

21 APRILE 2021

La gestione del rischio sanitario da  
COVID-19 tra *risk assessment* e *policy  
making*

di Antonietta Lupo

Professore associato di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Messina

# La gestione del rischio sanitario da COVID-19 tra *risk assessment* e *policy making*\*

di Antonietta Lupo

Professore associato di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Messina

**Abstract [It]:** La pandemia da Sars-Cov-2, nella sua drammaticità, riporta prepotentemente all'attenzione la mai sopita dialettica tra tecnocrazia, rappresentanza politica e metodo democratico. Il contributo si propone di ragionare sulla configurazione e sul bilanciamento tra l'apporto dell'*expertise* scientifica e il *policy-making* nel concreto plasmarsi delle politiche nazionali di *governance* della crisi sanitaria in corso.

**Abstract [En]:** The Sars-Cov-2 pandemic, in its drama, forcefully brings to attention the never dormant dialectic between technocracy, political representation and the democratic method. The paper aims to reflect on the configuration and balance between the contribution of scientific expertise and policy-making in the concrete shaping of the national governance policies of the current health crisis.

**Parole chiave:** emergenza Covid-19, scienza, politica, gestione del rischio pandemico, principio di precauzione

**Keywords:** Covid-19 emergency, scientific expertise, policy-making, pandemic risk management, precautionary principle

**Sommario:** 1. Premesse introduttive. 2. La tensione tra scienza e politica nella regolazione del rischio. 3. Il rapporto tra politica ed *expertise* nella *governance* della crisi sanitaria da Covid-19. 4. Dalla *risk assessment* al *decision making*: le misure governative anti-Covid. 5. Brevi considerazioni di sintesi.

## 1. Premesse introduttive

Il ruolo trainante che, negli ultimi decenni, la scienza è venuta assumendo in svariati settori della vita sociale rappresenta un tratto caratterizzante la nostra società contemporanea, oggi definita, con una formula extragiuridica che ha trovato larghissimi consensi anche al di fuori della cerchia dei sociologi, “società globale del rischio” (*Risikogesellschaft*)<sup>1</sup>.

Quella che il sociologo Beck<sup>2</sup> dipinge, in un noto saggio dedicato al tema del rischio, è una società destinata all'autodistruzione, in cui, in nome del progresso, si moltiplicano i pericoli<sup>3</sup> da essa stessa

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Sul tema della società del rischio si veda, *ex multis*, U. BECK, *From industrial Society to the Risk society: Questions of Survival, Social structure and Ecological Enlightenment*, in M. FEATHERSTONE, *Cultural Theory and Cultural Change*, London, 1992, 98 ss.; ID., *Conditio humana. Il rischio nell'età globale*, trad. it. C. SANDRELLI, Roma-Bari, 2008; Z. BAUMAN, *La società dell'incertezza*, Bologna, 1999; ID., *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2002; A. GIDDENS, *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Bologna, 2000; R.B. STEWART, *Il diritto amministrativo del XXI secolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2004, 1 ss.; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2001; ID., *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, 2006.

<sup>2</sup> U. BECK, *La società del rischio*, Roma, 2002; ID., *Risikogesellschaft. Auf dem Weg zu eine andere Moderne*, Frankfurt, 1986, trad. it. W. PRIVITERA, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2000.

<sup>3</sup> A. GIDDENS, *Risk and Responsibility*, in *Modern Law Review*, 1992, pp. 1-10 distingue tra “external risk”, ossia «risk of events that may strike individuals unexpectedly (from the outside, as it were) but that happen regularly enough and often

prodotti in modo continuo e non-intenzionale, che avrebbero portata globale in quanto non socialmente delimitabili nello spazio e nel tempo, né imputabili in base alle vigenti regole della causalità, della colpa e della responsabilità.

Al di là delle catastrofiche ricostruzioni del sociologo tedesco, è indubbio che il progresso della cd. “civiltà tecnologica” implichi, in modo apparentemente indissolubile, una dose significativa di rischi endogeni, frutto della stessa modernità, con i quali la società industrializzata è costretta quotidianamente a confrontarsi.

Corollario del consolidarsi della società del rischio e della conseguenziale necessità di un maggior grado di sicurezza e protezione è l'intensificarsi dell'interesse della politica e del diritto nei confronti degli ambiti connessi alla scienza<sup>4</sup> e alle sue applicazioni tecniche<sup>5</sup>. Poiché, infatti, in una società moderna i rischi non possono essere totalmente eliminati ma solo minimizzati, diviene di estrema importanza per i *decision-makers* disporre di *inputs* scientifici al fine di addivenire all'elaborazione e all'attuazione di decisioni di *public policy* che risultino non solo credibili ed effettive ma anche socialmente accettabili.

Il ricorso alla razionalità universale della scienza risulta particolarmente necessario soprattutto laddove le scelte di *policy* riguardino settori, come quello sanitario<sup>6</sup>, ove la componente tecnico-scientifica figura con frequenza e peso sempre maggiori.

È in tali ambiti che i responsabili politici – pur a fronte del riconoscimento dei limiti della scienza nel fornire dati inconfutabili – intervengono adottando decisioni precauzionali di regolazione del rischio, che trovano nelle risultanze dell'*expertise* la loro principale fonte di legittimazione.

---

enough in a whole population of people to be broadly predictable, and so insurable (...)» e “manufactured risk”, ovvero «risk created by the very progression of human development, especially by the progression of science and technology. Manufactured risk refers to new risk environments for which history provides us with very little previous experience (...)». Utilizza l'espressione “rischi da ignoto tecnologico” F. STELLA, *Il rischio da ignoto tecnologico e il mito delle discipline*, in *Quad. riv. trim. dir. e proc. civ.*, Milano, 2002.

<sup>4</sup> M. C. TALLACCHINI, *Democrazia come terapia: la governance tra medicina e società*, in *Politeia*, XXII, 81, 2006, p. 15 e ss.; A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006; G. BOTTINO, *Rischio e responsabilità amministrativa*, Napoli, 2017.

<sup>5</sup> Dalla scienza, che ha fini di conoscenza e di approfondimento delle leggi che governano il divenire dell'universo, si distingue la tecnica che «indica l'insieme delle realizzazioni tramite le quali l'uomo ha modificato e modifica deliberatamente l'ambiente in cui vive e i suoi rapporti con esso». Così, G. DEL RE, *Tecnica e tecnologia. Significato e senso nel lessico scientifico*, in *Emmeciquadro*, 2004, p. 26. Sul tema anche L. GALLINO, *Tecnologia e democrazia*, Torino, 2007; ID., *Dizionario di sociologia*, Torino, 2006, p. 699, l'A. definisce la tecnologia come «lo studio e la razionalizzazione mediante la scienza delle più diverse tecniche. Tramite la tecnologia la scienza diventa un fattore di produzione». In argomento cfr., N. IRTI – E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma-Bari, 2001; EA., *Le domande del giurista e le risposte del filosofo (un dialogo su diritto e tecnica)*, in *Contr. e impr.*, 2000.

<sup>6</sup> M. P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in *Annuario AIPDA 2005, Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, 2006, p. 142; D. SERVETTI, *Riserva di scienza e tutela della salute. L'incidenza delle valutazioni tecnico-scientifiche di ambito sanitario sulle attività legislative e giurisdizionale*, Pisa, 2019.

Si tratta, com'è evidente, di una legittimazione di tipo tecnocratico che, contrapponendosi alla legittimazione democratica derivante dal consenso popolare tipica dei processi di *public policy*, solleva non trascurabili dubbi sulla stessa legittimità dell'attività di *risk management*.

Una simile tensione tra istanze di controllo democratico ed esigenze di affidamento dei processi politico-decisionali all'*expertise* tecnica è ben esemplificata nel contesto emergenziale inaugurato – sin dal mese di febbraio del 2020 – dalla pandemia da Sars-Cov-2 che, nella sua drammaticità, riporta prepotentemente all'attenzione la mai sopita dialettica tra tecnocrazia, rappresentanza politica e metodo democratico.

Il ricorso all'*expertise* tecnico-scientifica a fini politico-decisionali rappresenta una caratteristica fondamentale della *governance* dell'attuale rischio sanitario.

Nel contrasto all'epidemia da Covid-19, tuttavia, la relazione fra scienza e politica fa emergere una certa confusione nello svolgimento dei diversi ruoli di reciproca spettanza e delle rispettive responsabilità, sottendendo più ampie problematiche relative alla legittimazione dei processi decisionali condotti dai *policy-makers*.

Al di là delle considerazioni sul piano giuridico in ordine alla legittimità dei provvedimenti governativi sino ad oggi adottati per garantire la salute dei cittadini (per il cui approfondimento si rinvia ad autorevoli trattazioni dottrinali<sup>7</sup>), l'ipotizzata non corretta connotazione democratica dei processi decisionali pubblici offre l'occasione di ragionare sulla configurazione e sul bilanciamento tra l'apporto dell'*expertise* e il *policy-making* nel concreto plasmarsi delle politiche nazionali di *governance* della crisi sanitaria in corso.

## 2. La tensione tra scienza e politica nella regolazione del rischio

È un dato di fatto che, in ogni sistema liberal-democratico<sup>8</sup>, agli organi politico-decisionali venga costantemente chiesto di valutare i rischi cui la società è esposta e di adottare soluzioni efficaci che forniscano protezione contro di essi o portino, addirittura, alla loro rimozione.

Ma il rischio non è un fenomeno che può essere quantificato con procedure standard, concordato sul piano sociale e, quindi, eliminato o ridotto al minimo.

---

<sup>7</sup> Sulla legittimità delle limitazioni imposte, cfr. F. RESCIGNO, *La gestione del coronavirus e l'impianto costituzionale. Il fine non giustifica ogni mezzo*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 3/2020; M. MIDIRI, *Emergenza, diritti fondamentali, bisogno di tutela: le decisioni cautelari del giudice amministrativo*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 2/2020; 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 [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 3/2020; V. BALDINI, *Prendere sul serio il diritto costituzionale...anche in periodo di emergenza sanitaria*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 2/2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2/2020; B. CARAVITA DI TORITTO, *L'Italia ai tempi del Coronavirus: rileggendo la costituzione italiana*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6/2020. Osserva A. MORELLI, *Illegittimità dei Dcgm Covid: c'è un giudice a Frosinone? Quando il fine non giustifica i mezzi*, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), 2020, che «la salvaguardia della salute come “interesse della collettività” (art. 32, co. 1, Cost.) può ammettere restrizioni anche incisive in situazioni eccezionali, ma non può giustificare limitazioni abnormi dei diritti fondamentali».

<sup>8</sup> Sulla differenza tra Governi tecnocratici e liberal-democratici cfr. N. URBINATI, *Un patto tra politica e scienza*, in *La Repubblica*, 4 aprile 2020.

E ciò perché, nell'attuale società postmoderna, «la natura stessa dei pericoli su cui si concentra il dibattito pubblico si avvicina più alle caratteristiche dell'incertezza che a quelle del rischio calcolabile, rendendo assai arduo definire in modo univoco e condiviso (...) cosa sia un rischio reale»<sup>9</sup>.

Se, dunque, la dimensione del rischio si intreccia inevitabilmente con quella dell'incertezza, che è incalcolabile per definizione<sup>10</sup>, occorre comprendere secondo quali logiche vengano assunte le decisioni sul rischio.

In prima approssimazione, la decisione sul rischio consiste nella scelta sul se e sul come agire. Preliminare a qualsiasi opzione è, in altri termini, comprendere se una determinata situazione sia da considerarsi o meno pericolosa e quali siano le misure più idonee a fronteggiare gli effetti negativi da essa eventualmente discendenti.

Va da sé che «la scelta della risposta da dare di fronte ad una certa situazione deriva da una decisione eminentemente politica, funzione del livello di rischio accettabile dalla società che deve sopportarlo»<sup>11</sup>. Solo gli organi politici, infatti, «rispondono davanti alla collettività delle scelte che compiono, solo i politici sono responsabili degli atti posti in essere nell'esercizio delle loro funzioni e solo i politici si pongono come i rappresentanti degli interessi dell'intera comunità»<sup>12</sup>.

È in questa dimensione politico-valutativa del cd. rischio sostenibile, condotta attraverso la ponderazione degli interessi in conflitto con la gravità del rischio contemplato e il sacrificio derivante dall'eventuale applicazione di misure di *social regulation*, che si inserisce la scienza, deputata a fornire le premesse di fatto delle scelte politico-decisionali<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> P. BARROTTA (a cura di), *Il rischio. Aspetti tecnici, sociali, etici*, Roma, 2012, p. 57.

<sup>10</sup> In argomento D. UNGARO, *Le nuove frontiere della sociologia politica*, Roma, 2001, p. 129, per il quale la decisione sul rischio sarebbe influenzata da almeno tre tipologie di incertezza: l'incertezza pragmatica, riferita alla mancanza di un adeguato lasso temporale per la valutazione del rischio; l'incertezza teorica, correlata all'assenza di una prospettiva scientifica univoca; l'incertezza complessa, inerente al fatto che le decisioni sul rischio non vengono assunte in laboratorio ma nel mondo reale.

<sup>11</sup> Commissione delle Comunità europee, Comunicazione COM (2000) 1, Bruxelles, 2 febbraio 2000, p. 15, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>12</sup> F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, 2001, pp. 180-181; G. GUARINO, *Tecnici e politici nello Stato contemporaneo*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962, p. 15-16.

<sup>13</sup> Come è stato osservato da R. FERRARA, *Valutazioni di impatto ambientale e organismi geneticamente modificati: alle origini del problema*, in R. FERRARA – I. M. MARINO (a cura di), *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, Padova, 2003, p. 307, «dagli alimenti alla ricerca nel campo medico-farmaceutico sembra che ogni possibilità di futuro sviluppo (...) debba necessariamente passare attraverso la stretta cruna dell'ago rappresentata dall'atteggiamento che l'ordinamento (...) paleserà nei confronti delle nuove tecnologie e delle straordinarie e progressive aspettative che esse suscitano e, soprattutto, alimentano».

Poiché, invero, il rischio ha ad oggetto eventi dannosi futuri e incerti, è inevitabile che la scelta delle misure più idonee a fronteggiarlo sia condizionata, sotto il profilo cognitivo (*science in policy*)<sup>14</sup> e valutativo (*policy for science*)<sup>15</sup>, dallo stato delle conoscenze scientifiche.

È convincimento diffuso<sup>16</sup> che la scienza determini la maggior parte delle scelte strategiche, limitando o addirittura rimuovendo il momento politico, «che si attergerebbe a mera rappresentazione della decisione, cessando di esserne invece il luogo»<sup>17</sup>.

Tale modo di intendere trae origine dalla concezione tecnocratica<sup>18</sup>, prevalsa per anni, che concepisce la scienza come realtà neutrale ovvero come un'istituzione sociale indipendente deputata a fornire tutte le verità oggettive di cui la politica necessita. Partendo dal presupposto che lo stato delle conoscenze scientifiche è in continua trasformazione e si evolve più rapidamente rispetto alle dinamiche sottese al processo politico di *decision-making*, il modello tecnocratico giunge cioè a considerare la scienza il fondamento necessario e sufficiente delle scelte di *public policy*, le quali, di conseguenza, sarebbero esclusivamente frutto del parere proveniente dagli esperti scientifici.

Ma, la scienza è un susseguirsi di congetture e confutazioni<sup>19</sup>, basate su elementi incerti, insufficienti ed esposti a interpretazioni controverse.

Questa inevitabile mutabilità e precarietà del sapere scientifico ha contribuito alla crisi della visione della scienza intesa come colei che «parla parole di verità al potere»<sup>20</sup> e alla diffusione del c.d. modello decisionista<sup>21</sup>, secondo cui le scelte politiche presuppongono comunque un ragionamento normativo all'interno del quale possono trovare rilevanza anche considerazioni di carattere non scientifico.

---

<sup>14</sup> La *science in policy* è uno strumento di *policy* solitamente utilizzato quando le questioni politiche o amministrative sono significativamente dipendenti da fattori tecnico-scientifici. In argomento, M. GOGGIN, *Governing Science and Technology in a Democracy*, Knoxville, 1986, p. 5.

<sup>15</sup> La *policy for science* riguarda quelle situazioni caratterizzate da incertezza scientifica, in cui le valutazioni normative colmano le lacune conoscitive della scienza. Cfr. M. GOGGIN, *Governing Science and Technology in a Democracy*, cit., p. 6.

<sup>16</sup> E. SEVERINO, *La tendenza fondamentale del nostro tempo*, Milano, 1988, p. 40; G. MARRAMAO, *Dopo il Leviatano. Individuo e comunità*, Torino, 2000, p. 155 ss..

<sup>17</sup> W. GIULIETTI, *Tecnica e politica nelle decisioni amministrative composte*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 328.

<sup>18</sup> D. COLLINGRIDGE – C. REEVE, *Science Speaks to Power. The role of Experts in Policy Making*, Frances Pinter, London, 1986; O. WOLF – D. IBARRETA – P. SORUP, *Science in Trade Disputes Related to Potential Risks: Comparative Case Studies*, IPTS reports, 2004, pp. 19-22; R. FISCHER, *European governance still technocratic? New modes of governance for food safety regulation in the European Union*, in *EIoP, European Integration online Papers*, 2008, p. 5.

<sup>19</sup> K. POPPER, *Congetture e confutazioni. Lo sviluppo della conoscenza scientifica*, Bologna, 2009.

<sup>20</sup> A. WILDAVSKY, *Speaking truth to Power*, Boston, 1979.

<sup>21</sup> E. MILLSTONE, *Can Food Safety policy-making be both scientifically and democratically legitimated? If so, how?*, in *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 2007, p. 485.



In questo ordito di fondo scienza e politica, pur strettamente accoppiate, «rispondono a differenti logiche operative»<sup>22</sup>: l'*expertise* analizza i problemi; la politica fornisce soluzioni traducendo i giudizi degli esperti alla luce di valutazioni politiche.

In una società *knowledge-based* come quella odierna, tuttavia, nessuna delle rappresentazioni teoriche appena rammentate riesce a spiegare il rapporto intercorrente tra *scientific advice* e *policy-making*, che sembra piuttosto concretizzarsi in un'insoluta «reciproca relazione dinamica tra i due poli in termini di condizionato-condizionante»<sup>23</sup>.

Nella misura in cui si pongono come affermazioni di fatto, per ciò stesso *super partes*, le asserzioni scientifiche influenzano la politica, condizionandone le decisioni. A sua volta, di fronte a una scienza i cui approdi non sempre consentono di fornire certezze spendibili in sede decisionale, la politica interviene tentando di colmarne le lacune cognitive attraverso l'approccio precauzionale<sup>24</sup>.

Il ricorso al principio di precauzione richiede due momenti d'analisi cronologicamente e logicamente successivi: la valutazione del rischio e la gestione dello stesso.

Tali momenti, lungi dall'essere asetticamente separati, comunicano per osmosi influenzandosi a vicenda: il momento accertativo attribuito alla scienza orienta, infatti, il momento valutativo discrezionale, eminentemente politico, che –nell'elaborazione delle decisioni – non può ignorare le risultanze scientifiche.

E', dunque, attraverso il rapporto tra i suddetti momenti del processo di analisi del rischio che politica e scienza interagiscono, generando un'inedita interazione nella quale – in un reciproco prodursi e modificarsi<sup>25</sup> – i confini dei “fatti” della scienza si mescolano con le “valutazioni” della politica, sfatando l'idea tradizionale di un rapporto inteso in termini di «scambio a distanza tra entità contraddistinte da metodologie e finalità sostanzialmente incommensurabili»<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> S. MAASEN – E. WEINGART, P., *What's new in scientific advice to politics?*, in *Democratization of Expertise?*, Berlin, 2005, pp. 1-19.

<sup>23</sup> W. GIULIETTI, *Tecnica e politica nelle decisioni amministrative composte*, cit., p. 328.

<sup>24</sup> Sul principio di precauzione cfr. F. ACERBONI, *Contributo allo studio del principio di precauzione: dall'origine nel diritto internazionale a principio generale dell'ordinamento*, in *Il dir. della Regione*, 2000, p. 245 *ess.*; D. AMIRANTE, *Il principio precauzionale tra scienza e diritto. Profili introduttivi*, in *Dir. e gest. amb.*, 2001, p. 17 e *ss.*; S. GRASSI, *Prime osservazioni sul principio di precauzione come norma di diritto positivo*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2001, p. 42 e *ss.*; S. BARTOLOMMEI, *Sul principio di precauzione: norma assoluta o regola procedurale?*, in *Bioetica*, 2001, p. 323; G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Dir. pubb.*, 2004, p. 1086; L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2004; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005.

<sup>25</sup> R. FELDMAN, *The role of science in law*, Oxford, 2009, secondo cui la mutevole natura del diritto impone un suo continuo adattamento alle conoscenze ed acquisizioni scientifiche.

<sup>26</sup> M. C. TALLACCHINI, *Scienza e diritto. Verso una nuova disciplina*, introduzione a *La scienza davanti ai giudici: la regolazione giuridica della scienza in America*, Milano, 2001, trad.it. di S. JASANOFF, *Science at the Bar. Law, Science and Technology in America*, Cambridge, 1995. Secondo U. BECK, *The reinvention of politics. Towards a theory of reflexive modernization*, in U. BECK - A. GIDDENS - S. LASH, *Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, Cambridge, 1994; tr. it. *Modernizzazione riflessiva. Politica, tradizione ed estetica nell'ordine sociale della modernità*, Trieste, 1999, l'avvento di «incertezze

### 3. Il rapporto tra politica ed *expertise* nella *governance* della crisi sanitaria da Covid-19

L'approccio precauzionale assegna alla scienza un ruolo di fondamentale importanza nella definizione delle premesse di fatto delle decisioni pubbliche che, come già in precedenza accennato, devono necessariamente fondarsi su una preventiva *risk assessment*. È, infatti, alla luce della stima qualitativa e/o quantitativa del rischio fornita dall'*expertise* che la politica è in grado di individuare l'accettabilità sociale o meno delle situazioni potenzialmente rischiose ed adottare le conseguenti misure di *governance*<sup>27</sup>.

L'emergenza sanitaria in corso non fa eccezione a questa regola: sin dalle prime fasi, quando ancora l'epidemia risultava localizzata solo in Cina, la scienza è invero parsa indispensabile per supportare – sotto il profilo tecnico-sanitario – le più adeguate, efficaci e proporzionate misure di contenimento del virus sì da permettere ai sistemi sanitari di far fronte all'urto dell'esplosione epidemica e di ridurre al minimo il numero dei decessi.

Eppure, nonostante la copiosa produzione di studi e ricerche, non può negarsi che la scelta delle contromisure sia stata (e lo è tuttora) particolarmente difficoltosa, stante la marcata complessità tecnico-scientifica connotante la pandemia da Sars-Cov-2<sup>28</sup>, che rende le evidenze scientifiche – già fisiologicamente incerte – fortemente condizionate da elementi di tipo valutativo-soggettivo.

Dette valutazioni – basate su valori pregiudiziali (*bias values*) che inducono gli esperti ad omettere dati o ad interpretarli in modo scorretto al fine di addivenire a una certa interpretazione, contestuali (*contextual values*) cioè legati a preferenze personali e culturali e, infine, metodologici (*methodological values*) connessi alla scelta di determinate teorie o regole metodologiche piuttosto che di altre – determinano un certo grado di variabilità nell'interpretazione dei dati a disposizione, alterando il giudizio scientifico che, appunto, appare quasi mai imparziale (*value-leden*) e soprattutto univoco.

Non a caso, ormai da mesi, attori istituzionali e società civile si misurano con una dilagante “infodemia scientifica”<sup>29</sup>: dall'idoneità delle mascherine a contenere la diffusione del coronavirus all'efficacia dei test sierologici, alle modalità di trasmissione dei contagi una smisurata quantità di informazioni (spesso non

---

fabbricate genera una dinamica di cambiamento politico e culturale che mina le burocrazie statali, sfida il predominio della scienza e ridisegna i confini e le battaglie della politica contemporanea».

<sup>27</sup> In questo senso la valutazione del rischio compiuta dalla comunità scientifica limita la politica nell'esercizio della precauzionalità a quanto strettamente necessario al fine di evitare il possibile danno.

<sup>28</sup> Lo stato di profonda incertezza sul versante delle conoscenze scientifiche fa sì che le misure di *lockdown* e di distanziamento sociale siano considerate ancor oggi il rimedio più sicuro per il contenimento del contagio.

<sup>29</sup> Neologismo, questo, coniato dall'Organizzazione mondiale della sanità all'interno del *report Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report - 13* del 2 febbraio 2020, in [www.who.int](http://www.who.int).



sufficientemente vagliate con accuratezza) incalza con cadenza giornaliera la scena mediatica, sollevando non di rado anche problemi di natura etica e/o deontologica<sup>30</sup>.

Seppur comprensibilmente controvertibile per via dell'eccezionalità della contingenza in essere non può comunque negarsi che pressoché tutte le misure precauzionali limitative di libertà e diritti fondamentali siano "legittimate" – specialmente sotto il profilo della cd. *social acceptability*<sup>31</sup> – da elaborazioni scientifiche provenienti ora da comitati tecnici istituiti *ad hoc* (come nel caso di Italia e Francia), ora da istituti e agenzie nazionali (come nel caso della Germania e degli USA)<sup>32</sup>.

Questo incessante affidamento al parere dell'esperto è maggiormente evidente sul versante italiano, ove la propensione del Governo a richiamare i portati scientifici a fondamento delle misure precauzionali adottate<sup>33</sup> tratteggia l'immagine di una politica che sembra quasi voler abdicare al proprio ruolo decisionale e rimettere a una scienza – considerata poco "trasparente"<sup>34</sup> e sostanzialmente non rispondente a standard di tipo democratico – la definizione degli scenari di superamento dell'emergenza<sup>35</sup>.

In effetti non può confutarsi che, in più di una occasione, la scienza abbia dato l'impressione di voler avocare a sé l'assunzione di decisioni squisitamente politiche<sup>36</sup>, presidiando e affiancando i *decision makers* al punto tale da ingenerare nei cittadini un legittimo affidamento sull'«*ipse dixit* scientifico "di Stato"»<sup>37</sup>.

D'altro canto, però, il potere politico – lungi dal trovarsi in «una posizione di evidente subalternità conoscitiva e, di riflesso, decisionale rispetto all'«istituzione scientifica»»<sup>38</sup> – non di rado si è fatto scudo della scienza, utilizzando dati e pareri esperti «incompleti e totalmente travisati nel loro significato (...)

---

<sup>30</sup> Ci si riferisce, a titolo esemplificativo, al dibattito scientifico sorto in ordine all'uso di farmaci antivirali già rivelatisi utili nel trattamento di altre malattie epidemiche (es. Remdesivir). In argomento O. PINI, *Tecnica e politica tra mezzi e fini nell'emergenza coronavirus*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), 2020.

<sup>31</sup> In argomento L. CONTE, *Covid-19. Le Raccomandazioni di etica clinica della SLAARTI. Profili di interesse costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1° aprile 2020.

<sup>32</sup> L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5 maggio 2020.

<sup>33</sup> Cfr., ad esempio, l'informativa del Presidente del Consiglio al Senato del 26 marzo 2020, in [www.governo.it/it/articolo/coronavirus-informativa-del-presidente-conte-al-senato/14384](http://www.governo.it/it/articolo/coronavirus-informativa-del-presidente-conte-al-senato/14384); nonché la conferenza stampa del 1° aprile 2020, in [www.governo.it/it/articolo/conferenza-stampa-del-presidente-conte/14400](http://www.governo.it/it/articolo/conferenza-stampa-del-presidente-conte/14400).

<sup>34</sup> In argomento cfr. A. BARONE, *Brevi riflessioni su valutazione scientifica del rischio e collaborazione pubblico-privato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 29 aprile 2020.

<sup>35</sup> Significative, sotto questo profilo, appaiono le dichiarazioni (cfr. la dichiarazione resa in Parlamento dal Ministro della Salute in data 27 febbraio 2020 e la successiva informativa del Presidente Conte al Parlamento del 30 aprile 2020) rese da alcuni esponenti del Governo secondo cui sarebbe appunto la scienza (e non la politica) a orientare la battaglia per arginare la diffusione del nuovo coronavirus.

<sup>36</sup> Sul punto, M. COCCONI, *Scienza e politica a confronto nella battaglia contro il Covid19*, in [www.c3dem.it](http://www.c3dem.it), 13 maggio 2020, secondo cui «Talora gli stessi scienziati, in un'evidente incertezza sul proprio ruolo, hanno a loro volta avocato a sé l'assunzione di decisioni marcatamente politiche, come la chiusura delle attività economiche o la loro riapertura, nel caso del riemergere di focolai virali».

<sup>37</sup> Così, A. BARONE, *Brevi riflessioni su valutazione scientifica del rischio e collaborazione pubblico-privato*, cit., p. 2.

<sup>38</sup> M. TERZI, *Brevi considerazioni sul rapporto tra tecnica e politica nella prospettiva dell'emergenza sanitaria in corso*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 11 aprile 2020.

per dare parvenza scientifica a posizioni nella sostanza fondate esclusivamente su ragioni di tipo non scientifico»<sup>39</sup>.

Basti rammentare, a tal proposito, le posizioni assunte nelle fasi iniziali dell'epidemia da qualche esponente politico che, invocando più o meno esplicitamente le opinioni espresse da alcuni esperti sulla scarsa letalità del virus, ha paragonato il Covid-19 a una banale influenza stagionale al solo scopo di evitare ripercussioni negative sull'economia del Paese.

O ancora, le rigide misure di contenimento implicanti il completo *lockdown* del Paese messe in atto dal Governo nel marzo 2020 in spregio a un approccio precauzionale che, come noto, presuppone che le misure di gestione del rischio siano conformi e soprattutto proporzionate all'evolversi della conoscenza scientifica<sup>40</sup>.

Abbandonata l'idea di una scienza che nell'immaginario collettivo è detentrica di certezze inconfutabili, nel contrasto all'epidemia da Covid-19, la relazione fra scienza e politica sembra insomma svilupparsi secondo il “paradosso dell'*expertise*” «quale risorsa cui si ricorre sempre più per il *policy-making* e la scelta sociale ma, al tempo stesso, sempre più contestata»<sup>41</sup>.

#### **4. Dalla *risk assessment* al *decision making*: le misure governative anti-Covid**

L'inevitabile insufficiente affidabilità delle premesse scientifiche rende particolarmente delicate le scelte di *policy*, poiché spesso il decisore politico – posto di fronte a una pluralità di supposizioni eterogenee egualmente accreditate sul piano scientifico – è costretto a scegliere la tesi da privilegiare nel caso concreto. Posto che le decisioni precauzionali sulla gestione del rischio devono essere proporzionate<sup>42</sup>,

---

<sup>39</sup> In argomento, L. DEL CORONA, *Le decisioni pubbliche ai tempi del coronavirus: tra fondatezza scientifica, principio di precauzione e tutela dei diritti*, in *BioLaw Journal Instant Forum – Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 18 marzo 2020, p. 4.

<sup>40</sup> Nel caso qui richiamato il Comitato tecnico-scientifico (cfr. verbale n. 21 del 7 marzo 2020, n. 21, in [www.protezionecivile.gov.it](http://www.protezionecivile.gov.it)) aveva suggerito, in un primo momento, di «adottare due livelli di misure di contenimento: uno nei territori in cui si è osservata maggiore diffusione del virus, l'altro sul territorio nazionale». In argomento, C. SILVANO, *Il principio di precauzione nell'attuale emergenza sanitaria*, in *BioLaw Journal Instant Forum – Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 20 marzo 2020.

<sup>41</sup> Commissione Europea, *Democratising Expertise and Establishing Scientific Reference Systems, White Paper of Governance, Report of the Working Group 1b*, 2001. Secondo L. PELLIZZONI (a cura di), *Conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, Bologna, 2011, p. 313 e ss. «Al rapporto tra *expertise* e politica è tradizionalmente associata (...) l'idea che alla politica dei valori e degli interessi si contrapponga una “politica dei fatti”, capace di basarsi sui dati per compiere scelte efficienti. Oggi tutto ciò diviene oggetto di contestazione: i “fatti” sono inglobati nei conflitti, ne divengono sempre più parte integrante. Le istituzioni democratiche fanno difficoltà a gestire questioni ove gli aspetti tecnici e scientifici acquistano peso crescente, mentre l'autorità esperta si trova tra l'incudine del sostegno cognitivo che è chiamata a dare alle scelte politiche e il martello della decostruzione del sapere sviluppata dalle scienze sociali e praticata dai contendenti nelle controversie».

<sup>42</sup> Proporzionalità significa configurare le misure secondo il livello di protezione prescelto. Il rischio può essere raramente ridotto a zero, ma una valutazione incompleta del rischio può ridurre notevolmente l'ambito delle opzioni possibili per coloro che debbono gestirlo. Non sempre un divieto totale può essere una risposta proporzionale al rischio potenziale. Tuttavia, in alcuni casi, è la sola risposta possibile.

non discriminatorie<sup>43</sup>, trasparenti e coerenti<sup>44</sup>, nasce il problema di individuare un criterio che consenta di scegliere la *best available scientific knowledge*<sup>45</sup>.

La scelta tra più teorie scientifiche concorrenti può svolgersi sulla base di due differenti criteri che, sebbene elaborati dalla giurisprudenza statunitense per valutare l'ammissibilità e la rilevanza della testimonianza dell'*expertise* scientifica all'interno del processo giurisdizionale, possono essere efficacemente applicati a qualunque scelta pubblica<sup>46</sup>: il test di *Frye* e lo standard *Daubert*.

Secondo lo standard *Frye* o test di *Frye*<sup>47</sup>, affinché i risultati di una tecnica scientifica e le prove successive siano ammissibili, è necessario che tale tecnica sia generalmente accettata come attendibile dalla comunità scientifica di riferimento. Lo standard *Daubert*<sup>48</sup> presuppone, invece, che il decisore debba appurare l'affidabilità (*reliability*) e l'adeguatezza (*fit*) della teoria, che tale teoria sia stata sottoposta alla *peer review* mediante la pubblicazione dei risultati e che rispetti il metodo scientifico.

Sebbene fondati su presupposti differenti, entrambi i criteri menzionati ipotizzano, comunque, che vi siano teorie scientifiche fra cui scegliere, ovvero che siano stati condotti studi sufficienti per consentire all'*expertise* di effettuare un inquadramento del problema (*framing*) e formulare una previsione attendibile dell'evento (*forecasting*) sulla base delle leggi scientifiche.

Molto spesso, tuttavia, la riflessione scientifica non è in grado di giungere a suffragare una o più teorie perché l'incertezza è così elevata da consentire solo congetture o mere ipotesi.

Paradigmatica, in questo senso, è l'emergenza sanitaria connessa al Covid-19, la cui altissima complessità e variabilità intrinseca ha indotto la scienza a prospettare più di una teoria sul rischio pandemico e sulla sua evoluzione.

In questo complesso contesto dalle determinanti scientifiche incerte, il Governo italiano (come, peraltro, quello francese<sup>49</sup>) – piuttosto che dare credito a uno specifico orientamento scientifico e assumersi il conseguente rischio della sua eventuale fallacia – ha preferito rimettere la *risk assessment* all'*expertise* e, segnatamente, a un Comitato tecnico (insediato in base all'ordinanza del Capo del Dipartimento della

---

<sup>43</sup> Non discriminazione significa che situazioni comparabili non devono essere trattate in modo diverso e che situazioni diverse non debbono essere trattate nello stesso modo, a meno che non vi siano motivi oggettivi.

<sup>44</sup> Coerenza significa che le misure debbono essere di portata e natura comparabili a quelle già adottate in aree equivalenti, nelle quali tutti i dati scientifici sono disponibili.

<sup>45</sup> Si veda G. DELLA CANANEA, *I principi del diritto pubblico globale*, in M. RENNA – F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 67.

<sup>46</sup> G. CORSO, *La valutazione del rischio ambientale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, pp. 166 e ss..

<sup>47</sup> Il criterio è stato enunciato nella nota sentenza *Frye v. United States* della *Circuit Court of District of Columbia*, in 293 F. (D. C. Cir.), 1923, 1014, sulla quale v. A. DONDI, *Paradigmi processuali ed "expert witness testimony"*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1996, p. 278 e G. SILVESTRI, *Scienza e coscienza: due premesse per l'indipendenza del giudice*, in *Dir. pubbl.*, 2004, p. 424.

<sup>48</sup> Il criterio è stato enunciato nella nota sentenza *Daubert V. Merrell Dow Pharmaceuticals, Inc.*, 509 U. S. 579, 113 S. Ct 2786 (1993), trad. in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1996, p. 278.

<sup>49</sup> In argomento, G. MINGARDO, *Il ruolo del comitato tecnico-scientifico in Italia e in Francia nell'emergenza Covid 19*, in *www.biodiritto.it*, 27 marzo 2020.

protezione civile del 3 febbraio 2020, n. 630<sup>50</sup>) con precipue «funzioni di consulenza al Capo del Dipartimento della protezione civile in merito all'adozione delle più opportune misure di prevenzione necessarie a fronteggiare la diffusione delle patologie derivanti da agenti virali trasmissibili»<sup>51</sup>.

La scelta di istituire un organo tecnico incaricato della valutazione scientifica del rischio sanitario assolve, a ben vedere, una duplice funzione: da un lato, ridurre i pericoli di sovrastima e/o sottostima del rischio in cui i decisori pubblici possono incorrere per via della loro comprensibile incompetenza scientifica; dall'altro, eliminare gli inconvenienti della scelta fra le teorie ovvero la “dittatura della maggioranza” (inconveniente dello standard *Frye*) e l'ostilità nei confronti di teorie rivoluzionarie (inconveniente dello standard *Daubert*)<sup>52</sup>.

Di contro, sembra abbastanza singolare come – nonostante i continui riferimenti governativi ai pareri del citato organo di consulenza – nei provvedimenti implicanti le prime misure di *lockdown*<sup>53</sup> non vi sia alcuna traccia di «un sia pur minimo cenno alla (invero necessaria) valutazione scientifica del rischio connesso a misure precauzionali così stringenti e mai prima conosciute nei confronti dell'intera popolazione italiana»<sup>54</sup>.

*Rebus sic stantibus*, in assenza di una *risk assessment* che inequivocabilmente costituisce la *condicio sine qua non* del legittimo ricorso alla precauzione, deve sostenersi che queste scelte politiche di pubblica sanità siano prive di una base scientifica oggettiva e, conseguentemente, illegittime.

Certo, si potrebbe replicare che «in contesti di incertezza scientifica il principio di precauzione esalti la discrezionalità del decisore pubblico»<sup>55</sup>. Nondimeno, non bisogna dimenticare che l'adozione di misure precauzionali di *policy* non arbitrarie e proporzionali impone, comunque, un preliminare obiettivo apprezzamento degli *outcomes* del processo di *risk assessment*<sup>56</sup>.

Il segnalato scostamento dal principio di precauzione pare ridimensionato dal decreto legge 25 marzo 2020, n. 19<sup>57</sup>, il cui art. 2 individua nei pareri del già citato Comitato tecnico il fondamento scientifico

<sup>50</sup> Ocdpc 3 febbraio 2020, n. 630, *Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*, in *Gazzetta Ufficiale* 8 febbraio 2020, n.32.

<sup>51</sup> Cfr. art. 2, comma 3 del decreto del Capo Dipartimento della protezione civile del 5 febbraio 2020, n. 37, in [www.protezionecivile.gov.it](http://www.protezionecivile.gov.it).

<sup>52</sup> In argomento F. FOLLIERI, *Decisioni precauzionali e stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2016, p. 73.

<sup>53</sup> Ci si riferisce ai DPCM del 1°, 8 e 9 marzo 2020.

<sup>54</sup> In argomento, A. BARONE, *Brevi riflessioni su valutazione scientifica del rischio e collaborazione pubblico-privato*, cit., p. 5.

<sup>55</sup> A. BARONE, *Brevi riflessioni su valutazione scientifica del rischio e collaborazione pubblico-privato*, ult. cit., p. 5.

<sup>56</sup> La dottrina ritiene che «la logica preventiva dell'approccio precauzionale al rischio, peraltro, non esclude la possibilità di una rivisitazione delle misure di *risk management* alla luce dell'evoluzione del dato scientifico». Cfr. A. BARONE, *Il diritto del rischio*, cit., p. 80. In argomento, R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella “società del rischio”*, in D. DE CAROLIS – E. FERRARI – A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2005, p. 763.

<sup>57</sup> Decreto legge 25 marzo 2020, n. 19 convertito con modificazioni dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, in *Gazzetta Ufficiale* 23 maggio 2020, n. 132.

delle future misure precauzionali di contrasto all'emergenza pandemica. Sebbene, difatti, il ricorso a tale Comitato sembrerebbe essere facoltativo – stando almeno al dato letterale dell'art. 2, comma 1 che, invero, utilizza la locuzione “di norma” – i DPCM con cui, sino ad oggi, sono state disposte ulteriori differenti misure restrittive per il contenimento della diffusione del virus richiamano, in effetti, gli esiti di una valutazione scientifica condotta, tra l'altro, alla luce di ventuno parametri elencati nel decreto del Ministro della Salute del 30 aprile 2020<sup>58</sup> con cui vengono periodicamente identificati i diversi scenari di rischio e modulate le conseguenti attività di risposta all'epidemia per ogni singola regione.

## 5. Brevi considerazioni di sintesi

Le riflessioni che precedono inducono a prendere atto che, in contesti straordinari come quello che stiamo vivendo, la tutela della salute pubblica non può prescindere da un'ormai generalizzata intermediazione della comunità scientifica e dei suoi enunciati.

In uno Stato che si orienta a divenire sempre più uno “Stato di scienza”<sup>59</sup> o, meglio, uno “Stato epistemico”<sup>60</sup> il pericolo che, però, si corre è quello di sconfinare nelle derive della tecnocrazia, che «sottrarrebbe spazio alla rappresentanza politica e al fondamentale confronto democratico»<sup>61</sup>.

Per scongiurare tale evenienza si impone, pertanto, la necessità di attuare un equo bilanciamento – nella sfera decisionale pubblica – tra l'apporto tecnico e il potere politico.

Strumento idoneo a realizzare una corretta correlazione tra proposte ideologico-politiche e rappresentazioni tecnico-scientifiche è il principio di precauzione, che, in quanto «regola di procedere»<sup>62</sup>, consente ai pubblici poteri di individuare il livello “accettabile” di rischio e il percorso da intraprendere per garantire il grado di protezione prestabilito.

A un modello di approccio precauzionale si ispira l'attività politico-decisionale di gestione dell'attuale crisi sanitaria, caratterizzata com'è noto da un susseguirsi di stringenti misure limitative di numerose e fondamentali libertà costituzionali.

---

<sup>58</sup> Decreto Ministero della Salute 30 aprile 2020, *Adozione dei criteri relativi alle attività di monitoraggio del rischio sanitario di cui all'allegato 10 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 aprile 2020*, in *Gazzetta Ufficiale* 2 maggio 2020, n. 112.

<sup>59</sup> M. TALLACCHINI, *Stato di scienza? Tecnoscienza, policy e diritto*, in *www.federalismi.it*, 2005, p. 2.

<sup>60</sup> M. TALLACCHINI, *The Epistemic State. The Legal Regulation of Science*, in C. M. MAZZONI (ed.), *Ethics of Biological Research*, Kluwer, Dordrecht, 2002, pp. 79-96.

<sup>61</sup> O. PINI, *Tecnica e politica tra mezzi e fini nell'emergenza coronavirus*, in *www.ambientediritto.it*, 2020.

<sup>62</sup> Così L. BUFFONI, *La “dottrina” dello sviluppo sostenibile e della solidarietà generazionale. Il giusto procedimento di normazione ambientale*, in *www.federalismi.it*, 2007, p. 13, per la quale «il principio di precauzione assume un significato archetipico dell'incontro/scontro tra scienza e tecnica, da un lato, e politica e diritto, dall'altro». Sulla valenza procedurale del principio cfr. anche G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, cit., p. 1075 ss.; S. BARTOLOMMEI, *Sul principio di precauzione: norma assoluta o regola procedurale*, cit., p. 321.

Non sempre, tuttavia, l'azione governativa di contrasto alla pandemia è risultata pienamente conforme al principio di derivazione comunitaria e alle relative indicazioni fornite dalla Comunità europea con la comunicazione della Commissione del 2000<sup>63</sup>.

Già in precedenza si è osservato come il ricorso al principio di precauzione presupponga un processo decisionale strutturato su una adeguata analisi del rischio (tripartita nelle tre fasi, tutte strettamente interconnesse, di valutazione, gestione e comunicazione del rischio) che garantisca, tra l'altro, decisioni non arbitrarie e trasparenti.

Ebbene, sotto quest'ultimo aspetto, non pare che nella gestione dell'emergenza sanitaria siano state adottate adeguate politiche di informazione e trasparenza sì da riequilibrare il ruolo crescente assunto dalle autorità chiamate a gestire una situazione di così eccezionale portata e, conseguentemente, legittimare «un potere emergenziale altrimenti potenzialmente non controllabile»<sup>64</sup>.

L'analisi dei diversi DPCM di volta in volta adottati dimostra, infatti, come sin dall'inizio della pandemia sia mancata una comunicazione effettiva e trasparente degli esiti della valutazione scientifica del rischio pandemico e, soprattutto, dei meccanismi di traduzione dei dati tecnici in concrete misure di *policy*.

La mancanza di una sufficiente garanzia di trasparenza nei processi politico-decisionali riverbera i suoi effetti sul rapporto tra discrezionalità politica e valutazioni tecno-scientifiche, sollevando qualche dubbio di dissoluzione della politica nella scienza.

L'enigmatico sistema di assegnazione delle zone di rischio con cui attualmente vengono rimodulate le misure di contenimento in ciascuna Regione ne è un esempio paradigmatico. Non può non notarsi, infatti, come il meccanismo ideato dai *decision makers* sia il frutto di complesse e articolate operazioni che sembrano lasciare poco spazio a valutazioni di carattere squisitamente politico e, soprattutto, a quel necessario esame dei vantaggi e degli oneri cui si riferiscono le più volte citate linee direttrici sul principio di precauzione dettate dalla Commissione europea.

L'auspicio è, dunque, che nella gestione delle successive fasi dell'emergenza sanitaria la politica possa pienamente recuperare il ruolo a essa affidato dall'ordinamento democratico, invocando la scienza non già per addossarle scomode e impopolari decisioni politiche che evidentemente non le competono, ma per ottenere quel supporto necessario in una società come quella contemporanea in cui gli aspetti tecnici e scientifici hanno ormai un peso notevole.

---

<sup>63</sup> Commissione delle Comunità europee, Comunicazione COM (2000) 1, Bruxelles, 2 febbraio 2000, cit..

<sup>64</sup> Così E. CARLONI, *La trasparenza come risposta all'emergenza*, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it) secondo cui «proprio la scarsa trasparenza nella prima fase di diffusione del virus si ritiene abbia contribuito a favorirne la diffusione e reso meno agevole il suo contenimento a livello internazionale».