

# La consulenza scientifica parlamentare Riflessioni comparative sull'insostenibile eccezionalismo del caso italiano

di Tommaso Amico di Meane

**Abstract:** *Legislative scientific advice. A comparative reflection on the untenable exceptionalism of the Italian case* – In the 1980s, European countries, following the example of the United States, established a parliamentary advisory body for scientific matters. Italy followed suit only a decade later, but its experience with the *Comitato per la valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche* (Vast) ended in 2013. Despite its aim to become a point of reference for the dialogue between politics and science, Vast ultimately failed. The post-COVID era shows the opportunity to revive the debate on scientific advice to parliament in Italy, that in this article has been proposed in comparative perspective with reference to France, the United Kingdom, and Germany.

**Keywords:** Legislative scientific advice; Evidence-based policy/law making; Law and science.

3101

## 1. Introduzione sul concetto di *Technology Assessment* e sulle motivazioni della ricerca

Siamo nell'autunno del 1985, quando il deputato Stefano Rodotà (1933-2017) prendendo la parola durante la discussione sul bilancio, introduce nel parlamento italiano il tema della consulenza scientifica al decisore pubblico. «Quali sono le capacità autonome del Parlamento di valutare scelte scientifiche e tecnologiche?», si interroga Rodotà il quale, al termine del dibattito, ottiene l'approvazione di un ordine del giorno sottoscritto da tutti i Gruppi parlamentari, dove viene formalizzata la necessità di effettuare «uno studio di fattibilità in vista della costituzione di un ufficio di consulenza delle Camere per i problemi di carattere scientifico e tecnologico»<sup>1</sup>.

---

♦ Il presente contributo è stato elaborato nell'ambito del programma di ricerca "Il quadro giuridico della consulenza scientifica ai governi e ai decisori pubblici: aspetti di diritto comparato", promosso dall'Unità Locale dell'Università di Torino nel quadro Progetto di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) Decision-Making in the Age of Emergencies: New Paradigms in Recognition and Protection of Rights [DeMa] (Bando 2020, prot. 2020M47T9C) (Prof.ssa Arianna Vidaschi, Università Luigi Bocconi di Milano, Coordinatore nazionale; Prof. Michele Graziadei, Coordinatore dell'Unità Locale di Torino).

<sup>1</sup> Odg. Rognoni ed altri, 9/Doc VIII n. 6/13, Resoconto sommario, 3 ottobre 1985 cit.

Iniziative di questo tipo – ispirate inizialmente agli Stati Uniti, come vedremo – si registrano nel corso degli anni Ottanta all'interno di diversi parlamenti europei<sup>2</sup>. La Francia, ad esempio, nel 1983 istituisce l'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* (OPECST). A tale organismo, formato da parlamentari in stretto raccordo con un Comitato scientifico, viene assegnato il compito di approfondire in modo del tutto indipendente dal governo tematiche di carattere tecnologico e scientifico, curandosi delle relative implicazioni economiche, politiche e sociali. Altri Paesi, negli anni a seguire, fondano organismi di consulenza tecnico-scientifica parlamentare, che nascono ad esempio in Danimarca (1986), Paesi Bassi (1986), Austria (1988), Regno Unito (1989), Germania (1989) e più avanti anche Svizzera (1991), Polonia (1991) e Finlandia (1993).

Il tema della consulenza scientifica al decisore pubblico, o se vogliamo più in generale del rapporto tra “tecnica e politica”, non costituisce ovviamente una riflessione inedita, appartenendo alla stessa idea di democrazia fin dalle sue più antiche manifestazioni<sup>3</sup>. Quella che tuttavia si afferma nella seconda metà del Novecento è una riflessione più circoscritta, che si lega alle innovazioni tecnologiche che in quel dato momento attraversano la società occidentale, da cui derivano delle opportunità, ma anche – e inizialmente soprattutto – dei rischi. Per descrivere tutto questo inizia a diffondersi il concetto di *Technology Assessment* (TA), ad intendere l'attività di valutazione che il decisore pubblico compie per anticipare le possibili ripercussioni avverse legate all'utilizzo di determinate tecnologie (ad esempio, l'energia nucleare o l'utilizzo di pesticidi in agricoltura)<sup>4</sup>. Tale attività di valutazione può avvalersi in alcuni casi, per l'appunto, della collaborazione di appositi organi di consulenza scientifica, che ove riferiti al potere legislativo assumono la denominazione di *Parliamentary Offices for Technology Assessment* (POTA)<sup>5</sup>.

Rispetto alla consulenza scientifica ai governi (*executive science advice*), che ha peraltro una tradizione più antica<sup>6</sup>, la consulenza scientifica

---

da D. Chiassi, *Technology Assessment - Valutazioni delle opzioni scientifiche e tecnologiche: analisi degli organismi parlamentari europei e prospettive in Italia*, in Camera dei Deputati, *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 1998, 61.

<sup>2</sup> Per una breve panoramica sull'origine degli organismi di PTA europei, si veda N.J. Vig, *The European Experience*, in M.G. Morgan, J.M. Peha (eds.), *Science and Technology Advice for Congress*, Washington, 2003, 90-98.

<sup>3</sup> E. D'Orlando, *Politica e tecnica nella produzione normativa*, in *DPCE Online*, Numero speciale, 2021, 347-355. Diffusamente G. Grasso (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016 (anche se all'interno del volume con “tecnica” ci si riferisce prevalentemente al concetto di “governo tecnico”).

<sup>4</sup> *Technology Assessment*, in J.D. Wright (eds.), in *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Amsterdam, 2015, 125-128. Il concetto, come vedremo, nasce negli Stati Uniti negli anni Sessanta del Novecento (J. Coates, *Technology Assessment: The benefits... the costs... the consequences*, in *Futurist*, 1971, 225-231) e si evolve arricchendosi di nuovi metodi e significati. D. Banta, *What is Technology Assessment*, in *International Journal of Technology Assessment in Health Care*, 25, 1, 2009, 8.

<sup>5</sup> K. Akerlof, C. Tayler, S.E. Foxen (and others), *A collaboratively Derived International Research Agenda on Legislative Science Advice*, in *Palgrave Communications*, 2019, 1-13.

<sup>6</sup> P. Gluckman, *Science Advice to Governments. An Emerging Dimension of Science Diplomacy*, in *Science & Diplomacy*, 5, 2, 2016, 1-9. Se guardiamo all'epoca contemporanea, tra i primi c'è il Presidente degli Stati Uniti, Dwight D. Eisenhower

parlamentare (*legislative science advice*) è «per sua natura discorsiva», ossia vuole in primo luogo sviluppare un dibattito, fornendo elementi che poi vengono adoperati come base per iniziative politiche anche diverse tra loro<sup>7</sup>. Quanto ai contributi (gli *outputs*) provenienti dagli organismi di consulenza scientifica parlamentare, possiamo notare come essi consistano tipicamente in rapporti in forma scritta, che vanno dalle 4 pagine fino a documenti di 200-300 pagine (*written briefings/reports*). A questi, a volte, si aggiungono resoconti orali messi a disposizione ai parlamentari (*oral briefings*), audizioni pubbliche di esperti (*public hearings*), nonché seminari e conferenze (*symposiums and conferences*). Negli ultimi anni questi strumenti son stati integrati da altri di carattere più divulgativo, come video, *podcast* e *newsletter*, i cui interlocutori vanno ricercati nella società civile<sup>8</sup>.

L'interesse verso queste tematiche, per tornare al dibattito degli anni Ottanta sulla TA, riguarda non solo gli Stati europei ma anche le stesse istituzioni dell'allora Comunità economica europea. La Commissione europea, ad esempio, diventa da subito uno dei promotori più convinti della necessità di confronto tra mondo della politica e della scienza<sup>9</sup>. Mentre il Parlamento europeo, dal 1987 si dota di una struttura per il sostegno alle decisioni di carattere tecnico-scientifico, denominata *Scientific and Technological Option Assessment* (STOA)<sup>10</sup>. A livello di organismi internazionali, occorre inoltre menzionare l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECD), che sul tema della TA mostra un'attenzione tanto precoce quanto duratura, ospitando con continuità incontri con esperti e autorità nazionali, oltre che finanziando progetti di ricerca<sup>11</sup>.

E l'Italia? Cosa ne è stato nel frattempo della proposta avanzata da Rodotà? Il tema, come osserva qualcuno, «un po' misteriosamente»

(1890-1969), che nel 1957 decide di formalizzare la figura del *President's Science Advisor* (B.P. Greene, *Eisenhower, Science Advice, and the Nuclear Test-Ban Debate*, 1945-1964, Stanford, 2006).

<sup>7</sup> C. Kenny, C.L. Washbourne, C. Tyler, J.J. Blackstock, *Legislative science advice in Europe: the case for international comparative research*, in *Palgrave Communications*, 2017, 5 (la traduzione, qui come nel resto dell'articolo, è a cura di chi scrive, sia per quanto riguarda l'inglese, che per il francese. Nel caso del tedesco ci si è avvalsi di appositi strumenti *online* di traduzione simultanea).

<sup>8</sup> Si veda, ad esempio, la molteplicità dei contenuti che sono oggi disponibili all'interno del sito dell'organismo di consulenza scientifica parlamentare britannico [www.post.parliament.uk].

<sup>9</sup> La Commissione europea, tra le altre cose, ha un ruolo rilevante nell'avvio nel corso degli anni Ottanta delle *European Technology Assessment Conferences*. Sul tema S.C. de Hoo, R.E.H.M. Smits, R. Petrella (eds.), *Technology Assessment. An Opportunity for Europe*, The Hague, 1987. La pratica delle *European Technology Assessment Conferences* si mostra peraltro longeva, visto che l'ultima in ordine di tempo si è tenuta a Karlsruhe tra il 25 e il 27 luglio 2022 [www.karlsruhe2022.technology-assessment.info].

<sup>10</sup> Nel 1987, infatti, lo STOA (nella denominazione odierna: *Panel for the Future of Science and Technology*) viene istituito per un periodo transitorio di 18 mesi, per poi diventare un organismo permanente del Parlamento europea a partire dal 1989 [www.europarl.europa.eu/stoa/en/home/highlights].

<sup>11</sup> OECD, *Social Assessment of Technology, a Review of Selected Studies*, Paris, 1978; OECD, *Technology on Trial: Public Participation in Decision-Making Related to Science and Technology*, 1979, Paris; OECD, *Assessing the Impacts of Technology on Society*, Paris, 1983.

scompare per oltre un decennio dall'agenda dei lavori parlamentari<sup>12</sup>. Fino a quando, nel febbraio 1997, il Presidente della Camera dei Deputati, Luciano Violante, dispone presso l'Ufficio di Presidenza l'istituzione del *Comitato per la valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche* (Vast)<sup>13</sup>. L'organismo, che si compone esclusivamente di deputati della Camera, si pone l'obiettivo di «coordinare le iniziative e le attività a livello parlamentare in materia scientifica e di applicazione tecnologica»<sup>14</sup>. L'esperienza del Vast proseguirà nel complesso per 17 anni, nell'arco di quattro legislature consecutive, per poi interrompersi dal 2013<sup>15</sup>. In questo periodo, come approfondiremo, il *Comitato* non riuscirà ad ottenere alcuna rilevanza nell'attività legislativa e, più in generale, ad essere «protagonista di quel dialogo virtuoso tra scienza e politica» che rappresenta il fine ultimo del *Technology Assessment*<sup>16</sup>.

La traiettoria del POTA italiano differisce da quella dei principali Paesi europei, e non solo loro. Nel frattempo, infatti, al posto di affievolirsi, l'interesse per la consulenza scientifica al decisore pubblico ottiene una «crescente attenzione» a livello internazionale<sup>17</sup>. Non solo gli organismi dei parlamenti di consulenza tecnico-scientifica già esistenti in Europa vengono confermati, ma a questi se ne sono aggiunti altri in diversi Paesi: Grecia (1997), Norvegia (1999), Svezia (2007), Portogallo (2015), Lituania (2020), Lussemburgo (2021), Spagna (2021). Ma anche Argentina, Corea del Sud, Cile, Giappone, Messico<sup>18</sup>. In questa cornice vanno inserite anche l'Unione europea e l'OECD, le quali intensificano le proprie iniziative sul tema della *science advice*<sup>19</sup>. Sotto gli auspici del Parlamento europeo (e del menzionato

<sup>12</sup> D. Chiassi, *Technology Assessment - Valutazioni delle opzioni scientifiche e tecnologiche: analisi degli organismi parlamentari europei e prospettive in Italia*, cit. 63.

<sup>13</sup> Decreto del Presidente della Camera n. 364 dell'11 dicembre 2001 (XIII legislatura).

<sup>14</sup> Decreto del Presidente della Camera n. 282 del 1° agosto 2006 (XIV legislatura).

<sup>15</sup> L'ultimo Presidente ad aver confermato il VAST risulta, infatti, l'onorevole Gianfranco Fini con decreto del Presidente della Camera del 12 giugno 2008.

<sup>16</sup> L. Del Corona, *Libertà della Scienza e Politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, Torino, 2022, 116.

<sup>17</sup> A. Allegra, R.G. Bettinardi, L. Carra, *Scienza e democrazia in Italia: una proposta concreta per portare la #ScienzaInParlamento*, in *The Future of Science and Ethics*, Rivista scientifica a cura del Comitato Etico della Fondazione Umberto Veronesi, 4, 2019, 11.

<sup>18</sup> Occorre al contempo non sopravvalutare la diffusione del fenomeno, visto che si calcola che all'incirca il 10% dei Paesi del mondo abbiano scelto di dotarsi di un organismo di consulenza scientifica parlamentare, con la quasi esclusione del mondo non-occidentale [K. Akerlof, A. Allegra, T. Webler (and others), *New Methods in Creating Transdisciplinary Science Policy Research Agendas: The Case of Legislative Science Advice*, in *Science and Public Policy*, 47, 4, 2020, 537]. Il sito probabilmente più aggiornato per avere una panoramica sui singoli Paesi è quello dell'*European Parliamentary Technology Assessment* (EPTA) [www.eptanetwork.org].

<sup>19</sup> Sul primo fronte, si segnala ancora una volta, non solo il Parlamento europeo (European Parliament Research Service, *Scientific advice for policy-makers and the European Union*, June 2015), ma anche la Commissione europea e le sue molteplici iniziative (ad esempio il programma *Parliaments and Civil Society in Technology Assessment*, PACITA) e in ultimo la piattaforma per esperti e decisori pubblici, le cui attività, che fanno capo al *Joint Research Centre*, dal 2021 sono state riorganizzate sotto l'etichetta di *Knowledge4Policy* (K4P) [www.knowledge4policy.ec.europa.eu]. Sul secondo fronte, si vedano OECD, *Providing science advice to policy makers during Covid-19*, 2020; OECD, *Scientific Advice During Crises: Facilitating Transnational Co-operation and Exchange of Information*, 2018; OECD, *Scientific Advice for Policy Making: The Role*

STOA), nel 1990 nasce l'*European Parliamentary Technology Assessment* (EPTA), la cui finalità è quella di alimentare un collegamento stabile tra i POTA dei Paesi membri dell'Unione europea<sup>20</sup>.

Il mondo accademico, dal proprio canto, si mostra progressivamente più interessato, anche se per qualche motivo l'entusiasmo dei giuristi riassume nel complesso più tiepido<sup>21</sup>. A popolare l'ambito di ricerca sulla consulenza scientifica al decisore pubblico è ormai «una comunità internazionale di ricercatori e professionisti» impegnati spesso in attività di comparazione giuridica<sup>22</sup>. Alcune riviste scientifiche creano sezioni permanenti per mantenersi aggiornate su questi argomenti<sup>23</sup>. Nel mentre, le case editrici internazionali più rinomate inaugurano la stagione delle grandi opere collettanee sullo *scientific advice*, segnale che il tema ha raggiunto un certo grado di maturazione<sup>24</sup>. Vengono inoltre costituite associazioni<sup>25</sup>, centri di ricerca, programmi di *fellowship*<sup>26</sup>, mentre crescono *podcast* e *newsletter*<sup>27</sup>. Anche in ragione di questo movimento, sempre più ambiziosi diventano gli eventi che periodicamente chiamano a raccolta questa comunità di esperti in continua espansione<sup>28</sup>. Inutile aggiungere che l'esperienza del COVID-19

---

*and Responsibility of Expert Bodies and Individual Scientists*, 2015 [www.oecd.org].

<sup>20</sup> *European Parliamentary Technology Assessment* (EPTA) [www.eptanetwork.org].

<sup>21</sup> R. Smiths, J. Leyten, *Key Issues in the Institutionalization of Technology Assessment: Development of Technology Assessment in Five European Countries and the USA*, in *Futures*, 20, 1, 1988, 37-45; R. Smits, *State of the Art of Technology Assessment in Europe. A Report to the 2<sup>nd</sup> European Congress of Technology Assessment: People and Technology, Ways and Practices of Technology Management*, Milan, Italy, November 14-16, 1990; S. Jasanoff, *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*, Cambridge (USA), 1990; T. Buches, *Technology Assessment. Experiences occidentales et défis actuels*, Conseil Suisse de la Science, 1992; N.J. Vig, *Parliamentary Technology Assessment in Europe: Comparative Evolution*, in *Impact Assessment Bulletin*, 10, 4, 1992, 3-24; A. Barker, B.G. Peters, *The Politics of Expert Advice*, Pittsburgh, 1993; L. Fuglsang, *Technology and New Institutions: A Comparison of Strategic Choices and Technology Studies in the United States, Denmark, and Sweden*, Copenhagen, 1993; S. Jasanoff, *Science at the Bar: Law, Science and Technology in America*, Cambridge (USA), 1990.

<sup>22</sup> A. Allegra, R.G. Bettinardi, L. Carra, *Scienza e democrazia in Italia: una proposta concreta per portare la #ScienzaInParlamento*, cit., 11.

<sup>23</sup> Questo è il caso, ad esempio, anche della rivista *Nature*, che dal 2016 cura una sezione dedicata alla *Scientific advice to governments* [www.nature.com].

<sup>24</sup> J. Lentsch, P. Weingart (eds.), *The Politics of Science Advice. Institutional Design for Quality Assurance*, Cambridge, 2011.

<sup>25</sup> A partire dal già citato *European Parliamentary Technology Assessment* (EPTA) [www.eptanetwork.org], cui possiamo aggiungere, nell'ambito della ricerca sulla consulenza scientifica ai governi, l'*International Network for Governmental Science Advice* (INGSA) [www.ingsa.org].

<sup>26</sup> Basti pensare al *Centre for Science and Policy* (CSaP), creato nel 2009 presso l'Università di Cambridge (UK), e ai suoi molteplici programmi di ricerca, iniziative pubbliche e *fellowship* [www.csap.cam.ac.uk].

<sup>27</sup> I principali POTA europei (basti pensare al caso britannico e a quello tedesco, di cui diremo) prevedono siti internet ricchi di contenuti, spesso anche video, e servizi di *newsletter*. Quanto ai *podcast*, si pensi ad esempio allo *Science and Policy Podcast* di Rob Doubleday promosso dal suddetto *Centre for Science and Policy* [www.csap.cam.ac.uk].

<sup>28</sup> Nell'ottobre del 2023, ad esempio, la Commissione europea, attraverso la menzionata piattaforma *Knowledge4Policy* (K4P), ha organizzato la conferenza internazionale *Science for Policy in Europe*, radunando centinaia di esperti a Bruxelles per una due giorni con decine di panel e seminari aperti al pubblico e seguibili online

non ha fatto altro che stimolare ulteriormente questo interesse, tanto a livello internazionale<sup>29</sup>, quanto a livello italiano<sup>30</sup>. In questo secondo caso,

[[www.knowledge4policy.ec.europa.eu](http://www.knowledge4policy.ec.europa.eu)].

<sup>29</sup> J. Aarts (and others), *The Dutch see Red: (in)formal science advisory bodies during the COVID-19 pandemic*, in *Humanities and Social Sciences Communications*, 9, 464, 2022; P. Cairney, *The UK Government's COVID-19 Policy: What Does "Guided by the Science" Mean in Practice?*, in *Frontiers in Political Science*, 3, 2021; S. Camporesi (and others), *Mobilization of expert knowledge and advice for the management of the Covid-19 emergency in Italy in 2020*, in *Humanities and Social Sciences Communication*, 9, 54, 2022; T. Christensen (and others), *Scientization Under Pressure - The Problematic Role of Expert Bodies During the Handling of the COVID-19 Pandemic*, in *Public Organization Review*, 22, 2022, 292-307; E. Colman (and others), *Following the science? Views from scientists on government advisory boards during the COVID-19 pandemic: a qualitative interview study in five European*, in *BMJ Global Health*, 2021; M. Easton (and others), *Embedding Expertise for Policy Responses to COVID-19: Comparing Decision-Making Structures in Two Federal Democracies*, in *Public Organization Review*, 22, 2022, 309-326; F. Freedman, *Scientific Advice at a Time of Emergency*. *SAGE and Covid-19*, in *The Political Quarterly*, 91, 3, July-September, 2020; S. Hardon (and others), *Evidence-Based Policymaking in Times of Acute Crisis: Comparing the Use of Scientific Knowledge in Germany, Switzerland, and Italy*, in *Polit Vierteljahresschr*, 63, 2022, 359-382; M. Heinzl, A. Lises, *Expert authority and support for COVID-19 measures in Germany and the UK: a survey experiment*, in *West European Politics*, 44, 5-6, 2021, 1258-1282; R. Hodges (and others), *The role of scientific expertise in COVID-19 policy-making: evidence from four European countries*, in *Public Organization Review*, 22, 2, 2022, 249-267; S. Michie (and others), *Lessons from the UK's handling of Covid-19 for the future of scientific advice to government: a contribution to the UK Covid-19 Public Inquiry*, in *Journal of the Academy of Social Sciences*, 17, 5, 2022, 418-433; R. Pielke Jr., *Improve how science advice is provided to governments by learning from "experts in expert advice"*, in *PLoS Biol*, 21, 2, 2023, 1-3; M. Nemer, *Science advisers around the world on 2020*, in *Nature*, 588, 7839, 2020, 586-588; Z. Pamuk, *COVID-19 and the Paradox of Scientific Advice*, in *Perspectives on Politics*, 20, 2, 2021, 562-576; M. Tallacchini, *Establishing a Legitimate Knowledge-based Dialogue among Institutions, Scientists, and Citizens during the Covid-19: Some Lessons from Coproduction*, in *Tecnoscienza: Italian Journal of Science & Technology Studies*, 11, 1, 2020, 27-34; C. Whitty, L. Collet-Fenson, *Formal and informal science advice in emergencies: COVID-19 in the UK*, in *Interface Focus*, 2021; K. Yang, *What Can COVID-19 Tell Us About Evidence-Based Management?*, in *The American Review of Public Administration*, 50, 6-7, 2020. La rivista *Nature* ha creato un'apposita sezione/osservatorio dedicata agli articoli sul tema *Scientific advice through COVID-19*, curata da S.Y. Kim, R. Pielke Jr, S. Raman, J. Wilsdon [[www.nature.com](http://www.nature.com)]. Come al solito intenso è inoltre il lavoro dell'OECD, tanto sul fronte delle pubblicazioni (OECD, *Providing science advice to policy makers during Covid-19*, 2020), quanto su quello degli eventi, con l'organizzazione, ad esempio, dell'evento internazionale *Scientific advice in crises: Lesson learned from Covid-19* (3-4 marzo 2022) [[www.oecd.org](http://www.oecd.org)].

<sup>30</sup> A. Iannuzzi, G. Pistorio (a cura di), *La gestione dell'emergenza sanitaria tra diritto e tecnica*, Napoli, 2022; A. Barone, *Brevi riflessioni su valutazione scientifica del rischio e collaborazione pubblico-privato*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid, 29 aprile 2020; E. D'Orlando, *Decisore politico e scienza: l'emergenza sanitaria come catalizzatore dell'affermazione di un paradigma normativo evidence-based*, in *DPCE online*, 1, 2023; A. Iannuzzi, *Leggi "science driven" e CoViD-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 1 (Numero speciale), 2020, 119-134; A. Iannuzzi, *Le forme di produzione delle fonti a contenuto tecnico, scientifico nell'epoca del diritto transnazionale*, in *DPCE Online*, 3, 2020, 3277 ss.; L. Del Corona, *Libertà della Scienza e Politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, Torino, 2022; Del Corona, L., *Aspetti costituzionali di valutazioni scientifiche e potere pubblico*, Castelnuovo Scivria, 2021; L. Del Corona, *Le decisioni pubbliche ai tempi del Coronavirus: la tutela dei diritti tra fondatezza scientifica,*

mettendo ancora più in risalto l'eccezionalismo del parlamento italiano, per essere non solo privo di un POTA, ma anche di qualsiasi altro strumento o procedura specificamente dedicati alla consulenza scientifica<sup>31</sup>. Per quanto tempo ancora?

Vale quindi forse la pena, a questo punto, osservare con attenzione il passato, cercandone lezioni per comprendere il presente e dunque per organizzare il futuro. Cosa ci ha insegnato l'esperienza del Vast? Perché non ha funzionato? Si è trattato di mero disinteresse della classe politica oppure – posto che le due cose sono collegate – ci sono state anche carenze nel modo in cui è stato costruito il *Comitato*? Infine, osservando altri grandi Paesi europei, quali spunti possiamo trarre in prospettiva comparata?

Prima di provare a formulare qualche risposta occorre delimitare il perimetro di indagine del presente contributo. Il tema della *scientific advice* al decisore pubblico, infatti, come abbiamo anticipato, può essere declinato con riferimento sia al parlamento, che al governo<sup>32</sup>. Questo secondo filone, tuttavia, forse anche per le sue origini più antiche, ha tradizionalmente catalizzato la maggior parte delle attenzioni della dottrina<sup>33</sup>. L'impressione è peraltro che, a seguito della pandemia del COVID-19, la mole di pubblicazioni sul tema della consulenza scientifica governativa sia ulteriormente aumentata, solcando tale divario<sup>34</sup>. La scelta di dedicare la

---

*trasparenza e principio di precauzione*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 1 (Numero speciale), 2020, 71-78; S. Penasa, *La consulenza scientifica parlamentare: analisi comparata di uno strumento costituzionalmente necessario*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 3, 2021, 1-29; G. Ragone, *Imparare dalla pandemia: saperi scientifici e processi di decisione politica*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2022, 73-103. M. Terzi, *Brevi considerazioni sul rapporto tra tecnica e politica nella prospettiva dell'emergenza sanitaria in corso*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, 41-49. Utile anche la lettura di alcuni capitoli di L. Del Corona, B. Liberali (a cura di), *Diritto e valutazioni scientifiche*, Torino, 2022 (Capitolo VIII, S. Penasa; Capitolo IX, M. Ramajoli, e tutta la parte III, con i capitoli di A. Iannuzzi, E.C. Raffiotta, M. D'Amico, L. Busatta); nonché V.L. Bartolucci, L. Di Majo (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Napoli, 2022.

<sup>31</sup> Sul punto S. Penasa, *La consulenza scientifica parlamentare: analisi comparata di uno strumento costituzionalmente necessario*, cit., 4; L. Del Corona, *Libertà della Scienza e Politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, cit., 239-241 ss.; C. Siccardi, *Organi tecnici e produzione normativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, 802; A. Iannuzzi, *Le forme di produzione delle fonti a contenuto tecnico, scientifico nell'epoca del diritto transnazionale*, cit., 3286.

<sup>32</sup> Per la verità, guardando allo scenario odierno, italiano ma non solo, appare sempre più promettente anche la riflessione sul ruolo dell'istruttoria tecnico-scientifica nel procedimento decisionale della Corte costituzionale. Quest'ultima, infatti, a seguito dell'approvazione delle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale* (Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, 22 gennaio 2020, n. 17), sembra essere in fase di graduale apertura rispetto all'acquisizione di informazioni da parte di esperti e in generale verso il dialogo con la comunità scientifica, anche attraverso la possibilità di intervento dei c.d. *amici curiae*. Per un approfondimento sul tema: L. Del Corona, *Libertà della Scienza e Politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, cit., 131-145. Per una critica dell'idiosincrasia della Corte verso la consultazione formale di esperti, si veda A. Iannuzzi, *Istruttoria e valutazioni tecnico-scientifiche*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2017, 1-33.

<sup>33</sup> L. Cruz-Castro, L. Sanz-Menéndez, *Politics and Institutions: European Parliamentary Technology Assessment*, in *Technological Forecasting and Social Change*, 72, 2005, 430.

<sup>34</sup> Per rimanere al caso italiano, oltre alle pubblicazioni già citate, che in una certa misura si occupano anche del governo, possiamo considerare ad esempio: C. Acocella,

presente ricerca alla *legislative science advice*, dunque, risponde alla finalità di trattare un oggetto di studio nel complesso poco analizzato (anche dalla dottrina italiana), dando seguito anche agli appelli di quanti segnalano la comprensione ancora «largamente insufficiente» di questo tema, auspicandone uno studio in particolare comparatistico<sup>35</sup>. Tutto ciò si combina con la percezione che il dibattito sulla consulenza scientifica parlamentare in Italia sia tanto necessario, quando in sostanza assente dall'agenda politica del Paese, a differenza nei nostri omologhi europei<sup>36</sup>.

Come occuparsi di tutto ciò? Il taglio del presente contributo è principalmente analitico-ricostruttivo, nondimeno esprime tratti di originalità, in particolare per le sue decisioni metodologiche di fondo. Anzitutto, quella di cercare di offrire evidenze empiriche sul funzionamento degli organismi di consulenza parlamentare esaminati, prediligendo ove possibile delle pubblicazioni che – attraverso periodi di ricerca sul campo, sondaggi e interviste semi-strutturate – siano andate oltre alla mera osservazione dei POTA, per descriverne l'effettivo funzionamento e i

---

*Ancora su diritto e tecnica. Le valutazioni tecnico-scientifiche come premessa delle decisioni politico-amministrative assunte per fronteggiare l'emergenza pandemica da Covid-19*, in P.A. Persona e Amministrazione, 2, 2020, 269-299; S. Barbareschi, *Decisioni del comitato tecnico-scientifico, discrezionalità e rispetto del principio di legalità nel settore giustizia durante l'emergenza da Covid-19*, in Osservatorio sulle fonti, 1, 2022, 683 ss.; S. Ceccanti, *Scienza e politica dopo la pandemia: "chi" decide "cosa"*, in Federalismi.it, Paper 26 gennaio 2022; L. Del Corona, *La fiducia nella scienza alla prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, in Osservatorio sulle fonti, XV, 1, 2022; A. Iannuzzi, *Il Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell'emergenza sanitaria: un bilancio dell'esperienza utile per far emergere prospettive di riforma*, in Osservatorio sulle fonti, 1, 2022; A. Farano, V. Marzocco, *Expertise tecniche e decisori politici razionalità legislativa e uso dell'argomento scientifico nella produzione del diritto emergenziale*, in S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, 2020, 165 ss.; G. Livieri, M. Turato, *Scienza, politica e diritto: l'importanza di un dialogo costante*, in Trento Biolaw Selected Papers, Paper 45, 2020; R. Miccù, *Il governo dell'emergenza tra tecnica e politica*, in AIC (a cura di), *Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali. Atti del XXXV Convegno annuale. 4 dicembre 2020*, Napoli, 2021, 159-202; G. Mingardo, *Il ruolo del comitato tecnico-scientifico in Italia e Francia nell'emergenza Covid-19*, in Biolaw Journal, 2, 20, Instant Forum - Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus, 27 marzo 2020; S. Penasa, *Scienza, comitati tecnici e responsabilità politica: spunti da un'analisi comparata dei modelli di consultazione scientifica durante l'emergenza Covid-19*, in A. Pajno, L. Violante (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia*, vol. II, Bologna, 2021, 62 ss.; M. Terzi, *Ancora sul rapporto tra tecnica e politica nell'attuale emergenza sanità pubblica. Dal Comitato tecnico scientifico al Comitato di esperti in materia economica e sociale*, in Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna, 2, 284-294.

<sup>35</sup> C. Kenny, C.L. Washbourne, C. Tyler, J.J. Blackstock, *Legislative science advice in Europe: the case for international comparative research*, cit., 1.

<sup>36</sup> Basti pensare, ad esempio, al cospicuo piano di investimenti annunciato di recente dal Presidente francese Emmanuel Macron, che comprende la creazione di un Consiglio scientifico con il quale egli si è impegnato a relazionarsi in modo continuo, oltre ad un rafforzamento generale delle istituzioni scientifiche e del loro ruolo rispetto al decisore pubblico (B. Casassus, *Massive shake-up of French science system is biggest in decades. Billon-euro plan includes greater oversight for national research institutes and the creation of a top-level council to advise the president on science*, in Nature, News, 8 dicembre 2023 [www.nature.com]). Torneremo in sede conclusiva sulle conseguenze della latitanza di questo dibattito in Italia.

risultati conseguiti<sup>37</sup>. In tale ottica, chi scrive ha anche intessuto conversazioni e interviste (via via segnalate ove rilevanti nelle note a piè di pagina) con funzionari parlamentari italiani ed europei, scienziati e altri esponenti della società civile; oltre ad aver maturato in passato esperienze dirette all'interno delle istituzioni parlamentari italiane<sup>38</sup>.

In secondo luogo, a differenza della maggioranza delle pubblicazioni comparative su questi temi, che prediligono una mera giustapposizione legislativa, la presente ricerca ha cercato di offrire alcuni elementi di contesto che, anche attraverso un cauto approccio interdisciplinare, provano ad inquadrare la nascita e il funzionamento dei POTA nei relativi contesti istituzionali, in particolare delle *forme di governo*<sup>39</sup>. Tale postura metodologica, che a grandi linee possiamo associare all'approccio funzionalista – in quanto prevede un'analisi, seppur semplificata, del contesto<sup>40</sup> – verrà adottato anche nel presente contributo. Il quale, dopo un'introduzione sulla nascita in Europa dei POTA, che proviene dall'ispirazione degli Stati Uniti, si concentrerà su alcune esperienze significative in questo campo (Francia, Regno Unito, Germania), per poi esaminare comparativamente il caso dell'Italia, inquadrato in una più ampia riflessione anche sugli strumenti alternativi eventualmente a disposizione nell'ordinamento italiano per offrire informazioni tecnico-scientifiche al legislatore.

<sup>37</sup> Questo è il caso, ad esempio, di Kenny, C.L. Washbourne, C. Tyler, J.J. Blackstock, *Legislative science advice in Europe: the case for international comparative research*, cit.: oppure di L. Cruz-Castro, L. Sanz-Menéndez, *Politics and Institutions: European Parliamentary Technology Assessment*, cit.

<sup>38</sup> In particolare, chi scrive ha lavorato presso la 14esima Commissione permanente "Politiche dell'Unione europea" del Senato della Repubblica nell'arco temporale 2008 – 2013 (XVI legislatura), con funzioni di consulenza giuridica e responsabilità anche nell'ambito delle procedure informative della Commissione (indagini conoscitive e audizioni, nonché collaborando alla preparazione di "dossier" e "note brevi". Attività che, come approfondiremo, hanno particolare attinenza con le tematiche oggetto del presente contributo).

<sup>39</sup> L'opera più interessante in tale senso (nonostante sia ormai datata) è probabilmente ancora N.J. Vig, H. Paschen (eds.), *Parliaments and Technology. The Development of Technology Assessment in Europe*, State of New York, 1999. A differenze di molte altre pubblicazioni, infatti, il lavoro curato da Vig e Paschen non si limita a dedicare contributi alle singole esperienze dei Paesi con qualche vago cenno di comparazione, ma si sforza di offrirne una contestualizzazione, specialmente in chiave storica, sviluppando inoltre diversi capitoli dedicati alla comparazione tra le singole esperienze secondo diverse chiavi di lettura (tra cui, ad esempio, un capitolo dedicato alla *culturalist comparison*, a firma di R. Hoppe e J. Grin). Nella direzione, invece, del mero esercizio di giustapposizione si veda, ad esempio, M. Nentwich, *Parliamentary Technology Assessment Institutions and Practices. A Systematic Comparison of 15 Members of the EPTA Network*, cit. Sui limiti, in generale, della tecnica della giustapposizione legislativa applicata al diritto comparato, si veda tra gli altri P. Legrand, *How to compare now*, in *Legal Studies*, 16, 2, 2006, 233-234.

<sup>40</sup> Si tratta di un approccio che, come è noto ai comparatisti, mira a semplificare l'analisi del contesto di riferimento dei Paesi selezionati, per concentrarsi sul modo in cui ciascuno di essi cerca di affrontare attraverso il diritto ad una problematica o esigenza comune [M. Graziadei, *The functionalist heritage*, in P. Legrand, R. Munday (eds.), *Comparative Legal Studies: Traditions and Transitions*, Cambridge, 2003. Per una posizione più critica sul funzionalismo G. Frankenberg, *Critical comparisons: Re-thinking Comparative Law*, in *Harvard International Law Journal*, 26, 1985, 412 ss.].

## 2. La nascita degli organismi di consulenza scientifica parlamentare europei e l'influenza degli Stati Uniti

Gli organismi di consulenza scientifica parlamentare europei, come abbiamo accennato, sono preceduti (e in buona parte ispirati) dagli Stati Uniti, dove il dibattito sul rapporto tra scienza e decisore pubblico è iniziato fin dagli anni Sessanta<sup>41</sup>. L'impulso proviene dalla società civile, animata dalla comunità scientifica, al cui interno cresce una sensibilità critica sui rischi per la salute e per l'ambiente legati all'utilizzo di specifiche "tecnologie" come, ad esempio, l'energia nucleare o l'uso dei pesticidi in agricoltura<sup>42</sup>. Questo è lo scenario nel quale prende forma l'attività "classica" di *Technology Assessment (Classical TA)*, la cui finalità consiste essenzialmente nell'offrire informazioni al decisore pubblico affinché possa «anticipare le conseguenze avverse» legate all'utilizzo di una determinata tecnologia<sup>43</sup>. Si tratta pertanto di una funzione, potremmo dire, "negativa", in quanto mira anzitutto a evitare il verificarsi di determinati scenari (*early warning*) garantendo una qualche forma di riscontro oggettivo alle relative decisioni della politica.

Il concetto di *Technology Assessment* viene coniato negli Stati Uniti nella seconda metà degli anni Sessanta, dal parlamentare democratico di origine abruzzese Emilio Quincy Daddario (1918-2010), allora Presidente del Sottocomitato parlamentare "Scienza, Ricerca, Sviluppo", e convinto sostenitore della necessità di «rafforzare il ruolo del Congresso nel prendere decisioni tra alternative per mettere la scienza a vantaggio del bene comune»<sup>44</sup>. A distanza di qualche anno, su iniziativa del Partito democratico, si giunge alla legge istitutiva dell'*Office of Technology Assessment (OTA)*, che viene firmata dal Presidente Richard Nixon (1913-1994) in data 13 ottobre 1972<sup>45</sup>. Si tratta del primo organismo al mondo di questo tipo (la cui presidenza viene affidata a Daddario), che diventa rapidamente una delle mete per le delegazioni parlamentari europee in visita a Washington<sup>46</sup>.

<sup>41</sup> N.J. Vig, H. Paschen, *Introduction. Technology Assessment in Comparative Perspective*, in Id. (eds.), *Parliaments and Technology. The Development of Technology Assessment in Europe*, cit., 3 ss.

<sup>42</sup> Una delle figure più carismatiche e influenti in questo senso è certamente quella della biologa e zoologa Rachel Louise Carson (1907-1964), autrice di numerose pubblicazioni, tra cui *Silent Spring* (1962) sugli effetti dannosi dei pesticidi utilizzati nell'agricoltura statunitense e ritenuto un libro di fondamentale ispirazione per i movimenti ambientalisti del Novecento (D.E. Taylor, *Rachel Carson – a woman ahead of her time*, in *Frontiers in Ecology and the Environment*, 19, 9, 2021, 487).

<sup>43</sup> L. Cruz-Castro, L. Sanz-Menéndez, *Politics and Institutions: European Parliamentary Technology Assessment*, cit., 431.

<sup>44</sup> Emilio Quincy Daddario citato da N.J. Vig, H. Paschen, *Introduction. Technology Assessment in Comparative Perspective*, in Id. (eds.), *Parliaments and Technology. The Development of Technology Assessment in Europe*, State of New York, 1999, 3 (E.Q. Daddario, "Technology Assessment", 1968. Statement of Rep. Daddario, Chairman, Subcommittee on Science, Research and Development of the Committee on Science and Astronautics, US. House of Representatives, 90th Congress, 1st Session. Reprinted in *Technology and Man's Future*, ed. Albert H. Teich, New York, 1972, 201-219).

<sup>45</sup> *Office of Technology Assessment Act*, Public Law 92-484, 92d Congress, H.R. 10243, October 13, 1972, SEC 2(d).

<sup>46</sup> "TA is what OTA does", si soleva dire a suo tempo tra gli addetti ai lavori (N.J. Vig, H. Paschen, *Introduction. Technology Assessment in Comparative Perspective*, cit., 10). Sull'influenza statunitense nel contesto europeo, tema sul quale torneremo ampiamente,

Come viene strutturato l'OTA? Anzitutto, il suo organo direttivo è rappresentato da un Comitato (*Board*) di composizione interamente politica, ripartita equamente tra repubblicani e democratici (6 deputati e 6 senatori). La supervisione scientifica delle attività di ricerca è invece affidata ad organo di consulenza esterno a composizione tecnica (12 membri, indicati dall'OTA ogni 4 anni) denominato *Technology Assessment Advisory Council* (TAAC)<sup>47</sup>.

Nell'istituzione dell'OTA (d'ora in avanti *Office*) c'è chi intravede, di fondo, il tentativo di arginare l'inesauribile «ottimismo tecnologico» (*technological optimism*) che in quella fase emerge dall'amministrazione governativa, dotando i parlamentari di una fonte di informazione qualificata, indipendente e alternativa rispetto alle agenzie governative, agli apparati burocratici e alle lobbies di Washington<sup>48</sup>. Certo è che l'*Office* non esita a prendere posizioni divergenti rispetto all'indirizzo del Presidente degli Stati Uniti, diventando oggetto di pressanti critiche soprattutto da parte dei repubblicani, con l'accusa di essere favorevole ai democratici ovvero antigovernativo<sup>49</sup>. Forse anche per questo motivo (tale lettura sembra oggi piuttosto consolidata), nel 1995 l'OTA viene smantellato senza preavviso, formalmente per motivi di bilancio<sup>50</sup>. Dopo 25 anni di attività, con un organico di 143 persone e un bilancio annuale di oltre 21 milioni di dollari, l'*Office* viene chiuso per non riaprire più, per lo meno in quella forma<sup>51</sup>. Numeri, questi, per inciso, che anche con le dovute proporzioni, come vedremo, sono ben distanti da quelli raggiunti dai POTA europei che, in media, nello stesso periodo, contano su uno organico permanente mai superiore alle 10-12 persone e bilanci annuali ricompresi tra 1 e 3 milioni di

---

si vedano: R. Wolters, *The Office of Technology Assessment of the US Congress: A Model for the Future?*, in *Government and Opposition*, 27, 1992, 89-108; M. Tallacchini, *I saperi specialistici tra science advice e soft law. Technology Assessment ed expertise etica*, in S. Rodotà, M. Tallacchini, *Trattato di biodiritto, Volume I – Ambito e fonti del biodiritto*, Milano, 2010.

<sup>47</sup> I temi di indagine sono proposti dalle Commissioni permanenti o speciali del Congresso, ma anche dal *Board* o dal Direttore dell'OTA, il quale nel complesso mantiene un certo margine di autonomia nella gestione dell'OTA. Per un'ampia riflessione sull'attività dell'OTA si veda M.G. Morgan, J.M. Peha (eds.), *Science and Technology Advice for Congress*, Washington, 2003.

<sup>48</sup> L. Cruz-Castro, L. Sanz-Menéndez, *Politics and Institutions: European Parliamentary Technology Assessment*, cit., 431-432. Diffusamente B. Bimber, *The Politics of Expertise in Congress: The Rise and Fall of the Office of Technology Assessment*, Albany, 1996.

<sup>49</sup> D. Chiassi, *Technology Assessment - Valutazioni delle opzioni scientifiche e tecnologiche: analisi degli organismi parlamentari europei e prospettive in Italia*, cit., 56.

<sup>50</sup> Per un approfondimento sul tema si veda il fascicolo monografico di B. Bimber, D.H. Guston (eds.), *Technology Assessment: The End of OTA*, in *Technological Forecasting and Social Change*, 54, 2-3, 125-308.

<sup>51</sup> Parte delle funzioni dell'OTA sono infatti oggi coperte dal *Government Accountability Office* (GAO). Per i numeri citati si veda D. Banta, *What is Technology Assessment*, 8. Per una riflessione sulla traiettoria dell'OTA, nonché sulle cause del suo improvviso smantellamento, formalmente per motivi di bilancio, si vedano M.G. Morgan, J.M. Peha (eds.), *Science and Technology Advice for Congress*, Washington, 2003; B. Bimber, *The Politics of Expertise in Congress: The Rise and Fall of the Office of Technology Assessment*, Albany, 1996. Istruttivi anche alcuni approfondimenti di natura comparativa scritti quando l'OTA era ancora in attività, tra cui R. Wolters, *The Office of Technology Assessment of the US Congress: A Model for the Future?*, in *Government and Opposition*, 27, 1992, 89-108.

dollari<sup>52</sup>.

Ciò detto, quali sono gli elementi di comparazione che si possono cogliere invece sul piano teorico? Anzitutto, possiamo osservare come, nella *forma di governo* presidenziale statunitense, le frizioni tra potere legislativo e potere esecutivo rappresentino una condizione quasi fisiologica, essendo prevista una sostanziale separazione tra i due poteri. Per questo motivo, l'impressione condivisa a quel tempo è che gli organismi di consulenza parlamentare non possano essere introdotti con successo nelle *forme di governo* parlamentare europee, dove le forze politiche della maggioranza, in quanto tali, tendono invece di base a sostenere il governo<sup>53</sup>. Si ritiene, per tali ragioni, che qualsiasi iniziativa in questa direzione sarebbe stata facilmente sabotata dai parlamentari della maggioranza, a patto ovviamente che non fosse lo stesso governo a farsene promotore (come nei casi, meno frequenti, dei POTA della Svizzera e dei Paesi Bassi).

Effettivamente, se osserviamo il percorso con il quale su iniziativa del parlamento si giunge all'istituzione di alcuni dei principali POTA europei, le perplessità appena esposte sembrano molto fondate. In Francia, ad esempio, diverse per sono le proposte legislative che fin dagli anni Settanta, su impulso di vari partiti, tentano di introdurre un organismo di *scientific advice* simile a quello statunitense; incontrando tuttavia la sistematica opposizione della componente governativa guidata dal Partito repubblicano. La situazione si sblocca solo nel 1983 quando, oltre ad essere subentrata una nuova maggioranza parlamentare, guidata dal Partito socialista di François Mitterand (1916-1996), l'intensificarsi del dibattito sui programmi nucleari e spaziali induce il parlamento francese a dotarsi di strumenti per acquisire competenze aggiuntive al fine di interloquire con piena cognizione di causa con il governo (quest'ultimo, peraltro, già ben supportato da organismi tecnici)<sup>54</sup>.

Uno scenario non così diverso è quello che incontriamo nel Regno Unito, dove alcuni parlamentari, all'inizio degli anni Ottanta, in particolare dopo una visita negli Stati Uniti, chiedono un incontro al Primo ministro Margaret Thatcher (1925-2013) per avanzare la proposta di istituire un omologo britannico dell'OTA<sup>55</sup>. La proposta viene bocciata dal Primo ministro, che decide di non concedere i fondi necessari al progetto, cui comunque si giunge, nel 1989. L'iniziativa proviene (aspetto inconsueto, ma significativo) da una fondazione privata sostenuta dai contributi economici di alcuni membri del parlamento, ma anche di scienziati, rappresentanti dell'industria e dell'associazionismo. Il POTA britannico diventerà un organismo *interno* al parlamento e coperto da finanziamento pubblico solamente a partire dal 1992<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> N.J. Vig, *Parliamentary Technology Assessment in Europe: Comparative Evolution*, in *Impact Assessment Bulletin*, 10, 4, 1992, 11.

<sup>53</sup> H. Paschen, *Problems in Institutionalizing Technology Assessment: the Experience of the Federal Republic of Germany*, in *ATAS Bulletin*, October 1987, 36-39.

<sup>54</sup> M. Laurent, *L'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques*, in N.J. Vig, H. Paschen (eds.), *Parliaments and Technology. The Development of Technology Assessment in Europe*, cit., 125-129.

<sup>55</sup> M. Norton, *The UK Parliamentary Office of Science Technology and its interaction with the OTA*, in *Technology Forecasting and Social Change*, 54, 2-3, 1997, 215-231.

<sup>56</sup> M. Norton, *The UK Parliamentary Office of Science Technology and its interaction with*

La gestazione dell'organismo di consulenza scientifica della Germania risulta se possibile ancora più complessa, visto che l'ostruzionismo dei partiti delle (diverse) maggioranze al governo resiste per ben 17 anni. Nel corso degli anni Settanta, infatti, su iniziativa dell'allora gruppo parlamentare di opposizione a guida del Partito democratico-cristiano (CDU), viene inizialmente proposta l'istituzione presso il *Bundestag* di un organismo simile all'OTA statunitense<sup>57</sup>. La richiesta trova la contrarietà del governo socialdemocratico (SPD) a guida Willy Brandt (1913-1992), nel timore che tale organismo possa rivelarsi uno strumento di pressione da parte della minoranza parlamentare. Questa convinzione si mostra tanto radicata nel contesto tedesco che, quando la CDU passerà al governo (nel 1982), improvvisamente si disinteresserà del progetto, il quale tuttavia – a quel punto – viene sostenuto dalla SPD. La discussione prosegue all'interno di un'apposita Commissione di studio a composizione mista, che nel suo rapporto finale propone al parlamento federale tedesco l'istituzione di un organismo di consulenza scientifica parlamentare, cui si giungerà nel 1989.

Spesso attraverso percorsi tortuosi, dunque, a partire dagli anni Ottanta, iniziano a sorgere in Europa una serie di POTA (nell'ordine: in Francia, 1983; Danimarca, 1986; Paesi Bassi, 1986; l'Austria, 1988; Regno Unito 1989; la Germania, 1989; Svizzera, 1991). Ma quali sono le ragioni di questa graduale apertura nonostante l'iniziale e spesso duratura ostilità dei rispettivi governi? Non è facile essere esaustivi in tale risposta, tuttavia è indubbio che vi siano per lo meno alcune motivazioni "interne" ossia relative dalle dinamiche tra governi e parlamenti europei; ed altre "esterne", ossia che esulano dal funzionamento delle *forme di governo* coinvolte, per afferire invece alla natura stessa delle nuove "tecnologie" sulla quali i decisori pubblici sono chiamati a pronunciarsi.

Sul primo fronte, possiamo osservare anzitutto come in diversi Paesi (tra cui l'Italia) la funzione legislativa inizi ad apparire come sempre più compressa a vantaggio dei governi, i quali accrescono soprattutto il proprio ruolo normativo. In risposta, diversi parlamenti europei pongono una forte enfasi sui propri strumenti conoscitivi (il cui utilizzo in Italia, ad esempio, dagli anni Ottanta all'inizio Novanta passa dal 5% al 20% delle ore di seduta totali) intensificando la pressione della propria funzione di controllo sull'esecutivo<sup>58</sup>. È all'interno di questa cornice, pertanto, che i POTA iniziano ad essere visti come strumenti sui quali può essere utile investire

---

*the OTA*, in *Technology Forecasting and Social Change*, 54, 2-3, 1997, 215-231.

<sup>57</sup> H. Paschen, *The Technology Assessment Bureau of the German Parliament*, in N.J. Vig, H. Paschen (eds.), *Parliaments and Technology. The Development of Technology Assessment in Europe*, cit., 93 ss.

<sup>58</sup> A. Sciortino, *Il governo tra tecnica e politica: le funzioni*, in G. Grasso (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, 15 ss. Basti pensare che, come accennato, rispetto al decennio precedente, il numero di ore dedicato alle informative dal parlamento (indagini conoscitive e audizioni) passa dal 5% al 20% del totale delle ore di seduta [i numeri sono forniti da D. Chiassi, *Technology Assessment - Valutazioni delle opzioni scientifiche e tecnologiche: analisi degli organismi parlamentari europei e prospettive in Italia*, cit., 64 prendendo in considerazione la VIII legislatura (1979-1983) e la XII (1994-1996) prendendo in considerazione la VIII legislatura (1979-1983) e la XII (1994-1996)]. Sul punto anche R. Di Cesare, *Per una connotazione scientifica della documentazione parlamentare*, in *The Future of Science and Ethics*, Rivista scientifica a cura del Comitato Etico della Fondazione Umberto Veronesi, 4, 2019, 28.

per controbilanciare il ruolo crescente dei governi<sup>59</sup>. Se ciò risulta vero, sembra nondimeno altrettanto opportuno riconoscere che, se i governi europei ad un certo punto tollerano la nascita di organismi di questo tipo è anche perché, rispetto al contesto statunitense, risulta “strutturalmente” attenuato l’intento del parlamento di utilizzare i POTA per esprimere un orientamento *alternativo* rispetto al potere esecutivo<sup>60</sup>.

Sul secondo fronte, osserviamo invece come – rispetto agli anni Settanta – ad essere cambiata è la natura della stessa “tecnologia”, cui non si lega più una discussione incentrata principalmente sui rischi annessi (come avveniva ad esempio per l’energia nucleare o l’uso dei pesticidi), ma si contempla la possibilità che possano esserci ricadute anche benefiche con annesse opportunità dal punto di vista sociale e economico (basti pensare a Internet e alla cd. rivoluzione digitale)<sup>61</sup>. Gli organismi di consulenza scientifica parlamentare, di conseguenza, passano dal ruolo di semplici «guardiani» della tecnologia (quella che abbiamo definito come TA in funzione “negativa”), a quello di «moderatori» o eventualmente anche di «innovatori» in grado di cogliere quel potenziale (funzione “positiva”)<sup>62</sup>. Il «nuovo paradigma» della *Technology Assessment*, che trova incubazione in Europa – osserva la dottrina – risulta in quest’ottica più «flessibile», «pluralista», «strategico» e «inclusivo», prevedendo inoltre non solo nuove finalità, ma anche nuovi interlocutori<sup>63</sup>. Tra quest’ultimi un ruolo crescente assume la società civile, la quale specialmente in alcuni contesti (a partire dalla Danimarca e dai Paesi Bassi) si vede riconosciuta l’opportunità di partecipare attivamente alla discussione parlamentare sui temi tecnologici<sup>64</sup>.

A questo punto, per la finalità del presente contributo, risulta utile non limitarsi ad una generale panoramica, bensì approfondire alcuni contesti nazionali specifici, per poi collocare l’esperienza italiana in prospettiva comparata. La scelta, come abbiamo preannunciato, è stata quella di prendere in considerazione gli organismi di consulenza scientifica parlamentare di Francia, Regno Unito e Germania. Perché questi Paesi? Le ragioni dipendono dal fatto che, oltre a costituire tradizionali punti di riferimento per l’Italia, tali nazioni offrono modelli di POTA particolarmente differenti tra loro. Il che ci permette di comprendere la grande varietà di esperienze e

---

<sup>59</sup> T. Peterman, *Technology Assessment Units in the European Parliamentary Systems*, in N.J. Vig, H. Paschen (eds.), *Parliaments and Technology. The Development of Technology Assessment in Europe*, cit., 39 ss.

<sup>60</sup> Sul punto D. Chiassi, *Technology Assessment - Valutazioni delle opzioni scientifiche e tecnologiche: analisi degli organismi parlamentari europei e prospettive in Italia*, cit., 57.

<sup>61</sup> J.W. Schot, *Constructive Technology Assessment and Technology Dynamics: The Case of Clean Technologies*, in *Science, Technology, and Human Values*, 17, 1, 1992, 36-56. Per informazioni di contesto, si veda L. Floridi, *La quarta rivoluzione. Come l’infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, 2017 [edizione in lingua originale: 2014].

<sup>62</sup> R. Smits, J. Leyten, P. den Hertog, *Technology Assessment and Technology Policy in Europe: New Concepts, New Goals, New Infrastructures*, in *Policy Sciences*, 28, 3, 1995, 272.

<sup>63</sup> N.J. Vig, *Parliamentary Technology Assessment in Europe: Comparative Evolution*, in *Impact Assessment Bulletin*, 10, 4, 1992, 5. Per approfondimenti, si veda R. Smits, *State of the Art of Technology Assessment in Europe. A Report to the 2<sup>nd</sup> European Congress of Technology Assessment: People and Technology, Ways and Practices of Technology Management*, Milan, Italy, November 14-16, 1990.

<sup>64</sup> J. Schot, A. Rip, *The past and future of constructive technology assessment*, in *Technological Forecasting and Social Change*, 54, 1997, 271-268.

di conseguenza anche la tradizionale difficoltà per i comparatisti di ricondurle a tassonomie precise<sup>65</sup>. Al tempo stesso, come abbiamo iniziato a mostrare, Parigi, Londra e Berlino rappresentano i contesti europei immediatamente da subito più recettivi alle discussioni sul tema della *Technology Assessment* iniziate negli Stati Uniti, e che per primi iniziano a cimentarsi su questo piano, diventando con il tempo, a loro volta, dei punti di riferimento.

## 2.1 L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) della Francia

Il tema della consulenza scientifica parlamentare, come abbiamo accennato, entra nel dibattito francese a partire dagli anni Settanta, per poi tradursi nella decisione di creare un POTA solamente all'inizio degli anni Ottanta. L'8 luglio 1983 viene perciò approvata all'unanimità della legge n. 83-609 proposta dal deputato socialista Robert Chapuis, con la quale si istituisce l'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* (OPECST), che inizia ad operare dal 1985<sup>66</sup>. La composizione dell'OPECST (d'ora in avanti *Office*) è strettamente politica, essendo formato solo da deputati e senatori in numero uguale, attualmente nel numero di 18 per ciascuna Camera, ripartiti proporzionalmente alla consistenza dei gruppi parlamentari. Si tratta di un organismo totalmente indipendente dal governo e dalla pubblica amministrazione, che viene però assistito da un Consiglio scientifico formato da 24 personalità di alto livello, scelte (ogni 3 anni) dallo stesso *Office*.

L'obiettivo del POTA francese è quello di fornire al parlamento conoscenze tecnico-scientifiche e di misurare i rischi impliciti nelle relative decisioni con riferimento alle possibili conseguenze economiche, politiche e sociali<sup>67</sup>. Le richieste di valutazione possono giungere dall'Ufficio di Presidenza di ciascuna Camera, su iniziativa propria ovvero su richiesta di 60 deputati o 40 senatori, nonché da parte di qualsiasi Commissione parlamentare permanente o speciale. Vale la pena sottolineare, perciò, che l'*Office* non detiene potere di iniziativa rispetto alle tematiche delle proprie indagini, che culminano con l'elaborazione di rapporti (*Rapports publiés en conclusion d'études*). Si tratta di documenti piuttosto voluminosi, di fatto delle monografie, inquadrati rigorosamente anche dal punto di vista metodologico, e che costituiscono l'attività più sostanziosa dell'OPECST. Tra le tematiche degli ultimi anni ci sono bioetica, 5G, *blockchain*, energia nucleare, effetti indesiderati del COVID-19, intelligenza artificiale.

<sup>65</sup> Tra i primi autori che si sono adoperati in modo sistematico in questo esercizio tassonomico ci sono C. Mironesco, *Un enjeu démocratique: le Technology Assessment*, Genève, 1997; e P. Delvenne, S. Brunet, *La Technology Assessment en question: une analyse comparative*, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 4-5-, 2003, 5-63.

<sup>66</sup> M. Laurent, *L'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques*, in N.J. Vig, H. Paschen (eds.), *Parliaments and Technology. The Development of Technology Assessment in Europe*, cit., 125-129.

<sup>67</sup> Come recita la legge istitutiva dell'OPECST, «*d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions*» (legge n. 83-609 dell'8 luglio 1983).

Ma come si giunge all'elaborazione di tali documenti? Ciascuna proposta di studio ricevuta dall'*Office*, anzitutto, comporta la nomina di uno (o più spesso due) dei suoi componenti come relatori (*rapporteur*), ai quali viene affidato il compito di effettuare uno studio preliminare (*étude de faisabilité*), al termine del quale l'OPECST valuterà se la proposta merita di essere approfondita o meno. In caso positivo, inizia la vera e propria attività di ricerca, che è diretta dal relatore (assistito da un funzionario parlamentare) e durante la quale vengono condotte audizioni, spesso intrapresi viaggi all'estero, nonché commissionati pareri a esperti indipendenti. Un'opzione, quest'ultima, di cui tradizionalmente si avvale il relatore, il quale, al termine della propria attività, propone un progetto di rapporto che viene messo ai voti (e tendenzialmente approvato) dagli altri membri dell'*Office*, unitamente a volte – dato interessante – a raccomandazioni o proposte legislative specifiche rivolte al parlamento. Da questo punto di vista, l'esperienza francese si colloca (assieme, ad esempio, a quella finlandese) tra quelle maggiormente propositive nel panorama delle esperienze di TA parlamentare<sup>68</sup>. L'intero procedimento di studio e pubblicazione richiede un tempo solitamente mai inferiore all'anno ed è poi lo stesso OPECST a decidere, di volta in volta, se concedere la pubblicazione totale o parziale del *Rapport* finale.

Ad oggi, dopo oltre 40 anni di attività dell'organismo, i rapporti pubblicati sono oltre 230 e spaziano dai temi dell'energia, a quelli dell'ambiente, delle nuove tecnologie, delle scienze della vita e bioetica, nonché delle politiche sulla ricerca<sup>69</sup>. Negli ultimi anni, inoltre, l'*Office* ha iniziato a pubblicare anche dei documenti più brevi, ispirati al modello britannico, denominati *Notes scientifiques*. Essi consistono in brevi rapporti (4 pagine, a volte con allegati) realizzati in un tempo limitato, dalle 4 alle 8 settimane, con l'obiettivo di offrire al pubblico generalista una sintesi pedagogicamente efficace sullo stato dell'arte rispetto ad un tema scientifico o tecnologico di attualità (esempi recenti: l'olio di palma, gli effetti del COVID-19, il microbiota intestinale). Le *Notes* hanno un relatore, che ne illustra i contenuti ai cittadini francesi, negli ultimi periodi anche attraverso brevi video *online* caricati sul sito dall'OPECST<sup>70</sup>.

Sempre in ottica di una maggiore partecipazione, merita notare che dal 2017 l'organismo ha iniziato a rendere pubbliche alcune delle sue audizioni, trasmettendole in *streaming* e consentendo all'uditorio da casa di porre le proprie domande direttamente agli esperti auditi. I membri dell'*Office* presentano inoltre un'agenda piuttosto densa di incontri pubblici, soprattutto presso laboratori e centri di ricerca francesi, nonché con istituzioni straniere ed europee; oltre a ricevere delegazioni internazionali e assegnare premi a studiosi e studiose di eccellenza (come il *Prix Science et Société-OPECST*). Il Consiglio scientifico, che si riunisce in media una volta al mese, oltre a fornire supporto all'*Office* (le cui riunioni sono più assidue:

---

<sup>68</sup> Sul punto M. Nentwich, *Parliamentary Technology Assessment Institutions and Practices. A Systematic Comparison of 15 Members of the EPTA Network*, cit., 19.

<sup>69</sup> Sito dell'OPECST: <https://www2.assemblee-nationale.fr/15/les-delegations-comite-et-office-parlementaire/office-parlementaire-d-evaluation-des-choix-scientifiques-et-technologiques>.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

2/3 volte al mese), si incontra con i rappresentanti delle varie Accademie francesi della scienza e della medicina<sup>71</sup>. Infine, i verbali delle singole riunioni dell'OPECST (nonché dei suoi incontri con il Comitato Scientifico) sono pubblicati *online*. Non di rado, si tratta di resoconti stenografici, i quali garantiscono ovviamente la massima pubblicità alle discussioni dell'organismo.

Alla luce di tutto questo, non sorprende constatare come l'OPECST, da sempre tra gli organismi europei di PTA più attivi<sup>72</sup>, abbia ormai consolidato la propria credibilità, sia all'interno che all'esterno del parlamento. Rimane difficile misurare l'impatto concreto di questo organismo sull'attività legislativa; d'altra parte, neanche scorrendo i verbali di riunione dell'*Office* si incontrano riferimenti espliciti a tale influenza. Il fatto, poi, che la conduzione delle ricerche sia affidata direttamente ai parlamentari (opzione non così frequente in altri Paesi) ha spesso destato qualche perplessità, essendo ritenuta una pratica «assai rischiosa ai fini dell'oggettività e dell'imparzialità della valutazione stessa»<sup>73</sup>. Vero è, inoltre, che non esistono meccanismi che stabiliscano un coinvolgimento sistematico dell'OPECST all'interno del procedimento decisionale parlamentare.

Eppure, altrettanto vero è che alcune leggi prevedono che l'*Office* venga informato, o che sia direttamente coinvolto nella designazione dei rappresentanti parlamentari presso varie istituzioni scientifiche, ovvero che sia rappresentato all'interno degli organi di società e organismi di vario tipo<sup>74</sup>. Non solo, ma esistono una serie di leggi di ambito scientifico (in materia di ambiente, energia nucleare, bioetica) le quali prevedono che l'*Office* sia incaricato di verificarne periodicamente l'attuazione, coordinandosi con le autorità competenti negli ambiti interessati<sup>75</sup>. D'altra parte, come abbiamo evidenziato, molti dei rapporti dell'OPECST prevedono non solo delle esplicite raccomandazioni ai parlamentari, ma anche delle proposte di iniziativa legislativa. Nonostante alcuni limiti, perciò, non c'è dubbio che l'OPECST con il tempo sia divenuto un «interlocutore speciale» per la comunità scientifica<sup>76</sup>, in grado di mettere in collegamento quest'ultima con il mondo della politica, nonché, in definitiva – e in misura crescente –, con la popolazione francese.

## 2.2 Il Parliamentary Office of Science and Technology (POST) del Regno Unito

<sup>71</sup> Per una panoramica su queste attività, si veda ad esempio il documento *L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (2017-2018)*, 2018, a cura dell'OPECST.

<sup>72</sup> N.J. Vig, *Parliamentary Technology Assessment in Europe: Comparative Evolution*, cit., 12.

<sup>73</sup> D. Chiassi, *Technology Assessment - Valutazioni delle opzioni scientifiche e tecnologiche: analisi degli organismi parlamentari europei e prospettive in Italia*, cit., 58.

<sup>74</sup> A. Sansò (a cura di), *Parlamenti e scienza: la valutazione dell'impatto scientifico e tecnologico*, Senato della Repubblica, Servizio per la Qualità degli Atti normativi, N. 5 – febbraio 2016, 3.

<sup>75</sup> S. Penasa, *La consulenza scientifica parlamentare: analisi comparata di uno strumento costituzionalmente necessario*, cit., 24.

<sup>76</sup> C. Kenny, C.L. Washbourne, C. Tyler, J.J. Blackstock, *Legislative science advice in Europe: the case for international comparative research*, cit., 5.

L'idea di istituire un organismo di consulenza scientifica parlamentare nel Regno Unito, come anticipato, si consolida nel corso degli anni Ottanta, per poi tradursi nell'istituzione del *Parliamentary Office of Science and Technology* (POST) il quale, dopo un periodo sperimentale di 4 anni, terminato nel 1992, diventa un organismo interno al parlamento<sup>77</sup>. Il POST (d'ora in avanti *Office*) si compone di una struttura amministrativa che è guidata da un Direttore (di solito un esperto o accademico in materie scientifiche)<sup>78</sup> e le cui attività sono coordinate da un Comitato parlamentare (*Board*) a composizione mista. Ne fanno parte, infatti, sia parlamentari che rappresentanti della comunità scientifica. Nello specifico, si tratta di 14 parlamentari (10 *Commons*, 4 *Lords*) che rispecchiano i rapporti di forza dei partiti, (a suo tempo si aggiungeva anche un parlamentare britannico proveniente dal Parlamento europeo) e di 6 esponenti del mondo accademico e della scienza, nominati dalle società scientifiche.

Il POST agisce in totale indipendenza dal Governo e ha come finalità base quella di fornire approfondimenti di natura tecnico-scientifica ai parlamentari di entrambe le Camere. Nello specifico, l'obiettivo è quello di «anticipare e valutare i bisogni del Parlamento», fornendo informazioni specialistiche la cui comprensione è necessaria al legislatore per una decisione consapevole, nonché per verificare l'attività del Governo<sup>79</sup>. L'idea di fondo dell'organismo britannico, come osserva qualcuno, è che «i fatti scientifici e tecnologici possano essere distinti dai giudizi di valore, che sono invece lasciati al dibattito e alla decisione parlamentare»<sup>80</sup>.

Da chi provengono le richieste di approfondimento al POST? Come nel caso francese, sono gli stessi parlamentari a sottoporre le richieste; tuttavia, a differenza del caso francese (e di molti altri contesti) la medesima facoltà è riconosciuta anche soggetti esterni: la comunità scientifica, il mondo delle imprese, le organizzazioni non governative, o anche lo stesso ramo burocratico dell'*Office*. Sarà il Direttore del POST, anche se con la supervisione del *Board*, a decidere quali richieste soddisfare. Per queste ragioni quello britannico si configura come un POTA non solo «reattivo», ma anche «proattivo», ossia dotato di un certo margine di indipendenza anche nella scelta dei propri temi di ricerca<sup>81</sup>.

Di contro, lo *staff* (ossia il personale amministrativo) dell'*Office* risulta essere storicamente debole di organico, cioè di rado supera la decina di componenti, così come limitati sono i finanziamenti pubblici che riceve per le sue attività<sup>82</sup>. Anche per questo motivo, il POST concentra la propria

<sup>77</sup> M. Norton, *The UK Parliamentary Office of Science Technology and its interaction with the OTA*, in *Technology Forecasting and Social Change*, 54, 2-3, 1997, 215-231.

<sup>78</sup> A partire dal chimico Michael Norton, primo e "storico" Direttore del POST, formatosi peraltro Oltreoceano nell'OTA.

<sup>79</sup> D. Chiassi, *Technology Assessment - Valutazioni delle opzioni scientifiche e tecnologiche: analisi degli organismi parlamentari europei e prospettive in Italia*, cit., 48.

<sup>80</sup> N.J. Vig, *Parliamentary Technology Assessment in Europe: Comparative Evolution*, cit., 16.

<sup>81</sup> C. Kenny, C.L. Washbourne, C. Tyler, J.J. Blackstock, *Legislative science advice in Europe: the case for international comparative research*, cit., 5.

<sup>82</sup> Per avere un termine di paragone, il budget annuale a disposizione POST si aggira intorno ai 700.000 euro (11 persone di organico), contro, ad esempio, i 2.000.000 euro del suo omologo tedesco (8 persone di organico), i 1.700.000 euro di quello svizzero (8 persone di organico), i 1.200.000 di quello danese (34 persone di organico, anche se non tutte dedicata ad attività di TA), i 1.100.000 euro di quello norvegese (8 persone di

tradizionale attività nella stesura delle *Briefing Notes* (o *POST Notes*), ossia brevi note informative (4 pagine) che vengono pubblicate ogni 3-4 settimane su temi di interesse come le scienze biologiche, l'ambiente e l'energia, la tecnologia dell'informazione; la ricerca medica. A questi documenti, si aggiungono gli *Oral Briefings* che possono essere commissionati anche dai singoli parlamentari per esigenze scientifiche.

Per quanto apprezzate e, come abbiamo visto, anche imitate da altri Paesi, le *POST Notes* non soddisfano pienamente le esigenze proprie di un'attività di TA, la quale, come abbiamo mostrato, ha infatti l'obiettivo di fornire approfondimenti che difficilmente possono essere racchiusi in poche pagine di testo (basti pensare ai ben più corposi *Rapport* francesi, per non parlare di quelli tedeschi che si aggirano attorno alle 300 pagine)<sup>83</sup>. Con il tempo, nondimeno, il POST ha saputo espandere le proprie attività, anche senza una crescita corrispondente in termini di organico o di budget. In che modo è stato possibile?

Una delle soluzioni creative a queste carenze, ad esempio, è stata quella di introdurre (a partire dagli anni 2000) delle *POST PhD fellowship*; nonché, per gli studiosi più esperti, delle *Academic fellowship* finanziate da partner statali o privati. Il che ha contribuito non solo a portare diversi ricercatori britannici e stranieri (circa 30 ogni anno) a frequentare il POST, alimentandone le attività; ma anche, più in generale, ad elevare la reputazione di questo organismo, facendone un autentico riferimento internazionale per lo studio della *scientific advice*, soprattutto dopo l'estinzione dell'OTA. Tanto è vero che l'*Office*, negli ultimi anni, è stato anche ingaggiato come consulente da diversi parlamenti interessati al tema, dall'Africa all'America Latina<sup>84</sup>.

Si sono inoltre moltiplicate le iniziative di formazione coordinata dall'organismo, con l'obiettivo non solo di migliorare l'approccio dei decisori pubblici alla scienza, ma anche di preparare gli scienziati al dialogo con il mondo della politica (per dirla con le parole del POST: «*training the next generations of policy-makers and policy-wise researchers*»)<sup>85</sup>. Al tempo stesso, dal 2019 sono state introdotte le *POST Brief*, ossia pubblicazioni più corpose e approfondite rispetto alle *POST Notes* (siamo nell'ordine delle 30 pagine), simili alle pubblicazioni accademiche anche per essere sottoposta a rigoroso referaggio.

Le tematiche oggetto dei *POST Brief*, peraltro, dal punto di vista tematico, raccontano anche di un'espansione degli ambiti di ricerca della consulenza parlamentare, che ormai include – ed è una particolarità del contesto britannico – anche le scienze sociali<sup>86</sup>.

---

organico). I dati si riferiscono al 2016 (M. Nentwich, *Parliamentary Technology Assessment Institutions and Practices. A Systematic Comparison of 15 Members of the EPTA Network*, cit., 17).

<sup>83</sup> Sul punto N.J. Vig, *Parliamentary Technology Assessment in Europe: Comparative Evolution*, cit., 17.

<sup>84</sup> Su quest'ultimo punto si veda Rapporto del POST, *Post at 30. Bridging Research and Policy*, 2019, 10, 9-10 per i programmi di *fellowship* citati.

<sup>85</sup> Rapporto del POST, *Post at 30. Bridging Research and Policy*, cit., 5.

<sup>86</sup> Alcuni dei recenti *POST Brief*, ad esempio, si occupano di temi come quello del carcere, dell'identità di genere, della salute mentale, della sicurezza sociale (oltre ovviamente ai temi più tradizionali di interesse del POST) [[www.post.parliament.uk](http://www.post.parliament.uk)].

Quanto all’impatto dell’attività del POST, secondo alcuni dati recenti, l’80% dei parlamentari britannici dichiara di aver consultato almeno una volta nell’anno precedente le *POST Notes*; le quali rappresentano inoltre un terzo dei *downloads* totali del parlamento: a testimoniare l’influenza o comunque l’interesse anche da parte del mondo “esterno” alle istituzioni, testimoniato anche da account social e *newsletter* (*POST Alerts*) molto popolari<sup>87</sup>. Contestualmente il POST, assieme a mostrare una spiccata consapevolezza sul proprio ruolo anche verso la società, è riuscito a stabilire un legame molto stretto con i parlamentari e in particolare con le Commissioni permanenti. Tale dialogo sembra essere costante. Il POST, infatti, come emerge sfogliando l’agenda dei lavori di *Westminster*, viene coinvolto spesso nelle attività parlamentari di ambito tecnico-scientifico: dalle audizioni alla scelta congiunta delle personalità da ascoltare in Commissione. Non mancano, inoltre, le richieste di consulenze *ad hoc* e la formazione dedicata ai singoli parlamentari per un organismo che, in sintesi, dopo oltre un trentennio di attività, gode di ampio riconoscimento all’interno delle istituzioni e non solo<sup>88</sup>.

### 2.3 Il *Büro für Technikfolgen-Abschätzung* (TAB) della Germania

Il dibattito sulla consulenza scientifica parlamentare in Germania, come già raccontato, si sviluppa fin dai primi anni Settanta, per concretizzarsi solo diversi anni dopo, dopo che una Commissione di studio a composizione mista propone al parlamento federale tedesco l’istituzione di quello che di lì a pochi mesi, tramite la risoluzione parlamentare del 16 novembre 1989, diventa il *Büro für Technikfolgen-Abschätzung* (TAB, letteralmente l’Ufficio per la valutazione tecnologica)<sup>89</sup>. Il TAB (d’ora in avanti *Büro*) nasce come un’istituzione indipendente e soprattutto esterna al parlamento, essendo gestita dal Centro di Ricerca Nucleare di Karlsruhe (KIT) nell’ambito dell’unità scientifica dell’Istituto per l’Analisi e i Sistemi Applicati (ITAS)<sup>90</sup>. Anche quando, nel 1993, il TAB diventerà un’istituzione permanente del *Bundestag*, spostando la sua sede a Berlino, continuerà ad essere gestito dal KIT, sulla base di un contratto rinnovato ogni quattro anni.

Al *Büro*, la cui finalità è quella (ancora una volta, tipica) di consigliare i parlamentari sulle tematiche a contenuto tecnologico, viene associata un’apposita Commissione parlamentare denominata “Scienza, Ricerca, Tecnologia e Technology Assessment” (ABFTA, *Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung*) che rispecchia la consistenza dei Gruppi parlamentari. Nello specifico, tale Commissione (al cui interno è istituito uno “Gruppo dei relatori TA”, che si riunisce su base mensile)

<sup>87</sup> C. Kenny, C.L. Washbourne, C. Tyler, J.J. Blackstock, *Legislative science advice in Europe: the case for international comparative research*, cit., 5.

<sup>88</sup> Rapporto del POST, *Post at 30. Bridging Research and Policy*, cit., 9. Per una riflessione ampia sul tema si veda il rapporto del POST a cura di C. Kenny, D.C. Rose, A. Hobbs, C. Tyler, J. & Blackstock, *The Role of Research in the UK Parliament*, London, 2017.

<sup>89</sup> H. Paschen, *The Technology Assessment Bureau of the German Parliament*, in N.J. Vig, H. Paschen (eds.), *Parliaments and Technology. The Development of Technology Assessment in Europe*, cit., 93 ss.

<sup>90</sup> Si tratta del *Karlsruhe Institute of Technology* (KIT) e dell’*Institute for Technology Assessment and Systems Analysis* (ITAS).

rappresenta l'organo di governo del *Büro*, incaricato di approvarne il programma di lavoro, monitorandone l'attività e, non ultimo, nominandone il Direttore di concerto con il KIT<sup>91</sup>. Con il tempo (in particolare dal 2013) il TAB ha ampliato i propri interlocutori scientifici, grazie ad una più ampia e formale serie di collaborazioni con altri tre istituti di ricerca, specializzati in materia tecnologica e ambientale<sup>92</sup>.

Le proposte in merito agli studi di approfondimento provengono dalle Commissioni permanenti e dai Gruppi parlamentari del *Bundestag*. Per ciascuna proposta, il TAB presenta alla Commissione ABFTA una valutazione complessiva, con riflessioni ai possibili obiettivi, contenuti e metodi della ricerca. La stessa Commissione nomina poi uno o più relatori tra i suoi membri, con l'obiettivo di seguire le evoluzioni della ricerca, la cui responsabilità scientifica, tuttavia, ricade interamente sul *Büro*. Quest'ultimo conduce in modo autonomo i propri approfondimenti, che possono includere eventualmente anche audizioni o *workshop*. Nell'ultimo decennio, inoltre, il TAB, ispirato soprattutto dalle esperienze olandese e danese, ha aperto la propria fase istruttoria alla partecipazione della società civile, istituendo canali appositi per raccoglierne i contributi al dibattito<sup>93</sup>.

In realtà, anche il collegamento con l'ambito accademico è particolarmente intenso, tanto che per ciascuna delle tematiche in esame viene pubblicato un invito agli accademici a presentare contributi, che poi vengono messi in "dialogo" con le ricerche nel frattempo prodotte dal *Büro*. L'approvazione dei rapporti finali spetta ancora una volta alla Commissione ABFTA che, oltre a decidere (di norma in senso positivo) sulla pubblicità e sull'accesso gratuito dei documenti prodotti, si occupa di farli circolare all'interno delle altre Commissioni parlamentari.

Nell'arco di oltre 30 anni di attività, il TAB ha approvato oltre 200 studi di questo tipo, denominati *TA Studies Series*, e che costituiscono ricerche molto approfondite (nell'ordine delle 300 pagine), a volte pubblicate anche in lingua inglese o comunque sempre corredate da un *abstract* tradotto. Similmente al caso britannico, questo tipo di ricerche, dopo aver offerto un'analisi fattuale della situazione, individuano una lista di opzioni con altrettanti scenari collegati (senza però spingersi ad esplicite raccomandazioni o proposte di iniziativa legislativa, come invece nel caso francese). Esistono inoltre, su modello del POST (ripreso, come abbiamo visto, anche dall'OPECST), dei *TAB-Fokus*, che consistono nelle consuete 4 pagine di sintesi su una tematica scientifica di attualità. Quanto agli ambiti di interesse di questi studi, nonostante siano estremamente diversificati tra di loro, lo stesso *Büro* ne ha individuato alcuni principali: biotecnologie e salute, economia digitale e società, energia e ambiente, infrastrutture e sicurezza<sup>94</sup>.

La notevole mole di lavoro del TAB con il tempo ha finito per interessare non solo il parlamento, e in maniera consolidata anche i ministeri

---

<sup>91</sup> Il primo e a lungo Direttore del TAB è l'economista Herbert Paschen, a quel tempo anche direttore dello stesso Centro di Ricerca Nucleare di Karlsruhe, oggi novantenne e considerato uno dei pionieri del TA in Germania.

<sup>92</sup> Sito del TAB [www.tab-beim-bundestag.de].

<sup>93</sup> M. Nentwich, *Parliamentary Technology Assessment Institutions and Practices. A Systematic Comparison of 15 Members of the EPTA Network*, cit., 16.

<sup>94</sup> Sito del TAB [www.tab-beim-bundestag.de].

e le agenzie governative, ma anche il mondo delle imprese e in generale i cittadini tedeschi, per via della copertura mediatica che alcune ricerche di questo tipo riescono a suscitare<sup>95</sup>. Senza contare le molteplici attività collaterali messe in piedi per far conoscere l'attività del *Büro*: dal *TABlog*, alla *TAB Newsletter*, fino ai *podcast*<sup>96</sup>. In quest'ottica, certamente sinergica, è stata la menzionata apertura dell'organismo ai contributi provenienti dalla società civile durante l'elaborazione dei propri documenti.

Come negli altri casi non è facile calcolare l'impatto esercitato da questo POTA sul procedimento decisionale del parlamento. Al tempo stesso, alcune tradizionali critiche riguardano l'autonomia dell'organo politico del TAB, ossia della Commissione parlamentare ABFTA che, essendo vincolata ad una rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari, rischia di mostrarsi (secondo questa critica) sensibile agli indirizzi della maggioranza di governo<sup>97</sup>. Al tempo stesso, il TAB è indubbiamente uno dei più attivi e prolifici organismi europei di consulenza scientifica parlamentare, finanziato peraltro ben al sopra della media europea, a conferma della volontà da parte della politica di volersi garantire i servizi di questo strumento inserito all'interno della vita democratica della Germania<sup>98</sup>.

### 3. Il caso italiano

#### 3.1 L'esperienza del *Comitato per la valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche* (Vast)

Il dibattito italiano sugli organismi di consulenza scientifica parlamentare, come accennato, si avvia negli anni Ottanta, salvo poi perdere quasi subito di intensità. La decisione di istituire il *Comitato per la valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche* (Vast) giunge pertanto in modo inatteso diverso tempo dopo, nel febbraio del 1997<sup>99</sup>. Già questo aspetto differenzia l'esperienza italiana dagli altri Paesi europei esaminati, dove, per l'appunto, la consapevolezza di questa decisione matura gradualmente; passando, certo,

<sup>95</sup> A. Sansò (a cura di), *Parlamenti e scienza: la valutazione dell'impatto scientifico e tecnologico*, cit., 5.

<sup>96</sup> Sito del TAB, sezione *TABlog* [www.tab-beim-bundestag.de].

<sup>97</sup> D. Chiassi, *Technology Assessment - Valutazioni delle opzioni scientifiche e tecnologiche: analisi degli organismi parlamentari europei e prospettive in Italia*, cit., 59.

<sup>98</sup> Ricordiamo che il finanziamento annuale del TAB si aggira mediamente sui 2.000.000 di euro, rispetto, ad esempio, ai 1.700.000 euro di quello svizzero, ai 1.200.000 di quello danese, ai 1.100.000 euro di quello norvegese. I dati si riferiscono al 2016 (M. Nentwich, *Parliamentary Technology Assessment Institutions and Practices. A Systematic Comparison of 15 Members of the EPTA Network*, cit., 17).

C'è chi osserva come il TAB si riunisca con una frequenza mensile (3 volte al mese, per riunioni di mezza giornata) comparativamente superiore a molti altri Paesi europei (M. Nentwich, *Parliamentary Technology Assessment Institutions and Practices. A Systematic Comparison of 15 Members of the EPTA Network*, cit., 8).

<sup>99</sup> L'ipotesi di creare un POTA presso l'Ufficio di Presidenza, secondo alcune ricostruzioni, sarebbe stata seriamente presa in considerazione già nel dicembre 1995, dall'allora Presidente della Camera Irene Pivetti, durante la XII legislatura (1994-1996). D. Chiassi, *Technology Assessment - Valutazioni delle opzioni scientifiche e tecnologiche: analisi degli organismi parlamentari europei e prospettive in Italia*, cit. 63.

anche da brusche interruzioni e forti contrapposizioni, ma che nondimeno rappresentano segnali, comunque, di un certo interesse sul tema e di coinvolgimento da parte delle forze politiche. Non così in Italia, dove, peraltro, la scelta di istituire un organismo di consulenza scientifica parlamentare avviene tramite un decreto del Presidente della Camera (e non una legge ordinaria, come in molti altri Paesi), ossia di un atto individuale che non contempla alcun dibattito o votazione preventiva. Il che esclude in questo modo la possibilità di un seppur tardivo confronto parlamentare sul tema<sup>100</sup>.

Essendo un Comitato *interno* all'Ufficio della presidenza della Camera, il Vast non ha inoltre alcun obbligo di pubblicità delle proprie riunioni, che, per quanto possibile ad oggi verificare (le pagine *web* della Camera dedicate all'organismo, infatti, non risultano più accessibili) non offrono resoconti dettagliati, ma solamente relazioni annuali dell'attività complessiva dell'organismo<sup>101</sup>. Non si può fare a meno di notare, inoltre, di come l'iniziativa in questione del Presidente della Camera dei Deputati, pur con questi suoi limiti costitutivi, non sia stata in alcun modo replicata dal Presidente del Senato della Repubblica, con il risultato che il Vast si trova privo del carattere di legittimazione bicamerale che caratterizza invece i principali POTA europei, con ricadute sulla sua influenza e in definitiva sulla sua credibilità in quanto organismo di consulenza parlamentare.

Ciò detto, cosa prevede il Vast anzitutto con riferimento alla sua composizione? Il modello da questo punto di vista sembra essere quello francese, trattandosi di una composizione prettamente politica, che nel caso italiano conta di 13 deputati, ripartiti equamente tra forze di maggioranza e di opposizione, cui si aggiunge il Segretario Generale della Camera dei Deputati. A presiedere formalmente il Vast è il Presidente della Camera, che tuttavia ne delega il coordinamento al Presidente della X Commissione permanente "Attività produttive, Commercio e Turismo". La scelta, dunque, è quella di legare il funzionamento non solo politico, ma anche burocratico del *Comitato* ad una Commissione parlamentare già esistente, privandosi cioè, in questo modo (ancora una volta a differenza dei casi europei analizzati), di un personale amministrativo completamente dedicato al POTA. In tale ottica, sembra opportuno anche sottolineare come il Vast non abbia dotazione economica propria cui attingere.

Un simile assetto, annota la dottrina, mostra in ultima analisi «l'assenza di particolari ambizioni» del *Comitato* in quanto interlocutore scientifico del parlamento<sup>102</sup>. Ancor più se pensiamo che non è prevista neanche alcuna procedura specifica per facilitare il coinvolgimento di tale all'interno del procedimento decisionale della Camera, né si segnala alcuna

---

<sup>100</sup> In questo senso D. Chiassi, *Technology Assessment - Valutazioni delle opzioni scientifiche e tecnologiche: analisi degli organismi parlamentari europei e prospettive in Italia*, cit., 66.

<sup>101</sup> In proposito, si ringraziano gli uffici della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, in particolare i relativi Servizi Studi, per la collaborazione mostrata nel reperire quanta più documentazione possibile in merito alle attività del Vast. Un ringraziamento anche a Davide Servetti per aver generosamente condiviso il materiale a suo tempo raccolto. La pagina *web* del Vast che ad oggi non risulta più funzionante è <http://vastxiv.camera.it/> (lo stesso vale anche per le altre legislature coinvolte).

<sup>102</sup> D. Servetti, *Brevi considerazioni sulla rilevanza di un adeguato supporto tecnico-scientifico al controllo parlamentare*, cit., 182.

forma di dialogo stabile con le Commissioni permanenti, che invero a tratti sembrano mostrare una certa ostilità ovvero indifferenza verso il Vast<sup>103</sup>.

Quanto al ruolo preminente della X Commissione, vale la pena evidenziare come la tendenza dei gruppi parlamentari della maggioranza a mantenere le presidenze delle Commissioni permanenti, non esclude (come infatti è accaduto regolarmente) che la stessa presidenza del Vast spetti ai rappresentanti dei partiti di governo<sup>104</sup>. Il che ovviamente non risulta un dato promettente ove l'obiettivo del POTA fosse quello effettivamente di prodursi in un controllo rigoroso sulle decisioni a contenuto scientifico del governo.

L'aspetto forse più criticato dell'assetto del Vast, la sua anomalia in prospettiva comparata, è tuttavia quella di non aver previsto, accanto all'organo politico, composto esclusivamente da parlamentari, anche un consiglio scientifico (come invece avviene nel caso francese) o comunque un preciso referente scientifico a garanzia dei contenuti degli *output* del *Comitato*<sup>105</sup>. I quali, invero, appaiono piuttosto modesti sia dal punto di quantitativo che qualitativo.

Ma quali sono gli obiettivi che vengono assegnati al Vast? In primo luogo, quello di «studiare gli effetti esistenti e prevedibili delle ricerche e dei programmi di ricerca scientifica e delle applicazioni tecnologiche sul piano etico, sociale ed economico»; in secondo luogo, quello di «verificare l'adeguatezza del contesto normativo ed istituzionale nel quale [tali ricerche e programmi] sono inseriti»; in terzo luogo, quello (piuttosto anomalo per un organismo preposto alla consulenza scientifica) di «predisporre analisi per il migliore utilizzo delle risorse tecnologiche a sostegno dell'attività parlamentare»; in quarto luogo, quello di «coordinare le iniziative e le attività a livello parlamentare in materia di ricerca scientifica e di applicazione tecnologica, anche partecipando agli Organismi internazionali cui aderiscono gli analoghi Comitati costituiti presso i Parlamenti europei, e riferendone all'Ufficio di Presidenza»<sup>106</sup>.

Quanto alla modalità di lavoro del Vast, l'ispirazione sembrerebbe essere ancora quella francese, visto che è prevista la nomina di un relatore parlamentare incaricato di proporre, sulla base delle richieste che possono provenire anche dalle altre Commissioni permanenti, uno studio di fattibilità. Una volta approvato tale studio preliminare dal *Comitato*, il relatore procede all'approfondimento e poi alla stesura di una relazione

---

<sup>103</sup> Come confermato da alcuni interlocutori intervistati da chi scrive, all'interno della Camera.

<sup>104</sup> Ad esempio, durante la XIV legislatura (2001-2006), Presidente della X Commissione era Bruno Tabacci (UDC), il cui partito era parte della coalizione di centro-destra al Governo; lo stesso vale per la XV legislatura (2006-2008) con Presidenti Daniele Capezzone (La Rosa nel Pugno) e poi Maurizio Turco (Socialisti e Radicali-RNP), entrambi collegati alla maggioranza a quel punto di centro-sinistra al Governo. La regola viene confermata durante la XVI legislatura (2008-2013), con i Presidenti Andrea Gibelli e poi Manuela Dal Lago, entrambi della Lega Nord Padania, partito della coalizione del governo di centro-destra guidato da Silvio Berlusconi.

<sup>105</sup> Tra gli altri, D. Chiassi, *Technology Assessment - Valutazioni delle opzioni scientifiche e tecnologiche: analisi degli organismi parlamentari europei e prospettive in Italia*, cit., 66 ss.

<sup>106</sup> Decreto del Presidente della Camera n. 364 dell'11 dicembre 2001 (XIII legislatura). Vale la pena notare, con riferimento all'ultimo obiettivo citato, che nel 1999 il Vast ha presieduto il menzionato *European Parliamentary Technology Assessment* (EPTA).

finale, dialogando – eventualmente – anche con consulenti scientifici esterni.

Rispetto a questi ambizioni obiettivi, in realtà, durante i suoi 17 anni di esistenza (1997-2013) nell’arco di quattro legislature, l’attività prevalente del Vast (per quanto è stato possibile verificare dal materiale disponibile) sembra essere stata l’organizzazione di seminari su tematiche dalle conseguenze tecnologiche, come, ad esempio, le nuove tecnologie e i trasporti; la politica industriale nel settore informatico; l’energia nucleare; l’industria e la ricerca scientifica; l’economia sommersa e i distretti industriali; la politica spaziale (con una particolare insistenza su quest’ultimo tema). I seminari, cui si accede su invito, si tengono presso la Camera dei Deputati (Sala Mappamondo), prevedono la partecipazione di tecnici ed esponenti del parlamento, ma anche del governo – cui di solito vengono affidate le conclusioni – e sono seguiti dalla pubblicazione degli interventi<sup>107</sup>. Tali pubblicazioni hanno una limitata circolazione all’interno del parlamento, anche perché il Vast, giova ribadirlo, semplicemente non rappresenta un interlocutore stabile delle Commissioni permanenti<sup>108</sup>.

A monte, se vogliamo, altrettanto problematici risultano i criteri di scelta degli argomenti oggetto di approfondimento del *Comitato*, che, come abbiamo illustrato, in altri Paesi sono invece oggetto di discussione (ovvero di contesa) tra la componente politica e quella scientifica dei POTA. Il problema non si pone nel caso italiano, nel senso che, oltre a non essere stato individuato alcun referente scientifico del *Comitato*, non è chiaro esattamente chi ne decida l’agenda e sulla base di quali criteri. Ancora una volta, secondo alcuni, ad essere chiamata in causa è la poco lungimirante decisione di aver ricondotto il funzionamento del Vast all’interno della X Commissione permanente “Attività produttive, Commercio e Turismo”, i cui temi di interesse hanno finito per coincidere con quelli scelti dal *Comitato*. In questo senso limitando i possibili ambiti di ricerca del POTA italiano<sup>109</sup>.

Se, in conclusione, non pare esserci alcun dubbio sulla sostanziale irrilevanza del Vast all’interno del dibattito parlamentare nonché, più in

---

<sup>107</sup> Per una panoramica generale delle attività si veda, ad esempio, la *Relazione sull’attività svolta dal Comitato per la valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche (Vast) nella XIV legislatura* (approvata nella riunione del 26 gennaio 2006). Qui alcuni titoli degli atti dei seminari: *Politica italiana per lo spazio e Libro Verde della Commissione delle Comunità europee sulla politica spaziale europea*, Atti del seminario organizzato a Roma il 3 aprile 2003 e promosso dal Comitato per la valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche (VAST), Roma, 2003; *Istituzioni, industria e ricerca scientifica: un accordo per il futuro dell’Italia*, Atti del seminario promosso dal Comitato per la valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche (VAST), Roma, 2003; *Introduzione di nuove tecnologie e sviluppo del sistema dei trasporti a supporto del sistema produttivo*, Atti del seminario organizzato a Roma il 4 ottobre 2002 e promosso dal Comitato per la valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche (VAST), Roma, 2003.

<sup>108</sup> L. Del Corona, *Libertà della Scienza e Politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, cit., 116. Sulle criticità dovute alla mancanza di un raccordo definito tra Vast e le Commissioni permanenti ha insistito anche il Consigliere parlamentare Giovanni Rizzoni, attuale Capo del Servizio Studi della Camera dei deputati, a suo tempo coinvolto [intervista raccolta per la presente pubblicazione in data 8 gennaio 2024].

<sup>109</sup> In questi termini D. Servetti, *Brevi considerazioni sulla rilevanza di un adeguato supporto tecnico-scientifico al controllo parlamentare*, cit., 182.

generale, nell'alimentare il dialogo tra scienza e politica<sup>110</sup>; altrettanto pacifico, a ben vedere, sembra essere il fatto che tali finalità non siano state mai davvero contemplate da chi ha voluto (e poi mantenuto nel tempo) tale organismo<sup>111</sup>. Tanto più che, essendo stato istituito quest'ultimo con circa un decennio di ritardo rispetto ai POTA degli altri grandi Paesi europei, molti avrebbero potuto essere, in realtà, gli insegnamenti se l'obiettivo fosse stato davvero quello di voler costruire un organismo efficace di consulenza parlamentare. Si può dunque concludere che l'aver disegnato (e poi adoperato) un *Comitato* in modo così «scarsamente utile» non sia stato il risultato di disattenzione o di incapacità da parte della nostra classe politica, bensì il risultato di una sua deliberata scelta che ha riaffermato, in sostanza, l'eccezionalismo italiano all'interno delle opzioni di consulenza scientifica previste nei parlamenti europei<sup>112</sup>.

### 3.2 Altri strumenti per il dialogo tra parlamento e scienza

Il fatto che l'Italia abbia deciso di fare a meno di un organismo di consulenza scientifica parlamentare (o per un certo periodo di averne uno, ma chiaramente inefficace) non rappresenta di per sé un elemento squalificante, o un indicatore automatico della presenza di uno scarso dibattito parlamentare sui temi tecnico-scientifici. Nel nostro ordinamento, infatti, esistono una serie di (a) strumenti conoscitivi e ispettivi, nonché di (b) servizi e uffici parlamentari interni che consentono ai deputati e ai senatori di acquisire informazioni, le quali eventualmente possono essere anche di carattere tecnico-scientifico.

Il periodo più interessante in questo senso è stato quello della cd. "Prima repubblica" (1948-1992), in particolare quando a partire dagli anni Settanta – con la presidenza della Camera affidata a Pietro Ingrao (del Partito Comunista Italiano, all'opposizione) – il parlamento italiano potenzia notevolmente i propri uffici, incluso il Servizio Studi, con l'obiettivo di offrire ai parlamentari fonti di conoscenza autonome rispetto a quelle del governo<sup>113</sup>. In questo solco, le stesse Commissioni permanenti, che,

---

<sup>110</sup> Sul punto conviene sostanzialmente tutta la dottrina, per la verità, non molta, che si è occupata del Vast. Basti vedere L. Del Corona, *Libertà della Scienza e Politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, cit., 116; oppure R. Di Cesare, *Per una connotazione scientifica della documentazione parlamentare*, cit., 28.

<sup>111</sup> Appare in questo senso emblematico il fatto che Luciano Violante, ossia colui che da Presidente della Camera dei Deputati ha istituito il Vast nel 1997, intervenendo ad un convegno del 2019 sul tema della *Scienza al servizio della democrazia: un appello per la #ScienzaInParlamento* (26 giugno 2019, LUISS School of Government), non abbia mai neanche nominato il Vast (più volte peraltro richiamato da altri relatori) [per ascoltare l'intervento di Violante si veda il canale *youtube* di "Scienza in Rete", in particolare "Scienza al servizio della democrazia: Luciano Violante"].

<sup>112</sup> Questa sembra a grandi linee la conclusione cui giunge anche D. Servetti, *Brevi considerazioni sulla rilevanza di un adeguato supporto tecnico-scientifico al controllo parlamentare*, cit., 180-181 (181 per la citazione).

<sup>113</sup> N. Lupo, intervento al convegno *Scienza al servizio della democrazia: un appello per la #ScienzaInParlamento* (26 giugno 2019, LUISS School of Government) [per ascoltare l'intervento di Lupo, professore universitario e già funzionario della Camera dei Deputati, si veda il canale *youtube* di "Scienza in Rete", in particolare "Scienza al servizio

ricordiamo, in questo periodo godono di spiccata centralità nel procedimento legislativo (basti ricordare che fino al 1992 oltre il 50% delle leggi sono approvate in via definitiva nelle Commissioni), diventano luoghi di approfondimento istruttorio e di mediazione essenziali, anche per quanto riguarda le istanze di carattere scientifico<sup>114</sup>.

Forse è anche per questi motivi che l'Italia non sente la necessità di istituire un apposito organismo di consulenza scientifica parlamentare, nel momento in cui altri importanti Paesi europei invece scelgono di dotarsene<sup>115</sup>. A tale soluzione si giunge solo nel 1997 (anno di nascita del Vast), quando cioè, non a caso, con l'avvio dal 1993 della cd. "Seconda repubblica", il panorama dei partiti è cambiato radicalmente, segnando il passaggio da una *forma di governo* parlamentare "a prevalenza del Parlamento", ad una "a prevalenza del Governo" – e con esso l'inizio della relativizzazione del ruolo del Parlamento, dunque anche delle Commissioni permanenti<sup>116</sup>. Non a caso, lo stesso coordinamento del Vast, come abbiamo mostrato, coincidendo con la presidenza della X Commissione, finisce per rimanere spesso ad appannaggio dei partiti della maggioranza, smussando così in partenza le velleità "sovversive" che tale organismo avrebbe eventualmente potuto esprimere rispetto alle decisioni del governo in materia scientifica.

Con il tempo, le stesse fonti di informazioni sopraccitate (a, b) iniziano a mostrare alcuni limiti nel momento in cui si pongono l'obiettivo di offrire ai parlamentari italiani conoscenze specificamente tecnico-scientifiche.

(a) Sul primo fronte, quello cioè degli strumenti conoscitivi e ispettivi, osserviamo anzitutto come la Costituzione italiana (1948) – sebbene riconosca l'autonomia della scienza dal potere esecutivo (articolo 33), nel quadro di un più generale sostegno della Repubblica allo sviluppo «della cultura e [della] ricerca scientifica e tecnica» (articolo 9.1), non preveda alcuno strumento particolare per consentire al legislatore di relazionarsi con interlocutori o contenuti tecnico-scientifici<sup>117</sup>. Secondo alcuni ciò anche in ragione del fatto che gli scienziati italiani, in quella specifica fase, non godano di particolare credibilità, a causa della precedente vicinanza di alcuni di loro

---

della democrazia: Nicola Lupo”]. Per approfondimenti, anche in ottica comparata, si veda C. Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, 2012.

<sup>114</sup> L. Gianniti, intervento al convegno *Scienza al servizio della democrazia: un appello per la #ScienzaInParlamento* (26 giugno 2019, LUISS School of Government) [per ascoltare l'intervento di Gianniti, in qualità di Capo del Servizio Studi del Senato, si veda il canale youtube di "Scienza in Rete", in particolare "Scienza al servizio della democrazia: Luigi Gianniti"] (sul dato del 50% N. Lupo, intervento al convegno *Scienza al servizio della democrazia: un appello per la #ScienzaInParlamento*, cit.). Il tema è ripreso anche all'interno di L. Gianniti, N. Lupo, *Italy's Parliamentary Administration*, in T. Christiansen, E. Griglio, N. Lupo (eds.), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, London and New York, 2023, 311 ss.

<sup>115</sup> C'è da registrare, al contempo, anche una tradizionale idiosincrasia dei partiti italiani verso la regolamentazione delle proprie interazioni con l'esterno durante il procedimento decisionale (P.L. Petrillo, *Rappresentanza degli interessi e decisione pubblica. Verso un regime giuridico per le lobby*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2023, 685-714).

<sup>116</sup> L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, III edizione, Milano, 2018.

<sup>117</sup> A. Iannuzzi, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018. Articolo 33.1 della Costituzione: «L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento».

con il regime fascista (basti pensare al “Manifesto degli scienziati razzisti”, che anticipa parte dei contenuti delle leggi antiebraiche del 1938). Anche per questi motivi, la scelta dei padri e delle madri costituenti, è dunque quella di non formalizzare né incentivare un raccordo tra potere legislativo e sapere scientifico<sup>118</sup>.

A stabilire tale raccordo ci penserà invece la Corte costituzionale, diversi anni dopo, fissando dei limiti alla discrezionalità politica del parlamento, nello specifico chiedendo al legislatore di interpellare la scienza, nel momento in cui si dovesse trovare a prendere decisioni su materie a carattere scientifico<sup>119</sup>. Tali limiti riguardano, anzitutto, l’ambito procedurale, ossia la Corte chiede al legislatore di farsi carico di un’approfondita attività istruttoria al fine di acquisire le conoscenze scientifiche che riguardano quella decisione, rivolgendosi a istituzioni di ricerca riconosciute (cd. riserva di scienza)<sup>120</sup>. I limiti al legislatore coinvolgono però anche l’ambito contenutistico. In particolare, si richiede al parlamento che vi sia una coerenza tra i contenuti emersi durante l’attività istruttoria e quelli del risultante testo legislativo (cd. ragionevolezza scientifica)<sup>121</sup>. Nel solco di queste considerazioni, la Consulta – in sintonia, peraltro, con la Corte europea dei diritti dell’uomo – giunge a riconoscere esplicitamente «l’essenziale rilievo» degli organi tecnico-scientifici coinvolti dal legislatore, tutelandone la piena autonomia nei confronti degli altri poteri dello Stato<sup>122</sup>.

Ciò detto, quali sono dunque gli strumenti previsti dal nostro ordinamento che possono prestarsi alla necessità di informare il parlamento su temi di contenuto tecnico-scientifico? Sul fronte della Costituzione, come abbiamo annunciato, non c’è molto, al netto della possibilità di istituire Commissioni parlamentari di inchiesta, per condurre accertamenti su «materie di pubblico interesse» (articolo 82 della Costituzione). Tuttavia, come è noto, si tratta di uno strumento che poco si presta ad affiancare il procedimento legislativo, tanto che progressivamente ha assunto caratteristiche più para-giudiziali che conoscitive<sup>123</sup>.

Occorre, pertanto, guardare essenzialmente ai Regolamenti parlamentari. A partire dallo strumento delle audizioni, di cui possono

<sup>118</sup> In questi termini C. Siccardi, *Organi tecnici e produzione normativa*, 805 ss.

<sup>119</sup> A partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 282 del 2002 (in materia di scelte terapeutiche). Sul tema in modo breve ma efficace C. Siccardi, *Organi tecnici e produzione normativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, cit., 808 ss.; e S. Penasa, *La ragionevolezza scientifica delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2009, 817 ss. In modo estensivo G. Ragone, *Eine empirische Wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, Torino, 2020.

<sup>120</sup> Tra gli altri, C. Casonato, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità in generale*, in *Rivista AIC*, 2, 2016. Tale principio viene ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 162 del 2014 (in materia di fecondazione eterologa).

<sup>121</sup> A. Iannuzzi, *Istruttoria e valutazioni tecnico-scientifiche*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2017, 14-17.

<sup>122</sup> Corte costituzionale, Sentenza n. 185 del 1998 (caso Di Bella). Sul punto S. Penasa, *La funzione normativa tra Parlamento e Governo: verso una fisiologica integrazione nel prisma della disciplina di ambiti scientificamente connotati*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, XLII, 4, 2021, 938.

<sup>123</sup> Per approfondimenti L. Del Corona, *Libertà della Scienza e Politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, cit., 94-96.

disporre le Commissioni permanenti. Il limite, in questo caso, è che i soggetti auditi devono essere scelti tra i membri del governo o comunque tra gli enti a controllo ministeriale. Il che inibisce la possibilità di coinvolgere, ad esempio, scienziati o docenti universitari<sup>124</sup>. Anche per questo tipo di vincolo, ha iniziato a diffondersi la pratica delle cd. “audizioni informali” (che non sono previste dai Regolamenti) le quali nondimeno, se per un verso non incontrano limiti in merito alla scelta degli interlocutori da ascoltare; per l’altro, poco si prestano – proprio per l’informalità di questo strumento, che si riflette anche sulla mancanza di pubblicità, sull’assenza di onere di allegazione e sull’uso politico nella scelta dei soggetti auditi – ad una «ricostruzione esauriente» di temi complessi e delle diverse posizioni esistenti all’interno della comunità scientifica<sup>125</sup>.

Lo strumento che più si presta agli accertamenti scientifici del legislatore italiano è quello probabilmente l’indagine conoscitiva, la quale può essere disposta dalle Commissioni permanenti nelle rispettive materie di competenza, con il fine di «acquisire notizie, informazioni e documenti utili all’attività» parlamentare<sup>126</sup>. Non ci sono vincoli nella scelta degli interlocutori («qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili», secondo il Regolamento della Camera) e si prevede anche la facoltà per la Commissione di acquisire e commissionare studi, chiedendo rilevazioni specifiche ad esempio all’ISTAT, nonché di effettuare sopralluoghi. Il tutto garantendo la massima pubblicità dei lavori, in particolare durante le audizioni, che prevedono un resoconto stenografico delle sedute<sup>127</sup>. Al termine dell’indagine conoscitiva viene redatto un documento conclusivo, che per certi versi risulta non così diverso dal format dei *reports* dei POTAs europei che abbiamo menzionato<sup>128</sup>.

Anche nel caso dell’indagine conoscitiva, tuttavia, emergono delle criticità ove l’obiettivo sia quello specifico dell’acquisizione di conoscenze tecnico-scientifiche<sup>129</sup>. Anzitutto, quella della totale discrezionalità della Commissione con riferimento alle modalità di svolgimento dell’indagine – quindi anche nella scelta dei soggetti da coinvolgere – e ancora prima sulla

<sup>124</sup> Articolo 143.2 del Regolamento della Camera; articolo 47 del Regolamento del Senato. Sul tema delle audizioni si veda N. Lupo, *Le audizioni sulla riforma elettorale: rito inutile o contributo della scienza (costituzionalistica) alla formazione della legge?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2017, 602-606.

<sup>125</sup> L. Del Corona, *Libertà della Scienza e Politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, cit., 98. Paradigmatico a riguardo è il caso delle audizioni informali (poche e politicamente orientate) che si sono tenute nella fase istruttoria della legge sulla procreazione assistita (legge n. 40 del 2004), poi ampiamente sanzionata dalla Corte costituzionale [C. Martini, *Il dibattito parlamentare sulla Pma nella XII e XIV legislatura*, in G. Tonini (a cura di), *La ricerca e la coscienza. La procreazione assistita tra legge e referendum*, Roma, 2005, 119 ss.].

<sup>126</sup> Articolo 144.1 r. C.; per il Senato, art. 48.3 r. S.

<sup>127</sup> Articolo 144 r. C. (144.2 per la citazione nel testo).

<sup>128</sup> Basti pensare, ad esempio al documento finale sull’Indagine conoscitiva su “Origine e sviluppo del cosiddetto Caso Stamina” [documento approvato dalla 12<sup>a</sup> Commissione permanente nella seduta del 18 febbraio 2018 (Doc. XVII, n. 2)]. Il documento (di 168 pagine) prevede una articolata ricostruzione della vicenda, unita ai resoconti stenografici delle audizioni, per poi concludersi con considerazioni e proposte finali, unitamente ad un’appendice con uno studio sulla medicina rigenerativa.

<sup>129</sup> Ancora una volta utili riflessioni di L. Del Corona, *Libertà della Scienza e Politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, cit., 109 ss.

decisione se ricorrere a tale strumento. In secondo luogo, a porsi è il tema delle tempistiche: occorre cioè tempo per scegliere e poi ascoltare gli interlocutori, nonché per giungere all'elaborazione del documento conclusivo. In assenza di una struttura appositamente dedicata a questo compito nelle materie scientifiche (come nel caso dei POTA europei), perciò, il rischio è che la tempistica dell'indagine conoscitiva finisca per non essere compatibile con quella dell'iter legislativo. Ciò risulta ancora più vero in un contesto come quello italiano, in cui il ricorso del governo alla decretazione d'urgenza, con annesso contingentamento dei tempi della discussione parlamentare, risulta ormai cronicamente vasto<sup>130</sup>.

(b) Meno articolato risulta, nel complesso, il discorso per quanto riguarda i servizi e gli uffici del parlamento, con particolare riguardo ai Servizi Studi della Camera e del Senato, i quali più di altre strutture parlamentari (ad esempio, del Servizio Biblioteca, oppure del Servizio per la qualità degli atti normativi di Palazzo Madama, o del Servizio di controllo parlamentare di Montecitorio) si prestano a fornire documentazione e approfondimenti, volendo anche di natura tecnico-scientifica<sup>131</sup>. A rendere tale riflessione più interessante c'è anche una nota di natura comparativa, visto che i Servizi Studi del parlamento italiano risultano più strettamente coinvolti nell'attività legislativa rispetto ad altri Paesi. Rispetto alla Germania, ad esempio, dove sono gli esperti dei partiti (e non dell'amministrazione parlamentare) a dialogare con i referenti scientifici; rispetto al Regno Unito, dove non ci sono le Commissioni permanenti; rispetto alla Francia, dove ad oggi non esiste più un ufficio di documentazione parlamentare<sup>132</sup>.

Di cosa si occupano allora, in concreto, i Servizi Studi della Camera e del Senato? Pur con le loro specificità, questi uffici garantiscono un flusso pressoché continuo di informazioni ai parlamentari, che assume la forma di documenti variamente denominati come “dossier”, “note brevi”, “appunti” (tutti disponibili *online* in accesso aperto), la cui funzione risulta spesso «anticipatoria» rispetto all'adozione di atti legislativi<sup>133</sup>. L'obiettivo di tali documenti è quello di inquadrare alcune tematiche (es. la prevenzione

---

<sup>130</sup> Per rimanere nel “caso Stamina” sopraccitato, ad esempio, possiamo notare come la proposta dell'indagine conoscitiva sia stata avanzata dalla Commissione il 12 dicembre 2013; mentre il documento conclusivo sia stato approvato il 18 febbraio 2015 (cioè 15 mesi più tardi). Per alcuni esempi nel complesso comunque virtuosi di indagini conoscitive a tema scientifico, si veda R. Di Cesare, *Per una connotazione scientifica della documentazione parlamentare*, 28-29 (l'Autrice, oltre al “caso Stamina”, comunque ritenuto positivo in quanto agli esiti dell'indagine, cita le indagini conoscitive sugli organismi geneticamente modificati, e quella sulla pillola abortiva RU 486).

<sup>131</sup> In questo senso D. Servetti, *Brevi considerazioni sulla rilevanza di un adeguato supporto tecnico-scientifico al controllo parlamentare*, cit. 184. Per un interessante approfondimento di carattere storico-comparativo sulla tendenza dei parlamenti europei a produrre e organizzare conoscenza, si veda G. Rizzoni, *Parliamentarism and encyclopedism: how Parliaments produce and elaborate knowledge*, in *Working Paper Series*, SOG-WP65/2021, 2021, 1-22.

<sup>132</sup> Su questo punto G. Rizzoni, *Parliamentary Administrations and the Provision of Scientific Expertise*, in T. Christiansen, E. Griglio, N. Lupo (eds.), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, London and New York, 2023, 123-124.

<sup>133</sup> R. Di Cesare, *Per una connotazione scientifica della documentazione parlamentare*, cit., 29.

vaccinale, dossier n. 61/2018 Servizio Studi del Senato) offrendo una scheda tecnica spesso riferita a progetti di legge in discussione, nonché alla comparazione giuridica con altri Paesi<sup>134</sup>. Il risultato, in alcuni casi, per lunghezza e livello di approfondimento, può assomigliare alle citate *POST notes* (le sintesi di 4 pagine). Al tempo stesso, come osservano fonti interne al parlamento, i Servizio Studi si limitano al più ad un'attenta selezione delle fonti, cercando di attingere da quelle ritenute più attendibili, che a volte peraltro sono di fonte governativa<sup>135</sup>. Si tratta di un lavoro certamente delicato, che richiede competenze e capacità di sintesi; ma che vede i redattori dei documenti, come ha scritto chi conosce bene quegli ambienti, assolvere ad una funzione essenzialmente compilativa ossia di «intermediari di conoscenze» (*knowledge brokers*)<sup>136</sup>.

Ci sono, poi, ulteriori incertezze, se vogliamo continuare a comparare questo tipo di attività alla consulenza scientifica parlamentare vera e propria. Non c'è infatti, ad esempio, una «scala di attendibilità delle fonti impiegate» dagli autori di questi documenti a favore dei parlamentari, tanto meno esiste un codice etico (a differenza di quanto avviene invece in altri parlamenti occidentali) che possa rimarcare l'imparzialità del lavoro di cernita effettuato dai Servizi di documentazione<sup>137</sup>. C'è, infine, un limite piuttosto decisivo che è quello per cui i “tecnici” presenti all'interno di questi uffici parlamentari si sono formati nelle scienze politiche e giuridiche, a volte in quelle economiche, ma certamente non nelle scienze “dure”; il che, come è ovvio, costituisce un ostacolo evidente alla piena comprensione (nonché alla successiva comunicazione) degli argomenti a base tecnico-scientifica<sup>138</sup>.

Una situazione non così dissimile si ritrova in altri enti e organismi cui il parlamento può rivolgersi per ottenere informazioni – CNEL, Autorità indipendenti, ISTAT –, i quali risultano tendenzialmente scoperti su competenze che non siano economiche, sociali o statistiche. Quanto, infine, ad altri soggetti che sono indubbiamente più competenti in ambito scientifico, come l'Istituto Superiore di Sanità (ISS), l'Agenzia Italiana del farmaco (AIFA) o il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), occorre precisare che il loro interlocutore principale è comunque il Governo, o la PA

<sup>134</sup> In passato, peraltro, il Servizio per la qualità degli atti normativi ha pubblicato una breve documento di carattere comparativo (con un cenno all'esperienza del Vast) sul tema *Parlamenti e scienza: la valutazione dell'impatto scientifico e tecnologico*, Nota breve n. 5 – febbraio 2016 a cura di A. Sansò.

<sup>135</sup> R. Di Cesare, *Per una connotazione scientifica della documentazione parlamentare*, cit., 30 (l'Autrice del contributo nel momento in cui scrive è Responsabile Ufficio ricerche sulla legislazione comparata e C.E.R.D.P. Servizio Studi del Senato). Il contributo è stato realizzato con la collaborazione di Luigi Gianniti. Si segnala peraltro che chi scrive il presente contributo, come accennato in sede introduttiva, per alcuni anni si è occupato tra di collaborare alla stesura di diversi dossier del Servizio Affari Internazionali del Senato - Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea [tra cui, ad esempio, *Evoluzioni e prospettive della Politica Agricola Comune (PAC)*, dossier n. 2 del 28 maggio 2008, Servizio Affari Internazionali del Senato].

<sup>136</sup> G. Rizzoni, *Parliamentary Administrations and the Provision of Scientific Expertise*, cit., 132.

<sup>137</sup> R. Di Cesare, *Per una connotazione scientifica della documentazione parlamentare*, cit., 30.

<sup>138</sup> D. Servetti, *Brevi considerazioni sulla rilevanza di un adeguato supporto tecnico-scientifico al controllo parlamentare*, cit. 134.

nel suo complesso, a volte le Regioni; ma formalmente non le Camere<sup>139</sup>.

#### 4. Riflessioni conclusive

Nessuno degli strumenti previsti all'interno dell'ordinamento italiano, come abbiamo appena illustrato, risulta appositamente disegnato o comunque si presta in modo convincente all'obiettivo di offrire al parlamento informazioni tecnico-scientifiche che siano «indipendenti, bilanciate e accessibili»<sup>140</sup>. L'istituzione di un (nuovo) organismo di consulenza scientifica parlamentare potrebbe in questo senso rappresentare una soluzione?

Diverse sono le voci che rispondono in senso affermativo a tale domanda. Dall'interno delle istituzioni, ad esempio, c'è chi ritiene che ciò costituirebbe «un grande salto in avanti» per il parlamento, anche se tale passaggio richiederebbe di essere associato ad un (tutt'altro che semplice) coordinamento tra Camera e Senato con riferimento alle rispettive agende dei lavori<sup>141</sup>. Emblematica, per rimanere alle voci che emergono dal contesto parlamentare, ma questa volta sul lato politico, risulta l'iniziativa della senatrice a vita Elena Cattaneo, biologa a farmacologa di fama internazionale che – in assenza di organismi di questo tipo, dichiarandosi frustrata per alcune sciagurate decisioni del parlamento in materia scientifica – ha deciso di organizzare in Senato un gruppo informale di studio (ribattezzato l'*Office*), con l'auspicio che questo «piccolo presidio della scienza» possa favorire la comunicazione tra i mondi della scienza e della politica<sup>142</sup>.

Interessante registrare come anche la società civile si sia fatta sentire sul tema, ad esempio attraverso la creazione della piattaforma *#ScienzaInParlamento*, promossa nel 2019 da accademici e scienziati di varia provenienza, e avente l'esplicita finalità di convincere «il Parlamento italiano, come già avviene in molte altre democrazie, [a dotarsi di] una struttura che garantisca un servizio efficiente di documentazione e consulenza scientifica che aiuti a prendere decisioni più efficaci e informate»<sup>143</sup>. Crescenti sono,

---

<sup>139</sup> *Ibidem* (all'Autore si deve anche la riflessione su CNEL, Autorità indipendenti e ISTAT).

<sup>140</sup> L. Corona, *Libertà della Scienza e Politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, cit., 117. Sul punto la dottrina converge ampiamente, si veda ad esempio A. Iannuzzi, *Leggi "science driven" e CoViD-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *BioLaw Journal*, Special Issue 1, 2020, 119 ss.; C. Siccardi, *Organi tecnici e produzione normativa*, cit., 811.; A. Allegra, R.G. Bettinardi, L. Carra, *Scienza e democrazia in Italia: una proposta concreta per portare la #ScienzaInParlamento*, cit.; D. Servetti, *Brevi considerazioni sulla rilevanza di un adeguato supporto tecnico-scientifico al controllo parlamentare*, cit.

<sup>141</sup> R. Di Cesare, *Per una connotazione scientifica della documentazione parlamentare*, cit., 29.

<sup>142</sup> E. Cattaneo, *Ogni Giorno*, Milano, 2016, 26 ss. (si tratta, secondo quanto leggiamo dal libro della senatrice a vita, di un piccolo ufficio informale composto da alcuni suoi collaboratori). Quanto alle decisioni "sciagurate" del parlamento, l'Autrice molto insiste soprattutto sul noto "caso Di Bella" e sul tema degli OGM. Temi dei quali diremo a breve.

<sup>143</sup> L'iniziativa è del 2019 (quello citato è l'appello *#ScienzaInParlamento. La Scienza al servizio della democrazia*, del 4 aprile 2019) e, dopo un'iniziale attenzione da parte delle istituzioni e del mondo universitario non aver più recuperato l'afflato iniziale (si

infine, anche le voci del mondo accademico, giuristi inclusi, specialmente dopo aver notato la totale irrilevanza del parlamento italiano nel dialogo con la scienza durante la pandemia del COVID-19<sup>144</sup>; auspicando, anche sulla base di tale esperienza, lo sviluppo di una «rinnovata riflessione istituzionale» sull'esigenza di istituire canali formali e stabili che assicurino un fondamento scientifico alle decisioni del legislatore<sup>145</sup>. Vale la pena notare, infine, anche come la mancanza di un POTA precluda al parlamento italiano la partecipazione a circuiti internazionali come quello del già menzionato *European Parliamentary Technology Assessment* (EPTA), organismo che raggruppa i POTA dei principali Paesi europei, cui è associata una rete istituzionale e scientifica particolarmente rilevante<sup>146</sup>.

L'istituzione di un organismo di consulenza scientifica parlamentare, in realtà, come si avrà modo di ribadire, non è necessariamente l'unica né la migliore strada percorribile per l'Italia. Molto dipende, come è emerso dalla presente ricerca, dalla maniera in cui si intende costruire tale organismo. L'esperienza del Vast, da questo punto di vista, ci permette di comprendere per lo meno il perché *non* possa essere in alcun modo efficace un POTA a composizione interamente politica, senza che vi sia associato alcun referente scientifico; un POTA avulso dal processo decisionale del parlamento e privo di elementi di raccordo con le Commissioni permanenti; un POTA limitato ad una sola delle due Camere, senza personale a tempo pieno, né una dotazione economica propria. Un POTA, infine, per la cui istituzione è sufficiente la volontà di una sola persona (il Presidente della Camera), il che inibisce qualsiasi preventiva discussione parlamentare, e la cui forma è quella

---

ringraziano alcuni dei fondatori di questa iniziativa, in particolare Chiara Sabelli, Alessandro Allegra e Luca Carra, per essersi gentilmente prestati ad un'intervista sul tema in data 9 novembre 2023). L'ispirazione comparativa del progetto era *#CienciaenelParlamento*, iniziativa di successo avviata in Spagna nel 2018 con il coinvolgimento di buona parte dei parlamentari e di oltre 200 istituzioni scientifiche. Sul tema C. Sabelli, *Parte l'appello di Scienza in Parlamento*, in *Scienza in Rete*, 2 aprile 2019 (per approfondimenti: [www.scienzainparlamento.org](http://www.scienzainparlamento.org)).

<sup>144</sup> «[S]eppur con criticità [...] la reazione del Governo alla pandemia è stata nel senso della ricerca di un dialogo con la comunità scientifica e di un rafforzamento degli strumenti di consulenza scientifica, sono invece totalmente mancate iniziative analoghe dal Parlamento. L'emergenza non pare infatti aver in alcun modo spinto il Parlamento ad attivarsi per rafforzare e incrementare gli strumenti istruttori di cui disporre per la raccolta del sapere scientifico [che] sono peraltro decisamente carenti» (L. Del Corona, *Libertà della Scienza e Politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, cit., 239-240). Per un'ampia riflessione sul tema si veda V. Piergigli, *Diritto costituzionale dell'emergenza*, Torino, 2023.

<sup>145</sup> S. Penasa, *La consulenza scientifica parlamentare: analisi comparata di uno strumento costituzionalmente necessario*, cit., 3 ss. Più cauto si mostra l'attuale Capo del Servizio Studi del Senato: «Non so se un organo ausiliario del Parlamento, un ufficio tecnologico del Parlamento, possa dare soluzioni a tutti i quesiti posti dalla gestione della pandemia, nel corso della quale si intrecciano troppi valori e troppi livelli cognitivi, dove troppo intenso è l'impatto su principi fondamentali del nostro vivere sociale che richiedono alla fine scelte politiche e non scelte puramente fondate sulla tecnica» [L. Gianniti, *Il ruolo del Parlamento nel dialogo fra politica e tecnica*, in A. Iannuzzi, G. Pistorio (a cura di), *La gestione dell'emergenza sanitaria tra diritto e tecnica*, Napoli, 2022, 67].

<sup>146</sup> In questo senso Giovanni Rizzoni (Consigliere parlamentare, attuale Capo Servizio Studi della Camera dei Deputati) [intervista raccolta per la presente pubblicazione in data 8 gennaio 2024].

di un Comitato della presidenza che, in quanto tale, non è vincolato ad alcun obbligo di trasparenza o pubblicità dei propri lavori.

Ciò non significa ovviamente che gli organismi di consulenza scientifica parlamentare esistenti, a partire da quelli esaminati di Francia, Regno Unito e Germania, siano invece esenti da critiche. Come quella, ad esempio, di non mostrarsi insensibili alle pressioni del governo (Germania); quella di garantire un'eccessiva discrezionalità d'azione alla propria componente politica, a discapito di quella scientifica (Francia); o, ancora, quella di non essere in grado di fornire approfondimenti estesi sulle tematiche di interesse dei parlamentari (Regno Unito). Un problema comune a tali organismi è certamente anche quello di faticare ad inserirsi sistematicamente all'interno del procedimento decisionale del parlamento. Molte sono, infine, le difficoltà che i POTA europei incontrano tradizionalmente per ottenere finanziamenti, con un riverbero sul personale a disposizione per le proprie attività.

Il risultato è quello di organismi che, tolta la rappresentanza dei parlamentari, contano in media (giòva ribadirlo) su un organico permanente di massimo 10-12 persone, con bilanci annuali compresi tra 1 e 3 milioni di dollari<sup>147</sup>. Vale la pena di ricordare anche che l'OTA statunitense, cui tutti i parlamenti europei si sono ispirati, nel momento del suo smantellamento negli anni Novanta arriva a contare un organico di 143 persone e un bilancio annuale di oltre 21 milioni di dollari<sup>148</sup>. Tali numeri devono essere tenuti in dovuta considerazione anche per evitare di riporre aspettative eccessive rispetto alle attività (e all'influenza) che possono esercitare i POTA europei sui rispettivi parlamenti. Ancor più considerando che con il tempo si sono aggiunti diversi attori – agenzie governative, autorità indipendenti, mondo imprenditoriale, gruppi di interesse, associazioni di categoria – che in modo più o meno volontario “contendono” ai POTA il ruolo di informatori privilegiati dei rispettivi parlamentari<sup>149</sup>.

Di contro, se osserviamo la traiettoria di questi organismi europei, non possiamo notare anche come essi, nonostante la ristrettezza delle risorse a disposizione, siano stati in grado di (anzitutto sopravvivere e poi anche di) adattarsi proponendo soluzioni creative per espandere le proprie attività. Ad esempio, attivando dottorati e post-dottorali finanziati da istituti di ricerca esterni (Regno Unito); aprendosi tramite specifiche *call for proposals* ai contributi volontari di tutta la comunità scientifica (Germania); stabilendo ampie reti di partenariati con associazioni e accademie nazionali (Francia). Il risultato è quello di POTA non solo attivi, ma anche estremamente prolifici e in grado di produrre una crescente varietà di contenuti: che vanno dai documenti scritti a quelli orali, nonché in misura crescente all'utilizzo di video, *newsletter* e *social media*.

La capacità di trovare soluzioni creative d'altra parte appartiene, potremmo dire, al “patrimonio genetico” per i POTA europei qui esaminati, i quali, come abbiamo mostrato, nascono dopo lunghi e complessi periodi di gestazione, resi complicati dall'ostruzionismo dei rispettivi governi.

<sup>147</sup> N.J. Vig, *Parliamentary Technology Assessment in Europe: Comparative Evolution*, in *Impact Assessment Bulletin*, cit., 11.

<sup>148</sup> D. Banta, *What is Technology Assessment*, cit., 8.

<sup>149</sup> L. Cruz-Castro, L. Sanz-Menéndez, *Politics and Institutions: European Parliamentary Technology Assessment*, cit., 435.

Quest'ultimi temendo che, come nel caso degli Stati Uniti, tali organismi venissero utilizzati dai parlamentari per contestare le decisioni dell'esecutivo di rilevanza scientifica. Un simile scenario, in realtà, si proporrà raramente in Europa, anche per il funzionamento delle rispettive *forme di governo* che (a differenza del presidenzialismo statunitense) di base consentono all'esecutivo di poter contare sul sostegno di una maggioranza politica all'interno del parlamento. Essendo quindi più smussata la separazione tra esecutivo e legislativo, quest'ultimo si trova strutturalmente meno propenso a ricercare canali indipendenti di informazioni rispetto al governo<sup>150</sup>.

Rispetto alla prime forme statunitensi di *Technology Assessment*, entrando più nel merito dell'attività di consulenza scientifica, i POTA europei si consolidano in un contesto (quello degli anni Novanta) che, grazie al cambiamento delle tecnologie esistenti – ad esempio, quelle associate alla cd. rivoluzione digitale – offre loro la possibilità di svolgere una funzione non solo “negativa” ma anche “positiva”, ossia finalizzata non solo a scongiurare i rischi legati all'uso di una determinata tecnologia, ma anche a coglierne le opportunità con ricadute economiche e sociali. Nel quadro di queste forme di TA di “seconda generazione”, i POTA europei si sono mostrati in grado di adattarsi con particolare flessibilità alle nuove esigenze. Il che significa non solo, come accennato, mostrarsi in grado di produrre nuovi e diversi contenuti, ma anche saper rinnovare i propri metodi di lavoro, in particolare nel senso di favorire una maggiore partecipazione da parte della società civile. Tutto questo si vede in primo luogo dei POTA del nord Europa, ma si afferma, come abbiamo esaminato, anche in Germania, Francia e Regno Unito.

Il risultato complessivo per questi tre Paesi, come mostrano anche alcune evidenze empiriche portate nel presente elaborato, è quello di aver sviluppato organismi di consulenza scientifica parlamentare, non certo privi di criticità, ma ormai divenuti interlocutori credibili – non solo per i parlamentari, ma anche per l'opinione pubblica – in grado contribuire al dialogo tra scienza e politica. Il tutto all'interno di un quadro in cui la stessa Unione europea decide da subito di giocare un ruolo importante, non solo istituendo fin dagli anni Ottanta un organo di consulenza scientifica per il Parlamento europeo, ma anche continuando attraverso la Commissione europea a promuovere momenti di scambio tra parte politica e parte scientifica, incontrando in ultima anche il sostegno del Consiglio<sup>151</sup>. Bruxelles oggi rappresenta certamente un polo di riflessione fondamentale per quella che ormai è diventata ormai una comunità internazionale di esperti e ricercatori sul tema dello *scientific advice* al decisore pubblico.

E l'Italia? Se è vero che l'istituzione di un organismo di consulenza scientifica parlamentare non rappresenta l'unica soluzione possibile, altrettanto vero è che l'alternativa non può essere quella dell'immobilismo. Si può, ad esempio, decidere di rafforzare i servizi tecnici e di documentazione interni al parlamento, con l'obiettivo di colmare anche la loro tradizionale carenza di competenze tecnico-scientifiche. Si può investire,

---

<sup>150</sup> G. Rizzoni, *Parliamentary Administrations and the Provision of Scientific Expertise*, cit., 122.

<sup>151</sup> *Strengthening the role and impact of research and innovation in the policymaking process in the Union*, Allegato alle conclusioni del Consiglio approvate l'8 dicembre 2023 (No. prev. doc. 15118/23).

al tempo stesso, come fanno altri Paesi, in ambizioni programmi di formazione dei decisori pubblici sulle nozioni scientifiche di base; nonché sulla formazione degli scienziati affinché riescano a sviluppare linguaggi per relazionarsi con interlocutori non specializzati<sup>152</sup>. Da questo punto di vista, l'esperienza del COVID-19 ha mostrato ancora più chiaramente (non solo in Italia) le difficoltà nel mettere in comunicazione due lingue diverse: quella della scienza e quella della politica<sup>153</sup>. Eppure, l'impressione è che questo tipo di discussione, nonostante tale vissuto, continui a non essere contemplata nell'agenda della politica, solcando anche in questo caso una distanza tra l'Italia e altri grandi Paesi europei<sup>154</sup>.

Il fatto che i parlamentari siano privi di un accesso sistematico a informazioni scientifiche oggettive, indipendenti e attendibili non risulta, ovviamente, privo di conseguenze. Lo dimostrano casi noti in cui il legislatore ha assunto posizioni ora di sciagurata apertura (caso Di Bella, 1998; caso dell'agricoltura biodinamica, 2021) ora di preventiva e incauta chiusura (caso OGM 2017; caso della "carne coltivata", 2023). Si tratta, come è noto, di decisioni assunte sulla base di pregiudizi (positivi o negativi che siano) del tutto infondati dal punto di vista scientifico<sup>155</sup>. Una decisione priva dell'apporto della tecnica e della scienza, come ricorda qualcuno, non può che essere orientata alla logica del breve periodo<sup>156</sup>. Occorrono non solo investimenti nelle strutture esistenti (ovvero in un nuovo POTA, ma questa volta efficace), ma anche nuove procedure che incentivino la presenza di

<sup>152</sup> In questa direzione, ad esempio, come abbiamo visto, si è da tempo mosso il POST britannico (sul tema POST, *Post at 30. Bridging Research and Policy*, 2019).

<sup>153</sup> L. Del Corona, *La fiducia nella scienza alla prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, XV, 1, 2022, 17 ss.

<sup>154</sup> Per il contest francese, ad esempio, si veda B. Casassus, *Massive shake-up of French science system is biggest in decades. Billon-euro plan includes greater oversight for national research institutes and the creation of a top-level council to advise the president on science*, in *Nature, News*, 8 dicembre 2023 [www.nature.com]. Per il contesto britannico, sebbene in veste critica (ma comunque a conferma che il tema è oggetto di dibattito) si veda K. Sanderson, *'Politicians don't understand science': advisers give evidence at UK COVID inquiry*, in *Nature, News*, 23 novembre 2023 [www.nature.com].

<sup>155</sup> E. Cattaneo, *Cattaneo: "Lollobrigida, la lotta contro la carne sintetica e quel volantino della Coldiretti senza fondamento scientifico*, *La Stampa*, 16 novembre 2023; G. Corbellini, *Gli infondati pregiudizi di Meloni sul "cibo in laboratorio"*, *Il Foglio*, 10 dicembre 2023 [l'Autore è professore ordinario di storia della medicina]. Per un approfondimento sui casi citati nel testo, si veda L. Del Corona, *Libertà della Scienza e Politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, cit., 117-120. Nel frattempo, non si può fare a meno di notare come, dati alla mano, l'Italia si collochi tra gli ultimi Paesi europei in quanto a comprensione del metodo scientifico nella popolazione; in quanto a livello di fiducia nella capacità della scienza di migliorare la qualità della vita; in quanto, infine, a tasso di alfabetizzazione scientifica, anche tra le nuove generazioni (A. Grignolo, G. Silvestri, *La scienza in politica. Il Patto Trasversale per la Scienza in un contesto globale*, in *The Future of Science and Ethics*, Rivista scientifica a cura del Comitato Etico della Fondazione Umberto Veronesi, 4, 2019, 21). Per approfondimenti sul tema, si veda G. Corbellini, *Nel Paese della pseudoscienza. Perché i pregiudizi minacciano la nostra libertà*, Milano, 2019. Dati leggermente più incoraggianti emergono con riferimento alla recente questione vaccinale del COVID-19 (Rapporto Censis 2021).

<sup>156</sup> N. Lupo, intervento al convegno *Scienza al servizio della democrazia: un appello per la #ScienzaInParlamento*, cit.

elementi oggettivi di valutazione scientifica all'interno del dibattito parlamentare, per mettere deputati e senatori nella condizione di assumere decisioni che guardino al medio e lungo periodo. Su questo piano, come abbiamo illustrato, le opzioni a disposizione sono diverse, anche se volessimo tralasciare quella dell'istituzione di un apposito organismo di consulenza scientifica parlamentare. L'unica opzione che davvero non può essere considerata è quella di eludere un dibattito su questo tema, quando mai necessario e nel quale la comparazione giuridica può offrire indubbiamente il proprio contributo.

Tommaso Amico di Meane  
Dipartimento di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Torino  
[tommaso.amicodimeane@unito.it](mailto:tommaso.amicodimeane@unito.it)

