



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2023

**Il rapporto tra scienza,
decisore politico e opinione pubblica
al tempo dell'emergenza pandemica:
una ricostruzione fattuale
e alcuni spunti di riflessione**

di Giorgio Sichera

EDITORIALE SCIENTIFICA

IL RAPPORTO TRA SCIENZA, DECISORE POLITICO E OPINIONE PUBBLICA AL TEMPO DELL'EMERGENZA PANDEMICA: UNA RICOSTRUZIONE FATTUALE E ALCUNI SPUNTI DI RIFLESSIONE

di Giorgio Sichera

Dottorando in Diritti e Istituzioni

Università degli Studi di Torino

SOMMARIO: 1. PREMessa: INFODEMIA E RUOLO DEI *MEDIA*, ALCUNI DATI DI CONTESTO: 1.1. INFORMAZIONE TARGETTIZZATA, AZIONI DEI CITTADINI E AGENDA DI GOVERNO; 1.2. L'INFODEMIA, FENOMENO PERVASIVO E DISEGUALE; 2. LO STATO DI SALUTE DEL DIRITTO ALL'INFORMAZIONE; 3. IL RAPPORTO TRA SCIENZA, POLITICA E OPINIONE PUBBLICA AL TEMPO DELLA PANDEMIA: DUE FASI DIVERSE: 3.1. *SEGUE*. LA PRIMA FASE: UN RAPPORTO FIDEISTICO; 3.1.1. IL RAPPORTO TRA SCIENZA E OPINIONE PUBBLICA; 3.1.2. IL RAPPORTO TRA SCIENZA E DECISORE POLITICO; 3.1.3. IL RUOLO SVOLTO DAI *MEDIA*; 3.2. *SEGUE*. IL CAMBIAMENTO DI PARADIGMA: LA SECONDA FASE; 3.2.1. IL RAPPORTO TRA SCIENZA E OPINIONE PUBBLICA; 3.2.2. IL RAPPORTO TRA SCIENZA E DECISORE POLITICO; 3.2.3. IL RUOLO SVOLTO DAI *MEDIA*; 4. UN CASO EMBLEMATICO: IL CAOS *ASTRAZENECA* E LA LOTTA ALLA DISINFORMAZIONE. PROBLEMI SOTTESI; 5. SPUNTI CONCLUSIVI: 5.1. LE NOTIZIE FALSE COME ELEMENTO "PATOLOGICO": DUE PUNTI DI VISTA A CONFRONTO; 5.1.1. *SEGUE*. IL *FREE MARKETPLACE OF IDEAS*; 5.1.2. IL *DIGITAL SERVICE ACT*; 5.2. IL BISOGNO DI UNA *SCIENCE POLICY* TRASPARENTE.

1. Premessa: infodemia e ruolo dei *media*, alcuni dati di contesto

L'emergenza da Covid-19 ha fatto emergere le complessità e le criticità che caratterizzano il rapporto tra scienza, decisore politico e opinione pubblica nel contesto contemporaneo. I tre fattori, come si vedrà, si influenzano reciprocamente, e ciascuno di essi è inevitabilmente correlato allo stato di salute del diritto all'informazione e della libertà di manifestazione del pensiero, la quale contribuisce – più di tutte le altre libertà – a definire una determinata forma di Stato¹. Pertanto, un discorso che provi a studiare le reciproche sfere di influenza tra i fat-

¹ R. ZACCARIA, A. VALASTRO, E. ALBANESI (a cura di), *Diritto dell'informazione*

tori citati durante il periodo della pandemia non può che prendere le mosse da uno sguardo complessivo sui meccanismi di funzionamento del mondo dell'informazione, e su come l'emergenza pandemica abbia influito sugli stessi, con particolare riferimento alla proliferazione del falso informativo e alle relative possibili strategie di contrasto².

1.1. Informazione targettizzata, azioni dei cittadini e agenda di governo

È opinione ampiamente condivisa dalla dottrina (non solo costituzionalistica, ma anche politologica e sociologica) che la costante esposizione all'informazione *targettizzata* proposta dai media – sia televisivi che in rete – comporti la polarizzazione e la radicalizzazione delle opinioni di ciascun utente-lettore³. La pandemia da Covid-19 ha messo ulteriormente in risalto le conseguenze che tali mezzi di informazione, specie quando veicolano notizie false o tendenziose⁴, possono avere sull'opinione pubblica, e ancor prima sulle azioni che ciascun cittadino pone o meno in essere a tutela della salute propria e della collettività. L'informazione scientifica errata, o comunque inaccurata o tendenziosa⁵, agisce pertanto quantomeno a due livelli: influenza, come detto, i comportamenti dei cittadini, ma rischia anche di influenzare l'operato del decisore politico, particolarmente sensibile ai sentori della pubblica opinione. È per questo che, accanto al vocabolo “pandemia”⁶,

e della comunicazione, Padova, 2013, p. 2; L. PALADIN, *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, in *Quad. cost.*, 1987, p. 5.

² V. *infra*, par. 5.1.

³ Sul punto la produzione scientifica è sempre più corposa. Si veda, tra gli altri, G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, S. QUINTARELLI, *Parole e potere: libertà di espressione, hate speech e fake news*, Milano, 2017; D. PALANO, *Bubble democracy. La fine del pubblico e la nuova polarizzazione*, Brescia, 2020; C.R. SUNSTEIN, *#Republic. La democrazia nell'epoca dei social media*, Bologna, 2017; E. PARISIER, *The Filter Bubble: what the internet is hiding from you*, New York, 2011; C. O'NEIL, *Weapons of math's destructions. How big data increases inequality and threatens democracy*, New York, 2016; A. NICITA, *Il mercato delle verità. Come la disinformazione minaccia la democrazia*, Bologna, 2021.

⁴ Sul concetto di “fake news”, v. *infra*, par. 2.

⁵ L'individuazione di una notizia falsa, anche se a carattere scientifico, pone diverse problematiche, di cui si dirà *infra*, par. 2.

⁶ Secondo il Dizionario di medicina Treccani, per “pandemia” va intesa una «epidemia con tendenza a diffondersi ovunque, cioè a invadere rapidamente vastissimi territori e continenti. La parola può dirsi realizzata soltanto in presenza di queste tre

ha trovato spazio anche in diversi documenti ufficiali, specie a livello europeo⁷, la parola “infodemia”⁸. Come se, oltre alla preoccupazione dettata dalla diffusione del virus, ve ne sia un’altra da non sottovalutare, ovvero quella legata alla diffusione delle notizie false di carattere scientifico, che può creare conseguenze dannose nei confronti del singolo cittadino e dell’intera collettività.

Nel quadro attuale – con il perpetuarsi della guerra russa in Ucraina, cui sono conseguiti la crisi energetica e l’aumento dell’inflazione – si ritiene che un’analisi dei dati di contesto relativamente al mondo dell’informazione al tempo del Covid-19⁹ debba partire dalla constatazione dell’incapacità dei media di dar conto, nel corso del tempo, della complessità e della molteplicità della realtà, informando invece «un fatto estremo per volta»¹⁰:

«I media hanno spettacolarizzato facili dualismi e poco informato. Pro e contro: che si tratti di Covid-19 o di Ucraina o di riarmo dell’Europa. Ed è paradossale, perché il paradigma binario non consente il pluralismo di cui l’informazione ha bisogno. E infatti, chi oggi parla più di contagiati in terapia intensiva o nuove povertà? Tutto è scomparso. C’è solo la guerra. Il paradigma della logica binaria ammette una sola direzione di marcia. Un fatto estremo per volta. E come ogni approccio monotematico tende a estremizzare. Crea un ambiente retorico che non lascia (non deve lasciare) spazio al dubbio; che non favorisce un’analisi degli eventi, ma solo reazioni emotive a quegli eventi che trangugiamo come fossero vino buono; che scoraggia la formazione di opinioni interlocutorie e capaci di presentarsi per quel che sono, ovvero punti di vista aperti alla contestazione e alla revisione. [...] La logica binaria, che non è buona consigliera, ammalia tutti,

condizioni: un organismo altamente virulento, mancanza di immunizzazione specifica nell’uomo e possibilità di trasmissione da uomo a uomo». Per “epidemia” invece si intende la «manifestazione collettiva d’una malattia (colera, influenza ecc.), che rapidamente si diffonde fino a colpire un gran numero di persone in un territorio più o meno vasto in dipendenza da vari fattori, si sviluppa con andamento variabile e si estingue dopo una durata anche variabile».

⁷ Si veda, ad esempio, l’apposita sezione approntata dal Consiglio Europeo, consultabile *online* sul [sito istituzionale](#).

⁸ V. *infra*, par. 1.2.

⁹ La cornice temporale cui si fa riferimento, da non considerare in maniera rigida, è quella che va da marzo 2020 al 31 marzo 2022.

¹⁰ N. URBINATI, *Guerra in Ucraina, la legge binaria imposta da media e social impedisce di ragionare*, in *Domani*, 5 marzo 2022, [consultabile online](#).

anche i governanti, attratti da decisioni estreme, senza troppo ponderare le conseguenze che avranno nel vicino futuro».

La situazione attuale ci mostra in maniera evidente come l'informazione, se polarizzante e *targettizzata*¹¹, non solo influenzi in maniera decisiva la percezione della realtà da parte del cittadino (plasmando anche inevitabilmente la visione socio-politica dello stesso), ma condizioni anche l'agenda politica dei governi. Il discorso si fa ancora più problematico se si prendono in considerazione i poteri che spesso si celano dietro l'informazione stessa. A livello nazionale, la proprietà dei principali quotidiani, che inevitabilmente influenza la linea editoriale degli stessi, è saldamente in mano a grandi *holding* finanziarie, in alcuni casi portatrici di interessi politici¹². Anche il mondo dell'informazione in rete, sorto con la pretesa di emanciparsi da un certo condizionamento da parte dei colossi finanziari in favore di un'informazione finalmente libera e orizzontale¹³, risulta invece concentrato nelle mani di pochi¹⁴, e strutturato in modo tale da disinnescare alla radice

¹¹ Il *microtargeting* è uno strumento comunemente utilizzato in ambito comunicativo ed elettorale nel mondo politico. Tale strategia è resa possibile dall'utilizzo dei *big data*, e permette ai politici di calibrare il proprio messaggio in base alle preferenze di ciascun elettore. Calzanti risultano a riguardo le metafore create da C.R. SUNSTEIN, #*Republic*, cit., che ha coniato l'immagine del «*daily me*», e la cd. «*black box society*», in F. PASQUALE, *The Black Box Society: the secret algorithms that control money and information*, Cambridge, 2016.

¹² L'informazione in Italia risulta essere in mano a quattro società: *Gruppo GEDI*, *Fininvest*, *Cairo Communication* e *Caltagirone Editore*. Specie l'ingente influenza del gruppo *Fininvest* – di proprietà della famiglia Berlusconi, ex Presidente del Consiglio ed ex Presidente del partito di governo “Forza Italia” – che controlla Mondadori e Mediaset, pone non pochi problemi relativamente al tasso di libertà dell'informazione nel Paese. Soltanto due quotidiani, tra quelli venduti su scala nazionale, risultano non essere gestiti da società finanziarie, ovvero *Il Manifesto* e *Il Fatto Quotidiano*. Per un'analisi più approfondita sul tema, si rinvia a G. CALVANI, *Gestione dell'informazione in Italia, chi c'è ai vertici?*, in *Ultima Voce*, 22 marzo 2022, [consultabile online](#).

¹³ Il sogno californiano si fondava sulla controcultura, in chiave oppositiva al potere in mano a pochi e alla sostanziale verticizzazione del potere, e trovava il suo fondamento nel *The Whole Earth Catalog* di S. Brand, e sull'esperienza di comunità virtuale “*The Well*”, secondo cui ogni individuo può realizzare sé stesso tramite la libera condivisione delle idee e l'autoapprendimento.

¹⁴ Sul tema dei poteri che controllano l'informazione online, si rinvia, tra gli altri, a M. BETZU, *I baroni del digitale*, Napoli, 2022 e F. PARUZZO, *I sovrani della rete. Piattaforme digitali e limiti costituzionali al potere privato*, Torino, 2023. Cfr. anche G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di internet*, in G. PITRUZZELLA,

ogni possibilità per il cittadino di informarsi in modo libero e plurale, intrappolandolo nelle ormai note “*filter bubbles*”¹⁵.

1.2. L’infodemia, fenomeno pervasivo e diseguale

L’infodemia apparirebbe dunque come un fenomeno volatile e cangiante, che riguarda un argomento per lo stretto lasso di tempo in cui attira i *click* degli utenti. Non appena subentra nuovo evento che può attrarre maggiormente l’attenzione dei consumatori di informazioni¹⁶, è come se le urgenze, i problemi, i rischi connessi all’argomento “precedente” non esistano più, a causa della drastica diminuzione della relativa mole informativa.

Vi è anche un ulteriore interrogativo preliminare – di carattere terminologico e contenutistico – necessario per delimitarne con precisione e contezza l’oggetto: cosa si intende per “infodemia”? E, ancor più radicalmente, è corretto parlare di “infodemia”?

L’espressione non gode di unanimità e robustezza nel mondo scientifico, essendo stata coniata peraltro solo nel 2020:

«Un’infodemia è una sovrabbondanza di informazioni, sia *online* che *offline*. Essa include tentativi deliberati di diffondere informazioni errate per minare le risposte della salute pubblica e dare rilevanza alle agende alternative di gruppi o individui. [...] La disinformazione costa vite. Senza la fiducia appropriata e le informazioni corrette, i test diagnostici non vengono utilizzati, le campagne di immunizzazione (o le campagne per promuovere vaccini efficaci) non raggiungono i loro obiettivi e il virus continua a prosperare»¹⁷.

O. POLLICINO e S. QUINTARELLI, *Parole e potere*, cit., pp. 57 ss., secondo cui le *big tech* che controllano il mondo del *web* «possono essere definiti i *gatekeepers* (portieri) dell’informazione nel *cyberspazio*», in quanto sono gli unici soggetti che «hanno le chiavi dei cancelli da cui passa l’informazione».

¹⁵ La definizione si deve a E. PARISIER, *The filter bubble*, cit., ed è stata ripresa da numerosissimi studi in materia. Tra gli altri, si v. D. PALANO, *Bubble Democracy*, cit., M. BIANCA, *La filter bubble e il problema dell’identità digitale*, in *Media Laws*, n. 2/2019, pp. 5 ss., G. MARCHETTI, *Le fake news e il ruolo degli algoritmi*, in *Media Laws*, n. 1/2020, p. 30.

¹⁶ H. JENKINS, S. FORD, J. GREEN, *Spreadable Media: Creating Value and Meaning in a Networked Culture*, New York, 2013.

¹⁷ WHO – World Health Organization, *Managing the Covid-19 infodemic: Promoting healthy behaviours and mitigating the harm from misinformation and disinformation*, 2020, [consultabile online](#).

Gli studiosi più critici dubitano della possibilità di definire in modo compiuto il concetto¹⁸. Pur riconoscendo la repentina accelerazione della circolazione delle informazioni, specie nel mondo digitale, la principale critica sollevata nei confronti della suddetta nozione è che sembra semplificare e polarizzare la realtà, individuando implicitamente i media – sia professionali che non – quali unici responsabili della pandemia informativa. In altre parole, ciò che traspare è che esisterebbe una verità scientifica, una certezza oggettiva e appurata (relativamente alla situazione epidemiologica, nonché ai metodi per contenere il contagio, ecc.), che verrebbe però in un certo qual modo messa in discussione dalla distorsione informativa di cui i media sarebbero gli unici responsabili; quasi a suggerire una contrapposizione implicita tra scienza – oggettiva, certa e monolitica – e informazione – mistificatrice, frastagliata e inaccurata¹⁹.

In quale accezione è allora possibile parlare di infodemia? Diversi studi hanno dimostrato che la disinformazione trova terreno fertile laddove cresce la mole di informazioni relativa a un determinato argomento²⁰. Si è però altresì sottolineato che si tratta di un fenomeno tutt'altro che omogeneo; una certa anarchia informativa (fondata nei casi più estremi anche su notizie cospirazioniste o complottiste) fa presa infatti maggiormente su quella fascia di popolazione con un livello di istruzione, educazione e capacità di elaborazione di stimoli cognitivi più bassi²¹. E, di conseguenza, questa stessa fascia di popolazione nutre una forte sfiducia nelle istituzioni, percepite come oscure, fragili

¹⁸ G. GOBO, L. SERAFINI, E. CAMPO, A. CASERINI, *Covid-19 e fiducia negli scienziati. Uno studio pilota sui lettori di due giornali online*, in *Commun. pol.*, n. 1/2022, pp. 19 ss.

¹⁹ Ivi, pp. 20-21; si v. anche alcuni studi anglosassoni in materia, tra gli altri N. NEWMAN, R. FLETCHER, A. SCHULZ et al., *Navigating the «infodemic»: How people in six countries access and rate news ad information about coronavirus*, Reuters Institute Report, Oxford, 2020, che sostengono che «la grande quantità di notizie a proposito di un argomento non si traduce necessariamente in una difficoltà delle persone nel distinguere l'affidabilità delle fonti. [...] In diversi paesi le persone afferma[vano] di sentirsi perfettamente in grado di cercare informazioni affidabili sulla pandemia, sostenendo inoltre che i media le avevano aiutate a comprendere la crisi in corso».

²⁰ Cfr., *inter alios*, M. BALMAS, *When fake news becomes real: Combined exposure to multiple news sources and political attitudes of inefficacy, alienation, and cynicism*, in *Comm. res.*, vol. 41, n. 3/2014, pp. 430-454.

²¹ A. VALERIANI, L. IANNELLI, E. PAVAN, D. SERANI, *Chi si fida del vaccino anti-Covid? Infodemia, percezione di «information overload» sui social media e polarizzazione ideologica*, in *Commun. pol.*, n. 3/2021, p. 439.

e inaffidabili²². Tale situazione è spesso favorita non solo dalla circolazione di *fake news*, ma dall'adesione a veri e propri regimi di verità alternativa, da visioni del mondo e del sapere scientifico diverse, spesso fondate sul cd. «relativismo dei fatti», ed etichettate come false anche dalle pubbliche istituzioni²³.

Il contesto attuale porta con sé, dunque, una certa complessità: l'infodemia sembra aiutare chi possiede gli strumenti necessari (la capacità di verificare le fonti e di riconoscere i suddetti regimi di verità alternativa) a formarsi delle opinioni quanto più possibile complete e accurate, mentre disorienta tutte le classi sociali meno istruite, che quasi sempre coincidono con quelle economicamente più svantaggiate. L'infodemia si presenta pertanto come un fenomeno profondamente diseguale.

Ciò che poi viene spesso tralasciato è che la scienza (o meglio, ogni singola disciplina scientifica)²⁴ procede di per sé per opinioni spesso contrastanti, confutabili, che favoriscono il confronto e portano a una progressiva – mai raggiunta²⁵ – conoscenza della “verità” scientifica in maniera lenta e progressiva. Il confine tra ciò che è “vero” e ciò che sarebbe deliberatamente “falso” è perciò parecchio sottile e di difficile individuazione, come dimostra l'ampia dottrina in merito²⁶, ed è legato alle peculiarità proprie del diritto all'informazione.

²² Ivi, p. 440.

²³ La Commissione Europea il 26 maggio 2021 ha pubblicato un documento inerente gli *Orientamenti della Commissione europea sul rafforzamento del codice di buone pratiche sulla disinformazione*, [consultabile online](#).

²⁴ Si ritiene sia più corretto parlare di “scienze” anziché di “scienza” in generale, v. *infra* par. 3.2.1.

²⁵ Basti pensare che gli *unknowns* relativi al Covid-19 stilati ad aprile 2020 sono rimasti pressoché tutti ancora irrisolti, cfr. M. D'ERAMO, *Scienziati o esperti? Come il Covid ha cambiato il rapporto tra scienza e società*, in *Micromega*, 13 aprile 2021, [consultabile online](#).

²⁶ Dottrina cui si fa rinvio. A tal proposito, cfr., tra gli altri, sui problemi di definizione di “*fake news*” e di individuazione del falso in generale T. PIAZZA, M. CROCE, *Epistemologia delle fake news*, in *Sist. int.*, n. 2/2019; R. PERRONE, *Fake news e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Nomos*, n. 2/2018, pp. 1 ss.; R. JASTER, D. LANIUS, *What is fake news?*, in *Versus*, n. 2/2018; N.S. MUKERJI, *What is fake news?*, in *Ergo*, n. 5/2018; A. GELFERT, *Fake news: a definition*, in *Inf. Logic*, n. 1/2018; H. ARENDT, *Politica e menzogna*, Milano, 1985; sulla problematica della repressione del falso, che si trova al confine con la censura, in cui rischia di sfociare, e sulla concezione di Stato di diritto sottostante, si rinvia alle diverse posizioni espresse in A. NICITA, *Il mercato delle verità*, cit.; C.R. SUNSTEIN, *Liars. Falsehood and free speech in the age of*

2. Lo stato di salute del diritto all'informazione

Il diritto all'informazione, che prende le mosse dall'art. 21 Cost. – ed è ricompreso nel più ampio alveo della libertà di manifestazione del pensiero²⁷ – è costituito da quella che può essere definita una duplice anima, attiva e passiva: la prima consiste nella libertà di esprimere il proprio pensiero, di far liberamente circolare le proprie idee, opinioni, ricostruzioni dei fatti nell'ambito di quello che è stato ormai notoriamente definito, non senza qualche critica, il «*free marketplace of ideas*»²⁸; la seconda vede il diritto di informare come libertà partecipativa e funzionale, volta cioè a uno scopo, consistente nell'assicurare la correttezza dell'informazione a tutela del pluralismo²⁹, e, secondo alcuni Autori, della comune ricerca della verità³⁰;

deception, Oxford, 2021; C. MELZI D'ERIL, G.E. VIGEVANI, *Ma il mercato delle idee è proprio al capolinea? Considerazioni sparse a partire dal volume "Il mercato delle verità" di Antonio Nicita*, in *Media Laws*, n. 2/2021; C. MELZI D'ERIL, G.E. VIGEVANI, *Potere informazioni diritti. Racconti di un decennio travagliato*, in *Il Sole 24 Ore*, 2022; A. PAPA, "Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica, in *Federalismi.it*, n. spec. 1/2017; J. RAUCH, *La Costituzione della Conoscenza. In difesa della verità*, Roma, 2022. Sul rapporto con la satira, si v. G. BOGGERO, *La satira come libertà ad "autonomia ridotta" nello Stato costituzionale dei doveri*, in *Nomos*, n. 1/2020, pp. 1 ss.

²⁷ C. CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, Padova, 1973, p. 71. Sulla libertà di stampa e la sua disciplina, cfr., tra gli altri, M. BORSA, *Libertà di stampa*, Milano, 1945; R. FIENGO, *Libertà di stampa, anno zero: una terza via al diritto per tutti di manifestare il pensiero*, Firenze, 1974; A. LOIODICE, *Informazione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1975; G. PONZO, *Le origini della libertà di stampa in Italia: 1846-1852*, Milano, 1980; E. TORTAROLO, *L'invenzione della libertà di stampa*, Roma, 2011; P. ALLOTTI, *La libertà di stampa: dal XVI secolo a oggi*, Bologna, 2020.

²⁸ Come definito dalla ormai celebre espressione del giudice Holmes, nella *dissenting opinion* nel caso *Abrams vs. United States*, 1919. Non mancano tuttavia le critiche a tale metafora, ritenuta da alcuni Autori semplicistica e non rispondente alla realtà, viste le molteplici influenze che rendono il mercato delle idee tutt'altro che libero. Cfr., tra gli altri, A. NICITA, *Il mercato delle verità*, cit.; J. RAUCH, *La Costituzione della conoscenza*, cit., spec. 11 ss.

²⁹ A. PAPA, "Democrazia della comunicazione", cit., pp. 7-8.

³⁰ Il tema della "verità" – anche se con la "v" minuscola – è alquanto complesso e spinoso da affrontare nel mondo giuridico (e non). Sul rischio di una illiberale censura connesso al termine, si rinvia a N. ZANON, *Fake News e diffusione dei social media: abbiamo bisogno di un' "Autorità Pubblica della Verità"?*, in *Media Laws*, n. 1/2018, pp. 4-5. H. ARENDT, *Verità e politica*, Torino, 1995, fa notare, riguardo al concetto di "verità dei fatti", che se determinati fatti non fanno comodo alla visione politica dominante, agli interessi di determinati gruppi, negarli e osteggiarli non sarà certo

da qui il diritto ad essere correttamente informati³¹.

Parte della dottrina non condivide tale funzionalizzazione della libertà di espressione. Questa, infatti, non sarebbe definibile come una “libertà per”, ovvero come un «servizio a garanzia di chi desidera essere informato», o in definitiva come svolgente una «funzione pubblica»³², in quanto ciò si risolverebbe «in una surrettizia apposizione di limiti intrinseci alla libertà di informare che l'impostazione garantistica della nostra Costituzione non consente»³³.

Il nodo dell'individuazione e dell'eventuale repressione del falso informativo – già centrale nella dottrina costituzionale più risalente,

un'operazione complessa. Proprio qui si annida una sottile – ma quantomai pericolosa – tattica comunicativa, potenzialmente in grado di sgretolare la verità dei fatti: quella per cui si afferma che il fatto storico, così come realmente avvenuto, sia solo una tra le tante opinioni plausibili. Ogni fatto diventa opinabile. E proprio in tale meccanismo l'Autrice, che ben conosce il potere pervasivo dei totalitarismi, intravede il rischio che certi fatti storici eclatanti, che dovrebbero fungere da monito per il futuro dell'umanità, vengano derubricati ad opinioni, vengano cioè screditati e messi in discussione da quelli che vengono oggi chiamati “fatti alternativi”. Il confine tra ciò che è vero e ciò che è falso diventa così del tutto evanescente, in quanto soggettivo. Estremizzando tale lettura, le stesse categorie di verità e menzogna sono superate. Cfr. anche H. ARENDT, *Politica e menzogna*, cit.

³¹ Cfr. in tal senso Corte costituzionale, sentt. nn. 105/1972, 225/1974, 94/1977, 153/1987, 12/1993, 502/2000 e 155/2020. Cfr. anche N. LIPARI, *Libertà di informare o diritto a essere informati?*, in *Dir. radio telev.*, 1978, pp. 7-8; A. LOIODICE, *Informazione*, cit., pp. 481-482. Il diritto a essere informati è anche stato declinato, secondo parte della dottrina, come diritto a non essere disinformati; si v., a riguardo, L. FERRAJOLI, *La costruzione della democrazia. Teoria del garantismo costituzionale*, Roma-Bari, 2021, pp. 354-355; A. NICITA, *Il mercato delle verità*, cit., pp. 218-219.

³² A. PACE, *Libertà di informare e diritto ad essere informati: due prospettive a confronto nell'interpretazione e nelle prime applicazioni dell'art. 7, primo comma, del t.u. della radiotelevisione*, in *Dir. pubbl.*, fasc. 2/2007, pp. 459 ss., consultato nella versione [disponibile online](#) sul portale dell'Associazione dei costituzionalisti, p. 8.

³³ Ivi, p. 10. L'Autore prosegue, affermando che «quando si tratti di diritti di natura individualistica, come appunto la libertà di manifestazione del pensiero (e, quindi, per quanto detto, la libertà di informazione), sono infatti da ritenere incostituzionali quei limiti legislativi che non siano in grado d'invocare, in loro favore, specifiche norme costituzionali che tali limiti, direttamente o indirettamente, consentano». Il dibattito sulla funzionalizzazione del diritto all'informazione e dei diritti costituzionali in generale è molto ampio, e l'Autore, pur riconoscendo l'«alto valore morale» delle tesi contrarie, si distanzia dalla visione della libertà di informare come “libertà per”, sostenuta da N. LIPARI, *Libertà*, cit., p. 4. Cfr. sul punto, tra le altre, anche la posizione di P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1975, e L. PALADIN, *La libertà di informazione*, Torino, 1979.

cui si fa rinvio³⁴, – è legata proprio all’interpretazione che si dà alla libertà di manifestazione del pensiero, e, come si vedrà, intercetta ulteriori problematiche con riferimento all’informazione di carattere scientifico.

Nel contesto attuale, l’avvento di *internet* ha comportato una crescita esponenziale dei produttori dell’informazione, dovuta a una sempre più accentuata commistione tra produttore e consumatore delle notizie, ben descritta dall’espressione anglosassone “*prosumers*”, ibrido tra “*producer*” e “*consumer*” di informazione³⁵, che dà l’idea di come sia ormai difficile individuare il discrimine tra le due categorie. Ciò rende ulteriormente complesso il contrasto al proliferare di *fake news*, per via del ruolo centrale assunto dall’informazione non professionale, cui non si applica la normativa prevista per i professionisti dell’informazione.

La dottrina più autorevole ha concordemente ritenuto che non si ravvisi nel nostro ordinamento un obbligo giuridico di esprimere un pensiero che corrisponda a verità³⁶. La ricerca della verità in sé non opera pertanto quale limite esterno alla libertà di manifestazione del pensiero. O meglio, un tale vincolo può essere individuato con riferimento all’informazione professionale, ma non con riguardo alle altre modalità comunicative. Qui si annidano problemi non indifferenti, specie con riferimento all’informazione scientifica non professionale che il digitale incentiva, per la quale sarebbe invece auspicabile il rispetto di determinati standard di *accountability*, che, come si dirà, rientrano nel più ampio bisogno di una condivisa *science policy*³⁷.

Le notizie prodotte dagli stessi utenti circolano all’interno di piattaforme gestite da colossi privati, che svolgono una funzione per certi versi riconducibile a quella di tipo editoriale³⁸, assumendo anche il ruolo di *fact checker*, stabilendo cioè di volta in volta quale notizia sia o

³⁴ Si v., tra gli altri, C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell’ordinamento italiano*, in C. ESPOSITO, *Diritto Costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano, 1992 (I ed., 1958), pp. 36-37; P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 229; A. PACE, M. MANETTI, *Commentario alla Costituzione. Art. 21 Rapporti civili. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, Bologna, 2006.

³⁵ M. CASTELLS, *Communication, Power and Counter-power in the Network Society*, in *Int. J. Comm.*, n. 1/2007, pp. 238 ss.

³⁶ Si v., per tutti, P. BARILE, *Libertà*, cit.

³⁷ V. *infra*, par. 3.2.1, 4 e 5.2.

³⁸ M. MANETTI, *Regolare internet*, in *Media Laws*, n. 2/2020, p. 43.

meno infondata, o comunque non rispondente agli *standard* della *community*. In questo senso, per garantire una maggiore tutela nella regolazione di diritti costituzionalmente protetti, quale quello di manifestazione del pensiero, Facebook offre anche la possibilità di presentare una sorta di “appello” a un *board* istituito dalla piattaforma stessa³⁹, garantendo un controllo di secondo grado sull’attività di sospensione di *account* o di oscuramento di contenuti effettuata dalla medesima, sempre per eventuali violazioni delle regole di *community*⁴⁰.

Il risultato è la regolamentazione di prerogative squisitamente pubbliche da parte di fonti di diritto privato, peraltro definite unilateralmente dalle *tech companies* proprietarie delle singole piattaforme⁴¹. A prescindere da considerazioni sulle modalità e sull’efficacia con cui le suddette piattaforme operino, vi sono delle perplessità sul fatto di demandare a soggetti privati il perseguimento di interessi prettamente pubblici, che non sono tenuti a soddisfare. Tale situazione, come è stato fatto notare in dottrina, è conseguenza della diffusa predominanza della cd. *lex mercatoria*⁴² quale «archetipo alla base della nuova forma di normazione»: i poteri pubblici si ritirano per lasciare spazio a «processi spontanei di autoregolazione, che si vanno componendo autonomamente», dando vita a «sistemi autonomi, tra loro scollegati, operanti l’uno a fianco all’altro»⁴³.

³⁹ A. IANNOTTI DELLA VALLE, *La giurisdizione privata nel mondo digitale al tempo della crisi della sovranità: il “modello” dell’Oversight Board di Facebook*, in *Federalismi.it*, n. 26/2021, pp. 144 ss.

⁴⁰ F. PARUZZO, *I sovrani della rete*, cit., p. 129.

⁴¹ Casi emblematici in tal senso sono quelli che hanno interessato l’ex Presidente degli Stati Uniti d’America Donald Trump, i cui *tweet* sono diverse volte stati oscurati da Twitter. A mo’ di esempio, si veda il caso in cui un post dell’allora Presidente è stato censurato da Twitter in quanto “incitante alla violenza”, mentre Facebook decise di non rimuovere un *post* col medesimo contenuto, perché ritenuto non in contrasto con le regole della *community*: V. BERRA, *Twitter “censura” Trump sui «teppisti» di Minneapolis: «Esalta la violenza». Facebook si smarca, il post resta invariato*, in *Open*, 29 maggio 2020, [consultabile online](#).

⁴² G. TEUBNER, *La «Bukowina globale». Il pluralismo giuridico nella società mondiale*, in *Sociol. pol. soc.*, fasc. 2/1999, p. 49.

⁴³ G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, 2022, pp. 27-28. G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro*, Torino, 2013, fa notare come nella visione dei costituenti la finanza dovrebbe essere uno strumento dell’economia, e l’economia a sua volta uno strumento della politica, che fissa obiettivi che l’economia può e deve raggiungere. Oggi il quadro è ribaltato: la finanza pone obiettivi – quello di massimizzare il profitto –, l’economia è a servizio della finanza, e il compito

L'informazione scientifica si è dovuta e si dovrà confrontare con questo paradigma: non conta ciò che è vero – o meglio, come si vedrà, ciò che ha solide basi scientifiche – ma ciò che è *cliccabile* sulla base delle selezioni operate dalle piattaforme private, cioè che risponde all'inclinazione di ciascun utente, indipendentemente dalla corrispondenza con la realtà⁴⁴.

A partire da questa complessità, verranno di seguito prese in esame le reciproche sfere di influenza nei rapporti tra scienza, politica e opinione pubblica nel periodo che va da marzo 2020 al 31 marzo 2022 (ma che ha avuto ed ha inevitabilmente strascichi anche nei frangenti temporali successivi), data in cui è cessato lo “stato di emergenza”⁴⁵ (periodo che verrà da ora sintetizzato nell'espressione, correntemente utilizzata, “tempo della pandemia”)⁴⁶. In particolare, si indagherà sul rapporto tra scelte politiche e informazione scientifica, che in un contesto emergenziale richiede – in un paese democratico – la ricerca del complesso equilibrio tra trasparenza e controllo⁴⁷, tra libertà di informazione e diritto a essere correttamente informati⁴⁸.

Gli scienziati (la cd. “*expertise*”) hanno assunto una certa centralità

della politica è creare le condizioni per cui economia e finanza possano raggiungere i propri obiettivi.

⁴⁴ In ambito sociologico, questa tendenza è stata descritta con il termine “singolarismo”, che comporta la «perdita di rilevanza del riconoscimento», ovvero della necessità di trovare riscontri nella realtà al proprio modo “singolare” di vedere le cose, D. D'ANDREA, *La libertà singolarista al di là del principio di realtà*, in *Iride*, n. 3/2021, spec. p. 531, Cfr. sul punto anche più estesamente F. RIGOTTI, *L'era del singolo*, Torino, 2021.

⁴⁵ Deliberato dal Consiglio dei Ministri per la prima volta in data 31 gennaio 2020, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera c), e l'articolo 24, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della Protezione Civile), inizialmente per la durata di sei mesi (fino al 31 luglio 2020), cfr. Gazzetta Ufficiale, 1° febbraio 2020, [consultabile online](#).

⁴⁶ Sul punto, cfr. M. MALVICINI, *Politica, legislazione e amministrazione dell'emergenza tra legittimazione tecno-scientifica e diritto costituzionale: appunti a partire dall'emergenza sanitaria*, in M. MALVICINI (a cura di), *Il governo dell'emergenza. Politica, scienza e diritto al cospetto della pandemia COVID-19*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 89 ss.; P. VINEIS, *Scienza, tecnica e politica nell'era di Covid-19*, in F. FAVINO (a cura di), *Scienza e scelte politiche durante il Covid-19*, Roma, 2020 (edito in formato digitale).

⁴⁷ F. BORDIGNON, I. DIAMANTI, F. TURATO, *Il contagio delle opinioni. Cittadini e democrazia ai tempi del Coronavirus*, in *Comun. pol.*, n. 3/2020, p. 392.

⁴⁸ Si veda sul punto il noto caso televisivo Panzironi e le relative sanzioni AGCOM, commentato in C. MAGNANI, *Emergenza sanitaria e libertà di informazione: cenni*

in questo contesto, essendosi dovuti confrontare da un lato con i decisori politici, dall'altro con l'opinione pubblica, ovvero con la richiesta, spesso diffusa dai *mass media*, di soluzioni immediate. Sulla base del quadro descritto, si proporrà di seguito una riflessione su come i rapporti intercorrenti tra questi tre attori hanno subito evoluzioni a partire dalla prima fase della pandemia, e a sua volta sulle distorsioni che una certa anarchia informativa – quando non veri e propri falsi – circa gli sviluppi della ricerca scientifica in materia ha prodotto sul dibattito pubblico e sulle misure di volta in volta adottate.

La tematica si intreccia con l'utilizzo più o meno ingegnoso dell'informazione scientifica per giustificare scelte politiche spesso volte alla ricerca del consenso, o comunque a posizionarsi politicamente nei confronti dell'elettorato di riferimento.

3. Il rapporto tra scienza, politica e opinione pubblica al tempo della pandemia: due fasi diverse

In chiave preliminare, va specificato che, fin dalle origini del pensiero moderno⁴⁹, le discipline giuridiche e filosofico-politiche hanno sempre inteso la scienza come quella materia (o complesso di materie) che studia la realtà in maniera oggettiva e neutrale, astenendosi da ogni giudizio di valore, e rinvenendo pertanto in essa l'imparzialità ontologicamente assente in tutti i sistemi politici⁵⁰. Dal secondo dopo-guerra, un filone minoritario di filosofi e sociologi della scienza ha posto l'accento sul suo carattere non neutrale, mettendo in discussione l'idea per cui il sapere scientifico possa acriticamente inserirsi nei processi decisionali, senza interferire e dialogare con le altre materie umane di conoscenza⁵¹. Pertanto, in questa sede si prenderà in esame l'apporto

sul contrasto alla disinformazione nei giorni del coronavirus, in *Forum Quad. cost.*, n. 2/2020, pp. 239-242.

⁴⁹ I. HACKING, *The social construction of what?*, Cambridge, 1999; K. KNORR-CETINA, *Epistemic Cultures: how the science make the knowledge*, Cambridge, 1999; T. PORTER, *Trust in numbers*, Princeton, 1995; C. O'NEIL, *Weapons*, cit.

⁵⁰ In senso più ampio, «ogni persona che possieda le conoscenze e le attitudini specializzate necessarie per risolvere un determinato problema», G. GUARINO, *Tecnici e politici nello stato contemporaneo*, in G. GUARINO, *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962, p. 4.

⁵¹ T. GIERYN, *Cultural Boundaries of Science: Credibility on the Line*, Chicago, 1999.

che la “scienza dura” – o il “sapere scientifico” – può dare al processo decisionale politico, nell’ambito dell’interferenza, più o meno marcata, della stessa con le altre scienze politico-sociali.

Per “politica” va invece inteso quel «sottosistema sociale funzionalmente autonomo, altamente diversificato e permanentemente attivo, specializzato nella produzione di decisioni vincolanti per la collettività»⁵², ed in particolare in questo caso verranno prese in esame le decisioni adottate dal potere esecutivo, che, come spesso avviene in tempi di crisi⁵³, allarga il proprio ambito d’azione, a discapito del Parlamento⁵⁴.

La definizione di “opinione pubblica” è storicamente complessa e di difficile demarcazione. In questa sede la si vuole intendere come il modo di sentire della maggioranza dei cittadini (o comunque quello che viene tendenzialmente percepito come tale), tenendo presente il duplice significato dell’aggettivo “pubblica”, che indica sia il «formarsi» dell’opinione, «nel senso che è un’opinione non individuale, ma che nasce attraverso un processo di comunicazione intersoggettiva [...], che porta a un comune convincimento», sia «l’oggetto» dell’opinione stessa, che è «il pubblico e non il privato, e cioè la vita politica nei suoi molteplici aspetti»⁵⁵.

Il formarsi dell’opinione pubblica – e la percezione della stessa come effettivamente maggioritaria – ha a che fare col ruolo svolto dall’informazione. Col termine “informazione” si vuole fare riferimento sia alla comunicazione di matrice istituzionale, che a tutta la mole di notizie, inchieste, dati e opinioni prodotta e veicolata in maniera professionale – ovvero da testate registrate e da giornalisti tendenzialmente professionisti, che nel contesto odierno ha rilevanti ricadute anche sul mondo dell’informazione non professionale in rete.

⁵² Secondo la definizione che ne offre l’Enciclopedia Treccani. La “politicizzazione del diritto” (e la “giuridificazione della politica”).

⁵³ D. TEGA, *Welfare e crisi davanti alla Corte costituzionale*, in *Giornale dir. lavoro rel. industr.*, n. 2/2014, p. 307.

⁵⁴ V. *infra*, par. 2.1.

⁵⁵ N. MATTEUCCI, “*Opinione pubblica*” (voce), in *Enc. dir.*, pp. 421-422. Sul punto si rinvia, tra gli altri, a G. SARTORI, *Opinione pubblica*, in *Enc. Novecento*, n. 4/1979; W. LIPPMANN, *L’opinione pubblica*, Roma, 2004; J. HABERMAS, *Storia e critica dell’opinione pubblica*, Roma-Bari, 2008, Sul tema dell’opinione pubblica e della sua formazione nel contesto digitale, cfr., tra gli altri, N. URBINATI, *Opinione pubblica e legittimità democratica*, in *Rass. it. soc.*, fasc. 4/2010, pp. 547 ss.; F. AMORETTI, *Partecipazione politica e opinione pubblica online in tempo di crisi*, in *Iride*, n. 1/2021, pp. 57 ss.

Considerare l'informazione – in questo caso legata a dati di matrice tecnico-scientifica – tra i maggiori fattori di influenza dei poteri pubblici potrebbe sembrare fuorviante, in quanto, come noto, i media (sia pubblico-istituzionali che, *a fortiori*, privati) «non sono istituzioni che esercitano funzioni decisionali»⁵⁶. Tuttavia, è ampiamente riconosciuto il ruolo centrale del sistema informativo all'interno delle democrazie moderne, tanto da poterlo identificare come un contropotere⁵⁷, privo dell'organizzazione gerarchica propria del potere, e che pertanto «si esercita nelle forme della libertà»⁵⁸ e ha la facoltà di influenzare indirettamente la determinazione delle politiche pubbliche.

Le cd. «teorie dell'agenda *setting*» hanno in questo senso mostrato che l'informazione condiziona l'azione dei pubblici poteri, sia in termini di priorità che in termini di interpretazione dei problemi trattati⁵⁹. Detto altrimenti, (anche) in base allo spazio che i media concedono alle varie questioni, il decisore politico sceglierà quali tra queste debbano essere affrontate prioritariamente nell'ambito dell'agenda politica (secondo il cd. «effetto *primacy*»)⁶⁰.

Specialmente nel tempo della pandemia, tale ruolo dell'informazione è diventato sempre più marcato⁶¹. La diffusa impossibilità di verificare tramite l'esperienza personale le informazioni ricevute ha

⁵⁶ G.E. VIGEVANI, *Sistema informativo e opinione pubblica nel tempo della pandemia*, in *Quad. cost.*, fasc. 4/2020, p. 779.

⁵⁷ Sul punto, si v., tra gli altri, A. DI GIOVINE, *Libertà di informazione. O potere?*, in M. BOVERO (a cura di), *Quale libertà. Dizionario minimo contro i falsi liberali*, Roma-Bari, 2004; M. AINIS (a cura di), *Informazione, potere, libertà*, Torino, 2005; C. MARTELLI, (a cura di), *Informazione e potere. Atti del convegno tenuto a Roma il 14,15,16 novembre 1978*, Milano, 1979; P. CARETTI, A. PIERETTI, P. PISARRA, *Informazione, manipolazione e potere*, San Paolo, 1998. Molto utilizzata anche l'espressione «Quarto potere», titolo dell'omonimo film del 1941, scritto e diretto da O. Welles.

⁵⁸ A. DI GIOVINE, *Libertà*, cit.

⁵⁹ C. MORONI, *Opinione pubblica e pandemia. Cosa resterà delle distorsioni causate dal Covid-19*, in A. CAMPI (a cura di), *Dopo. Come la pandemia può cambiare l'economia, la politica, la comunicazione e le relazioni internazionali*, Rubbettino, 2020, p. 169.

⁶⁰ Così definito dagli psicologi sociali, secondo cui anche le impressioni, positive o negative, su una questione, sono influenzate dalla narrazione fornita dai *media*; sul punto, cfr. C. MORONI, *Opinione pubblica*, cit., p. 169.

⁶¹ Basti pensare che i media hanno registrato dati di fruizione prima mai raggiunti, cfr. AGCOM, *La professione alla prova dell'emergenza Covid-19. Osservatorio sul giornalismo* (3° edizione), 2020; REUTERS INSTITUTE FOR THE STUDY OF JOURNALISM, *Reuters Digital News Report, consultabile online*, 2020; ISTAT, *I cittadini durante la seconda ondata pandemica. Report diario Covid*, marzo, 2021.

infatti accentuato fortemente l'impatto che i media hanno nell'influenzare l'opinione pubblica⁶². In un contesto di emergenza pandemica, la comunicazione del rischio influenza in maniera ancor più decisiva il sentire dell'opinione pubblica⁶³, condizionando l'agire dei cittadini (si pensi all'esodo verso supermercati, farmacie, ma anche stazioni dei treni e aeroporti, alle porte del primo *lockdown*), e dunque anche l'azione politica conseguente⁶⁴.

In questo quadro, la relazione che intercorre tra l'indagine tecnico-scientifica e le decisioni politiche ha subito delle variazioni, che – al netto delle oscillazioni proprie di un periodo segnato dall'incertezza diffusa – permettono di riassumere questo tempo in due fasi.

3.1. Segue. *La prima fase: un rapporto fideistico*

La prima fase della pandemia (marzo-maggio 2020) è stata quella caratterizzata da misure restrittive più drastiche e stringenti, adottate in una situazione di «panico»⁶⁵, e giustificate dall'imprevedibilità dell'evento pandemico⁶⁶.

3.1.1. *Il rapporto tra scienza e opinione pubblica*

Al netto delle numerose questioni problematiche che la prima fase ha portato con sé (dalla legittimità dei bilanciamenti tra i diritti costituzionalmente protetti in gioco quando si è trattato di restringere – o sospendere – alcuni diritti⁶⁷, alle ripercussioni dell'uso reiterato di De-

⁶² C. MORONI, *Opinione pubblica*, cit., p. 170.

⁶³ Cfr. A. L'ASTORINA, *Il rapporto scienza-società: una questione di comunicazione?*, in M. MALVICINI (a cura di), *Il governo dell'emergenza*, cit., pp. 17 ss.

⁶⁴ F. BORDIGNON, I. DIAMANTI, F. TURATO, *Il contagio*, cit., pp. 392-393.

⁶⁵ Così definito da I. STENGERS, [*Covid-19*]: "Se libérer de l'imaginaire capitaliste", *entretien avec Isabelle Syengers*, in *Agir par la culture*, 22 dicembre 2020, [consultabile online](#).

⁶⁶ M. TALLACCHINI, *Preparedness e coinvolgimento dei cittadini ai tempi dell'emergenza. Per un diritto collaborativo alla salute*, in *Epidem. prev.*, vol. 44, n. 2-3/2020, pp. 114 ss.

⁶⁷ Le problematiche si sono poste in relazione a diversi diritti e libertà, in particolare con riferimento, tra gli altri, al diritto all'istruzione, si v. G. PESCI, *Il digital divide, l'uguaglianza sostanziale e il diritto all'istruzione*, in *Cibers. dir.*, n. 2/2021, pp. 259 ss.; M. TROISI, *Il Sistema Nazionale d'Istruzione di fronte alle restrizioni per la pandemia da COVID-19. Molte ombre e qualche luce (da cui ripartire)*, in *Le Regioni*, fasc.

creti del Presidente del Consiglio dei Ministri sul sistema delle fonti⁶⁸ e alle perplessità sull'esiguo ruolo del Parlamento⁶⁹), può dirsi che vi

4/2020, pp. 781 ss.; F. ZANOVELLO, *Didattica a distanza: tra diritto all'istruzione e tutela della privacy*, in *Annali online Didattica Formazione Docente – Unifi*, n. 21/2021, pp. 235 ss.; alla libertà economica privata, cfr. B. NUZZO, *La libertà economica durante il covid-19 in Italia – I condizionamenti e le limitazioni*, in *Acta Iur. Resov.*, n. 4/2021 pp. 292 ss.; alla libertà di culto, si v. N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in *Stato, chiese plural. confess.*, n. 6/2020; pp. 25 ss. Il tema è strettamente legato al principio di effettività del diritto e dei diritti, per cui si rinvia a E. GROSSO, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che “nulla potrà più essere come prima?”*, in *Federalismi.it*, n. 16/2020, pp. IV ss. e E. GROSSO, *Diritto e diritti di fronte alle sfide del principio di effettività*, in L. IMARISIO, M. MALVICINI e G. SOBRINO (a cura di), *Tra emergenza, eccezione e precauzione. Diritti e doveri di cittadinanza di fronte alla pandemia Covid-19*, Torino, 2020, pp. 85 ss.

⁶⁸ Gli strumenti normativi adoperati per limitare i suddetti diritti costituzionalmente garantiti sono stati principalmente i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), che hanno poi trovato fondamento *ex post* nel d.l. n. 6/2020, e successivamente nel d.l. n. 19/2020. Si v. sul punto F. PALLANTE, *Il diritto costituzionale e l'emergenza Covid-19*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA e L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Roma, 2020, pp. 19 ss.; A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s) bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2021, parte I, pp. 1 ss.; I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *Quest. giust.*, 18 marzo 2020; P. ARMAROLI, *Sabino Cassese: “La pandemia non è una guerra. I pieni poteri al governo non sono legittimi”*, in *Il Dubbio*, 14 aprile 2020, consultabile online; M. CAVINO, *Comitato per la legislazione e d.P.C.M.: il diavolo si. Cela nei dettagli*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2021, pp. 401 ss.; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost*, 10 aprile 2020, consultabile online; 2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, II, 2020, pp. 9 ss. Il tema interseca anche la categoria costituzionale, non prevista nella nostra Carta, dello “stato di emergenza”, si v. sul punto G. ZAGREBELSKY, *Non è l'emergenza che mina la democrazia. Il pericolo è l'eccezione*, in *Repubblica*, 29 luglio 2020; A. D'AIOLA, *Costituzione ed emergenza: l'esperienza del coronavirus*, in *BioLaw J.*, n. spec. 1/2020, pp. 7 ss.; B. RAGANELLI, *Stato di emergenza e tutela dei diritti delle libertà fondamentali*, in *Il Dir. dell'econ.*, n. 3/2020, pp. 35 ss.

⁶⁹ Secondo gran parte della dottrina, il Parlamento ha svolto un ruolo troppo marginale durante l'emergenza, limitandosi spesso a “ratificare” le decisioni governative. Ciò è in parte comprensibile per via dei tempi celeri di decisione richiesti dall'emergenza pandemica, ma pone seri dubbi relativamente alla democraticità delle decisioni, inserendosi nel quadro di una più ampia crisi dell'istituzione rappresentativa per eccellenza. Si v. sul punto F. CLEMENTI, *La pandemia e il simulacro del Parlamento: gerarchia delle fonti e verticalizzazione della politica nell'epoca del Covid-19*, in *Riv. pol.*, n. 2/2020; N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum Quad. cost.*, n. 2/2020, pp. 121 ss.; F. PETRINI, *Emergenza epidemiologica Covid-19*,

sia stata una sorta di riappacificazione tra scienza e opinione pubblica. La massiccia presenza di epidemiologi, infettivologi e virologi su tutti i canali di informazione rassicurava i cittadini, la cui fiducia era riposta negli scienziati più che negli esponenti politici, che pur godevano – come avviene di regola nelle fasi emergenziali – di un crescente e solido consenso⁷⁰.

3.1.2. *Il rapporto tra scienza e decisore politico*

La politica, dal canto suo, ha adottato un modo di rapportarsi al sapere scientifico, nel contesto della complessità dell'emergenza, per certi versi di tipo "fideistico", che da un lato tende a scaricare le proprie responsabilità, dall'altro tradisce una visione della scienza come disciplina certa e in qualche maniera univoca. Le dichiarazioni rilasciate da diversi esponenti del governo risultano eloquenti in questo senso. Il 12 aprile 2020, l'allora Ministro per gli Affari Regionali Francesco Boccia si esprimeva in questi termini sul rapporto tra politica e scienza:

«Chiedo alla comunità scientifica, senza polemica, di darci certezze inconfutabili e non tre o quattro opzioni per ogni tema. Chi ha già avuto il virus, lo può riprendere? Non c'è risposta. Lo stesso vale per i test sierologici. Pretendiamo chiarezza, altrimenti non c'è scienza. Noi politici ci prendiamo la responsabilità di decidere, ma gli scienziati devono metterci in condizione di farlo»⁷¹.

Oltre a tradire una visione in qualche modo semplicistica a fronte della confutabilità della scienza, dalle parole dell'allora Ministro per gli Affari Regionali si evince quale sia stata la concezione del rapporto

decretazione d'urgenza e Costituzione in senso materiale, in *Nomos*, 1/2020, pp. 1 ss.; F. PALLANTE, *Coronavirus, interventi normativi, Costituzione. 10 domande e risposte*, in *Volere la Luna*, 27 marzo 2020, [consultabile online](#).

⁷⁰ La fiducia nei confronti del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte da dicembre 2019 a settembre 2020 è passata dal 37% al 56%, dati CAWI-CATI-CAM; Cfr., si v. sul punto P. ISERNIA, S. MARTINI, *O come opinione pubblica. Covid-19, fiducia politica e politiche di contenimento della pandemia*, in M.G. SESSA (a cura di), *Dalla pandemia all'infodemia. La disinformazione ai tempi del Covid-19, Quad. Fondazione Giangiacomo Feltrinelli*, n. 41/2022 (edito in formato digitale).

⁷¹ Dichiarazioni riportate in M. GUERZONI, *Coronavirus, Boccia: chi vuole riaprire ne sarà responsabile. E ora gli scienziati diano risposte chiare*, in *Corriere della Sera*, 13 aprile 2020.

tra scienza e politica che ha caratterizzato la prima fase della pandemia: il sapere scientifico era visto come una sorta di «*truth speaking to power*», cioè come una verità oggettiva e inconfutabile di cui il decisore politico deve semplicemente prendere atto, per tradurla di volta in volta in provvedimenti normativi. Da ciò deriva il diffuso consenso nei confronti del Comitato Tecnico Scientifico e del Sistema Sanitario Nazionale nel corso di questa prima fase dell'emergenza pandemica⁷². Più che l'aspetto strettamente concreto delle decisioni politiche – in un momento di incertezza, pericolo diffuso e concreto per la salute dei cittadini e scarsità di attrezzature e informazioni⁷³ è per certi versi inevitabile che il decisore politico si limiti tendenzialmente alla traduzione in provvedimenti dei pareri dell'*expertise* –, è il modo di procedere e di comunicare la *ratio* delle proprie decisioni da parte della politica che vuole prendersi in esame e che sembra rispondere allo schema descritto⁷⁴.

3.1.3. Il ruolo svolto dai media

Per quanto riguarda il ruolo svolto dai media, in un contesto emergenziale la garanzia della piena libertà di informazione è quanto mai importante in un ordinamento democratico. È noto, in frangenti storici di crisi, che la tendenza a limitare, indirizzare e condizionare l'informazione – lasciando in certi casi troppo spazio alla sola comunicazione istituzionale – non è propria soltanto dei regimi totalitari, bensì può interessare anche i regimi democratici⁷⁵.

Un elemento che ha contrassegnato la pandemia come fatto sociale è stata la facilità con cui si è assistito a repentini cambiamenti del tono con cui veniva descritta la realtà, da rassicurante a drammatico a distanza di pochi giorni⁷⁶. Ciò probabilmente è la conseguenza delle

⁷² Secondo il sondaggio realizzato da M. PESSATO, *Survey Polls. L'influenza del Covid-19 sugli atteggiamenti dell'opinione pubblica*, in *Comun. pol.*, n. 3/2021, p. 480, in una scala da 1 a 10 l'operato del SSN durante la prima fase dell'emergenza (marzo-maggio 2020) ha registrato un voto pari a 7,1, rispetto al 6,4 della seconda ondata (fino a dicembre 2020).

⁷³ Basti pensare al crescente numero di decessi, ai pochi dati che si avevano sul virus, oltre alla scarsità di tamponi e mascherine.

⁷⁴ Specie in rapporto al cambiamento del modo di comunicare adottato dalla politica nella "seconda fase", come si vedrà *infra*, par. 3.2.2.

⁷⁵ G.E. VIGEVANI, *Sistema informativo*, cit., p. 783.

⁷⁶ Ivi, p. 784, ricostruisce l'oscillazione dei titoli dei principali quotidiani nazionali

dinamiche proprie del mondo dell'informazione, legate alla spettacolarizzazione della notizia e alla ricerca del *click*, da un lato⁷⁷, ma anche delle logiche proprie della propaganda politica, che da quei *click* pensa di ricavare consenso elettorale a basso costo, dall'altro.

Da diversi studi ricognitivi risulta comunque la forte prevalenza in ambito informativo del cd. «*service role journalism*», ovvero di quel giornalismo che mira a fornire suggerimenti utili per fronteggiare una determinata situazione. In un contesto pandemico, ciò si traduce nella diffusione di «consigli e raccomandazioni per salvaguardare la propria salute e quella di altri»⁷⁸, evitando la diffusione di notizie che possano alimentare il conflitto e polarizzare l'opinione pubblica.

Una certa informazione non ha comunque rinunciato al ruolo di “cane da guardia” del potere, come dimostrato dalle inchieste sulla gestione del contagio nelle residenze sanitarie assistenziali (RSA), che hanno riguardato soprattutto la Regione Lombardia⁷⁹.

In sintesi, questa prima fase, con riferimento ai rapporti tra informazione tecnico-scientifica e il ruolo della politica, risulta segnata da tre aspetti: la massiccia – e benvista – presenza degli scienziati su tutti i mezzi di comunicazione, la concezione «*truth speaking to power*» della politica nei confronti della scienza e il «*service role*» svolto dalla maggioranza dei mezzi di informazione⁸⁰. Tale visione può apparire in qualche modo vicina alla prospettiva propria dello scientismo⁸¹, per cui a qualsiasi problematica (non solo sanitaria, ma anche sociale, economica, politica) si sostiene possa darsi una soluzione scientifica esatta.

durante i primi mesi della pandemia, che andavano da toni catastrofistici a rassicurazioni a buon mercato.

⁷⁷ Problema che si intreccia con quello della mancata indipendenza economica di gran parte del mondo dell'informazione, cfr. P. MANCINI, *Diseducare al pluralismo*, in *Problemi dell'inf.*, n. 2/2020, p. 167.

⁷⁸ M. MAZZONI, S. PAGIOTTI, A. STANZIANO, R. MINCIGRUCCI, S. VERZA, *La rappresentazione del Covid-19 in un sistema mediale polarizzato. Un'analisi del ruolo dei media al tempo della pandemia*, in *Comun. pol.*, n. 3/2021, p. 415, cui si fa rinvio.

⁷⁹ Una precisa ricognizione è fornita da Redazione IL POST, *La Regione Lombardia è nei guai per le RSA*, in *Il Post*, 17 aprile 2020, [consultabile online](#).

⁸⁰ Per un'accurata analisi del modo in cui le diverse piattaforme di informazione (giornali, televisioni, *social media*) hanno operato nel corso del tempo della pandemia, si rinvia a M. MAZZONI, S. PAGIOTTI, A. STANZIANO, R. MINCIGRUCCI, S. VERZA, *La rappresentazione del Covid-19*, cit.

⁸¹ Cfr. sul punto A. BRUSCINO, *La lezione del Censis sul Covid; l'approccio scienziata non funziona*, in *The Huffington Post*, 5 dicembre 2021, [consultabile online](#).

3.2. Segue. Il cambiamento di paradigma: la seconda fase

L'idillio tra scienza e opinione pubblica, nonché tra scienza e decisore politico, non è durato a lungo. La seconda fase (che ha avuto inizio con le restrizioni nell'autunno del 2020⁸²), ha infatti fatto registrare un netto mutamento di paradigma, e ha mostrato l'impreparazione a gestire – anche a livello mediatico e comunicativo – l'emergenza Covid-19.

3.2.1. Il rapporto tra scienza e opinione pubblica

La crisi dell'*expertise*⁸³ agli occhi dell'opinione pubblica è tutt'altro che un fenomeno nuovo. Il disprezzo nei confronti di quella che certi movimenti populistici chiamano "*élite*"⁸⁴ – anche scientifica e culturale – è stato uno dei più forti motivi di attrazione politica del nuovo millennio⁸⁵.

Nel 2001 la Commissione Europea, con l'adozione del cd. "Libro Bianco"⁸⁶, ha tentato di avviare un percorso di democratizzazione delle istituzioni, che tenga insieme la partecipazione del cittadino e il sapere degli esperti, alla luce della sfiducia generata da scelte politiche – si

⁸² Cfr. DPCM del 24 ottobre 2020.

⁸³ Alla luce dell'espressione, sembra condivisibile la distinzione di M. D'ERAMO, *Scienziati o esperti?*, cit., tra scienziati ed esperti: «non c'è niente di più distante dallo scienziato quanto l'esperto. Come scrive un gruppo di ricercatori, lo scienziato decide oggetto e domande d'indagine; l'esperto – colui che vanta un'esperienza di valore riconosciuto – è chiamato ad applicare conoscenze e capacità di giudizio a un quesito che altri gli pongono».

⁸⁴ Sul punto cfr., *inter alios*, V. COSTA, *Élite e populismo. La democrazia nel mondo della vita*, Soveria Mannelli, 2021.

⁸⁵ Diversi movimenti politici in tutto il mondo occidentale in questa fase hanno preso le mosse proprio dalla lotta contro la gerontocrazia politica e la lotta contro la cd. "casta" (termine usato nel noto G.A. STELLA, S. RIZZO, *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Milano, 2007). In Italia, in particolare, questo sentimento è stato "incarnato" dal Movimento 5 Stelle, che forse non a caso ha registrato una perdita di consensi proprio dopo aver "vinto" per certi aspetti alcune battaglie, che costituivano la contingenza politica che motivava la nascita stessa del Movimento. Sul punto si rinvia a P. GERBAUDO, *I partiti digitali. L'organizzazione politica nell'era delle piattaforme*, Bologna, 2018.

⁸⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *La governance europea – Un libro bianco*, 2001, [consultabile online](#).

pensi, su tutte, a quelle relative all'ambiente – adottate senza alcun processo di legittimazione o partecipazione democratica⁸⁷.

La soluzione prospettata dalla Commissione mira alla trasparenza nel procedimento di selezione dei membri dell'*expertise* che svolgono il ruolo di consulenti scientifici dei governi nazionali e delle istituzioni europee (che formano le cd. "task force"). Queste indicazioni sono state sistematicamente disattese dal nostro Paese, come si evince dai meccanismi di selezione dei membri del Comitato Tecnico Scientifico (CTS)⁸⁸. Riguardo alla composizione del primo CTS (istituito con l'ordinanza n. 630 della Protezione Civile del 3 febbraio 2020 e da un successivo decreto del Capo Dipartimento della Protezione Civile, n. 371 del 5 febbraio 2020⁸⁹), tutti i venti componenti erano di nomina governativa, ed afferenti esclusivamente al settore sanitario (solo in un secondo momento integrati con esperti in materie differenti). Anche sulla composizione del successivo CTS, nominato dal governo Draghi il 17 marzo 2021 e composto da dodici membri, vi sono analoghe perplessità, in quanto gli esperti risultano selezionati tramite una procedura poco trasparente e democratica (formalmente con una modifica dell'ordinanza di istituzione del CTS da parte del Capo del Dipartimento di Protezione Civile, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri), ovvero senza che sia stata fornita alcuna motivazione sulla provenienza dei membri né sulle motivazioni delle nomine (come dimostrato dal caso Gerli, poi costretto alle dimissioni⁹⁰).

La sfiducia latente nei confronti dell'*expertise* – superata la prima fase di emergenza acuta – è riemersa prepotentemente quando si è presa consapevolezza che l'emergenza pandemica non si sarebbe arrestata all'estate 2020. Con l'emergere di problematiche di carattere economico, politico e sociale sempre più gravi e urgenti⁹¹, agli occhi

⁸⁷ A. TAVERNARO, *La science policy mancante: il COVID-19 in Italia e il dialogo tra istituzioni, scienziati e cittadini*, in *Epidem. prev.*, vol. 45, n. 6/2021, pp. 456 ss., p. 459.

⁸⁸ Sulle competenze e sulla valenza delle raccomandazioni del CTS, si rinvia a G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia: saperi scientifici e processi di decisione politica*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/2022, p. 91, che ha assunto il ruolo sia di «valutatore e di performance» che di «validatore di protocolli» e di «produttore di criteri».

⁸⁹ [Consultabile online](#).

⁹⁰ L. RUFFINO, *Il nuovo membro del Cts che ha sbagliato tutte le previsioni sull'epidemia*, in *Pagella Politica*, 17 marzo 2021, [consultabile online](#).

⁹¹ Si pensi all'emergenza economica, produttiva, e recentemente anche monetaria, conseguente alla pandemia e, successivamente, alla guerra russa in Ucraina. Cfr. sul

dell'opinione pubblica il CTS – al pari di tutti gli esponenti del mondo scientifico – non è parso più così infallibile da poter giustificare l'adozione dei provvedimenti normativi di gestione della pandemia esclusivamente sulla base dei suoi pareri.

È in gioco un problema di trasparenza, oltre che di democraticità e rappresentatività, nonché di legittimazione e responsabilità del potere⁹². Seppur i tempi di intervento richiesti da una pandemia richiedano – limitatamente alla prima fase e ad alcune tipologie di provvedimenti – interventi celeri e qualificati, altre scelte, seppur di matrice tecnico-scientifica, ma con evidenti riflessi economici e sociali, richiedono il rispetto di *standard* minimi di democraticità⁹³. Oltre a contingentare l'uso di esperti su nomina governativa e a democratizzare e rendere più trasparenti i processi di nomina (spesso basati su procedimenti di natura fiduciaria), è cruciale la tessitura di un rapporto di fiducia tra sapere scientifico e opinione pubblica – processo che inevitabilmente richiede tempo e procedure *ad hoc*⁹⁴. Ciò può avvenire con l'affermarsi di «una *science policy* consolidata, [di] istituzioni scientifiche ed esperti riconoscibili e abituati a rapportarsi con il cittadino, [di] *task force* i cui membri siano consapevoli di agire come *public officer*»⁹⁵.

Da tempo la dottrina si interroga su quali siano i processi più adeguati al fine di inserire elementi di valutazione scientifica nei processi di *risk government*. Se Italia e Francia hanno preferito ricorrere al modello delle cd. “*task force*” di matrice tecnico-scientifica, istituite appositamente per far fronte all'evento della pandemia – che pur hanno lavorato in collaborazione con gli organi tecnici ministeriali e con i soggetti già istituzionalmente presenti nel nostro ordinamento, come l'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e l'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA)⁹⁶ nel

punto M. PIANTA, *Le conseguenze economiche del coronavirus*, in A. MASTRANDREA e D. ZOLA (a cura di), *L'epidemia che ferma il mondo*, Roma, 2020, pp. 34 ss., e D. TRABUCCO, *Gli strumenti economico-finanziari dell'Unione europea per fronteggiare le conseguenze della pandemia causata dal Covid-19*, in *Dir. pubbl. eur. (Rass. online)*, n. 2/2020.

⁹² Per un'analisi approfondita sui criteri di selezione degli esperti si rinvia a L. DI MAJO, *Gli esperti nei processi decisionali di legislatore e Corte costituzionale. Contributo allo studio dei rapporti tra scienza, politica e diritto*, Napoli, 2023, spec. pp. 39 ss.

⁹³ Il tema è affrontato, tra gli altri, anche da R. DE MUCCI (a cura di), *Economia di mercato e democrazia. Un rapporto controverso*, Rubbettino, 2015.

⁹⁴ G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia*, cit., pp. 76 ss.

⁹⁵ A. TAVERNARO, *La science policy mancante*, cit., p. 458.

⁹⁶ G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia*, cit., p. 75.

caso italiano –, Germania e Regno Unito hanno invece fatto ricorso esclusivamente ad agenzie preesistenti, quali rispettivamente il *Robert Koch Institut* e il *Scientific Advisory Group for Emergencies*. Proposte alternative avanzate in dottrina concernono invece l'ideazione di «luoghi di confronto tra scienziati e rappresentanti della società civile»⁹⁷, o di agenzie istituzionali diversificate per materia, consultabili all'occorrenza⁹⁸. Un'ulteriore proposta riguarda l'istituzione in Parlamento di commissioni o camere che rappresentino in maniera diretta il mondo delle scienze, o che comunque possano offrire una consulenza permanente⁹⁹.

Il nodo problematico che tutte le suddette proposte mirano a risolvere è quello della rappresentatività, della legittimazione e della riconoscibilità agli occhi dell'opinione pubblica degli esponenti del mondo della scienza. In altre parole, a una minore legittimazione democratica e istituzionale dell'*expertise* sembrerebbe conseguire un minore grado di fiducia da parte dell'opinione pubblica nei confronti degli esperti per cui è necessario integrare nel processo decisionale democratico e istituzionale la consulenza qualificata, con procedure il più possibile chiare e riconoscibili.

Nell'ambito di questa crisi delle *élite* scientifiche è emerso, tuttavia, un differente concetto di “scienza”. Dal perdurare dell'emergenza pandemica si è evinto innanzitutto che non può, come accennato, parlarsi genericamente di “scienza”, ma è forse più corretto parlare di “scienze” al plurale¹⁰⁰, in quanto, come è stato fatto notare, ciascuna scienza è differente dall'altra, ed è complessa, specifica e fallibile:

«Per quel che riguarda le scienze, il punto che mi ha fatto davvero male è di sentire dire – in particolare dai medici – “la scienza”. E di vedere i politici riprendere questo termine: “noi ascoltiamo la scienza”, perché gli faceva comodo. All'improvviso, in un altro riflesso di panico, hanno

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ La soluzione, più di stampo amministrativista, è proposta da M. EVERSON, C. MONDA, E. VOS, *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen, 2014.

⁹⁹ D. PICCIONE, *Il Senato delle conoscenze nel rapporto con le formazioni sociali di alta cultura e di rappresentanza delle competenze e della scienza*, in *Oss. cost. AIC*, fasc. 1/2014, e G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia*, cit., p. 75.

¹⁰⁰ Sul carattere di incertezza delle “scienze”, cfr. M. TALLACCHINI, *Territori di incertezza: scienza, policy e diritto nella pandemia*, in M. MALVICINI (a cura di), *Il governo dell'emergenza*, cit., p. 41.

dimenticato la politica ed è “la scienza” che si è messa a guidarci. Ora, è sempre una pessima idea chiedere a “la scienza” cosa bisogna fare, perché non è il suo mestiere. Il suo mestiere è cercare di porre domande pertinenti. Appena si dice “la scienza”, si dimentica la pertinenza delle domande. Si fa come se ci fosse un metodo scientifico per tutte le stagioni capace di rispondere a tutto in modo oggettivo. È anche un modo di far tacere la gente, perché è ben noto che la gente è incapace di capire “la scienza”. Mi ha colpito che la pluralità delle scienze sia esplosa con questa denominazione unificante de “la scienza”. Questa pluralità dipende proprio da quello con cui le scienze hanno a che fare, dalle domande che questo suscita e a cui ogni scienza può rispondere nel modo che le è proprio»¹⁰¹.

Nel quadro descritto, si è accentuata la citata regressione, in termini di consenso, del ruolo dello scienziato in rapporto ai *mass media*. Progressivamente, in un contesto che richiede soluzioni efficaci ed immediate, virologi, epidemiologi, infettivologi, costantemente invitati nelle maggiori trasmissioni televisive nazionali – e fortemente presenti sui *social network* – hanno spesso parlato non da scienziati, ma da esperti a tutto campo¹⁰², rispondendo in diversi casi a domande di carattere politico ed economico (relative a chiusure, riaperture, ecc.). L'ultimo passo di questa *escalation* è quello dell'ingresso degli scienziati in politica, come già verificatosi in qualche caso¹⁰³.

3.2.2. Il rapporto tra scienza e decisore politico

Di conseguenza, anche il rapporto tra politica e comunità scientifica è inevitabilmente cambiato rispetto alla prima fase¹⁰⁴. La procedura

¹⁰¹ I. STENGERS, [Covid-19] “Se libérer de l’imaginaire capitaliste”, cit.

¹⁰² G. GOBO, L. SERAFINI, E. CAMPO, A. CASERINI, Covid-19 e fiducia negli scienziati, cit., p. 23.

¹⁰³ L. DE CICCO, *Virologi in politica, Bassetti apre e Ricciardi ‘sale’ nel partito di Calenda: “Speranza? Troppo di sinistra per me”*, in *la Repubblica*, 21 febbraio 2022, consultabile [online](#).

¹⁰⁴ È da considerare che le modalità di gestione della pandemia, con riferimento al contenuto sostanziale più che alla procedura formale di adozione degli atti normativi, sono da leggere all’interno del più ampio contesto giuridico-sociale che già quasi venti anni fa N. Irti, descriveva con il termine “nichilismo giuridico” (dal titolo del medesimo saggio, N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, 2004). Pur facendone in questa sede inevitabilmente solo qualche cenno, va sottolineato che l’Autore fa riferimento al ripiegamento su di sé del diritto positivo, che cerca e trova giustificazione unicamente in sé stesso, pertanto fondandosi e risolvendosi nella sua stessa volontà

seguita dal governo per prendere le proprie decisioni, infatti, non è sembrata più basarsi esclusivamente sui pareri del CTS; i DPCM del 13, 18 e 24 ottobre 2020, che hanno per la prima volta adottato un sistema di gestione della pandemia più flessibile (su base regionale, tramite i “colori” assegnati alle Regioni in base a una complessa serie di parametri¹⁰⁵), hanno segnato un cambio di paradigma in tal senso¹⁰⁶. Lo mostrano in maniera forse ancor più chiara le dichiarazioni di Fabio Ciciliano, dirigente medico della Polizia di Stato e membro del CTS, rilasciate il 16 aprile 2021:

e nella sua pretesa di razionalità procedurale. Il carattere tecnico, secondo l'Autore, copre qualsiasi controllo di ammissibilità e di coerenza basato su criteri esterni: ciò che conta è la correttezza della tecnica, della procedura (come ribadito in N. IRTI, *Il Salvagente della forma*, Roma-Bari, 2007), e non la coerenza e l'ampiezza del fine. Il diritto diventa così disponibile per tutti gli scopi, che possono di volta in volta cambiare, purché la procedura sia rispettata. Da qui la produzione disordinata e incessante di norme, che “sono così” ma avrebbero anche potuto “essere altrimenti”, rifacendosi esclusivamente alla cangiante volontà del decisore politico di turno, spesso orientato alla ricerca del consenso, rendendo così astrattamente possibile adottare qualunque soluzione. Le garanzie – esterne alle norme positive – perdono così la propria ragion d'essere. L'Autore ha successivamente proposto una riflessione che traccia una via per il superamento dell'attuale situazione di stagnazione, prendendo come riferimento la volontà del singolo (cfr. N. IRTI, *Diritto senza verità*, Roma-Bari, 2011): in un contesto in cui il diritto, che è ontologicamente chiamato a scegliere, si rifiuta a farlo, in cui ciascuna fonte del diritto produce norme in maniera febbrile, senza più cercare alcun legame giustificativo, neanche approssimativo, con ciò che è “vero”, è il singolo a dover scegliere a quale insieme di norme giuridiche – e pertanto a quale assetto valoriale – sottomettersi. In altre parole, è l'opzione volontaristica del singolo a diventare decisiva, essendo questi «stretto nell'alternativa dell'obbedire o trasgredire, dell'osservare o violare, e perciò chiamato a costruire la propria vita giuridica e a scegliere la propria norma fondamentale». L'Autore compie così in qualche maniera un passaggio dal nichilismo al politeismo, passando per una critica – che è anche una presa d'atto – al formalismo. Per più approfonditi commenti e critiche all'opera dell'Autore, cfr. A. CESOLINI, N. IRTI, *Diritto senza verità*, Roma-Bari, Laterza, 2011, pp. 178 (*Recensione a*), in *Nomos*, n. 1/2012, pp. 1 ss. Riguardo al rapporto tra diritto e tecnica (giuridica e non), si rinvia, tra gli altri, anche a G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2010, spec. pp. 198 ss.; e in ID., *Diritto o barbarie, il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, 2021, spec. pp. 19 ss., dove l'Autore fa notare come il diritto costituzionale abbia storicamente avuto «come suo scopo proprio quello di dare fondamento al potere», mentre oggi più che mai sembra chiudersi «entro un particolare specialismo», che cede di volta in volta a soluzioni tecniche, occupandosi di «micro-questioni, senza alzare lo sguardo oltre i propri confini autoimposti».

¹⁰⁵ I relativi DPCM sono disponibili *online* in [Osservatorio sulle fonti](#).

¹⁰⁶ Così come è avvenuto con la scelta di riaprire le discoteche nell'estate nel 2020 contro il parere del CTS (cfr. DPCM 11 giugno 2020).

«Quella di fronte a cui ci troviamo è un'evidente esigenza politica. E non le nascondo che questo ogni volta mi provoca un certo imbarazzo. Non mi sono mai posto nella posizione di dover decidere tra le due ali, rigorista o aperturista. Ma mi rendo conto che il vero problema che confligge con le nostre decisioni tecniche è il fatto che il Paese non ce la fa, il premier lo ha più volte ribadito ed è una realtà. Le decisioni sono politiche»¹⁰⁷.

E ancora, nella medesima data, il Presidente del Consiglio Mario Draghi, presentando le successive “riaperture”, ha dichiarato: «Il governo si prende un rischio ragionato»¹⁰⁸, assumendosene la responsabilità politica. Dallo «*speaking truth to power*» si è dunque passato al tentativo – oscillante – della politica di valutare i diversi interessi (non soltanto sanitari) in gioco, e di prendere decisioni politicamente complesse¹⁰⁹.

Il tema è pertanto quello della “legittimazione scientifica” dei provvedimenti politici¹¹⁰, che induce a domandarsi se sussista o meno un obbligo di rifarsi ai dati scientifici in capo all'organo politico deman- dato ad adottare «provvedimenti scientificamente caratterizzati (ammesso che ne esistano di non tali)»¹¹¹. Si tratta, in altre parole, della cd. “ragionevolezza scientifica delle leggi”¹¹², per cui il decisore politico in

¹⁰⁷ G. GIORGI, *Ciciliano (Cts): «Riaperture? Frutto di un'esigenza politica. I dati non ci aiutano» – L'intervista*, in *Open*, 16 aprile 2021, [disponibile online](#).

¹⁰⁸ L. MARIANI, *Draghi scommette sulla crescita dell'Italia e prende un “rischio ragionato”*, in *AGI*, 16 aprile 2021, [consultabile online](#).

¹⁰⁹ Secondo A. TAVERNARO, *La science policy mancante*, cit., p. 456, può essere l'occasione per aprire uno spazio di riflessione circa l'attuazione del metodo di gestione interdisciplinare delle emergenze sanitarie proprio della PNS (*Post Normal Science*), nella consapevolezza cioè che le tematiche sanitarie riguardano, oltre a questioni scientifiche, anche temi politici ed economici.

¹¹⁰ M. MALVICINI, *Politica, legislazione e amministrazione*, cit., pp. 90 ss.

¹¹¹ G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia*, cit., p. 74; F.G. PIZZETTI, *Decisione politica ed expertise tecnico*, in G. DE MINICO e M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto emergenza tecnologia*, Collana di Studi Consulta [online](#), 2020, p. 115, fa notare come la valutazione tecnico-scientifica dell'evento Covid-19 sia anche spesso stata la base posta a giustificazione della sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 Cost. per l'adozione di decreti-legge, come nel caso del d.l. 6/2020, per cui si rinvia a E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus*, in *BioLaw J.*, fasc. spec. 1/2020, pp. 95 ss.

¹¹² Cfr. sul punto A. MORRONE, *Ubi scientia, ibi iura*, in *Forum Quad. cost.*, 2013, e, con riguardo alla posizione assunta dalla Corte costituzionale in materia, V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, in *Quad. cost.*, 2019, pp. 393 ss.; R. BIN, *La Corte e la scienza*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Bio-tec-*

tali casi non può servirsi della mera discrezionalità politica, ma deve bensì «tenere conto anche dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali, acquisite tramite istituzioni e organismi tecnico-scientifici nazionali e sovra-nazionali»¹¹³.

Si evince pertanto che, con riferimento alle decisioni politiche inerenti al campo tecnico-scientifico, quanto maggiore è la «solidità delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali», tanto minore sarà il grado di discrezionalità politica in capo al decisore¹¹⁴. Proprio con riferimento a questo movimento “ad elastico” della discrezionalità politica, in diverse occasioni la Corte costituzionale, con riferimento a provvedimenti scientificamente caratterizzati, puntualizza tuttavia che il legislatore è comunque tenuto a fare riferimento non solo ai dati scientifici, bensì anche al «comune sentire»¹¹⁵, al «bilanciamento tra i valori fondamentali in conflitto»¹¹⁶ e alla «sostenibilità sociale della scelta politica»¹¹⁷, che portano ad

«assumere la scienza e la tecnica all’interno di un contesto ben più ampio, in cui l’essere umano non è riducibile soltanto alla sua componente più strettamente biologica, ma va visto nel complesso della sua dimensione biografica e in quella delle relazioni sociali che intesse all’interno delle diverse formazioni comunitarie in cui vive quotidianamente»¹¹⁸.

Il decisore politico si trova pertanto a esercitare una discrezionalità che potrebbe paragonarsi a quella che in ambito amministrativista viene chiamata “discrezionalità mista” (espressione qui usata in senso atecnico), tra le valutazioni politico-sociali di opportunità e i dati tecnico-scientifici che supportano il ventaglio di decisioni possibili¹¹⁹.

nologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale. Atti del seminario (Parma, 19 marzo 2004), Torino, 2005, pp. 6 ss.

¹¹³ F.G. PIZZETTI, *Decisione politica*, cit., p. 115, che riprende Corte cost. sent. n. 282/2002.

¹¹⁴ F.G. PIZZETTI, *Decisione politica*, cit., pp. 115-116, cui si rinvia per una ricostruzione della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di rapporto tra decisione politica ed *expertise* tecnica.

¹¹⁵ Corte cost., sent. n. 414/1995, in ambito di definizione di “morte legale”.

¹¹⁶ Corte cost., sent. n. 221/2019, in ambito di accesso alla procreazione medicalmente assistita da parte di coppie omosessuali.

¹¹⁷ F.G. PIZZETTI, *Decisione politica*, cit., p. 117.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ Il tema si interseca con la cd. “*political deference*”, ovvero con l’individuazione

3.2.3. Il ruolo svolto dai media

Anche riguardo al ruolo dei giornalisti e dei media in generale si è registrato qualche mutamento. Secondo alcuni studi, la collaborazione tra sistema informativo e istituzioni, propria dei periodi di crisi, cui si è fatto cenno (il cd. “*service role*”)¹²⁰, è rimasta in qualche modo dominante anche nella seconda fase dell’emergenza pandemica¹²¹; tuttavia, a ciò si è affiancata una certa accentuazione della polarizzazione del dibattito pubblico, che ha posto l’accento sulle problematiche economiche e sociali proprie della fase di convivenza col virus. Si è assistito, cioè, ad un indebolimento della collaborazione tra media e politica, in quanto la crescita del contagio, il permanere di politiche di controllo sociale e le conseguenze economiche di una prolungata situazione di emergenza «sono diventati occasione di scontro e di accuse reciproche tra diversi attori sociali, con i giornali che sono tornati a giocare un ruolo attivo nella contesa»¹²².

L’accentuazione della polarizzazione del dibattito pubblico, unitamente al conseguente diffondersi di un certo malcontento in seno all’opinione pubblica, sono legati alla proliferazione di *fake news* concernenti elementi chiave della gestione dell’emergenza pandemica (che hanno riguardato specialmente l’efficacia e le controindicazioni dei vaccini), che spesso hanno dato vita a veri e propri regimi di verità alternativa¹²³, accentuando le pressioni di alcune frange (minoritarie) dell’opinione pubblica nei confronti del decisore politico (vedasi i movimenti cd. “*no-mask*” e “*no-vax*”)¹²⁴.

di quale possa essere la tesi scientifica – e gli studiosi che la propongono – maggiormente affidabile, da porre pertanto a fondamento delle decisioni politiche. Sul punto, che porta con sé notevoli nodi critici, si rinvia a F. PETER, *The ground of political legitimacy*, Oxford, 2023, 166 ss., e G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia*, cit., p. 96, che affronta il nodo dell’eleggibilità dei membri dell’*expertise* di cui si serve il decisore politico.

¹²⁰ V. *supra*, par. 3.1.3.

¹²¹ M. MAZZONI, S. PAGIOTTI, A. STANZIANO, R. MINCIGRUCCI, S. VERZA, *La rappresentazione del Covid-19*, cit., p. 424.

¹²² Ivi, p. 425, cui si rinvia per un’accurata analisi del modo in cui le diverse piattaforme di informazione (giornali, televisioni, *social media*) hanno operato nel corso del tempo della pandemia.

¹²³ Si pensi alle teorie complottiste per cui per mezzo dei vaccini verrebbe installato in ciascuno un «chip per il 5G», cfr. A.D. SIGNORELLI, *Le 10 teorie del complotto più folli nel 2021*, in *Wired*, 27 dicembre 2021, [consultabile online](#).

¹²⁴ Cfr., sul punto, V. MELE, M. DE TOFFOLI, *La rappresentazione dell’universo*

4. Un caso emblematico: il caos AstraZeneca e la lotta alla disinformazione. Problemi sottesi

Al netto di teorie prive di ogni riscontro nella realtà (fra tutte quella secondo cui la diffusa iniezione del vaccino celi la volontà di «installare un chip per il 5G»¹²⁵), è innegabile che vi sia stato – e vi sia tuttora – un conflitto intrascientifico¹²⁶ tra teorie differenti su quale interpretazione dovesse essere quella scientificamente corretta, e dunque più autorevole. E ciò, in assenza di una adeguata *science policy*, ha comportato inevitabilmente una certa approssimazione e confusione nel rapportarsi con le istituzioni, e dunque con la gestione della comunicazione istituzionale.

Il caos relativo al vaccino “AstraZeneca” è forse l’esempio che mostra in maniera più evidente tali problematiche. Il vaccino “Vaxzevria” di “AstraZeneca” è stato infatti inizialmente testato su un campione di soli *under-55*, ma l’AIFA il 30 gennaio 2021¹²⁷ ha dato il nulla osta all’utilizzo generalizzato del vaccino per tutti i maggiorenni, «consigliando preferibilmente»¹²⁸ l’utilizzo per gli *under-55* (che il

“no-vax” nella sfera pubblica digitale: una riflessione sul caso del vaccino anti COVID, in L. PELLIZZONI e R. BIANCHERI (a cura di), *Scienza in discussione? Dalla controversia sui vaccini all'emergenza Covid-19*, Milano, 2021 pp. 91 ss., e C. LANZA, *Termini e testi nella comunicazione dei gruppi No-vax*, in *AIDAinformazioni*, n. 1-2/2022, pp. 89 ss.

¹²⁵ A.D. SIGNORELLI, *Le 10 teorie del complotto*, cit.

¹²⁶ Ovvero interno alla stessa Comunità scientifica, G. GOBO, L. SERAFINI, E. CAMPO, A. CASERINI, *Covid-19 e fiducia negli scienziati*, cit., p. 22, che corrobora i dubbi sull’opportunità di utilizzare il termine “infodemia”, v. *supra* par. 1.

¹²⁷ Comunicato AIFA, *AIFA: autorizzato vaccino AstraZeneca*, 30 gennaio 2021.

¹²⁸ M. BOCCI, *Cts dell’AIFA, ok a vaccino AstraZeneca fino a 65 anni*, in *la Repubblica*, 17 febbraio 2021, [consultabile online](#). Permangono dei dubbi sul valore normativo delle “raccomandazioni” e dei “consigli” che ci hanno in un certo qual modo accompagnato durante tutta la pandemia, relativamente alla vaccinazione e alle varie restrizioni (utilizzo della mascherina, numero di persone che possono incontrarsi al chiuso, etc.). Sul punto v. L. MILELLA, *Dpcm, Massimo Luciani: “Le raccomandazioni? Sono consigli, ma potrebbero avere una rilevanza giuridica”*, in *la Repubblica*, 26 ottobre 2020, [consultabile online](#); per una riflessione più ampia sul valore degli strumenti di *soft law* a livello comunitario, cfr. *inter alios*, A. POGGI, *Soft Law nell’ordinamento comunitario*, Relazione tenuta al convegno annuale dell’Associazione italiana dei costituzionalisti *L’integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali* – Catania, 14-15 ottobre 2005, consultabile in [Astrid online](#); Cfr. anche E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti. Uno studio comparato*, Padova, 2008, e A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, parte I, pp. 255 ss., in cui l’Autrice fa

17 febbraio 2021 si è poi esteso agli *under-65*). A seguito di diversi casi avversi di trombosi su alcuni giovani pazienti, da cui è scaturita un'inevitabile preoccupazione, l'AIFA ha dapprima rassicurato la popolazione, affermando la sussistenza di un legame meramente temporale tra i casi di decesso e la somministrazione del vaccino, e che pertanto «nessuna causalità è stata dimostrata tra i due eventi»¹²⁹, salvo poi, a seguito della sospensione della vaccinazione col medesimo vaccino da parte della Germania per via di casi sospetti, sospendere a distanza di poche ore la vaccinazione con “AstraZeneca”, senza fornire adeguate motivazioni¹³⁰.

Una tale incertezza nella comunicazione istituzionale e scientifica, oltre ad aumentare il senso di insicurezza verso le istituzioni tecnico-scientifiche e politiche, è stato terreno fertile per il proliferare di regimi di verità alternativa¹³¹. D'altro canto, è stato rilevato come tutti i *known unknowns* relativi alla pandemia da Covid-19 individuati il 25 marzo 2020 (cose che sappiamo di non sapere, tra cui

«quanto persista realmente il virus nella popolazione; il ruolo dei casi asintomatici nella rapida diffusione del virus; la misura in cui gli umani sviluppano immunità; i percorsi dominanti dell'esposizione; il comportamento stagionale del virus; il tempo necessario a sviluppare un vaccino

notare come non esista una definizione univocamente condivisa di *soft law*, sia a livello europeo che a livello interno; lo strumento è segnato pertanto da «flessibilità delle procedure e vaghezza dell'orizzonte giustificativo, [...] comprendendo un insieme di-somogeneo di atti e fatti normativi». Tuttavia, la dottrina è concorde nel registrare una produzione di effetti giuridici rilevanti da parte degli atti di *soft law*, pur formalmente privi di efficacia giuridica vincolante. È la prospettiva funzionalista, pertanto, l'unica a giustificare l'efficacia di tali strumenti, che si oppone alla giuridicità dell'*hard law*, che discende invece dall'essere adottata seguendo procedure formali date, e da parte di autorità istituzionalmente e democraticamente precostituite. Ciò ulteriormente comporta, come fa notare ancora l'Autrice, che la *soft law* «manchi della sanzione e della forza coattiva che tradizionalmente è associata alla norma e si ponga al di fuori dell'orizzonte di validità, esplicando i suoi effetti a livello pratico, con intensità e gradi di normatività variabili», ponendosi così al di fuori dell'alveo di una qualsiasi riconducibilità – formale o sostanziale – alla Costituzione.

¹²⁹ Cfr. Comunicato stampa AIFA, *AIFA: ingiustificato allarme sulla sicurezza del vaccino AstraZeneca*, del 14 marzo 2021, [consultabile online](#).

¹³⁰ Le successive evoluzioni della “vicenda AstraZeneca” sono ben ricostruite in A. TAVERNARO, *La science policy mancante*, cit., p. 458.

¹³¹ Basti pensare che per circa 3 milioni di italiani il Covid non esiste (e la terra e piatta), cfr. D. DE LUCIA, *La società irrazionale: tra complotti e fake news scientifiche*, in *Collettiva*, 26 gennaio 2022, [consultabile online](#).

efficace o una cura; la risposta non lineare di individui e collettività agli interventi di distanziamento sociale in un sistema complesso di comunità interconnesse su scale multiple»)

siano praticamente tutti – eccetto i passi avanti sul tema dei vaccini – rimasti tali¹³². Ciò rende ancor più complesso districarsi nell'ampia mole di informazione, e operare le dovute distinzioni.

In tale panorama di oggettiva incertezza, si vogliono dare degli spunti di riflessione – inevitabilmente sommari in questa sede – relativamente al tema del contrasto all'“infodemia”, ovvero alla disinformazione in tema scientifico.

Un punto di partenza per realizzare la complessa opera di individuazione del falso informativo può essere quello della distinzione tra *fake news* in senso lato (oggettivamente false ma soggettivamente vere, senza alcun dolo in capo all'autore) e *fake news* in senso stretto (false sia oggettivamente che soggettivamente, ovvero diffuse con intenzionalità)¹³³, mirando a colpire le seconde, ovvero in questo caso tutti quei regimi di verità alternativa deliberatamente antiscientifici (che ad esempio negano l'esistenza del Covid-19, o avanzano ipotesi strampalate sui vaccini, prive di qualsiasi evidenza scientifica e fattuale, come il citato «chip per il 5G»), che spesso mirano all'arricchimento tramite *clickbait* e a turbare e sviare l'opinione pubblica. Si tratta in ogni caso di un primo passo, da innestare dentro le complessità e i rischi – forse non superabile – sottesi al vietare la circolazione di determinate notizie in un contesto liberal-democratico attraverso criteri e procedure oggettive. In questo senso, il criterio dell'intenzionalità nella diffusione della notizia (in questo caso di matrice scientifica), appare essere un criterio necessario ma non sufficiente, in quanto sarebbero da prendere in considerazione altri fattori, non sempre univocamente individuabili, per distinguere ciò che è *fake news* da ciò che non lo è, quali il potenziale diffusivo della notizia e la mancanza di evidenze sufficienti, in capo al propagatore, per sostenere una data asserzione, così da ipotizzare una possibile definizione del fenomeno:

«[Si definisce “fake news”] l'asserzione/implicatura che P da parte di S è l'asserzione/implicatura di una *fake news* se e solo se: (i) tale asserzione/

¹³² M. D'ERAMO, *Scienziati o esperti?*, cit.

¹³³ R. PERRONE, *Fake news*, cit., pp. 3 ss.

implicatura è fatta in modo da raggiungere un pubblico sufficientemente esteso; (ii) S crede di non avere evidenza sufficiente per P; (iii) l'asserzione/implicatura è fatta con l'intenzione di ingannare i propri destinatari o con un atteggiamento di indifferenza rispetto alla verità di P»¹³⁴.

Un altro cruciale tema connesso è quello relativo all'individuazione dei soggetti demandati a svolgere il ruolo di *fact-checker*. Per contrastare il dilagare della disinformazione, la Commissione Europea, a seguito di un monitoraggio durato più di un anno, il 26 maggio 2021 ha pubblicato un documento inerente gli «Orientamenti della Commissione europea sul rafforzamento del codice di buone pratiche sulla disinformazione»¹³⁵; uno dei punti su cui ha maggiormente insistito la Commissione è la collaborazione con i principali *social network* per l'individuazione e la limitazione delle *fake news* relative alla pandemia (riguardanti temi che possono mettere a rischio la salute pubblica quali modalità del contagio, efficaci delle vaccinazioni, utilizzo delle mascherine, ecc.).

A livello nazionale – oltre alla Delibera AGCOM 129/20/CONS – il 4 aprile 2020 il Governo ha istituito l'«Unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione di *fake news* relative al Covid-19 sul *web* e sui *social network*», prevedendo anche in questo caso il coinvolgimento dei maggiori attori del *cyberspazio* (motori di ricerca e piattaforme *social*); tale Unità ha il compito di classificare i contenuti falsi, privi di dimostrazione scientifica o fuorvianti, rafforzare il *fact-checking* (con l'aiuto delle suddette piattaforme private nonché dei singoli utenti), e favorire la diffusione della comunicazione istituzionale in tema di pandemia¹³⁶.

Entrambi gli interventi fanno riecheggiare i noti rischi di censura, nonché di riduzione del ruolo di contropotere proprio dell'informazione, a vantaggio della diffusione della comunicazione istituzionale, priva di contraddittorio. Realizzare un adeguato bilanciamento tra i diritti in gioco – ovvero tra il diritto alla salute¹³⁷ ed altri diritti costi-

¹³⁴ T. PIAZZA, M. CROCE, *Epistemologia*, cit., p. 449, cui si fa rinvio per analizzare la complessità e le difficoltà insite nel tentativo di definire – e conseguentemente oscurare – una notizia falsa.

¹³⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *New EU strategy to protect and empower children in the online world*, 26 maggio 2021.

¹³⁶ Sul punto, cfr. C. MAGNANI, *Emergenza sanitaria*, cit., pp. 246-247.

¹³⁷ Sul diritto alla salute, inteso non solo dal punto di vista strettamente biolo-

tuzionalmente protetti, quali, tra gli altri, il diritto all'istruzione, la libertà di circolazione, la libertà di culto, la libertà di iniziativa economica privata¹³⁸ – è tutt'altro che semplice, essendo in gioco l'incolumità del singolo e lo scoraggiamento di pratiche dannose per l'intera collettività. Forse proprio la cornice fattuale e i rischi concreti appena descritti – senza i quali l'istituzione di *task force* del genere sarebbe incompatibile col sistema democratico – rendono tali organismi distanti dall'«Autorità Pubblica per la verità» sinistramente descritta in dottrina¹³⁹.

Il nodo è comprendere fino a che punto debba essere tutelato il pluralismo nel mondo dell'informazione, ovvero individuare quali limiti imporvi (e se imporli). In altre parole, capire se, in una situazione in cui è in gioco la salute del singolo e dell'intera collettività, in nome della garanzia del pluralismo informativo debba o meno lasciarsi spazio al *free marketplace of ideas*¹⁴⁰.

5. Spunti conclusivi

Il quadro descritto presenta diversi nodi critici. In primo luogo, risulta complesso decifrare, nei rapporti tra scienza, politica e opinione

gico ma con riferimento alla persona umana nel suo complesso e nel suo equilibrio psichico e sociale, la bibliografia è molto ampia; sul punto si rinvia, tra gli altri, a D. VINCENZI AMATO, *Art. 32, 2° comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1976, pp. 169 ss.; A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006; G.M. RACCA, *Salute*, in *Enc. dir.*, Milano, 2022, pp. 995 ss.; G. CORSI, S. MARTINI, *La costituzionalizzazione del diritto alla salute*, in *Rev. Jur.*, n. 1/2018, pp. 62 ss.; su diritto alla salute e bilanciamento con altri diritti costituzionalmente protetti, cfr. E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, Napoli, 2012; D. PAMELIN, *Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi ILVA e TEXACO-CHEVRON*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte III, pp. 1 ss.; per la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di diritto alla salute si rinvia per tutti a F. MINNI, A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Riv. AIC*, n. 3/2013, pp. 1 ss.

¹³⁸ V. *supra*, nota 67.

¹³⁹ N. ZANON, *Fake news e diffusione dei social media: abbiamo bisogno di una "Autorità pubblica per la verità"?*, in *Media Laws*, n. 1/2018, pp. 12 ss.

¹⁴⁰ Termine coniato dal giudice O. Holmes, nell'ambito di una *dissenting opinion* nel caso *Abrams c. Stati Uniti*.

pubblica, quale sia il fattore che eserciti un'influenza sugli altri, o comunque in che misura questi si influenzino reciprocamente¹⁴¹.

In parecchi casi, come avviene di regola in un sistema democratico-rappresentativo¹⁴², è l'opinione pubblica a condizionare e concorrere nella formazione delle posizioni politiche. Ciò si è visto a proposito del cambio di paradigma tra prima e seconda fase precedentemente illustrato¹⁴³, che ha riflesso in qualche maniera il sentire della pubblica opinione, la quale reclamava la ripresa specie delle attività economiche e di impresa privata (da qui le citate critiche circa la riapertura concessa prioritariamente alle attività produttive anziché alle scuole)¹⁴⁴. Le decisioni politiche, anche nel caso richiamato, si sono basate tuttavia anche su un dato-scientifico fattuale, nei cui confronti il decisore politico ha dovuto prendere dei rischi, assumendo una posizione che tenesse conto di tutti gli interessi in gioco, e non esclusivamente del dato scientifico. Ne consegue, secondo le posizioni maggiormente critiche, che sia stata così indirettamente fornita, in forma arbitraria, una copertura politica a certi orientamenti scientifici piuttosto che ad altri¹⁴⁵.

In questo contesto, diventano decisive le modalità in cui viene diffusa l'informazione scientifico-istituzionale, che influenzano la percezione della realtà – e dunque gli umori e il sentire – della popolazione. Lo si evince in riferimento alla questione relativa alla cadenza con cui sono stati comunicati i dati relativi alla pandemia, nonché alla scelta dei dati stessi da sottoporre all'attenzione della pubblica opinione. Se

¹⁴¹ A. DAMIANI, *Scienza, politica e opinione pubblica ai tempi del Coronavirus*, in *Apré Magazine*, 13 giugno 2020, [consultabile online](#).

¹⁴² Cfr. sul punto B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010, pp. 259 ss.

¹⁴³ V. *supra*, parr. 3.1 e 3.2.

¹⁴⁴ V. *supra*, nota n. 67.

¹⁴⁵ Secondo una delle posizioni più critiche espresse a riguardo, M. D'ERAMO, *Scienziati o esperti?*, cit., «l'interesse politico legittima alcune letture scientifiche e non altre. Le pandemie sono occasioni di scontri politici, e la storia suggerisce che fatti e logica sono armi del conflitto, non arbitri del suo esito. Mentre i funzionari della sanità pubblica raccomandano alla cittadinanza di sospendere le normali attività per appiattire la curva della trasmissione virale, i *leaders* politici ci esortano a sospendere la nostra critica così che loro possano essere un passo avanti rispetto alla protesta quando essa si produrrà. Solo di rado nella storia recente il modo di governo di burocratica compulsione all'obbedienza da parte dello "stato profondo" ha goduto di altrettanta stima da ogni parte dello schieramento politico. È proprio in un momento simile, quando la razionalità scientifica è incensata, che noi dobbiamo essere scaltramente consci degli usi politici a cui queste perizie sono adibite».

nella fase iniziale poteva essere condivisibile la comunicazione giornaliera da parte della Protezione Civile dei dati su numero di contagi, decessi, ricoveri in terapia intensiva e guariti¹⁴⁶, tale scelta comunicativa è risultata discutibile nel momento in cui la larghissima parte della popolazione era ormai vaccinata. Il racconto da parte dei media della pandemia nel periodo di dicembre 2021¹⁴⁷, ad esempio, era molto simile a quello del medesimo periodo dell'anno precedente¹⁴⁸, condizionando così inevitabilmente la percezione del rischio. Con la differenza però, come detto, che la situazione fattuale nei due periodi di riferimento fosse completamente diversa¹⁴⁹, per cui c'è stato chi ha suggerito una comunicazione di dati diversi e adatti al contesto, ovvero più specifici e disarticolati:

«i soli dati sui contagi sono imprecisi, e sono un allarme controproducente: il contagio non ha gli stessi effetti sui vaccinati e sui non vaccinati. Inoltre, senza altra specificazione, i dati sui numeri dei contagi che crescono ogni giorno mandano un segnale disincentivante: se ci si contagia comunque, perché vaccinarsi? Dati disarticolati e più dettagliati sarebbero più corretti e anche più funzionali, soprattutto eviterebbero di gettarci nello sconforto come può facilmente succedere con i numeri dei nuovi contagi»¹⁵⁰.

Tale modo di informare condiziona inevitabilmente il giudizio dell'opinione pubblica sulle scelte politiche, che ne saranno, come visto, a loro volta di conseguenza condizionate.

Al contempo, però – soprattutto nella prima fase, ma non solo – alcune decisioni politiche forti (si pensi, su tutte, alle stringenti restrizioni al tempo del primo *lockdown*) hanno immediatamente trovato un ampio riscontro positivo da parte dei cittadini. Un discorso analogo può valere relativamente alle vaccinazioni, per cui se è vero che, per

¹⁴⁶ Dati consultabili *online* sul [portale](#) Nuovocoronavirus del Governo.

¹⁴⁷ Ad esempio, la prima pagina di Repubblica del 27 dicembre 2021 titolava “Prigionieri del Virus”, quella di Avvenire del 28 dicembre 2021 “Contagi veloci”, Il Giorno del 20 dicembre 2021 “Capodanno blindato. Il piano di Draghi”.

¹⁴⁸ La prima pagina de la Repubblica del 22 febbraio 2020 titolava “Virus, il nord della paura”, quella de il Manifesto della medesima data “Fermi tutti”.

¹⁴⁹ Basti semplicemente pensare anche solo ai risultati della campagna di vaccinazione ottenuti nel corso del 2021.

¹⁵⁰ N. URBINATI, *È giunta l'ora di cambiare il modo in cui diamo i dati sul Covid*, in *Domani*, 27 dicembre 2021, [consultabile online](#).

mezzo di *nudges*¹⁵¹ abbastanza decisi (su tutti l'utilizzo del *green pass* per svolgere la gran parte delle attività sociali)¹⁵², si è cercato di spingere la popolazione a vaccinarsi, è altrettanto vero che c'è stata fin da subito una risposta ampia e spontanea da parte dei cittadini in termini di numero di dosi inoculate¹⁵³, e ciò non sarebbe stato pensabile se la campagna vaccinale non avesse trovato già in partenza un consenso generalizzato che la supportasse. In altre parole, il significato della norma è stato reso concreto ed è stato sostenuto dalla reazione spontaneamente positiva di larghissima parte del contesto sociale.

Ci troviamo, insomma, in presenza di una realtà variegata, in cui è complesso districarsi tra le reciproche sfere di influenza tra scienza, politica e opinione pubblica. I problemi presentati hanno radici profonde, e la pandemia li ha semplicemente messi a nudo con una certa chiarezza.

Per alcuni versi, con riferimento alla libertà di informazione, non si sono registrati eventi che ne hanno messo in discussione l'esercizio strabordando in maniera eclatante dai confini propri di uno Stato di diritto. Per altri versi, tuttavia, non può sottacersi il fatto che l'Italia

¹⁵¹ Con il termine “*nudge*” (“spintarella”, “pungolo”), si intendono tutti quei sostegni e suggerimenti leggeri, indiretti, «gentili» che consigliano e influenzano il processo decisionale di singoli e gruppi di individui; cfr. a tal proposito, R.H. THALER, C.R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Milano, 2022, e C.R. SUNSTEIN, *Sulla libertà*, Torino, 2020.

¹⁵² Sulla legittimità costituzionale del *green pass*, cfr. F. PALLANTE, *Il green pass e il principio di uguaglianza*, in *Micromega*, 28 settembre 2021, [consultabile online](#); A. ALGOSTINO, *Il green pass e l'obbligo della solidarietà*, in *Il Manifesto*, 12 settembre 2021, [consultabile online](#); G. GOMETZ, *Green pass e discriminazione. Un'analisi*, in *L'Ircocervo*; n. 2/2021; F.G. PIZZETTI, *Il 'green pass' alla luce dell'articolo 32 della Costituzione: alcune brevi considerazioni*, in *Future Science Ethics*, n. 6/2021, pp. 11 ss.

¹⁵³ Al 7 dicembre 2021, a circa un anno dall'inizio ufficiale della campagna di vaccinazione, avviata il 27 dicembre 2020 (che è entrata poi nel vivo nella primavera-estate del 2021), erano state somministrate 100.083.572 dosi di vaccino, equivalenti a una copertura della popolazione over-12 pari al 84,8% del totale (considerando i cittadini cui sono state inoculate due dosi di vaccino o un vaccino monodose). Si v., in tal senso, ISTITUTO SUPERIORE DI SANITÀ, *Epidemia Covid-19. Aggiornamento nazionale*, 7 dicembre 2021, p. 15, [consultabile online](#). La tendenza è stata confermata anche sul medio-lungo periodo, in quanto al 12 maggio 2022, erano state somministrate 137.201.225 dosi di vaccino, e il 91,46% della popolazione over-12 (ovvero 49.383.876 persone) risulta aver ricevuto almeno una somministrazione, mentre al 26 giugno 2023 risultano vaccinati con almeno una dose 49.580.712 italiani. Dati [consultabili online](#) sul sito del Governo italiano.

si trovi in una situazione non propriamente rosea relativamente alla tutela della libertà di stampa: secondo il Rapporto 2022 di *Reporter sans frontier*¹⁵⁴, il Paese si trova alla 58° posizione¹⁵⁵ su 180 Paesi presi in analisi¹⁵⁶, per via dei numerosi giornalisti minacciati, della scarsa indipendenza delle testate giornalistiche, nonché dello stallo relativo alle proposte di legge in materia di tutela del diritto di cronaca e della professione giornalistica, su cui è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 150/2021¹⁵⁷.

¹⁵⁴ «Il rapporto si basa, in parte, su un questionario che pone domande riguardanti il pluralismo, l'indipendenza dei media, l'ambiente e l'autocensura, la struttura legislativa, la trasparenza e le infrastrutture. Il questionario tiene conto del quadro giuridico per i media (incluse le sanzioni per i reati di stampa, l'esistenza di un monopolio di stato per alcuni tipi di media e come i media sono regolamentati) ed il livello di indipendenza dei media pubblici. Nel questionario, su cui si basa il rapporto, sono incluse anche violazioni del libero flusso di informazioni su *internet*. Le violenze contro i giornalisti, i *netizen* e gli assistenti dei mezzi di comunicazione, inclusi gli abusi attribuibili allo Stato, a milizie armate, a organizzazioni clandestine o a gruppi di pressione, vengono monitorati dallo staff di RSF durante l'anno e sono anch'esse incluse nel punteggio finale», come riportato dalla voce Wikipedia "*Indice della libertà di stampa*", consultabile *online*. L'indice utilizzato è maggiormente noto nella traduzione anglosassone di *World Press Freedom Index*.

¹⁵⁵ Negli anni 2020 e 2021 l'Italia si trovava al 41° posto nella medesima classifica, consultabile *online* su RSF.

¹⁵⁶ L'Italia si trova tra i Paesi in cui il livello di tutela della libertà di stampa è stato definito "problematico", a fronte dello stato "soddisfacente" di Paesi comparabili e vicini come Francia, Germania e Spagna.

¹⁵⁷ La Corte costituzionale era stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 13 l. n. 47/1948, «nella parte in cui tale disposizione prevedeva che, nel caso di diffamazione commessa a mezzo stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, la pena fosse la reclusione da uno a sei anni e la multa non inferiore a 258 euro». La norma era stata sottoposta a giudizio di legittimità costituzionale in quanto il giudice rimettente riteneva eccessivo e sproporzionato l'inasprimento sanzionatorio dovuto all'aggravante in questione, e la Corte, adottando una tecnica decisoria ormai sempre più frequente, con ordinanza n. 132/2020 dichiarava che la suddetta sanzione rientrasse effettivamente in un sistema sanzionatorio «inadeguato», ed invitava il legislatore a intervenire sul punto, anche alla luce degli «effetti di rapidissima e duratura amplificazione degli addebiti diffamatori determinata dai *social networks* e dai motori di ricerca in *Internet*», per operare un bilanciamento tra la libertà di manifestazione del pensiero e la reputazione delle vittime di abusi a mezzo stampa. Il legislatore tuttavia è rimasto inerte, e, decorso il termine, la Corte è intervenuta con la sentenza n. 150/2021, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 l. n. 47/1948, che si presta a una lettura costituzionalmente orientata secondo la quale è da evitarsi, a prescindere dalla gravità dell'offesa, la cumulazione della pena detentiva e della pena pecuniaria per il reato in questione, in quanto in contrasto con l'art. 21 Cost.

5.1. Le notizie false come elemento “patologico”: due punti di vista a confronto

Nell’ambito dei rapporti di influenza tra scienza, decisore politico e opinione pubblica, un dato “patologico” si manifesta quando notizie false, o comunque posizioni a-scientifiche spacciate come basate su un metodo scientifico, si insinuano nel dibattito pubblico, influenzandolo.

5.1.1. Segue. *Il free marketplace of ideas*

Secondo parte della dottrina, un antidoto alla crescente proliferazione di notizie false genericamente intese consisterebbe nel garantire il libero svolgimento del *marketplace of ideas*, cui si è fatto riferimento¹⁵⁸. La soluzione prospettata è quella di lasciare assoluta libertà alla circolazione delle notizie, impedendo non solo qualsiasi intervento strettamente pubblicistico, ma anche quelli attuati di concerto con le autorità private¹⁵⁹. L’obiettivo è quello di lasciar spazio alla libera competizione in uno spazio neutrale, così da salvaguardare la libera scelta degli utenti. Secondo i sostenitori di un *free marketplace of ideas* “puro”, in un contesto del genere saranno le notizie migliori, meritevoli, e dunque vere, ad affermarsi, in quanto gli utenti autonomamente le preferiranno¹⁶⁰.

Il sistema americano, basato sul primo emendamento della Costituzione (“*Congress shall make no law respecting [...] abridging the*

e con l’art. 10 CEDU. Tuttavia, il giudice, nell’ambito del suo equo apprezzamento e libero convincimento, potrà optare per punire l’illecito con la sola pena detentiva, motivo per cui la Corte auspica un celere intervento del legislatore, che possa disciplinare in maniera organica la complessità della materia. Per un’analisi più approfondita sul punto, si rinvia a C. MAGNANI, *La Corte costituzionale rivede la detenzione per la diffamazione tramite i media. Prime note sulla sentenza n. 150/2021*, in *Oss. cost. AIC*, fasc. 5/2021, pp. 171 ss., e G. PISTORIO, *Libertà di espressione e informazione*, in *Rapporto sullo stato dei diritti in Italia*, 3 dicembre 2022, [consultabile online](#).

¹⁵⁸ Tra gli altri, sul punto, si v. C.R. SUNSTEIN, *Democracy and the problem of free speech*, New York, 1993.

¹⁵⁹ Come invece avviene in ambito europeo secondo lo schema regolamentativo condiviso, basato sul meccanismo della segnalazione, contenuto nell’art. 16 DSA, v. *infra*.

¹⁶⁰ Cfr. la citata *dissenting opinion* del giudice O. Holmes nel caso *Abrams c. Stati Uniti* del 1919.

freedom of speech, or the press”), fa propria questa visione: non è tollerato alcun intervento esterno che infici il libero confronto di idee contrastanti, né tantomeno le modalità e i contenuti con cui la libertà viene di espressione esercitata dal cittadino possono essere in alcuna misura compressi¹⁶¹.

Nell’ambito dei meccanismi di funzionamento del mondo dell’informazione digitale, l’applicazione “radicale” di tale modello rischia di rivelarsi un “guscio vuoto”. A dettare legge nel “mercato” *online* sono infatti gli algoritmi utilizzati dalle piattaforme per profilare l’informazione, strutturati in modo tale da presentare agli utenti soltanto le notizie che avranno maggiore probabilità di essere *clickate*¹⁶², o quelle sponsorizzate dagli attori politici al fine di ottenere consenso¹⁶³. Pertanto, qualora si voglia aderire al suddetto modello, sarebbe necessaria una preventiva azione di *disclosure* selettiva delle parti salienti dell’algoritmo, al fine di ottenere garanzie sulla neutralità del medesimo¹⁶⁴ – ammesso che ciò sia possibile in termini assoluti¹⁶⁵.

¹⁶¹ M.R. ALLEGRI, *Ubi social, ibi ius. Fondamenti costituzionali dei social network e profili giuridici della responsabilità dei provider*, Milano, 2018, p. 181.

¹⁶² R. JASTER, D. LANIUS, *What is fake news?*, in *Versus*, n. 2/2018, p. 211; N.S. MUKERJI, *What is fake news?*, in *Ergo*, n. 5/2018, pp. 923 ss.

¹⁶³ M. BETZU, G. COINU, G. DEMURO, *Gobernanza de los macrodatos y democracia representativa*, in *Rev. der. pol.*, n. 106/2019, p. 261.

¹⁶⁴ J. BALKIN, *Old school/New school speech regulation*, in *Harvard Law Rev.*, n. 127/2014, pp. 2296 ss., fa notare in questo senso come, in una situazione del genere, non dovrebbe prevedersi alcuna forma di responsabilizzazione per le piattaforme che svolgono il ruolo di intermediari digitali, per evitare il rischio di «*collateral censorship*». Si v. in tal senso la *Section 230* del *Communication Decency Act*, che al primo comma esclude qualsiasi tipo di responsabilità per il fornitore di servizi digitali, recentemente discusso negli Stati Uniti a seguito della diffusione di diverse forme di *hate speech*, nonché di propaganda di matrice *jihadista*. Cfr. sul punto M. BASSINI, *Libertà di espressione e social network, tra nuovi “spazi pubblici” e “poteri privati”. Spunti di comparazione*, in *Media Laws*, n. 2/2021, pp. 67 ss. Riguardo alla neutralità dell’algoritmo, viene altresì da chiedersi se possa essere richiesta un’operazione di questo tipo a piattaforme private, che perseguono legittimamente fini privati. Non si tornerebbe alla funzionalizzazione della libertà di informazione, non accettata dai fautori del sistema americano (e non solo)?

¹⁶⁵ La problematica non riguarda soltanto il panorama statunitense. In ambito europeo la questione è affrontata da G. DE MINICO, *Towards an “Algorithm Constitutional by design”*, in *BioLaw J.*, fasc. 1/2021, p. 403, la quale sostiene che «[...] the algorithmic anarchy reproduces the already heavy injustices on minorities, with the aggravating circumstance that discrimination does not appear as such, being hidden behind a “patina of fairness”. On the opposite side, the algorithm, kept under the

Quando si tratta di informazione scientifica, poi, gli interrogativi si moltiplicano¹⁶⁶. Fino a che punto si è disposti a non legittimare nessuna interferenza – anche per mezzo dei cd. “*nudges*”¹⁶⁷ – di matrice pubblica o privata nel mercato dell’informazione, che aiuti i cittadini ad attuare comportamenti oculati al fine di preservare la salute propria e quella collettiva? In che misura è disposti a sacrificare il bene della salute, la cui tutela si basa sul confronto tra evidenze scientifiche, in nome della libera circolazione delle idee, non importa se antiscientifiche o potenzialmente nocive?

Si è detto che la scienza non è riducibile a una verità oggettiva e monolitica, ma è il frutto della confutazione e del confronto tra teorie differenti, a volte contrapposte, che si avvicinano per approssimazione alla “verità”, senza mai raggiungerla. Fino a che punto però le notizie su temi scientifici, a prescindere della loro adesione al metodo scientifico, possono circolare come se fossero tutte di pari dignità, in nome della libertà di manifestazione del pensiero, e della difesa del *free marketplace of ideas*? Non andrebbero prese delle precauzioni?

5.1.2. Il Digital Service Act

A differenza di quanto avviene sul versante statunitense, in ambito

policy-maker’s control, could level the different fortunes of who is ahead and who is left behind in the social competition. Therefore, a binding regulation, although held to a minimum, will be able to draw an algorithm in accordance with the European Constitutional values, in other terms an “algorithm Constitutional by design”. In more general prospective, it will guide technology towards a fair and widespread common good in compliance with a democratic institutional framework».

¹⁶⁶ Risulta altresì necessario porsi un altro interrogativo, in questa sede presentato in chiave critico-problematica: anche con riferimento all’informazione scientifica, in un contesto informativo in cui viene pubblicato un numero pressoché incalcolabile di notizie senza filtri, limiti e controlli (cd. «*information overload*»), si può essere certi che tutti i cittadini siano in grado di orientarsi liberamente e consapevolmente? In altre parole, la questione è che alla cd. «democrazia dell’informazione» propria della rete fa da contraltare nei fatti una «aristocrazia della conoscenza»; se da un lato vi è un’estrema facilità ad accedere alle notizie, lo stesso non può dirsi con riferimento all’accesso alla conoscenza. Cfr. sul punto M. FUMO, *Bufale elettroniche, repressione penale e democrazia*, in *Media Laws*, n. 1/2018, p. 84; F. PIZZETTI, *Fake news e allarme sociale*, in *Media Laws*, n. 1/2017, p. 51, pp. 58-59; G. RUFFO, M. TAMBUSCIO, *Capire la diffusione della disinformazione e come contrastarla*, in *Federalismi.it*, n. 11/2020, p. 74.

¹⁶⁷ V. *supra*, nota 151, che rinvia a R.H. THALER, C.R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile*, cit.

europeo la CEDU prevede la possibilità di limitare la libera manifestazione del pensiero qualora ciò sia necessario «allo sviluppo di una società democratica», o si traduca «nell'eccessiva compressione dei diritti altrui»¹⁶⁸. Pertanto, sono ammessi interventi normativi che limitino la libertà di espressione del singolo o prevedano responsabilità per i fornitori di servizi digitali, purché tali limitazioni siano necessarie e non sproporzionate in relazione ai predetti obiettivi. È su questa base che il *Digital Service Act (DSA)*¹⁶⁹ prevede delle restrizioni alla circolazione dei «contenuti illegali»¹⁷⁰ che circolano sul *web*, affidate all'autorità privata (detta «prestatore di servizi intermediari»)¹⁷¹, la quale è tenu-

¹⁶⁸ M.R. ALLEGRI, *Ubi social, ibi ius*, cit., p. 183.

¹⁶⁹ *Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act)*, [consultabile online](#).

¹⁷⁰ Più che di notizie false, il DSA parla di «contenuto illegale», definito all'art. 3 come «qualsiasi informazione che, di per sé o in relazione a un'attività, tra cui la vendita di prodotti o la prestazione di servizi, non è conforme al diritto dell'Unione o di qualunque Stato membro conforme con il diritto dell'Unione, indipendentemente dalla natura o dall'oggetto specifico di tale diritto».

¹⁷¹ La disciplina del DSA richiama in diversi articoli la centralità del ruolo delle piattaforme private nell'individuazione del falso. L'art. 6 prevede che «nella prestazione di un servizio della società dell'informazione consistente nella memorizzazione di informazioni fornite da un destinatario del servizio, il prestatore del servizio non è responsabile delle informazioni memorizzate su richiesta di un destinatario del servizio, a condizione che detto prestatore: non sia effettivamente a conoscenza delle attività o dei contenuti illegali e, per quanto attiene a domande risarcitorie, non sia consapevole di fatti o circostanze che rendono manifesta l'illegalità dell'attività o dei contenuti; oppure non appena venga a conoscenza di tali attività o contenuti illegali o divenga consapevole di tali fatti o circostanze, agisca immediatamente per rimuovere i contenuti illegali o per disabilitare l'accesso agli stessi»; all'art. 7, che prevede che «i prestatori di servizi intermediari non sono considerati inammissibili all'esenzione dalla responsabilità prevista agli articoli 4, 5 e 6 per il solo fatto di svolgere, in buona fede e in modo diligente, indagini volontarie di propria iniziativa o di adottare altre misure volte a individuare, identificare e rimuovere contenuti illegali o a disabilitare l'accesso agli stessi, o di adottare le misure necessarie per conformarsi alle prescrizioni del diritto dell'Unione e del diritto nazionale conforme al diritto dell'Unione, comprese le prescrizioni stabilite nel presente regolamento»; l'art. 15 prevede invece obblighi di comunicazione e trasparenza per i prestatori di servizi intermediari, che diano conto dell'attività di moderazione svolta – basata pertanto su un concetto di «falso» individuato dai prestatori stessi: «I prestatori di servizi intermediari mettono a disposizione del pubblico, in un formato leggibile meccanicamente e in modo facilmente accessibile, almeno una volta all'anno, relazioni chiare e facilmente comprensibili sulle attività di moderazione dei contenuti svolte durante il periodo di riferimento». Come espresso dall'art. 16, il processo di individuazione e moderazione delle notizie false si basa su un

ta, qualora ne venga effettivamente a conoscenza su segnalazione di “qualsiasi persona o ente” (ai sensi dell’art. 16 DSA) o in qualsiasi altra modalità¹⁷², a contrastarne la diffusione.

Il modello europeo, al pari di quello statunitense, porta con sé questioni aperte, di seguito parimenti presentate in via critico-problematica.

Aderendo allo schema appena accennato, il DSA promuove a parametro di legittimità per il sindacato di merito sulla falsità o meno delle notizie – e *a fortiori* sulla rimozione delle stesse – un criterio privatistico di falso definito autonomamente dalle piattaforme¹⁷³: a queste ultime è affidato, per mezzo di una valutazione basata sulla propria autonoma regolamentazione, il compito di stabilire cosa sia “illegale” e cosa no, rifacendosi ad un concetto di falso privo di dignità sociale e di legittimazione rappresentativa¹⁷⁴.

È altresì necessario chiedersi se il concentrato di poteri a favore

meccanismo di interazione con l’utente di segnalazione e azione: «I prestatori di servizi di memorizzazione di informazioni predispongono meccanismi per consentire a qualsiasi persona o ente di notificare loro la presenza nel loro servizio di informazioni specifiche che tale persona o ente ritiene costituiscano contenuti illegali», e saranno gli stessi prestatori, ai sensi dell’art. 17, a motivare le proprie scelte in tema di moderazione dei contenuti.

¹⁷² M.R. ALLEGRI, *La responsabilità degli intermediari digitali nella proposta di regolamento europeo sui servizi digitali*, in G. FERRI (a cura di), *Diritto costituzionale e nuove tecnologie*, Napoli, 2022, pp. 17-19, cui si rinvia per una trattazione più ampia sul punto, fa notare che la novità più consistente contenuta nel DSA rispetto alla Direttiva 2000/31/CE starebbe proprio nel «comportamento proattivo di contrasto ai contenuti illeciti» che le piattaforme dovrebbero tenere, ai sensi dell’art. 5 DSA, per evitare di incorrere in responsabilità, a differenza della sostanziale irresponsabilità per i contenuti pubblicati dagli utenti all’interno della piattaforma – a meno che il *provider* non ne sia venuto effettivamente a conoscenza – prevista dalla Direttiva (art. 42 e art. 15 par. 2). Tuttavia, l’art. 7 DSA prevede esplicitamente che alle piattaforme non possa essere imposto alcun obbligo generale di sorveglianza o moderazione *ex ante* sulle informazioni memorizzate o trasmesse, negando esplicitamente un obbligo di attivazione in capo ai *provider*, e incentivando così l’utilizzo di meccanismi di *notice-and-take-down*, o tutt’al più incoraggiando procedure di *content filtering* preventivo specie per le piattaforme di grandi dimensioni.

¹⁷³ Si consideri, inoltre, che il DSA prevede sanzioni significative nel caso in cui l’Autorità privata conservi in rete una notizia falsa, mentre non contempla analoga sanzione nel caso in cui cancelli una notizia che in seguito sia risultata vera. Questa asimmetria punitiva è un facile incentivo a punire anche dove sarebbe stato preferibile rispettare il pensiero altrui. Sul tema, si v. anche M.R. ALLEGRI, *La responsabilità*, cit., spec. pp. 14 ss.

¹⁷⁴ Alle persone fisiche e a qualsiasi ente è riservata la possibilità di segnalare, in

dell’Autorità privata, occupata a riempire di contenuto le norme parzialmente in bianco e poi a controllarne *ex post* l’osservanza, rispetti o meno la *rule of law* europea e la riserva di legge interna¹⁷⁵, in mancanza di una definizione *ex lege* del concetto di falso.

La problematica in tal senso consiste nella “equiordinazione” tra codici e fonti europee o interne, che tradisce uno dei principi cardine del sistema normativo europeo, ovvero quello della «corrispondenza della decisione politica a un’ autorità politicamente rappresentativa»¹⁷⁶. Appaiono sensate le critiche di chi ha fatto notare che l’impostazione in questione, che affida ai codici un tale potere normativo, comporta una compromissione del principio di gerarchia¹⁷⁷, secondo cui la legge deve essere preordinata e preferita ai codici¹⁷⁸. Secondo lo schema europeo, dovrebbe essere la legge, infatti, a dettare in via preventiva i criteri generali relativi a una materia coperta da *rule of law*, lasciando ai codici il compito di integrarli successivamente. Tuttavia, i principi generali si sono fatti via via sempre più labili, e lo spazio per i precetti dettati dai codici sempre più ampio.

Ora, col DSA sembra essersi fatto un passaggio ulteriore: il codice è subentrato alla legge, regolando di fatto per intero materie sensibili e rendendo così ineffettiva la garanzia multilivello dei diritti fondamentali¹⁷⁹, in quanto «il regime delle protezioni – riserva di legge e di giurisdizione, sindacato della Corte costituzionale, e altri rimedi – è declinato sulla forma e sulla forza dell’atto normativo primario, e quindi non è trasferibile ai codici di autoregolazione, che almeno nella forma

maniera dettagliata, la presenza di un contenuto illegale *online*, secondo la procedura di cui all’art. 16 del DSA.

¹⁷⁵ È da sottolineare, in tal senso, l’assenza di una nozione *ex lege* del concetto di “falso”, rifacendosi il DSA a quella, che ricopre in maniera eterogenea diverse fattispecie, di “contenuto illegale”, descritta all’art. 3.

¹⁷⁶ G. DE MINICO, *Le fonti al tempo di internet: un personaggio in cerca di autore*, in *Oss. fonti*, fasc. 1/2022, p. 8.

¹⁷⁷ Oltre al principio di gerarchia, anche quello di generalità e astrattezza della norma sembra messo in discussione. G. DE MINICO, *Le fonti*, cit., p. 9, fa notare che «*internet* ci ha costretto a rinunciare a un altro principio basilare, sintetizzato nella coppia astrattezza e generalità della norma. Infatti, i codici nel vietare una manifestazione del pensiero che istighi alla violenza, all’odio o alla pedopornografia, non tracciano ex ante la linea di confine tra il permesso e il divieto, lasciando che a farlo siano i concreti atti di pulizia ordinati da FB».

¹⁷⁸ G. DE MINICO, *Le fonti*, cit., p. 9.

¹⁷⁹ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2019, pp. 82 ss.

non sono assimilabili alla legge»¹⁸⁰. Sembra pertanto condivisibile la posizione di chi sostiene il legislatore europeo, ponendo in essere un successivo intervento correttivo, abbia abdicato al proprio ruolo di innovatore dell'ordinamento giuridico, limitandosi in sostanza a giustificare *ex post* il diritto dei privati. Un'azione di tal genere rispetta solo formalmente la *rule of law*, aggirandola dal punto di vista sostanziale e attuando una «raffinata frode al principio di gerarchia»¹⁸¹.

Un ulteriore spunto di riflessione risulta necessario: come si assicura che il sindacato privato sulla manifestazione del pensiero non tenda a conformare le idee altrui all'ideologia dominante, oppure, più semplicemente, che le Autorità non si ergano a paladine della libertà dei cittadini, ma di fatto la pieghino ai propri interessi lucrativi?

Affidare ad Autorità private il compito di escludere alcune voci dal dibattito pubblico rischia di alterare lo «spazio di neutralità» in cui questo deve svolgersi nel contesto di una democrazia pluralista¹⁸². Un potere così delicato, di matrice squisitamente pubblicistica, mal si concilia con le prerogative proprie dei soggetti privati, legittimamente portatori di interessi privati. Interventi di tal genere, specie se privi di una legittimazione rappresentativa, possono essere percepiti dai singoli destinatari «come il tentativo di garantire un'ingiustificata posizione privilegiata solo ad alcuni gruppi culturali, traducendosi quindi in una forma di discriminazione»¹⁸³.

Anche in questo caso la problematica, di carattere generale, diviene ancor più urgente in relazione al diritto alla salute, chiamato in causa nell'ambito dell'informazione scientifica: chi garantisce che tale sindacato privato, si voglia per fini politici, si voglia per fini lucrativi, non si conformi a teorie antiscientifiche o nocive? Un dialogo con le piattaforme, che dispongono di strumenti indispensabili per regolare fenomeni di tal genere, risulta necessario, ma, per evitare un «rigetto» da parte dello stesso sistema giuridico europeo, bisognerebbe chiarire sulla base di quali «rapporti di forza» e di quale legittimazione rappresentativa tale dialogo debba avvenire.

¹⁸⁰ G. DE MINICO, *Le fonti*, cit., p. 9.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² M.R. ALLEGRI, *Ubi social, ibi ius*, cit., p. 185.

¹⁸³ *Ibidem*.

5.2. *Il bisogno di una science policy trasparente*

Tornando al rapporto tra scienza, politica e opinione pubblica, un primo passo, specie in un contesto di incertezza cognitiva, potrebbe essere quello di tentare di definire e rispettare i confini dei rispettivi spazi di azione, nell'ottica di una leale collaborazione, che possa portare all'adozione di una *science policy* trasparente ed inclusiva. Le procedure con cui vengono nominati gli esperti e istituite di volta in volta le *task force* risultano infatti ancora troppo opache¹⁸⁴. Quale che sia la via che si intenda percorrere – quella tedesca e britannica delle autorità permanenti, o quella italiana e francese dei gruppi di esperti straordinari, scelti in base alla contingenza storica – appare necessaria una «puntuale regolamentazione delle procedure di realizzazione del dialogo tra scienza e politica, che metta al riparo maggiormente contro il possibile rischio di un uso strumentale da parte della politica delle valutazioni scientifiche»¹⁸⁵. La trasparenza riguarda due versanti: sia quello dei meccanismi di identificazione degli esperti, che quello della procedura di decisione seguita, ovvero di come l'*expertise* si inserisca e contribuisca al processo decisionale *in fieri*. La decisione politico-normativa, infatti, pur se corroborata da dati tecnico-scientifici, viene assunta nel più ampio contesto dello Stato democratico-rappresentativo, per cui «occorre fare ogni sforzo per rendere comprensibile, anche da parti degli stessi scienziati, e non solo del decisore politico, le ragioni tecnico-scientifiche, e non solo quelle politico-sociali, che sono state tenute in considerazione»¹⁸⁶.

Ciò si ritiene debba avvenire tenendo sempre presente il carattere intrinsecamente incerto e indeterminato del sapere scientifico, specie nel tempo della cd. “*post-normal science*”. Proprio in quest'ottica, più che di decisioni “guidate” dalla scienza (secondo il cd. «*science-driven decision-making*»), le decisioni politico-normative dovrebbero essere “basate” sulla scienza (cd. «*science-based*») ¹⁸⁷. In altre parole, l'esperto,

¹⁸⁴ A. IANNUZZI, *Leggi Science driven e Covid-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *BioLaw J.*, fasc. 1/2020, p. 125.

¹⁸⁵ G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia*, cit., p. 93.

¹⁸⁶ F.G. PIZZETTI, *Decisione politica*, cit., p. 118; Ciò peraltro diviene ancora più urgente quando le decisioni comprimono diritti e libertà costituzionalmente protetti. Si rinvia sul punto a A. FARANO, *La Repubblica degli scienziati? Saperi esperti e biopolitica ai tempi del Coronavirus*, in *BioLaw J.*, fasc. spec. 1/2020, pp. 587 ss.

¹⁸⁷ A. IANNUZZI, *Leggi science driven*, cit., pp. 125 ss.

individuato secondo criteri di trasparenza e riconoscibilità, dovrebbe intervenire nel processo democratico di formazione delle norme quale «suggeritore di mezzi» e non «di fini»¹⁸⁸, limitandosi al non banale compito di riportare su un piano probabilistico le conseguenze o meno di un'ipotetica scelta politica o del verificarsi o meno di un evento, tenendo conto del fatto che in ogni caso le decisioni politiche sono decisioni complesse e rischiose, che tengono in considerazione diritti, libertà e interessi molteplici e spesso contrapposti, e si basano sempre su calcoli probabilistici incerti ma politicamente orientati¹⁸⁹.

* * *

ABSTRACT

ITA

Scienza, politica e opinione pubblica sono tre fattori che stanno alla base della vita politica dello Stato costituzionale, e che si influenzano reciprocamente nell'ambito della determinazione dell'indirizzo politico e conseguentemente della tutela dei diritti, specie in un contesto di emergenza. La pandemia da Covid-19 ha fatto emergere come il decisore politico si posizioni di volta in volta (spesso in maniera differente in base alle circostanze) rispetto all'opinione pubblica e al sapere scientifico, e modifichi i propri indirizzi contemperando il mutato sentire sociale – in parte dipendente dalla narrazione informativa – e le opinioni degli scienziati. In un contesto del genere la libertà di informazione gioca un ruolo cruciale. Qualora elementi “patologici” quale il falso informativo, particolarmente pervasivo nel contesto informativo digitale, prendano stabilmente piede nel dibattito pubblico, sono i diritti (dipendenti dall'agire del decisore politico) e le scelte dei cittadini a rischiare di risentirne. A partire da una ricostruzione fattuale del mutamento degli indirizzi politici del governo italiano nella gestione della pandemia e di alcuni casi problematici, si propone una riflessione sulla necessità di una *science policy* trasparente e rappresentativa, nonché sui possibili modelli di regolazione del falso nel panorama informativo digitale, anche alla luce dei recenti sviluppi normativi europei.

¹⁸⁸ G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia*, cit., pp. 94-95.

¹⁸⁹ R. MARZO, *L'intrigo del decidere. Scienza, politica, diritto ai tempi del Covid-19, una prospettiva costituzionale*, in *Sinapsi*, n. 1/2022, pp. 40 ss.

EN

Science, politics, and public opinion are three factors that underlie the political life of the constitutional state, and which influence each other in the context of determining the political direction and consequently the protection of rights, especially in an emergency context. The Covid-19 pandemic has revealed how the political decision-maker positions itself from time to time (often differently depending on the circumstances) with respect to public opinion and scientific knowledge, modifying its own guidelines by reconciling the changed social sentiment – partly dependent on the informative narration – and the opinions of scientists. In such a context, freedom of information plays a crucial role. If “pathological” elements such as false information, particularly pervasive in the digital information context, gain a foothold in the public debate, it is the rights (dependent on the action of the political decision-maker) and the choices of citizens that risk being affected. Starting from a factual reconstruction of the change in the Italian government’s political guidelines in the management of the pandemic and some problematic cases, a reflection is proposed on the need for a transparent and representative science policy, as well as on the possible models for regulating forgery in the information landscape digital, also in the light of recent European regulatory developments.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)