

## LA “RISERVA DI SCIENZA” NELLA NORMATIVA SU AMBIENTE E SALUTE. IL LEGISLATORE NON PUÒ LEGITTIMAMENTE IGNORARE LE EVIDENZE SCIENTIFICHE

DI LUCIANO BUTTI

Mai come in questo periodo, il **dibattito pubblico sui rapporti fra scienza e democrazia** è stato tanto diffuso e confuso insieme.

E' un dibattito **diffuso**, perché coinvolge non soltanto gli addetti ai lavori, ma anche – e sempre più intensamente – il grande pubblico, non esclusi i propalatori seriali e organizzati di *fake news*<sup>i</sup> e coloro che ad essi si oppongono pubblicamente, talora con altrettanta efficacia mediatica.

Ed è un dibattito **confuso**, perché raramente considera i requisiti di base di qualsiasi discussione pubblica corretta: la chiara individuazione del problema ed un'intesa preliminare sul significato che si intende attribuire ai principali termini utilizzati.

La questione, in estrema sintesi, è la seguente: **in uno Stato democratico**, quale è l'Italia, può il Parlamento legittimamente **legiferare in palese contrasto con le evidenze scientifiche su ambiente e sicurezza?**

La più comune accezione del termine **democrazia** fa riferimento, come è noto, al principio di maggioranza<sup>ii</sup>: al fatto quindi che determinate valutazioni, e le conseguenti decisioni pubbliche, dipendano dagli esiti di una votazione, o comunque da altre forme di accertamento della volontà di una maggioranza<sup>iii</sup>. Quanto, poi, alla **scienza**, essa è una impresa collettiva, che procede attraverso un processo continuo di verifica e di controllo interno attuato attraverso il meccanismo (imperfetto, ma fondamentale) della revisione tra pari (*peer review*).

Per capire cosa oggi accade quando il Parlamento ignora le evidenze scientifiche, dobbiamo compiere un balzo indietro nel tempo, nell'antichità, quando **il diritto iniziò a contrapporsi alla giustizia**. Il primo proveniva di norma dal sovrano, la seconda era per lo più considerata di derivazione superiore e divina. Erano infatti le **leggi degli dei** a costituire un universo sovraordinato a ogni altra regola<sup>iv</sup>.

Con il procedere dei secoli, si è parlato sempre meno di leggi degli dei e sempre più di **diritto naturale**. L'idea era però sempre riferita a qualcosa di **superiore**, forse innato, forse divino, cui le leggi si sarebbero dovute adeguare.

Nei **moderni Stati costituzionali**, il concetto filosofico-giuridico di diritto naturale è stato nei secoli recenti *sostituito* dal **sistema delle Costituzioni**. Questo insieme di strumenti normativi contiene i principi essenziali cui poi le singole leggi nazionali si dovranno conformare. E, di norma, non è affatto agevole modificare le Costituzioni. Nel nostro Paese, ad esempio, **la Costituzione è rigida**. Questo vuol dire che può essere modificata solo entro certi limiti e con procedure e maggioranze particolari. Quando poi il Parlamento legifera senza rispettare la Costituzione, può e deve intervenire la **Corte costituzionale**, cancellando la legge incostituzionale. Come si vede, **non abbiamo più bisogno degli dei o delle loro leggi superiori**. Questo perché il popolo, secondo l'art. 1 della Costituzione, esercita certamente la propria *sovranità*, **ma nelle forme ed entro i limiti indicati nella Costituzione**.

Vi sono dunque **cose che il Parlamento ed il popolo non possono fare, secondo la Costituzione**. La maggioranza è infatti legittimata dal voto popolare ad adottare alcune decisioni, ma non qualsiasi decisione ad essa gradita. È questa l'essenza di una democrazia sofisticata e non primitiva, nella quale nessuno – individuo o gruppo – è al di sopra delle regole. È il sogno sempre attuale e mai veramente raggiunto dello **stato di diritto** (*rule of law*)<sup>v</sup>.

Una parte delle decisioni che la maggioranza non può adottare ha a che fare con le **evidenze scientifiche** in materia di salute e ambiente.

Dunque, **ad esempio, in materia di vaccini**, mentre è assolutamente legittimo discutere politicamente sul rapporto fra l'obbligo vaccinale e le libertà costituzionali, e perciò confrontarsi politicamente sull'**opportunità o meno di imporre un obbligo vaccinale o un sistema di spinta gentile**<sup>vi</sup> (come fu, durante Covid-19, il *green pass*<sup>vii</sup>), questa discussione non può ignorare che, come chiarito dalla scienza medica, la più larga e tempestiva diffusione della vaccinazione in una comunità è un obiettivo fondamentale, per contenere il contagio e comunque **per evitare il rischio che gli ospedali e le terapie intensive si riempiano di malati gravi**, con tutte le relative e note conseguenze<sup>viii</sup> (vengono qui in gioco anche i *doveri inderogabili* di cui parla l'art. 2 della Costituzione<sup>ix</sup>).

Analogamente, in materia di **OGM e 5G**, mentre è sicuramente legittimo chiedere sempre nuovi approfondimenti, non lo sarebbe richiedere – senza prova di rischi significativi ai livelli di legge – che interi settori di attività siano bloccati in nome di una generica massima precauzione<sup>x</sup>.

Oppure, infine, in materia di **cambiamento climatico**, mentre è legittimo che si discuta a livello politico di come declinare le diverse strategie di contrasto (mitigazione, adattamento, ingegneria climatica), **non sarebbe legittima una normativa che prescindesse dalle evidenze scientifiche** in merito al fenomeno del riscaldamento globale<sup>xi</sup>.

Quanto appena osservato non ha esclusivamente una valenza politica, e riveste invece un preciso significato giuridico e costituzionale. Anche **dal punto di vista giuridico e costituzionale**, infatti, quando esistono evidenze forti e generalmente condivise dalla comunità scientifica, come nel caso del cambiamento climatico, le scelte politico-legislative non sono costituzionalmente legittime se non prendono queste evidenze in considerazione e se quindi si svolgono come se queste evidenze non vi fossero o fossero semplici opinioni. Testualmente nei termini che seguono si è pronunciata, al riguardo, la Corte costituzionale: *“L'imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica, sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse dell'ambiente e della salute umana, può essere giustificata costituzionalmente solo sulla base di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi, di norma nazionali o sovranazionali, a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico scientifici”*<sup>xii</sup>.

Da tutto quanto osservato, emerge dunque in primo luogo che vi è nel nostro ordinamento giuridico una **riserva di scienza**<sup>xiii</sup> in materia di salute e ambiente, che impone al legislatore di tenere conto delle evidenze scientifiche e gli impedisce invece di approvare leggi che contrastino apertamente con tali evidenze. Perché **lo stato di diritto (rule of law)** protegge non soltanto i diritti inviolabili delle persone, ma anche le chiare ragioni della scienza a tutela del pianeta e della salute.

<sup>i</sup> Negli ultimi anni, i due settori nei quali la diffusione di *fake news* è stata maggiormente estesa sono stati l'amplificazione sconsiderata dei rischi dei vaccini e il contrasto alle acquisizioni scientifiche relative al cambiamento climatico. Cfr. su questo L. BUTTI, M. ZALIN e L. PERINA, *Fake news in ambito medico-scientifico e diritto penale*, Filodiritto Editore, Bologna, 2019, nonché L. BUTTI e S. NESPOR, *Il diritto del clima*, Mimesis, Milano, 2022.

<sup>ii</sup> Sul quale v. per tutti: E. RUFFINI, *Il principio maggioritario: profilo storico*, Adelphi, Milano, 1976; F. GALGANO, *La forza del numero e la legge della ragione. Storia del principio di maggioranza*, il Mulino, Bologna 2008.

<sup>iii</sup> E' singolare come, nella storia del pensiero occidentale, la democrazia non sia stata sempre considerata come un valore, tanto meno come un valore assoluto. Nella Grecia classica troviamo riferimenti ad essa come *una stravaganza di pochi ... e una vergogna* (cfr. J. DUNN, *Il mito degli uguali. La lunga storia della democrazia*, Milano, Bocconi Editore, 2006, p. 6) o addirittura come *una disgrazia da scongiurare* (V. ZAGREBELSKY, *Imparare democrazia*, Einaudi, Torino, 2007, p.4).

<sup>iv</sup> Emblematica, al riguardo, come è noto, la vicenda che coinvolse Antigone e Creonte. Tuttavia, rivedendo la tradizionale interpretazione romantica della tragedia di Sofocle (per la quale Antigone, eroina positiva, rappresentava la giustizia contro il tiranno Creonte), già Hegel mise in risalto la maggiore complessità dell'opera, osservando come in realtà essa abbia a che fare con il conflitto fra due diversi ordini di ragioni. Un'interpretazione ancora più moderna parte dall'ultima considerazione sopra svolta, insistendo però maggiormente sul completo e quasi programmatico rifiuto di ciascuno dei due contendenti all'ascolto delle ragioni altrui. Cfr. su tutto ciò, per tutti, E. CANTARELLA, *Contro Antigone o dell'egoismo sociale*, Einaudi, Torino, 2024; F. CIARAMELLI, *Il dilemma di Antigone*, Giappichelli, Torino 2017.

<sup>v</sup> Sullo stato di diritto (*rule of law*) si vedano per tutti: R. BIN, *Lo stato di diritto*, Il Mulino, Bologna, 2004; B. Z. TAMANAH, *On the Rule of Law. History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

<sup>vi</sup> Sulla *spinta gentile* come tecnica legislativa nell'ambito delle politiche pubbliche v. H. THALER e C.R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Feltrinelli, Milano, 2024.

<sup>vii</sup> Su ciò cfr. L. BUTTI, *Obbligo o mera raccomandazione per il vaccino contro Covid-19? Nessuno dei due, serve la 'spinta gentile'*, in *Filodiritto*, 21 ottobre 2020 (<https://www.filodiritto.com/obbligo-o-mera-raccomandazione-il-vaccino-contro-covid-19-nessuno-dei-due-serve-la-spinta-gentile>).

<sup>viii</sup> Su questi temi si rinvia a L. BUTTI, *Non esistono diritti tiranni. Come orientarsi tra diritti in conflitto*, Mimesis, Milano, 2023, pp. 53-72.

<sup>ix</sup> Cfr. L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Einaudi, Torino, 2014.

<sup>x</sup> V. per esempio Consiglio di Stato, IV, 31 maggio 2023 n. 5377 e Consiglio di Stato, IV, 31 agosto 2023 n. 8098. Su questi temi cfr. anche E. MASCHIETTO, *Il principio di precauzione per il Consiglio di Stato*, in *RGA Online*, 2 ottobre 2023.

<sup>xi</sup> M. MASLIN, *Climate Change. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2021, specialmente pp. 26 ss. Cfr. Anche, in una prospettiva ottimistica, che spiega come disponiamo delle tecnologie (anche se non sempre della volontà politica) per risolvere il problema del riscaldamento globale: H. RICHTIE, *Not the End of the World. How to be the First Generation to Build a Sustainable Planet*, Vintage Publishing, London, 2024, nonché, sempre di H. RICHTIE, *Clearing the Air. A Hopeful Guide to Solving Climate Change – in 50 Questions and Answers*, Chatto & Windus, London, 2025. Nel senso del testo anche un recente chiarissimo contributo di M. MOTTERLINI, *La conoscenza scientifica con ampio consenso è alla base della democrazia*, *Il Sole 24 Ore*, 21 ottobre 2025, p. 21.

<sup>xii</sup> Sentenze della Corte costituzionale n. 116/2006 e n. 282/2002.

<sup>xiii</sup> Sul concetto di **riserva di scienza**, cfr.: C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di causalità*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 2, p. 1, il quale ritiene che la teoria del "parametro scientifico interposto" sia utilizzabile solo nella verifica di costituzionalità delle leggi che incidono sul diritto fondamentale alla salute (art. 32 della Costituzione); S. CECCANTI, *Scienza e politica dopo la pandemia: 'chi' decide 'cosa'*, in *Federalismi.it*, n. 3/2022, 26 gennaio 2022; A. BONOMO, *L'approccio science-based sul cambiamento climatico: quale spazio per il decisore pubblico?*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2024, n. 1, p. 53; P. DURET, *Precauzione e riserva di scienza nel contenzioso climatico*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2026, n. 1, p. 59, il quale sottolinea (pp. 79 ss.) il ruolo giocato in questo ambito dalla cd. "**attribution science**", finalizzata – soprattutto nel settore del cambiamento climatico – a indagare la relazione causale (e probabilistica) fra il riscaldamento globale e la frequenza e gravità degli eventi atmosferici avversi (cfr. su ciò L. BUTTI, *Attribution Science: la scienza che studia il possibile nesso causale tra alcuni eventi meteorologici estremi e il riscaldamento globale*, in *RGAOnline*, giugno 2022).