossa” anche ai comuni di Alzano e Nembro, al fine di limitare la diffusione dell’infezione. Tale indicazione fu, sul momento, ignorata dagli organi di governo, che poi hanno adottato, il 9 marzo 2020, misure restrittive omogenee su tutto il territorio nazionale.

⁴¹ A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia*, cit.. Di parere differente è A. BARONE, *Brevi riflessioni su valutazione scientifica del rischio e collaborazione pubblico-privato*, in *Federalismi*, 5/2020, 2 ss. che mette in luce la parziale attenzione alle indicazioni della scienza, specificando «il paradosso tra il continuo richiamo alle indicazioni della scienza da parte dei rappresentanti del governo e l’assenza del (necessario) riferimento proprio alla valutazione scientifica del rischio nelle misure precauzionali adottate dallo stesso governo».

⁴² In questi termini, G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia*, cit.

⁴³ Sull’incertezza scientifica nelle more della pandemia cfr. G. PISTORIO, *L’uso costituzionalmente orientato della tecnica nelle decisioni governative*, in *Oss. sulle fonti*, 1/2022, 823 ss.; L. DEL CORONA, *La fiducia nella scienza*, cit.

Nonostante questo, però, se si guarda al complesso della consulenza scientifica offerta al governo italiano e, soprattutto, all'utilizzo fattone dal governo per l'adozione delle sue scelte politiche e normative, è possibile constatare come l'Italia si sia mostrata più di altre esperienze occidentali dipendente dal giudizio di esperti e scienziati, finanche, come si è detto, a mostrarsene quasi succube⁴⁴, soprattutto nelle prime fasi della pandemia.

Fra le ragioni di questa iniziale dipendenza, è possibile ricondurre, oltre che l'assoluta eccezionalità del contesto pandemico, la scarsa dimestichezza del governo a interfacciarsi con la scienza, scarsità da imputarsi all'«endemico ritardo»⁴⁵, non ancora peraltro risolto, nella formalizzazione dei rapporti fra scienza e politica e, soprattutto, della rilevanza del dato scientifico nei processi decisionali politico-normativi.

A riprova di ciò, si noti il fatto che mentre nei primi mesi della pandemia il governo italiano si è mostrato molto dipendente dal parere scientifico, progressivamente questa dipendenza si è affievolita, pur sempre nell'attenta considerazione del dato e delle evidenze scientifiche.

Se questo è certamente da ricondursi al mutare della pandemia, prima emergenza drammatica poi fenomeno con cui imparare a convivere, non si può ritenere sia stato indifferente il progressivo consolidarsi dei rapporti fra governo e scienziati e il conseguente delinearli di più chiari rapporti fra scienza e diritto.

Del resto, se si guarda alla dimensione comparata, le conseguenze connesse a quell'endemico ritardo pocanzi accennato traspaiono chiaramente. Per questo, si ritiene imprescindibile una analisi di due delle esperienze comparate che più si sono distinte nella gestione della pandemia, il Regno Unito e la Svezia.

3. La dimensione comparata: modelli diversi a confronto

Se, come si è detto, è stata prassi della quasi totalità dei Governi occidentali affidarsi alla scienza e agli scienziati per la gestione anche normativa della pandemia legata alla diffusione del COVID-19, non tutti gli Stati hanno adottato le medesime strategie.

Sul punto, sono di particolare interesse le esperienze di Regno Unito e Svezia che, oltre ad essersi distinte nelle modalità di contenimento della crisi sanitaria, hanno instaurato un dialogo con la scienza e gli scienziati del tutto peculiare.

Senza addentrarsi nel merito delle misure sanitarie concretamente adottate, si intende qui offrire una panoramica del rapporto istituitosi fra il governo inglese e, più rapidamente, svedese e i rispettivi comitati di esperti, ponendone in luce debolezze e opportunità, con il fine di evidenziare anche eventuali mancanze e forze della strategia italiana di contrasto al COVID-19.

⁴⁴ In dottrina, vi sono posizioni diverse sul punto. Si veda, ad esempio, A. IANNUZZI, *Il Comitato tecnico-scientifico*, cit. che rileva come «al di là dei proclami politici, la scienza è parsa assumere un ruolo di sostegno più che di guida rispetto alla politica».

⁴⁵A. IANNUZZI, *Leggi "science driven" e COVID-19*, cit.

3.1. L’esperienza inglese: un solo comitato tecnico-scientifico

Molto distante dall’esperienza italiana pocanzi analizzata è l’esperienza del Regno Unito, il quale, pur essendosi avvalso di esperti per la gestione del COVID-19, non ha optato per l’istituzione di un comitato scientifico *ad hoc*, ma ha fatto ricorso al già esistente organo di consulenza per le emergenze: il *Scientific Advisory Group for Emergencies* (di seguito anche SAGE)⁴⁶.

Costituito nel 2009 per far fronte alla pandemia di influenza suina e poi convocato otto volte in occasione di emergenze di carattere nazionale e internazionale⁴⁷, il SAGE è l’organismo responsabile di fornire consulenza coerente e coordinata al *Cabinet Office Brief Room*, ufficio governativo per la gestione delle crisi, mediante la traduzione di prove scientifiche complesse o incerte in un linguaggio non tecnico⁴⁸.

Dato il suo carattere consultivo, il SAGE è stato convocato già ai primi segnali del diffondersi dell’emergenza sanitaria, con il compito di supportare il governo nazionale nella sua attività decisionale, fornendo pareri specifici sulla base dei dati e delle evidenze scientifiche⁴⁹.

Nonostante il SAGE si mostri simile al CTS italiano per finalità e funzioni, se si comparano i pareri forniti con i provvedimenti adottati dal governo inglese, appare chiaro come l’influenza esercitata dai primi sui secondi sia stata minore rispetto a quella esercitata dal Comitato tecnico-scientifico sulle scelte normative italiane⁵⁰.

Questo soprattutto in ragione del fatto che il governo inglese, pur nella consapevolezza della centralità assunta dal dato scientifico⁵¹ nella gestione di una crisi di carattere, almeno in un primo momento, prettamente sanitario, non ha mai abdicato al suo ruolo di decisore politico⁵², rimarcando fin da subito e con forza la necessità che le scelte politiche e normative dell’emergenza sanitaria tenessero in considerazione non solo le

⁴⁶ UK GOVERNMENT, *Guidance about SAGE and COVID-19*, disponibile al link [About SAGE and COVID-19 - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/about-sage-and-covid-19), ultimo aggiornamento 12 ottobre 2022.

⁴⁷ In particolare, il SAGE è stato attivato nel 2019, per la potenziale violazione della riserva del Toddbrook, nel 2018, con riferimento all’epidemia da Ebola, nel 2016, per la diffusione del virus Zika, nel 2015, con riferimento al terremoto del Nepal, nel 2014, in ragione della diffusione del virus Ebola, nel 2014, in risposta alle alluvioni verificatesi in Inghilterra, nel 2011, in occasione del disastro nucleare di Fukushima, nel 2010, a seguito dell’eruzione del vulcano islandese Eyjafjallajökull, nel 2009, per la pandemia da influenza suina.

⁴⁸ CABINET OFFICE, *Enhanced SAGE Guidance A strategic framework for the Scientific Advisory Group for Emergencies (SAGE)*, 2012; Cabinet Office, *The Scientific Advisory Group for Emergencies (SAGE). Explainer*, 5 maggio 2020, disponibile al link: [The Scientific Advisory Group for Emergencies \(SAGE\) - Q&A \(publishing.service.gov.uk\)](https://publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/464242/The-Scientific-Advisory-Group-for-Emergencies-(SAGE)-Q&A.pdf)

⁴⁹ UK PARLIAMENT, *Activation and operation of SAGE*, 8 gennaio 2021.

⁵⁰ Una comparazione fra il CTS e il SAGE è offerta da S. PISTOI, *Uno sguardo al ruolo del Comitato Tecnico Scientifico*, in *Nature*, 17 febbraio 2021.

⁵¹ A dimostrazione di ciò, si noti che il governo inglese ha istituito una apposita sezione del suo sito web www.gov.uk dedicata alla raccolta dei dati e delle prove scientifici posti a base dei provvedimenti adottati a contrasto della pandemia: [Scientific evidence supporting the government response to coronavirus \(COVID-19\) - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/scientific-evidence-supporting-the-government-response-to-coronavirus-covid-19).

⁵² Cfr. UK PARLIAMENT, *Expert advice and Government decision-making structures*, 8 gennaio 2021. In dottrina, vi è chi si sostiene che anche in Italia non vi sia stata una abdicazione di potere da parte del decisore politico a favore della scienza. Si veda sul punto, A. IANNUZZI, *Il Comitato tecnico-scientifico*, cit.

risultanze scientifiche, ma anche fattori di ordine economico, sociale e persino ambientale⁵³.

In questa prospettiva, il governo inglese, pur nella consapevolezza della necessità di una «*policy aware scientific advice*»⁵⁴ e, dunque, anche «*driven by the science*»⁵⁵, non si è mai mostrato eccessivamente vincolato al dato.

Se, con riguardo alla dimensione italiana, l’attenzione ai dati è coincisa con una strategia di contrasto al COVID-19, almeno all’inizio, estremamente prudentiale volta ad assicurare la massima tutela possibile al bene salute⁵⁶, se si guarda al Regno Unito, il dato scientifico è stato utilizzato quale mezzo attraverso cui compiere il più ragionevole bilanciamento ritenuto possibile⁵⁷ fra una pluralità di interessi connessi sì alla tutela della salute pubblica, ma anche alla sostenibilità economica e sociale delle misure poste in essere⁵⁸.

Si potrebbe obiettare che quanto osservato per l’Inghilterra ben potrebbe adattarsi anche al contesto italiano, in cui il governo ha comunque certamente dovuto operare un continuo bilanciamento fra più diritti e libertà, quali *in primis* il diritto alla salute e la libertà di iniziativa economica privata⁵⁹.

Una obiezione di simile tenore è senz’altro fondata, ma se si guarda ai momenti più drammatici della pandemia e, soprattutto alla loro gestione, la differenza fra la strategia italiana e inglese appare evidente.

Senza voler esprimere alcun giudizio nel merito delle diverse strategie poste in essere dal governo italiano e inglese, ciò che si vuole qui sottolineare è la diversità nelle modalità di gestione dell’emergenza, pur nella comune convinzione dell’importanza del dato scientifico e, soprattutto, dei pareri formulati dagli esperti in merito ad esso.

⁵³ CABINET OFFICE, *The Scientific Advisory Group for Emergencies (SAGE). Explainer*, 5 maggio 2020, disponibile al link: [The Scientific Advisory Group for Emergencies \(SAGE\) - Q&A \(publishing.service.gov.uk\)](https://publishing.service.gov.uk)

⁵⁴ HEALTH AND SOCIAL CARE COMMITTEE AND SCIENCE AND TECHNOLOGY COMMITTEE, *Oral evidence: Coronavirus: Lessons learnt*, 26 maggio 2021, Disponibile al link: <https://committees.parliament.uk/oralevidence/2249/html/>.

⁵⁵ HM GOVERNMENT, *Coronavirus action plan: health secretary’s statement to parliament*, 2020. Disponibile al link: www.gov.uk/government/speeches/coronavirus-action-plan-health-secretarys-statement-to-parliament

⁵⁶ Sul possibile sbilanciamento a favore del diritto alla salute nel contesto italiano, si veda F. GRANDI, *L’art. 32 nella pandemia: sbilanciamento di un diritto o “recrudescenza” di un dovere*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2021.

⁵⁷ Sulla ragionevolezza del bilanciamento operato dal governo inglese, si è espresso lo stesso Parlamento con il rapporto HOUSE OF COMMONS, *Coronavirus: lessons learned to date*, 12 ottobre 2021, con cui ha mosso rilevanti critiche verso la gestione della pandemia operata dal governo, statuendo come «thousands of deaths which could have been avoided».

⁵⁸ Sul punto, è efficace richiamare il messaggio inviato dal governo inglese al Parlamento britannico in risposta alle critiche mosse circa gli esiti della gestione del Covid-19. In particolare, si legge «[i]n line with usual practice, the government has limited itself to addressing only the recommendations made by the Committees. However, this does not mean that the government agrees with all their findings, or the wider analysis contained in the Committees’ report. The government considers that the report contains a significant number of factual inaccuracies». Cfr. UK PARLIAMENT, *The Government’s Response to the Health and Social Care Committee and Science and Technology Committee Joint Report: Coronavirus: Lessons Learned to Date*, giugno 2022.

⁵⁹ J. FERRACUTI, *I verbali del comitato tecnico-scientifico e le limitazioni dell’iniziativa economica privata*, in *Oss. sulle fonti*, 1/2022.

È, forse, con riguardo a questi ultimi che si apprezzano le maggiori distanze fra Italia e Regno Unito.

Se, come si è detto, soprattutto nei primi mesi della pandemia, il governo italiano si è mostrato dipendente dagli esperti e dai loro giudizi, fino quasi a ricondurre la sua attività normativa a un mero accoglimento delle indicazioni provenienti dalla scienza⁶⁰, il governo inglese ha da subito posto un limite alla forza dei pareri espressi dal SAGE, da un lato ribadendo la loro non vincolatività⁶¹ e, dall’altro, sottolineando come le evidenze scientifiche fossero da tenere in considerazione, ma all’interno di una politica decisionale più ampia⁶².

In sintesi, volendo riassumere le più macroscopiche similitudini e differenze fra l’esperienza italiana e inglese nei rapporti fra scienza, politica e diritto, si può osservare che, mentre l’Italia ha guardato ai pareri offerti dai suoi comitati di esperti e, soprattutto, dal Comitato tecnico-scientifico quasi fossero “fonti” cui trarre il contenuto dei propri provvedimenti normativi, il governo inglese ha mostrato di aver ben chiara la linea di confine fra ciò che compete alla scienza e ciò che spetta alla politica e al diritto, guardando al SAGE quale organo di consulenza nella sua più stringente accezione.

Senza soffermarsi su quale delle due strategie si sia mostrata più opportuna nell’affrontare la crisi sanitaria più drammatica e imprevedibile del ventesimo secolo⁶³, certamente è da ravvisare come il diverso peso dato al parere scientifico si sia riflesso sui provvedimenti normativi adottati dai governi.

Al netto di una serie di norme dal contenuto comune e direttamente riconducibili alle indicazioni non tanto fornite dai diversi comitati di esperti, ma alle raccomandazioni formulate dall’Organizzazione Mondiale della Sanità⁶⁴, l’Italia ha adottato provvedimenti normativi molto più stringenti e impattanti sulle libertà e sui diritti dei singoli rispetto a quanto fatto dal Regno Unito durante tutto il corso della pandemia⁶⁵.

Fra le ragioni di questa distanza, può ricondursi la diversa natura degli organi deputati a fornire consulenza ai governi.

Se tutti i comitati di cui si è avvalsa l’Italia sono stati costituiti *ad hoc* per fronteggiare il COVID-19, il SAGE vanta una esperienza decennale, seppur discontinua, nella gestione delle emergenze e, soprattutto, nei suoi rapporti con il governo⁶⁶.

Come già osservato, non si può non ritenere che la scarsa abitudine del governo italiano a dialogare con la scienza⁶⁷, o meglio a dotarsi di un apporto consultivo di un

⁶⁰ Cfr. Nota n. 40.

⁶¹ UK PARLIAMENT, *The Government’s Response to the Health and Social Care Committee and Science and Technology Committee Joint Report: Coronavirus: Lessons Learned to Date*, giugno 2022.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Una comparazione fra l’efficacia delle strategie adottate da vari Paesi, fra cui l’Italia e l’Inghilterra, è offerta da E. GIBNEY, *Whose coronavirus strategy worked best? Scientists hunt most effective policies*, in *Nature*, 27 aprile 2020.

⁶⁴ Si vedano le indicazioni reperibili al link [Coronavirus disease \(COVID-19\) \(who.int\)](https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019).

⁶⁵ Si pensi al diverso utilizzo dello strumento del *lockdown*. Mentre in Italia veniva attuato un *lockdown* totale, nel Regno Unito la libertà di movimento veniva impedita solo in maniera parziale. Cfr. D. KOH, *COVID-19 lockdowns throughout the world*, in *Occupational Medicine*, 5/2020.

⁶⁶ Sul punto, CABINET OFFICE, *Enhanced SAGE Guidance*, cit.

⁶⁷ Più volte la dottrina italiana si è espressa sulle criticità connesse alla mancanza di dialogo fra scienza e diritto. Cfr. Nota 18.

pool esperti qualificati dalle diverse competenze⁶⁸, non si sia riflessa sulle modalità con cui il governo ha tenuto in considerazione le indicazioni degli esperti nella gestione e normazione della pandemia⁶⁹.

Parallelamente l’attitudine consolidata del governo inglese a servirsi degli esperti per la gestione di crisi anche di carattere sanitaria, ha fatto sì che questo fosse già pronto a calibrare l’impatto che la scienza era destinata ad assumere sui provvedimenti legislativi, pur nell’eccezionalità di una emergenza sanitaria senza precedenti.

Si noti, però, che questa attitudine consolidata non è stata sufficiente a sottrarre il governo inglese dall’incappare in alcuni macroscopici errori di valutazione⁷⁰, soprattutto nella considerazione del dato scientifico, che hanno esposto il Regno Unito a pesanti critiche in ordine ad alcune scelte politico-normative adottate⁷¹.

In particolare, nonostante l’apparente chiarezza nei processi decisionali seguiti, il governo del Regno Unito è stato più volte accusato di una scarsa considerazione dell’apporto conoscitivo fornito dagli scienziati, in favore di un eccessivo peso assegnato ai fattori sociali e, soprattutto, economici⁷².

Di simile tenore sono state anche le critiche mosse dalla comunità internazionale nei confronti della strategia posta in essere dal governo svedese⁷³, su cui si ritiene utile qui svolgere qualche riflessione aggiuntiva, in ragione della sua eccezionalità in termini sia di interlocuzione fra governo e scienziati sia di incidenza del dato scientifico sui provvedimenti normativi.

3.2. L’esperienza svedese: l’assenza di un comitato ad hoc

Come premesso e a differenza di Italia e Regno Unito, la Svezia non ha istituito comitati *ad hoc* né ha risvegliato comitati già esistenti, ma si è affidata agli organismi di *governance* della scienza presenti a livello nazionale.

In particolare, il governo svedese si è avvalso della consulenza di un *team* di studiosi afferenti all’Agenzia Nazionale per la Sanità Pubblica, il *Folkhälsomyndigheten*, guidato dall’epidemiologo di Stato, Anders Tegnell, interlocutore privilegiato del governo svedese in materia medico-sanitaria⁷⁴.

⁶⁸ A. IANNUZZI, *Il Comitato tecnico-scientifico*, cit.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Si guardi all’iniziale tentativo del governo inglese di evitare l’adozione di misure di contenimento stringenti, tentativo definito dallo stesso Parlamento inglese come un «serious error». Cfr. HOUSE OF COMMONS, *Coronavirus: lessons learned to date*, 12 ottobre 2021.

⁷¹ Oltre ad essere stata oggetto di importanti critiche anche da parte del Parlamento inglese, la strategia adottata dal governo inglese è stata criticata anche dal mondo scientifico che l’ha definita «too little, too late, too flawed» cfr. G. SCALLY, B. JACOBSON, K. ABBASI, *The UK’s public health response to covid-19. Too little, too late, too flawed*, in *BMJ*, 2020.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Una comparazione fra l’esperienza inglese e svedese è offerta da C. HANSON, S. LUEDTKE, N. SPICER, J. STILHOFF SÖRENSEN, S. MAYHEW, S. MOUNIER-JACK, *National health governance, science and the media: drivers of COVID-19 responses in Germany, Sweden and the UK*, in *BMJ*, 2020.

⁷⁴ M. PATERLINI, “Closing borders is ridiculous”: the epidemiologist behind Sweden’s controversial coronavirus strategy, in *Nature*, 21 aprile 2020.

Affidandosi a medici e scienziati, pur senza l'individuazione di un *pool* di esperti *ad hoc*, il governo svedese ha mostrato di essere anch'esso consapevole della necessità di ricorrere alla scienza per una efficace gestione dell'emergenza sanitaria⁷⁵.

Nonostante, però, questa consapevolezza, la gestione della crisi da COVID-19 attuata dalla Svezia non può essere paragonata ai modelli seguiti dalla maggioranza degli Stati occidentali⁷⁶, connotandosi per la sua spiccata lassità.

Per meglio apprezzare la distanza fra l'esperienza svedese e quella della maggioranza dei Paesi occidentali è necessario, ancora una volta, volgere lo sguardo al rilievo assunto dal parere scientifico nelle politiche di gestione della diffusione del COVID-19.

A differenza di quanto accaduto nella maggioranza dei Paesi nel mondo⁷⁷, il governo svedese è ricorso al dato scientifico per giustificare il massiccio ricorso al *folkvett*, ossia il buon senso dei cittadini⁷⁸, piuttosto che a misure direttamente incidenti sulle libertà personali⁷⁹.

A contrario però di quanto si possa a prima vista pensare, questo utilizzo del dato quale mezzo per supportare l'adozione di misure di contenimento alle volte poco incisive è sempre stato avvallato dalle interpretazioni fornite da esperti e scienziati, cui il governo svedese si è sempre mostrato attento, o per meglio dire, dipendente⁸⁰.

In particolare, se si guarda alla dimensione concreta dei rapporti instauratesi fra politica e scienza, si nota come il governo svedese si sia mostrato intimamente legato ai pareri espressi da esperti e scienziati e, in particolare, dall'epidemiologo di Stato Tegnell⁸¹, affidandosi a questi anche allorché non coincidenti con gli orientamenti prevalenti né con le evidenze emergenti.

Nel suo affidarsi alla scienza anche quando i dati mostravano chiaramente l'inefficacia della politica del *folkvett* proposta da Tegnell⁸², il governo svedese rappresenta certamente un *unicum* nella gestione della pandemia.

⁷⁵ Sul rapporto fra governo svedese e scienziati, offre una panoramica utile N. BRUSSELAERS, D. STEADSON, K. BJORKLUND, S. BRELAND, J. STILHOFF SÖRENSEN, A. EWING, S. BERGMANN, G. STEINECK, *Evaluation of science advice during the COVID-19 pandemic in Sweden*, in *Humanities & Social Sciences Communications*, 9/2022.

⁷⁶ K. G. NYGREN, A. OLOFSSON, *Swedish exceptionalism, herd immunity and the welfare state: a media analysis of struggles over the nature and legitimacy of the COVID-19 pandemic strategy in Sweden*, in *Current Sociology*, 2021.

⁷⁷ G. VOGEL, *'It's been so, so surreal.' Critics of Sweden's lax pandemic policies face fierce backlash*, in *Science*, 6 ottobre 2020.

⁷⁸ K. G. NYGREN, A. OLOFSSON, *Managing the Covid-19 pandemic through individual responsibility: the consequences of a world risk society and enhanced ethopolitics*, in *Journal of Risk Research*, 2020; M. PATERLINI, *Covid-19: l'esperienza della Svezia*, in *Ordinemedici.brescia.it*, 2020.

⁷⁹ C. KING et Al., *COVID-19 - a very visible pandemic*, in *The Lancet*, 8 agosto 2020.

⁸⁰ N. BRUSSELAERS, D. STEADSON, K. BJORKLUND, S. BRELAND, J. STILHOFF SÖRENSEN, A. EWING, S. BERGMANN, G. STEINECK, *Evaluation of science advice during the COVID-19 pandemic in Sweden*, cit.

⁸¹ In N. BRUSSELAERS, D. STEADSON, et Al, *Evaluation of science advice during the COVID-19 pandemic in Sweden*, cit. si legge: «[t]he Public Health Agency strived for and asked early for an overarching impact on the decision-making, which was granted by the government. The Agency managed in this way to control the total decision-making of the government».

⁸² È lo stesso Tegnell ad ammettere l'insuccesso della sua strategia come si legge in J. HENLEY, *We should done more, admits architect of Sweden's Covid-19 Strategy*, in *The Guardian*, 3 giugno 2020. R. LINDBERG, *Sweden's Prime Minister rejects criticism of Coronavirus strategy*, in *Time*, 15 giugno 2020.

Questa suo carattere eccezionale offre una terza prospettiva circa le possibili sembianze dei rapporti fra scienza e diritto, molto discostandosi sia dal caso italiano sia dal caso inglese pocanzi esaminati.

4. *Considerazioni conclusive*

Attraverso l’analisi dell’esperienza italiana, inglese e svedese, si è messo in luce come, nella comune volontà di affidarsi alla scienza nel gestire e, quindi, nel normare la situazione emergenziale determinata dal diffondersi della crisi pandemica, gli Stati occidentali abbiano sperimentato differenti modelli di collaborazione fra governo e scienziati.

A fronte di Stati, come l’Italia, che hanno intravisto in comitati tecnici istituiti *ad hoc* l’unica via attraverso cui consentire agli organi di governo di dialogare con la scienza, vi sono stati Paesi che hanno beneficiato dell’apporto conoscitivo offerto da organi consultivi già istituiti con lo specifico fine di supportare i decisori politici nella gestione di emergenze sanitarie, come è stata l’esperienza inglese, o ancora Stati che hanno riposto la loro fiducia nei pareri forniti da organismi ed esperti appartenenti al sistema di *governance della scienza nazionale*, come è stato il caso svedese.

Si è ritenuto utile offrire una panoramica sulle diverse modalità di dialogo fra governi e scienziati nelle more della pandemia per sollecitare la riflessione in merito a quali siano stati i punti di forza e di debolezza della strategia italiana di contrasto al Covid-19 con specifico riferimento alla dimensione dei rapporti fra scienza, politica e diritto, per poi aprire a un ultimo interrogativo: è ora pronta l’Italia a mettere rimedio a quell’«endemico ritardo»⁸³ nell’istituzionalizzazione dei rapporti fra governo e scienziati?

⁸³A. IANNUZZI, *Leggi “science driven” e COVID-19*, cit.