

FORUM: *Scienza e tecnica nel diritto e nello spazio pubblico*

**La consulenza scientifica parlamentare: analisi
comparata di uno strumento costituzionalmente necessario***

Simone Penasa

SOMMARIO: 1. Il fondamento teorico e costituzionale della consulenza scientifica parlamentare. - 2. La consulenza scientifica parlamentare quale espressione del metodo della ragionevolezza scientifica delle leggi. - 3. La consulenza scientifica e il Parlamento italiano: conservazione o innovazione?. - 4. La consulenza scientifica parlamentare in prospettiva comparata: quali tendenze?. - 4.1. La fonte istitutiva: le possibili concretizzazioni della volontà parlamentare. - 4.2. La composizione dell'organo di consulenza scientifica: la prevalenza di un approccio "misto" tra componente politica e scientifica. - 4.3. Le funzioni attribuite: dalla "mera" consulenza a forme di previsione e valutazione. - 5. La natura costituzionalmente necessaria della consulenza scientifica: il dovere di istituzionalizzarla, nelle libertà delle forme e dei contenuti.

1. Il fondamento teorico e costituzionale della consulenza scientifica parlamentare

Il tema dell'apertura del procedimento legislativo a elementi di natura tecnico-scientifica non è senz'altro inedito, avendo impegnato da tempo la dottrina costituzionalistica italiana e straniera. L'attualità della questione è stata indiscutibilmente rafforzata dall'emergenza sanitaria globale che le società – e i relativi ordinamenti giuridici – stanno vivendo ormai da tempo, la gestione della quale è stata – ed è – caratterizzata da un sistematico riferimento a dati scientifici e

coinvolgimento di organi tecnici, dotati cioè di specifiche competenze e conoscenze relative alle caratteristiche del fenomeno pandemico¹.

Rinviando al paragrafo successivo per considerazioni più analitiche relative alle caratteristiche – ed eventuali criticità – di tale processo di integrazione tra ordine politico-giuridico e ordine scientifico², in termini meramente descrittivi e limitatamente all’ordinamento italiano la centralità assunta dalla expertise tecnico-scientifica³ nella determinazione delle politiche di gestione

* L’articolo è stato sottoposto, in conformità al Regolamento della Rivista, a *double blind peer review*.

¹ *Ex plurimis*, sull’intreccio tra pandemia e consulenza scientifica, A. Iannuzzi, *Leggi “science driven” e CoViD-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 2, 2019, numero speciale, p. 125; A. Barone, *Brevi riflessioni su valutazione scientifica del rischio e collaborazione pubblico-privato*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid, 29 aprile 2020; A. Lauro, *Urgenza e legalità ai tempi del CoViD-19: fra limiti imprescindibili e necessaria flessibilità*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 1, 2020, special issue, p. 150. In termini più critici, L. Del Corona, *Le decisioni pubbliche ai tempi del Coronavirus: la tutela dei diritti tra fondatezza scientifica, trasparenza e principio di precauzione*, *ivi*, p. 74; M. Terzi, *Brevi considerazioni sul rapporto tra tecnica e politica nella prospettiva dell’emergenza sanitaria in corso*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, p. 45. In prospettiva comparata, J. Woelk, *La gestione della pandemia da parte della Germania: “Wir schaffen das!”*, in *DPCE Online*, 2, 2020, p. 1718 ss.; C. Sartoretti, *La risposta francese all’emergenza sanitaria da Covid-19: Stato di diritto e Costituzione alla prova della pandemia*, in *DPCE Online*, 2, 2020, p. 1646 ss.; L. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19: una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, a cura di L. Cuocolo; G. Mingardo, *Il ruolo del comitato tecnico-scientifico in Italia e Francia nell’emergenza CoViD-19*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 1, 2002, special issue, p. 90 ss. Si richiama qui il concetto di co-produzione, sorto nell’ambito dei Science and Technologies Studies, su cui M. Tallacchini, *Scienza e diritto. Prospettive di co-produzione*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2, 2012, p. 316 ss.; S. Jasanoff, *Science and democracy*, in U. Felt - R. Fouché - C. A. Miller - L. Smith-Doerr (eds.), *The Handbook of Science and Technology Studies*, Boston, 2017, p. 259 ss.; B. Latour, *We Have Never Been Modern*, Cambridge (MA), 1993.

² In tal senso, sia consentito il riferimento, oltre alla dottrina citata nel presente scritto, a S. Penasa, *Ai confini del diritto pubblico: ibridazione dei metodi e identità epistemologiche nel prisma del primato della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3, 2020, p. 203 ss.

³ Per un’approfondita analisi del concetto, e del rilievo normativo, del concetto di “expertise”, A. Farano – V. Marzocco, *Expertise tecniche e decisori politici. Razionalità legislativa e uso dell’argomento scientifico nella produzione del diritto*

dell'emergenza pandemica ha contribuito a rafforzare il dibattito relativo alla opportunità di istituzionalizzare forme e sedi ordinarie di partecipazione ai processi decisionali di istanze di natura tecnico-scientifica⁴. Se la fase pandemica ha conferito centralità a tale questione, la riflessione teorica, nonché – come vedremo – la giurisprudenza costituzionale italiana e il panorama comparato, può ritenersi già sviluppata e consolidata, dal momento che si è da tempo avvertita l'esigenza di garantire anche tale specifica coniugazione della tradizionale struttura e organizzazione parlamentare. A parere di chi scrive, anche alla luce della ormai consolidata giurisprudenza costituzionale e internazionale in materia, l'obiettivo di una integrazione di istanze tecnico-scientifiche all'interno dei processi decisionali tipici degli organi rappresentativi assuma una natura costituzionalmente necessaria, in quanto intesa non nel senso di surrogare il carattere democratico delle decisioni assunte in senso tecnocratico ma di rafforzarne la portata in termini di legittimazione, legittimità e adeguatezza⁵.

Sviluppando ulteriormente tale assunto, se interpretato dal punto di vista del legislatore, il concetto di «ragionevolezza scientifica»⁶ delle

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, p. 165 ss.

⁴ A. Iannuzzi, *Le forme di produzione delle fonti a contenuto tecnico-scientifico nell'epoca del diritto transnazionale*, in *DPCE Online*, 3, 2020, p. 3286, descrive in modo molto efficace la dinamica generata in tal contesto dalla pandemia, rilevando come «In primo luogo, è emersa la difficoltà di far fronte a questioni complesse, in una situazione di emergenza senza precedenti, solo facendo affidamento sulle competenze ordinarie della politica e della pubblica amministrazione. In secondo luogo, l'assenza di sedi stabili di interlocuzione fra politica e tecnica ha condotto all'istituzione di decine di gruppi di esperti istituiti *ad hoc*».

⁵ In tal senso, la pandemia non avrebbe fatto altro che evidenziare un elemento già presente nella riflessione costituzionalistica, come pare sottolineare L. Del Corona, *op. cit.*, p. 73, secondo cui «l'emergenza sanitaria ha fatto emergere con chiarezza (...) quanto la legittimità di tali decisioni possa dipendere dall'adeguatezza del presupposto scientifico che sorregge la scelta».

⁶ Ho utilizzato questa espressione in S. Penasa, *La "ragionevolezza scientifica" delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2009, p. 817 ss. Recentemente, per una razionalizzazione del concetto, G. Ragone, *Eine empirische Wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-*

leggi sembra poter diluire le criticità evidenziate in dottrina nel momento in cui esso venga a integrare il parametro costituzionale all'interno del giudizio di costituzionalità⁷, per assumere una declinazione più "neutra" in termini di metodo della legislazione, più precisamente dell'esercizio del potere discrezionale del Parlamento. L'obiettivo deve essere quello di assicurare il fondamento scientifico delle decisioni assunte dal Parlamento, ridefinendone il metodo e integrandone i linguaggi, intervenendo sul processo decisionale e rendendo fisiologico e non solo episodico il principio secondo cui le scelte politiche siano fondate anche sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali⁸. Limitandosi a un solo rapido cenno, dalla giurisprudenza costituzionale e internazionale emerge in modo consolidato⁹ il fatto che «l'inclusione nei procedimenti di formazione delle regole tecniche di pareri degli organismi tecnico-scientifici dotati di specifiche competenze è condizione necessaria», all'interno di ciò che è stato definito dal medesimo Autore «statuto costituzionale delle leggi a contenuto tecnico-scientifico»¹⁰.

Dalla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana in materia di ragionevolezza scientifica delle leggi sono ricavabili infatti una serie di indicazioni di metodo per il legislatore, quali l'esigenza di evitare in tali ambiti «valutazioni di pura discrezionalità politica»; di configurare il tessuto legislativo in termini di «indirizzi», più che di comandi, per quanto giuridicamente vincolanti¹¹; di fondare le scelte politiche sulla «verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze

scientifica, Torino, 2020, p. 132 ss.; U. Adamo, *Materia "non democratica" e ragionevolezza della legge*, in *Consulta Online*, 1, 2018, p. 300 ss.

⁷ Su tale aspetto, C. Casonato, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, p. 1 ss.

⁸ I riferimenti alla giurisprudenza costituzionale italiana sono molteplici, ci si limita qui a richiamare per la loro particolare rilevanza le sentenze n. 282/2002, n. 274/2014, n. 5/2018. Ne propone un'analisi sistematica G. Ragone, *op. cit.*, in particolare p. 150-155.

⁹ Di «giurisprudenza granitica» parla A. Iannuzzi, *Le forme di produzione delle fonti a contenuto tecnico-scientifico nell'epoca del diritto transnazionale*, cit., p. 3297.

¹⁰ Ivi, p. 3296.

¹¹ Sulle caratteristiche della legge *science related*, *ex plurimis*, C. Casonato, *Le 3 A di un diritto sostenibile ed efficace*, in V. Barsotti (a cura di), *Biotecnologie e diritto*, Rimini, 2016, p. 29 ss.

sperimentali»; di coinvolgere, a tale ultimo fine, «istituzioni e organismi (...) a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che a questi fini rivestono gli organi tecnico-scientifici»¹²; di assicurare che il contenuto delle scelte operate rappresenti il «risultato» della verifica effettuata attraverso il coinvolgimento di tali organismi¹³. Su una linea tendenzialmente conforme si pone anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁴. Anche da quest'ultima, infatti, pur caratterizzata dal riconoscimento di un ampio margine di apprezzamento agli Stati in ambiti scientificamente complessi ed eticamente sensibili, è ricavabile il principio secondo cui un processo decisionale che abbia ad oggetto questioni complesse dal punto di vista scientifico «*must necessarily involve appropriate investigations and studies in order to allow them to strike a fair balance between the various conflicting interests at stake*»¹⁵. Di conseguenza, in più occasioni la Corte EDU ha rafforzato la dichiarazione di compatibilità

¹² Corte cost., sent. 282/2002. A. Iannuzzi, *Istruttoria e valutazioni tecniche*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2017, p. 1 ss., analizza anche il tema della «istruttoria scientifica». L. Busatta, *Tra scienza e norma: il fattore scientifico come oggetto, strumento e soggetto della regolazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2021, p. 132 ss., spec. p. 154, rileva opportunamente come «molti interrogativi rimangono aperti sulla qualificazione dei presupposti scientifici che guidano l'operato del legislatore. In altre parole, può parlarsi di un onere costituzionalmente veicolato, per il legislatore, a includere una forma di «istruttoria scientifica» nel procedimento legislativo? Come si è già rilevato, non sono espressamente previste, nel nostro ordinamento, forme di inclusione di tale tipo di istruttoria nell'iter di formazione delle leggi».

¹³ Recentemente, L. Busatta, *ivi*, p. 148, si esprime in termini di «necessità di una giustificazione “procedurale” della scelta normativa, anche in caso di incertezza della scienza»; cfr. anche G. Gemma, *Giurisprudenza costituzionale e scienza medica*, in A. D'Aloia (a cura di), *Bio-tecnologie e valori costituzionali. Atti del seminario di Parma svoltosi il 19 marzo 2004*, Torino, 2005, p. 37, il quale si riferisce al concetto di «giudizio di scientificità» delle leggi.

¹⁴ Su tale ambito della giurisprudenza della Corte EDU, T. Murphy, *Human Rights in Technological Times*, in R. Bronsword – E. Scotford – K. Yeung (eds.), *The Oxford Handbook on the Law and Regulation of Technology*, Oxford, 2017, in particolare p. 964 ss.

¹⁵ Corte EDU, *Hatton c. UK*, GC, 2003, § 128, nel caso di specie in materia ambientale e di inquinamento acustico. La Corte specifica, sembrando intendere tale principio in termini di onere modale più che di vero e proprio requisito sostanziale, che «*this does not mean that decisions can only be taken if comprehensive and measurable data are available in relation to each and every aspect of the matter to be decided*».

delle legislazioni statali con la Convenzione attraverso l'analisi delle caratteristiche dei relativi procedimenti legislativi, ad esempio riconoscendo che le scelte discrezionali rappresentano «*the culmination of an exceptionally detailed examination of the social, ethical and legal implications of developments in the field of human fertilization and embryology*»¹⁶. In tal modo, la Corte EDU tende a valorizzare in particolare il fatto che la discussione parlamentare in materia era stata preceduta – su formale mandato dello stesso Parlamento britannico – dalla istituzione di una commissione interdisciplinare *ad hoc* (la Warnock Commission), alla quale è attribuita una funzione di analisi multidisciplinare delle questioni connesse all'inizio vita e di *advise* al legislatore attraverso la predisposizione di raccomandazioni¹⁷. In tal senso, si è evidenziato che, in tali contesti, «*consultation processes may support the legitimacy of the choice of the legislator to give priority to the protection of certain rights and values*»¹⁸ e che, in termini di presunzione di legittimità delle scelte politiche concretamente svolte, «*it was seen as significant for the Court that these views had informed the finalization of the draft bills*»¹⁹.

La continuità di approcci tra le due corti – Corte costituzionale italiana e Corte EDU – è ulteriormente rafforzata dal riferimento a parametri ulteriori, che in una prospettiva di sistema risultano agilmente qualificabili come criteri relativi al metodo legislativo. Questi possono essere identificati nell'esigenza di effettuare – *ex ante* – una approfondita valutazione delle regole che caratterizzano l'ambito scientifico oggetto di disciplina, tenendo conto dei continui sviluppi

¹⁶ *Evans c. Regno Unito*, GC, 10 aprile 2007, § 86.

¹⁷ *Ivi*, § 87.

¹⁸ P. Popelier, *The courts as regulatory watchdog. The procedural approach in the case law of the European Court of Human Rights*, in P. Popelier – A. Mazmanyan – W. Vandenbruwaene (eds.), *The role of Constitutional Courts in multilevel governance*, Cambridge, 2013, p. 258, la quale sottolinea che «*the Court furthers the idea of input legitimacy inherent in the concept of deliberative democracy*».

¹⁹ M. Saul, *The European Court of Human Rights' Margin of Appreciation and the Processes of National Parliaments*, in *Human Rights Law Review*, 15, 2015, p. 763. Cfr. anche il caso *Parrillo c. Italia*, 2015, in cui la Corte EDU afferma che «*the Government submitted at the hearing that the drafting of the Law had given rise to discussions that had taken account of the different scientific and ethical opinions and questions on the subject*» (§ 184).

che ne caratterizzano la dimensione scientifica e quella sociale²⁰; e di predisporre meccanismi adeguati di monitoraggio e verifica in grado di identificare – *ex post* – gli eventuali mutamenti avvenuti a livello fenomenologico, di carattere tanto scientifico quanto sociale²¹. In analogia prospettiva, anche la Corte costituzionale ha ulteriormente sviluppato il principio di ragionevolezza scientifica delle leggi fino ad applicarlo alle tecniche normative utilizzate dal legislatore, valorizzando – oltre al fatto che la discrezionalità legislativa sia esercitata «alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte [...] e delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia» – la previsione di sistemi di monitoraggio periodico dei dati e delle evidenze rilevanti, al fine di eventualmente rimodulare i contenuti legislativi «alla luce dei dati emersi nelle sedi scientifiche appropriate»²².

Alla luce dei seppur sintetici richiami alla giurisprudenza comparata, appare chiaro come i contenuti della ragionevolezza scientifica, una volta “depurati” dal loro momento generativo in fase di

²⁰ Corte EDU, *S.H. e Altri c. Austria*, GC, 2011, la quale richiama l'esigenza di svolgere in sede deliberativa «a thorough assessment of the rules governing the medical issue at stake, taking into account the dynamic developments in science and society» (§ 117).

²¹ M. L. Flear – A. M. Farrell – T. K. Hervey – T. Murphy, *A European Law of New Health Technologies?*, in M. L. Flear – A.M. Farrell – T. K. Hervey – T. Murphy (eds.), *European Law and Health Technologies*, Oxford, 2013, p. 402, richiamano il concetto di «*minimum core of procedural and institutional European law of new health technologies*», rispetto al quale «*for the ECtHR, 'good European law of new health technologies is regularly reviewed and revised, taking into account not only development in science, but also those in society*». Nel già richiamato caso *S.H. c. Austria*, la Camera Grande della Corte EDU ha chiarito che, individuando in tal senso un preciso onere per le autorità nazionali, gli ambiti scientificamente connotati, «*in which the law appears to be continuously evolving and which is subject to a particularly dynamic development in science and law, needs to be kept under review by the Contracting States*» (§ 118).

²² Corte cost., sent. 5/2018. C. Di Costanzo – A. Simoncini, *Il contributo della Corte costituzionale allo sviluppo del biodiritto*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 2, 2019, Special Issue, p. 214-215, definiscono il dato scientifico come «*formante normativo*», anche nel senso che «*l'esercizio della discrezionalità legislativa è peculiarmente condizionata dallo stato delle risultanze scientifiche ed è suscettibile di una graduale, e per certi versi necessaria in alcuni frangenti, modifica sulla base della progressiva emersione dei relativi dati scientifici*».

scrutinio di costituzionalità, sembrano in grado di esprimere – almeno in termini potenziali, in quanto cioè riconosciuti a livello politico-parlamentare – una funzione fisiologica rispetto alla discrezionalità legislativa, in quanto la loro metabolizzazione nei metodi dei processi decisionali ne garantisce una più forte presunzione di legittimità²³.

2. La consulenza scientifica parlamentare quale espressione del metodo della ragionevolezza scientifica delle leggi

Per attivare tale circolo potenzialmente virtuoso, il legislatore è chiamato ad adattare o riconfigurare i propri procedimenti decisionali, al fine di veicolare l'esercizio della propria – comunque ampia – discrezionalità attraverso meccanismi e procedure che siano in grado di custodire «*the rationality of the decision-making procedure, with specific consideration for participation and consultation procedures and evidence-based law makings*»²⁴. Se colta in tale prospettiva, pertanto, la ragionevolezza scientifica assume, quale principio relativo al metodo legislativo, una portata fisiologica, se posta in relazione all'esigenza di rispettare la discrezionalità legislativa, dal momento che, se soddisfatto attraverso anche una riconfigurazione dei processi decisionali tradizionali, può contribuire a rafforzare – e non a ridurre – la legittimità delle scelte operate a livello parlamentare. In tal senso, la presenza di meccanismi e forme di coinvolgimento di competenze e conoscenze di natura tecnico-scientifica viene a porsi quale elemento qualificante delle modalità di esercizio della discrezionalità legislativa in ambiti *science related*. Appare quindi opportuno porsi la questione relativa alla configurabilità di un «onere costituzionalmente veicolato, per il legislatore, a includere una forma di “istruttoria scientifica” nel procedimento legislativo»²⁵. Anche all'interno della dottrina straniera, l'emersione di un modello di scrutinio delle scelte politiche del

²³ A. Iannuzzi, *Il diritto capovolto*, cit., p. 151, ritiene che «L'effettivo svolgimento di una previa istruttoria scientifica diviene (...) condizione di validità della legge a contenuto tecnico-scientifico e le valutazioni conseguenti assurgono a vincolo contenutistico».

²⁴ P. Popelier – C. Van De Heyning, *Procedural rationality: Giving Teeth to the Proportionality Analysis*, in *European Constitutional Law Review*, 9(2), 2013, p. 252.

²⁵ L. Busatta, *op. cit.*, p. 154.

legislatore basato su una «*procedural rationality review*»²⁶ conduce a proporre una dimensione fisiologica – quale principio che orienta il metodo legislativo a livello procedurale – in base alla quale la garanzia di processi decisionali «*expert-informed*»²⁷ rappresenterebbe un vero e proprio «*legal duty*» in capo al legislatore²⁸.

L'apertura del processo decisionale a forme di consulenza scientifica – aggettivo, questo, da intendersi in senso plurale e multidisciplinare, su cui subito *infra* – inciderebbe non direttamente sulla determinazione del merito delle scelte effettuate, ma sulla qualità delle procedure e delle tecniche utilizzate per selezionare e definire il contenuto sostanziale delle leggi²⁹. La dottrina citata utilizza in tal senso il concetto di «*rational law*», declinato in senso procedurale, inteso come «*product of complex intellectual process which makes use of tools to seek and analyse information with certain boundaries and to draw decision from this assessment which is justifiable on the basis of present information and context and adaptable to changes in insights or techniques*»³⁰. La rimodulazione del processo decisionale nel senso della sua apertura alla dimensione tecnico-scientifica andrebbe a

²⁶ Utilizza questa formula P. Popelier, da ultimo in P. Popelier – B. Kleizen – C. De Clerck – M. Glavina – W. Van Dooren, *The Role of Courts in Times of Crisis: A Matter of Trust, Legitimacy and Expertise*, in *The Rule of Law in Europe – Visions and Challenges*, Corte EDU, 15 aprile 2021 (URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Intervention_20210415_Popelier_Rule_of_Law_ENG.pdf).

²⁷ SAPEA (Science Advice for Policy by European Academies), *Making sense of science for policy under conditions of complexity and uncertainty*, Evidence Review Report n. 6, 2019, p. 23, nel quale si distingue tra decisione «*expert-based*» e «*expert-informed*», intendendo con la seconda il caso in cui «*all evidence are considered but not by default used as the single basis for decision-making*».

²⁸ P. Popelier – B. Kleizen – C. De Clerck – M. Glavina – W. Van Dooren, *op. cit.*, p. 5-6. Cfr. anche E. Mak, *Judicial Review of Regulatory Instruments: The Least Imperfect Alternative?*, in *Legisprudence*, 6(3), 2012, p. 317, secondo la quale «*The guarantee of regulatory quality can require the legislator to collect scientific evidence which supports a specific legislative choice. Judicial review is likely to consider the legal duty of the legislator to provide such evidence*».

²⁹ C. Casonato, *Le 3 A di un diritto sostenibile ed efficace*, in V. Barsotti (a cura di), *Biotecnologie e diritto*, Rimini, 2016, p. 29 ss.

³⁰ P. Popelier, *The courts as regulatory watchdog. The procedural approach in the case law of the European Court of Human Rights*, in P. Popelier – A. Mazmanyan – W. Vandenbruwaene (eds.), *The role of Constitutional Courts in multilevel governance*, Cambridge, 2013, p. 267.

qualificare e rafforzare il contesto – la struttura istituzionale e metodologica – all’interno del quale avvengono le tradizionali operazioni di selezione degli interessi rilevanti e di successivo bilanciamento, le quali devono restare riservate, ma potenzialmente rafforzate in termini di legittimazione e legittimità, alla discrezionalità del legislatore.

Tale effetto virtuoso non può ritenersi limitato o associabile esclusivamente all’operazione di individuazione del contenuto tecnico-scientifico delle leggi, in particolare quando l’oggetto dell’intervento legislativo sia connotato da intrinseca evoluzione delle conoscenze, acquisizioni e applicazioni di natura tecnico-scientifica (genetica, intelligenza artificiale, ma anche ambiente, tecnologie informatiche). Al contrario, esso può manifestarsi anche quando la legge non insista su questioni scientificamente complesse o caratterizzate da un elevato livello di incertezza, ma affronti ambiti caratterizzati da una particolare sensibilità etico-sociale o complessità assiologica, rispetto ai quali assuma rilievo il riferimento alla determinazione della coscienza sociale da parte del legislatore e che la Corte costituzionale – così come la Corte EDU (*morals*) – identifica come base costituzionale che giustifica il riconoscimento di un’ampia, a volte pressoché assoluta, discrezionalità politica³¹. L’attivazione di meccanismi di consultazione e partecipazione aperti non solo alla expertise tecnica in senso stretto, ma a conoscenze ed esperienze di natura scientifica in senso ampio può rappresentare un fattore incrementale in termini di legittimazione e legittimità delle scelte operate. Occorre infatti tenere conto del fatto che «anche la *sostenibilità sociale* della scelta politica, legata a *matrici socio-culturali*, peraltro sempre più intensamente pluraliste, va, dunque, valutata, ad opera del legislatore, non meno che la *ragionevolezza scientifica*, allorquando occorre “filtrare”, alla luce dell’ordinamento costituzionale di riferimento, i risultati della scienza e

³¹ Cfr. Corte cost., sent. 84/2016 e 221/2019, rispetto alla quale L. Dal Corona, *Il difficile coordinamento tra progresso scientifico, tutela dei diritti, convinzioni etiche e sentire sociale: quali spazi per la discrezionalità legislativa? Nota alla sentenza della Corte costituzionale, 23 ottobre 2019, n. 221*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2020, p. 242-243, sottolinea la scelta della Corte di non riferirsi alla propria giurisprudenza in materia di leggi *science based*.

della tecnica nei settori più delicati della vita umana (così come in tanti altri)»³².

Pertanto, la qualificazione di «scientifiche»³³ attribuita alle forme plurali di consulenza parlamentare può essere intesa in senso ampio, in modo da riguardare anche le scienze sociali e comprendere anche forme di consultazione della società. La consulenza scientifica andrebbe quindi intesa e attuata in termini di interdisciplinarietà tra diritto e politica, da un lato, e competenze e conoscenze extra-giuridiche, dall'altro, risultando in tal senso funzionale a un opportuno processo di ibridazione³⁴ dei saperi e, con particolare riferimento alla dimensione legislativa, all'adempimento dell'«onere politico di effettuare il bilanciamento fra diritti e scientificità delle valutazioni»³⁵. Una concezione plurale del concetto di scienza che viene tradizionalmente associato ai meccanismi di consulenza parlamentare, caratterizzati da expertise esterne al circuito politico e all'ordine giuridico, appare opportuno secondo due ordini di considerazioni, connessi rispettivamente alle funzioni svolte dalla consulenza scientifica e al tipo di scrutinio svolto ex post in sede di controllo di costituzionalità delle leggi.

Rispetto al primo ordine di argomenti, una concezione plurale e multidisciplinare del concetto di scienza, utilizzato al fine di identificare le competenze e le conoscenze che entrano nel processo decisionale, può contribuire a rafforzare la funzione primaria delle forme di

³² F.G. Pizzetti, *Decisione politica ed expertise tecnico*, in G. De Minico – M. Villone (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, Collana di studi di Consulta OnLine, 2, 2020, p. 117.

³³ SAPEA (Science Advice for Policy by European Academies), *Making sense of science for policy under conditions of complexity and uncertainty*, cit., p. 21, si definisce “scienza” «*the pursuit and application of knowledge and understanding of the natural and social world following a systematic methodology based on evidence*».

³⁴ A. Simoncini, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal–Rivista di BioDiritto*, 1, 2019, p. 87-88, si riferisce al concetto di «diritto costituzionale ibrido», riferendosi a un diritto costituzionale che «conosca e sappia esprimersi nel linguaggio della tecnologia», ma che non rinunci al monopolio della selezione dei fini a favore della tecnologia.

³⁵ A. Iannuzzi, *Le forme di produzione delle fonti a contenuto tecnico-scientifico nell'epoca del diritto transnazionale*, cit., p. 3305.

Forum: *Scienza e tecnica nel diritto e nello spazio pubblico*

Simone Penasa

La consulenza scientifica parlamentare: analisi comparata di uno strumento costituzionalmente necessario

consulenza scientifica³⁶, la quale è identificabile nel «*provide knowledge that can help to provide evidence to the policymaking process and improve the quality for generating, selecting, assessing and evaluating policy options*»³⁷. Emerge in tal senso una funzione, in termini generali, di supporto conoscitivo e informativo all'esercizio di discrezionalità politica nella ideazione, selezione e valutazione delle possibili scelte normative. Quest'ultima si concretizza nell'immissione nel circuito democratico-rappresentativo di «*evidence*», concetto che non deve essere inteso letteralmente come riferito a dati certi e incontrovertibili, ma quale «*knowledge claim backed up by a recognised scientific procedure or method within the scientific domain for which the claim is made*»³⁸.

Rispetto al secondo livello di rilevanza, se il tipo di scrutinio che è stato qualificato come giudizio di ragionevolezza scientifica ha ad oggetto la verifica della presenza di meccanismi procedurali, al fine di assumere decisioni informate ed equilibrate, tenendo conto non unicamente di dati o elementi di carattere strettamente tecnico-scientifico ma anche – ad esempio – del prevedibile impatto sulla società o sui gruppi direttamente coinvolti dall'applicazione della legge, una base conoscitiva plurale e multidisciplinare non può che contribuire al già menzionato effetto di rafforzamento della presunzione di legittimità delle scelte politiche³⁹.

Coerentemente a una concezione che ne riconosce la natura multidisciplinare e la funzione di supporto conoscitivo e informativo alle scelte politiche del legislatore, appare condivisibile una definizione “neutra” di consulenza scientifica, intesa quale insieme delle strutture, meccanismi e procedure attraverso i quali il parlamento accede alle evidenze scientifiche al fine di rendere “informato” il processo decisionale, potendo i risultati della consulenza assumere la forma sia

³⁶ SAPEA (Science Advice for Policy by European Academies), *Making sense of science for policy under conditions of complexity and uncertainty*, cit., p. 21-22.

³⁷ *Ivi*, p. 22.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ P. Popelier – B. Kleizen – C. De Clerck – M. Glavina – W. Van Dooren, *op. cit.*, p. 6.

pareri e raccomandazioni specifiche, o di semplici informazioni scientifiche di carattere generale⁴⁰.

3. *La consulenza scientifica e il Parlamento italiano: conservazione o innovazione?*

Entro tale orizzonte concettuale e a fronte delle esperienze attuative adottate in molti ordinamenti stranieri, se analizzato in chiave comparata l'ordinamento italiano si distingue per l'assenza di sedi e meccanismi istituzionali attraverso i quali l'esigenza di assicurare un fondamento anche scientifico per le scelte di natura politico-discrezionale effettuate dal legislatore⁴¹ possa venire adeguatamente soddisfatta. Se si escludono, infatti, i tradizionali canali di accesso nel dibattito parlamentare di competenze specifiche relative all'oggetto della disciplina in discussione⁴², il sistema parlamentare italiano non è caratterizzato dalla presenza di sedi o procedure specificamente funzionali a tal fine, risultando in un modello che – forse in termini eccessivamente assoluti – è stato qualificato come “caso paradigmatico di chiusura del potere legislativo alla expertise”⁴³. In dottrina è stata da tempo sottolineata l'esigenza di un mutamento di approccio, anche alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale e internazionale⁴⁴, pur non mancando chi ha sottolineato che – rispetto alle concrete

⁴⁰ A. Hopkins – S. Foxen – K. Oliver – G. Costigan, *Science Advice in the UK*, UK Science and Innovation Network, 2021, p. 10, definiscono «*science advice*» come «*the structures, mechanisms and processes through which the UK Government and Parliament accesses scientific evidence to inform decision-making, policymaking and scrutiny. This includes both where specific advice, recommendations or policy options are given, as well as where scientific evidence is presented to a policy audience but without recommendations*».

⁴¹ Sul fondamento costituzionale di tale relazione, A. Spadaro, *Contributo per una teoria della Costituzione. Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, vol. I, Milano, 1994, p. 135 ss.

⁴² Audizioni di esperti, studi *ad hoc*, richiesta di informazioni da strutture ministeriali o organi tecnici.

⁴³ Pur se in riferimento alla disciplina in materia di procreazione medicalmente assistita, S. Penasa, *La legge della scienza: nuovi paradigmi di disciplina dell'attività medico scientifica*, Napoli, 2015, p. 180-184.

⁴⁴ A. Iannuzzi, *Il diritto capovolto*, cit., p. 179.

soluzioni operative da adottare a tal fine – «i modi di svolgimento» – della «giusta e raffinata» ipotesi di apertura delle decisioni politiche alle acquisizioni tecnico-scientifiche risultano «molto complicati e imprevedibili negli esiti»⁴⁵, e che «molti interrogativi rimangono aperti sulla qualificazione dei presupposti scientifici che guidano l’operato del legislatore»⁴⁶. Pur a fronte di tali indiscutibili e condivisibili criticità e incertezze, che sembrano riguardare il *quomodo* e il quantum di una istituzione di sedi o soggetti a ciò deputati, sembra essersi consolidata in dottrina una tendenziale apertura rispetto all’*an* di una eventuale iniziativa in tal senso, che sia quantomeno volta a «tracciare una disciplina in grado di individuare e prestabilire quelle che sono le sedi qualificate a produrre le valutazioni tecnico-scientifiche che possono validamente sostanziare e legittimare la decisione legislativa quando è scientificamente caratterizzata»⁴⁷.

Dal punto di vista operativo, della tecnica istituzionale, i modelli adottabili in tal senso, in quanto sorretti da una precisa volontà politica, possono essere alternativamente qualificati come “conservativo”, nel caso in cui si proponga di rafforzare ed adattare a tal fine i tradizionali strumenti di acquisizione di informazioni, consultazioni e pareri che sono tipici dell’istituzione parlamentare (servizi studi, biblioteche, audizioni, commissioni *ad hoc*⁴⁸), così come gli strumenti esistenti relativi alla tecnica legislativa e qualità della legislazione⁴⁹. Questi ultimi rappresentano indubbiamente utili strumenti, dei quali dovrebbe

⁴⁵ A. D’Aloia, *Tutela della salute, valutazioni tecnico-scientifiche, limiti all’autonomia regionale. Appunti di giurisprudenza costituzionale*, in L. Violini (a cura di), *Verso il decentramento delle politiche di welfare. Incontro di studio Gianfranco Mor sul diritto regionale*, Milano, 2009, p. 18, citato da G. Ragone, *op. cit.*, p. 164.

⁴⁶ L. Busatta, *op. cit.*, p. 154.

⁴⁷ L. Di Majo, *Profili generali su normazione e scienza*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1, 2021, p. 85.

⁴⁸ Oltre a A. Iannuzzi, *Il diritto capovolto*, cit., p. 181, R. Di Cesare, *Per una connotazione scientifica della documentazione parlamentare*, in *the Future of Science and Ethics*, 4, 2019, p. 26 ss.

⁴⁹ Sul tema delle indagini conoscitive, P. Torretta, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell’indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli, 2007; N. Lupo, *La direttiva sull’analisi di impatto e sull’analisi tecnico-normativa: un passo avanti, in via sperimentale, per la qualità della normazione*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2000, p. 748 ss.; J. Vershuuren (ed.), *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Leiden, 2009.

essere assicurata la piena ed effettiva operatività, ma la cui previsione non esclude l'opportunità di prevedere anche – in funzione integrativa e non sostitutiva – «canali di accesso ordinari, qualificati e indipendenti, delle cognizioni tecnico-scientifiche sottese alla decisione politica»⁵⁰. A tal riguardo, un approccio ulteriore – che non necessariamente deve essere considerato alternativo, ma piuttosto complementare, a quello appena descritto – può essere definito come “innovativo”, in quanto preordinato alla istituzione di sedi o organismi specificamente deputati a fornire, o a veicolare, la consulenza scientifica parlamentare. I due modelli sono entrambi astrattamente percorribili ed entrambi, seppur con modalità e intensità differenziate, possono contribuire all'adempimento di ciò che in precedenza è stato definito come vero e proprio dovere delle istituzioni parlamentari. Queste ultime si devono assumere la responsabilità di «preordinare meccanismi di ingresso delle cognizioni tecniche sia nel procedimento di formazione delle norme, sia nel momento successivo in cui si rende necessario il loro aggiornamento alla luce dell'evoluzione scientifica»⁵¹.

Nella seconda parte dello scritto, l'analisi delle diverse soluzioni istituzionali e procedurali previste a livello comparato, avrà l'obiettivo, dal punto di vista descrittivo, di proporre una modellistica sulla base di una serie di criteri aventi ad oggetto la natura, la composizione, le funzioni, gli ambiti di intervento e il rapporto con la società degli organi a tal fine istituiti; e, dal punto di vista normativo, di offrire alcuni elementi utili in vista della eventuale istituzione anche nell'ordinamento italiano di forme istituzionalizzate di consulenza scientifica parlamentare.

4. *La consulenza scientifica parlamentare in prospettiva comparata: quali tendenze?*

All'interno della dottrina straniera in particolare è possibile ricavare alcune proposte di classificazione, rispetto alle quali l'elemento comune è rappresentato dall'esigenza di distinguere le forme di

⁵⁰ A. Iannuzzi, *Le forme di produzione delle fonti a contenuto tecnico-scientifico nell'epoca del diritto transnazionale*, cit., p. 3297.

⁵¹ A. Iannuzzi, *Il diritto capovolto*, cit., p. 148.

consulenza scientifica in relazione al destinatario – esecutivo o legislativo – di tale attività, la quale si differenzia tanto rispetto ai tipi di soluzioni istituzionali adottati quanto al tipo di consulenza fornita⁵². La consulenza scientifica parlamentare assume, quindi, una sua specificità, alla luce della quale soluzioni adottate a livello di esecutivo non possono essere automaticamente trapiantate in ambito legislativo⁵³.

Una classificazione che sembra essere condivisa dalla dottrina straniera⁵⁴ individua nella natura della relazione istituzionale e organizzativa con il soggetto che risulta destinatario della consulenza il criterio decisivo, potendosi distinguere in tal senso tra organi di consulenza “esterni”, quali fondazioni, università o enti di ricerca indipendenti, i quali generalmente producono pareri relativi a questioni di medio-lungo periodo selezionate in modo autonomo; organi delegati («*mandated bodies*»), istituiti in via permanente o al fine di supportare il decisore in riferimento a questioni specifiche («*ad hoc bodies*»), i quali godono di autonomia rispetto all’istituzione che li stabilisce; infine, organi “interni” all’istituzione, categoria nella quale possono rientrare sia i servizi studi parlamentari, sia organismi istituiti *ad hoc*, i quali svolgono funzioni di consulenza per i singoli parlamentari o per l’istituzione nel suo complesso⁵⁵. Il singolo modello può inoltre evolvere

⁵² *Ex plurimis*, C. Kenny – C.-L. Washbourne – C. Tyler – J. Blackstock, *Legislative science advice in Europe: the case for international comparative research*, in *Palgrave Communications*, 3:17030, p. 2; OECD, *Scientific Advice for Policy Making: The role and Responsibility of Scientists*, 2015.

⁵³ Ivi, p. 3.

⁵⁴ K. Oliver – P. Cairney, *The dos and don'ts of influencing policy: a systematic review of advice to academics*, in *Palgrave Communications*, 5(21), 2019, p. 3: distinguono tre modelli di consulenza scientifica: «*the parliamentary committee model, with a committee leading a dedicated unit; the parliamentary office model, with a dedicated office internal to the parliament; and the independent institute model, where the advisory function is performed by institutes operating outside parliament but with parliament as one of their main clients*».

⁵⁵ European Parliament Research Service, *Scientific advice for policy-makers in the European Union*, Briefings, giugno 2015, p. 2-3. Una classificazione alternativa individua quattro categorie di organismi di consulenza scientifica («*science policy advisory committee or councils*», «*permanent or ad hoc scientific/technical advisory structures*», «*academies, professional societies and research organisations*», «*individual scientific advisors and counsellors*»), che sostanzialmente coincide con la precedente (OECD, *Scientific Advice for Policy Making*, cit., p. 13-15). K. Akerlof et

nel tempo, come nel caso del britannico Parliamentary Office of Science and Technology (POST), il quale, inizialmente istituito come ente esterno al Parlamento su iniziativa del Parliamentary and Scientific Committee, ha successivamente assunto (1992) la natura di organo interno all'istituzione parlamentare⁵⁶.

Da questa consolidata proposta di classificazione emerge in modo chiaro la pluralità di soluzioni operative concretamente implementabili a livello parlamentare, essendo riservato alla singola istituzione la selezione delle modalità, forme, funzioni e composizione, in grado di inserirsi in modo adeguato e fisiologico nella struttura organizzativa esistente⁵⁷. Per quanto riguarda i casi utilizzati, l'ambito di riferimento è stato individuato negli organismi di consulenza scientifica parlamentare che fanno parte del network European Parliamentary Technology Assessment (EPTA), all'interno del quale risultano di particolare interesse esperienze nazionali consolidate quali il Parliamentary Office of Science and Technology (Regno Unito), l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Francia) e il Büro für Technikfolgen-Abschätzung (TAB, Germania), oltre – a livello europeo – il Panel for the Future of Science and Technology (STOA, Parlamento Europeo). Per l'originalità del mandato e delle funzioni attribuite, va richiamato il Committee for the Future, una commissione permanente del Parlamento finlandese che svolge un'attività di previsione e analisi di

al., *A collaboratively derived international research agenda on legislative science advice*, in *Palgrave communications*, 2019, p. 3, i quali distinguono tra «*the parliamentary committee model, with a committee leading a dedicated unit; the parliamentary office model, with a dedicated office internal to the parliament; and the independent institute model, where the advisory function is performed by institutes operating outside parliament but with parliament as one of their main clients*».

⁵⁶ A. Hopkins – S. Foxen – K. Oliver – G. Costigan, *op. cit.*, p. 55.

⁵⁷ In riferimento alla dottrina italiana, si rinvia alla sistematica analisi di D. Servetti, *Brevi considerazioni sulla rilevanza di un adeguato supporto tecnico-scientifico al controllo parlamentare*, in G. Grasso (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica. Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Como, 20 novembre 2015*, Napoli, 2016, in particolare p. 173-180, il quale sottolinea opportunamente come l'opzione fondamentale di tali meccanismi sia di «mettere a disposizione un vero e proprio strumento gestibile proattivamente dal parlamento sulla base delle esigenze informative e conoscitive da esso liberamente emergenti e in vista delle finalità dallo stesso liberamente determinate entro lo spettro ampio delle proprie funzioni» (ivi, p. 180).

impatto sociale delle questioni scientificamente connotate che potranno interessare l'attività parlamentare nel medio-lungo periodo («*scientific foresight*»⁵⁸). Occorre inoltre sottolineare il caso spagnolo, nel quale recentemente è stata prevista l'istituzione della Oficina de Ciencia y Tecnología presso il Parlamento, in collaborazione con la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT), e che avrà la funzione di redigere rapporti imparziali e indipendenti che riflettano il consenso scientifico e tecnico sulle questioni future che potrebbero risultare di interesse per i membri del Parlamento⁵⁹.

4.1. *La fonte istitutiva: le possibili concretizzazioni della volontà parlamentare*

Per quanto riguarda la fonte istitutiva, gli organismi di consulenza scientifica possono essere istituiti attraverso la modifica del regolamento parlamentare, come ad esempio nel caso dell'Office francese⁶⁰, previsto come organo interno al Parlamento, del quale il regolamento individua la disciplina generale (composizione, funzioni, rapporto con gli altri organi parlamentari) e attribuisce una autonomia regolamentare, pur se soggetta all'approvazione degli uffici delle due assemblee. Tendenzialmente, anche l'introduzione di un sistema di consulenza scientifica "esterna" al Parlamento, che si svolge quindi attraverso il coinvolgimento di centri di ricerca o fondazioni indipendenti, trova la propria base giuridica nella fonte regolamentare, che ne individua gli obiettivi e le modalità di attuazione. Un caso paradigmatico è rappresentato dal sistema tedesco, il quale può definirsi misto, in quanto viene strutturato ai sensi dell'art. 56a del Regolamento del Bundestag su un livello politico e uno operativo. Da

⁵⁸ European Parliamentary Technology Assessment, *Parliamentary Technology Assessment in Europe. An overview of 17 institutions and how they work*, 2013, p. 29 ss.

⁵⁹ Sulla genesi di tale iniziativa, Santillán-García et al., *#CienciaenelParlamento: la necesidad de una oficina parlamentaria de asesoramiento científico y tecnológico*, in *Gaceta Sanitaria*, 35(3), 2021, p. 293-297.

⁶⁰ Art. 6 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (modifiée par les lois nos 83-609 du 8 juillet 1983 et 2000-121 du 16 février 2000).

un lato, infatti, alla Commissione parlamentare in materia di Istruzione, Ricerca e Technological Assessment viene attribuito il compito di affidare a istituzioni esterne al Bundestag la funzione di “*technology assessment*” e di valutarne i risultati. Dall’altro lato, lo svolgimento dell’attività di assessment e consulenza viene delegata a un ente esterno, nel caso di specie il Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB)⁶¹, individuato a seguito di selezione competitiva tra cinque enti di ricerca, sulla base di una convenzione rinnovabile che prevede un rapporto di consulenza e di finanziamento esclusivi con il Parlamento⁶².

In prospettiva comparata, risulta opportuno richiamare anche il caso spagnolo, in quanto rappresenta l’iniziativa più recente in tal senso e può rappresentare un modello utile nella prospettiva dell’attivazione anche nell’ordinamento italiano di meccanismi analoghi. L’istituzione della Oficina de Ciencia y Tecnología presso il Congreso de los Diputados si fonda infatti su una convenzione tra la de los Diputados e la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT), ente pubblico statale incardinato presso il Ministerio de Ciencia e Innovación che ha come obiettivo istituzionale di promuovere il coinvolgimento della società verso la scienza, la tecnologia e l’innovazione, inteso quale valore fondamentale per il suo sviluppo e benessere, attraverso azioni che promuovono – tra l’altro – la scienza aperta e inclusiva, la cultura scientifica e l’educazione scientifica. Anche in questo caso, quindi, il modello può essere qualificato – nella prospettiva del rapporto tra istituzione parlamentare e ente di consulenza scientifica – come “misto”, in quanto l’organo al quale viene attribuita la funzione è interno al Parlamento ma la sua istituzione, nonché la sua disciplina, prevede la partecipazione decisiva – paritaria, nella forma della convezione⁶³ – con un ente autonomo ed esterno, pur se inserito nella pubblica amministrazione. La volontà politica di prevedere forme istituzionalizzate di consulenza scientifica all’interno

⁶¹ Nel caso di specie l’Institute for Technology Assessment and Systems Analysis (ITAS), presso il Karlsruhe Research Centre.

⁶² M. Nentwich, *Parliamentary Technology Assessment Institutions and Practices. A Systematic Comparison of 15 Members of the EPTA Network*, Institute of Technology Assessment, Vienna, 2016, p. 9; EPTA, *Parliamentary Technology Assessment in Europe*, cit., p. 43-49.

⁶³ BOE, núm. 90, de 15 de abril de 2021.

del processo decisionale parlamentare⁶⁴ è stata attuata attraverso il coinvolgimento di un ente esterno, dotato di autonomia e specifiche competenze, al fine di definirne l'organizzazione e il funzionamento.

Infine, per sottolineare la pluralità di strumenti normativi attraverso i quali possono essere istituzionalizzate forme di consulenza scientifica parlamentare, appare opportuno richiamare un recente progetto di legge in discussione presso il Congreso de la Nación argentino⁶⁵. Il progetto richiama in apertura il concetto di "*Legislación informada en evidencia científica*", che viene definita come "proceso legislativo que tiene en consideración la evidencia científica disponible ofrecida de manera rigurosa, objetiva y neutral en el proceso de redacción y aprobación de leyes" (art. 3). A tal fine propone l'istituzione di una Oficina de Legislación Informada en Evidencia Científica del Congreso (OLIEC), amministrata da un Direttivo composto da esperti selezionati sulla base dell'esperienza professionale (artt. 15-20) e composta da un Gruppo di analisti professionisti (art. 21). L'Officina avrà la finalità generale di fornire consulenza scientifica di natura trasversale, multidisciplinare e multisetoriale, basandosi sull'evidenza scientifica disponibile, necessaria per l'assunzione di decisioni legislative (art. 5), individuando su tali basi un ampio numero di funzioni specifiche (art. 6) da realizzare attraverso l'emanazione di una pluralità di atti (art. 7, che si riferisce a pareri, raccomandazioni e pubblicazioni).

4.2. *La composizione dell'organo di consulenza scientifica: la prevalenza di un approccio "misto" tra componente politica e scientifica*

Un altro aspetto rilevante è rappresentato dalla composizione degli organismi di consulenza scientifica, concentrandosi in particolare sul coinvolgimento diretto dei parlamentari, in qualità di membri, nello

⁶⁴ Mesa della Cámara de Diputados, 28 febbraio 2019.

⁶⁵ Proyecto de ley "Regimen de promoción del asesoramiento científico legislativo en el ámbito del honorable Congreso de la Nación", Creación, 2054-D-2021, presentato il 13 maggio 2021. Occorre precisare che in Argentina è stata istituita con decreto del 12 giugno 2020 del Presidente della Cámara de Diputados de la Nación la Oficina de Asesoramiento Científico Legislativo.

svolgimento delle funzioni ad essi attribuite. In tale prospettiva, occorre evidentemente distinguere tra organismi “interni” ed “esterni” all’istituzione parlamentare, dal momento che nel secondo caso la composizione sarà necessariamente “laica”, prevedendo la nomina di esperti qualificati su base multidisciplinare e comunque adeguata alle funzioni e ai concreti ambiti di intervento attribuiti. La presenza di parlamentari può invece verificarsi nel caso in cui tali organismi siano incardinati presso il Parlamento, come avviene – secondo un approccio comunque minoritario in prospettiva comparata⁶⁶ – ad esempio nel caso dell’Office francese e del Committee for the Future finlandese. Nel primo caso, quello francese, l’organismo è composto interamente da parlamentari, i quali rappresentano in modo numericamente paritario i due rami del Parlamento. Esso è però assistito, nello svolgimento delle proprie funzioni, da un “consiglio scientifico”, il quale è composto da esperti che assicurino un livello elevato di esperienza e competenza e che esprimano la diversità e pluralità delle discipline scientifiche e tecnologiche. Il regolamento interno di tale consiglio prevede l’incompatibilità con la carica di parlamentare (art. 10) e che i membri non possano svolgere attività ulteriori che ne possano compromettere l’indipendenza (art. 11). L’Office può inoltre svolgere specifiche audizioni di esperti e di personalità rappresentative delle istituzioni scientifiche, le quali possono essere previste dalla legge come obbligatorie, come nel caso della presentazione all’Office delle relazioni annuali relative all’attività svolta da un determinato organismo tecnico in un determinato settore⁶⁷.

In riferimento al caso tedesco, la natura ibrida del modello si esprime anche rispetto alla composizione degli organismi che lo compongono. Da un lato, infatti, la commissione permanente interna al Bundestag, titolare della responsabilità politica del sistema di consulenza scientifica, esprime la natura tipica di tali sedi, essendo quindi costituita da parlamentari in modo da rappresentare la composizione della Camera di appartenenza. Dall’altro lato, l’ente tecnico esterno, incaricato dello svolgimento delle funzioni di consulenza, è composto da esperti esterni al circuito democratico-

⁶⁶ M. Nentwich, *op. cit.*, p. 8.

⁶⁷ Ad es., la loi de bioéthique prevede l’audizione della Agence de la biomédecine.

rappresentativo. La selezione dei membri è di esclusiva competenza del direttore del TAB, il quale a sua volta viene nominato dall'ente nel quale l'ufficio è incardinato, previo parere della commissione parlamentare competente. In tema di composizione, il POST britannico rappresenta una specificazione ulteriore della classificazione appena proposta. Infatti, è possibile distinguere una struttura amministrativa ed operativa, la quale svolge concretamente la pluralità di funzioni attribuite all'Office, composta da uno staff amministrativo e da un gruppo di esperti (*advisers*). L'attività dell'Office viene determinata da un Parliamentary Board, il quale è composto in maggioranza da parlamentari appartenenti alle due Camere e integrato, per garantirne l'imparzialità, da esperti dotati di elevate competenze in ambito scientifico-tecnologico, nominati dalle principali società scientifiche⁶⁸. Il Board ha una funzione di supervisione dell'attività dell'Office, il quale svolge la propria attività di ricerca e consulenza sulla base di programmi aggiornati periodicamente dal Board, anche sulla base di proposte che possono giungere da una pluralità di soggetti (parlamentari, i componenti del POST, società civile, comunità scientifica⁶⁹).

Pur a fronte di una pluralità di assetti a livello di composizione e strutturazione dei servizi di consulenza scientifica, è possibile identificare un elemento comune nella esigenza di garantire la rappresentazione delle diverse istanze che caratterizzano le finalità di tale funzione. Appare chiara in tal senso la tendenza verso una composizione "mista" di tali organismi, i quali vedono membri espressione della dimensione politico-rappresentativa coesistere con una componente espressione di quella tecnico-scientifica, pur in un quadro organizzativo che mira a garantirne l'indipendenza e l'imparzialità nello svolgimento delle funzioni concretamente svolte. Tale carattere, unitamente – pur se in altra prospettiva – alla natura non vincolante degli atti emanati in sede di consulenza scientifica, sembra essere espressione del principio di leale collaborazione, alla luce del quale va improntato l'esercizio delle funzioni, pur garantendo la

⁶⁸ Royal Society, British Academy, Academy of Medical Sciences, Royal Academy of Engineering.

⁶⁹ C. Tyler, *Scientific advice in Parliament*, in R. Doubleday – J. Wilsdon, *Future Directions for Scientific Advice in Whitehall*, University of Sussex, 2013, p. 118.

necessaria indipendenza e autonomia, oltre al rigore e alla qualità dei metodi e delle competenze utilizzati. Il ruolo di indirizzo svolto nel modello inglese dal Board del POST, la cui composizione è significativamente definita in modo da esprimere tanto la dimensione politica quanto quella scientifica, sembra rappresentare in modo paradigmatico le potenzialità del principio appena richiamato.

La convergenza verso una composizione mista prescinde dalla relazione istituzionale dell'organismo di consulenza scientifica con il parlamento, rappresentando un elemento trasversale che prescinde dalla collocazione interna o esterna all'istituzione parlamentare. Anche quando l'organismo sia formato esclusivamente da rappresentanti della dimensione politica, come nel caso dell'Office francese, si prevede un "recupero" della componente tecnica attraverso l'istituzione al suo interno di un comitato scientifico che ha la funzione di supportare dal punto di vista della *expertise* l'attività istituzionale. L'approccio intermedio, quello tedesco, nel quale l'ente al quale è delegato lo svolgimento dell'attività di consulenza non contempla la partecipazione della componente politica, prevede comunque dei meccanismi che garantiscano un raccordo con l'istituzione parlamentare (la commissione parlamentare alla quale è attribuita la responsabilità politica dell'attività, la quale emana un parere sulla nomina del direttore del TAB).

4.3. Le funzioni attribuite: dalla "mera" consulenza a forme di previsione e valutazione

Rispetto alle funzioni svolte, l'attività precipua di consulenza può essere declinata in modo differenziato. In dottrina si distingue tra un ruolo "minimalista", che è orientata a sistematizzare, valutare e presentare i dati nel modo più rilevante ai fini della valutazione politica, ma astenendosi dalla formulazione di ipotesi previsionali o prospettiche; una concezione del consulente scientifico come «*honest broker of policy alternatives*», nei casi in cui dall'analisi dei dati siano derivate delle proposte alternative in termini di politiche; infine, i casi in cui vengono emanate delle vere e proprie "raccomandazioni", nelle quali si procede a una selezione della soluzione politica più adeguata alla luce dell'interpretazione e valutazione dei dati e che generalmente

prospettano scelte possibili alternative, lasciando comunque la decisione al decisore politico⁷⁰.

Oltre a ciò, sono prospettabili funzioni ulteriori, alcune delle quali risultano di particolare interesse anche in ottica de iure condendo. A tali organismi può essere infatti attribuita una funzione di valutazione dell'impatto di leggi a contenuto scientifico (*science related*), in quanto il legislatore ritiene opportuno verificare periodicamente gli effetti prodotti dalla normativa e gli eventuali mutamenti avvenuti a livello scientifico o sociale, nella prospettiva di una eventuale modifica dei contenuti legislativi alla luce dei risultati di tale indagine. Una funzione di questo tipo è prevista nel modello francese, nel quale in una serie di leggi che disciplinano ambiti scientificamente complessi o sensibili (ad es., in materia di ambiente, energia nucleare, bioetica⁷¹) è attribuito all'Office il compito di valutare periodicamente gli effetti dell'applicazione della legge⁷² e di ricevere relazioni annuali da parte delle autorità competenti nei settori interessati⁷³. Quanto previsto dalla Loi de bioéthique⁷⁴ risulta di particolare interesse, in quanto il termine entro il quale l'Office è chiamato svolgere la propria valutazione – sei anni – è correlato anche temporalmente al concomitante onere per il

⁷⁰ Group of Chief Scientific Advisors, *Scientific Advice to European Policy in a Complex World*, Bruxelles, op. 7, 2019, p. 17, nel quale si distingue tra «a minimalist role (...) to synthesise, assess and present the evidence, and make it as relevant to the policy issue as possible - but stay clear of formulating any forward-looking options»; «scientific advisors as 'honest brokers of policy alternatives' (...) where scientific advice formulates alternative courses of policy action, based on the analysis of evidence»; «Scientific advisors formulating a recommendation – i.e. stating a preferred policy option among several considered, based on their reasoning and interpretation of evidence (...), while leaving the decisions to policymakers».

⁷¹ <https://www2.assemblee-nationale.fr/15/les-delegations-comite-et-office-parlementaire/office-parlementaire-d-evaluation-des-choix-scientifiques-et-technologiques/articles-caches/lois-prevoyant-l-intervention-de-l-opecest>

⁷² Ad es., Loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique, art. 47 ; Loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche, art. 19

⁷³ Ad es., Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, art. 7, da parte dell'Autorità per la sicurezza nucleare; Loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique, art. 50, da parte della Agence de la biomédecine.

⁷⁴ Secondo un approccio confermato anche dalla riforma del 2021, loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique.

legislatore di riesaminare la legge, previsto dopo sette anni dall'entrata in vigore della legge.

L'esempio francese va richiamato anche in relazione al coinvolgimento della società, il quale non si esprime unicamente attraverso la garanzia della trasparenza e pubblicità delle proprie attività ed atti o a una generale opera di comunicazione scientifica, ma può prevedere iniziative più mirate, quali ad esempio le “*auditions publiques d'actualité*”. Nel caso in cui si crei un dibattito pubblico o venga presentata una richiesta di chiarimento a livello parlamentare, l'Office può decidere di organizzare un'audizione collettiva che coinvolga le principali parti interessate, comprese le associazioni ed esponenti della comunità scientifica coinvolta, garantendone la pubblicità attraverso la presenza dei giornalisti e la diretta online. Un esempio ulteriore, ancora tipico sempre del modello francese, è il coinvolgimento dell'Office nella organizzazione di consultazioni pubbliche in materie eticamente sensibili e scientificamente complesse, come previsto dalla già citata Loi de bioéthique. L'Office, è chiamato a emanare un parere prima della indizione di un dibattito pubblico nella forma degli “*états généraux*”, che devono precedere la discussione di qualsiasi progetto di riforma legislativa relativo a problemi etici e sociali sollevati dal progredire delle conoscenze nel campo della biologia, della medicina e della salute (art. 46). All'esito del dibattito pubblico, viene trasmesso all'Office un parere di sintesi, il quale è chiamato a svolgere una valutazione, evidenziando gli elementi scientifici che risultino essenziali per una corretta comprensione delle questioni affrontate dalla riforma⁷⁵. Le funzioni richiamate da ultimo vanno nella direzione di aprire l'esercizio della consulenza scientifica anche alla dimensione sociale, oltre che – dal punto di vista delle competenze rappresentate – alle scienze sociali⁷⁶.

⁷⁵ Rapport Office des choix scientifiques sur l'évaluation, en application de l'article L. 1412-1-1 du code de la santé publique, du rapport de synthèse du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé à la suite du débat public organisé sous forme d'états généraux préalablement à la révision de la loi de bioéthique, n. 2120, 9 luglio 2019.

⁷⁶ In tale ultima prospettiva, l'esempio del POST britannico risulta paradigmatica.

5. *La natura costituzionalmente necessaria della consulenza scientifica: il dovere di istituzionalizzarla, nelle libertà delle forme e dei contenuti*

L'analisi svolta ha dimostrato che, a livello tanto dottrinale quanto giurisprudenziale, si sia consolidata l'esigenza che venga assicurato un fondamento di natura anche scientifica alle scelte discrezionali operate dal legislatore. Tale esigenza può trovare rappresentazione nel concetto di ragionevolezza scientifica delle leggi, del quale, ricavato dalla dottrina attraverso l'analisi di una ormai consolidata giurisprudenza costituzionale, è stata proposta una possibile evoluzione della sua natura originaria – di parametro interno al giudizio di costituzionalità – in quella di principio che deve caratterizzare il metodo dell'esercizio discrezionale della funzione legislativa. Si è parlato in tal senso di una sorta di “depurazione” del principio di ragionevolezza: decontestualizzato rispetto al proprio ambito genetico, il giudizio di costituzionalità delle leggi, può essere fisiologicamente metabolizzato all'interno delle tradizionali forme di produzione normativa, richiedendone a tal fine un adattamento in senso procedurale e di tecnica legislativa. Se adeguatamente attuato, l'incorporazione del principio di ragionevolezza scientifica all'interno del procedimento legislativo non finisce con il limitare indebitamente o sostituire l'esercizio di discrezionalità politica da parte del legislatore, ma – come dimostra anche la giurisprudenza richiamata – ne rafforza il fondamento. Essa contribuisce infatti a qualificare anche in termini di razionalità scientifica le scelte assiologiche effettuate e ne rafforza la già ampia presunzione di legittimità costituzionale.

In tale prospettiva, appare più opportuno esprimersi in termini di decisioni politiche “*science-informed*” piuttosto che “*science-based*”, in quanto i dati e le informazioni di natura scientifica, spesso caratterizzati nel senso della loro pluralità e incertezza, che entrano nei processi decisionali vengono acquisiti e valutati dal legislatore ma non acquisiscono “*by default*” un ruolo determinante nell'orientare il verso delle scelte normative, in quanto “competono” con altri elementi e valutazioni di diversa natura (sociale, assiologica).

A fronte di tale quadro teorico, si propone di considerare come costituzionalmente necessaria la «istituzionalizzazione dei canali di raccolta e di trasmissione delle valutazioni tecnico-scientifiche agli

organi politico-rappresentativi»⁷⁷, in quanto tale attivazione rappresenta una condizione della qualità costituzionale delle leggi, ma la selezione delle concrete modalità di attuazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore. L'analisi comparata ha evidenziato il consolidamento di una tendenza comune a predisporre sistemi di consulenza scientifica parlamentare, che appare in progressiva espansione alla luce delle recenti iniziative in tal senso intraprese ad esempio in Spagna, nella quale è stata istituita la Oficina, e Lituania, dove il Parlamento ha costituito – sul modello finlandese – una Commission for the Future. Si è anche individuata una pluralità di possibili strategie operative in tal senso, configurandosi modelli differenziati, alla luce di criteri quali la fonte istitutiva, la composizione, la collocazione istituzionale e le funzioni attribuite. Sono stati peraltro individuati degli elementi trasversali, quali ad esempio l'istituzione mediante un atto parlamentare, che può assumere natura giuridica differenziata (modifica del regolamento parlamentare, convenzione); e la composizione “mista” degli organismi di consulenza, rispetto ai quali si tende ad assicurare una concomitante rappresentazione della dimensione politica e di quella scientifica, quale espressione – come proposto *supra* – di un principio di leale collaborazione tra questi due ordini.

Come criticamente sottolineato in apertura, il Parlamento italiano rappresenta un'eccezione all'interno del panorama comparato che è stato tracciato nel presente scritto. La «svolta epocale nei rapporti tra scienza e diritto»⁷⁸ avvenuta nella attuale fase emergenziale, pur non scevra da evidenti criticità⁷⁹, può rappresentare l'occasione per una rinnovata riflessione istituzionale sulla necessità di metabolizzare anche a livello parlamentare le spinte verso decisioni *science-informed*, attraverso la realizzazione di canali di consulenza scientifica che rendano ordinario e stabile il dialogo tra scienza, politica e diritto che l'emergenza COVID-19 ha attivato. Si tratta di passare dalla capacità di

⁷⁷ A. Iannuzzi, *Leggi “science driven” e CoViD-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, cit., p. 125.

⁷⁸ Ivi, p. 120.

⁷⁹ S. Penasa, *Scienza, comitati tecnici e responsabilità politica: spunti da un'analisi comparata dei modelli di consultazione scientifica durante l'emergenza COVID-19*, in A. Pajno – L. Violante (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale*, Vol. II, Bologna, 2020, p. 59-80.

reazione straordinaria nell'emergenza alla capacità di gestione ordinaria di fenomeni scientificamente, socialmente ed eticamente complessi, ponendo allo stesso tempo rimedio a quelli che sono indubbiamente le criticità che il rapporto tra politica e scienza ha manifestato in questa fase. Il legislatore potrebbe trasformare in vantaggio competitivo il ritardo del nostro ordinamento nel prevedere questo tipo di organismi, attraverso l'analisi dei diversi modelli operativi adottati a livello comparato, al fine di definire e strutturare le soluzioni più adeguate alla specificità del sistema parlamentare italiano. In tal modo, il principio di ragionevolezza scientifica inteso quale metodo legislativo potrebbe trovare adeguata realizzazione, attivando i possibili effetti virtuosi in termini di legittimazione e legittimità delle scelte politiche di volta in volta assunte e gestendo allo stesso tempo le criticità in termini di indipendenza e imparzialità, da un lato, e trasparenza e rispetto della discrezionalità politica, dall'altro lato. E l'istituzione parlamentare, oltre a vedersi assicurata una affidabile base conoscitiva nel momento in cui debba assumere scelte in ambiti scientificamente connotati, potrebbe assumere una funzione non solo reattiva, ma anche proattiva rispetto alle sfide poste dall'evoluzione tecnico-scientifica, attraverso la produzione di ricerche e studi indipendenti finalizzati ad anticipare e analizzare i possibili sviluppi a livello scientifico-tecnologico in settori strategici dell'economia e della società.

ABSTRACT: The article addresses the issue of scientific advice to Parliament, proposing a definition and highlighting its constitutionally necessary nature in the light of constitutional and international case law. Through a comparative analysis, the article proposes a classification of the different types of scientific advice, in the light of criteria such as the source of its establishment, its appointment and the functions of the bodies set up for this purpose.

Forum: *Scienza e tecnica nel diritto e nello spazio pubblico*

Simone Penasa

La consulenza scientifica parlamentare: analisi comparata di uno strumento costituzionalmente necessario

KEYWORDS: scientific advice - Parliament - comparative law - law making process - scientific reasonableness

Simone Penasa – Ricercatore di Diritto pubblico comparato,
Università degli Studi di Trento (simone.penasa@unitn.it)