

Adempimenti comunicativi e legittimità dell'obbligo vaccinale: la (multiforme) influenza del principio di trasparenza amministrativa

di Anna Simonati

SOMMARIO: 1. L'ordinanza n. 38/2022 del Consiglio di Giustizia Amministrativa e la trasparenza amministrativa: una questione “collaterale” ma complessa. – 2. La dimensione “collettivistica” della trasparenza e i rischi della sua tendenziale sovrapposizione alla (mera) pubblicità dell'azione amministrativa. – 3. Un breve inciso: cenni al riferimento al consenso informato dei singoli. – 4. L'influenza della natura emergenziale della fattispecie sull'intensità dei doveri comunicativi dell'amministrazione.

1. *L'ordinanza n. 38/2022 del Consiglio di Giustizia Amministrativa e la trasparenza amministrativa: una questione “collaterale” ma complessa.*

Uno degli aspetti “collaterali”, su cui si sofferma l'ordinanza del Consiglio di Giustizia Amministrativa n. 38/2022, ha a che fare con la piena applicazione del principio di trasparenza amministrativa. La questione affiora, pare di poter dire, in prospettiva polivalente.

Da un lato, a partire dalle stesse considerazioni effettuate dal ricorrente¹, il profilo della trasparenza riemerge con riferimento alla regola del consenso informato, che regge i trattamenti di dati personali², alla luce sia della disciplina nazionale sia di quella eurounitaria. Questa dimensione della trasparenza – che per brevità (e con una certa disinvoltura) potremmo definire “individualistica” – è indicata dalla Consulta³ come condizione di legittimità del trattamento sanitario

¹ V. punto 2. dell'ordinanza.

² V. punti 8.2. e 9.4. dell'ordinanza.

³ Precisamente, v. Corte cost. 22 giugno 1990, n. 307, peraltro richiamata nella stessa ordinanza del Consiglio di Giustizia Amministrativa. A commento della sentenza della Consulta v., per esempio, F. GIARDINA, *Vaccinazione obbligatoria, danno alla salute e responsabilità dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1990, 6, 1880 ss., nonché M.T. GUASCHINO, *Limitazioni alla libertà individuale e tutela della salute nella disciplina delle vaccinazioni obbligatorie*, in *Quadrimestre. Riv. dir. prin.*, 1992, 1, 207 ss., G. PONZANELLI, *Equo ristoro” e danni da vaccinazione antipolio*, in *Foro it.*, 1991, I, 1239 ss. e IDEM, *Lesione da vaccino antipolio: che lo stato paghi l'indennizzo*, in *Foro it.*, 1990, I, 2697 ss. Più in generale, v., in dottrina, per esempio: A. ANDRONIO, *Il consenso alla prestazione delle cure medico-chirurgiche nella CEDU e nella giurisprudenza italiana*, in *Giur. merito*, 2011, 2, 300 ss.; M. CARTABIA, *La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 32, secondo comma, della Costituzione italiana*, in *Quad. cost.*, 2012, 2, 455 ss.; L. CASTELLI, *Alla ricerca del “limite dei limiti”: il “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in *www.questionegiustizia.it*, 2021, n. 1; A. CLONI, *La corsa al vaccino contro il Covid-19. Qualche considerazione fra requisiti per l'autorizzazione e regole di responsabilità*, in *Resp. civ. previdenza*, 2020, 6, 2017 ss.; M. GUALTIERI, *Il sistema sanzionatorio di contrasto al Covid-19: profili costituzionali*, in *www.archiviopenale.it*, 2020, n. 2; F. MINNI e A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *www.rivistaaic.it*, 2013, 3; D. MORANA, *Obblighi e raccomandazioni in tema di vaccinazioni, tra discrezionalità legislativa ed estensione del diritto all'equo indennizzo*, in *www.*

obbligatorio; essa assume valenza fondamentale e si pone quale presupposto indefettibile della valutazione di costituzionalità delle regole in questione.

Dall'altro lato, il giudice richiama il parametro della trasparenza come principio generale dell'attività amministrativa a vantaggio della comunità. In qualche modo, dunque, si può cogliere, accanto a quella orientata ad assicurare al singolo piena consapevolezza delle vicende che lo riguardano direttamente, una dimensione che (ancora una volta, per brevità) potremmo definire "collettivistica" del principio⁴, orientata a garantire la conoscibilità diffusa dell'azione pubblica. La rilevanza di questo profilo, però, nell'economia complessiva dell'ordinanza, pare sfumare, non essendo ricondotta a oneri comunicativi realmente significativi⁵.

A ben vedere, poi, se pur in modo assai fugace, nel testo dell'ordinanza si ravvisa il riferimento anche a una terza dimensione della trasparenza, che potremmo definire "interistituzionale". Questo profilo traspare, in primo luogo, nei riferimenti al diritto sovranazionale, laddove si ricorda che le raccomandazioni contenute nella risoluzione n. 2361/2021 del Consiglio d'Europa richiedono che sia assicurato il libero accesso al contenuto dei contratti con i produttori dei vaccini, per il controllo non solo da parte della cittadinanza, ma anche da parte del Parlamento⁶. Inoltre, si precisa che le informazioni aggiornate sull'andamento della campagna vaccinale, comprensive dei dati sull'efficacia e sui potenziali rischi, devono essere comunicate alle istituzioni sanitarie nazionali per lo svolgimento di un accurato monitoraggio e la conseguente applicazione delle misure necessarie⁷. Nel contesto ora tratteggiato – e anche alla luce delle istanze di integrazione istruttoria formulate dal Collegio – un ruolo di spicco per la gestione delle singole fattispecie sembra essere attribuito al medico di base, il quale pare essere individuato come centro nevralgico della circolazione delle informazioni⁸.

Emerge, pertanto, la complessità del principio, che poggia in tutte le sue accezioni sul corollario della facile accessibilità dei dati. Si percepiscono, però,

associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it, 2021, n. 1; F. PASSANTI, *Le vaccinazioni obbligatorie o raccomandate ed il diritto all'indennizzo*, in *www.ambientediritto.it*, 2021, n. 2; A. PRINCIGALLI, *Tutela della salute e vaccinazioni a rischio*, in *Foro it.*, 1990, I, 2694 ss.; G. TRENTA, *Copertura costituzionale e limiti delle disposizioni di legge in materia di vaccinazioni*, in *www.ambientediritto.it*, 2021, 2; C. VIDETTA, *Corte costituzionale e indennizzo per lesioni alla salute conseguenti a trattamenti vaccinali. Nuove prospettive*, in *Resp. civ. previdenza*, 2013, 3, 1030 ss.

⁴ In dottrina, hanno sottolineato la fondamentale importanza di questa dimensione del principio di trasparenza amministrativa, fra gli altri, S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2017, 92 ss. e A. CAUDURO, *Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata*, in *Dir. amm.*, 2017, 602 ss.

⁵ Oltre ai riferimenti che saranno richiamati più avanti, v. punto 9.3. dell'ordinanza, ove si afferma che «deve ritenersi essenziale [...] che il cittadino ricava informazioni complete e corrette che siano facilmente e liberamente accessibili».

⁶ Precisamente, nel testo dell'ordinanza v. punti 8.4. e 9.3.

⁷ Precisamente, nel testo dell'ordinanza v. punto 9.4, in particolare 3).

⁸ In questo senso depongono la formulazione dei quesiti posti dal giudice, in particolare nel punto 9.4, dell'ordinanza.

diverse gradazioni nel livello di effettività applicativa richiesta. In particolare, la comunicazione delle notizie aggiornate circa l'andamento dell'epidemia e l'efficacia dei vaccini sembra dover essere rivolta al circuito delle autorità competenti ancor prima che alla collettività. D'altro canto, si sottolinea l'importanza della comunicazione ai singoli soprattutto delle notizie relative ai casi che li riguardano, in modo da consentire a ciascuno di valutare con piena cognizione di causa la propria posizione. Gli oneri comunicativi variamente connessi alle diverse sfaccettature della trasparenza amministrativa sono dunque prospettati in modo eterogeneo.

2. *La dimensione "collettivistica" della trasparenza e i rischi della sua tendenziale sovrapposizione alla (mera) pubblicità dell'azione amministrativa.*

Qualche considerazione specifica merita la portata del dovere di trasparenza e del conseguente obbligo informativo rivolto alla collettività. Sembra di poter dire, infatti, che, in line di principio, in quest'ambito dovrebbe ricadere il parametro dell'*accountability*⁹ dell'azione amministrativa (che comporta, tra l'altro, la possibilità per la cittadinanza di ottenere dati completi e aggiornati), oltre a quello della comprensibilità delle notizie disponibili¹⁰. Si tratta, dunque, di un profilo di primario rilievo.

Tuttavia, non può negarsi che il concetto di trasparenza sotteso al ragionamento svolto dal giudice nell'ordinanza sia in realtà sostanzialmente sovrapponibile a quello di pubblicità¹¹. L'impressione generale, cioè, è che il collegio sia

⁹ Sull'applicazione del principio di *accountability* dell'attività amministrativa a livello nazionale, a mero scopo esemplificativo, v: S. BATTINI, *Responsabilità e responsabilizzazione dei funzionari dipendenti pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 53 ss., A. POLICE, *New instruments of control over public corruption: the Italian reform to restore transparency and accountability*, in *Dir. econ.*, 2015, 189 ss.; G.G. MANCA, *Sistemi di social accountability e di gestione della qualità e P.A.: luci e ombre*, in *Nuova rass. legisl., dottr. e giurispr.*, 2010, 2051 ss. F. MONTEDURO, *Performance-based accountability ed efficacia della p.a.: prime evidenze empiriche di una comparazione internazionale*, in *Azienda pubbl.*, 2009, I, 63 ss.; F.P. CESARE, *Indirizzo, controllo ed accountability nella pubblica amministrazione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 803 ss.

¹⁰ Sulla trasparenza come comprensibilità delle informazioni gestite dall'amministrazione v., per esempio, F. MANGANARO, *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, in <http://www.astrid-online.it>, 13 pp.

¹¹ Sul rapporto fra pubblicità e trasparenza amministrativa, v. soprattutto, in dottrina: M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Istit. Fed.*, 2013, 657 ss., E. CARLONI, *La "casa di vetro" e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 779 ss., nonché IDEM, *La trasparenza "totale" delle amministrazioni pubbliche: caratteri, finalità, potenzialità*, in *Rass. Astrid*, 2011, 1 ss.; F. DE LEONARDIS, *Tra obblighi di trasparenza e diritto alla riservatezza: verso una trasparenza di tipo "funzionale"*, in *Giorn. storia cost.*, 2016, 31, 175 ss.; M. RENNA e S. VACCARI, *Dalla "vecchia" trasparenza amministrativa al c.d. "open government"*, in *Giust.Amm.it*, 2019, 1, 1 ss.; F. CORIGLIANO, *L'affermazione dell'ideologia della trasparenza e la ridefinizione del concetto di*

propenso a ritenere che l'onere informativo sia soddisfatto con l'effettiva reperibilità dei dati, secondo circuiti noti e rintracciabili. Nulla di più impegnativo pare essere richiesto, invece, sul fronte dell'effettiva comprensibilità delle notizie (se non, indirettamente, quanto alla trasparenza "individualistica").

Tale lacuna non desta, invero, eccessive preoccupazioni per quanto riguarda lo scambio di informazioni fra tecnici o comunque con chi ricopre cariche pubbliche (ciò che ho definito la trasparenza "interistituzionale"), perché è ragionevole presumere che costoro, anche qualora non pienamente in grado di comprendere appieno le comunicazioni, non abbiano comunque difficoltà a reperire la collaborazione di altri soggetti, dotati della necessaria competenza.

Al contrario, la scarsa attenzione per il profilo della comprensibilità è un po' allarmante, ritengo, per quanto concerne la diffusione dei dati presso la collettività. Anzi, i recenti fenomeni di insofferenza alla vaccinazione – che hanno contraddistinto una fascia, per quanto minoritaria, della popolazione – sono stati probabilmente aggravati proprio dalla scarsa comprensione dei contenuti divulgati e una maggiore attenzione su questo fronte li avrebbe forse in parte scongiurati o quanto meno depotenziati. Invece, la dimensione della trasparenza a vantaggio della collettività resta decisamente in secondo piano.

È vero che essa è richiamata esplicitamente solo nelle raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Tuttavia, nell'evoluzione recente sono numerosi i segnali della piena consapevolezza del fortissimo radicamento al supremo livello normativo della trasparenza "collettivistica", in quanto corollario dei macro-parametri di imparzialità e buon andamento amministrativi codificati nell'art. 97 Cost.¹². Pertanto, colpisce la circostanza per cui, pur avendo evidenziato nel corso dell'ordinanza la rilevanza della reperibilità dei dati a vantaggio della comunità, su tale profilo il giudice non si soffermi poi, per focalizzare la *ratio* della richiesta di approfondimento istruttorio circa le modalità di concreta diffusione delle informazioni¹³.

pubblicità, in *Jura Gentium*, 2020, 2, 88 ss.; M.A. SANDULLI e L. DROGHINI, *La trasparenza amministrativa nel FOIA italiano. Il principio della conoscibilità generalizzata e la sua difficile attuazione*, in *federalismi.it*, 2020, 401 ss.

¹² In questi termini, con particolare chiarezza, v. già, per esempio, M.R. SPASIANO, *Trasparenza e qualità dell'amministrazione*, in M.P. CHITI e G. PALMA (a cura di), *I principi generali dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006, 154 ss., e IDEM, *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 117 ss. V. anche vari contributi contenuti in F. MERLONI, G. ARENA, G. CORSO, G. GARDINI e C. MARZUOLI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008.

¹³ Infatti, i chiarimenti circa la «documentazione offerta alla consultazione dell'utenza» sono esplicitamente correlati solo al «momento della sottoscrizione del consenso informato» Precisamente, nel testo dell'ordinanza v. punto 9.4, in particolare 4), 2.1.

3. *Un breve inciso: cenni al riferimento al consenso informato dei singoli*

Diversamente si pone il tema del rapporto fra trasparenza “individualistica” e consenso informato¹⁴. A quest'ultimo fa riferimento il ricorrente¹⁵, ma lo richiama anche il giudice¹⁶ nel chiedere l'integrazione istruttoria, pur esprimendo indirettamente qualche perplessità proprio in ordine alla sussistenza della necessaria sottoscrizione del relativo modulo nonostante l'obbligo vaccinale.

A ben vedere, però, se obbligo vaccinale sussiste, ciò significa che il legislatore ha operato a monte un bilanciamento di interessi, in base al quale il beneficio generale derivante dall'adesione dei singoli alla campagna vaccinale risulta preponderante rispetto al diritto individuale a scegliere i trattamenti sanitari a cui essere sottoposti. Di conseguenza, di raccoglimento del consenso a stretto rigore non si dovrebbe in questi casi parlare.

Ciò non toglie, evidentemente, che permanga comunque il diritto dei singoli – a maggior ragione a fronte di una significativa compressione della propria autodeterminazione personale – di essere adeguatamente informati circa la portata concreta e i possibili effetti del trattamento sanitario a cui sono (obbligatoriamente) sottoposti. In tale prospettiva riemerge naturalmente la dimensione della trasparenza intesa come comprensibilità dell'azione amministrativa, da parte non di depositari di conoscenze tecniche e specialistiche ma da parte delle persone

¹⁴ Nella dottrina sul cosiddetto “consenso informato” successiva all'entrata in vigore della l. 22 dicembre 2017, n. 219 v., per esempio, in prospettiva generale: P. LAGHEZZA, *Sfumature ed ennesime del consenso informato: ovvero, di come si ragguaglia il paziente e si dimostra la sua libera scelta*, nota a C. Cass. civ., III, 10 dicembre 2019, n. 32124, in *F. it.*, 2020, 1, 1, 156 ss.; C. BOTTA, *Inviolabilità della persona, consenso informato e trattamenti sanitari*, in *Notariato*, 2019, 609 ss.; I. RAPISARDA, *Consenso informato e autodeterminazione terapeutica*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2019, 43 ss.; M. BIANCA, *La legge 22 dicembre 2017, n. 219. Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento. Prime note di commento*, in *Famiglia*, 2018, 1, 109 ss.; S. CANESTRARI, *La legge n. 219 del 2017 in materia di consenso informato e disposizioni anticipate di trattamento*, in *Legisl. pen.*, 2019, 12, 19 pp., e IDEM, *Consenso informato e disposizioni anticipate di trattamento: una “buona legge buona”*, in *Corr. Giur.*, 2018, 301 ss.; M. CAPUTI, *Consenso informato, autodeterminazione e contrasti occulti ma non troppo*, nota a C. Cass. civ., III, ord. 15 maggio 2018, n. 11749, C. Cass. civ., III, 27 marzo 2018, n. 7516, C. Cass. civ., III, 23 marzo 2018, n. 7248, in *F. it.*, 2018, 7-8, 1, 2416 ss.; C. CASONATO, *Forum: la legge n. 219 del 2017, Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento. Introduzione: la legge 219 fra conferme e novità*, in *BioLaw Journal – Riv. BioDiritto*, 2018, 1, 2 pp., nonché I. CAVICCHI, *La legge n. 219 del 2017, Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento. Le disavventure del consenso informato. Riflessioni a margine della legge sul consenso informato e sulle disposizioni anticipate di trattamento*, *ivi*, 2018, 1, 14 pp., e F. D'AGOSTINO, *Forum. La legge n. 219 del 2017, Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento. Come leggere la legge n. 219/2017*, *ivi*, 2018, 1, 3 pp.; G. DE MARZO, *Prime note sulla legge in materia di consenso informato e disposizioni anticipate di trattamento*, in *F. it.*, 2018, 3, 5, 137 ss.; A. LO CALZO, *Il consenso informato “alla luce della nuova normativa” tra diritto e dovere alla salute*, *Riv. Gruppo di Pisa*, 2018, 3, 22 pp.

¹⁵ V. punto 2. dell'ordinanza.

¹⁶ V. punti 8.2. e 9.4. dell'ordinanza.

comuni, che devono essere rese edotte dei vantaggi e dei rischi realistici della vaccinazione. A tale proposito, il ruolo del medico di base¹⁷ potrebbe effettivamente assumere un certo rilievo, quale interlocutore privilegiato in posizione fiduciaria del paziente/utente.

4. *L'influenza della natura emergenziale della fattispecie sull'intensità dei doveri comunicativi dell'amministrazione*

Infine, non può non rilevarsi come la natura emergenziale della fattispecie impatti anche sui profili relativi alla gestione della comunicazione pubblica. È evidente, infatti, che l'inevitabile assenza di dati scientifici certi e sedimentati richiede un monitoraggio e un aggiornamento costanti delle informazioni, la cui corretta circolazione è fondamentale in vista della sedimentazione in capo ai cittadini/utenti/pazienti di un affidamento circa la legittimità e l'opportunità complessiva del trattamento vaccinale a cui sono sottoposti.

Nell'ordinanza, però, il giudice richiede integrazioni istruttorie anche su questioni che astrattamente – in base al principio *iura novit curia*¹⁸ – potrebbero (e forse dovrebbero) essergli già note.

Sembra di poter dire, su questo fronte, che le circostanze emergenziali implicitamente assurgono a una sorta di “esimente” dalla piena adesione ai principi ordinari, che regolano la vita istituzionale dell'ordinamento. L'esigenza di agire tempestivamente ed efficacemente sembra giustificare, fra l'altro, la diminuzione dell'intensità con cui le regole in vigore (per esempio, quelle sui compiti comunicativi dei medici di base e quelle sull'individuazione della documentazione mostrata all'utenza in sede di raccoglimento del consenso informato) vengono rese pubbliche e reperibili (anche *online*, nei siti istituzionali).

Da questo punto di vista, può essere utile richiamare (se pur con la dovuta

¹⁷ Su questo profilo, nella dottrina successiva all'entrata in vigore della l. n. 219/2017, v., per esempio, A. MASSARO, *Colpa e causalità nella responsabilità penale del medico di base*, nota a Cass. pen., IV, 26 gennaio 2018, n. 3869, in *Giur. it.*, 2018, 1697 ss.; U. PERFETTI, *La responsabilità civile del medico tra legge c.d. Galli e nuova disciplina del consenso informato*, in *Giust. civ.*, 2018, 359 ss.; V. BACHELET, *Il rapporto tra ASL e medico di base nel sistema riformato della responsabilità sanitaria*, in *Riv. dir. civ.*, 2017, 777 ss.

¹⁸ Questo sintetico scritto – che intende porsi come contributo minimale al dibattito sull'ordinanza n. 38/2022 del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana – non è certo la sede adatta per un approfondimento sulla portata del principio *iura novit curia* nel processo amministrativo. Ai circoscritti fini per cui la questione è affrontata in queste brevi note, può essere utile richiamare G. FONTANA, *C'era una volta il principio iura novit curia (ovvero considerazioni critiche su una peculiare lettura del principio iura novit curia operata dal Consiglio di Stato)*, nota a Cons. Stato, II, parere 24 ottobre 2007, n. 1677, in *Giur. it.*, 2008, 2688 ss., ove sono reperibili altri riferimenti dottrinali pertinenti.

cautela) le posizioni a suo tempo espresse dal Consiglio di Stato in sede consultiva¹⁹ a proposito della cosiddetta “inflazione normativa”²⁰, in quella occasione prospettata in campo processuale. Stante la difficoltà di accedere alle fonti del diritto (intese in senso ampio e financo a-tecnico), tale fenomeno – secondo la tesi accolta in quella fattispecie dal Consiglio di Stato – di fatto impedirebbe al giudice di conoscere tutte le norme applicabili nel caso concreto, il che comporterebbe uno spostamento in capo alle parti dell'onere di indicare i riferimenti para-normativi su cui si fonda la propria situazione giuridica.

Con particolare riferimento alla trasparenza “collettivistica”, nell’ordinanza

¹⁹ Precisamente, v. Cons. Stato, II, parere 24 ottobre 2007, n. 1677, già richiamato, che argomenta anche alla luce di Corte cost. 24 marzo 1988, n. 364, nonostante quella pronuncia riguardasse già specificamente l’ambito penalistico. Hanno commentato la decisione della Consulta, fra gli altri: T. PADOVANI, *L’ignoranza inevitabile sulla legge penale e la declaratoria di incostituzionalità parziale dell’art. 5 c.p.*, in *Legisl. pen.*, 1988, 2, 686 ss.; A. PULITANO, *Una sentenza storica che restaura il principio di colpevolezza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1988, 743 ss.; G. MANCUSO, *Sulla parziale incostituzionalità della norma relativa all’ignoranza della legge penale*, in *Riv. pen.*, 1988, 1156 ss., e P. PROTO, *Alcune considerazioni su inesigibilità e presupposti della colpevolezza*, *ivi*, 1990, 378 ss.; M. GUARDATA, *L’ignoranza della legge penale dopo l’intervento della Corte costituzionale: prime impressioni*, in *Cass. pen.*, 1988, 1152 ss.; G. FIANDACA, *Principio di colpevolezza ed ignoranza scusabile della legge penale: “prima lettura” della sentenza n. 364/88*, in *F. it.*, 1988, I, 1385 ss.; C. FUCCI, *Il nuovo art. 5 c.p.: sul concetto di ignoranza inevitabile*, in *Il nuovo dir.*, 1988, 1129 ss., M. DI LIETO, *Ignoranza “inevitabile” della legge penale*, *ivi*, 1988, 982 ss., e V. SCOLASTICO, *L’ignoranza della legge penale*, *ivi*, 1988, 815 ss.; S. DE VECCHI, *Ignoranza scusabile della legge penale in tema di installazione senza autorizzazione di impianto radioelettrico*, in *Riv. pen.*, 1988, 1189 ss., e G. STARACE, *In tema di responsabilità penale obiettiva*, *ivi*, 1991, 445 ss.; L. RIELLO, *Sulla inesuscusabilità della legge penale*, in *Nuovo dir.*, 1988, 1008 ss., e G. MANERA, *Brevi spunti sull’invincibilità dell’ignoranza della legge penale*, *ivi*, 1989, 325 ss.; A. CALABRIA, *Delitti naturali, delitti artificiali ed ignoranza della legge penale*, in *L’indice pen.*, 1991, 35 ss.; A. LORUSSO, *L’errore scusabile quale esimente di responsabilità penale*, in *Mass. giurisp. lavoro*, 1991, 298 ss.; F. MANTOVANI, *Ignorantia legis scusabile e inexcusabile*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, 379 ss.; C. BALZARINI, *Prime applicazioni al settore penale tributario del principio della scusabilità dell’errore inevitabile su norma incriminatrice*, in *Dir. pratica trib.*, 1992, 628 ss. Per alcuni contributi di più ampio respiro a proposito della possibile rilevanza dell’errore sul diritto vigente, v., invece, per esempio: G. COCCO, *Dalla disapplicazione dell’atto amministrativo alla disapplicazione della fattispecie incriminatrice – I parte*, in *Resp. civ. previdenza*, 2021, 6 ss., nonché IDEM, *Dalla disapplicazione dell’atto amministrativo alla disapplicazione della fattispecie incriminatrice – II parte*, in *Resp. civ. previdenza*, 2021, 358 ss.; C. COLOMBO, *L’“errore” dalla dogmatica all’attualità*, in *Riv. pen.*, 2011, 14 ss.

²⁰ In proposito v., per esempio, M. AINIS, *La legge oscura*, Roma 2002. Specificamente sulla crisi della legalità correlata alla pandemia, v., poi, nella dottrina recente, B. PASTORE, *Le fonti del diritto al tempo dell’emergenza pandemica. Note su alcune tendenze in atto*, in *Società dir.*, 2021, 29 ss. Più in generale, sul problema della cosiddetta “inflazione normativa”, v., per esempio: B.G. MATTARELLA, *Burocrazia «normativa»: il valore della legge e il ruolo dell’amministrazione*, in *Anal. Giur. econ.*, 2020, 75 ss.; L. CARBONE, *Quali rimedi per l’inflazione legislativa. Abrogazioni e codificazioni in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, 468 ss.; M. DE BENEDETTO, *La qualità della funzione regolatoria: ieri, oggi e domani*, in *Historia et Ius*, 2016, 9, 19 pp.; M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 985 ss.; L. TIVELLI, *Osservatorio italiano – L’inflazione normativa*, in *Il Mulino*, 2008, 479 ss.; F. MODUGNO, A. CELOTTO e M. RUOTOLO, *Considerazioni sulla “crisi” della legge*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1999, 125-126, 7 ss.

n. 38/2022 spicca, poi, la richiesta di trasmissione dei dati relativi alla diffusione e all'efficacia dei vaccini. Dagli atti processuali pare potersi desumere che anche tali informazioni sono già – almeno in parte – oggetto di raccolta e catalogazione. Ciò può evincersi, tra l'altro, dall'affermazione compiuta dal ricorrente²¹, il quale fa riferimento alle notizie reperite sul portale Eudravigilance²². Non va sottaciuto, poi, che numerosi dati utili possono essere rintracciati nel portale dell'Agenzia italiana del farmaco²³. Pertanto, essi sono piuttosto agevolmente reperibili da parte di chiunque, nel rispetto del principio *digital first*²⁴, che da tempo dovrebbe informare lo svolgimento dell'attività amministrativa²⁵. Eppure, il Collegio ritiene opportuno domandare delucidazioni sulle modalità della reperibilità delle informazioni.

Questa iniziativa sembrerebbe rappresentare una conseguenza dell'eccezionalità della situazione complessiva, che richiede variazioni repentine e quindi rende meno semplice per le persone interessate seguire in tempo reale l'evoluzione della vicenda. Si riscontra, pertanto, un "abbassamento", per così dire, del livello di attenzione e diligenza informativa accollato ai singoli, cui corrisponde un maggior grado di diligenza richiesto all'amministrazione nel palesare i termini con cui si impegna per diffondere le notizie utili. In qualche misura, mi pare che questo orientamento riecheggi, sul fronte dell'onere informativo e dei doveri connessi all'attuazione del principio di trasparenza, il parametro della necessaria collaborazione nei rapporti fra soggetti pubblici e privati, oggi codificato nell'art. 1, l. n. 241/1990²⁶.

²¹ V. punti 2. e 3. dell'ordinanza.

²² V. <http://eudravigilance.ema.europa.eu/Decommissioned/Decommissioned.html> e <https://www.ema.europa.eu/en>.

²³ V. <https://www.aifa.gov.it/>.

²⁴ In proposito, v. per esempio, in dottrina: M. CAPORALE, *L'accessibilità ai siti web e alle applicazioni mobili delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, 357 ss.; E. CARLONI, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 363 ss., e IDEM, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 148 ss.; P. D'ONOFRIO, *L'azione amministrativa digitale: disciplina e criticità*, in *Lavoro nelle pp.aa.*, 2019, 3, 118 ss., F. FAINI, *Il volto dell'amministrazione digitale nel quadro della rinnovata fisionomia dei diritti in rete*, in *Dir. informazione informatica*, 2019, 1099 ss.; C. LEONE, *Il principio "digital first": obblighi e diritti in capo all'amministrazione e a tutela del cittadino. Note a margine dell'art. 1 della legge 124 del 2015*, in *Giust.Amm.it*, 2016, 6, 8 pp.

²⁵ È appena il caso di ricordare che il principio *digital first* è stato progressivamente introdotto con crescente intensità nell'ordinamento italiano. Per limitarsi a qualche esempio particolarmente significativo, si pensi alla normativa dell'inizio del Ventunesimo secolo (segnatamente, il d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, il d.lgs. n. 7 marzo 2005, 82, il d.lgs. n. 150/2009 e il d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con l. 7 agosto 2012, n. 134), che ricollega direttamente la realizzazione concreta del principio di trasparenza amministrativa alla pubblicazione di documenti e informazioni nei siti istituzionali delle autorità. Anche la l. 18 giugno 2009, n. 69 contiene importanti disposizioni in merito all'utilizzo dei siti istituzionali, al fine di assolvere agli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale. L'evoluzione è poi sfociata nella l. 7 agosto 2015, n. 124, che, formalizzando la delega normativa al Governo, codifica espressamente, appunto, il principio *digital first*.

²⁶ Come è noto, il c. 2 *bis* dell'art. 1, l. n. 241/1990 è stato introdotto con d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni in l. 11 settembre 2020, n. 120.