

Sezione speciale

L'emergenza pandemica e il *thema* dell'informazione: i suoi principi ispiratori nel piano pandemico nazionale*

Carlo Colapietro**

SOMMARIO: 1. Informazione e pandemia: considerazioni introduttive. – 2. Il diritto all'informazione e alla libera espressione del pensiero: prove a margine di una pandemia. – 3. Il diritto alla salute tra consenso informato e tutela della collettività. – 4. Informazioni “semplici”, “chiare” e “*science-based*”: come garantire il pluralismo informativo? – 4.1. La funzione pubblica nell'ambito della diffusione delle informazioni in pandemia. – 4.2. L'informazione come bene di interesse pubblico. – 4.3. Il difficile bilanciamento tra l'informazione e la legittimità delle misure sanitarie individuali e collettive. – 5. Informazione e tutela dei dati nell'emergenza. – 6. Osservazioni conclusive: informare e comunicare nell'era digitale.

ABSTRACT:

Il presente contributo si pone l'obiettivo di analizzare il ruolo che l'informazione, quale diritto fondamentale, dovrebbe svolgere nell'ambito del ruolo che gli è assegnato nel “*Piano strategico operativo di preparazione e risposta ad una pandemia da patogeni a trasmissione respiratoria a maggiore potenziale pandemico 2025-2029*”. Partendo da considerazioni relative alla passata pandemia da Covid-19, caratterizzata da un'eccezionalità a cui hanno fatto seguito misure emergenziali, corredate da informazioni inizialmente carenti e successivamente spesso sovrabbondanti, discordanti od errate, è stato quindi analizzato quanto previsto dal “Piano pandemico” che, *pro*

* Il contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta dall'Autore nella prima sessione (“Quale futuro per le emergenze sanitarie? Teoria e critica del piano pandemico”) del XXIII Convegno nazionale di diritto sanitario (Milano, 24-25 ottobre 2025), organizzato a conclusione del PRIN “Il diritto costituzionale della salute e dell'organizzazione sanitaria, dopo l'emergenza della pandemia” (P.I. prof. Renato Balduzzi). L' articolo è stato scritto facendo riferimento alla bozza di piano del 18 agosto 2025 e, dunque, a un testo precedente il raggiungimento dell'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni del 30.4.2026 con il quale sono state apportate modifiche al piano non di particolare rilievo, ai fini del presente lavoro.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università di Roma Tre, carlo.colapietro@uniroma3.it.

futuro, ha evidenziato la necessità di veicolare informazioni «semplici», «chiare» e basate su evidenze scientifiche. Si è inteso quindi verificare, a margine dell'attuale significato assegnato all'art. 21 Cost., quale possa essere il corretto bilanciamento tra la gestione di una pandemia e la tutela dei diritti fondamentali coinvolti.

This paper aims to analyze the role that information, as a fundamental right, should play within the framework assigned to it in the "Strategic Operational Plan for Preparedness and Response to a Pandemic Caused by Respiratory Pathogens with High Pandemic Potential 2025-2029". Starting from considerations relating to the past Covid-19 pandemic, characterized by exceptional circumstances followed by emergency measures, accompanied by information that was initially lacking and subsequently often excessive, conflicting, or incorrect, the provisions of the "Pandemic Plan" were analyzed, which, for the future, highlighted the need to convey «simple», «clear» and based on scientific evidence. The aim was therefore to verify, in addition to the current meaning assigned to Article 21 of the Constitution, what the correct balance between the management of a pandemic and the protection of the fundamental rights involved might be.

1. Informazione e pandemia: considerazioni introduttive

Il tema dell'informazione quale strumento per la gestione di una pandemia e più ampiamente per la gestione della salute collettiva può essere considerato sotto molteplici punti di vista: principalmente, sotto la veste di informazione dirette alla comunicazione e cooperazione tra Autorità e Stati coinvolti in un evento pandemico¹, in un'ottica di collaborazione; oppure, come si procederà in questa sede – e così come anche previsto nel Piano pandemico nazionale in fase di definitiva approvazione² – quale strumento volto a mettere a conoscenza sia il personale sanitario circa le misure adottate e da adottare in una circostanza pandemica, sia i cittadini delle misure di cui saranno destinatari nel perseguimento della tutela emergenziale della salute, sia collettiva che privata.

La recente pandemia da Covid-19 ha infatti evidenziato marcate e rilevanti conseguenze giuridicamente rilevanti, dovute alla necessità di garantire la tutela della salute sia nella sua concezione individuale che, soprattutto collettiva, coinvolgendo tale diritto sia nella sua accezione di diritto di libertà (di cui i distanziamenti e le restrizioni sono stati espressa eccezione), sia nella sua componente sociale, ad esempio mediante la predisposizione di una specifica gestione della presa in carico dei contagiati da parte del Sistema sanitario nazionale. Rispetto ad entrambe le citate conseguenze, ancor di più in un'ottica progno-

¹ Per mera completezza, si veda come già l'art. 6 degli "International Health Regulations" (IHR) del 2005, emanati dall'OMS, preveda che gli Stati membri abbiano l'obbligo di tempestiva comunicazione all'OMS di fenomeni di emergenza sanitaria pubblica di carattere internazionale.

² Alla data della redazione e pubblicazione del presente contributo, il "Piano strategico operativo di preparazione e risposta ad una pandemia da patogeni a trasmissione respiratoria a maggiore potenziale pandemico 2025-2029", si trova, nella sua versione definitiva, in fase di approvazione anche da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

stica, come si vedrà il valore dell'informazione è da considerarsi cruciale in un contesto democratico come quello del nostro Paese.

Rispetto ad un primo pacchetto di misure di carattere emergenziale, sulle quali non vi è sempre stata immediata chiarezza di informazioni condivise e di facile comprensione, l'intervento statale si è fatto, invece, via via più programmatico, razionale ed informato, mediante l'adozione di misure tese al temperamento della necessità di ritornare ad una quotidianità con la necessità di tenere sotto controllo la pandemia. Ad esempio, rispetto alla presa in carico dei contagiati, si è assistito all'emanazione progressiva di misure volte a garantire il ritorno al rapporto umano – inizialmente assai ridotto in forma fisica e consentito principalmente mediante l'uso delle tecnologie digitali – spiegate e anticipate da campagne informative di carattere nazionale.

Prendendo le mosse dalla considerazione per cui il nostro ordinamento non conosce istituti emergenziali di carattere generale – ma prevede esclusivamente specifici casi straordinari di necessità e di urgenza che legittimano misure governative altrettanto straordinarie – la principale conseguenza è da rinvenirsi nella considerazione che tali misure trovano la loro limitata legittimazione solo nel ristretto perimetro tracciato dall'emergenza stessa. È proprio in tale perimetro che si intende verificare quale sia stato e quale debba essere il ruolo dell'informazione, anche alla luce del Piano pandemico in discussione, frutto della passata esperienza e, si spera, dell'insegnamento che ne è derivato.

Volendo richiamare quanto previsto nel documento in discussione, si veda anzitutto come uno dei principali obiettivi sia proprio quello di «*informare, coinvolgere e responsabilizzare la comunità nella risposta ad una pandemia*»: in prima analisi, dunque, l'informazione appare avere una propria funzione di carattere generale ma, anche, ancillare ai successivi obiettivi di coinvolgimento e responsabilizzazione della comunità.

Al riguardo, infatti, occorre partire da una considerazione di carattere generale: quasi tutti i Paesi, sia europei che extra europei, nell'affrontare l'emergenza pandemica, sicuramente di carattere assai eccezionale, hanno scontato problemi derivanti da una carente o errata opera di informazione, derivante sia da deficit organizzativi – a loro volta in parte dovuti all'emergenza e in parte ad una mancata preparazione cautelativa (a fronte degli, invece, numerosi richiami della comunità scientifica rispetto alla gestione di una potenziale pandemia) – che di conoscenza del virus. Ne sono derivati, almeno inizialmente, sia un ritardo nella messa in opera effettiva delle misure necessarie, che una riluttanza, da parte dei cittadini – e di qualche sanitario – a rispettarle, in quanto privi di un'informazione univoca e chiara che le giustificasse, trattandosi di misure eccezionalmente limitative dei diritti fondamentali e della libertà delle persone³. La situazione, in un secondo momento, è stata

³ Durante l'emergenza pandemica, infatti, numerosi sono stati i diritti e le libertà soggette ad interventi di limitazione e bilanciamento rispetto al fine della gestione dell'emergenza stessa, molte delle quali, soprattutto inizialmente, non sono state comprese e quindi giustificate dai destinatari, anche in ragione di una comunicazione non sempre lineare e corretta delle informazioni relative alla pandemia.

invece aggravata dalla circolazione di una grande quantità di informazioni, alcune delle quali false o contrastanti – anche tra quelle provenienti dai canali pubblici – ingenerando così incertezza e perdita di fiducia dei cittadini rispetto alle politiche di tutela della salute collettiva e dei propri diritti. Ci si è quindi trovati, come sottolineato dall'OMS, non solo a combattere un'epidemia, ma anche a «combattere un'infodemia», fenomeno che ha colpito i cittadini di ogni Paese, chiamati, come evidenzia la formalizzazione del Piano pandemico, a prendere atto che «affrontarle rappresenta una nuova sfida di fondamentale importanza nella risposta alle epidemie», in quanto «durante le epidemie, più che in tempi normali, le persone hanno bisogno di informazioni accurate per adattare il proprio comportamento e proteggere se stesse, le proprie famiglie e le proprie comunità dalle infezioni»⁴.

Proprio per dare seguito a tali esigenze, un intervento mirato è stato previsto anche in sede europea, ove la Commissione, sviluppando il lavoro iniziato con una precedente lavoro del 2018 in tema di contrasto europeo alla disinformazione *online*⁵, è intervenuta con una successiva e specifica Comunicazione, intitolata “*Contrastare la disinformazione sulla Covid-19 – Guardare ai fatti*”⁶, finalizzata a fornire, da una parte, una risposta «congiunta» da parte delle Istituzioni europee circa le azioni dalle stesse poste in essere per contrastare il fenomeno della disinformazione, e dall'altra, fornire indirettamente indicazioni agli Stati membri per lo svolgimento di una corretta attività di informazione in tema di Covid-19 che fosse in linea con i dettami unionali.

In materia si rinvia, *ex plurimis*, a L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in *DPCE Online*, 2, 2022, pp. 1491 ss.; G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020; G. Battistella, *Stato di necessità e bilanciamenti costituzionali: sulla proporzionalità delle misure di contrasto al CoViD-19*, in *BioLaw Journal*, 2020, 1, 2020, pp. 153 ss.; G. COMAZZETTO, *Lo stato di eccezione nell'ordinamento italiano. Riflessioni a partire dalle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da CoViD-19*, in *BioLaw Journal*, 1, 2020, pp. 35 ss.; S. PRISCO, F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in *Federalismi.it - Osservatorio Emergenza Covid-19*; A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza: l'esperienza del Coronavirus*, in *BioLaw Journal*, 1, 2020, pp. 7 ss.; G. MENEGATTO, *Diritto e diritti nell'emergenza: ripartire dalla Costituzione*, in *BioLaw Journal*, 1, 2020, pp. 83 ss.; R. RAVI PINTO, *Brevi considerazioni su stato d'emergenza e stato costituzionale*, in *BioLaw Journal*, 1, 2020, pp. 43 ss.; C.M. REALE, *La dimensione costituzionale dell'emergenza: come l'epidemia moltiplica le disuguaglianze*, in *BioLaw Journal*, 1, 2020, pp. 269 ss.; F. TORRE, *La Costituzione sotto stress ai tempi del Coronavirus*, in *BioLaw Journal*, 1, 2020, pp. 61 ss.; A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali*, 1, 2020, pp. 368 ss.; C. ACOCCELLA, *L'epidemia come metafora della sospensione e della compressione delle libertà fondamentali. Rileggendo La Peste di Camus*, in *Diritti regionali*, 1, 2020, pp. 463 ss.; C. TRIPODINA, *La costituzione al tempo del coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, pp. 78 ss.

⁴ OMS, *Public Health Research Agenda for Managing Infodemics*, 2021.

⁵ Si fa riferimento alla Comunicazione della Commissione europea “*Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo*” (COM(2018) 236 final del 26 aprile 2018, dalla quale è derivata l'emanazione del “*Piano d'azione contro la disinformazione*” (JOIN(2018) 36 final, del 5 dicembre 2018).

⁶ Comunicazione della Commissione europea “*Contrastare la disinformazione sulla Covid-19 – Guardare ai fatti*” JOIN(2020) 8 final, del 10 giugno 2020; con la Comunicazione sono state proposte specifiche misure finalizzate a: rafforzare la comunicazione strategica, internamente ed esternamente all'Ue; migliorare la cooperazione tra Istituzioni e Stati membri all'interno dell'Ue; migliorare la cooperazione con gli Stati *extra* Ue; migliorare la trasparenza delle piattaforme *online* riguardo alla disinformazione e alle operazioni di influenza, ad esempio attraverso il rafforzamento e il sostegno dei verificatori e dei ricercatori; garantire la libertà di espressione e il pluralismo del dibattito democratico; sensibilizzare i cittadini e metterli in grado di difendersi dalla disinformazione; proteggere la salute pubblica, ma al contempo proteggere i consumatori da pratiche che fanno leva sulla loro disinformazione e timore.

2. Il diritto all'informazione e alla libera espressione del pensiero: prove a margine di una pandemia

Il diritto all'informazione, previsto dall'art. 21⁷ della Costituzione, si pone infatti come «pietra angolare dell'ordine democratico»⁸ nonché «fondamentale presidio nei confronti del cittadino [...] per la veicolazione di informazioni di pubblico interesse e le regole di comportamento necessarie per contenere l'epidemia»⁹.

Tale diritto, come noto, si scompone in una parte attiva relativa all'espressione del proprio pensiero e più in generale alla veicolazione dell'informazione ed in una parte passiva relativa al diritto a ricevere le informazioni¹⁰, che si concretizza, nella sua forma più forte ed autentica, nell'attività giornalistica¹¹, ovvero sia nel diritto di cronaca.

Tuttavia, sia il diritto all'informazione, che il diritto alla libera manifestazione del pensiero risultano attualmente sempre più influenzati dall'attività di intermediazione delle piattaforme digitali, talché, ad oggi, «nell'universo digitale, la selezione delle informazioni rilevanti e garantite si trova ad essere rimessa (almeno in prima battuta) non a pubblici poteri, ma

⁷ Sull'assetto costituzionale del diritto alla libera manifestazione del pensiero e ad essere informati v., tra i tanti: S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1957; C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958; V. CRISAFULLI, *Problematica della libertà d'informazione*, in *Il politico*, 1964, pp. 285 ss.; P. TESAURO, *Democrazia e informazione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 3, 1968; A. LOIODICE, *Contributo allo studio sulla libertà d'informazione*, Jovene, Napoli, 1969; ID., *Informazione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, 1971; C. CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, Cedam, Padova, 1973; ID., *Informazione, pensiero e radiotelevisione*, Napoli, Jovene, 1984; ID., *Manifestazione del pensiero*, in *Enc. Giur.*, XIX, Roma, 1988; P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975.; V. ITALIA, *Considerazioni su propaganda e libertà di manifestazione del pensiero*, in V. ITALIA, *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, Cedam, 1985; A. DI GIOVINE, *I confini della libertà di manifestazione del pensiero: linee di riflessione teorica e profili di diritto comparato come premesse a uno studio sui reati d'opinione*, Milano, Giuffrè, 1988; M. LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, 4/1989.; S. FOIS, A. VIGNUDELLI, *La libertà d'informazione*, Rimini, Maggioli, 1991; P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, IV, Torino, 1992; A. BEVERE, A. CERRI, *Il diritto di informazione e i diritti della persona. Il conflitto della libertà di pensiero con l'onore, la riservatezza, l'identità personale*, Milano, Giuffrè, 2006; A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21: la libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006; V. ZENO-ZENCOVICH, *Il "diritto ad essere informati" quale elemento del rapporto di cittadinanza*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1/2006, pp. 1 ss.

⁸ Corte cost., sent. n. 84/1969.

⁹ Così, G. PAPA, *Il diritto di informazione delle notizie inerenti al COVID-19: il rapporto tra scienza e informazione istituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2023, p. 2.

¹⁰ Cfr. Corte cost. sentenze n. 202/1976, n. 148/1981, n. 826/1988, n. 112/1993, n. 122/2017; per l'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia si rinvia a M. LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, 1989, pp. 605 ss. Per la dottrina sul punto, v., ex multis, P. BARILE, S. GRASSI, *Informazione (libertà di)*, in *Nuovissimo digesto discipline pubblicistiche*, App., IV, Torino, 1983, p. 208; P. BARILE, *La libertà di espressione del pensiero*, in ID., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, 227; C. CHIOLA, *Informazione (diritto alla)*, in *Enciclopedia giuridica*, XVI, Roma, 1989, 1; E. BOCCHINI, *La prospettiva giuridico-istituzionale*, in E. ZUANELLI (a cura di), *Il diritto all'informazione in Italia*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1990, pp. 67 ss.; F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995.

¹¹ Durante la pandemia, tuttavia, anche l'attività giornalistica ha subito delle ripercussioni, non riuscendo sempre, soprattutto inizialmente, a garantire le proprie prerogative: al riguardo v. R. RAZZANTE, *Criticità e deficit dell'informazione giornalistica e della comunicazione istituzionale durante la pandemia*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2023, pp. 254 ss.

a soggetti privati¹², ossia i “giganti del web”, ai quali, quindi, è rimessa, ed è stata rimessa durante la pandemia, non solo la funzione di veicolo per la diffusione dell’informazione ma anche quella di verifica dell’attendibilità delle notizie e di ricerca delle stesse. Al riguardo, si evidenzia come in epoca pandemica, si sia sovente assistito ad un “*blackout*” del virtuoso rapporto esistente tra comunicazione istituzionale e massmediale, ove la prima, interagendo con la seconda, ha comportato da una parte l’utilizzazione da parte delle Istituzioni dei tradizionali canali di comunicazione, ma anche dei *social networks*¹³ (ai primi per taluni aspetti ormai parificati), dall’altra, invece, si è verificata la diffusione sui media stessi di grandi quantità di informazioni, spesso riprese in modo improprio rispetto a quanto pubblicato da fonti istituzionali o comunque attendibili, quali quelle scientifiche: si è così giunti, talvolta, a casi di apparente contrasto tra fonti ufficiali.

Il diritto all’informazione garantito dall’art. 21 Cost., per come riconosciuto ed interpretato anche dalla giurisprudenza, è poi un diritto che si basa sul pluralismo delle fonti, consentendo quindi al cittadino la libertà di addivenire ad una valutazione personale; al contempo, si fonda sull’imparzialità e sull’obiettività delle informazioni stesse, le quali devono essere corrette, complete e continue¹⁴, al fine di assolvere, nell’ottica “funzionale”¹⁵ che gli è riconosciuta, alla formazione di una volontà generale ed effettiva.

Volendo quindi declinare il “*thema*” dell’informazione rispetto al Piano pandemico, occorre anzitutto osservare come – seppure lo stesso faccia principalmente riferimento ad una informazione di carattere “istituzionale”, volta sia al personale medico che ai cittadini «non addetti ai lavori» – l’ecosistema informativo, ampiamente inteso, sia però in concreto da considerarsi nella complessa triade dell’informazione “istituzionale”, “massmediale” e, considerata la materia, “scientifica”, così come evidenziato anche dal Comitato Nazionale per la Bioetica¹⁶. In particolare, questa triade, centrale nella gestione della pandemia, risulta essenziale estrinsecazione del “diritto all’informazione pubblica”, quale «particolare situazione giuridica soggettiva di cui è titolare il cittadino nei confronti delle amministrazioni pubbliche, consistente nel diritto di ricevere tutte le informazioni strumentali al doveroso coinvolgimento partecipativo dei primi all’attività amministrativa»¹⁷.

Infatti, «attraverso l’informazione, i cittadini assumono conoscenza dei fatti di interesse collettivo, la quale conoscenza, a sua volta, è un presupposto ineludibile per la formazio-

¹² A. LAURO, *Siamo tutti giornalisti? Appunti sulla libertà di informazione nell’era social*, in *MediaLaws*, 2, 2021, p. 22.

¹³ Sulla funzione e sul ruolo giuridico dei *social networks* nel complesso sistema dell’informazione, cfr. M. MONTI, *Regolazione, Internet e tecnica: le implicazioni di motori di ricerca e social networks sulla libertà di informazione*, in *federalismi.it*, n. 24/2017.

¹⁴ Così Corte cost. sent. n. 112/1993.

¹⁵ Sul punto, oltre alla suddetta sentenza, si vedano anche Corte cost. sentt. nn. 122/70, 105/72, 1/81 e 194/87.

¹⁶ Comitato Nazionale per la Bioetica, *La comunicazione istituzionale nell’ambito della pandemia: aspetti bioetici*, del 17 marzo 2022.

¹⁷ V. SARCONE, *Alcune considerazioni in merito al diritto all’informazione pubblica*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, 1, 2024, p. 66.

ne e la manifestazione delle opinioni», talché è possibile affermare correttamente che «il rapporto fra media e democrazia attiva alimenta una sequenza che coinvolge tutti i diritti di libertà»¹⁸.

3. Il diritto alla salute tra consenso informato e tutela della collettività

Nel contempo, rispetto alla materia di cui si tratta, ossia la gestione di una pandemia e più ampiamente la tutela del diritto alla salute, occorre differenziare, rispetto all'informazione stessa, ed al fine di definire il campo di applicazione di Piano pandemico, due facce del diritto alla salute, rispetto alle quali l'informazione svolge un ruolo differente e fondamentale.

Come noto, il diritto alla salute è, infatti, da intendersi sia come diritto alla salute in un'accezione individuale, quindi di tutela del singolo nel suo benessere psico-fisico, sia come diritto alla salute collettiva, ossia come bene di interesse pubblico che, tuttavia, si avvale non solo di un intervento squisitamente pubblico ma, anche, della cooperazione del privato nell'interesse, appunto, della collettività. L'informazione, tramite il diritto ad essere informati, è quindi anzitutto uno strumento necessario per la comprensione, da parte dei destinatari, di questi due piani di intervento di tutela della salute – in particolare durante una pandemia – e, quindi, per la partecipazione ed accettazione sia di provvedimenti che riguardano il singolo (ma che hanno effetti nel complesso sulla collettività) sia, al contrario, di provvedimenti di carattere collettivo ma che, in una certa misura, sacrificano l'interesse privato, consentendo di garantire l'esercizio di una funzione pubblica più partecipata, interessata e non autoritativa.

Il diritto alla salute, inoltre, quale unico diritto esplicitamente qualificato, all'art. 32 della Costituzione, come fondamentale, si è fortemente evoluto nel tempo, seguendo le istanze di sviluppo sociale, economico, politico e culturale, così sviluppando ed ampliando il proprio contenuto sostanziale e la sua efficacia applicativa nel rispetto di quanto delineato dal legislatore costituente che, come noto, ne ha formalizzato una definizione ampia e, appunto, passibile di mutamento¹⁹, anche di fronte a fenomeni oggi eccezionali. Quindi,

¹⁸ Cfr. D. BUTTURINI, *Libertà di informazione giornalistica e libertà di comunicazione di massa online: rapporti, differenze e sovrapposizioni*, in *Journal of Ethics and Legal Technologies*, 2, 2020, p. 71.

¹⁹ Al riguardo si rinvia a D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 71 ss.; S. BARBARESCHI, *Tecniche di individuazione del nucleo essenziale del diritto alla salute nella giurisprudenza costituzionale*, in C. COLAPIETRO, M. ATRIPALDI, G. FARES E A. IANNUZZI (a cura di), *I modelli di welfare sanitario tra qualità e sostenibilità. Esperienze a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 335 ss.; F. MINNI, A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, 2, 2013, pp. 1 ss.; M. CARTABIA, *La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 32, secondo comma, della Costituzione italiana*, in *Quad. cost.*, 2012, pp. 455 ss.; R. BALDUZZI, *Salute (diritto alla)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006; C. BOTTARI, *Il diritto*

guardando al cuore del diritto alla salute, l'art. 32 della Costituzione, qualificandolo espressamente come «diritto fondamentale», individua una doppia dimensione, individuale e collettiva, poste in una costante tensione e soggette ad un reciproco bilanciamento. Volendo poi tratteggiare l'attuale contenuto del diritto alla salute, come dimostrato dalla recente pandemia, va oggi considerato come questo sia sempre più dipendente dallo sviluppo delle tecnologie, nell'interesse del «benessere» della persona e della collettività, rafforzando quindi entrambe le sue dimensioni.

Infine, il diritto alla salute esprime la sua duplice dimensione sia secondo un'interpretazione c.d. «oppositiva» (determinando il dovere altrui di astenersi da comportamenti lesivi dell'integrità psico-fisica della persona), in taluni casi divenuta fondamentale durante la pandemia, sia secondo un'interpretazione c.d. «pretensiva», incardinata nel diritto di autodeterminarsi in maniera informata rispetto ad un atto medico. Tuttavia, ci troviamo davanti ad un diritto sociale che, come richiesto dal dettato costituzionale²⁰, per essere reso effettivo ed aderente alle evoluzioni della società necessita dell'intervento dello Stato²¹ che, appunto, in Italia si è concretizzato nel tempo attraverso il modello di un virtuoso Sistema Sanitario Nazionale, inizialmente istituito con la nota l. 23 dicembre 1978, n. 833 e che, attualmente, riguarda non solo lo sviluppo di un'infrastruttura materiale, ma è integrato sempre più anche da una struttura informatica, finalizzata alla condivisione di informazioni e all'accesso ai servizi digitali.

4. Informazioni “semplici”, “chiare” e “science-based”: come garantire il pluralismo informativo?

In tal senso, il ruolo dell'informazione, oggi, risulta trasversale e, come previsto nel Piano pandemico, alla luce di quanto accaduto durante la pandemia da Covid-19, non riguarda o la sfera pubblica o quella privata, ma si arricchisce di un nuovo fine, ossia quello di prevenire «il conflitto che potrebbe eventualmente insorgere tra la sfera privata e quella collettiva», ove la seconda, seppure prevalente in una fase pandemica, non infici la dimensione privata e viceversa.

alla tutela della salute, in P. RIDOLA, R. NANIA (a cura di), *I diritti costituzionali*, II, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 1101 ss.; M. LUCIANI, *Diritto alla salute (dir. cost.)*, in *Enc. Giur.*, XXVII, Roma, 1991, pp. 2 ss.

²⁰ Sul dibattito in tema di diritto alla salute nell'ambito dell'Assemblea costituente v. R. BALDUZZI, *La medicina oltre la cura*, in *BioLaw Journal*, Special Issue, 2, 2019, pp. 381 ss.

²¹ Come noto, infatti, i diritti sociali esistono e prescindono, quanto alla loro esistenza, dall'intervento statale, seppure abbiano bisogno di quest'ultimo ai fini della loro concretizzazione. Al riguardo sia consentito rinviare a C. COLAPIETRO, *I diritti sociali oltre lo Stato*, in C. COLAPIETRO, M. ATRIPALDI, G. FARES e A. IANNUZZI (a cura di), *I modelli di welfare sanitario tra qualità e sostenibilità*, cit., p. 525 ed ID., *I diritti sociali oltre lo Stato. Il caso dell'assistenza sanitaria transfrontaliera*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, p. 47.

Questo, come previsto nel Piano, deve avvenire mediante specifici corollari, ossia attraverso un'informazione «semplice» e «chiara», nonché «basata su evidenze scientifiche», affinché venga garantita la correttezza e la trasparenza dell'azione pubblica ed «in modo da poter comprendere il significato e il valore delle azioni che ciascuno può compiere per la tutela della propria salute e di quella collettiva». Sul punto, si veda anzitutto come, nel contesto di cura, un'informazione chiara e semplice consente al contenuto di essere comprensibile e, pertanto, da una parte di far comprendere al paziente le ragioni e le caratteristiche del trattamento medico a cui si sottopone, ponendosi quindi come presupposto per esprimere un valido consenso; dall'altra, invece, rispetto a misure di carattere generale ed emergenziale, una spiegazione consente di rendere intellegibile conseguenze positive per la collettività. Inoltre, quanto alle misure di carattere collettivo e che, generalmente, prescindono dal consenso, informazioni semplici e chiare consentono di capire le ragioni delle misure stesse che, come anticipato, devono essere espressamente motivate sulla base di una valida base scientifica, quale condizione legittimante sempre più rilevante nel dibattito giuridico relativo alla produzione legislativa ed ai provvedimenti amministrativi²² e giudiziari²³. In questo senso, le informazioni a cui si fa riferimento, in virtù della materia di cui si tratta, sono sempre più informazioni “*science-based*”, così come del resto lo sono stati anche i provvedimenti emanati durante la pandemia²⁴ e che, quindi, trovano nei risultati della ricerca scientifica parte del proprio contenuto sostanziale e legittimante. Al riguardo, tuttavia, ciò non significa, come è stato testimoniato dalla pandemia da Covid-19, che l'informazione sia o debba essere univoca, ma piuttosto che abbia delle solide basi che consentano di indirizzare una corretta formazione della coscienza personale e collettiva. Del resto, proprio di fronte a fenomeni nuovi, quali virus sconosciuti, non sempre è agevole, anche per la scienza, trovare immediate risposte di carattere univoco che, invece, possono

²² Sul punto si rimanda a D.U. GALETTA, G. CARULLO, *Using Technology to support Administrations in controlling the SARS-CoV-2 Pandemic*, in I. LIPOWICZ, G. SZPOR, A. SYRT (a cura di), *Instruments of Public Law: Digital Transformation during the Pandemic*, Londra, Routledge, 2023, pp. 71-85; L. DEL CORONA, *La pubblica amministrazione e le valutazioni tecnico-scientifiche nel quadro dei principi costituzionali*, in *PA Persona e Amministrazione*, 1, 2023, pp. 205 ss.; B. LIBERALI, L. DEL CORONA (a cura di), *Diritto e valutazioni scientifiche*, Torino, Giappichelli, 2022.

²³ In proposito v. E. LONGO, *Giustizia digitale e Costituzione. Riflessioni sulla trasformazione tecnica della funzione giurisdizionale*, Franco Angeli Editore, Milano, 2023; A. DE SANTIS, *Il rilievo del sapere scientifico nella recente giurisprudenza costituzionale e di legittimità*, in *Rivista di Studi Politici*, 2, 2018, pp. 81-104; F. MUNARI, *Il ruolo della scienza nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela della salute e dell'ambiente*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1, 2017, pp. 131 ss.

²⁴ Cfr. sul punto 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, pp. 511 ss.; A. IANNUZZI, *Tecnica, politica e diritto al tempo della pandemia*, in B. LIBERALI, L. DEL CORONA (a cura di), *Diritto e valutazioni scientifiche*, cit., pp. 333-348; Id., *Leggi “science driven” e CoVid19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *BioLaw Journal*, 1, 2020, pp. 119 ss.; F. LAVIOLA, *La decisione politica science-based e il ruolo del Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell'emergenza Covid-19 tra arbitrarie pretese di segretezza e riaffermazione del diritto alla trasparenza*, in *federalismi.it*, n. 20/2021, pp. 127 ss.; A. LAMBERTI, *Consulenza tecnica, ragionevolezza scientifica e pandemia: questioni aperte*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2020, pp. 263 ss.; A. MONTI, *Scienza, tecnocritico e public-policy nell'era COVID-19*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2, 2020, pp. 1 ss.

arrivare a seguito del confronto tra opinioni costruttive differenti, seppure validate secondo un rigoroso metodo scientifico. Più in generale, non si può quindi fare riferimento ad un'informazione assolutamente vera e definitiva, in quanto, come autorevolmente sostenuto da Crisafulli, rispetto a ciò è difficile garantire «la stessa configurabilità della notizia oggettiva, quindi quel carattere di neutralità che dovrebbe contrassegnare l'informazione, così intesa»; infatti, «anche la scelta delle notizie, pur se divulgate nel modo più scrupolosamente completo ed imparziale, non può non implicare [...] una valutazione, necessariamente soggettiva ed in questo senso, dunque parziale»²⁵.

Tuttavia, l'informazione “*scienze-based*” – come si ritiene a ragione dovrebbe essere quella relativa alle misure adottate per la gestione di una pandemia – dovrebbe essere quella che meglio e con un maggior grado di attendibilità è in grado di far comprendere ai destinatari lo stato fattuale in cui si versa, anche quando incerto.

4.1. La funzione pubblica nell'ambito della diffusione delle informazioni in pandemia

Quanto alle modalità di gestione e comunicazione delle informazioni, si ritiene che dovrebbe trattarsi pur sempre di un'attività informativa libera, seppure coordinata a livello centrale dallo Stato, mediante le proprie Istituzioni, con il fine di poter identificare quali siano le informazioni comunque attendibili e veicolabili, come del resto sottolineato più volte anche dall'AGCOM durante la pandemia²⁶, e quali, invece, non lo siano, trattandosi di notizie ad esempio non verificate, incerte o addirittura false, le cc.dd. “*fake-news*”²⁷; in particolare, si evidenzia come rispetto a queste ultime, anche a causa della facile condivisione e circolazione tramite gli strumenti di comunicazione di massa, «precipitano profili tradizionali del diritto dell'informazione accanto a questioni tecnologiche, socio-economiche e giuridiche assolutamente innovative»²⁸. Durante una pandemia, infatti, come testimoniato dalla recente esperienza, notizie false possono derivare sia da informazioni *ab origine* errate, spesso messe in circolazione anche intenzionalmente, sia da informazioni originariamente corrette, ma difficili da comprendere o veicolate in maniera non chiara, quindi passibili di una errata interpretazione o di una moltitudine di significati.

²⁵ V. CRISAFULLI, *La problematica della “libertà di informazione”*, cit., p. 288.

²⁶ Si veda, ad esempio, la Delibera AGCOM n. 129/20/CONS, “*Atto di richiamo sul rispetto dei principi vigenti a tutela della correttezza dell'informazione con riferimento al tema “Coronavirus COVID-19”*”, del 18 marzo 2020.

²⁷ Durante la pandemia, proprio al fine di contrastare il fenomeno delle informazioni false, con decreto del 4 aprile 2020, il Sottosegretario all'informazione e all'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri istituì, non senza criticità, l’“*Unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione di fake news relative al COVID-19 sul web e sui social network*”: sul punto, v. B. PONTI, *La libertà di informazione al tempo della pandemia. Rilevi critici in margine all'istituzione dell'unità di monitoraggio per il contrasto alla diffusione di fake news relative al CoVid19 sul web e sui social networks*», in *BioLaw Journal*, 1, 2020, pp. 635 ss.; L. RINALDI, *La task force per le fake news sul CoVid-19 tra protezione del diritto all'informazione e ipotesi di censura del web*, in *BioLaw Journal*, 1, 2020, pp. 653 ss.

²⁸ C. MAGNANI, *Libertà di espressione e fake news, il difficile rapporto tra verità e diritto*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2018, p. 4.

Qualora le informazioni siano considerate attendibili, e non per forza assolutamente vere, proprio in ragione della difficoltà di raggiungere una verità univoca nelle prime fasi di un'emergenza, queste dovrebbero essere veicolate come "certificate", in prima istanza attraverso strumenti di carattere istituzionale, ad esempio i siti Internet istituzionali, affinché non si addivenga, successivamente, durante la circolazione, ad un'interpretazione non conforme all'originale, proprio come invece sovente avvenuto durante la recente pandemia²⁹. Questo vuol dire che, a fronte di una pluralità di informazioni rese disponibili nel rispetto dell'art. 21 Cost. – pre-condizione di qualsiasi Stato democratico – dovrebbe essere sempre garantita la disponibilità di comunicazioni istituzionali e certificate, quindi provenienti da fonti attendibili, scientificamente basate e facilmente riconoscibili e comprensibili.

4.2. L'informazione come bene di interesse pubblico

Con riferimento al concetto di "notizia vera", dunque, nell'ambito dell'informazione necessaria a dare seguito alla gestione di una pandemia, si preferisce fare riferimento alle informazioni scientificamente basate: questo vuol dire che, nell'ambito del novero delle informazioni in circolazione, saranno "certificate" tutte quelle informazioni che si basano su una ricerca condotta da soggetti accreditati e affidabili; il che, però, non determina l'assoluta verità delle stesse, in quanto su uno stesso fenomeno possono esservi risultanze e motivazioni scientifiche differenti, le quali, tuttavia, devono avere la medesima rilevanza fino a quando un rigoroso ragionamento scientifico non sia in grado di sconfessarle. Infatti, a differenza di altri settori, a partire da quello giuridico e dalla correlata verità processuale, la verità scientifica si basa maggiormente su evidenze oggettive, ma che, ugualmente, talvolta possono apparire contrastanti, in quanto è l'uomo che non è ancora in grado di comprenderle correttamente.

Si veda, poi, come pur essendo preferibile prendere le mosse da informazioni di carattere istituzionale, al contempo è l'informazione giornalistica ad avere un ruolo preponderante nel renderle fruibili e diffonderle, nello stesso modo anche rispetto ad informazioni che istituzionali non sono. Sul punto, si vuole solo richiamare in questa sede il fatto che l'informazione giornalistica sia già stata da tempo assoggettata a dettami giuridicamente rilevanti³⁰, tra i cui canoni rileva anzitutto quello della verità che, come noto, è però declinata

²⁹ In tema di informazione durante la pandemia da Covid-19, v. F. LAJOLO DI COSSANO, *Il diritto di informazione ai tempi del Coronavirus: un diritto fondamentale*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2020, p. 5; M. SALA, *Dall'epidemia all'infodemia: le fake news all'epoca del Coronavirus*, in M. SALA, M. SCAGLIONI (a cura di), *L'altro virus comunicazione e disinformazione al tempo del Covid-19*, 2020; G. MAGRI, *Diritto di informazione e dovere di verità al tempo di COVID-19*, in *Giustizia insieme*, 26 marzo 2020; C. MAGNANI, *Emergenza sanitaria e libertà d'informazione: cenni sul contrasto alla disinformazione nei giorni del coronavirus*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, pp. 236 ss.; ID., *Libertà d'informazione online e fake news: vera emergenza? Appunti sul contrasto alla disinformazione tra legislatori statali e politiche europee*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2019.

³⁰ Si ricordi la nota sentenza Cass. civ. Sez. I, n. 5259/1984, così come successivamente richiamata ed integrata dalla giurisprudenza successiva, la quale faceva riferimento ai criteri della verità, della continenza e della rilevanza per l'interesse pubblico.

nel significato di “verosomiglianza” e, alla stregua della quale, possono essere verosimili non solo le informazioni istituzionali o basate su criteri scientifici, ma anche, ad esempio, informazioni fornite da soggetti autorevoli oppure ben documentate: ne deriva, quindi, un ampliamento del novero di informazioni giornalistiche correttamente validate secondo il citato criterio. Quel che, invece, dell’informazione giornalistica è sempre più carente, è la possibilità di identificazione delle fonti impiegate, tale da consentire di differenziare all’occhio di chi legge le informazioni di carattere istituzionale o comunque certificate, da tutte le altre, parimenti utili nella formazione di un pensiero libero.

Da quanto detto deriva la considerazione per cui gli elementi della semplicità, della chiarezza e della legittimazione scientifica, seppure non nuovi nel settore dell’informazione relativa alla tutela della salute – in quanto notoriamente tipici anche del singolare rapporto di fiducia intercorrente tra medico e paziente – trovano oggi una nuova veste. Ciò vuol dire che, nell’ambito dell’informazione in pandemia, non sarà solo il medico a fornire le informazioni relative al piano in modo semplice, chiaro e trasparente, al proprio paziente – essendone al contempo destinatario – ma sarà anche e soprattutto lo Stato, tramite le istituzioni preposte e principalmente le amministrazioni sanitarie centrali, a dover fornire – chiaramente secondo gradi di approfondimento e comprensibilità diversi – al personale medico e ai cittadini, un’informazione che si esterna al contempo sia come diritto ad essere informati sulle misure adottate per la tutela della salute collettiva, sia come diritto all’autodeterminazione informativa, preordinata all’espressione dell’eventuale consenso.

Da qui, una ulteriore specificazione: ciò a cui sembra fare riferimento il Piano pandemico è primariamente un’informazione resa spontaneamente dallo Stato alla cittadinanza, e, per quanto conseguente, dal personale medico ai pazienti, con il fine di comunicare efficacemente e far crescere nelle persone una coscienza sociale relativa alle misure, di carattere sia individuale che collettivo, volte alla gestione di un evento pandemico, attraverso canali istituzionali di ampia diffusione.

Diversa, invece, è l’informazione intesa come bene³¹, di cui tradizionalmente dispone la Pubblica amministrazione e che, a seconda dei casi, è generalmente connotata da requisiti di trasparenza e accessibilità, ma garantita tramite i requisiti tipici delle diverse tipologie di accesso agli atti amministrativi. Si tratta, in questi casi, di atti derivanti dallo svolgimento di attività, principalmente provvedimentale, interna alla Pubblica amministrazione, ma che, per la loro rilevanza, devono essere accessibili o su richiesta o, addirittura, mediante pubblicazione *online*. Durante le prime fasi della pandemia, a fronte di una carenza di informazioni di carattere generale e proattivamente indirizzate alla cittadinanza, sono state

³¹ Quanto all’informazione in sé considerata, quindi non come attività informativa generalizzata ma quale bene, a disposizione della Pubblica Amministrazione e del Servizio Sanitario Nazionale, in particolare, si veda come questa, ai sensi di legge, così come previsto dal Codice dell’Amministrazione Digitale – CAD, dovrebbe essere formata, utilizzata, archiviata e resa disponibile solo in modalità digitale, ed è appunto accessibile tramite quanto previsto dalla legge n. 241/90 in tema di accesso documentale agli atti; dal d.lgs. n. 33/2013 in tema di accesso civico semplice e dal decreto legislativo n. 97/2016 in tema di accesso civico generalizzato.

proprio le informazioni raggiungibili tramite le diverse forme di accesso, e relative all'attività svolta dalle amministrazioni per la gestione della pandemia, a rappresentare una delle prime fonti di informazioni; tuttavia, al contempo, si è visto che molte delle informazioni in possesso delle Pubbliche amministrazioni non sono state invece immediatamente rese accessibili secondo i dettami e i limiti appena richiamati, per motivazioni differenti. Solo successivamente, invece, a seconda del tipo di documentazione e di informazioni a cui è stato richiesto l'accesso, queste sono state rese ostensibili con maggiore semplicità, garantendo effettivamente la trasparenza dell'azione amministrativa.

A tal riguardo, comunque, nell'ambito delle diverse forme di accesso e rispetto al fine perseguito dal Piano pandemico, si evidenzia come lo strumento più idoneo a garantire la diffusione dell'informazione in possesso dell'amministrazione sanitaria sia sicuramente quello dell'accesso civico generalizzato³², seppur frutto di un compromesso caratterizzato dalla necessità di garantire un livello informativo maggiormente diffuso, ma sicuramente meno approfondito. Inoltre, si rileva che l'informazione come appena intesa, ossia preordinata all'esercizio dell'accesso, si configura soddisfatta a seguito di un'attività di ricerca dell'informazione stessa e conseguente istanza, esercitata dall'utente. Diversa è invece – così come si ritiene debba trattarsi nell'ambito delle informazioni disponibili durante una pandemia previste dal Piano – l'informazione come parte di un'attività di comunicazione, semplice e chiara, esercitata proattivamente da parte dei soggetti preposti e direttamente tesa al raggiungimento dei cittadini.

4.3. Il difficile bilanciamento tra l'informazione e la legittimità delle misure sanitarie individuali e collettive

Una volta che il cittadino sia stato informato, ne consegue, da una parte, l'astratta possibilità di effettuare scelte sicuramente più libere, in quanto appunto informate, in particolar modo quando sia prevista la possibilità di autodeterminazione, e dall'altra, quando trattasi di misure unilaterali e di carattere obbligatorio, emerge la necessità di un adeguamento a quanto previsto nelle informazioni stesse, nonché di attivarsi per continuare ad informarsi adeguatamente³³, affinché il comportamento posto in essere possa essere nel tempo gradualmente adattato; dunque, «a fronte del diritto di informazione, i cittadini hanno anche dei doveri, naturale conseguenza della responsabilità che ciascuno ha nei confronti della comunità in cui vive»³⁴.

³² Con particolare riguardo alle peculiarità del diritto di accesso nel settore sanitario durante l'emergenza, v. G. CESERETTI, *Diritto di accesso e atti delle autorità sanitarie*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2022, pp. 267 ss.; G. MAROTTA, *Ordinamento sanitario e diritto di accesso: analisi della giurisprudenza amministrativa*, in *Corti Supreme e salute*, 3, 2021, pp. 587 ss.; V. MITRA, *Trasparenza sospesa e accesso negato nell'epoca della pandemia da coronavirus*, in *Nuove Autonomie*, 2, 2021, pp. 921 ss.; L. SIGNORINI, *Libertà di espressione e di informazione: il diritto di accesso al tempo del Covid-19*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 7, 2020, pp. 700 ss.; M. TRAPANI, *Il diritto di accesso generalizzato e l'emergenza: rischi ed opportunità in uno Stato tecnologico*, in *DPCE Online*, 3, 2020, pp. 4347 ss.

³³ Cfr. F. LAJOLO DI COSSANO, *Il diritto di informazione ai tempi del Coronavirus: un diritto fondamentale*, cit., p. 3.

³⁴ Così ancora F. LAJOLO DI COSSANO, *Il diritto di informazione ai tempi del Coronavirus: un diritto fondamentale*, cit., p. 7.

Tuttavia, nel contempo, sorge la necessità di interrogarsi circa il difficile bilanciamento necessario a garantire la proporzionalità tra l'informazione istituzionale fornita e la legittimazione delle misure che ne conseguono, nelle diverse gradazioni che vanno dall'auspicato, al consigliato fino all'obbligato.

Infatti, si ritiene che non possa dirsi come di per sé legittimante la mera informazione, rispetto a veri e propri obblighi dai quali discendono conseguenze giuridiche sulla sfera personale: in questi casi l'informazione, invece, avrebbe principalmente un ruolo strumentale teso a rafforzare ed a spiegare quanto previsto normativamente, mediante i diversi strumenti informativi utilizzati. Inoltre, rispetto a quelle misure maggiormente rilevanti – anche in termini di limitazione della libertà e non assoggettate alla possibilità di prestazione del consenso – la restrizione dei diritti e delle libertà dovrebbe essere accompagnata da una informazione via via sempre più completa che, oltre ad essere chiara e semplice, sia anche maggiormente esaustiva e che, quindi, in concreto sappia integrare, attraverso la comunicazione, quanto previsto normativamente.

15. Informazione e tutela dei dati nell'emergenza

Un tema assai rilevante rispetto al ruolo dell'informazione durante la pandemia riguarda il rapporto tra le misure emergenziali e la protezione dei dati personali delle persone, con riferimento sia ai dati necessari per lo svolgimento della finalità di cura dei pazienti, sia a quelli indispensabili a dare seguito alle misure di carattere generale, come nel caso del *green-pass*³⁵, oppure, ancora, a quelli che hanno riguardato la misurazione della temperatura corporea.

Infatti, all'espansione del diritto alla salute e delle misure, individuali e collettive, tese alla sua tutela, ha fatto seguito una diretta e proporzionale compressione di altri diritti, come quello alla privacy.

³⁵ Ampiamente, circa i profili costituzionali sollevati dall'introduzione del c.d. "green pass" v. F. GIRELLI, *Immuni e green pass. Prospettive di bilanciamento nella pandemia*, in *Consulta Online*, 1, 2022, pp. 254 ss.; L. BARTOLUCCI, *Contributo allo studio dei profili costituzionali del "green pass": trattamento sanitario obbligatorio "indiretto" e "di fatto"?*, in *federalismi.it*, n. 23/2022, pp. 1 ss.; G. GRASSO, *Green pass e tutela della salute pubblica: dall'ordinamento eurounitario al diritto costituzionale nazionale. Elementi di comparazione tra le esperienze italiana e francese*, in *Corti Supreme e salute*, 1, 2022, pp. 213 ss.; A.M. CITRIGNO, *Obbligo del green pass e obbligo vaccinale: le questioni aperte*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2022, pp. 1 ss.; G. STEGHER, *Gli stati costituzionali di diritto alla prova del "green pass": Italia e Francia a confronto*, in *DPCE online*, 2022 (numero speciale), pp. 661 ss.; L. BRUNETTI, *La Costituzione può obbligare, ma non costringere: sulla incostituzionalità degli attuali divieti come mezzo per incentivare la vaccinazione anti COVID-19 (c.d. green pass)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, pp. 491 ss.; C. CAPOLUPO, *Green pass e obbligo vaccinale*, in *Diritto e Diritti*, 29.10.2021, pp. 1 ss.; I. SPADARO, *Green pass in Italia e all'estero, tra garanzie costituzionali e obbligatorietà vaccinale indiretta*, in *federalismi.it*, n. 29/2021, pp. 51 ss.; V. DE SANTIS, *Dalla necessità all'obbligo vaccinale alla realtà del green pass*, in *Nomos*, 3, 2021, pp. 1 ss.

Nelle prime fasi dell'emergenza, numerosi dubbi, anche tra gli specialisti della materia, sono insorti circa la legittimità e le conseguenze delle misure sanitarie sulla limitazione del diritto alla protezione dei dati personali. Ciò è derivato da due ordini di problemi.

Da un lato, è stata spesso eccepita la mancanza di un consenso al trattamento dei dati, ove, in realtà, come si vedrà, la base giuridica legittimante è stata, nella maggior parte dei casi, un'altra, ossia l'interesse pubblico nel settore della sanità pubblica³⁶; nel contempo, peraltro, non sempre facilmente identificabili sono stati proprio gli atti normativi fonte di tale interesse pubblico, sovente a causa dell'enorme stratificazione degli stessi, che ne ha altresì resa difficile la comprensione.

Dall'altro, invece, si è inizialmente ingenerata incertezza da parte della generalità dei cittadini nel conferimento dei propri dati per le predette finalità, nonché nelle modalità di trattamento. Al riguardo, si evidenzia come il fenomeno trovi anzitutto origine in una ancora scarsa conoscenza della materia tra i consociati, oltre che nell'erogazione di informazioni non sempre chiare e semplici: sul punto, tuttavia, ha sovente sopperito, quando ritenuto necessario, l'intervento dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, la quale ha dato seguito a comunicati esplicativi rivolti alla stampa e ai cittadini.

Al fine di comprendere la legittimità di tali misure, anzitutto, occorre rilevare come – al pari della tutela della salute, quale presupposto per l'esistenza in vita della persona stessa e, quindi, del riconoscimento di ulteriori diritti fondamentali – anche il trattamento dei dati personali è ormai riconosciuto come diritto fondamentale³⁷ e, rispetto al diritto alla salute, risulta centrale per garantirne l'effettività, ancor di più nell'ormai attuale sanità digitale³⁸. Come noto, inoltre, il Reg. Ue 679/2016 (GDPR) prevede, all'art. 9, un insieme di diverse basi giuridiche specificamente previste per il settore sanitario e più in generale per il perseguimento della “finalità della cura”³⁹, in virtù delle quali non è necessario il consenso al trattamento dei dati personali che, nel settore di cui si tratta, difficilmente potrebbe essere effettivamente libero visto il bene in gioco. Al riguardo, anche il Garante per la protezione dei dati personali ha cristallizzato chiaramente il necessario bilanciamento tra la tutela dei dati personali e la tutela della salute, specificando i casi in cui permane, ad oggi, la ne-

³⁶ Come previsto dall'art. 9, par. 2, lett. i) del Reg. Ue 679/2016.

³⁷ La protezione dei dati a carattere personale è espressamente qualificata come diritto “fondamentale” nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In dottrina, sulla qualificazione della privacy quale diritto fondamentale si rimanda a C. COLAPIETRO, *Il diritto alla protezione dei dati personali in un sistema delle fonti multilivello*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 21 ss.; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 397 ss.; G. ALPA, *La normativa sui dati personali. Modelli di lettura e problemi esegetici*, in V. CUFFARO, V. RICCIUTO, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Trattamento dei dati personali e tutela della persona*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 25 ss.; F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995; A. SCALISI, *Il valore della persona nel sistema e i nuovi diritti della personalità*, Milano, Giuffrè, 1990.

³⁸ Sul punto sia consentito rinviare a C. COLAPIETRO, F. LAVIOLA, *I trattamenti di dati personali in ambito sanitario*, in *Dirittofondamentali.it*, 2, 2019.

³⁹ Cfr. il Provvedimento del 7 marzo 2019 del Garante per la protezione dei dati personali, “*Chiarimenti sull'applicazione della disciplina per il trattamento dei dati relativi alla salute*”.

cessità di manifestazione del consenso dell'interessato e, quindi, è alla persona garantito un maggiore controllo; negli altri casi, ove il consenso non è previsto, prevale invece la necessità di garantire la tutela della salute sempre e comunque, nonché l'efficace espletamento dei servizi sanitari⁴⁰, ancor di più durante una pandemia.

Con riferimento al periodo pandemico, il diritto alla privacy – che si ricorda rappresenta un valore costituzionale centrale della persona umana ed espressione della sua dignità – ha trovato e trova legittima restrizione proprio nel suo riconoscimento, in quanto la persona è titolare di un diritto alla salute come condizione servente per il godimento e l'esercizio di altri diritti, quale appunto anche quello alla protezione dei dati personali. Tanto più che oggi è sempre più centrale il ruolo strumentale che i dati personali rivestono nell'ambito sanitario, in quanto funzionali, attraverso l'utilizzo di tecnologie avanzatissime, a garantire una sempre migliore assistenza sanitaria, divenendo quindi oggetto di tutela non solo dell'identità e della dignità della persona, ma direttamente anche della sua salute, attraverso una assistenza sanitaria sempre più efficace, precisa e personalizzata. Il che consente anche di superare quello che potrebbe apparire *prima facie* come un conflitto insuperabile tra tutela della salute e tutela della privacy, diritti che, in realtà, si pongono in posizione di interdipendenza.

È, peraltro, chiaro come la necessità di trattare i dati personali relativi alla salute sia direttamente finalizzata a garantire anche la protezione da gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, una fattispecie nella quale anche una pandemia è riconducibile ai sensi dell'art. 9, par. 1, lett. i) del GDPR, in quanto caratterizzato da una logica che antepone interessi di matrice pubblicistica rispetto a quelli di carattere privatistico. È proprio tale disposizione – fino a poco tempo fa sconosciuta ai più – che ha consentito di legittimare trattamenti inusuali di dati personali, anche in ambito sanitario, durante la pandemia, altrimenti considerati erroneamente, in mancanza di adeguata informazione, come “illegittimi” in quanto non “consensati”. Diversamente, invece, altre volte, misure di carattere emergenziale non strettamente legate alla predetta finalità di cura sono state legittimate non dalla citata base giuridica quanto, piuttosto, dalla necessità di adempiere ad un obbligo legale oppure dall'esercizio di un compito di interesse pubblico, così come previsto dall'art. 6, par. 1, lett. c) ed e) del GDPR. Anche in questi casi, complice l'enorme stratificazione normativa e la mancanza di una chiara e semplice informazione in merito, durante la precedente pandemia non sempre si è riusciti ad identificare nell'immediato un corretto riferimento normativo, mettendo in dubbio la legittimità delle misure intraprese anche in materia di protezione dei dati personali.

In questo senso, dunque, la tutela della privacy non regredisce nel senso di una minore protezione durante una pandemia, ma, invece, cambia fisionomia, uscendo in maniera più

⁴⁰ Al riguardo, si veda sempre il già richiamato Provvedimento dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali n. 9091942 del 7 marzo 2019.

o meno marcata dal perimetro del controllabile per l'interessato e spostandosi maggiormente, invece, sotto il controllo esercitato dallo Stato per il raggiungimento di interessi superiori di interesse pubblico, ancorché connotati da un fine ampiamente solidaristico⁴¹. Diversamente da quanto appena detto, invece, maggiormente esplicito, e quindi più facilmente comprensibile, è il bilanciamento previsto dall'art. 23 del GDPR, il quale afferma che il diritto dell'Unione o dello Stato Membro può limitare, mediante misure legislative, la portata degli obblighi e dei diritti di cui agli artt. da 12 a 22 (del GDPR), «qualora tale limitazione rispetti l'essenza dei diritti e delle libertà fondamentali e sia una misura necessaria e proporzionata in una società democratica per salvaguardare (...) importanti obiettivi di interesse pubblico generale dell'Unione o di uno Stato Membro, in particolare un rilevante interesse di (...) sanità pubblica e sicurezza sociale»⁴², proprio come potrebbe accadere in una pandemia.

Sul punto, andando oltre i profili sostanziali di cui si è dato approfonditamente conto, si evidenzia però come tali aspetti, pur se non espressamente richiamati nel Piano pandemico, ma comunque strettamente connessi, possano e debbano rientrare nell'ambito della predetta informazione “chiara”, “semplice” e “scientificamente basata”, venendo avvalorati attraverso la comunicazione ai cittadini cc.dd. “interessati”, attraverso una quanto mai necessaria attività di informazione che riguardi anche tali aspetti, ai più ancora non pienamente conosciuti. Tali informazioni, dunque, dovrebbero essere in grado di spiegare in maniera chiara e semplice – parallelamente agli specifici obblighi informativi previsti dalla normativa in tema di *data protection* a carico dei titolari del trattamento e che, come noto, non sempre raggiungono il nobile obiettivo al quale sono sottesi – come e perché i dati delle persone verranno trattati nell'ambito della gestione della pandemia, evitando quindi che possano ripetersi le incomprensioni recentemente accadute e dalle quali sono derivate sovente istanze di reclamo o di segnalazione spesso infondate all'Autorità garante. L'informazione chiara e semplice, dunque, dovrebbe riguardare non solo le misure strettamente di carattere sanitario, ma anche i correlati aspetti in materia di protezione dei dati personali.

⁴¹ Cfr. M. NOCELLI, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in *federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, n. 1/2020.

⁴² L'*European Data Protection Board*, con il parere del 19 marzo 2020, ha al riguardo evidenziato come le misure adottate dai governi per aumentare la rapidità e l'efficacia delle strategie di contrasto all'epidemia devono ritenersi in linea di principio legittime, in quanto preordinate alla tutela di un interesse pubblico rilevante, a condizione che rispettino i due canoni aurei della proporzionalità e della temporaneità. Lo stesso EDPB è poi intervenuto con maggiore concretezza emanando apposite Linee guida per il contrasto tecnologico alla pandemia e il rispetto della protezione dei dati personali (*Guidance 4/2020 on the use of location data and contact tracing tools in the context of the COVID-19 outbreak*, 21 aprile 2020).

6. Considerazioni conclusive: informare e comunicare nell'era digitale

È stato sino ad ora considerato come l'informazione – e la mancata informazione – abbiano impattato e possano impattare, positivamente o negativamente, nella gestione di una pandemia. Si è in particolare considerato che a fronte di una mancata informazione, misure, anche restrittive, di tutela della salute, individuale e collettiva, possono trovare molteplici limiti applicativi, a cominciare dalla possibilità di essere riconosciute come legittime, utili o necessarie dai consociati. Diversamente, invece, informazioni errate o la grande disponibilità di informazioni non chiare, possono ingenerare nella persona e nella collettività convinzioni altrettanto sbagliate o confuse, dando seguito a considerazioni e comportamenti negativi e non funzionali alla corretta gestione di una pandemia.

A tal fine, si è provato a mettere in luce – sempre nel rispetto dell'art. 21 della nostra Costituzione ed a tutela di un'informazione libera e pluralista – che, nell'ambito delle informazioni relative alla gestione di una pandemia, dovrebbe considerarsi come un punto di ragionevole bilanciamento tra le istanze prese qui in considerazione la possibilità di veicolare informazioni ufficiali tramite canali istituzionali, in quanto tali assoggettate ad una qualche forma di “certificazione”; inoltre, queste, quando riprese dai media, dovrebbero sempre essere formalmente “etichettate” come tali, affinché possano essere distinte da tutte le altre informazioni, pur sempre utili alla formazione di un pensiero libero della persona e, quando previsto, all'esercizio del diritto all'autodeterminazione. Diversamente, invece, qualora prevalga maggiormente la tutela della salute collettiva e sia quindi necessario imporre misure di carattere sanitario, anche restrittive, che vadano oltre la prestazione di un consenso informato, dovranno essere accompagnate da un'opera di informazione ancor più rilevante, al fine di rendere assolutamente trasparente l'attività emergenziale svolta e di rafforzare nella collettività la consapevolezza della legittimità e necessità delle misure stesse.

In considerazione di tutto quanto sopra, occorre ora domandarsi, vista l'assenza di indicazioni in merito all'interno del Piano pandemico, quale possa essere il ruolo della tecnologia nel perseguimento dei citati obiettivi informativi, e così nel bilanciamento tra la tutela della salute – e le misure a ciò tese – e gli altri diritti coinvolti. Si consideri, anzitutto, come, anche in mancanza di riferimenti specifici nel Piano, è ormai da tempo che lo Stato è chiamato, così come anche previsto in molteplici normative, a cominciare dal Codice dell'Amministrazione Digitale, a digitalizzare le proprie funzioni ed attività. Pur non trattandosi generalmente di obblighi veri e propri, quanto di norme di carattere programmatico, ad oggi molte delle attività svolte dallo Stato sono ampiamente e correttamente digitalizzate. Rispetto alla gestione della pandemia, come si è potuto osservare, anche l'attività sanitaria vera e propria ha subito una forte accelerazione nel percorso di digitalizzazione, ormai da tempo intrapreso; inoltre, al di là delle restrizioni dovute alla limitazione della libertà di circolazione, l'uso delle tecnologie ha consentito alle persone di rimanere in contatto.

A fronte ad un evidente vantaggio che l'uso delle tecnologie ha comportato durante la gestione della pandemia da Covid-19, bisogna quindi verificare come l'attività di informazione possa essere rafforzata, da una parte, considerando le conseguenze in termini di circolazione delle informazioni su larga scala e ad alta velocità, dall'altra, considerando come alcune delle più utilizzate tecnologie dell'informazione, a partire dai *social networks*, scontino una marcata difficoltà di controllo.

Anzitutto, si rileva come le informazioni di cui si tratta siano sempre più veicolate tramite Internet e, quindi, possono potenzialmente raggiungere un amplissimo novero di soggetti, in maniera assai veloce. Ne deriva, da una parte, che «caratteristica essenziale dell'informazione nel XXI secolo è la democratizzazione dell'accesso e la sua disintermediazione dai *mass media*»⁴³; dall'altra, al contempo, l'esistenza di conseguenze – per chi non abbia la possibilità di accedere ad Internet⁴⁴ o non sia in grado⁴⁵ – consistenti di fatto nel venire escluso dalle informazioni e, quindi, nel non essere in grado di darvi seguito. Per questo, se sicuramente l'uso di Internet dovrebbe considerarsi come ormai essenziale, affinché

⁴³ Così G.L. CONTI, *Manifestazione del pensiero attraverso la rete e trasformazione della libertà di espressione: c'è ancora da ballare per strada?*, in *Rivista AIC*, 4, 2018, p. 203.

⁴⁴ Sulla configurazione del diritto di accesso ad Internet, ampio è stato il contributo in dottrina, v. M.R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, in *Medialaws*, 1, 2021, pp. 57 ss.; G. D'IPPOLITO, *La tutela dell'effettività dell'accesso ad Internet e della neutralità della rete*, in *Inf. e dir.*, 2, 2021, pp. 33 ss.; G. DE MINICO, *Accesso a Internet tra mercato e diritti sociali nell'ordinamento europeo e nazionale*, in *federalismi.it*, n. 4/2018, pp. 127 ss.; A. PIROZZI, *Il libero accesso alla rete: un diritto in espansione*, in *Dir. inf.*, 2, 2018, pp. 213 ss.; A. BUSACCA, *Il "Diritto di accesso" alla rete Internet*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 3, 2017, pp. 345 ss.; M.R. ALLEGRI, G. D'IPPOLITO (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Roma, Aracne, 2017; P. PASSAGLIA, D. POLETTI (a cura di), *Nodi virtuali, legami informali: Internet alla ricerca di regole. A trent'anni dalla nascita di Internet e a venticinque anni dalla nascita del web*, Pisa, Pisa University Press, 2017; T.E. FROSINI, *Libertà Egalità Internet*, ESI, Napoli, 2017; M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2014; G. DE MINICO, *Internet. Regola e anarchia*, Napoli, Jovene, 2012; P. COSTANZO, *Miti e realtà dell'accesso a Internet. Una prospettiva costituzionalistica*, in *Consulta online*, 2012; T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in *Rivista AIC*, 1, 2011; M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Napoli, Esi, 2010; F. BORGIA, *Riflessioni sull'accesso a internet come diritto umano*, in *Le Comunità internazionali*, 3, 2010, pp. 395 ss.; C. CAROTTI, *L'accesso alla rete e la tutela dei diritti fondamentali (Nota a Conseil Constitutionnel, Décision 10 giugno 2009, n. 580)*, in *Giornale dir. amm.*, 6, 2010, pp. 643 ss.; S. RODOTÀ, *Una costituzione per internet?*, in *Pol. dir.*, 3, 2010, pp. 337 ss.; E. DE MARCO (a cura di), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Milano, Giuffrè, 2008; P. PASSAGLIA, *L'accesso a internet è un diritto (il Conseil constitutionnel francese dichiara l'incostituzionalità di parte della c.d. "legge anti file – sharing")*, in *Foro it.*, 10, 2009, p. 2949 ss.; F. BADOCCO, *Riflessioni sul diritto di accesso ad internet nell'ambito del diritto dell'Unione europea*, in *Inf. e dir.*, 1, 2009, pp. 153 ss.

⁴⁵ Si veda, infatti, come il fenomeno del "*digital divide*" rischi di trasformare le opportunità derivanti dall'uso delle tecnologie in fonte di discriminazione: cfr. sul punto P. PIRAS, *Innovazione tecnologica e divario digitale*, in *Diritto dell'economia*, 2, 2022, pp. 111 ss.; L. SARTORI, *I divari digitali*, in *Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 4, 2022, pp. 166 ss.; G. PESCI, *Il digital divide, l'uguaglianza sostanziale e il diritto all'istruzione*, in *Cyberspazio e Diritto*, 2, 2021, pp. 259 ss.; P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *AIC - Osservatorio Costituzionale*, 3, 2020, pp. 285 ss.; A. PEACOCK, *Human Rights and the Digital Divide*, Routledge, 2019; A. MAIONCHI, *Digital divide: i nuovi alfabeti*, in L. BRUSCAGLIA, N. PIGNATELLI, R. ROMBOLI, T. CHECCOLI, C. MURGO (a cura di), *Diritto pubblico e diritto privato nella rete delle nuove tecnologie: atti del Seminario congiunto tra il Dottorato in diritto privato e la Scuola di dottorato in giustizia costituzionale e diritti fondamentali*, Pisa, 26 giugno 2009, Pisa, Pisa University Press, 2009, pp. 63 ss.; L. SARTORI, *Il Divario digitale: Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, Bologna, Il Mulino, 2006; A.M. BUONGIOVANNI, *Il digital divide in Italia*, in P. TARALLO (a cura di), *Digital Divide: la nuova frontiera dello sviluppo globale*, Milano, Franco Angeli Editore, 2003.

l'attività di informazione sia effettiva e ad ampio raggio, occorre anzitutto che anche i media tradizionali, quali la tv o la carta stampata, continuino ad essere coinvolti.

Tanto premesso, si deve poi rilevare come il diritto all'informazione sia stato nel tempo altamente influenzato dall'uso di mezzi sempre più innovativi, determinando anche nella giurisprudenza l'estensione a tali nuovi mezzi di comunicazione delle prerogative riconosciute tradizionalmente alla tutela del menzionato diritto, che però nella sostanza è rimasto tutt'altro che immutato. Infatti, la maggior parte delle informazioni vengono oggi consultate dagli utenti non tramite i siti Internet delle Istituzioni o delle testate giornalistiche, ma perché condivise e proposte su *social networks* o piattaforme di aggregazione di informazioni che, non sempre, tuttavia, garantiscono una vera e propria affidabilità e pluralità delle informazioni stesse. Come è stato efficacemente evidenziato, «la manifestazione del pensiero oggi rivela [...] un altro volto, solo apparentemente plurale», in quanto «il sistema di scambio delle informazioni» è caratterizzato da un'organizzazione oligopolistica, determinata da pochi ma grandi operatori del *web*. Al contempo, gli utenti non «avranno a disposizione un panorama completo di informazioni sulla scorta del quale formarsi una propria libera e autentica opinione, poiché gli stessi guardiani del *web* filtrano, attraverso operazioni algoritmiche per nulla trasparenti, la gran massa di dati che viaggiano in Rete, offrendo loro di rimando solo e soltanto informazioni predeterminate a monte e analoghe a quelle precedentemente ricercate»⁴⁶.

A tal riguardo, il ruolo rivestito dalle citate piattaforme non è ancora pienamente chiaro, vista la velocità di evoluzione a cui sono sottoposte e la grande quantità di servizi messi a disposizione: queste, infatti, sono sia veicolo per l'aggregazione e la circolazione – e talvolta per la mancata circolazione – delle informazioni, ma, al contempo, sono in grado di influire sull'informazione nel complesso considerata, in ragione della capacità di selezionare e veicolare determinate fonti piuttosto che altre, attraverso l'aggregazione e organizzazione delle «informazioni disperse nella rete sui loro scaffali»⁴⁷.

Tuttavia, a fronte di un tempo ormai passato e caratterizzato da una marcata deresponsabilizzazione delle suddette piattaforme, proprio queste oggi sono state chiamate, attraverso le più recenti normative, quali il c.d. “*Digital Service Act*”, ad esercitare un maggiore controllo, ad esempio verificando la liceità dei contenuti attraverso le stesse veicolati, pur permanendo invece l'assenza di responsabilità diretta per i contenuti caricati dagli utenti nel caso questi siano illegali. Ovviamente, ciò riguarda la pubblicazione e condivisione di informazioni che siano effettivamente illegali; diversamente, nel caso di informazioni errate o non corrette, le piattaforme non dispongono ancora oggi di veri e propri poteri

⁴⁶ COSÌ M. ESMERALDA BUCALO, *I volti della libertà di manifestazione del pensiero nell'era digitale fra intermediari online, moderazione dei contenuti e regolazione*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. XVI-XVII.

⁴⁷ G.L. CONTI, *Manifestazione del pensiero attraverso la rete e trasformazione della libertà di espressione: c'è ancora da ballare per strada?*, cit., p. 204.

di intervento che, se riconosciuti, rischierebbero al contrario di mettere in discussione la libera espressione del pensiero e la pluralità delle informazioni.

Nel contempo, occorre rilevare come l'enorme quantità di informazioni e la moltitudine di canali a disposizione comportano sovente una difficoltà di riconoscere ciò che è semplicemente errato e ciò che è invece illecito, talché «lecito ed illecito si incontrano e si incrociano, si intrecciano e costituiscono gli ambiti non sempre ben definibili e riconoscibili di responsabilizzazione e di tolleranza in una dimensione universale [...]»⁴⁸. È possibile quindi affermare, come «la rete diventa parte integrante della tutela, ponendo nuove istanze sia sul versante attivo, a proposito della diffusione del proprio pensiero tramite internet, sia su quello passivo, per ciò che riguarda la ricezione di tali informazioni e idee»⁴⁹.

Infine, a fronte dell'utilizzo di strumenti di comunicazione delle informazioni quali i *social*, risulta necessario inibire pericolosi meccanismi di profilazione delle informazioni stesse, tipici del funzionamento di tali piattaforme che, trovandosi nelle mani di un numero ristretto di soggetti, sono «portati a dominare *“how public opinion is organized and governed”*»⁵⁰ e, quindi, possono indirizzare e avvantaggiare determinate informazioni piuttosto che altre, influenzando in questo modo l'opinione pubblica. Con riferimento proprio a tale obiettivo, pur trattandosi di una normativa di *soft-law* e quindi rimessa alla libera adesione delle piattaforme, è stato recentemente emanato dalla Commissione europea, nella sua versione aggiornata alle previsioni del DSA ed a seguito di precedenti esperienze⁵¹, il “Codice di condotta sulla disinformazione”⁵². Si tratta, ovviamente, di un documento trasversale e di carattere generale che, tuttavia, ben potrebbe rappresentare un modello cui ispirare l'emanazione di un analogo documento, di carattere specifico, relativo alla gestione dell'informazione nel periodo pandemico.

⁴⁸ G. CORASANITI, *Regolazione, autoregolazione, sovraregolazione della rete: dal “far” web al “fair” web*, in *Diritto di internet*, 12, 2021, p. 9.

⁴⁹ V. CAPUOZZO, A. TACENTE, *Sovranità digitale e libertà di espressione online nella dimensione europea e convenzionale*, in *federalismi.it*, n. 6/2025, p. 19.

⁵⁰ M. BETZU, *I baroni del digitale*, Napoli, ESI, 2022, p. 34.

⁵¹ Si vedano ad esempio il “*Code of Conduct for countering illegal hate speech online*” del 2016 e il “*Code of Practice on Disinformation*” del 2018, successivamente aggiornato nel 2022 a seguito della epidemia da Covid-19.

⁵² Commissione europea, “*Codice di condotta sulla disinformazione*”, ottobre 2024.

