

IL RUOLO DEL COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO IN ITALIA E FRANCIA NELL'EMERGENZA COVID-19

Giacomo Mingardo*

*** 27 marzo 2020 ***

La diffusione pandemica del virus SARS-Cov-2 ha costretto parecchi Stati, *in primis* l'Italia, ad adottare varie misure di contenimento per fermarne la diffusione. In assenza di farmaci specifici e di un vaccino, è emersa la necessità di rivolgersi ad esperti in ambito medico-scientifico per poter prendere le migliori decisioni a tutela della salute individuale e collettiva dei cittadini. Alcuni Stati sono ricorsi, perciò, alla creazione di un comitato scientifico *ad hoc*, come nel caso di Italia e Francia, altri, invece, si sono appoggiati ad istituti o agenzie nazionali, come la Germania e gli USA (sul punto si veda il contributo di L. Cuocolo (a cura di), [I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata](#), in www.federalismi.it).

Proprio sulla questione dell'istituzione di un comitato tecnico-scientifico *ad hoc* e sul ruolo da questo svolto nelle decisioni politiche, è interessante soffermarsi, comparando – seppur brevemente – l'esperienza italiana con quanto avvenuto in Francia, dove pure è stato nominato un apposito *conseil scientifique* presso il *Ministère des Solidarités et de la Santé*.

In Italia, il comitato tecnico-scientifico è stato previsto all'art. 2 dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020 e costituito con successivo decreto del 5 febbraio del Capo del Dipartimento della Protezione civile. Il comitato è composto dal Segretario Generale del Ministero della Salute, dal Direttore generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, dal Direttore dell'Ufficio di coordinamento degli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera del Ministero della salute, dal Direttore scientifico dell'Istituto nazionale per le malattie infettive “Lazzaro Spallanzani”, dal Presidente dell'Istituto superiore di sanità, da un rappresentante della Commissione salute designato dal Presidente della Conferenza delle Regioni e Province autonome e dal Coordinatore dell'Ufficio Promozione e integrazione del Servizio nazionale della protezione civile del Dipartimento della

* Dottore magistrale in Giurisprudenza e allievo del Seminario di Studi e Ricerca Parlamentari “Silvano Tosi”. Mail: giacomo.mingardo@alumni.unitn.it. Il contributo è stato accettato per la pubblicazione nell'ambito della call *Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, su *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*.

protezione civile, con funzioni di coordinatore del Comitato. Il decreto di nomina prevede anche la designazione, quali componenti, del Direttore dell'Ufficio V della Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute e dal Coordinatore del Servizio risorse sanitarie dell'Ufficio I del Dipartimento della protezione civile in qualità di segretario del Comitato. Il comitato, inoltre, può essere integrato da ulteriori personalità per specifiche esigenze. L'art. 2 co. 2 del decreto stabilisce che alla prima convocazione il Comitato definisca i criteri e le modalità per l'organizzazione e lo svolgimento delle proprie attività, mentre il comma 3 attribuisce al Comitato «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».

Ugualmente in Francia, come anticipato, è stato nominato un *conseil scientifique* dal ministro per la solidarietà e la salute su impulso del Presidente della Repubblica. Previsto dapprima in via informale, il comitato ha trovato consacrazione normativa nell'art L. 3131-19 del *Code de la Santé*, introdotto dalla legge n. 2020-290 del 23 marzo 2020, istitutiva dello stato di emergenza sanitaria. Il legislatore, infatti, ha previsto che per tutta la durata dello stato di emergenza, sia riunito un comitato scientifico formato da esperti qualificati, il cui presidente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica. Inoltre, la nomina di due membri è riservata al Presidente dell'Assemblea Nazionale e al Presidente del Senato. Il comitato, formato prima dell'entrata in vigore della legge (occorre segnalare che nel momento in cui scrive, non è ancora stato emanato il decreto presidenziale di nomina in base alla nuova normativa), è attualmente composto da dieci membri, per lo più specialisti di malattie infettive (epidemiologi, infettivologi, virologi, anestesisti) a cui si aggiungono un sociologo, un'antropologa e un matematico, ed è presieduto da Jean François Delfraissy, medico infettivologo e presidente del *Comité consultif national d'éthique* (di seguito CCNE). Compito di tale organo è fornire al governo o al ministro della salute chiarimenti scientifici su questioni precise e concrete relative alla gestione della crisi sanitaria. In particolar modo, il nuovo articolo ha precisato che il comitato ha l'incarico, alla luce delle conoscenze scientifiche, di fornire pareri pubblici sullo stato della situazione emergenziale e le misure necessarie, anche dal punto di vista temporale, da adottare per mettervi fine.

Delineati brevemente tali organi, è possibile notare subito la differenza su tre punti: la composizione, il ruolo e la modalità di comunicazione dei pareri.

Già dall'atto di nomina, è possibile rilevare una differente scelta lessicale con riferimento all'individuazione dei componenti, scelta che influisce in parte sulla composizione: da una parte, la decisione italiana di coinvolgere personalità esperte, ponendo l'accento sul ruolo amministrativo ricoperto, dall'altra, la scelta francese di comporre il comitato mettendo in luce la qualifica professionale. Con ciò, ovviamente, non si vuole sottintendere la scarsa competenza dei membri italiani, quanto piuttosto evidenziare che accanto a rappresentanti di istituti di ricerca, si sia voluto integrare il comitato con la presenza di dirigenti che abbiano diretta conoscenza dei fenomeni epidemiologici anche dal punto di vista burocratico ed amministrativo. Un aspetto interessante della scelta francese è da una parte la volontà di integrare le competenze di tale comitato, seppur con due soli membri, con quelle di esperti nel campo delle scienze sociali; dall'altra l'intervento normativo di riservare la nomina di due esperti ai Presidenti delle due Camere. Nel primo caso, tale decisione è anche in linea, seppur parzialmente, con l'*avis* reso dal CCNE a seguito della richiesta del ministro della salute di un parere sulle questioni etiche legate alla cura dei pazienti con COVID-19 e sulle eventuali misure restrittive di sanità pubblica da adottare. Nel parere [«Contribution du Comité Consultatif National d'Éthique: Enjeux éthiques face à une pandémie»](#) del 13 marzo 2020, il CCNE, infatti, ha raccomandato la costruzione di un processo deliberativo che coinvolga sia gli esperti scientifici di differenti discipline, inclusi esponenti delle scienze umane e sociali, sia i membri della società civile. Tale processo servirebbe a tenere in debita considerazione non solo le risultanze scientifiche ma anche l'opinione di differenti categorie di cittadini al fine di valutare le migliori decisioni di contenimento riguardanti tutta la società. Questo modo di procedere, ad avviso del CCNE, promuoverebbe una fiducia maggiore circa l'adeguatezza delle misure adottate per contenere la diffusione del virus. Pur non avendo esattamente dato seguito all'auspicio del CCNE, risponde ad un senso analogo obiettivo la scelta legislativa di riservare la nomina di due esperti ai Presidenti del Parlamento, consentendo di dar voce al maggior organo rappresentativo dei cittadini.

Un'ulteriore differenza tra i due organi si può ravvisare nel ruolo ad essi assegnato. Non appare, infatti, sufficientemente chiara la modalità di consultazione del comitato tecnico-scientifico italiano; anzi, pare delinarsi una sorta di cortocircuito. Il comitato, infatti, formalmente fornisce indicazioni alla Protezione Civile, così come previsto dall'art. 2 co. 3 del decreto del 5 febbraio del Capo del Dipartimento della Protezione civile, risulta in realtà fornirle direttamente al governo, come emerge dai mezzi di informazione e dalle comunicazioni stesse dell'esecutivo.

Eppure dalla lettura dell'art. 3 del DL 6/2020, che disciplina le modalità di attuazione delle misure di contenimento, non c'è alcun riferimento alla consultazione di tale organo per l'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Diversamente, la scelta francese di un comitato direttamente consultabile da parte del governo su specifiche questioni dal punto di vista scientifico sembra rendere più chiaro il ruolo che quest'organo riveste e la sua influenza sul potere esecutivo, soprattutto alla luce dell'intervento normativo che ne ha definito più puntualmente compiti e funzioni all'interno del quadro organico della dichiarazione dello stato di emergenza sanitaria.

Infine, anche le modalità con cui tali comitati comunicano il proprio parere risultano differenti. In Italia, è difficile reperire traccia dei pareri resi dal comitato tecnico scientifico, se non per brevi stralci riportati dai mass media e dunque difficilmente verificabili nella loro attendibilità. Al contrario, in Francia, si è proceduto alla pubblicazione online sul sito del Ministero della Solidarietà e della salute degli *avis* resi dal *conseil scientifique* al governo, in base ad una decisione adottata inizialmente in via informale su proposta del comitato stesso, divenuta successivamente un obbligo legislativo con la promulgazione della legge sullo stato d'urgenza sanitaria. È evidente dunque come il legislatore francese consideri importante questa forma di trasparenza nell'alimentare e mantenere la fiducia della popolazione nei confronti del comitato e più in generale della scienza (i pareri sono consultabili al seguente [link](#)).

È evidente, dunque, la medesima decisione di creare un comitato scientifico *ad hoc* con finalità sostanzialmente assimilabili, si sono poi sviluppati due differenti modelli di regolazione e funzionamento.

La scelta italiana di dotarsi di un comitato tecnico-scientifico per fronteggiare l'emergenza sanitaria risulta certamente in linea con le indicazioni deducibili dalla giurisprudenza costituzionale. La Corte, infatti, ha delineato i termini del rapporto tra discrezionalità legislativa e conoscenze tecnico-scientifiche a partire dalla sentenza 282 del 2002, confermando il proprio indirizzo giurisprudenziale nelle successive sentenze n. 151 del 2009 e 162 del 2014, in materia di procreazione medicalmente assistita, e n. 274 del 2014, sul cd. "caso Stamina", n.5 del 2018, in tema di obbligatorietà vaccinale (cfr. S. Penasa, *Il dato scientifico nella giurisprudenza della Corte costituzionale: la ragionevolezza scientifica come sintesi tra dimensione scientifica e dimensione assiologica*, in *Politica del diritto*, 2, 2015, 271-324 e U. Adamo, *Materia "non democratica" e ragionevolezza della legge*, in *Consulta Online*, 1, 2018, 296-317). Secondo la Corte, in materie che richiedono valutazioni tecnico-scientifiche, il legislatore non può

esercitare una piena discrezionalità politica, ma deve prendere in considerazione lo stato delle conoscenze scientifiche acquisite tramite istituzioni o organismi tecnico-scientifici, i quali svolgono un “essenziale rilievo” per questi fini. La Corte non configura in capo al legislatore solamente un obbligo di consultare e tenere in conto gli indirizzi forniti dagli organismi tecnico-scientifici, ma anche una limitazione alla propria discrezionalità in base ad un rapporto proporzionalmente inverso tra conoscenze scientifiche e oggetto della regolazione: maggiori saranno le certezze scientifiche, minore sarà lo spazio discrezionale del legislatore per decidere nel merito e viceversa (a tal proposito si è parlato di “vincolo modale” cfr. A. D’Aloia, *Biodiritto*, voce, in U. Pomarici (a cura di), *Atlante di filosofia del diritto*, vol. II, Torino, 2012, 56).

La mera istituzione dell’organo di consulenza scientifica, però, non pare sufficiente a rispettare a pieno le indicazioni della giurisprudenza costituzionale: in particolar modo, permane la difficoltà di chiarire il rapporto tra il parere fornito dal comitato e le conseguenti scelte governative, a causa della mancata trasparenza e di una definizione chiara del ruolo del primo. Nella narrazione fornita dai mezzi di informazione, infatti, per alcuni versi è sembrato che il governo si sia adeguato acriticamente ai suggerimenti dati dal comitato, per altri versi invece l’esecutivo è parso discostarsi dal parere ricevuto. Un esempio è dato dalla ricostruzione, ad opera dei mass media, di un contrasto tra la decisione politica di sospensione delle lezioni e chiusura degli istituti scolastici agli inizi del mese di marzo e il parere del comitato tecnico-scientifico che sembrava esprimersi in senso contrario (Cfr. *Gli scienziati contrari allo stop alle scuole: “Misura inutile se non prolungata nel tempo”*, La Stampa, 04 marzo 2020).

Il dilemma è quello, ormai noto, ma ancora irrisolto, del modello da applicare alla lettura dei rapporti tra scienza e diritto: da una parte il modello “separatista” secondo il quale, in base alla regola che vede la scienza «speaking truth to power», il diritto sarebbe un mero recettore delle evidenze scientifiche; dall’altra parte il modello di co-produzione in base alla quale scienza e diritto sarebbero interdipendenti e il linguaggio dell’uno e dell’altro contribuirebbero alla reciproca comprensione, modificazione e produzione (M. Tallacchini, *Scienza, politica e diritto: il linguaggio della co-produzione*, in *Sociologia del diritto*, 1, 2005, 75-106; S. O. Funtowicz, *Models of science and policy. From expert demonstration to participatory dialogue*, in A. Santosuosso, C. A. Redi, G. Gennari, *Science, law and courts in Europe*, Torino, 2004). Da questo punto di vista, più definito appare l’approccio francese: qui il *conseil scientifique* ha ribadito più volte nel suo [primo parere](#) del 12 marzo , e in misura minore anche nei pareri

successivi, come fosse suo compito proporre delle opzioni chiare, lasciando poi ai poteri pubblici la responsabilità delle decisioni da prendere e l'individuazione delle priorità da perseguire.

La confusione intorno al ruolo del comitato italiano risulta ancora più preoccupante se si considera che le decisioni di quest'organo sono state senz'altro, seppur nelle modalità poco chiare appena descritte, alla base delle decisioni governative, le quali hanno compresso, direttamente o indirettamente, molti diritti fondamentali tra i quali ad esempio la libertà di circolazione e di riunione, in nome della tutela collettiva della salute. Certamente le esigenze di celerità e la difficile situazione hanno imposto forme semplificate di consultazione; tuttavia, data la delicatezza della materia e l'incidenza sui diritti fondamentali, sarebbe stato opportuno fornire e garantire maggiori forme di informazione e trasparenza, ad esempio sui pareri assunti e sulle fonti scientifiche utilizzate. A maggior ragione, in questa fase emergenziale, in cui l'esecutivo è ricorso alla decretazione presidenziale per limitare i diritti fondamentali al fine di contrastare con estrema rapidità e duttilità tale situazione. A fronte delle numerose critiche da parte della dottrina sulla legittimità di questa fonte normativa (cfr. *ex multis* L. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in L. Cuocolo, *op. cit.*, 12-34) una maggiore trasparenza e informazione da parte del comitato tecnico-scientifico, infatti, potrebbe garantire da un lato una maggiore legittimazione delle decisioni adottate agli occhi della popolazione, almeno dal punto di vista scientifico; dall'altro lato, si assicurerebbe una maggiore trasparenza circa l'uso della discrezionalità politica e il bilanciamento di valori effettuato dall'esecutivo nell'adottare determinate misure di contenimento, contribuendo in tal modo a rendere maggiormente evidenti i contorni della responsabilità politica.

Le considerazioni fin qui illustrate evidenziano come non si tratti solamente di questioni di metodo e forma. La comparazione tra le due esperienze, infatti, ha messo in luce come non sia sufficiente prevedere solamente l'istituzione di un organismo tecnico-scientifico, ma quanto una diversa configurazione del ruolo e delle modalità di comunicazione dei pareri possa influire sul rapporto tra discrezionalità politica e valutazioni scientifiche e sull'accettabilità delle decisioni prese.

In tal senso, al di là dei propositi di "democratizzazione della scienza", comunque intesi, (A. Libertore, S. O. Funtowicz, *"Democratizing" expertise, "expertising" democracy: what does this mean, and why bother?*, in *Science and Public Policy*, vol. 30 n. 3, 146-150), il legislatore,

avrebbe almeno potuto prevedere forme di trasparenza per rendere maggiormente credibile il processo di consultazione degli esperti, come è avvenuto nell'esperienza francese.

Queste considerazioni, anche oltre il periodo emergenziale, mettono in luce come sia necessaria una riflessione più ampia, che coinvolga tutta la società, sulla possibilità di rendere il più possibile trasparenti e intellegibili tutte le scelte politiche, in particolar modo quelle che sono basate su dati e valutazioni scientifiche.