

Trasparenza integrale e pandemia¹

Nicola Pedretti²

Abstract

L'epidemia causata dalla diffusione del Covid-19 ha cambiato profondamente il mondo rispetto a come lo conoscevamo. Il presente articolo intende affrontare, mediante l'esposizione di tesi della dottrina giuridica, il ruolo che può essere assunto dalla trasparenza integrale nel contribuire a un'efficiente gestione della pandemia, mediante una strategia volta alla cooperazione tra la popolazione e le pubbliche autorità. In Italia, le pubbliche amministrazioni sono sempre state piuttosto diffidenti verso la trasparenza e questo è stato confermato anche durante l'epidemia. Tuttavia, i recenti orientamenti giurisprudenziali e, parzialmente, le recenti scelte politiche sembrano affermare la centralità della trasparenza anche in periodi emergenziali.

Parole chiave: pandemia; infodemia; trasparenza integrale; accesso civico

The epidemic caused by the spread of Covid-19 has profoundly changed the world compared to how we know it. This article aims to examine, through the presentation of thesis of legal doctrine, the role that can be assumed by full transparency in contributing to an efficient management of the pandemic, through a strategy aimed at cooperation between the population and public authorities. In Italy, public administrations have always been rather wary of transparency and this was also confirmed during the epidemic. However, recent jurisprudential orientations and, partially, recent political choices seem to affirm the centrality of transparency even in emergency periods.

Keywords: pandemic; infodemic; full transparency; freedom of information act

1. Pandemia e infodemia: il mondo e l'Italia al tempo del Covid-19

Il mese di febbraio 2020 ha rappresentato per l'umanità un punto di svolta che ha introdotto un cambiamento radicale nello stile di vita della popolazione su scala globale, costringendo una quantità enorme di persone ad una situazione di

¹ Saggio ricevuto in data 11/04/2021, accettato in data 28/06/2021, pubblicato in data 26/10/2021

² E-mail: nicola.pedretti@gmail.com

isolamento e di rallentamento delle proprie attività che sarebbe stata impensabile fino a pochi mesi prima.

Il responsabile di questo radicale cambiamento è un virus, scoperto in Cina, in precedenza sconosciuto ed estremamente contagioso, in grado di aggredire i polmoni dell'organismo ospite impedendo l'ossigenazione del sangue e provocando pericolose polmoniti virali: il COrona VIRus Disease 2019 (meglio noto come Covid-19) che si caratterizza, tra l'altro, per un lungo periodo di incubazione che ne agevola la diffusione, rendendo estremamente complesso tentare di bloccarne la diffusione tramite l'individuazione di soggetti infettati³. Grazie a queste caratteristiche, il nuovo patogeno si è propagato nel giro di pochi mesi in tutto il globo, generando un'emergenza sanitaria di tali dimensioni che ha portato l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) a dichiarare, l'11 marzo 2020, lo stato di pandemia, dopo aver constatato l'estrema estensione e la rapida diffusione dell'epidemia che si era generata⁴.

La rilevanza delle malattie per la storia dell'umanità non è un fatto nuovo, al contrario, si possono osservare molti casi in cui si sono rivelate eventi in grado di influenzare in maniera determinante il destino della società. Nell'antica Grecia la consapevolezza dell'importanza di questi fenomeni venne riconosciuta persino sul piano mitologico, ne è un esempio la sesta fatica di Eracle, durante la quale il semidio uccise i feroci uccelli del lago Stinfalo, sacri ad Ares, che può essere interpretata allegoricamente come la cacciata di una specie di volatili migratori che avevano introdotto nuove e mortali malattie dall'oriente⁵. Nel mondo classico, ebbe un impatto estremamente rilevante la peste di Atene del 430 A.C., che colpì la città durante la guerra contro Sparta, propagandosi a partire dal porto del Pireo⁶. Analoga importanza venne assunta da un'altra epidemia di peste nel 1300: la Morte Nera; la patologia, scatenata dal coccobacillo *Yersinia Pestis*⁷, si caratterizza per provocare lo sviluppo di bubboni sui corpi dei soggetti contagiati e per causare la morte degli infetti in pochi giorni. Tale epidemia si sviluppò in oriente ed arrivò in Europa durante l'assedio dell'Orda d'Oro alla colonia genovese di Caffa nel 1347, il contagio imperversò in occidente fino al 1353 determinando la morte di circa un terzo della popolazione del Vecchio Continente⁸. In epoca moderna, bisogna poi ricordare il caso della Spagnola, un'influenza che nel 1918-1919 si diffuse, sul finire della Prima Guerra Mondiale, causando tra i 50 e i 100 milioni di morti, diffusa grazie ai contatti tra i soldati degli eserciti coinvolti nel conflitto⁹. Simili eventi hanno una portata che non incide unicamente sull'aspetto sanitario ma, come afferma l'antropologo Vinicio Serino,

³ R. Burioni, *Virus. La grande sfida*, Rizzoli, Milano 2020, pp. 15-16.

⁴ L'OMS, nel suo *A practical tool for the preparation of a hospital crisis, preparedness plan, with a special focus on pandemic influenza* (p. 16), definisce lo scenario dell'intensificazione epidemica come "large numbers of patients with infections of a pandemic strain" e afferma che quella epidemica/pandemica si concretizza "when officially stated by the Ministry of Health or WHO".

⁵ P. Potter, *Ancient Myths and Avian Pestilence*, in «Emerging Infectious Diseases», 11, n. 8, 2005, pp. 1332-1333.

⁶ V. Serino, *Le Pandemie. Evoluzione storico-antropologica dalla peste di Atene alla spagnola*, Angelo Pontecorboli Editore, Firenze 2017, pp. 23-28.

⁷ R. Burioni, cit. pp. 42-43, evidenzia che tale microrganismo è stato scoperto nel 1855 dal medico francese Alexandre Yersin.

⁸ *Ivi*, pp. 51-53.

⁹ *Ivi*, pp. 115-134.

questa devastante forma patologica possiede una formidabile capacità di rapida destrutturazione di assetti sociali pur consolidati; di già stabili modelli culturali; di sistemi di produzione impiantati; di stili di vita condivisi; di ancestrali credenze religiose¹⁰.

L'epidemia da Covid-19 non fa eccezione, oltre a causare milioni di morti in tutto il mondo¹¹ ha avuto un grande impatto su tutta la società, poiché ha colpito con estrema forza la sfera economica e ha imposto forti e repentine modifiche agli ordinamenti giuridici degli stati, con la conseguente revisione e, spesso, restrizione di molti diritti dati acquisiti dai cittadini. Ai nostri fini, verrà presa in considerazione la situazione sviluppatasi in Italia. La pandemia ha rappresentato un forte *shock* esogeno per l'economia mondiale e, nel contesto del nostro paese, è stato particolarmente evidente l'effetto di ampliamento delle preesistenti disuguaglianze, già piuttosto accentuate anche in precedenza, dovuto al fatto che la decisione di adottare il *lockdown*, bloccando le attività lavorative, ha inciso in maniera particolarmente pesante sui soggetti con un reddito e un patrimonio basso ponendoli in una situazione di forte difficoltà¹². In particolare, uno studio della Banca di Italia ha appurato che i lavoratori con un reddito più basso sono spesso occupati nei settori più colpiti dall'interruzione forzata delle attività¹³, che le loro mansioni sono quelle che più difficilmente possono essere svolte in modalità *smartworking* e, infine, che i giovani con contratto a tempo determinato sono la categoria che ha perso il lavoro con maggiore frequenza¹⁴. Gli interventi adottati dal Governo Italiano hanno avuto un effetto positivo, limitando ulteriori aumenti di tali disuguaglianze, sul breve periodo, permettendo di contenere gli effetti economici della crisi, ma restano numerose incognite in merito a quanto potrà accadere in riferimento al lungo periodo¹⁵.

L'impatto dell'emergenza sanitaria generata dal Covid-19 non ha riguardato solo la sfera economica ma ha imposto anche forti modifiche alla normativa nazionale. Pertanto, occorre prestare attenzione alla tenuta dei principi costituzionali durante questa situazione emergenziale. Se è indiscutibile la piena legittimità dell'introduzione di limitazioni alle libertà fondamentali di circolazione e di riunione in un contesto di pericolo per la sanità pubblica, è altrettanto vero che tali

¹⁰ V. Serino, *Le Pandemie. Evoluzione storico-antropologica dalla peste di Atene alla spagnola*, cit., p. 11.

¹¹ I dati dell'OMS accertano circa 3,93 milioni di decessi a livello globale per Covid-19, fino alla data dell'1 luglio 2021, <https://covid19.who.int/>.

¹² D. Arlia, R. Sciarra, *Gli effetti del SARS-Cov-2 sulle disuguaglianze in Italia: dove eravamo dove saremo*, in M. Malvicini, T. Portaluri, A. Martinengo (a cura di), *Le parole della crisi e politiche dopo la pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, p. 373.

¹³ Lo studio della Fondazione Consulenti del Lavoro, *Gli effetti della crisi sull'occupazione. Un primo bilancio settoriale*, 2021, pp. 1-3, evidenzia che l'impatto della crisi ha avuto un impatto fortemente differenziato a livello settoriale. In particolare, comparando i dati del primo trimestre 2019 e quelli dell'analogo periodo 2020, possiamo notare, a titolo esemplificativo, come il settore turistico abbia subito una contrazione degli occupati del 29,3% e la filiera delle attività artistiche, dell'intrattenimento e del tempo libero abbia registrato un calo della base occupazionale del 7,9%. A fronte di una diminuzione complessiva degli occupati a livello nazionale del 3,6% nel periodo tra giugno 2019 e giugno 2020.

¹⁴ D. Arlia, R. Sciarra, *Gli effetti del SARS-Cov-2 sulle disuguaglianze in Italia*, cit., p. 371, stima che l'indice di Gini sarebbe stato incrementato del 4% durante il primo semestre del 2020.

¹⁵ F. Carta, M. De Philippis, *The impact of the COVID-19 shock on labour income inequality: evidence from Italy*, in «Questioni di Economia e Finanza», 606, 2021, p. 17.

provvedimenti dovrebbero essere prerogativa, in via generale, della legge. Nella prassi italiana invece si è fatto un ampio ricorso all'utilizzo dello strumento dei DPCM, atti di cui è responsabile unicamente il Presidente del Consiglio dei Ministri e sui quali il Parlamento non ha alcuna possibilità di intervento. Tali provvedimenti sembrerebbero comunque essere compatibili con il dettato costituzionale in quanto rappresentano «l'autoassunzione di un potere *extraordinem* che si legittima per via di necessità»¹⁶.

Con la progressione dell'epidemia, si è sviluppato parallelamente un altro fenomeno assolutamente rilevante, quello dell'infodemia. Tale concetto è stato ben definito dal politologo e giornalista David Rothkopf nel 2003

Cosa intendo per infodemia? Alcuni fatti mescolati alla paura, alla speculazione e alle voci, amplificati e trasmessi rapidamente in tutto il mondo dalle moderne tecnologie dell'informazione, hanno influenzato le economie nazionali e internazionali, la politica e persino la sicurezza in modi assolutamente sproporzionati rispetto alle realtà radicali. È un fenomeno che abbiamo visto con maggiore frequenza negli ultimi anni, non solo nella nostra reazione alla Sars, ad esempio, ma anche nella nostra risposta al terrorismo e persino a eventi relativamente minori come gli avvistamenti di squali¹⁷.

La pandemia da Covid-19 è stata un terreno fertile per lo sviluppo di questo fenomeno, la diffusione delle notizie e delle informazioni ha seguito quella del virus, veicolata spesso ad opera di professionisti privi delle competenze necessarie e, circostanza ancora più pericolosa, anche attraverso canali informali quali i *social network*. Tramite questi percorsi si sono diffuse notizie false e imprecise che hanno generato una notevole confusione nella popolazione e ostacolato gli sforzi di contrasto all'epidemia¹⁸.

In un simile contesto, non può stupire la diffusione del fenomeno del negazionismo tra ampie, seppur minoritarie, porzioni della popolazione. Questi messaggi portati all'attenzione dell'opinione pubblica, talvolta anche da affermati scienziati e personaggi pubblici di grande fama, rafforzano la retorica populista che assume variegate sfaccettature quali l'attacco all'uso dei dispositivi di protezione individuali o la sottovalutazione, senza alcuna base scientifica, degli effetti del virus o la diffusione di false informazioni sulla pericolosità dei vaccini e di altri farmaci¹⁹. Questi fenomeni, seppur circoscritti, risultano potenzialmente molto pericolosi durante la fase epidemica, pertanto occorre indubbiamente interrogarsi su come gestirli, garantendo una corretta possibilità di informazione ai cittadini e impedendo che possano favorire lo sviluppo di condotte pericolose e irrazionali nella popolazione. Il presente articolo, mediante l'esposizione di tesi della dottrina giuridica e politologica, verrà affrontato il tema del ruolo della trasparenza durante la fase pandemica e di come questo sia stato recepito in Italia dalla giurisprudenza amministrativa e, seppur parzialmente, dagli orientamenti del decisore politico.

¹⁶ G. Azzariti, *Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione*, in «Costituzionalismo.it», fascicolo 1, 2020, p. III.

¹⁷ D. Rothkopf, *When the Buzz Bites Back*, in «Washington Post», 11 maggio 2003, trad. it., di L. Alfonso, G. Comin, *#Zonarossa Il Covid-19 tra infodemia e comunicazione*, Edizioni Angelo Guerini e Associati, Milano 2020, p.25.

¹⁸ L. Alfonso, G. Comin, *#Zonarossa Il Covid-19 tra infodemia e comunicazione*, cit., pp. 26-29.

¹⁹ D. Fagnoli, *Il mare magnum della negazione*, in Aa.Vv., *Un vaccino contro il virus del negazionismo*, Editoriale Novanta, Roma 2021, pp. 107-108.

2. Trasparenza durante l'epidemia

Le pubbliche autorità, storicamente, non si sono particolarmente distinte nel fornire alla popolazione informazioni precise e complete durante i periodi di grave epidemia. Con riferimento agli esempi storici citati nel precedente paragrafo, possiamo evidenziare durante la peste di Atene l'ultimo discorso di Pericle fu incentrato sulla necessità di combattere per mantenere il dominio sui mari mentre all'epidemia in corso venivano dedicate solo poche parole per definirla come un elemento imponderabile²⁰. Durante la Peste Nera, si diffuse la ricerca di capri espiatori che furono identificati in particolare con gli ebrei che vennero sottoposti a violente persecuzioni in particolare nel biennio 1348-1349²¹. Per quanto riguarda la Spagnola, dobbiamo evidenziare come lo stesso nome dell'epidemia sia legato allo stato di neutralità in cui si trovava lo stato della penisola iberica quando emerse il morbo. Nel 1918, in ragione della non partecipazione al conflitto, la stampa di quel paese non era soggetta a censura e fu libera di comunicare la notizia della diffusione dell'epidemia e, solo per tale ragione, si ritenne che l'infezione avesse fatto la sua comparsa per la prima volta in tale area. Tuttavia, questo non corrisponde alla verità in quanto i primi casi erano stati rilevati alcuni mesi prima in un campo militare in Kansas e la malattia si era diffusa nei luoghi di approdo dei soldati americani in Europa²².

L'epidemia da Covid-19 ha posto con forza la tematica della gestione della comunicazione delle notizie da parte delle istituzioni alla popolazione. A differenza di quanto accaduto in occasione di queste passate crisi sanitarie, è stato necessario confrontarsi con una quantità di informazioni senza precedenti spesso fornite tramite canali informali e, pertanto, la loro gestione è risultata un elemento imprescindibile sia al fine di gestire la progressione dell'epidemia sia per impedire la diffusione di allarmi immotivati²³. A tal fine, è stato implementato un approccio sinergico tra le istituzioni internazionali quali la l'Oms e l'Onu, che hanno rafforzato la propria presenza nei *social network* al fine di permettere il facile reperimento di informazioni ufficiali, e le grandi multinazionali del web, che si sono attivate per favorire la diffusione di materiale proveniente da fonti verificate in modo da contrastare le *fake news*²⁴.

Prendendo in considerazione il contesto italiano durante la prima fase di emergenza, bisogna evidenziare come le istituzioni abbiano cercato di fornire un continuo flusso di informazioni alla popolazione in modo da tenerla aggiornata sulla progressione dell'epidemia. In particolare, vale la pena ricordare che, a partire dal 24 febbraio 2020, venne istituito il bollettino quotidiano della Protezione Civile, durante il quale venivano presentati giornalmente i dati relativi ai contagi, ai ricoveri e ai decessi per Covid-19. Questo appuntamento quotidiano e le frequenti conferenze stampa del Presidente del Consiglio, tuttavia, non sono stati in grado di prevenire l'insorgere della diffusione di notizie scorrette mediante canali informali. Parallelamente alle dichiarazioni ufficiali, le testate giornalistiche iniziarono a cercare,

²⁰ V. Serino, *Le Pandemie. Evoluzione storico-antropologica dalla peste di Atene alla spagnola*, cit., pp. 30-32.

²¹ R. Burioni, *Virus. La grande sfida*, cit., p. 55.

²² *Ivi*, pp.118-121.

²³ L. Alfonso, G. Comin, *#Zonarossa Il Covid-19 tra infodemia e comunicazione*, cit., p. 25.

²⁴ *Ivi*, pp. 32-37.

in maniera costante, scienziati disponibili a rilasciare dichiarazioni pubbliche, spesso con posizioni in forte contrasto tra di loro²⁵. Inoltre, bisogna considerare che spesso i diversi livelli istituzionali del paese sono stati in disaccordo. Questo emerge con chiarezza anche sul piano comunicativo, un esempio di tale situazione conflittuale è la vicenda relativa alla mancata istituzione della zona rossa nei comuni di Alzano Lombardo e Nembro, entrambi in provincia di Bergamo, nei quali a inizio marzo era già nota la presenza di importanti focolai epidemici. La decisione di non adottare le misure già prese in altri comuni²⁶, che si trovavano in situazioni analoghe, è stata al centro di un forte scambio di accuse tra il Governo e la Regione Lombardia sui principali media del paese. *Querelle* iniziata il 4 marzo 2020 e durata per tutto quel mese, durante il quale le due istituzioni si sono attribuite a vicenda la competenza in merito a tale decisione e, conseguentemente, la responsabilità per non aver agito tempestivamente²⁷.

Tali circostanze rendono evidente la necessità di fornire un'informazione completa e comprensibile alla popolazione in merito alla progressione dell'epidemia e alla sua gestione, a tal fine assume un'assoluta centralità l'elemento della trasparenza. Questo, a differenza di quello della pubblicità, non si limita a prevedere che la pubblica amministrazione diffonda gli atti e le informazioni in suo possesso ma richiede che questi siano pienamente intelligibili per chi ne prende visione²⁸.

Il settore della sanità presenta alcune caratteristiche che non lo rendono un ambiente particolarmente predisposto per promuovere lo sviluppo della trasparenza, Raffaele Cantone e Francesco Caringella hanno individuato, in particolare, alcuni fattori tipici di questo ambito che risultano particolarmente critici²⁹

dal punto di vista dell'offerta sanitaria, i fattori più rilevanti sono l'alleanza non virtuosa tra ceto politico, dirigenza amministrativa, categorie professionali e industrie farmaceutiche; la massiccia ingerenza della politica nell'azione degli organi tecnico-amministrativi; l'eccessiva complessità del sistema; l'ampia discrezionalità e la difficile controllabilità delle scelte aziendali e ospedaliere; gli standard etici non soddisfacenti; l'asimmetria informativa tra Servizio sanitario nazionale e fornitori privati; la scarsa trasparenza nell'uso delle risorse³⁰.

La presenza di questi elementi, in un settore volto a garantire il diritto costituzionalmente tutelato alla salute, risulta particolarmente grave anche in condizioni ordinarie, in quanto favoriscono la corruzione sanitaria e farmaceutica che spesso originano pericolosi casi di malasantità tramite la sottrazione di risorse al sistema³¹. In periodo di pandemia, la scarsa conoscibilità del mondo della sanità contribuisce a rendere più difficile il contrasto della diffusione di informazioni errate e ostacola la piena comprensione da parte dei cittadini delle disposizioni delle

²⁵ *Ivi* pp. 79-81.

²⁶ Prima che potesse essere decisa l'adozione di un provvedimento di chiusura di tutte le attività produttive e lavorative nel territorio dei due comuni, il Governo istituì (il 9 marzo 2020) il *lockdown* nazionale. Il quale tuttavia, pur prevedendo misure molto incisive, era basato su provvedimenti meno restrittivi di quelli presi nelle precedenti zone rosse.

²⁷ V. Agnoletto, *Senza respiro*, Altra economia, Milano 2020, pp. 36-39.

²⁸ Cfr. M.C. Cavallaro, *Garanzie della trasparenza amministrativa e tutela dei privati*, in «Diritto Amministrativo», 1, 2015.

²⁹ I due autori basano le loro valutazioni su ISPE, *Libro bianco sulla corruption in sanità*, 2014.

³⁰ R. Cantone, F. Caringella, *La corruzione spuzza*, Mondadori, Milano 2017, p. 115.

³¹ *Ivi*, p. 126.

autorità, favorendo in questo modo l'insorgere di una tendenza a disobbedire tra la popolazione.

Quando prendiamo in considerazione il concetto di trasparenza occorre evidenziare che questo, contrastando l'opacità del sistema, risulta essere uno strumento in grado di permettere di esercitare un controllo diffuso sull'azione amministrativa³². Pertanto, tale elemento risulta fondamentale per la costruzione di un *ethos* basato sull'integrità collettiva nella responsabilità in cui i cittadini si assumano la corresponsabilità della tutela del bene comune³³. Il concetto di trasparenza integrale formulato da Ferrante e Vannucci valorizza proprio questi aspetti di condivisione della responsabilità e di approccio collaborativo tra popolazione e istituzioni

quello sistema di trasparenza integrale finalizzato alla cura degli interessi collettivi e alla prevenzione del malaffare, che si traduce in una cooperazione tra chi rappresenta il potere pubblico e chi, dal basso, può vigilare in forma decentrata e diffusa (a partire dal proprio comportamento), ossia monitorando congiuntamente affinché non si verifichi alcun tradimento del mandato fiduciario né abuso di potere delegato dalla società ai suoi rappresentanti, partecipando a rinsaldare il patto sociale che lega una comunità ai suoi amministratori³⁴.

Pertanto, la scelta di utilizzare un approccio improntato alla trasparenza e al protagonismo civico permette di contrastare i fenomeni corruttivi, di aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione e, in tempi di pandemia, può favorire ulteriori effetti virtuosi. Favorire lo sviluppo della corresponsabilità tra i cittadini garantisce che questi siano più predisposti a rispettare le gravose misure, volte a contrastare l'emergenza sanitaria, per tutelare il bene comune. La perfetta conoscibilità delle ragioni che hanno spinto i decisori ad adottare i diversi provvedimenti può contribuire ad impedire all'infodemia di travolgere la popolazione con notizie in grado di diffondere panico ingiustificato o di far sviluppare pericolose forme di negazionismo.

3. La trasparenza in pandemia nel contesto italiano: il caso dei verbali del Cts e le decisioni giurisprudenziali.

In Italia, la consapevolezza delle pericolose conseguenze che possono derivare dalla mescolanza di fatti, paure e speculazioni che si generano dall'infodemia pare essere bene radicata. In particolare, il rischio rappresentato dal negazionismo da essa derivante preoccupa per la sua opera di minimizzazione le conseguenze dell'epidemia, basata su pseudo dati scientifici uniti all'azione di forze organizzate che sperano di trarre consenso dall'exasperazione della popolazione verso le pesanti restrizioni necessarie per il contenimento della diffusione del virus³⁵. La dottrina penalistica si è interrogata persino sulla possibilità di arginare il fenomeno tramite gli strumenti propri del diritto penale e, in particolare, è stata opportunamente

³² E. Carloni, *Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione*, in «Diritto Amministrativo», 3, 2019, pp. 513.

³³ L. Ferrante, A. Vannucci, *Anticorruzione pop*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 2017, p. 57.

³⁴ *Ivi*, p. 130.

³⁵ P. Gentilucci, *La possibile rilevanza penale del cosiddetto negazionismo del Covid-19*, in «Giurisprudenza Penale Web», 10, 2020, p. 17.

ipotizzata la configurabilità delle fattispecie di istigazione a delinquere del delitto di epidemia colposa per organizzatori e promotori di manifestazioni negazioniste³⁶.

Per quanto tali analisi possano essere estremamente interessanti, occorre considerare che gli strumenti repressivi possono intervenire unicamente dopo la commissione dei reati mentre il contrasto della diffusione delle informazioni scorrette richiede anche un approccio preventivo. Durante la gestione della fase più acuta della prima ondata epidemica, le istituzioni hanno cercato di fornire alla popolazione un costante afflusso di informazioni e dati affidabili che potessero rendere maggiormente consapevole la cittadinanza. Le autorità sanitarie hanno organizzato per tutto il periodo di *lockdown* bollettini giornalieri sull'andamento dell'epidemia, il Presidente del Consiglio ha tenuto numerose conferenze stampa volte a far conoscere i provvedimenti adottati dal Governo e a spiegarne la *ratio* e, infine, sono tuttora disponibili per il pubblico numerosi e disparati dati, riguardanti aspetti cruciali quali l'andamento dei contagi³⁷ e, dai primi giorni del 2021, la somministrazione dei vaccini³⁸, tramite i siti istituzionali. Tuttavia, questo non è stato sufficiente a garantire una completa informazione sul tema, anche in ragione di alcune ambiguità che hanno caratterizzato questa strategia comunicativa. Ne sono un esempio il bollettino quotidiano della prima fase dell'epidemia, durante il quale per settimane è stato omesso di mettere in relazione il numero di persone sottoposte a tampone, e l'assenza, fino a giugno 2020, di uno studio epidemiologico su un campione stratificato di popolazione³⁹.

Indubbiamente, questi errori comunicativi dei soggetti istituzionali non hanno giovato nel costruire un clima di fiducia tra la popolazione. Meritano particolare attenzione le scelte, quantomeno ambigue, in materia di trasparenza che sono state prese dai decisori politici. In periodo di pandemia, sarebbe assolutamente fondamentale garantire il diritto di accesso alle informazioni in materia sanitaria, di assegnazione degli appalti e di gestione dell'emergenza, in modo che i cittadini possano valutare le decisioni pubbliche e che il dibattito possa svilupparsi più facilmente⁴⁰. La scelta attuata in Italia è stata quella di introdurre, con il "Decreto Cura Italia" (decreto legge 18/2020), una sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi in scadenza e privi delle caratteristiche di indifferibilità e urgenza, per il periodo dal 23 febbraio 2020 al 15 aprile 2020 (termine successivamente prorogato fino al 31 maggio 2020), senza prevedere alcuna eccezione per quelli inerenti all'accesso civico⁴¹. In tal modo, adducendo motivazioni prettamente tecnico amministrative, si è deciso di comprimere questo diritto fondamentale, con il fine dichiarato di non appesantire il lavoro della P.A. e di facilitare lo *smart working* dei dipendenti pubblici. Sebbene tali valutazioni possano essere in astratto comprensibili, non è possibile esimersi dal porre in essere una valutazione critica delle scelte politiche adottate. In primo luogo, la Corte Costituzionale afferma che «l'accesso ai dati risponde a principi di pubblicità e trasparenza, riferiti non solo, quale principio

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ <https://opendatadpc.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/b0c68bce2cce478eaac82fe38d4138b1>.

³⁸ <https://www.governo.it/it/cscovid19/report-vaccini/>.

³⁹ V. Agnoletto, *Senza respiro*, cit., p. 230.

⁴⁰ M. Trapani, *Il diritto di accesso generalizzato e l'emergenza: rischi ed opportunità in uno Stato tecnologico*, in «DPCE Online», 3, 2020, pp. 4350-4351.

⁴¹ *Ivi*, p. 4352.

democratico, a tutti gli aspetti della vita pubblica e istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento della P.A.»⁴² e, pertanto, la sospensione un diritto fondamentale non può essere banalizzata nemmeno in una situazione emergenziale. Questo è particolarmente vero se prendiamo in considerazione il percorso estremamente accidentato che ha portato all'introduzione del cosiddetto FOIA italiano. Per lungo tempo, nel nostro paese la possibilità che i cittadini potessero accedere alle informazioni in possesso della pubblica amministrazione è stata vista con estrema diffidenza e, talvolta, paternalismo⁴³, contrariamente a quanto accaduto nella quasi totalità degli stati occidentali⁴⁴. In Italia, per vedere sancita una prima possibilità di accesso ai documenti della pubblica amministrazione, limitata a coloro che detengono un interesse diretto, concreto e attuale, è stato necessario attendere il 1990, anno dell'approvazione della legge 241/90. I provvedimenti volti ad ampliare la platea legittimata ad avanzare richieste di ottenere la documentazione in possesso delle pubbliche amministrazioni sono stati introdotti solo nel 2013⁴⁵, con l'adozione dell'accesso civico semplice, e nel 2016⁴⁶, quando finalmente è stato sancito lo strumento dell'accesso civico generalizzato volto permettere a tutti di ottenere qualsiasi documento o informazione in mano agli enti pubblici, salvo specifiche eccezioni⁴⁷.

Un esempio di questa impostazione, riluttante nei confronti dell'implementazione di un sistema pienamente ispirato ai principi di trasparenza amministrativa durante la pandemia, da parte della pubblica amministrazione è stato indubbiamente rappresentato dal caso del rigetto delle istanze di accesso civico effettuate per ottenere l'ostensione dei verbali delle riunioni del Comitato Tecnico Scientifico⁴⁸. La conoscenza delle valutazioni effettuate in quel consesso è di fondamentale importanza, in quanto esse hanno orientato la quasi totalità delle scelte delle autorità politiche in materia di contrasto della pandemia. Tuttavia, i verbali delle riunioni di questo organismo sono rimasti inaccessibili al pubblico per molto tempo. Il 14 aprile 2020 la Fondazione Luigi Einaudi effettuò una richiesta di accesso civico per poterne prendere visione ma la Presidenza del Consiglio dei Ministri rispose con un diniego in quanto tali documenti «*esprimono pareri prodromici*

⁴² Corte Cost., Sentenza 20/2019.

⁴³ E. Belisario, G. Romeo, *Silenzi di stato*, Chiarelettere, Milano, 2016, pp. 37-44.

⁴⁴ Solo per citare alcuni esempi si può fare riferimento al *Freedom of Information Act* statunitense risalente al 1966, alla tradizione scandinava in materia di trasparenza che affonda le sue radici fino al 1766 anno in cui vide la sua approvazione il *Tryckfrihetsförordningen* svedese oppure al caso della Nuova Zelanda che proprio durante l'emergenza Covid-19 ha fatto i maggiori sforzi per garantire la massima trasparenza ai suoi cittadini.

⁴⁵ Dlgs. 33/2013.

⁴⁶ Dlgs. 97/2016.

⁴⁷ Per accesso civico semplice si intende la possibilità per ogni cittadino di richiedere al competente responsabile per la trasparenza di provvedere all'ostensione di dati, documenti e informazioni in suo possesso per i quali la pubblicazione è obbligatoria e l'ente pubblico abbia omesso di provvedere in tal senso. L'accesso civico generalizzato consiste invece nel diritto di chiunque di ottenere qualsiasi dato, documento o informazione detenuto da un ente pubblico e non di obbligatoria pubblicazione, le uniche limitazioni sono rappresentate da eccezioni specificamente previste dalla legge.

⁴⁸ Si tratta di un importantissimo organismo, di cui fanno parte esperti e qualificati rappresentanti di enti e amministrazioni, istituito con Decreto del Capo Dipartimento della Protezione Civile, con lo scopo di fornire consulenza e supporto alle attività di coordinamento per il superamento dell'emergenza epidemiologica dovuta al Covid-19.

all'adozione di atti normativi o di atti amministrativi, di pianificazione e programmazione»⁴⁹ e pertanto il diritto di accesso è stato escluso ai sensi dell'art. 1, comma 1, sub b), del DPCM 143/2011 in combinato disposto con l'art. 24, comma 1, della legge 241/1990. A seguito di tale decisione i richiedenti hanno deciso di adire la giustizia amministrativa⁵⁰, permettendo ai giudici di adottare alcune statuizioni molto importanti. La prima pronuncia è quella del TAR del Lazio che, nell'accogliere il ricorso della Fondazione Einaudi ha affermato che

la ratio dell'intera disciplina normativa dell'accesso impone di ritenere che se l'ordinamento giuridico riconosce, ormai, la più ampia trasparenza alla conoscibilità anche di tutti gli atti presupposti all'adozione di provvedimenti individuali o atti caratterizzati da un ben minore impatto sociale, a maggior ragione deve essere consentito l'accesso ad atti, come i verbali in esame, che indicando i presupposti fattuali per l'adozione dei descritti DDPCM, si connotano per un particolare impatto sociale, sui territori e sulla collettività⁵¹.

Questa sentenza è stata appellata e il Consiglio di Stato, pur accogliendo l'istanza di sospensione dell'esecutorietà della decisione di primo grado, in sede cautelare ha avuto modo di esprimersi sulla materia sostenendo che

non persuade, seppure in questa sede di delibazione sommaria, la tesi dell'appellante, che fonda la sua censura sulla qualificazione dei verbali quali "atti presupposti" per l'adozione di atti amministrativi generali, ovvero "tout court" come atti amministrativi generali: non sembrerebbe infatti che con tale categoria di atti si possa incidere, in modo tanto significativo, su diritti fondamentali della persona, ciò che invece potrebbero fare ordinanze contingibili e urgenti che, però, nella legislazione anti-COVID, sono solo quegli atti (ad es. del Ministero della Salute) che in tal modo la legge qualifica espressamente⁵².

La vicenda si è conclusa con la rinuncia al ricorso in appello da parte dell'Avvocatura di Stato per sopravvenuta carenza di interesse in quanto nelle more del giudizio i verbali del Cts sono stati resi ostensibili. A seguito di tale decisione, il Consiglio di Stato non è giunto ad una decisione definitiva sulla vicenda ma le pronunce dei vari gradi della giustizia amministrativa sanciscono in maniera assolutamente inequivocabile la centralità della trasparenza e la non comprimibilità del diritto di accesso nemmeno in periodo di emergenza sanitaria.

4. Conclusioni

Durante l'emergenza sanitaria, la narrazione della pandemia ha occupato tutti i canali di informazione sia tradizionali che digitali con forti ripercussioni nelle sfere della psiche, dell'economia e della politica. Spesso tali cronache hanno assunto toni scandalistici in merito alle fughe di notizie sulle misure governative oppure alle voci sulla reale portata dell'emergenza sanitaria e hanno avuto un forte impatto sulla

⁴⁹ Diniego alla richiesta di accesso agli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile n° COVID/0025842 del 4 maggio 2020.

⁵⁰ Una ricostruzione della vicenda giudiziaria è disponibile a questo link <https://www.fondazioneeinaudi.it/cts-comitato-tecnico-scientifico-2020/>

⁵¹ Sentenza del TAR del Lazio n. 4120/20 Reg.Ric del 22 luglio 2020.

⁵² Consiglio di Stato, decreto presidenziale di sospensione n. 6169/20 Reg.Ric. del 31 luglio 2020.

popolazione favorendo, talvolta, lo sviluppo di forme di isteria di massa⁵³. Bisogna evidenziare che, durante le prime fasi dell'emergenza, le informazioni di carattere istituzionale sono risultate incomplete e si sono prestate a molteplici interpretazioni, determinando effetti collaterali che hanno reso più difficile garantire la sicurezza e la salute collettiva in maniera efficace⁵⁴.

Un approccio cooperativo ispirato alla trasparenza integrale, in cui i poteri pubblici e la cittadinanza riescono a permettere congiuntamente una piena conoscenza di tutte le informazioni, è in grado di garantire una condivisione delle responsabilità nel contrasto all'epidemia. Si tratta del *Community Based Monitoring* (CBM), già adottato da numerosi paesi, basato sull'idea che la popolazione sia il principale beneficiario del buon funzionamento del settore pubblico e quindi detentrica di un interesse maggiore a vigilare rispetto a quello delle burocrazie statali⁵⁵.

Nel caso della gestione italiana dell'epidemia da Covid-19, le scelte in materia di trasparenza non sono state sempre lineari. In particolare, il blocco delle richieste di accesso civico ha rappresentato un grave *vulnus* e ha impedito la possibilità per la popolazione di avere una piena contezza delle logiche sottese ai delicatissimi provvedimenti che hanno comportato la compressione di alcune fondamentali libertà personali. La costante comunicazione istituzionale e la pubblicazione di molti dati sull'andamento dell'epidemia hanno indubbiamente mitigato tali aspetti problematici ma una maggiore trasparenza e una promozione della cittadinanza attiva potrebbe rappresentare un utile strumento sia per contrastare la confusione generata dall'infodemia sia per gestire l'emergenza sanitaria in maniera più efficace.

⁵³ L. Alfonso, G. Comin, #Zonarossa Il Covid-19 tra infodemia e comunicazione, cit., pp. 210-211.

⁵⁴ *Idem*, pp. 202-204.

⁵⁵ B.A. Olken, "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia" in "Journal of Political Economy", 2, 2007, p. 201.