National Responses in Facing Challenges due to Covid-19 Pandemic



Transparency at Stake. National Responses in Facing Challenges due to Covid-19 Pandemic

Edited by Gian Marco Bovenzi Conclusions and Policy Recommendations by Emma Galli

Published by the European Liberal Forum in cooperation with Fondazione Luigi Einaudi Onlus. Co-funded by the European Parliament. The views expressed herein are those of the author(s) alone. These views do not necessarily reflect those of the European Parliament and/or the European Liberal Forum asbl.

This work is a translation from English to Italian of the original ELF publication "Transparency at Stake. National Responses in Facing Challenges due to Covid-19 pandemic", ISBN 978-2-39067-010-0





INDICE

SEZIONE I – ITALIA	4
I) La Trasparenza e la Democrazia Liberale – Enzo Palumbo e Andrea Pruiti Ciarello	5
SEZIONE II – POLONIA	10
2) La mentalità della società polacca nella sfida alla pandemica. Sintesi di un tentativo. –	
Dr. Krzysztof Mączka and Dr. Maciej Milewicz	-11
3) Dal deterioramento della trasparenza alla "rivolta degli imprenditori" in Polonia - Marek Tatala	20
SEZIONE III – BULGARIA	29
4) La trasparenza durante il COVID-19. Le sfide della legislazione di emergenza e la financial accountabile	lity -
Zinaida Zlatanova	30
5) Strategie di comunicazione e trasparenza delle informazioni durante il COVID-19 –	
Teodora Michaylova	37
SEZIONE IV – SLOVENIA	44
6) Il caso della Slovenia - Nataša Briški	45
7) Slovenia: come sfruttare la pandemia per acquisire il controllo esecutivo e far deragliare il sistema	
dei checks and balances – Aljaž Pengov Bitenc	52
SEZIONE V – PAESI BASSI	59
8) L'approccio olandese: sii adulto, affronta i fatti (ma ti prego, non pretendere un dibattito aperto) –	
Carsten Zwaaneveld	60
SEZIONE VI – UNGHERIA	71
9) Guerra al Covid-19 in Ungheria. Lotta militarizzata e ultra-politicizzata contro la pandemia –	
István Szent-Iványi	72
CONCLUSIONI E POLICY RECOMMENDATIONS	80
BIBLIOGRAFIA	82

SEZIONE I – ITALIA

LA TRASPARENZA E LA DEMOCRAZIA LIBERALE

Enzo palumbo e Andrea Pruiti Ciarello

I pilastri su cui si fonda una democrazia liberale sono sostanzialmente tre: la separazione costituzionale tra i tre classici poteri dello Stato (legislativo, esecutivo, giudiziario), la contendibilità del potere politico attraverso libere elezioni, e la trasparenza nell'esercizio del potere amministrativo; e questi pilastri si trovano in un rapporto di reciproca condizionalità, nel senso che ognuno di essi è in grado di contribuire alla costruzione e poi alla solidità dell'altro, e quindi anche nel senso che se uno di essi viene a mancare o s'indebolisce, anche gli altri ne soffrono sino a collassare.

Quanto alla trasparenza, se vogliamo fare mente locale a quel ch'è successo sul finire del secolo scorso all'intera struttura istituzionale dell'URSS, furono proprio le riforme tentate da Gorbaciov, sin dalla sua elezione alla Segreteria Generale del PCUS nel 1985, e in particolare la "glasnost", purtroppo non ancora a regime in occasione dell'opaca gestione del disastro di Cernobyl, a liberare subito dopo le energie sino ad allora represse nei paesi del socialismo reale, sino al punto da farlo collassare definitivamente appena sei anni dopo, nonostante il tentativo di Gorbaciov di ristrutturarlo attraverso la perestrojka per preservarlo.

E quindi, se qualcuno dovesse chiederci cosa contraddistingue un paese con istituzioni democratiche rispetto agli altri che non le hanno, potremmo affermare che la trasparenza, quella politica certamente, ma anche e forse soprattutto quella amministrativa, nel momento in cui rende palesi le concrete modalità di gestione del potere, libera nei cittadini l'esigenza di pretenderla ove sia venuta meno, e al contempo di introdurre nell'ordinamento istituzioni deputate al controllo e, alla fin fine, anche alla limitazione del potere medesimo.

La parola "trasparenza", in quanto tale, non compare nella Costituzione italiana, e il tentativo della riforma Renzi del 2016 di introdurla, sia nell'art. 97 Cost. per l'attività amministrativa dello Stato, sia nell'art. 118 per quella degli enti locali, non ha avuto successo, essendosi infranto sullo scoglio del referendum per avere voluto coinvolgere, in unico problematico contesto, l'intera struttura istituzionale dell'Italia.

E tuttavia, ancorché non esplicitata in termini lessicali, è proprio la trasparenza che da sempre dovrebbe presiedere a tutti i meccanismi di scelta, di gestione e di controllo del potere, in primo luogo attraverso le assemblee elettive, cui spetta il controllo sui rispettivi organi di governo, e che devono essere anch'esse trasparenti verso l'opinione pubblica, proprio perché altrimenti si renderebbe impossibile ogni scelta elettorale, quali che siano stati i discutibili sistemi elettorali degli ultimi 25 anni.

Ma se vogliamo trovarne chiarissima traccia, basterà pensare all'art. 97 Cost., laddove emblematicamente dispone che "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione", determinando in particolare "le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari"; come al principio della trasparenza appaiono anche ispirati l'art. 28, quando stabilisce che "I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili ... degli atti compiuti in violazione di diritti", e poi l'art. 54, quando stabilisce che "i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed

onore", e l'art. 98, quando stabilisce che "I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione", e poi che "Se sono membri del parlamento non possono conseguire promozioni se non per anzianità", e infine che "Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'iscriversi a partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero"; e spiace solo dovere constatare che tale ultima disposizione abbia trovato sino a oggi una troppo timida applicazione.

Se poi volgiamo lo sguardo al di fuori della pubblica amministrazione, al principio della trasparenza è improntato anche l'art. 21 Cost., nella parte in cui stabilisce che "La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica"; una regola, questa, che dovrebbe oggi ispirare anche tutto il mondo dei media e dei social, specie nel mondo digitalizzato nel quale siamo e saremo sempre più immersi, ma anche quello delle pratiche finanziarie, in cui talvolta neppure gli esperti riescono a individuare il filo delle misteriose transazioni che vi sono sottese.

È comunque toccato alla legislazione ordinaria, con l'art. I della L. 241 del 1990, ancorché con un colpevole ritardo, di individuare la trasparenza come un principio fondamentale che deve presiedere al rapporto tra i cittadini e la pubblica amministrazione, al fine di consentire a tutti la conoscenza e, quando non ci fosse, la possibilità di accedere comunque agli atti della pubblica amministrazione in modo da renderne comprensibile il comportamento degli uffici pubblici e, all'occorrenza, di consentirne il controllo, sia a chi vi avesse un diretto interesse, sia, alquanto più tardi, coi DD. Lgs 33 del 2013 e 97 del 2016, al cittadino in quanto tale.

In fondo, di null'altro si tratta che della pratica applicazione del principio einaudiano del "conoscere per deliberare".

Ed è proprio nell'art. I del D. Lgs. 33, come modificato col D. Lgs. 97 del 2016, che si trova sancito il principio generale di trasparenza, quando si afferma, pur con qualche eccezione di circoscritta riservatezza, che "Allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche" (comma 1), "La trasparenza concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla Nazione", così divenendo "condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali" e quindi integrando ""il diritto a una buona amministrazione" e concorrendo "alla realizzazione di una amministrazione aperta al servizio del cittadino" (comma 2).

Se poi guardiamo ai principi che caratterizzano l'Unione Europea, vi troviamo sancite la semplificazione legislativa, la sussidiarietà e la libertà di accesso dei cittadini alla documentazione amministrativa, nonché il potenziamento della trasparenza amministrativa.

L'obiettivo della semplificazione legislativa è stato già parzialmente raggiunto con la legislazione comunitaria, che sostituisce 28 normative nazionali o le unifica, offrendo così all'interprete un contesto giuridico più certo e mirato su obiettivi comuni, al contempo consentendo condizioni di parità per le imprese nel mercato unico.

Il principio di sussidiarietà, definito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea, è garantito dal fatto che l'UE interviene solo nei settori di sua esclusiva competenza, a meno che la sua azione non sia considerata più efficace di quella intrapresa a livello nazionale, regionale o locale: l'obiettivo è garantire che le decisioni siano adottate il più vicino

possibile al cittadino, verificando che l'azione da intraprendere a livello comunitario sia giustificata rispetto alle possibilità offerte ai livelli inferiori, al fine di consentire una migliore tutela degli interessi dei cittadini e una maggiore accettazione delle norme da parte dell'opinione pubblica.

Quanto alla trasparenza amministrativa, che riguarda l'agevole e libera accessibilità alla documentazione posta a base delle decisioni istituzionali, l'UE pretende che le sue istituzioni conducano i loro lavori nel modo più trasparente possibile: secondo l'articolo 15, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in un paese dell'UE ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni.

Allo scopo di rendere operativa l'applicazione del principio di trasparenza all'azione delle istituzioni europee, è intervenuto sin dal 1997 il Trattato di Amsterdam, che, in vista dell'allargamento, ha provveduto alla "costituzionalizzazione" del principio di trasparenza, che appare dunque ora come principio generale dell'ordinamento dell'Unione europea.

Come abbiamo già detto, in Italia il diritto di accesso agli atti amministrativi è stato introdotto con la Legge 7 agosto 1990, n. 241 e attuato mediante apposito regolamento, prima col D.P.R. 27 giugno 1992, n.352 e successivamente col D.P.R. 12 aprile 2006, n.184.

Il diritto di accesso era però inizialmente subordinato alla titolarità di una situazione legittimante, identificata nella Legge n.241/1990 come "situazione giuridicamente rilevante".

Soltanto nel 2013, col D. Lgs. 33, e poi, in termini ancora più espliciti, con le modifiche introdotte col D. Lgs. 97 del 2016, è stato introdotto in Italia l'istituto dell'accesso civico generalizzato, cioè il diritto di ogni cittadino di accedere a dati e documenti ulteriori rispetto a quelli che le amministrazioni sono obbligate a pubblicare, ai sensi della Legge n.142 del 1990, senza essere necessariamente portatore di un particolare e specifico interesse.

La Pandemia da SARS-CoV-2, tra l'altro, ha anche messo a dura prova le istituzioni democratiche europee e, in particolare, quelle italiane, e per fronteggiare l'emergenza sanitaria il Consiglio dei Ministri, in data 31 gennaio 2020, ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale sino al 31 luglio 2020 (da ultimo prorogato anche ai primi mesi del 2021); in conseguenza, pur con qualche ritardo, il Governo ha adottato il Decreto Legge n.6 del 23 febbraio 2020, col quale il Presidente del Consiglio dei Ministri è stato autorizzato ad adottare, con propri Decreti monocratici (DPCM), "ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica".

Nel nostro sistema di gerarchia delle fonti il DPCM, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, altro non è che una fonte secondaria, chiaramente di natura amministrativa: sta di fatto che, in attuazione di quel decreto legge, sono stati emanati i primi due DPCM, il primo lo stesso 23 febbraio con efficacia per 14 giorni e il secondo appena due giorni dopo, il 25 febbraio, con efficacia sino al 1° marzo 2020; ed è proprio con quest'ultimo DPCM che sono stati impropriamente adottate alcune specifiche misure restrittive della libertà personale limitatamente ad alcune aree del territorio nazionale; nella storia repubblicana, mai una limitazione generalizzata alle libertà personali era stata adottata con un atto amministrativo come certamente è il DPCM, sia pure utilizzando l'apparente delega contenuta nel DL 6-2020, che a tutti gli operatori del diritto è sembrato essere

_

¹ R. LUZZATTO, Il diritto internazionale generale e le sue fonti, in Istituzioni di diritto internazionale, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 61-63

stato emanato in chiara violazione dei predeterminati criteri che l'art. 76 Cost. prescrive in materia di delega legislativa.

Il 9 marzo 2020, con un altro DPCM, il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha imposto su tutto il territorio nazionale il cosiddetto "Lockdown", cioè la più intensa compromissione del nucleo essenziale delle libertà (di circolazione, di riunione, di esercizio del culto, del lavoro, d'insegnamento e apprendimento, d'impresa) che sono caratteristica tipica di ogni Stato liberaldemocratico, e che nella nostra Costituzione sono presidiate da una specifica riserva di legge e la cui esecuzione non può che essere disposta con atto dell'Autorità Giudiziaria.

Questi atti amministrativi sono stati tutti motivati con riferimento alle "indicazioni formulate dal Comitato tecnico scientifico di cui all'art. 2 dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile in data 3 febbraio 2020, n. 630, nelle sedute del 7 marzo 2020".

Tuttavia, mentre i Decreti del Presidente del Consiglio venivano via via pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica, i verbali del CTS non solo non venivano pubblicati, ma erano addirittura resi indisponibili anche all'accesso agli atti generalizzato ex D. Igs 33-2013. Ed è proprio per questo che, unitamente all'avv. Rocco Mauro Todero e col deciso e pubblico sostegno della Fondazione Luigi Einaudi, nell'aprile del 2020 ci siamo visti costretti a ricorrere al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio per ottenere coattivamente il rilascio dei verbali del CTS², utilizzati per l'emanazione dei numerosi DDPCM, che avevano sino ad allora scandito la più incisiva e prolungata limitazione delle libertà personali mai imposta ai cittadini italiani³.

La pandemia da SARS-CoV-2 ha quindi paradossalmente portato le istituzioni della Repubblica a confrontarsi con i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione Italiana e dalle norme contenute nei trattati dell'Unione Europea, facendo soccombere, per un periodo tutt'altro che breve e che in parte prosegue tutt'ora, l'effettività di molti principi sino ad allora considerati inviolabili, come la libertà personale, il diritto di associazione, il diritto di libertà religiosa, etc.

Ed è toccato nel frattempo al Presidente della Corte Costituzionale, Marta Cartabia, di farsi interprete di un ruolo pro-attivo della Corte Costituzionale nel rapporto con la Politica e col legislatore, e così ad affermare, nell'aprile 2020, che "la piena attuazione della Costituzione richiede un impegno corale, con l'attiva, leale collaborazione di tutte le Istituzioni, compresi Parlamento, Governo, Regioni, Giudici. Questa cooperazione è anche la chiave per affrontare l'emergenza. La Costituzione, infatti, non contempla un diritto speciale per i tempi eccezionali, e ciò per una scelta consapevole, ma offre la bussola anche per navigare per l'alto mare aperto nei tempi di crisi, a cominciare proprio dalla leale collaborazione fra le istituzioni, che è la proiezione istituzionale della solidarietà tra i cittadini"⁴.

Un'affermazione, questa, che alcuni commentatori politici⁵ hanno letto come implicita critica all'abuso della decretazione amministrativa in una materia costituzionalmente sensibile, com'è certamente quella dei diritti di libertà individuale sanciti nella carta costituzionale..

² TAR Lazio, sez. I- quater, sentenza n. 8615/20; depositata il 22 luglio (http://www.dirittoegiustizia.it/allegati/16/0000088722/TAR_Lazio_sez_I_quater_sentenza_n_8615_20_depositata_il_22_luglio.html)

³ L'intera vicenda giudiziaria è stata descritta nel saggio "Il Vaccino della Ragione", pubblicato a dicembre 2020 da Rubbettino Editore (AA.VV. a cura di N. Galati e L. Villa), e nell'intervista a Enzo Palumbo su Toscana Today, che si può leggere su https://www.toscanatoday.it/covid-e-segreto-di-stato-intervista-allavv-palumbo-di-beatrice-bardelli/

⁴ L'attività della Corte Costituzionale nel 2019, relazione del 28 aprile 2020 della Presidente Marta Cartabia, pag.19 (https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/1_relazione.pdf)

5 Claudia Zugala III un Familia della Corte Costituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/1_relazione.pdf)

⁵ Claudio Zucchelli su Formiche.net 5/5/2020 (https://formiche.net/2020/05/sospensione-costituzione-zucchelli/)

A settembre 2020, dopo che ad agosto eravamo riusciti a ottenere la pubblicazione dei verbali richiesti, ed essendo stata finalmente percepita la domanda di trasparenza che montava nel Paese, è stata discussa in Parlamento una mozione finalizzata a garantire la pubblicazione dei verbali⁶; e finalmente, il 4 settembre 2020, anche grazie al precedente giurisprudenziale che eravamo riusciti ad ottenere, sul sito della Protezione Civile sono stati pubblicati i primi 100 verbali del CTS, cioè quelli riguardanti il periodo dal 7 febbraio al 10 agosto 2020, poi aggiornati, con un ritardo di circa 40 giorni, con la pubblicazione dei verbali posti a base dei successivi DDPCM.

Sta di fatto che tali verbali non sono stati pubblicati integralmente, ma appaiono infarciti di omissis e cancellature che non consentono il compiuto esercizio di quell'attività di controllo generalizzato che era stata riconosciuta con la sentenza del TAR Lazio, in termini che sono stati criticati da molti commentatori⁷, non essendo tuttora consentito di comprendere le motivazioni scientifiche poste alla base delle continue proroghe dello "stato di emergenza", cioè quella particolare condizione prevista dal Codice della Protezione Civile (D. Lgs. n. 1-2018) con cui il Governo Italiano ha gestito la pandemia, di fatto estromettendo il Parlamento dall'attività di controllo e impulso.

Come si vede, c'è ancora molta strada da percorrere in direzione della trasparenza e quindi anche per l'affermazione di una compiuta democrazia liberale.

-

⁶ https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=11161

⁷ Andrea Pruiti Ciarello su II Riformista del 7 ottobre 2020 (https://www.ilriformista.it/la-finta-trasparenza-del-governo-conte-dati-secretati-e-pieni-di-cancellature-166110/?refresh_ce)

SEZIONE II – POLONIA

LA MENTALITÀ DELLA SOCIETÀ POLACCA NELLA SFIDA ALLA PANDEMIA. SINTESI DI UN TENTATIVO.

Dr. Krzysztof Mączka e Dr. Maciej Milewicz

Introduzione

L'epidemia di coronavirus costituisce una crisi significativa. Non improvvisa e violenta, ma strisciante. Visibile solo a distanza di tempo. Un po' come un serpente che si intrufola nel prato di una bella casa unifamiliare che spaventa un labrador dal pelo color biscottato e impedisce di fatto agli inquilini di proseguire il loro rituale quotidiano. La pandemia di coronavirus ha sconvolto la vita delle persone. È una delle ragioni principali per cui i polacchi considerano il 2020 come l'anno peggiore sin dall'inizio dei sondaggi periodici condotti dal Public Opinion Research Center⁸ nel 1985. Il 2020 è valutato negativamente dal 59% degli intervistati, battendo sia gli anni difficili dell'inizio della trasformazione sistemica (1991 e 1992) sia l'anno 2001, in cui lo spettro del terrorismo si diffuse in tutto il mondo (circa 50%-55%).

La pandemia ha costretto cambiamenti nel lavoro, nella cura della famiglia, nell'educazione e nelle abitudini quotidiane. Ha colpito duramente l'economia, specialmente gli imprenditori che non hanno potuto, e non possono ancora, gestire le loro attività in modo usuale a causa delle restrizioni associate alla situazione pandemica.

Per i sociologi che si occupano quotidianamente dell'analisi e dell'interpretazione dei fenomeni sociali, il periodo della pandemia ha fornito uno spunto per condurre molti studi su diversi aspetti della vita sociale. Non c'è momento migliore per osservare la società che nel momento del "cambiamento", o nel momento in cui le persone si confrontano con una realtà dura e indomita. Nel marzo 2020, quando il governo ha deciso di chiudere scuole e asili e introdurre altre restrizioni in varie sfere della vita, è proprio questa la situazione che si è presentata.

Lo scopo di questo articolo è tentare di descrivere come sono cambiati gli atteggiamenti della popolazione nei confronti della pandemia. Inoltre, si propone anche di considerare come il comportamento di alcuni individui possa aver influenzato su determinate misure adottate dal governo polacco. Come si vedrà più avanti nel testo, è ragionevole ipotizzare che la coerenza della narrativa del governo sulla "necessaria fase di responsabilità" (ossia, le restrizioni), sia stata inconsistente su più piani. Ci concentreremo su questi casi, e mostreremo quali effetti possono aver avuto sulla percezione pubblica della pandemia e sull'aderenza alle regole, affinché si possa operare in questa realtà mutevole.

I polacchi e la pandemia - una rassegna dei risultati di ricerca

Un sondaggio condotto alle soglie dell'epidemia di coronavirus ha mostrato che la maggioranza dei polacchi ha temuto il coronavirus fin dall'inizio (62%). Tuttavia, vale la pena notare che questa paura era relativamente moderata. Inoltre, si è registrata un'intensa polarizzazione di opinioni riguardo all'unicità del COVID-19. Quasi la metà degli intervistati (48%) pensava che fosse una delle tante epidemie stagionali. Per contro, quasi

⁸ CBOS, "Valutazione dell'anno 2020" (Public Opinion Research Center (CBOS), 2021).

⁹ Krzysztof Pankowski, "Poczucie Zagrożeniau Progu Epidemii Koronawirusa" (Warsaw, 2020).

altrettanti (46%) credevano che la malattia potesse trasformarsi in una pandemia e causare conseguenze negative.

Le opinioni relative ai pericoli del coronavirus variavano lievemente in base al livello di istruzione. Contrariamente a quanto ci si potrebbe aspettare, le persone con istruzione primaria e secondaria inferiore erano più propense ad essere convinte della gravità della situazione. Per contro, chi deteneva un'istruzione superiore era più propenso ad essere scettico. L'unica fascia di età con una visione alquanto "negativa" della minaccia dell'epidemia era quella delle persone di età compresa tra i 24 e i 34 anni. Più della metà era significativamente più incline a credere che l'attuale epidemia fosse verosimilmente solo una delle tante (58%). Una ricerca condotta da Konsultujemy¹⁰ ha dimostrato che i giovani intervistati erano più preoccupati per la possibilità che i loro parenti potessero ammalarsi (oltre l'80%); ciò è dovuto probabilmente al fatto che i loro genitori rientrassero in una fascia maggiormente a rischio.

Nella prima fase dell'epidemia¹¹, gli abitanti delle piccole città (fino a 20.000 abitanti) e delle zone rurali erano leggermente più scettici sulla minaccia del coronavirus. Di contro, i residenti delle città più grandi (più di 500.000 abitanti) erano maggiormente preoccupati (50%).

L'azione del governo all'inizio della pandemia ha riscosso un notevole successo. Più dell'80% degli intervistati ha accettato le restrizioni introdotte. Tuttavia, l'età, il sesso, l'istruzione e il luogo di residenza diversificano tale livello di accettazione. Gli intervistati più anziani, più spesso dei più giovani, hanno dichiarato di rispettare le restrizioni. I residenti delle grandi città si attengono alle restrizioni più spesso dei residenti delle zone rurali. Le persone più istruite più spesso rispetto a quelle con meno istruzione. Le persone più benestanti rispetto a quelle con redditi modesti. C'è anche una significativa differenza di genere. Le donne dichiarano di attenersi alle raccomandazioni più spesso degli uomini.

Sorprendentemente, non c'erano differenze politiche apparenti relativamente alle azioni del governo. I sostenitori di tutte le forze politiche hanno accettato in modo simile gli ordini e i divieti, presentando altresì un livello simile di paura.

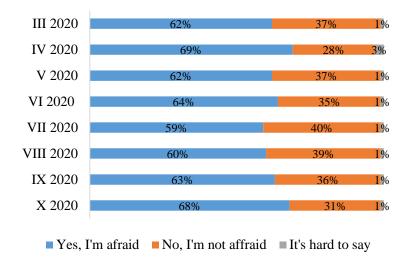
Come è cambiata questa situazione nei mesi precedenti la fine del 2020? La paura del contagio è rimasta intorno al 60-70% e si è leggermente abbassata nei mesi estivi rispetto ai mesi autunnali e invernali¹² - Figura I.

Figura I. Hai paura di essere contagiato dal coronavirus?

Maciej Milewicz, "Opinie i Postawy Polaków Wobec Koronawirusa" (Poznan, 2020), doi:10.13140/RG.2.2.12595.17448.

Beata Rogulska, "Obawy Przed Zarażeniem Koronawirusem i Postrzeganie Działań Rządu" (Warsaw, 2020), https://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php.

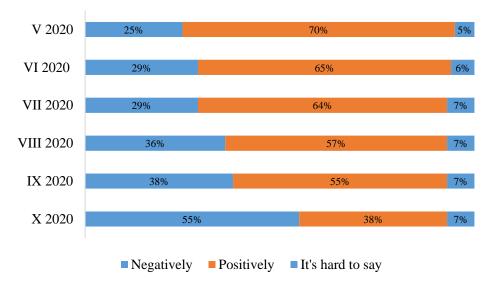
¹⁰ Maciej Milewicz, "Opinie i Postawy Polaków Wobec Koronawirusa" (Poznan, 2020), doi:10.13140/RG.2.2.12595.17448.



Fonte:13

Tra maggio e ottobre 2020, si può osservare una tendenza molto stabile alla diminuzione del sostegno all'azione del governo, che passa da circa il 70% al 40%, con un aumento delle risposte negative dal 25% al 55% - Figura 2.

Figura 2. Come considera, in generale, gli sforzi del governo per affrontare l'epidemia di coronavirus in Polonia?



Fonte:14

Il declino nell'accettazione dell'azione del governo potrebbe ulteriormente essere peggiorato a causa della percezione della sua scarsa efficacia: la minaccia resta costante nonostante le restrizioni messe in atto. Nell'agosto 2020, solo un intervistato su diciassette contava qualcuno nella propria cerchia ristretta che avesse contratto il coronavirus. Nel novembre 2020, quasi uno su due¹⁵.

_

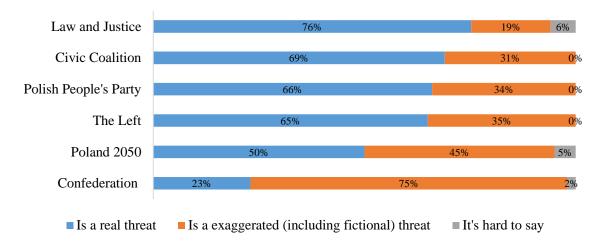
¹³ Rogulska.

¹⁴ Rogulska.

¹⁵ Agnieszka Cybulska and Krysztof Pankowski, "Koronasceptycyzm,Czyli Kto Nie Wierzyw Zagrożenie Epidemią" (Warsaw, 2020), https://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php.

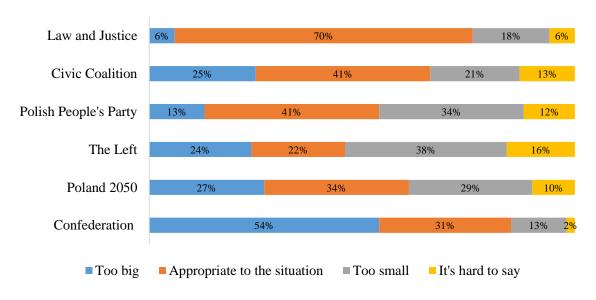
Inoltre, i risultati della ricerca mostrano che l'epidemia di coronavirus è passata da una questione al di sopra delle divisioni politiche ad una questione altamente politica. Infatti, mentre l'epidemia stessa è generalmente ancora percepita come una minaccia reale dalla maggior parte dei sostenitori dei partiti (compreso il partito di governo e l'opposizione) - Figura 3 - di contro, le restrizioni e le limitazioni introdotte dal governo sono percepite come adeguate alla situazione dai suoi sostenitori, con opinioni molto più critiche da parte degli elettori degli altri partiti - Figura 4¹⁶.

Figura 3. Secondo lei, l'epidemia di coronavirus rappresenta un pericolo per la salute dei polacchi?



Fonte:17

Figura 4. Le attuali restrizioni e limitazioni sono...?



Fonte:18

¹⁶ Cybulska and Pankowski.

¹⁷ Cybulska and Pankowski

¹⁸ Cybulska and Pankowski

Attitudine del governo rispetto all'opinione pubblica

Nella seguente analisi, vorremmo concentrarci su tre ordini di fenomeni verificatisi sia per la necessità di seguire regole gravose, che di combattere insieme una pandemia il cui esito dipende dalla solidarietà e responsabilità dei cittadini. Sullo sfondo, abbiamo assistito a una serie di scandali politici e morali che hanno minato la legittimità della "lotta comune", mostrando che coloro che la conducono hanno probabilmente qualcosa da rimproverarsi.

Chi ci guadagna dal coronavirus?

In principio c'erano queste parole. Si leggeva: "L'economia polacca è basata sulle piccole e medie imprese, che non hanno i loro centri di produzione in Cina, e paradossalmente possono trarre beneficio questo tipo di crisi" - ha dichiarato a fine febbraio 2020 il Ministro dello Sviluppo di allora Jadwiga Emilewicz (successivamente scusandosi per le sue affermazioni). Gli oppositori politici si sono affrettati a sottolineare che se il coronavirus avesse costituito un'opportunità per lo sviluppo degli imprenditori, gli unici a beneficiarne sarebbero stati esclusivamente quelli associati al suo partito di governo (Law and Justice).

E così, nel corso di diversi mesi del 2020, si è scoperto che:

- Il Ministero della Salute ha acquistato 1.241 ventilatori in aprile da E&K, una società registrata a Lublino e di proprietà di un ex trafficante di armi. Il governo ha fatto un pagamento anticipato di 154 milioni di PLN subito dopo che l'affare da 200 milioni di PLN è stato concluso. Il trafficante di armi ha ricevuto il denaro ma non ha mai adempiuto ai suoi obblighi. Dopo mesi di ritardi, ha consegnato solo 200 respiratori incompleti, senza garanzia, assistenza o pezzi di ricambio²⁰.
- Acquistarono precipitosamente mascherine contraffatte. Una parte di esse è arrivata in Polonia in aprile sull'aereo più grande del mondo, l'Antonov An-225 Mrija. Dopo lo scarico, si è scoperto che non rispettavano gli standard di sicurezza. Gli organi governativi e le società collegate non hanno rivelato il costo del trasporto e dell'acquisto delle mascherine inutili, ma è stimato essere pari a 12 milioni di PLN²¹.
- Un'altra parte delle mascherine è arrivata in Polonia attraverso un maestro di sci un amico del ministro della salute Lukasz Szumowski. Alla fine di marzo, il Ministero della Salute ha comprato più di 100 mila mascherine per 5 milioni di PLN. Come è emerso dopo i test, esse non soddisfacevano gli standard di protezione contro i virus. Nelle sue dichiarazioni, il ministro ha sostenuto di essere stato truffato come tutta l'Europa e ha spiegato che tali mascherine che non avevano filtri FFP, ossia quei filtri che proteggono dai virus, sono state poi distribuite come mascherine chirurgiche, poiché per tale scopo potevano "funzionare molto bene". Il caso è passato alla procura.²²
- Ci sono state irregolarità nell'acquisto dei test per il rilevamento del COVID-19. Il Ministero della Salute ha acquistato tali test da una società commerciale con sede a Poznań, Argenta, che li ha importati dalla Turchia. I test sono stati pagati profumatamente 128 PLN per articolo, mentre i test prodotti da aziende polacche erano disponibili sul mercato a un prezzo due volte inferiore. In totale, 365.000 test sono stati acquistati in tale modo per quasi 47 milioni di PLN²³.

 $^{^{19} \} https://oko.press/emilewicz-nie-jest-wyjatkiem-wladza-lamie-wlasne-zakazy-badania-pokazuja-jakie-to-grozne/.$

²⁰ https://tvn24.pl/polska/respiratory-od-handlarza-bronia-poslowie-ko-lukasz-szumowski-i-janusz-cieszynski-nie-dopelnili-obowiazkow-4774516.

²¹ https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-05-19/wadliwe-maseczki-z-antonowa-obnizona-jakosc-towaru.

 $^{^{22}\} https://www.rmf24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/polska/news-policyjne-przeszukania-dot-trefnych-maseczek-od-znajomego-ro,nld, 4504582.$

²³ "Problemy Ministra Szumowskiego. Maseczki, Testy i Złe Znajomości - Polityka.Pl," accessed February 2, 2021, https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1957254,1,problemy-ministra-szumowskiego-maseczki-testy-i-zle-

L'immagine del Ministro della Salute (il *frontman* nella lotta contro il coronavirus) ha iniziato a deteriorarsi quando si è fatta luce sul fatto che, come risultato dalla sua dichiarazione patrimoniale, una parte considerevole dei suoi beni era intestata a sua moglie – a cui si aggiungono una serie di "interessi" non del tutto chiari di suo fratello, la cui società ha ricevuto centinaia di milioni di PLN in sovvenzioni dal Centro Nazionale di Ricerca e Sviluppo. Relazioni, queste, che sono state pesantemente criticate dall'opposizione²⁴.

Anche accuse di ipocrisia si sono abbattute sul Ministro: mentre era ancora in carica, e si stavano introducendo restrizioni di movimento, ha decantato a gran voce il fatto che avrebbe passato le proprie vacanze passate in Polonia, non lasciando il paese. "Qui è sicuro", sottolineava ad ogni passo, citando le vacanze trascorse nella regione di Suwałki. Tuttavia, pochi giorni dopo le sue dimissioni, durante la pandemia, Łukasz Szumowski si recò alle isole Canarie²⁵...

Il potere viola i suoi stessi divieti

In Polonia si è rapidamente creata una situazione in cui i membri del governo hanno iniziato a violare i divieti da loro stessi imposti.

L'ex ministro dello sviluppo, Jadwiga Emilewicz, citata all'inizio dell'articolo, è andata a sciare a Tarty nel gennaio 2021 con i suoi figli, quando la situazione della Polonia era ancora terribile. Ci sono 300-500 morti al giorno per COVID-19, e il numero di infezioni giornaliere rilevate non scende sotto i 5.000. La maggior parte dei bambini ha trascorso le vacanze a casa, secondo l'appello del Ministro della Salute. Inoltre, le piste da sci e gli alberghi sono rimasti chiusi.

Dall'inizio della pandemia, molti politici si sono associati ai comportamenti del partito di maggioranza, manipolando o infrangendo completamente le regole del sistema sanitario.

- Il 10 aprile 2020, il presidente del partito di governo Law and Justice Jaroslaw Kaczynski è
 andato in un cimitero per deporre fiori sulla tomba di sua madre e di diverse persone
 morte nel disastro di Smolensk. I cimiteri erano chiusi in quel momento. Inoltre, era in
 vigore una delle restrizioni più dolorose imposta durante il periodo della pandemia: solo
 cinque persone potevano partecipare ai funerali.
- Il 3 ottobre 2020, il deputato Przemysław Czarnek ha visitato sua nonna gravemente malata nell'Ospedale Clinico Militare di Lublino, anche se il 12 marzo 2020 era stato vietato di visitare gli ospedali. Due giorni dopo, il lunedì, avrebbe dovuto prestare giuramento come Ministro dell'Educazione e della Scienza, ma è risultato essere affetto da Covid e il giuramento è stato rimandato.
- Il 5 dicembre 2020, il 29° compleanno di Radio Maryja è stato celebrato in una chiesa di Torun. Radio Maryja è una stazione radio cattolica influente nei circoli di destra, e molti politici del partito al potere si avvalgono del suo sostegno. Secondo le norme vigenti, nella chiesa può essere presente una persona ogni 15 metri quadrati, e deve essere mantenuta la distanza di 1,5 metri. Tutti, tranne gli officianti della messa, devono indossare una mascherina. Tuttavia, la distanza non è stata mantenuta, e i gerarchi più importanti della chiesa non hanno indossato mascherine durante la cerimonia. La cosa non ha scandalizzato nessuno dei politici venuti a Torun. Il Ministro della Difesa Nazionale, il Ministro della Giustizia, il Ministro della Protezione dell'Ambiente, il Garante dei Bambini, o i

_

znajomosci.read?backTo=https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1959028,1,afery-szumowskiego-za-duzo-tego-by-zamiesc-pod-dywan read

https://innpoland.pl/163837,ponad-140-mln-dla-oncoarendi-poslowie-ko-z-kontrola-w-ncbir.

²⁵ https://www.se.pl/wiadomosci/polityka/tak-szumowski-namawial-do-wakacji-w-polsce-sam-pojechal-na-kanary-aa-EXK9-qxCS-MZQQ.html.

rappresentanti della Cancelleria del Presidente hanno partecipato alla messa. Nessuno dei partecipanti ha ricevuto un permesso.

Nella "Fattoria degli animali", nel descrivere le patologie del potere, George Orwell ha usato una metafora animale scrivendo: "Tutti gli animali sono uguali, ma alcuni sono più uguali degli altri". In tutta la durata della pandemia, gran parte della società polacca percepisce una divisione tra uguali e più uguali. Tale comportamento da parte di coloro che sono al potere ha ovvie e terribili conseguenze. Le persone hanno iniziato a infrangere le regole relative al contenimento della trasmissione del coronavirus quando hanno constatato che sono state ignorate da coloro in posizione privilegiata.

Uno studio di Daisy Fancourt, professore di psicobiologia ed epidemiologia, citato dai media polacchi, conclude che le persone smettono di obbedire alle restrizioni non perché sono in vigore da troppo tempo, ma cominciano a vacillare quando i divieti sono vaghi, contraddittori, e cambiano frequentemente, e quando vedono gli individui privilegiati non attenersi alle regole²⁶. Individui che dovrebbero invece rivestire un ruolo cruciale nel mantenere la solidarietà sociale e, in definitiva, per garantire la sicurezza dei cittadini.

Nella percezione pubblica, il nemico è cambiato. All'inizio era un virus che doveva essere sconfitto. Oggi il nemico è costituito da restrizioni sempre più onerose da aggirare²⁷. Le restrizioni sembrano essere sempre meno necessarie, e coloro che le attuano sono soggetti a critiche crescenti.

In Polonia, a partire dal 23 gennaio (quando questo articolo viene scritto - ndr), vari gruppi sociali stanno facendo più pressione sul governo per allentare le restrizioni. Gli abitanti delle montagne si ribellano; i ristoranti cominciano ad accettare clienti contro il divieto; le catene di vendita al dettaglio chiedono di aprire i loro negozi. Questo dimostra che qualsiasi eccezione o modifica alle regole ha iniziato a influenzare il modo in cui altri le seguiranno. Sorprendentemente, i casi negativi a volte hanno influenzato gli atteggiamenti sociali positivi.

Come convincere i polacchi a vaccinarsi?

Alla fine di dicembre, l'argomento critico che dominava il dibattito pubblico in Polonia era la questione della vaccinazione. Contrariamente alle aspettative, questo tema è stato affrontato con riserva piuttosto che con entusiasmo. Nei sondaggi di fine anno 2020, le opinioni dei polacchi sulla vaccinazione erano nettamente divise. Secondo un sondaggio dell'UCE Research di fine dicembre, il 43,4% dei polacchi voleva essere vaccinato contro il COVID-19, il 43,8% era contrario, mentre il 12,9% non si era ancora fatto un'opinione. Risultati simili sono stati registrati nel novembre 2020²⁸. Risultati simili sono stati ottenuti da un sondaggio IBRIS commissionato dalla "Rzeczpospolita"²⁹.

Sorprendentemente, quando è stato chiesto cosa potrebbe convincere a farsi vaccinare, la risposta principale è stata "un bonus sotto forma di denaro" (45,1% degli intervistati).

Si può affermare che all'inizio dell'anno, su una questione di impatto fondamentale sulla salute e la sicurezza dei polacchi, il governo ha affrontato una sfida: come incoraggiare la gente a vaccinarsi?

²⁷ Cybulska and Pankowski, "Koronasceptycyzm,Czyli Kto Nie Wierzy w Zagrożenie Epidemią."
²⁸ https://wyborcza.biz/biznes/7,177151,26642642,sondaz-wyborczej-do-szczepien-na-covid-polakow-przekonatylko.html?_ga=2.33295357.256749482.1611659852-1942603757.1549445445.

²⁶ https://oko.press/emilewicz-nie-jest-wyjatkiem-wladza-lamie-wlasne-zakazy-badania-pokazuja-jakie-to-grozne/

https://www.rp.pl/Covid-19/312279939-Koronawirus-Sondaz-Wielu-Polakow-sceptycznych-wobec-szczepionki-na-COVID.html.

Come sottolineano alcuni commentatori, " con gli aiuti" è arrivato un altro scandalo i cui attori erano rappresentanti dei circoli artistici e creativi, tradizionalmente opposti al governo di destra. Si è scoperto che prima della fine dell'anno, in circostanze non del tutto chiare, essi sono riusciti a ottenere l'accesso ai vaccini senza fare la coda, nonostante la programmazione imposta dall'alto (prima i medici, poi gli anziani, ecc.). La vicenda, a volte chiamata "scandalo delle celebrità", ha fatto scalpore e ha fatto sì che il vaccino, una merce giudicata poco attraente, diventasse rapidamente una merce scarsa e desiderabile.

Lasciando da parte l'aspetto etico della storia con protagonista Krystyna Janda (l'eroina dello scandalo 'celebrità' - ndr), il caso degli attori vaccinati è un capolavoro di livello mondiale.

Jaroslaw Król, medico di famiglia in un piccolo villaggio Tokary (Wielkopolska), recentemente ha ricevuto decine di telefonate per la vaccinazione: chiamano non solo persone mature ma anche i giovani, chiedendo quando possono avere la loro dose. Tutti vogliono essere vaccinati per il COVID-19. Il vaccino è diventato come il prosciutto sottobanco ai tempi del comunismo³⁰.

Ciò si riflette nei sondaggi successivi. Un sondaggio condotto l'8 e il 9 gennaio 2021 mostra che il 60,9% degli intervistati desideri essere vaccinato. Ben il 37,2% degli intervistati è "decisamente disposto". Un altro 23,7% ha detto che "preferirebbe essere vaccinato". Il 16,3% è "decisamente contrario", e l'11,8% ha detto che "preferirebbe non essere vaccinato". Il sondaggio di gennaio ha mostrato un aumento di 14 punti percentuali di coloro che vogliono essere vaccinati rispetto alla seconda metà di dicembre (il sondaggio precedente è stato condotto il 22 dicembre 2020). Il calo più significativo è stato notato tra coloro che hanno detto che "preferirebbero non farsi vaccinare" prima delle vacanze, a dicembre il 27,1% degli intervistati. Tre settimane dopo, quel gruppo era sceso all'11,8%³¹.

Sommario

I risultati del sondaggio che abbiamo citato in combinazione con i fallimenti dei rappresentanti del governo confermano principalmente l'ipotesi di una comunicazione incoerente che riduce sistematicamente l'accettazione delle azioni del governo. Come accade alla maggior parte dei politici al potere per un lungo periodo, i rappresentanti del partito al potere soffrono dei classici sintomi di distacco dalla realtà e di sdoppiamento della personalità politica secondo il principio "quod licet lovi, non licet bovi". I dati mostrano chiaramente che il credito di fiducia ricevuto dal pubblico, tuttavia, è destinato a finire.

Dalla descrizione elaborata relativa agli atteggiamenti sociali emerge anche un quadro di diverse fasi che la società polacca ha attraversato durante gli ultimi mesi della pandemia.

Fase I: "Curiosità e paura moderata". (Marzo-maggio 2020). Dover stare a casa per due settimane non era troppo impegnativo, e per molti, poteva anche sembrare una prospettiva attraente. Certo, non è stato possibile recarsi in palestra o al ristorante, ma abbiamo avuto la possibilità di leggere libri lasciati arretrati o di mettere finalmente ordine in casa. Soprattutto all'inizio dell'epidemia, si riscontravano molti lati positivi nelle restrizioni³² o addirittura una finestra di opportunità per l'introduzione di servizi che prima non erano disponibili per ragioni sconosciute, come la consulenza medica telefonica.

_

³⁰ https://poznan.wyborcza.pl/poznan/7,36001,26660020,casus-jandy-afera-wykreowala-popyt-na-szczepionke-szpitale.html.

https://www.rp.pl/Covid-19/301139905-Sondaz-Rosnie-liczba-Polakow-ktorzy-chca-sie-zaszczepic-przeciw-COVID-19.html.

³² Marek Krajewski et al., "The Bright Side of the Crisis. The Positive Aspects of the COVID-19 Pandemic According to the Poles," *European Societies*, October 2020, I–14, doi:10.1080/14616696.2020.1836387.

Inoltre, la paura del contagio, che era presente fin dall'inizio, ha fatto sì che le restrizioni fossero percepite come ragionevoli e giustificate anche dai critici del governo.

Fase 2: "Negazione e breve euforia" (luglio-settembre 2020). Le temperature più alte e la stagione delle vacanze hanno fatto sembrare il rischio di ammalarsi remoto e non così minaccioso. Tutti necessitavano di una pausa dopo un periodo di austerità più esteso e più oneroso di quanto si pensasse. I politici hanno ulteriormente rafforzato l'impressione che il coronavirus fosse in ritirata, anche se le statistiche non sempre lo sostenevano.

Fase 3: "Ribellione e frustrazione". (Ottobre-Dicembre 2020). Le vacanze sono passate, il clima è cambiato e il coronavirus però è tornato. Sono tornate anche le restrizioni, sempre più gravose per tutti i cittadini per motivi economici. L'incertezza sul fatto che avremmo avuto il vaccino, così come il Natale e il Capodanno sotto il segno della pandemia, hanno aggravato la frustrazione e il desiderio di rivolta.

Fase 4: "Speranza e dubbio" (gennaio 2021-...). Abbiamo il vaccino. Sfortunatamente, non abbastanza. La vaccinazione procede lentamente e tra piccoli scandali. Da un lato, c'è la speranza che il vaccino possa aiutare a tornare alla normalità. Dall'altro, non sappiamo quando sarà il nostro turno, quanto durerà l'immunità o se ci saranno complicazioni. Al momento in cui si scrive, siamo in questa fase. Non sappiamo quanto durerà e quale sarà la fase successiva.

Infine, oltre a sconvolgere la vita delle persone, la pandemia ha anche cambiato il volto della politica. I commentatori sottolineano come questa abbia dato priorità a questioni a cui fino a poco tempo fa nessuno pensava, come il programma nazionale dei vaccini, il lancio di un'economia bloccata dall'emergenza, la gestione dell'istruzione, o la digitalizzazione ancora disponibile in modo ridotto per molti. Così, la pandemia ha cambiato la rilevanza dei singoli ministeri e dimostrato che la rigida divisione settoriale nel governo è ormai insostenibile. Questo perché per affrontare la crisi è necessario un approccio interdisciplinare e trasversale. L'umore dell'opinione pubblica può cambiare in qualsiasi momento, a seconda di quanto sarà gravoso il nuovo ordinamento per i cittadini, della misura in cui il governo riuscirà ad attuarlo e dell'opposizione in termini di critica sostanziale.

DAL DETERIORAMENTO DELLA TRASPARENZA ALLA "RIVOLTA DEGLI IMPRENDITORI" IN POLONIA

Marek Tatala

La trasparenza delle autorità pubbliche è importante per fare impresa, inclusi l'assunzione di rischi, le innovazioni e gli investimenti. Grazie alla trasparenza, gli imprenditori sono in grado di operare in un ambiente molto più "prevedibile" e fare uso delle informazioni a disposizione del governo. Inoltre, una politica aperta dovrebbe essere basata sull'evidenza, e non motivata da tentazioni politiche temporanee. La trasparenza nei processi decisionali è ancora più importante in tempi estremamente incerti come l'attuale emergenza sanitaria causata dal COVID-19.

Questo capitolo mostra come la trasparenza in Polonia sia stata influenzata dalle misure di risposta alla diffusione del coronavirus. Prima discuteremo dell'indebolimento della trasparenza nelle prime fasi della pandemia, comprese le restrizioni all'accesso alle informazioni pubbliche. Poi ci sposteremo sulle motivazioni politiche addotte dalla maggioranza al governo per giustificare il mancato utilizzo delle preesistenti normative emergenziali per contrastare l'attuale crisi sanitaria. L'utilizzo di misure straordinarie derivanti dall'applicazione dalla Costituzione polacca, avrebbe reso le reazioni del governo al virus e alla crisi legata alla pandemia molto più trasparenti e prevedibili. Valutiamo poi la preparazione del governo e del settore pubblico alla seconda ondata della pandemia e dimostreremo come essa sia stata peggiore della risposta della sua controparte privata. Nella sezione finale passeremo al "piano complessivo" presentato dal governo, che avrebbe dovuto migliorare la trasparenza delle restrizioni riguardanti le imprese e i dipendenti, tra gli altri. Tuttavia, questo piano è stato abbandonato prima che il governo arrivasse al potere e si è ritornati ad un processo decisionale molto meno trasparente. Questa è una delle ragioni per cui alcuni proprietari di imprese colpite si sono ribellati contro le regole di chiusura spesso imposte in modo molto arbitrario e senza una base giuridica adeguata.

Questo capitolo è scritto dal punto di vista degli imprenditori. Tuttavia, la maggior parte delle politiche e delle decisioni qui discusse hanno interessato quasi tutti i residenti della Polonia. Sembra che il COVID-19 continuerà a rimanere con noi a lungo, perciò è vitale che i governi migliorino la trasparenza delle loro risposte alla pandemia e preparino piani per qualsiasi futura ondata di infezioni e per sfide simili. Questo renderà molto più facile la vita imprenditoriale e la nostra vita quotidiana.

La prima ondata di Coronavirus e la trasparenza in gioco

Le emergenze spesso richiedono un rapido processo decisionale. Mentre all'inizio del 2020 l'epidemia di COVID-19 in Cina era già stata oggetto di discussione tra politici, esperti e media, molti governi sembra siano rimasti sorpresi quando il virus ha iniziato a diffondersi in Europa ad un ritmo rapido. Un certo livello di caos e imprevedibilità era quindi comprensibile all'inizio della pandemia, e non è sorprendente che molte politiche siano state imitate tra i vari Stati membri dell'UE - dalla chiusura delle frontiere a diverse restrizioni interne. Tuttavia, più ci allontaniamo dal punto di partenza della pandemia, meno ragioni ci sarebbero per eludere la trasparenza a favore dell'elaborazione di politiche basate sull'evidenza.

La domanda circa fino a che punto il governo polacco fosse pronto per un'emergenza sanitaria causata da un virus infettivo va oltre lo scopo di questo capitolo. C'è sicuramente bisogno di un'analisi comparativa della prontezza degli Stati membri e dell'UE per la COVID-19, e questo è importante perché si possano potenziarsi in questo senso in futuro. Tuttavia, è importante sottolineare le difficoltà nell'ottenere informazioni su argomenti legati alla pandemia dall'Agenzia delle Riserve Materiali in Polonia, che è responsabile della gestione delle riserve strategiche e del supporto alla popolazione in situazioni di crisi. L'agenzia ha usato "sicurezza nazionale" e "informazioni classificate" come giustificazioni per non fornire informazioni al pubblico sulle loro risorse come i ventilatori³³ o i test COVID-19³⁴. È necessario aumentare la trasparenza dell'Agenzia delle Riserve Materiali per valutare adeguatamente quanto le autorità polacche fossero preparate alla pandemia e cosa dovrebbe essere migliorato in termini sia di operatività dell'Agenzia, sia di preparazione a simili emergenze.

La propagazione delle infezioni in Europa ha innescato risposte politiche da parte del governo polacco. Il 12 marzo 2020 sono state introdotte le prime restrizioni in materia di istruzione, a cui sono seguite le limitazioni relative ai raduni pubblici, le attività dei centri commerciali, dei ristoranti (solo da asporto) e la chiusura, tra le altre cose, di palestre, musei e molti siti culturali. Il 24 marzo sono stati implementati il divieto totale di raduni pubblici e le restrizioni di movimento. Alla fine di marzo la lista delle attività commerciali limitate è stata estesa agli hotel, ai parrucchieri e ai saloni di bellezza. Anche i parchi e le spiagge sono stati chiusi³⁵. Alla fine di aprile è stato avviato il processo di apertura di alcuni settori dell'economia e molte restrizioni da maggio sono state rimosse. Nel frattempo, le prime misure per compensare almeno parzialmente i datori di lavoro e i dipendenti per le politiche legate alla pandemia, solitamente chiamate "scudi", sono state discusse e attuate dal governo.

Mentre l'urgenza era in qualche misura giustificata, c'è stato un elenco crescente di problemi di trasparenza dall'inizio della pandemia. I rappresentanti dei datori di lavoro e dei sindacati si sono lamentati dell'insufficiente consultazione dei regolamenti anche quando il tempo per effettuarle in effetti c'era. Ci sono state riunioni organizzate dal governo in cui le proposte legislative con centinaia di emendamenti sono state consegnate poche ore prima³⁶. Pertanto, il livello di conoscenza dei funzionari del governo e delle altre parti interessate in tali riunioni non era uniforme. Inoltre, la limitata discussione pubblica ha portato a numerosi errori, lacune e ambiguità negli atti legali relativi alla pandemia.

Ci sono state molte conferenze stampa durante le quali sono state rese note nuove politiche, ma raramente sono state accompagnate dalla diffusione della formulazione esatta delle nuove proposte. Una conferenza stampa è importante per la comunicazione ma non è una fonte di diritto. Ci sono stati casi in cui i regolamenti sono stati annunciati poco prima della mezzanotte del giorno in cui sarebbero entrati in vigore. I regolamenti non

³³ L. Kosztrzewski, 'Material Reserves Agency refuses to say how many ventilators it has, because "it may have a negative impact on public mood", Gazeta Wyborcza, 2020 [in Polish], https://wyborcza.pl/7,155287,26485739,agencja-rezerw-odmawia-podania-ile-marespiratorow-bo-moze.html (accessed 9 February 2021)

34 K. Żaczkiewicz-Zborska, 'It is still unknown how many COVID-19 tests the government has purchased', *Prawo.pl*, 2020 [in Polish],

https://www.prawo.pl/zdrowie/zakup-testow-na-covid-19,505047.html (accessed 9 February 2021)

35 A. Łaszek, R. Trzeciakowski, 'Responses to COVID-19 of governments in selected countries', FOR Analysis 3/2020, https://for.org.pl/en/a/7690.for-analysis-3/2020-responses-to-covid-19-of-governments-in-selected-countries (accessed 11 February

³⁶ M. Kolińska-Dąbrowska, L. Kostrzewski, 'They are still messing around with the "anti-crisis shield". Employers and trade unions: the Shield is not well prepared', Gazeta Wyborcza, 2020 [in Polish], https://wyborcza.pl/7,155287,25813434.pracodawcy-i-pracownicyzgodnym-chorem-tarcza-antykryzysowa.html (accessed 10 February 2021).

sono stati presentati durante o subito dopo le conferenze stampa ma appena prima di entrare in vigore qualche giorno dopo, e questo modus operandi del governo ha aumentato l'incertezza in tempi già molto incerti.

Un esempio ancora più eclatante del deterioramento della trasparenza sono stati i cambiamenti nell'accesso all'informazione pubblica, diritto costituzionalmente garantito³⁷. In primo luogo, una serie di emendamenti all'inizio di marzo ha temporaneamente fermato i procedimenti amministrativi a causa del COVID-19. Pertanto, fino a metà maggio era quasi impossibile ottenere informazioni pubbliche. La legge è stata poi cambiata in modo da sospendere l'applicazione delle disposizioni generali del diritto amministrativo che includevano anche le richieste di informazioni pubbliche. Di conseguenza, i ministeri, la pubblica amministrazione e altre autorità che decidevano di non rivelare certe informazioni quando richieste, avevano una base legale per farlo, dato che il controllo giudiziario era temporaneamente interrotto. La ragione dietro questa misura era "congelare il funzionamento degli enti pubblici nel trattamento delle questioni dei cittadini (...) al fine di ridurre il numero di persone nei locali pubblici"³⁸. Ciononostante, tale previsione è stata abusata e questa mancanza di trasparenza ha colpito imprenditori, giornalisti (intenzionati a fare domande, ad esempio, sulle restrizioni all'attività commerciale o sui piani del governo) e molti altri individui.

L'Ombudsman e la fondazione Watchdog Poland hanno sostenuto che queste restrizioni violavano l'articolo 61 della Costituzione polacca e "privavano i cittadini del loro diritto di difendere il loro diritto di accesso alle informazioni pubbliche davanti ai tribunali, una chiara violazione dell'articolo 233 (3) della Costituzione³⁹". Inoltre, dopo la ripresa dei procedimenti amministrativi, i tribunali amministrativi hanno esaminato i casi per lo più in sessioni chiuse, senza la presenza e l'audizione delle parti interessate, il che è stato considerato anche una significativa limitazione della trasparenza e del diritto alla giustizia⁴⁰.

Mentre tutte queste azioni hanno avuto un impatto negativo sulla trasparenza, un problema ancora più grave è stato (ed è tuttora) il mancato utilizzo degli strumenti previsti dalla Costituzione polacca attivabili in situazioni come le emergenze sanitarie. Il sistema giuridico era in astratto preparato a rispondere, in modo prevedibile e trasparente, a una pandemia nel quadro costituzionale. Ma il partito di governo ha deciso di affrontare una situazione straordinaria senza introdurre le leggi di emergenza basate sulle disposizioni costituzionali. La ragione principale per cui il governo ha scelto di non dichiarare lo stato di emergenza durante la prima ondata di coronavirus erano le imminenti elezioni presidenziali. Pertanto, gli interessi politici temporanei si sono rivelati più importanti delle risposte politiche al COVID-19 trasparenti e costituzionalmente corrette.

Elezioni invece di strumenti prevedibili

³⁷ Articolo 61 (1) della Costituzione polacca: "Il cittadino ha il diritto di ottenere informazioni sulle attività degli organi dell'autorità pubblica e delle persone che esercitano funzioni pubbliche. Tale diritto comprende anche la ricezione di informazioni sulle attività degli organi di autogoverno economico o professionale e di altre persone o unità organizzative relative al campo in cui svolgono le funzioni di autorità pubbliche e gestiscono beni comunali o proprietà del Tesoro dello Stato." Costituzione della Repubblica di Polonia [in inglese]: https://www.seim.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon l..htm (accessed 11 February 2021).

inglese]: https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm (accessed 11 February 2021).

38 E. Rutynowska, M. Tatała, P. Wachowiec, 'Rule of law in Poland 2020: The rule of law crisis in the time of the COVID-19 pandemic', Civil Development Forum, 2020, p. 26, https://for.org.pl/en/publications/for-reports/rule-of-law-in-poland-2020-the-rule-of-law-crisis-in-the-time-of-the-covid-19-pandemic (accessed 11 February 2021).

the-time-of-the-covid-19-pandemic (accessed 10 February 2021).

³⁹ G. Makowski, M. Waszak, 'Polish Legislation during the Pandemic vs. Corruption. Anti-crisis Shields: Completing the Law and Justice State Project?', Stefan Batory Foundation, 2021, p.7, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/Tarcze_ENG.pdf (accessed 9 February 2021).

⁴⁰ K. Żaczkiewicz-Zborska, K. Koślicki, 'Wholesale examination of cases and violations of rights of participants in the Supreme Administrative Court', *Prawo.pl*, 2020 [in Polish], https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/posiedzenia-niejawne-w-sadach-administracyjnych,505351.html (accessed 13 February 2021).

Invece di usare la legislazione di emergenza, che fornisce ai politici poteri extra per affrontare situazioni straordinarie, il governo ha deciso di ampliare i suoi poteri arbitrariamente, attraverso leggi regolari e ordini esecutivi, attuati in modo eccessivamente sbrigativo. In Polonia sono tre le diverse misure costituzionali a poter essere utilizzate in tempi di grave crisi: la legge marziale (articolo 229 della Costituzione), lo stato di emergenza (articolo 230) e stato di calamità naturale (articolo 232).

Per affrontare i disastri naturali (comprese le epidemie) il governo può, per non più di 30 giorni, introdurre lo stato di calamità naturale. Può essere esteso con il consenso della camera bassa del Parlamento (Sejm) dove il partito di governo Legge e Giustizia ha la maggioranza. Inoltre, la base giuridica per le restrizioni dei diritti e delle libertà individuali deve essere stabilita dalla legge e le misure straordinarie devono essere proporzionate alla gravità della minaccia⁴¹. La Legge sullo Stato di Calamità Naturale già esisteva nell'ordinamento giuridico prima del COVID-19, e comprendeva una lunga lista di strumenti che potevano essere utili per combattere la pandemia, comprese le restrizioni all'attività commerciale. In luogo delle leggi di emergenza, lo stato di epidemia e - prima ancora - lo stato di minaccia epidemica (entrambi attuati sulla base della Legge sulla Prevenzione e la Lotta alle Infezioni e alle Malattie infettive negli Esseri Umani), sono state introdotti in violazione delle garanzie costituzionali godute dai cittadini.

Inoltre, la Legge sul Risarcimento delle Perdite derivanti dalle Limitazioni delle Libertà e dei Diritti Dmani durante lo Stato di Emergenza era anch'essa già prevista dal sistema legale nel momento in cui il coronavirus è stato identificato in Polonia. L'introduzione dello stato di calamità naturale azionerebbe il sistema dei risarcimenti per le perdite finanziarie legate alle restrizioni. Invece di usare questo meccanismo, nuovi strumenti sono stati sviluppati dal governo, spesso in modo repentino, senza un'adeguata consultazione con le parti interessate, compresi i proprietari delle imprese.

Per comprendere il motivo per cui questi strumenti preesistenti per affrontare situazioni legate al diffondersi di una malattia infettiva non siano stati utilizzati dal governo, occorre tenere in considerazione che durante lo stato di calamità naturale e i 90 giorni successivi alla sua cessazione, non è consentito abbreviare il mandato del parlamento, né organizzare elezioni e referendum; e le elezioni presidenziali erano state programmate in Polonia per il 10 maggio 2020.

Il desiderio del partito al potere di organizzare le elezioni mentre la popolarità del governo e del presidente in carica Andrzej Duda era ancora considerevole nella fase iniziale della pandemia era più importante della trasparenza e della certezza giuridica legate all'uso delle misure di emergenza preesistenti. Le elezioni all'inizio di maggio alla fine non hanno avuto luogo, dopo una serie di decisioni controverse riguardanti non solo gli strumenti utilizzati per rispondere al COVID-19 ma anche l'integrità di un processo elettorale⁴². In definitiva, le elezioni - che sono state la ragione principale per cui la legge costituzionale di emergenza all'inizio della pandemia non è stata introdotta - hanno avuto luogo a fine giugno (primo turno) e inizio luglio (secondo turno). Elezioni che hanno poi visto trionfare un candidato del partito al potere Diritto e Giustizia: Andrzej Duda è stato infatti rieletto⁴³.

⁴² M. Wilczek, 'Polish government seeks new changes to presidential election rules, allowing in-person voting', *Notes from Poland*, 2020, https://notesfrompoland.com/2020/05/12/polish-government-seeks-new-changes-to-presidential-election-rules-allowing-in-person-voting/ (accessed 10 February 2021).

⁴¹ Per maggiori dettagli circa lo stato di emergenza costituzionale in Polonia consultare il Capitolo 2 in E. Rutynowska, M. Tatała, P. Wachowiec, supra note 6.

voting/ (accessed 10 February 2021).

43 M. Tatała, 'Andrzej Duda wins re-election, subjecting the Polish to a second term of illiberality', 1828.org.uk, 2020, https://www.1828.org.uk/2020/07/17/andrzej-duda-wins-re-election-subjecting-the-polish-to-a-second-term-of-illiberality/ (accessed 8 February 2021).

Dall'inizio della crisi del coronavirus, molti studiosi, avvocati e organizzazioni della società civile hanno sottolineato che le basi legali per gli interventi del governo, comprese le restrizioni di varie attività commerciali, risultano piuttosto scarse e i regolamenti del governo violano la costituzione. Solo lo stato di calamità naturale (o altre misure di emergenza dalla costituzione) permette di chiudere interi rami dell'economia e limitare le libertà di movimento e di assembramento⁴⁴. Abbiamo osservato un numero crescente di sentenze dei tribunali che sfidano la legalità delle restrizioni introdotte dal governo. Per esempio, ad ottobre il tribunale amministrativo di Opole ha annullato una multa imposta dalle autorità sanitarie a un parrucchiere che ha deciso di esercitare nonostante il divieto. Il tribunale ha indicato nella sua sentenza che "la costituzione permette di limitare la libertà di attività economica solo negli statuti, mentre tutte queste limitazioni sono state finora previste nel diritto secondario"⁴⁵.

La decisione del governo, motivata politicamente, di non dichiarare lo stato di calamità naturale, previsto dalla costituzione, e le leggi esistenti nell'ordinamento giuridico prima della comparsa di COVID-19 hanno influito sulla trasparenza del processo decisionale e ridotto il livello di certezza in tempi già molto incerti. Le misure preesistenti sviluppate per situazioni straordinarie come le pandemie dovrebbero essere considerate come un piano generale che può essere compreso dagli imprenditori e da tutti gli altri individui interessati. Naturalmente per costruire un ambiente trasparente e degno di fiducia è anche necessario creare piani più specifici adattati alle circostanze attuali e nelle sezioni seguenti mostreremo come si presentava la pianificazione prima e all'inizio della seconda ondata di COVID-19.

La necessità di adottare Piani Trasparenti per la Seconda Ondata

Il governo non ha approfittato del periodo di sei mesi tra le prime infezioni e la seconda ondata in autunno. Nel periodo delle elezioni rinviate, i rappresentanti del partito al potere hanno minimizzato i pericoli legati al coronavirus per incoraggiarne la partecipazione di massa, soprattutto tra i loro stessi sostenitori.

All'inizio di giugno dello scorso anno, il presidente Andrzej Duda, alla domanda "come la Polonia si sta preparando per la seconda ondata di coronavirus che dovrebbe arrivare in autunno", ha risposto: "Nessuno sa se la seconda ondata dell'epidemia di coronavirus arriverà o no. Naturalmente, ci sono varie speculazioni, ma sottolineo che queste sono solo tali"⁴⁶. All'inizio di luglio, il primo ministro Mateusz Morawiecki era soddisfatto nell'affermare che "abbiamo sempre meno paura di questo virus e di questa epidemia. Questo è un buon approccio perché [l'epidemia] si sta ritirando. Non bisogna averne paura ora"⁴⁷. Queste dichiarazioni non hanno rassicurato gli imprenditori, e nel sondaggio di luglio condotto da una delle associazioni di imprenditori "Datori di lavoro della Polonia" (*Pracodawcy RP*) il 90% degli imprenditori ha risposto di essere preoccupato per la possibilità del ripetersi della pandemia⁴⁸.

⁴⁴ M. Małecki, 'Poland's coronavirus restrictions are unconstitutional, unlawful and risk years of legal chaos', *Notes from Poland*, 2020, https://notesfrompoland.com/2020/04/18/polands-coronavirus-restrictions-are-unconstitutional-unlawful-and-risk-years-of-legal-chaos/ (accessed 10 February 2021).

chaos/ (accessed 10 February 2021).
 P. Wachowiec, 'Courts challenge legality of Poland's lockdown, encouraging businesses to reopen', Notes from Poland, 2021, https://notesfrompoland.com/2021/02/02/courts-challenge-legality-of-polands-lockdown-encouraging-businesses-to-reopen/ (accessed 12 February 2021).

⁴⁶ Intervista registrata online [in polacco], dal minuto 11:43, https://youtu.be/XpXa8bqVB64?t=703 (accessed 6 February 2021).

⁴⁷ A. Kublik, 'This is how the authorities downplayed the pandemic and boasted: "Nobody can take away our success", *Gazeta Wyborcza*, 2020 [in Polish], https://wyborcza.pl/7,75398,26562356,tak-wladza-bagatelizowala-pandemie-i-chwalila-sie-nikt-nam.html (accessed 10 February 2021).

⁴⁸ Polsat News, 'Entrepreneurs fear a second wave of the epidemic', 2020 [in Polish], https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-07-31/przedsiebiorcy-obawiaja-sie-drugiej-fali-epidemii/ (accessed 10 February 2021).

Un certo grado di caos era stato giustificato durante la prima ondata di coronavirus, ma tra maggio e ottobre, era importante preparare piani per le successive fasi della pandemia e organizzare ampie consultazioni pubbliche intorno a questi piani, con la partecipazione di imprenditori e vari esperti. Inoltre, in quel periodo, era possibile preparare e consultare proposte di ulteriori "scudi" e altri meccanismi di compensazione per le entità potenzialmente colpite dai blocchi. Ciò non è stato fatto e il governo non ha usato bene il tempo per preparare la seconda ondata.

Questo tipo di pianificazione trasparente è importante, perché permette alle imprese di prevedere il livello delle restrizioni usando dati disponibili pubblicamente. Se tali piani fossero stati preparati in anticipo, gli imprenditori avrebbero saputo quando e che tipo di compensazione finanziaria aspettarsi.

Inoltre, il Ministero della Salute affermò che i piani per la seconda ondata della pandemia erano pronti. Ciò ha portato ad una richiesta di accesso a questi piani da parte della Fondazione ePaństwo secondo la legge sulla libertà di informazione. Poiché la risposta non includeva alcun piano dettagliato per il futuro, la Fondazione ePaństwo "ha sorpreso il Ministro della Salute a fare una falsa dichiarazione che suggeriva l'esistenza di tali piani⁴⁹". Questo dimostra ancora una volta quanto poco trasparente sia stato l'approccio del governo alle minacce derivanti dal coronavirus.

Il pubblico in Polonia ha notato queste debolezze nella pianificazione del governo. In un sondaggio d'opinione fatto nel dicembre 2020 da Kantar, commissionato dal Civil Development Forum, gli intervistati hanno valutato il grado di preparazione alla seconda ondata della pandemia di istituzioni selezionate⁵⁰.

Le istituzioni del settore pubblico sono state giudicate molto meno preparate di quelle private (Fig. 1). Il maggior numero di risposte negative era legato al sistema sanitario controllato dallo stato (57%), all'istruzione pubblica (45%) e alla pubblica amministrazione (33%). Il settore privato è stato valutato come molto più preparato alla seconda ondata, compreso un alto numero di opinioni positive sui negozi (56%) e sui datori di lavoro (38% quando agli intervistati è stato chiesto di tutti i datori di lavoro e 45% quando è stato chiesto del proprio datore di lavoro). La sanità privata ha ricevuto il 37% di opinioni negative rispetto al 57% di opinioni negative sulla sanità pubblica.

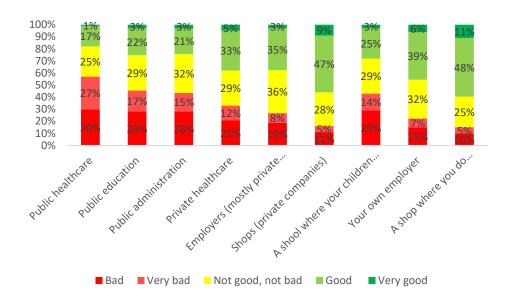
Fig. I: Prontezza di istituzioni selezionate alla seconda ondata della pandemia di COVID-19, fonte: calcoli propri basati su Kantar⁵¹

⁴⁹ G. Makowski, M. Waszak, p.8 supra note 7.

⁵⁰ A. Łaszek, 'Were employers and shops better prepared for the second wave of the pandemic than the public sector?', Civil Development Forum, 2020 [in Polish], https://for.org.pl/pl/a/8097,komunikat-44/2020-pracodawcy-i-sklepy-lepiej-przygotowaly-sie-do-<u>drugiej-fali-pandemii-niz-sektor-publiczny-badanie-kantar-na-zlecenie-for</u> (accessed 10 February 2021).

51 Sono state incluse solo le persone che avevano un'opinione. Il sondaggio basato su interviste dirette CAPI è stato condotto da Kantar

il 4-9 dicembre utilizzando un campione rappresentativo a livello nazionale di 1015 polacchi dai 15 anni in su.



Riassumendo, il governo ha deciso innanzitutto di non utilizzare i meccanismi più ovvi e trasparenti per rispondere all'emergenza sanitaria, ossia le leggi straordinarie derivanti dalla Costituzione. In aggiunta, non è riuscito a prepararsi per la seconda ondata della pandemia, e di conseguenza non sono stati sviluppati piani trasparenti che descrivono potenziali restrizioni e compensazioni finanziarie. Allo stesso tempo, sempre più tribunali hanno messo in discussione la legalità delle restrizioni. In definitiva, quando la seconda ondata è iniziata in Polonia, il livello di incertezza tra gli imprenditori e le altre persone era alto e i piani del governo per il futuro erano sconosciuti.

Da Piano "Complessivo" a Piano "Irresponsabile"

A causa del numero crescente di casi di COVID-19, le restrizioni in Polonia sono state nuovamente inasprite il 24 ottobre, ma senza alcun piano per le settimane e mesi successivi. Inoltre, il giorno della chiusura di alcuni settori dell'economia, non è stata data alcuna informazione specifica circa il modo in cui i proprietari sarebbero stati compensati per il divieto e su quali esenzioni dalle tasse pubbliche potessero contare. Solo il 21 novembre, il governo ha svelato "un piano d'azione completo per il tempo a venire"⁵². Il successivo "scudo", che prevedeva compensazioni per i datori di lavoro colpiti; quest'ultimo è stato lanciato a metà gennaio 2021, quasi tre mesi dopo la chiusura o la limitazione di alcune attività e delle loro operazioni (come il take-away solo per ristoranti e bar) le loro operazioni.

Il "piano complessivo" presupponeva che dopo una "fase di responsabilità", con numerose e forti restrizioni, sarebbe seguita una "fase di stabilizzazione", in cui le restrizioni sarebbero state allentate e differenziate per regioni, che sarebbero state suddivise in zona rossa, gialla e verde⁵³. La seconda fase doveva essere lanciata al più il 28 dicembre, poi posticipata al 18 gennaio, giustificando tale ritardo con la necessità di tenere la popolazione a casa durante le vacanze scolastiche invernali. L'intero piano del governo era basato su un solo indicatore - la media mobile di 7 giorni dei casi di COVID-19. Anche se i tassi di infezione per la "fase di stabilizzazione" e le zone gialle e persino verdi in alcune parti della

-

⁵² Website of the Republic of Poland [in Polish], https://www.gov.pl/web/koronawirus/100-dni-solidarnosci-w-walce-z-covid-19 (accessed 10 February 2021).

⁵³ Per maggiori dettagli circa le fasi [in inglese]: Lodz University of Technology, 'COVID 19 - a new plan of the Polish government', 2021, https://cwm.p.lodz.pl/en/news/covid-19-new-plan-polish-government (accessed 14 February 2021).

Polonia sono stati raggiunti dopo il 18 gennaio, questa fase non è stata ancora implementata.

Tali piani sono importanti dal punto di vista degli imprenditori e dovrebbero essere proposti da politici intenzionati a prendere decisioni trasparenti e prevedibili. Collegare le restrizioni a indicatori misurabili selezionati permette agli imprenditori di pianificare le loro attività, negoziare i contratti con i partner commerciali e i dipendenti, e gestire meglio le loro risorse finanziarie. Inoltre, tutti i piani dovrebbero essere accompagnati da dati affidabili e aggiornati, forniti dal governo in modo che tutti gli interessati possano analizzare la situazione e fare previsioni.

Non sappiamo ancora perché il governo non ha attuato il suo piano da novembre. I politici al potere a volte affermano che è stato a causa delle restrizioni in altri paesi. Ma se il governo usa questa giustificazione, perché il "piano complessivo" non dipendeva anche, per esempio, dal numero di casi di COVID-19 nei paesi vicini alla Polonia?

È stato un grave errore dei politici al potere costruire un piano basandosi su un solo indicatore. Il primo febbraio, il ministro della salute Adam Niedzielski, interrogato sul piano del novembre 2020, ha risposto che "il principale determinante è il numero giornaliero di infezioni (...) ma in realtà sarebbe completamente irresponsabile non prendere in considerazione altre informazioni"⁵⁴. Quindi, anche dal punto di vista di un funzionario del governo era "irresponsabile" costruire un piano usando solo un indicatore. Il "piano d'azione complessivo" non era abbastanza completo.

Da metà gennaio 2021 sempre più imprenditori in difficoltà hanno riaperto le loro attività nonostante le restrizioni. Alcuni di loro sostengono che stanno seguendo il piano del 21 novembre che è stato abbandonato dal governo. È stato anche sostenuto che le restrizioni sono "ingiustamente severe, ma sono anche una violazione illegale delle libertà costituzionali, in quanto il governo non ha introdotto lo stato di emergenza che le giustificherebbe" All'inizio di febbraio si è intensificata la rivolta di alcuni imprenditori contro il lockdown e "circa la metà delle palestre polacche avrebbe riaperto (...) nonostante le restrizioni del governo sul coronavirus e migliaia di ristoranti dovrebbero seguire tale esempio" 66.

Ci sono molte ragioni dietro questa "rivolta", comprese le difficoltà finanziarie; tuttavia, il fatto che il governo abbia abbandonato il suo precedente "piano complessivo", che forniva molte speranze agli imprenditori, e non abbia ancora presentato un piano alternativo è una delle cause della crescente opposizione verso le restrizioni. Insieme alla discutibile legalità delle attuali leggi anti-pandemia, il contesto non trasparente è un ulteriore carburante per la "rivolta degli imprenditori". Secondo un sondaggio di 55 dirigenti d'azienda "imprenditori e manager (...) sono sempre più frustrati dalla mancanza di prospettive e dal modo in cui la squadra politica al potere usa i suoi poteri"⁵⁷. Il governo non può far scomparire il COIVD-19, ma può comunque migliorare la trasparenza delle sue risposte alla pandemia.

https://notesfrompoland.com/2021/02/02/half-of-gyms-reopen-in-poland-amid-growing-rebellion-against lockdown, Notes from Poland, 2021, https://notesfrompoland.com/2021/02/02/half-of-gyms-reopen-in-poland-amid-growing-rebellion-against-lockdown/ (accessed 12 February 2021).

27

⁵⁴ Onet.pl, 'Why are shopping centers open and gyms not? Adam Niedzielski explains', 2021 [in Polish], https://wiadomosci.onet.pl/kraj/koronawirus-adam-niedzielski-o-otwarciu-centrow-handlowych/8bstdv8 (accessed 10 February 2021).

⁵⁵ M. Wilczek, 'Map shows Polish businesses reopening in defiance of "illegal" lockdown', *Notes from Poland*, 2021, https://notesfrompoland.com/2021/01/15/map-shows-polish-businesses-reopening-in-defiance-of-illegal-lockdown/ (accessed 12 February 2021).

⁵⁷ A. Błaszczak, 'Business bosses frustrated due to epidemic and the government'; Rzeczpospolita, 2020 [in Polish], https://www.rp.pl/Biznes/302149941-Szefowie-firm-sfrustrowani-Epidemia-i-wladza.html?cid (accessed 15 February 2021).

Conclusioni e Lezioni dalla Polonia

Mentre la gestione dell'emergenza sanitaria ha richiesto l'adozione di molte misure straordinarie, la trasparenza è stata messa "in gioco" dal governo della Polonia. Gli imprenditori sono stati uno dei gruppi colpiti dalla politica non trasparente. L'accesso alle informazioni pubbliche è stato limitato, le leggi di emergenza preesistenti basate sulla Costituzione polacca non sono state utilizzate, e piani trasparenti che collegano le politiche con indicatori selezionati relativi a COVID-19 non sono stati rivelati né agli imprenditori né al pubblico in generale.

Non sorprende che le istituzioni del settore pubblico siano state giudicate meno preparate alla seconda ondata della pandemia rispetto alle loro controparti private. Inoltre, i problemi di trasparenza possono anche spiegare perché alcuni proprietari di imprese colpite si sono ribellati alle restrizioni spesso attuate in modo molto arbitrario e senza un'adeguata base legale.

Pertanto, si rendono necessarie alcune raccomandazioni su come migliorare la trasparenza nei prossimi mesi, quando COVID-19 sarà ancora presente, e in caso di emergenze simili in futuro. In primo luogo, non è solo importante migliorare la resilienza delle economie e dei sistemi sanitari, ma anche sviluppare piani che possano essere seguiti nelle emergenze. Piani che dovrebbero essere basati su indicatori e dati misurabili e disponibili al pubblico. In secondo luogo, invece di reazioni arbitrarie, i governi dovrebbero seguire le leggi universali di emergenza e le disposizioni costituzionali, se esistono in un paese. Ciò costituirà un contesto più prevedibile per gli imprenditori e altri individui. In terzo luogo, non c'è motivo di limitare l'accesso alle informazioni pubbliche anche durante le pandemie. La trasparenza è importante, in modo che la gente possa valutare le risposte del governo ed esercitare pressione sui politici quando necessario. Infine, è importante includere imprenditori, economisti e altri stakeholder chiave nelle consultazioni pubbliche e nelle discussioni sulle regole di lockdown e sui piani relativi alla pandemia, poiché le restrizioni, anche se importanti per prevenire le infezioni, possono anche essere costose per le economie e le vite umane.

Queste raccomandazioni sono importanti non solo per la Polonia, ma dovrebbero essere prese in considerazione dai politici del resto dell'UE per costruire linee guida più trasparenti e prevedibili per operare fino alla fine di questa pandemia, e nelle emergenze sanitarie che potrebbero verificarsi in futuro in Europa.

SEZIONE III – BULGARIA

LA TRASPARENZA DURANTE IL COVID-19. LE SFIDE DELLA LEGISLAZIONE DI EMERGENZA E LA RENDICONTAZIONE FINANZIARIA

Zinaida Zlatanova

Negli ultimi decenni, prima dello scoppio della pandemia di COVID-19 in tutto il mondo, la Bulgaria ha mostrato politiche macroeconomiche sane, una crescita economica stabile e una bassa disoccupazione⁵⁸. Allo stesso tempo, ha migliorato l'efficienza della spesa pubblica, la qualità delle istituzioni pubbliche e il sistema di governance è rimasto una scommessa costante. Le debolezze nell'assistenza sanitaria, nell'istruzione, nel mercato del lavoro, nel sistema giudiziario e nella governance, in generale, sono state per anni al centro dell'attenzione della Commissione europea e delle istituzioni finanziarie internazionali. Queste questioni di policy sono state regolarmente commentate e monitorate negli ultimi anni sia dal commercio nazionale che internazionale, dalle camere economiche, dai singoli investitori e dai governi⁵⁹. La Commissione europea, nel suo European Semester Country Reports and Assessments, ha presentato raccomandazioni al Consiglio e il Consiglio ha adottato le Contry Specification Recommendations nei successivi Programmi di Riforma Nazionali e nei Programmi di Convergenza della Bulgaria. Le Country Specific Recommendations hanno affrontato la maggior parte delle questioni menzionate sopra per migliorare e assicurare la resilienza dei sistemi.

In termini di trasparenza, rendicontazione e prevedibilità del governo, le istituzioni bulgare non sono mai state le migliori dell'UE. La Bulgaria è tra i paesi in cui la fiducia nelle istituzioni europee supera quella nelle istituzioni nazionali⁶⁰.

La spesa pubblica come percentuale del PIL nazionale è bassa - è la quarta più bassa - 36,6% rispetto alla media UE del 46,6% nel 2019, secondo i dati Eurostat. Questo suggerirebbe una minore interferenza e regolamentazione da parte del governo nel caso in cui le istituzioni funzionassero in modo efficiente; ma in questo caso, ciò contribuisce invece alla bassa qualità di alcuni servizi pubblici. Il sistema giudiziario e la politica anticorruzione sono soggetti a un monitoraggio rafforzato da parte della Commissione europea attraverso il Meccanismo di Cooperazione e Verifica per la Bulgaria e la Romania⁶¹ (CVM) fin dall'adesione del paese all'UE. Da poco, nonostante i 13 anni di durata del CVM, un monitoraggio separato è stato introdotto per la Bulgaria dalla commissione del Parlamento Europeo LIBE Democracy, Rule of Law and Fundamental Rights Monitoring Group (DRFMG). Nel 2020 Transparency International Corruption Perceptions Index, la Bulgaria ha ottenuto un punteggio di 44/100 e si è classificata ultima nell'UE, e 69esima a livello globale - insieme a Romania e Ungheria⁶². Per quanto riguarda l'opinione pubblica del paese, l'80% degli intervistati bulgari all'ultimo sondaggio Eurobarometro sulla corruzione crede che la corruzione sia diffusa nel loro paese (media UE: 71%)⁶³, mentre per le aziende è l'85% a

30

⁵⁸ IMF Article 4 Country Reports on Bulgaria, https://www.imf.org/

⁵⁹ https://www.state.gov/reports/2020-investment-climate-statements/bulgaria/

⁶⁰ Standard Eurobarometer surveys

 $^{{}^{61}\,\}underline{https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania}$

⁶² Transparency International (2021), 2020 Corruption Perceptions Index

⁶³ Flash Eurobarometer 502 (2020), Corruption.

ritenere che la corruzione sia diffusa (media UE 63%). Il 51% delle imprese, inoltre, ritiene che la corruzione sia un problema per il business del paese. Il 28% degli intervistati dichiara di sentirsi personalmente condizionato dalla corruzione nella propria vita quotidiana (media UE 26%) e il 63% (media UE 36%) pensa che il reato di corruzione non sia abbastanza perseguito. Infine, solo il 13% delle aziende ha risposto che le persone e le imprese colte a corrompere un alto funzionario sono adeguatamente punite (media UE 31%)⁶⁴.

I problemi di governance menzionati sopra sono precedenti alle pandemie di COVID 19. Tuttavia, la pressione sulle istituzioni e sul loro funzionamento ha reso visibile al grande pubblico la portata dei problemi. Con le infezioni e il tasso di mortalità in rapido aumento, l'impazienza pubblica è cresciuta a livelli raramente visti nell'ultimo decennio. Le richieste di un controllo più severo sulle azioni del governo sono diffuse, indipendentemente dalle preferenze e dai sentimenti politici.

Esamineremo due questioni di grande importanza per la salvaguardia di una governance democratica e dello stato di diritto in un'emergenza, che non ha precedenti nella storia recente della Bulgaria - la legislazione di emergenza e la spesa di emergenza.

La Legge sulle Misure e le Azioni durante lo Stato di Emergenza

Le prime misure dopo lo scoppio del COVID 19 nell'UE sono state intraprese dal Ministro della Salute secondo le disposizioni della legge sanitaria già esistente. Secondo tale legislazione, il Ministro della Salute ha poteri relativamente ampi per introdurre contromisure epidemiche parziali e generali, regionali e nazionali, ed è stato questo il caso fino a quando i primi casi di COVID sono stati individuati e registrati in Bulgaria. Le disposizioni dell'*Health Act* sono state considerate insufficienti dal governo. Il 13 marzo 2020, su richiesta del governo, il Parlamento ha dichiarato lo stato di emergenza della durata di un mese, autorizzando il governo ad adottare tutte le misure necessarie per affrontare la pandemia di COVID-19. Questo stato di emergenza ha base giuridica nella Costituzione. L'articolo 85, p. 12 prevede che è un diritto esclusivo del Parlamento introdurre uno "stato di guerra o altra situazione di emergenza". La decisione del Parlamento del 13 marzo cita anche l'articolo 57 della Costituzione bulgara che stabilisce che "durante uno stato di guerra o altra situazione di emergenza alcuni diritti dei cittadini possono essere sospesi da una legge speciale"⁶⁵.

Il 13 marzo 2020, il Parlamento ha annunciato lo stato di emergenza per una durata totale di un mese, che è stato poi prorogato di un altro mese. Al fine di rispettare la Costituzione, il Parlamento ha adottato una nuova legge specifica - Legge sulle Misure e le Azioni durante lo Stato di Emergenza Dichiarato con la Decisione dell'Assemblea Nazionale del 13 marzo 2020 ("AMADSE" o " The Act"). L'atto è stato adottato dall'Assemblea Nazionale il 20 marzo, promulgata nella Gazzetta dello Stato il 24 marzo, ma è entrata in vigore retroattivamente dal 13 marzo 2020. Le decisioni di emergenza e la nuova legge introdotta danno ampi poteri al governo al fine di adottare misure per affrontare l'emergenza e modificare diverse altre leggi. Al momento dei dibattiti parlamentari sulla nuova legge, sono state sollevate molte questioni relative ai diritti fondamentali, compreso l'impatto delle misure sulla libera circolazione all'interno del paese, il diritto alla privacy, alla vita personale e alla libertà, ecc.

-

⁶⁴ Flash Eurobarometer 482 (2019), Businesses' attitudes towards corruption in the EU.

⁶⁵ Bulgaria, National Assembly, Decision of declaring state of emergency (Решениезаобявяванена извънредноположение), 13 March 2020

Il 22 marzo il presidente della Repubblica, Rumen Radev, ha imposto un veto parziale sulla Legge sulle Misure e le Azioni durante lo Stato di Emergenza perché alcune porzioni della nuova legislazione avrebbero minato la libertà di parola così come l'attività imprenditoriale⁶⁶.

Il parlamento bulgaro ha accettato il veto presidenziale per le misure di emergenza relative alla libertà di parola e all'attività imprenditoriale.

Il 12 maggio è stato adottato⁶⁷ un emendamento all'*Health Act* che ha introdotto un nuovo regime di emergenza ("situazione epidemica di emergenza"). La situazione epidemica di emergenza è un regime di emergenza che può essere introdotto dal governo senza consultare il Parlamento anche se l'articolo 84 stabilisce che solo quest'ultimo ha il potere di introdurre una situazione di emergenza. Questo ha provocato dubbi sulla conformità costituzionale della nuova legge e sulla legittimità delle azioni del governo basate su di essa⁶⁸. Una rapida analisi delle contromisure anti-epidemiche introdotte con le due decisioni del Parlamento ai sensi dell'art. 84 della costituzione e quelle introdotte dal solo governo dopo le modifiche della legge sulla salute fornisce argomenti per sollevare tali questioni. Le preoccupazioni sulla trasparenza del processo decisionale sotto il nuovo regime sono dovute anche alla mancanza di disposizioni dettagliate su quali contromisure anti-epidemiche sono previste e in quali circostanze. Il 14 maggio 2020, il presidente della Repubblica ha chiesto alla Corte costituzionale di esaminare la conformità del regime di emergenza appena introdotto rispetto alla Costituzione bulgara.

Il 13 maggio, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Salute, ha deciso di dichiarare una situazione epidemica di emergenza per la durata di un mese, che è stata poi prorogata più volte ed è attualmente dichiarata fino al 30 settembre.

Questo nuovo regime di emergenza è stato riesaminato dalla Corte costituzionale⁶⁹ che il 23 luglio ha stabilito che il regime è conforme alla Costituzione, con tre dei dodici giudici costituzionali che hanno espresso riserve ufficiali scritte per la decisione presa⁷⁰.

Il processo di adozione della Legge sulle Misure e le Azioni durante lo Stato di Emergenza Dichiarato con la Decisione dell'Assemblea Nazionale del 13 marzo 2020 ("The Act") segue una tendenza osservata da tempo, ossia la tendenza dei parlamentari a presentare proposte legislative all'ultimo minuto. Tuttavia, in questo caso, il ricorso alla corsia preferenziale è stato spiegato con la necessità esistente di agire tempestivamente. La proposta iniziale di una legge speciale è stata presentata dai membri del parlamento che rappresentano la coalizione di governo il 16 marzo 2020. Essa consisteva in 7 articoli e 14 paragrafi, che modificavano altri atti in vigore per adattare le loro disposizioni alla situazione di emergenza. Il testo finale pubblicato nella Gazzetta dello Stato⁷¹ consta di 21 articoli e 52 paragrafi. Ciò significa che *The Act* rientra nella categoria degli emendamenti che possono creare cambiamenti significativi senza che il relativo dibattito pubblico sia introdotto tra la prima e la seconda lettura nell'Assemblea Nazionale. La valutazione obbligatoria dell'impatto normativo è costituita da una sola pagina e non cita alcuna

 70 Decisione della Corte Costituzionale 10/2020 of Case 7/2020, 23 Luglio 2020.

https://m.president.bg/bg/cat47/1304/ukaz-n-70-za-vrushtane-na-zakona-za-merkite-i-deishtviyata-po-vreme-na-izvunrednoto-polojenie.htm

⁶⁷ Legge per modificare e completare la legge sulla salute.

⁶⁸ L'art. 63 della legge sulla salute stabilisce che il nuovo regime permette al Consiglio dei Ministri di dichiarare una situazione di emergenza epidemica per un certo periodo su proposta del Ministro della Salute. Questo permetterebbe di continuare ad applicare alcune delle misure prese durante lo stato di emergenza e di introdurne di nuove, nonostante la fine dello stato di emergenza.

⁶⁹ Corte Costituzionale, Caso 7/2020, 14 Maggio 2020.

⁷¹ Legge sulle Misure e Azioni durante lo Stato di Emergenza Dichiarato con la Decisione dell'Assemblea Nazionale del 13 marzo 2020, SG28/24.03.2020

consultazione pubblica. Il documento afferma che non è previsto alcun impatto sulle finanze pubbliche e sul bilancio statale. Questa affermazione da sola contraddice le disposizioni del progetto che prevedono spese significative per far fronte alle conseguenze sull'economia.

Durante gli undici mesi trascorsi dalla sua attuazione, la legge è stata emendata tredici volte⁷², e la maggior parte degli emendamenti sono stati introdotti attraverso altre leggi che si trovavano sul tavolo di discussione. Infatti, solo tre dei tredici emendamenti non sono stati incorporati in progetti di legge casuali. Tra le modalità con cui la legge è stata emendata e completata, alcune sono degne di nota: la Legge sul Registro del Commercio e il Registro delle Persone Giuridiche senza scopo di lucro e la Legge sui Brevetti e la Registrazione dei Modelli Utili.

Il più recente progetto di modifica della Legge sulle Misure e le Azioni durante lo Stato di Emergenza Dichiarato con la Decisione dell'Assemblea Nazionale del 13 marzo 2020, presentato per la votazione del Parlamento dai deputati della coalizione di governo il 29 gennaio 2021⁷³, è degno di nota e ha suscitato l'interesse della stampa. Il §4 introduce degli emendamenti alla Legge sul Gioco d'Azzardo che regolano un nuovo gioco e cambiano altre importanti disposizioni che disciplinano il business del gioco d'azzardo. Dalle motivazioni che accompagnano il progetto di legge, non è chiaro come le modifiche alla Legge sul Gioco d'Azzardo siano collegate alla situazione di emergenza sanitaria o perché queste modifiche debbano essere fatte così rapidamente. Resta da vedere se gli emendamenti saranno adottati.

Un'altra disposizione del suddetto progetto di legge, vale a dire il §8, è stata ampiamente discussa in Parlamento. Il progetto di emendamento suggerisce di modificare retroattivamente la Legge sul Bilancio dello Stato per l'anno in corso. L'opposizione parlamentare⁷⁴ ha contestato l'approccio come incompatibile con la Costituzione in quanto è potere esclusivo del governo presentare la Legge di Bilancio dello Stato al Parlamento.

La mancanza di prevedibilità e stabilità dovuta a frequenti cambiamenti nella legislazione non è un fenomeno nuovo negli ultimi anni. C'è una pratica costante, notata dalle parti interessate, di introdurre emendamenti che possono creare cambiamenti significativi senza il relativo dibattito pubblico tra la prima e la seconda lettura in Parlamento. In tempi di crisi, tuttavia, questo tipo di cattive pratiche legislative crea incertezza tra i cittadini sulla necessità e la proporzionalità delle misure sanitarie, sull'equità e la trasparenza del sostegno statale ai sistemi economici e sociali. È difficile per la popolazione valutare cosa e perché viene fatto e di conseguenza osservare rigorosamente le regole.

La spesa di fondi pubblici in risposta a COVID 19

⁷² Gazzetta dello Stato (SG) 34/09.04.2020 Legge sugli emendamenti e l'integrazione della Legge sulle Misure e le Azioni durante lo Stato di Emergenza Dichiarato con la Decisione dell'Assemblea Nazionale del 13 marzo 2020; SG 38/24.04.2020 Legge sulla modifica della legge sul Registro Commerciale e sul Registro delle Persone Giuridiche senza scopo di lucro; SG 44/13.05. 2020 Legge sulla modifica e sull'integrazione della Legge sulla Sanità; SG 55/19.06.2020 Legge sulla modifica della legge sull'Imposta sul Valore Aggiunto; SG 60/07.07.2020 Legge sulla modifica della legge sulla modifica della legge sull'Offerta Pubblica di Titoli; - SG 71/11.08.2020 Legge sulle Imposte Comunali; SG 92/27.10. 2020 Legge sul Brevetti e la Registrazione del Modelli Utili; SG98/17.11.2020 Legge sulla modifica e integrazione della Legge sulle Misure e Azioni durante lo Stato di Emergenza Dichiarato con la Decisione dell'Assemblea nazionale del 13 marzo 2020; SG 103/04.12.2020 Legge sul Bilancio della Sicurezza Sociale dello Stato; SG 105/11. 12.2020 Legge sugli emendamenti del Codice di Procedura Fiscale; SG 107/18.12.2020 Legge sulla modifica della legge sull'Imposta sul Valore Aggiunto; SG 109/22.12.2020 Legge sugli emendamenti e integrazione della Legge sulle Misure e Azioni durante lo Stato di Emergenza Dichiarato con la Decisione dell'Assemblea nazionale del 13 marzo 2020.

⁷³ Bulgaria, National Assembly, https://parliament.bg/bg/bills/ID/163500/

⁷⁴ https://www.dps.bg/aktualno

Il governo bulgaro sta attuando misure economiche e sociali sin dai primi giorni dello scoppio della malattia nel paese. La spesa di emergenza è diretta a due aree principali - la spesa per far fronte alla crisi sanitaria immediata e la spesa per minimizzare i danni all'economia dovuti alle misure sanitarie. Secondo la maggior parte dei più autorevoli economisti in Bulgaria, è troppo presto per valutare l'impatto degli interventi del governo sui diversi settori economici. Questo a causa del breve periodo di tempo, dei dati insufficienti e della continua situazione epidemica. Tuttavia, è possibile guardare agli strumenti legislativi e delle misure ad hoc per il controllo delle spese imputate alla pandemia COVID 19. Piuttosto che attraverso programmi dedicati, gli stanziamenti di bilancio sono assegnati caso per caso, a seconda delle necessità del momento - non esiste un bilancio preventivamente assegnato alla crisi o una sezione del bilancio relativa alla COVID. In generale, gli stanziamenti sono piuttosto facilmente visibili e distribuiti in diversi settori del bilancio - assistenza sanitaria, assistenza sociale, sussidi di disoccupazione, ecc. Ciò che è meno visibile al grande pubblico, tuttavia, è la quota effettivamente spesa.

La legalità delle spese è assicurata dall'applicazione delle regole ordinarie che esistevano già prima della crisi. A questo scopo, sono in vigore i consueti strumenti di controllo finanziario per verificare le spese del governo. Gli aggiornamenti del bilancio vengono adottati dal Parlamento. Il primo aggiornamento del bilancio dello Stato del 2020 è stato adottato subito dopo che la situazione di emergenza è stata dichiarata dal Parlamento, nei primi giorni di aprile 2020⁷⁵. Questo aggiornamento prevedeva un debito pubblico significativamente più alto del previsto e un deficit di bilancio a differenza del surplus previsto. L'aggiornamento complessivo necessario del quadro finanziario è stato stimato in quel momento a 4,2 miliardi di BGN/2,1 miliardi di euro. Nel 2020 il bilancio statale è stato aggiornato sei volte.

Nel frattempo, ci sono state diverse richieste per una maggiore trasparenza in merito alle spese, anche da parte del Presidente della Repubblica che ha sollecitato la creazione di un registro separato per tenere traccia delle spese relative a COVID 19. Anche l'opposizione in Parlamento ha espresso preoccupazioni. Finora tale registro speciale non è stato creato. Il Parlamento ha deciso invece di creare una commissione parlamentare temporanea per supervisionare le spese relative a COVID 19⁷⁶, che è stata istituita il 15 maggio 2020. Dieci deputati sono stati eletti membri della commissione temporanea, rappresentando su base paritaria i cinque partiti parlamentari. La commissione ha tenuto sette riunioni dal maggio 2020 ad oggi. L'ordine del giorno comprende audizioni dei ministri su diversi aspetti della crisi. Un'audizione separata è stata organizzata sulla riassegnazione e l'attuazione accelerata dei Fondi Strutturali e d'Investimento Europei nel periodo di programmazione 2014-2020⁷⁷. La legalità della spesa dei programmi di emergenza finanziati dal FSE è stata anche contestata dal partito Socialista di opposizione attraverso il controllo parlamentare. La discussione si è concentrata sull'importo esatto speso⁷⁸ e sulle modifiche retroattive della Legge sulle Misure e Azioni durante lo Stato di Emergenza dichiarato con la Decisione dell'Assemblea Nazionale del 13 marzo 2020 riguardante le regole e le procedure correlate alla spesa dei programmi operativi finanziati dall'UE. L'emendamento è stato apportato attraverso una modifica della Legge sui Brevetti e il progetto di modifica è stato presentato dai parlamentari, non dal governo. Secondo l'opposizione, gli emendamenti introducono retroattivamente nuove regole circa le modalità di assegnazione degli aiuti finanziari ai

-

⁷⁵ Bulgaria, National Assembly; https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=147392.

⁷⁶ Bulgaria, National Assembly; Temporary Committee for Control of the Public Expenditure for Overcoming the Consequences of the COVID 19 Pandemic

⁷⁷ Bulgaria, National Assembly; https://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2813The

beneficiari. La questione non è stata adeguatamente chiarita durante una discussione plenaria in Parlamento⁷⁹.

La commissione parlamentare temporanea era l'unica forma di controllo rafforzato sulle spese aggiuntive pressappoco fino alla fine del 2020.

Il 28 dicembre 2020, il National Audit Office (NAO) - l'agenzia indipendente di controllo finanziario esterno della Bulgaria – ha annunciato che eseguirà sei audit riguardo alle implementazioni per stabilire l'efficienza e l'efficacia della gestione dei fondi pubblici spesi per la ripresa dalla pandemia di COVID 19, compreso il settore sanitario, le misure adottate nell'ambito del programma REACT-EU e le misure di sostegno al turismo. Il NOA riferisce inoltre che tre ulteriori relazioni di audit iniziate alla fine del 2020 saranno pubblicate nel 2021⁸⁰. L'Agenzia Pubblica di Ispezione Finanziaria (PFIA) che è l'istituzione pubblica di controllo finanziario interno alle dipendenze del ministro, non riferisce sulle ispezioni finanziarie direttamente collegate alla spesa COVID 19 - già effettuate o previste.

Il controllo finanziario ex-post è un primo passo importante per valutare la legalità delle misure e ci insegnerà importanti lezioni per il futuro.

Informazioni finanziarie in formato comprensibile sono disponibili sul portale web governativo appositamente creato https://coronavirus.bg/. C'è una lista di programmi introdotti o utilizzati per affrontare le conseguenze economiche e sociali derivanti dalle restrizioni.

La lista include i programmi finanziati dal bilancio nazionale e i programmi finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei. Le misure sovvenzionate a livello nazionale sono riportate sotto forma di assegnazione massima disponibile per beneficiario, mentre quelle finanziate dall'UE sono presentate come importo globale per il rispettivo programma.

Le misure e i programmi di sostegno individuali sono pubblicizzati e chiariti sui rispettivi siti web delle istituzioni che li attuano - come l'Agenzia Nazionale delle Entrate, l'Agenzia per l'Assistenza Sociale, il Ministero dell'Economia ecc.

Su richiesta della Commissione Temporanea del Parlamento, il Ministro delle Finanze ha anche presentato una sintesi delle spese relative al COVID 19 per il 2020. Secondo tale valutazione preliminare - le misure anti-epidemiche e sanitarie insieme al sostegno all'economia e al settore sociale ammonta al 2,9% del PIL 2020. Il ministero delle finanze sottolinea di disporre di dati preliminari basati sulle previsioni del PIL 2020.

Mentre l'epidemia continua, è troppo presto per valutare l'impatto della pandemia o l'impatto delle misure adottate. Tuttavia, diventa evidente che durante una crisi di tale portata, i problemi e le debolezze del passato diventano troppo grandi per essere ignorati, e alcuni di essi sono pericolosi per la società. La consapevolezza pubblica e il controllo dell'azione del governo hanno raggiunto nuovi livelli nel momento in cui si è scoperto che delle vite avrebbero potuto essere in gioco. È anche evidente che costruire sistemi più trasparenti, flessibili e agili non è una questione di politica, ma una questione di urgenza.

È molto importante che i governi facciano un'analisi onesta e trasparente delle carenze della governance pre-crisi e promuovano rimedi rapidi. È altrettanto importante "conservare le ricevute", come consiglia il FMI, per effettuare una valutazione ex-post delle

.

⁷⁹ Bulgaria, National Assembly; https://parliament.bg/bg/plenaryst/ns/52/ID/10519

⁸⁰ Bulgaria, National Audit Office; https://www.bulnao.government.bg/bg/articles/smetnata-palata-shte-izvyrshi-342-odita-po-programata-si-za-2021-g-2379

misure sanitarie e delle misure anticrisi e del loro impatto e della loro efficienza. Tutto ciò deve essere comunicato ai cittadini in modo abbastanza convincente per poter affrontare la prossima crisi maggiormente preparati.

Alcuni passi possono essere raccomandati già in questa fase per superare le debolezze:

- In futuro le situazioni di emergenza non dovrebbero includere solo una serie di eccezioni alle regole. Bisognerebbe discutere la necessità di introdurre strumenti di controllo su misura per le crisi ma rafforzati.
- È necessaria un'approfondita analisi ex-post per trarre degli insegnamenti. L'analisi dovrebbe essere duplice: le azioni delle istituzioni in risposta alla crisi sanitaria e le sue conseguenze economiche.
- Valutare la rendicontazione dei dati governativi e preparare una strategia per migliorare la tempistica, la precisione e l'uso pubblico dei dati. Esso si è dimostrato essere uno strumento per il salvare delle vite umane.

STRATEGIE DI COMUNICAZIONE E TRASPARENZA DELLE INFORMAZIONI DURANTE IL COVID-19

Teodora Michaylova

L'epidemia di Coronavirus (COVID-19) non solo rappresenta una sfida globale per la società, ma insegna anche una lezione ai leader di tutto il mondo. Questa crisi senza precedenti per il mondo moderno sta dimostrando che la maggior parte dei governi non sono preparati a reagire adeguatamente alla dinamica del virus e stanno prendendo misure erronee per combatterlo. Infatti, l'efficacia delle misure messe in atto dipende molto dal modo in cui vengono comunicate al pubblico e di conseguenza la disinformazione amplifica la sfiducia nelle istituzioni. Alla luce della situazione di emergenza imprevista, è fondamentale analizzare se la trasparenza dell'informazione, come diritto democratico, possa considerarsi violata.

Durante una crisi che coinvolge il bene più prezioso delle persone, ossia la loro salute, non è inaspettato che ci sia un'ondata di reazioni volta alla "ricerca della verità". La disinformazione e la mancanza di fiducia nelle istituzioni sta causando gravi danni alle capacità di governo. C'è, tuttavia, un duplice aspetto della disinformazione. La mancanza di certezza e l'esitazione a comunicare con fermezza al pubblico, sta lasciando spazio alla disinformazione per diffondersi nei social media e causando caos e sfiducia nelle istituzioni. Da un lato, i governi non riescono a comunicare direttamente al pubblico e dall'altro, alcuni media di discutibile affidabilità e i social media contribuiscono ulteriormente alla diffusione di fake news creando panico inutile. La mancanza di trasparenza non riguarda solo la salute dei cittadini, ma si sta anche traducendo in un modo conveniente per sfruttare il COVID-19 come pretesto per schemi di corruzione. Le informazioni su come i governi utilizzano i fondi pubblici non sono disponibili alle masse, il che impedisce alle persone di attribuire al governo la responsabilità delle sue spese. A questo proposito, la fiducia nelle istituzioni è direttamente collegata al rispetto delle direttive sanitarie. In molti paesi ci sono state proteste contro le misure per fermare la diffusione del virus, provocate proprio dalla mancanza di informazioni accurate e dalla sfiducia nelle decisioni del governo.

Specialmente in tempi di crisi, è importante che tutti nell'istituzione chiamata in causa si concentrino solo sui loro compiti lavorativi e forniscano le loro competenze dove necessario. Un errore comune riscontrato, è stato quello di far intervistare rappresentanti istituzionali (o farli partecipare a una conferenza stampa) completamente "impreparati", e senza che avessero ricevuto una previa preparazione adeguata con il supporto di uno specialista di Pubbliche Relazioni. Il lavoro degli esperti di PR è quello di fungere da mediatore tra il governo e il pubblico ed è frustrante vedere come il lavoro di queste persone sia stato spesso trascurato durante la crisi del COVID-19, con il pretesto dell'urgenza del processo decisionale. La situazione del Coronavirus può servire infatti come il miglior esempio per mostrare come funziona la comunicazione di crisi.

La comunicazione in tempi di crisi è un ramo speciale delle relazioni pubbliche che si occupa di eventi spiacevoli e inaspettati che minacciano la reputazione di un'impresa, e possono provocare la perdita di fiducia del pubblico. Essa identifica la minaccia, la sua grandezza e compone un piano per minimizzare i danni e di conseguenza ricostruire

l'immagine dell'azienda. Come lo descrive accuratamente Warren Buffet: "ci possono volere 20 anni per costruire una reputazione e solo 5 minuti per rovinarla".

La comunicazione in caso di crisi non è nuova agli esperti di pubbliche relazioni ed è interessante vedere come i governi falliscano nel comunicare efficacemente ai cittadini. La crisi del Coronavirus non è essenzialmente diversa da qualsiasi altra crisi in cui un'azienda o un'organizzazione potrebbe trovarsi. Ci sono diverse regole fondamentali della comunicazione in caso di crisi che sono identiche e si applicano alla crisi del COVID-19.

1) La comunicazione dovrebbe essere disponibile immediatamente in tutti i dipartimenti/istituzioni

Non appena le notizie vengono ricevute dall'esterno e le decisioni vengono prontamente prese, è fondamentale diffondere informazioni aggiornate (e soprattutto accurate) il più presto possibile a tutti i dipartimenti - ministeri e altre istituzioni interessate, come ad esempio gli ospedali. Le notizie si diffondono velocemente, ma le cattive notizie si diffondono ancora più velocemente, ed è per questo che il controllo delle informazioni ai media dovrebbe essere strettamente monitorato. Al fine di evitare la formazione di fake news, il controllo del flusso di informazioni è della massima importanza. In tempi di crisi, il tempismo è cruciale. Anche un piccolo ritardo può essere fatale se tutte le parti interessate non lavorano come un tutt'uno ed emettono lo stesso messaggio al pubblico.

2) I messaggi dovrebbero essere rilevanti per il pubblico

Una volta che le decisioni sono state prese dall'organizzazione/governo, dovrebbe essere redatto un piano di comunicazione in cui il tono e lo stile della stessa dovrebbero essere identificati in modo che i messaggi possano essere appropriatamente compresi dal pubblico. Di solito, il tono e lo stile dovrebbero essere scelti in funzione del pubblico di riferimento, in questo caso, l'intera nazione. Tuttavia, a differenza delle elezioni che vedono il partito al potere parlare al suo elettorato, una crisi sanitaria nazionale in una società democratica richiede un tono di voce risoluto, ma che non sia minaccioso. Ci dovrebbe essere un equilibrio molto delicato in modo che si faccia una distinzione tra il dare ordini come in un regime totalitario per esempio e una democrazia che richiede diplomazia e compromessi, in ultima analisi, per il benessere del popolo. Ci sono anche due tipi principali di gruppi in cui il pubblico può essere approssimativamente separato. C'è il pubblico in generale e ci sono gli imprenditori e i loro dipendenti che soffrono molto della chiusura di alcuni settori (alberghiero, ristorazione e turismo). Per le persone maggiormente colpite dalle misure restrittive, ci dovrebbe essere uno speciale piano di comunicazione che le renda equilibrate il più possibile per evitare escalation di proteste.

3) Le informazioni devono essere accessibili ovunque

Dopo aver sintetizzato le informazioni e formulato il messaggio di comunicazione, è il momento di concentrarsi sulla sua distribuzione. Da un lato, l'organizzazione/governo può usare i propri canali di comunicazione come i siti web ufficiali o le proprie pagine sui social media. Dall'altro lato, ci sono i media. Mantenere una buona comunicazione con i media è cruciale in situazioni di crisi. Il pubblico si affida ai giornalisti per la ricerca e la divulgazione della verità. La coerenza nell'informazione è un segnale che le istituzioni sono affidabili.

4) Salvaguardia delle informazioni riservate

Quando si ha a che fare con una crisi, ci sono sempre informazioni sensibili. È proprio per questo che ci deve essere un controllo rigoroso per quanto riguarda l'accesso a queste informazioni riservate. Se trapelano prima di essere analizzate e opportunamente presentate in modo che sia più facile per il pubblico capirle e accettarle, c'è il rischio di

perdere il controllo sulla situazione di crisi. Questo può provocare un'immediata sfiducia nell'organizzazione/istituzioni e nel loro giudizio.

5) La trasparenza è la chiave / aderire alla verità

La trasparenza è un principio fondamentale della democrazia, ma è altrettanto rilevante nel mondo degli affari. I buoni PR sanno che la trasparenza è molto apprezzata dal pubblico e che aderire alla verità a lungo termine è la migliore strategia. Ammettere un errore è una qualità umana e, in questo senso, avvicina le organizzazioni/istituzioni alle persone. Inoltre, con l'ammissione di un errore, c'è l'opportunità di porre le proprie scuse, il che è altrettanto apprezzato. Essere aperti al pubblico, non lascia motivo di dubitare della capacità e dell'affidabilità dell'azienda/istituzione. Le scuse sono un metodo basilare di risoluzione dei conflitti e gli studi dimostrano che la "vittima" non solo si sente meno irritata dopo aver ricevuto le scuse, ma migliora anche la sua opinione sul responsabile. Quindi, proprio come nelle crisi aziendali, i governi non dovrebbero avere il timore di ammettere se certe misure non si dimostrano essere soluzioni intelligenti per il problema e non presentano buoni risultati.

6) Etica

Infine, c'è l'argomento più discusso nelle relazioni pubbliche - l'etica nel mondo dell'industria. Spesso si percepisce che gli specialisti delle relazioni pubbliche sono impiegati per coprire gli errori delle aziende e gli affari loschi. C'è una vera e propria battaglia nell'industria che mira a renderla etica e a recuperare la fiducia negli esperti di comunicazione. È importante sottolineare il ruolo degli esperti di PR, che non dovrebbero essere percepiti come manipolatori, ma semplicemente come mediatori tra l'azienda e il pubblico che trovano il modo migliore per presentare informazioni sensibili. Il loro ruolo è quello di dare informazioni, non di nasconderle.

La contestualizzazione del modo in cui le comunicazioni di crisi funzionano, è stata fondamentale per confrontare e dimostrare con esempi come i governi affrontano la trasparenza nella comunicazione al pubblico durante la crisi COVID-19.

I primi casi di coronavirus in Bulgaria sono stati rilevati l'8 marzo 2020; ciò ha dato inizio allo stato di emergenza e ha condotto alla prima chiusura in Bulgaria a partire dal 13 marzo 2020 fino al 14 giugno 2020. Le misure restrittive includevano: forme di istruzione online per tutti gli studenti; sospensione delle attività di ristoranti, bar e caffetterie; tutti i negozi furono costretti a chiudere, ad eccezione dei negozi di alimentari e le farmacie, che avevano un regime speciale di ingresso; inoltre, tutte le attività e gli eventi di gruppo come eventi sportivi, culturali e di intrattenimento sono stati cancellati. A tutti i datori di lavoro è stato chiesto di passare alla forma di lavoro a domicilio, e, in aggiunta, alcuni esami medici, operazioni e procedure sono stati cancellati. Inoltre, se coloro che erano stati sottoposti a quarantena non l'avessero rispettata, era prevista una pena di 5 anni di prigione e una multa tra i 2.500 e i 12.500 euro. Le restrizioni si allentarono lentamente e gradualmente fino al 14 giugno, ma in questo contesto si ha la possibilità di analizzare la strategia di comunicazione che il governo bulgaro ha intrapreso.

Durante il primo lockdown, il governo bulgaro decise di adottare severe misure restrittive con la speranza che queste limitassero notevolmente la diffusione del virus. Si creò un alto livello di panico, il governo assunse toni minacciosi, fermi e piuttosto drammatici. Ironia della sorte, a quel tempo i casi di coronavirus in Bulgaria erano molto pochi e l'opinione pubblica notò l'inevitabilità dell'aumento dei casi a prescindere dalle restrizioni – riscontrando quindi che la chiusura delle imprese sarebbe stata ancora più fatale per

l'economia se l'imposizione del blocco fosse stato adottato in una fase precoce della pandemia.

Tra le misure più controverse che hanno causato un'ondata di reazioni, si annovera la chiusura di parchi e giardini pubblici per un certo periodo di tempo. Il governo sostenne che nelle aree esterne le persone erano al sicuro dal virus, ma nonostante ciò chiusero tali aree alla possibilità di passeggiate eccetto che per i proprietari di animali domestici. La maggior parte dei cittadini ha ritenuto che, con 121 persone contagiate in quel periodo (aprile 2020), tali misure estreme non fossero necessarie. Il controllo rigoroso durante questo periodo particolare consisteva anche nell'implementazione di punti di attraversamento alle entrate e alle uscite di tutte le principali città della Bulgaria. Lasciare la città ragioni personali come i motivi di salute, o tramite documenti di residenza per il rientro nella corrispondente città. Questa misura naturalmente indignò la popolazione, in quanto lesiva del diritto di libera circolazione, e condusse ad intasamenti del traffico in corrispondenza dei punti di uscita, e a scandali che videro coinvolti gli agenti di polizia, a causa dei numerosi casi emersi di falsificazione dei documenti per i viaggi d'affari. Anche l'uso delle mascherine, come in molti altri paesi, sembrò essere un argomento controverso. Naturalmente, indossare mascherine al chiuso negli spazi pubblici è ancora tra le misure più efficaci intraprese da tutti i paesi, ma quando il governo emise un ordine per indossarle anche all'aperto, il pubblico reagi presentando centinaia di reclami alla Supreme Administrative Court e un paio di giorni dopo, l'ordine fu sospeso. Inoltre, vennero creati corridoi verdi per le persone anziane che si recavano nei negozi per proteggerle dall'esposizione a contatti con potenziali portatori del virus. L'organizzazione di questi corridoi si è rivelata un compito arduo ed è fallita nei primi giorni. La comunicazione verso le imprese (proprietari di negozi di alimentari) e anche verso gli anziani, che sembravano essere altrettanto ribelli quanto il pubblico più giovane, è apparsa scarsa e incoerente.

In termini di leadership, il capo dell'Accademia Medica Militare, il Generale Maggiore Ventsislav Mutafchiyski è stato nominato presidente dello staff di gestione della crisi nazionale ed è diventato la principale figura pubblica nella lotta contro il COVID-19. Porre un Generale in una posizione di comando implica un'associazione mentale secondo cui il paese è sottoposto a regime militare, e i diritti democratici di movimento dei cittadini sono violati. Il Generale ha tenuto conferenze stampa ogni giorno ed è diventato nel bene e nel male la figura più popolare del paese. Il fatto che provenisse da una formazione sia militare che medica, da un lato, ha fatto guadagnare al pubblico la fiducia circa la possibilità di poter gestire la crisi con mano ferma, esperienza di comando e comprensione medica del virus e poter in tal modo ridurre il numero delle vittime, proprio come in una guerra. Dall'altro lato, proprio a causa di questo approccio militare, altri non amavano la percezione di essere "comandati" dal generale. In tutte le conferenze stampa si presentava nella sua uniforme militare. Questo gesto approfondì ulteriormente la sensazione di essere sottoposti ad un regime militare dove tutti i diritti democratici non erano rispettati. Questa estrema popolarità del Generale fu notata dalle autorità governative che decisero di porre lo stesso lontano dagli schermi per un certo periodo di tempo, e solo quando il pubblico chiese a gran voce dove fosse finito, fu invitato di nuovo a partecipare alle conferenze stampa (ma questa volta indossando un normale abito formale e non la sua uniforme militare). Questa iniziativa mostra chiaramente come alcuni semplici dettagli quali l'abbigliamento possano avere un enorme impatto anche in termini di comunicazione. Inoltre, molti meme divertenti sulla figura del Generale sono emersi sui social media e riflettono bene i pensieri delle persone sulle sue attività di comando. Creati nello spirito dell'etnopsicologia bulgara, i meme sono diventati virali, contribuendo a portare una nota di umorismo in una situazione comunque critica.

L'approccio fortemente restrittivo del Generale è stato naturalmente molto discusso. Tuttavia, dal punto di vista della comunicazione, è stato al contempo un bene e un male che le conferenze stampa dal vivo siano state tenute ogni giorno per un certo periodo di tempo e che le nuove misure siano state iterate fino a quando il pubblico ha compreso e accettato le misure COVID-19. La ripetizione costante e il panico hanno effettivamente irritato le persone sui social media, ma in realtà, il popolo bulgaro che di solito non ha una mentalità di sottomissione alle regole, aveva bisogno di un forte richiamo riguardo ciò che era proibito, soprattutto alla luce della novità di una tale crisi. Un chiarimento era necessario, ma sarebbe impreciso confondere l'afflusso costante di alcune informazioni con la trasparenza da parte del governo.

Cronologicamente, ciò che è più specifico è che la comparsa del Coronavirus in Bulgaria, ha coinciso con grandi proteste antigovernative iniziate il 9 luglio 2020, il cui movente era la corruzione del gabinetto del primo ministro Boyko Borisov. I manifestanti ricevettero il sostegno del presidente Rumen Radev e si tradussero in manifestazioni di massa che riunirono migliaia di persone e in blocchi organizzati di importanti strade nella capitale Sofia e in tutto il paese. È importante includere questa particolarità nell'analisi della trasparenza del governo bulgaro riguardo alla crisi indotta dal Coronavirus. Conseguentemente, con il pretesto che le principali misure sanitarie vietano i raduni di massa, e che il numero contagi stava aumentando in modo estremamente rapido e gli ospedali erano in difficoltà nell'accogliere e curare i pazienti, le proteste sono lentamente diminuite, favorendo il governo. Le proteste non riflettevano solo i pensieri di alcune persone sul modo in cui il governo stava affrontando la crisi del COVID, ma piuttosto si concentravano più sull'antipatia generale del partito al potere - GERB e del primo ministro. Ciò che ha approfondito la crisi e ha fuso ancora di più le proteste è stato l'appoggio ufficiale del presidente che ha annunciato pubblicamente la sua posizione a favore dei manifestanti. Di conseguenza, il paese ha dovuto affrontare crisi multiple - una sanitaria, una politica e una economica.

Come se non bastasse, i critici del Primo Ministro lo hanno accusato di aver falsificato il vero numero di persone infettate dal COVID-19 per ottenere più sussidi dall'Unione Europea, poiché i sussidi venivano dati in base alla gravità della crisi in ogni paese membro. Alcune persone dell'opposizione sostengono che gli schemi di corruzione sono emersi già all'inizio della crisi in Bulgaria in tutti i settori interessati, come nel caso delle forniture di materiale medico e abbigliamento protettivo per gli ospedali. Attualmente in Bulgaria non ci sono abbastanza meccanismi di monitoraggio per sorvegliare gli appalti. Tuttavia, questo è un problema comune anche a molti altri paesi, ed è stato questo il motivo per cui la riunione del G20 ha discusso le buone pratiche nella lotta alla corruzione in risposta a COVID-19. Le continue misure di emergenza colpiscono i diritti e le libertà delle persone al di là della minaccia immediata alla loro salute. Sulla base dei segnali delle istituzioni di controllo indipendenti, dei media e della società civile, il governo dovrebbe essere il centro della responsabilità democratica delle risposte alla COVID-19. La responsabilità dei dati è un tema che influenza in molti modi la lotta contro il virus. Da un lato, c'è l'accuratezza delle statistiche delle persone infette e dall'altro, sulla base di queste, c'è l'assegnazione di fondi di emergenza. Le statistiche reali del virus sono state un argomento molto controverso a causa delle differenze e delle discussioni nei circoli scientifici. Fin dall'inizio della crisi sanitaria in Bulgaria, il numero di test PCR risulta molto basso rispetto ad altri paesi europei, il che secondo gli studiosi non è sufficiente per trarre conclusioni accurate.

Inoltre, per molto tempo, i test antigenici non sono stati considerati abbastanza credibili e gli esiti di questi test non sono stati inclusi nelle statistiche ufficiali e quindi le persone risultate positive al COVID-19 hanno potuto ufficialmente evitare di essere sottoposte a quarantena. Di conseguenza, l'assegnazione di fondi di emergenza da parte dell'UE, era proporzionalmente collegata al numero di persone infette in ogni paese. L'unico meccanismo di monitoraggio della spesa pubblica messo in atto in Bulgaria durante il COVID è stata l'istituzione di una commissione parlamentare temporanea incaricata di supervisionare tutte le spese. La commissione, composta da dieci deputati eletti che rappresentavano i cinque partiti del Parlamento, ha tenuto riunioni e udienze con la presenza di diversi ministri. Alla fine del 2020, il National Audit Office ha annunciato che sarebbe stato incaricato di eseguire controlli sull'attuazione dei finanziamenti per valutare la loro efficienza nel settore sanitario, così come quelli a sostegno del turismo. Questi rapporti non sono ancora stati pubblicati. Tuttavia, è importante menzionare che alcune informazioni finanziarie ufficiali possono essere trovate su un sito web governativo dedicato specificamente alla pandemia - https://coronavirus.bg/, dove si può trovare una lista di iniziative/programmi a sostegno del business durante la crisi. Alcune informazioni parziali sono state pubblicate anche sui siti web delle istituzioni legate alla lotta contro il virus. Tuttavia, se ci si possa fidare di queste informazioni rimane un argomento molto discutibile, soprattutto perché la fiducia nel governo sta diminuendo e le elezioni parlamentari in Bulgaria sono previste per la primavera del 2021. L'opposizione e alcuni critici del governo in carica sostengono che esso sta nascondendo e falsificando le informazioni per servire i propri interessi. Le accuse di falsificazione dei dati per servire gli interessi dei partiti al governo sono state ampiamente diffuse sui social media. In teoria e in pratica, abusare del diritto alla trasparenza dell'informazione in una società democratica può essere qualificato come rischioso e la maggior parte dei partiti ne è consapevole.

Un buon esempio di quanto possa essere dannosa politicamente la crisi del COVID-19, sono le elezioni presidenziali negli USA nel 2020. Molti analisti suggeriscono che Donald Trump abbia perso le elezioni a causa della scarsa leadership durante la crisi indotta dalla pandemia, dato che gli USA sono tra i paesi più colpiti dal virus nel mondo. In tempi in cui le preoccupazioni principali delle persone sono salute e affari, i politici affrontano un compito sempre più difficile per conquistare il consenso elettorale. Anche se le persone sono consapevoli che il coronavirus è una pandemia mondiale, e che anche altri paesi lottano per trovare la soluzione migliore per limitare la diffusione del virus, quando viene data loro una scelta, sono più inclini a giudicare severamente i politici riguardo ai loro errori rispetto che in condizioni ordinarie. Proprio a causa di queste circostanze speciali, è interessante vedere come si svolgerà il voto in Bulgaria. Con l'avvicinarsi della data delle elezioni, si possono osservare alcuni cambiamenti nel panorama dei media. Nella maggior parte dei notiziari, i numeri di COVID-19 vengono ora comunicati in modo più sottile, e non si presta attenzione a statistiche molto preoccupanti come per esempio il numero di morti al giorno. La crisi sanitaria non si è ancora stabilizzata, ma le notizie si concentrano per distrarre l'attenzione in altre direzioni, soprattutto in relazione alle prossime elezioni.

Insieme alle elezioni, la tempistica coincide con un altro argomento molto scottante - l'approvvigionamento dei vaccini. Sfortunatamente, osserviamo ancora il governo commettere gli stessi errori e non imparare la lezione principale del lockdown - l'informazione è la chiave. Dal punto di vista della comunicazione, proprio come negli affari, quando un nuovo farmaco viene immesso sul mercato, viene avviata una campagna di marketing per rendere tutte le parti (medici e pazienti) consapevoli delle proprietà del

nuovo farmaco. Una campagna d'informazione forte e trasparente è necessaria per convincere il pubblico che il vaccino proposto è sicuro ed efficace nella lotta contro il coronavirus. La maggior parte dei critici sostiene che il normale processo di creazione e commercializzazione di un vaccino richiede solitamente un tempo molto più lungo e nel momento in cui si afferma che un vaccino sarà pronto in un solo anno, il pubblico fa fatica a credere alla sua sicurezza. Un altro problema è la comparsa di diverse aziende che ora producono e offrono vaccini, ciascuno dei quali preparato con una tecnologia diversa. Sembra che, proprio come nel mercato libero, questi prodotti abbiano diverse qualità, quindi è ancora sconosciuto per il consumatore ciò che verrà iniettato nel suo corpo, soprattutto perché nessuno lo chiarisce in un linguaggio facilmente comprensibile. È qui che la comunicazione dovrebbe avere un ruolo di primo piano. Il pubblico è ancora molto titubante sul fatto che i vaccini siano innocui o meno per lui. Ogni giorno ci sono notizie di persone che hanno perso la vita dopo essere state vaccinate in altri paesi, il che è spaventoso. Proprio come i cinesi hanno nascosto molte informazioni sul virus e sulle modalità di gestione dello stesso, non è saggio e non è etico che i governi nascondano informazioni al pubblico. Inoltre, recentemente sono stati pubblicati alcuni programmi di vaccinazione previsti che hanno causato un'ondata di reazioni sui social media. Questi indicavano che in termini molto brevi, in Bulgaria, una quantità sufficiente di persone avrebbe potuto essere vaccinata con successo. Questa affermazione, tuttavia, si trova in totale contraddizione con il numero finora evidente di vaccinazioni che sono basse in modo preoccupante e le persone si chiedono se il governo stia distribuendo previsioni imprecise e pertanto stia ingannando il pubblico.

In conclusione, la storia ci ha già mostrato numerose volte quanto possano essere devastanti le pandemie. Sarebbe ingiusto giudicare severamente i leader in base alle loro azioni, soprattutto perché è impossibile riuscire a mettersi nelle loro vesti. L'accresciuta responsabilità non solo sul benessere delle persone ma sulla loro vita è una posta in gioco più alta che mai. Alcuni paragonano la pandemia a una guerra mondiale biologica e anche il generale più squisito avrebbe difficoltà a trovare la strategia più efficace per accontentare tutti. Tuttavia, non dobbiamo mai dimenticare che essere un leader eletto di un paese democratico comporta determinate responsabilità nei confronti delle persone e ha il dovere di proteggere i loro diritti legali, uno dei quali è la trasparenza dell'informazione. È proprio per questo che dobbiamo ricordare costantemente ai nostri leader che anche se la situazione è straordinaria e i paesi si trovano in stati di emergenza, essi hanno un dovere verso la società.

SEZIONE IV – SLOVENIA

IL CASO DELLA SLOVENIA

Nataša Briški

Il primo caso di infezione da coronavirus in Slovenia è stato confermato il 4 marzo 2020. L'Istituto nazionale di sanità pubblica ha dichiarato lo stato di epidemia una settimana dopo⁸¹. Per frenare la diffusione del nuovo patogeno sono state adottate varie misure⁸². Con alcune eccezioni e a intervalli dall'inizio della pandemia, il governo sloveno ha vietato le riunioni pubbliche al chiuso e all'aperto, gli asili, le scuole e le facoltà sono passati alla didattica a distanza, il lavoro è stato sospeso o riorganizzato da casa, durante due mesi primaverili il trasporto pubblico è stato sospeso così come il traffico aereo, i bar, i ristoranti e gli hotel e la stragrande maggioranza dei negozi e delle strutture di servizi. Il governo di Jansa, che ha iniziato il suo mandato il 13 marzo 2020, ha agito tempestivamente chiudendo i confini, promuovendo l'allontanamento sociale, indossando mascherine e istruendo la popolazione a rimanere a casa.

Meno di un anno fa, nel maggio 2020, la Slovenia era considerata da alcuni⁸³ uno dei paesi di maggior successo nella lotta contro l'epidemia di coronavirus. Il governo ha persino dichiarato⁸⁴ la fine dell'epidemia di Covid-19 a partire dal 15 maggio 2020, diventando così il primo paese in Europa a fare questo passo e proclamare la fine dell'epidemia di coronavirus a livello nazionale.

Misure adottate a fronte della diffusione del virus. Trasparenza e accesso alle informazioni

Se la Slovenia ha avuto risultati relativamente buoni in primavera, e l'estate è stata relativamente calma, le cose sono cambiate radicalmente in autunno. I tassi di infezione da Covid-19 e il numero di pazienti infetti in terapia intensiva hanno iniziato ad aumentare, così come i decessi. Comprensibilmente, il governo ha adottato un approccio più duro 85. Per la lotta contro la pandemia da Covid-19 oltre alle misure già applicabili come (1) uso obbligatorio di mascherine con alcune eccezioni, (2) disinfezione obbligatoria in spazi pubblici chiusi e trasporti pubblici, e (3) divieto di raduni, eventi, celebrazioni e matrimoni, con alcune eccezioni che includevano un numero limitato di membri della stessa famiglia, è stato aggiunto il lockdown su larga scala.

Tale misura è stata implementata nell'ottobre del 2020 quando il governo sloveno ha fortemente limitato il movimento delle persone, sia temporalmente che spazialmente. Passiamo prima in rassegna queste misure, che stanno diventando oggetto di grande attenzione da parte dell'opinione pubblica, ma che hanno ottenuto risultati di vario tipo.

 ⁸¹ La Slovenia dichiara l'epidemia da Coronavirus, https://www.gov.si/en/news/2020-03-12-slovenia-declares-coronavirus-epidemic/.
 82 Per maggiori sviluppi riguardati il Coronavirus in Slovenia (cronologicamente)) <a href="https://english.sta.si/2847286/major-developments-purple-sta-si/2

concerning-coronavirus-in-slovenia?q=coronaviru,measur. Source: Slovene Press Agency.

83 Vietnam, Slovenia e altri 3 casi di successo del coronavirus trascurati

⁸⁴ Ordinanza che revoca un'epidemia di una malattia infettiva SARS-CoV-2 https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-1030/odlok-o-preklicu-epidemije-nalezljive-bolezni-sars-cov-2-covid-19.

⁸⁵ Misure e restrizioni https://covid-19.sledilnik.org/sl/restrictions.

Per contenere la diffusione di un virus mortale, il 16 ottobre⁸⁶ è stato introdotto il divieto di attraversare regioni statistiche (sono 12) (revocato il 15 febbraio 2021). Il motivo addotto è stato il deterioramento della situazione epidemiologica nel paese; di conseguenza, la limitazione dei movimenti avrebbe potuto porre un freno ad un ulteriore diffusione delle infezioni. Un paio di giorni dopo, il 20 ottobre, è entrato in vigore il coprifuoco della polizia⁸⁷ dalle 21:00 alle 6:00. Questo rappresenta il primo coprifuoco dichiarato in Slovenia dalla Seconda Guerra Mondiale. Secondo il portavoce riguardo le questioni relative al Covid-19 Jelko Kacin, il governo ha deciso di limitare i movimenti notturni su proposta di un gruppo consultivo, la cui decisione si era basata sulle buone pratiche europee, e soprattutto in quanto molte infezioni, hanno sostenuto, si sono verificate a causa di socializzazione e celebrazioni di vario tipo. In aggiunta, con alcune eccezioni previste, il 27 ottobre 2020 è stato imposto il divieto di circolazione tra i comuni⁸⁸ (revocato il 15 febbraio 2021).

Se si escludono alcuni giorni durante le vacanze di Natale e Capodanno, tutte le misure elencate sono state continuamente in vigore per tre mesi e mezzo. Tuttavia, la situazione sanitaria non è cambiata molto nel frattempo. Dall'inizio di novembre 2020 e fino a metà febbraio 2021 la Slovenia è stata costantemente inserita tra i peggiori paesi del mondo per il numero di decessi correlati al Covid-19 per milione di abitanti. Il 7 dicembre la Slovenia ha registrato un record di 66 morti per infezione da Covid-19 in un solo giorno. Pertanto le persone hanno cominciato a dubitare dei dati e delle motivazioni alla base delle spiegazioni fornite dai portavoce del governo.

Per volere della Corte Costituzionale, il governo deve consultare professionisti medici e riesaminare la ragionevolezza delle restrizioni di movimento alla luce delle condizioni epidemiologiche. Ciò deve essere fatto settimanalmente, in quanto tali misure rappresentano una grave violazione dei diritti umani.

Da un'indagine del portale necenzurirano.si⁸⁹ è emerso che il gruppo di esperti Covid-19, con cui il governo avrebbe dovuto consultarsi regolarmente sulle misure, non ha mai proposto esplicitamente coprifuoco e restrizioni alla circolazione nei comuni. Secondo il portale, la documentazione del Ministero dell'Interno, ottenuta dai giornalisti, rivela anche che il governo non ottiene valutazioni di esperti sulla ragionevolezza delle singole misure prima di ogni estensione delle restrizioni di movimento. Come detto, dovrebbero farlo su base settimanale. Secondo necenzurirano.si, l'utilità del coprifuoco è stata giustificata solo da uno studio che ne ha analizzato il successo nella Guyana francese⁹⁰. A giustificare l'introduzione e l'estensione del coprifuoco e altre restrizioni alla circolazione, il governo ha citato solo informazioni generali sullo sviluppo dell'epidemia tratte dal sito web Covid-19 Tracker Slovenia e un elenco di misure restrittive in altri paesi dell'UE.

Secondo uno studio⁹¹ che ha analizzato la mobilità e il tracciamento dei contatti durante l'epidemia da Covid-19, condotto dall'Istituto di biostatistica e informatica medica della

⁸⁸ La nuova ordinanza sulla limitazione parziale temporanea della circolazione e dei raduni vieta la circolazione tra i comuni https://www.gov.si/novice/2020-10-25-novi-odlok-o-zacasni-delni-omejitvi-gibanja-in-zbiranja-prepoveduje-gibanje-med-obcinami/.

89 Perché abbiamo il coprifuoco? Hoys ha avuto l'idea nella Guyana francese, https://necenzurirano.si/clanek/preiskovalne-zgodbe/zakaj-

⁸⁶ Il governo restrinse la possibilità di movimento tra le regioni https://www.mladina.si/201961/vlada-omejila-prehajanje-med-regijamisolski-pouk-spet-od-doma/.

87 Coprifuoco per la prima volta dall'occupazione italiana https://www.dnevnik.si/1042941406.

imamo-policijsko-uro-hojs-dobil-idejo-v-francoski-gvajani-838947.

Valutazione dell'impatto del coprifuoco e di altre misure sulla trasmissione di SARS-CoV-2 nella Guyana francese https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.10.07.20208314v1.

⁹¹ Lo studio mette in discussione l'efficacia del divieto di viaggio intercomunale https://english.sta.si/2855054/study-questions-efficacyof-inter-municipal-travel-ban?q=coronaviru,measur.

Facoltà di Medicina di Lubiana, "il divieto di viaggiare tra i comuni non ha ridotto la mobilità delle persone, il che rende discutibile la sua efficacia ".

Il governo sloveno guidato da Janez Janša sta lavorando duramente per mostrare che la crisi del Covid-19 non è solo come questione medica ma rappresenta anche una questione di sicurezza. Misure in questa direzione hanno anche provocato accese reazioni pubbliche e risposte da parte delle istituzioni di vigilanza. Nell'ambito del primo pacchetto di misure per mitigare gli effetti dell'epidemia (PKPI92) diverse disposizioni controverse (articolo 103⁹³ e articolo 104⁹⁴), principalmente relative al rafforzamento dello stato di polizia e alla violazione della privacy, sono state inserite con il pretesto di affrontare l'epidemia. E il governo di Janša sta cercando da mesi di inviare ulteriori unità delle forze armate slovene con poteri di polizia al confine meridionale, cercando così di attivare l'articolo 37.a95 del Defence act con il pretesto che il virus si diffonde tra i migranti. Sottolineano anche, come motivazione addotta, un numero crescente di migranti che tentano di attraversare il confine illegalmente. Il rapporto statistico della Polizia⁹⁶ sull'immigrazione illegale per il periodo dal I gennaio al 31 dicembre 2020, mostra che il numero di attraversamenti illegali delle frontiere è effettivamente diminuito del 10,2% rispetto all'anno precedente.

Questo governo non può propriamente farsi vanto di aver adottato trasparentemente pacchetti di misure volte a mitigare gli effetti dell'epidemia. Finora l'Assemblea nazionale ha approvato otto pacchetti di incentivi anti-corona (PKP in sloveno); e ogni volta i membri del governo hanno tentato, e in alcuni casi riuscito, a inserire cambiamenti nella legislazione che non hanno nulla a che fare con la lotta contro l'epidemia.

Transparency International Slovenia ha criticato le procedure di appalto pubblico, in quanto, con il pretesto della necessità, sono state selezionate procedure meno trasparenti. Ciò, affermano i critici, indebolisce la concorrenza, aggiungendo che senza una giustificazione fornita da esperti il primo pacchetto (PKPI) ha introdotto un aumento significativo dei valori limite negli appalti pubblici (articolo 90).

Come parte del secondo pacchetto (PKP297), invece, la legislazione sulle costruzioni è stata modificata. Ora, le nuove disposizioni limitano la possibilità di coinvolgere organizzazioni non governative nel processo di ottenimento dei permessi di costruzione. Con la modifica della legge sulla protezione della natura, il coinvolgimento delle organizzazioni ambientali che agiscono nell'interesse pubblico nel campo della conservazione della natura è impedito anche in altre procedure. Tale atteggiamento è stato criticato dalla Commissione per la prevenzione della corruzione che, nell'ambito delle sue competenze in materia di rafforzamento dello stato di diritto e di rafforzamento dell'integrità e della trasparenza del settore pubblico, controlla la risposta delle autorità statali all'epidemia di Covid-19 alla luce della corruzione e delle violazioni dei principi di integrità 98: "Il provvedimento governativo adottato, che di fatto impedisce alle ONG in Slovenia di partecipare alle procedure di concessione edilizia per almeno i prossimi due anni, e la

⁹² PKP1 https://www.gov.si/teme/koronavirus-sars-cov-2/odpravljanje-posledic-epidemije/prvi-paket-ukrepov-za-omilitev-posledic-

⁹³ Articolo 103 (poteri della Polizia) http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO8190.

⁹⁴ Articolo 104 https://www.ip-rs.si/novice/epidemija-ne-sme-biti-razlog-za-ukinitev-ustavnih-pravic-1178/.

⁹⁵ Articolo 37.a https://zakonodaja.com/zakon/zobr/37a-clen-izjemna-pooblastila-vojske.

⁹⁶ Attraversamenti illegali delle frontiere 2020 https://www.policija.si/o-slovenski-policiji/statistika/mejna-problematika/nedovoljenemigracije-na-obmocju-republike-slovenije.

97 PKP2 https://www.gov.si/teme/koronavirus-sars-cov-2/odpravljanje-posledic-epidemije/drugi-paket-ukrepov-za-omilitev-posledic-

epidemije/. 98 Commissione per la prevenzione della corruzione <a href="https://www.kpk-rs.si/2020/05/04/rahljanje-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-nastanek-tvegani-za-korupcijo-in-krsitve-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-nastanek-tvegani-za-korupcijo-in-krsitve-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-nastanek-tvegani-za-korupcijo-in-krsitve-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-nastanek-tvegani-za-korupcijo-in-krsitve-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-nastanek-tvegani-za-korupcijo-in-krsitve-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-nastanek-tvegani-za-korupcijo-in-krsitve-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-nastanek-tvegani-za-korupcijo-in-krsitve-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-nastanek-tvegani-za-korupcijo-in-krsitve-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-nastanek-tvegani-za-korupcijo-in-krsitve-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-nastanek-tvegani-za-korupcijo-in-krsitve-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-nastanek-tvegani-za-korupcijo-in-krsitve-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-nastanek-tvegani-za-korupcijo-in-krsitve-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-nastanek-tvegani-za-korupcijo-in-krsitve-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-nastanek-tvegani-za-korupcijo-in-krsitve-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-postopkov-pridobivanja-gradbenih-povecuje-postopkov-pri dovoljenj-in-za ostritev-pogojev-sodelovanja-nevladnih-organizacij-v-teh-postopkih-povecuje-nastanek-tveganj-za-korupcijo-in-krsitve-pogojev-sodelovanja-nevladnih-organizacij-v-teh-postopkih-povecuje-nastanek-tveganj-za-korupcijo-in-krsitve-pogojev-sodelovanja-nevladnih-organizacij-v-teh-postopkih-povecuje-nastanek-tveganj-za-korupcijo-in-krsitve-pogojev-sodelovanja-nevladnih-organizacij-v-teh-postopkih-povecuje-nastanek-tveganj-za-korupcijo-in-krsitve-pogojev-sodelovanja-nevladnih-organizacij-v-teh-postopkih-povecuje-nastanek-tveganj-za-korupcijo-in-krsitve-pogojev-sodelovanja-nevladnih-organizacij-v-teh-postopkih-povecuje-nastanek-tveganj-za-korupcijo-in-krsitve-pogojev-sodelovanja-nevladnih-organizacij-v-teh-postopkih-povecuje-nastanek-tveganj-za-korupcijo-in-krsitve-pogojev-sodelovanja-nevladnih-organizacij-v-teh-postopkih-povecuje-nastanek-tveganj-za-korupcijo-in-krsitve-pogojev-sodelovanja-nevladnih-organizacij-v-teh-postopkih-povecuje-nastanek-tveganj-za-korupcijo-in-krsitve-pogojev-sodelovanja-nevladnih-organizacij-v-teh-postopkih-povecuje-nastanek-tveganj-za-korupcijo-in-krsitve-pogojev-sodelovanja-nevladnih-organizacij-v-teh-postopkih-povecuje-nastanek-tveganj-za-korupcijo-in-krsitve-pogojev-sodelovanja-nevladnih-organizacij-v-teh-postopkih-povecuje-nastanek-tveganj-za-korupcijo-in-krsitve-pogojev-sodelovanja-nevladnih-organizacij-v-teh-postopkih-povecuje-nastanek-tveganj-za-korupcijo-in-krsitve-nastanek-tveganj-za-korupcijo-in-krsitve-nastanek-tveganj-za-korupcijo-in-krsitve-nastanek-tveganj-za-krsitve-nastanek-tveganj-za-krsitve-nastanek-tve-nastanekintegritete/.

dichiarazione del ministro dell'ambiente, al momento dell'adozione degli emendamenti alla legislazione edilizia, che le piccole organizzazioni ambientaliste impediscono deliberatamente la fabbricazione e l'attività economica, segnalano modifiche programmate al quadro giuridico. Essa interferisce in modo sproporzionato con le garanzie esistenti a tutela dell'interesse pubblico nel campo della protezione ambientale. Dato che le procedure per il rilascio delle licenze edilizie durante l'epidemia sono state sospese solo per un breve periodo (meno di due mesi), le ragioni per un allentamento delle procedure per la concessione di una licenza edilizia per i prossimi due anni sono discutibili".

Come parte del sesto pacchetto (PKP6⁹⁹), il governo ha prorogato il termine per soddisfare le condizioni per l'accreditamento degli istituti di istruzione superiore. Sebbene l'epidemia non abbia alcun impatto sulle procedure di accreditamento, questa misura faceva parte della legislazione in materia di intervento. Sulla base della richiesta presentata per la valutazione della sua costituzionalità, la Corte Costituzionale ha sospeso l'attuazione di tale disposizione fino a nuovo avviso. Il proponente della suddetta richiesta lo sostiene che la modifica è stata apportata senza giustificazione e per motivi estranei alla mitigazione degli effetti dell'epidemia Si sostiene anche che si tratta di un'interferenza inammissibile nelle procedure di accreditamento in corso, come anche che l'adozione di una decisione sull'inammissibilità di convocare un referendum legislativo sul PKP6 ha impedito agli elettori di richiedere un referendum. Secondo alcuni esperti, la proroga del termine avrebbe come scopo quello di servire gli interessi di una Nuova Università privata, vicina al partito SDS al potere. I rappresentanti della Nuova Università respingono con veemenza i presunti problemi di conformità ai criteri di qualità, rivendicando motivazioni politiche dietro gli attacchi subiti.

Il governo ha anche avuto problemi con la trasparenza del suo processo decisionale riguardo l'ultimo pacchetto adottato (PKP8¹⁰¹). Hanno introdotto nuove sanzioni per i residenti e le persone giuridiche per cui la regolamentazione è del tutto assente.

Il governo ha anche approvato nuove regole¹⁰² sul processo legislativo per accelerare l'attuazione delle leggi progettate per alleviare le conseguenze dell'epidemia. Tuttavia, il cambiamento rimane di applicazione generale. La Transparency International Slovenia¹⁰³ ha richiamato l'attenzione sui rischi di prendere decisioni di importanza pubblica a seguito di una procedura accelerata o urgente. Ciò comprometterebbe in modo significativo la possibilità di partecipazione di professionisti e del pubblico generale a queste procedure legislative. Il che peggiora la qualità delle decisioni e, a causa del diverso livello di accesso ai responsabili delle decisioni, e accresce il rischio che le decisioni siano scritte a mano solo da alcune parti interessate.

Quindi, oltre a (1) rigide restrizioni alla circolazione delle persone, (2) il tentativo di utilizzare la crisi sanitaria per aumentare i poteri di polizia e militari e (3) l'ovvia mancanza di trasparenza nell'adozione di pacchetti per mitigare gli effetti dell'epidemia, c'è anche un'indagine sull'acquisto di dispositivi di protezione.

⁹⁹ PKP6 https://www.gov.si/teme/koronavirus-sars-cov-2/odpravljanje-posledic-epidemije/sesti-paket-ukrepov-za-omilitev-posledic-epidemije-pkp6/.

epidemije-pkp6/.

100 II rinnovo degli accreditamenti per gli istituti di istruzione superiore è stato ritardato
https://www.delo.si/novice/slovenija/zadrzano-podalisevanie-akreditacii-visokosolskim-zavodom.

https://www.delo.si/novice/slovenija/zadrzano-podaljsevanje-akreditacij-visokosolskim-zavodom/.

101 PKP8 https://www.gov.si/teme/koronavirus-sars-cov-2/odpravljanje-posledic-epidemije/osmi-paket-ukrepov-za-omilitev-posledic-epidemije-pkp8/.

epidemije-pkp8/.

102 Agire sugli emendamenti al referendum e alla legge sull'iniziativa popolare https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/ysebina/2020-01-0785/zakon-o-spremembah-in-dopolnityi-zakon-o-referendum-in-o-liudski-iniciativi-zrli-e

rs/vsebina/2020-01-0785/zakon-o-spremembah-in-dopolnitvi-zakona-o-referendumu-in-o-ljudski-iniciativi-zrli-e.

103 Integrità politica in Slovenia http://transparency.si/8-novice/462-politicna-integriteta-v-sloveniji-pomanjkljivosti-na-podrocju-zagotavljanja-transparentnosti-odlocitev-javnega-pomena.

Alla fine di aprile del 2020, Ivan Gale, l'informatore della Commodity Reserves Agency, ha rivelato 104 pubblicamente pressioni politiche nell'acquisto di dispositivi di protezione individuale. Le accuse di cattiva condotta del governo nell'acquisto di dispositivi di protezione individuale, le quali sono categoricamente negate dai ministri coinvolti e respinte anche dal Primo Ministro, sono state oggetto di un'inchiesta parlamentare 105. La commissione parlamentare per indagare sull'acquisto di tali dispositivi necessari per contenere la trasmissione del Covid-19 dovrebbe determinare la possibile responsabilità politica dei funzionari pubblici. Ma, ed ecco il trucco, poiché l'inchiesta è stata proposta dalla coalizione, anticipando di poche ore l'iniziativa dell'opposizione, la commissione 106 si concentrerà in gran parte sul periodo precedente all'insediamento del governo di Janša (13 marzo 2020), cioè a partire dal 1° febbraio 2020. L'attuale governo sostiene che i loro predecessori, guidati da Marjan Šarec di LMŠ, hanno lasciato loro magazzini vuoti. La coalizione accusa anche il governo di Šarec di aver preso misure inopportune per proteggere la Nazione dall'epidemia. La commissione parlamentare ha iniziato i suoi lavori il 15 ottobre dello scorso anno. Finora non ci sono notizie disponibili pubblicamente al riguardo.

Oltre a tutto quanto riportato sopra, vale anche la pena ricordare che la Slovenia ha registrato il più lungo periodo di chiusura delle scuole nell'Unione europea 107, ossia dal 19 ottobre 2020 al 9 febbraio 2021. Anche se le scuole non erano considerate epicentri di infezioni da Covid-19, sono rimaste chiuse per quasi quattro mesi. "Le scuole vengono aperte e chiuse secondo statistiche, deviazioni standard ed errori dei test, con epidemiologi", scrive Mladina¹⁰⁸, "proponendo al governo a metà novembre che almeno i bambini in età prescolare e di prima elementare siano autorizzati a recarsi a scuola come appena possibile".

Mentre i genitori disperati si chiedevano perché altre attività potessero essere aperte e le scuole no, e nonostante il fatto che i bambini e i giovani siano tra i gruppi meno vulnerabili, il ministro dell'Istruzione Simona Kustec ha accusato il cattivo quadro epidemiologico della chiusura delle scuole. Allo stesso tempo, è stato affermato 109 che il sistema scolastico sloveno è meglio preparato per l'istruzione a distanza rispetto alla maggior parte degli altri paesi in Europa. Tuttavia gli esperti dicono che ciò non corrisponde vero.

Reazioni dei cittadini all'adozione di misure urgenti

Da marzo 2020 Valicon monitora la risposta del pubblico in Slovenia alla vita in una situazione di epidemia. I più recenti risultati del sondaggio #Newnormal (pubblicato l'II febbraio 2021¹¹⁰) – che misura l'atteggiamento delle persone nei confronti del nuovo coronavirus, le risposte alle misure adottate e il livello di fiducia nell'operato del governo della Repubblica di Slovenia – mostrano che la percentuale di chi percepisce la situazione attuale come negativa (66%) è più o meno in aumento dall'inizio dell'epidemia. I mesi di maggio e giugno sono stati l'unica eccezione a questa regola.

E mentre negli ultimi sei mesi, fino a metà gennaio, il pessimismo è in costante crescita, ora il 76% degli intervistati pensa che le cose stiano migliorando per quanto riguarda la diffusione del coronavirus in Slovenia. Allo stesso tempo, un numero record (63%) ritiene

https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/ODrzavnemZboru/KdoJeKdo/DelovnoTelo?idDT=DT067.

Quando i bambini sloveni torneranno a scuola https://www.24ur.com/novice/korona/ministrica-za-solstvo.html.

¹⁰⁴ Sfondo di ordinazione e acquisto di dispositivi di protezione https://4d.rtvslo.si/arhiv/tarca/174688312.

http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=AKT_1177.

https://www.24ur.com/novice/slovenija/slovenski-otroci-se-od-doma-solajo-ze-10-teden-tako-dolgo-sole-niso-zaprte-nikjer-veu.html.

108 Condividi e governa https://www.mladina.si/204927/deli-in-vladaj/.

 $^{{\}color{blue} \textbf{Sondaggio \#Newnormal survey}} \ \, \underline{\textbf{https://www.valicon.net/sl/2021/02/kljub-vecjemu-optimizmu-glede-sirjenja-virusa-velika-vecina-properties and the survey of the surv$ situacijo-se-vedno-obcuti-precej-negativno-skoraj-dve-tretjini-vprasanih-ukrepe-ocenjuje-kot-prestroge/.

che le attuali misure adottate dal governo per controllare la diffusione del virus siano troppo rigide. Non sorprende quindi che non molte persone si fidino del lavoro del governo per frenare la diffusione del virus. Gli ultimi numeri mostrano che solo il 28% ha fiducia nell'esecutivo e del suo operato.

"La fiducia delle persone nei concittadini e nelle istituzioni pubbliche è particolarmente importante in tempi di crisi", afferma¹¹¹ la professoressa associata Tanja Kamin, cattedra di comunicazione di marketing e pubbliche relazioni presso la Facoltà di Scienze Sociali dell'Università di Lubiana. Poiché l'adesione all'azione del governo dipende da una varietà di fattori, la professoressa ritiene che la ragione importante della mancanza di fiducia del pubblico nel governo del primo ministro Janez Janša sia la comunicazione riguardo la crisi, le misure e la pandemia¹¹²: "Comunicare le misure prese e le notizie relative alla pandemia influisce sul modo in cui le persone vivono la crisi. La sfiducia nel governo sloveno sta crescendo a causa di una comunicazione inadeguata e dannosa. A causa dell'uso di una retorica intimidatoria e dell'esclusione di esperti dalla comunicazione pubblica, la crisi del Covid-19 è percepito come un grave fardello psicologico per le persone. Queste hanno la sensazione che i politici abbiano approfittato della pandemia per servire i propri interessi. Il governo ha fatto pochi sforzi per spiegare e incoraggiare la popolazione, e al contrario ha cercato i colpevoli nelle persone. Essi hanno stabilito rapporti di potere e il pubblico è stato completamente asservito ".

Tale sfiducia nel governo si è rispecchiata nel debole sostegno all'applicazione di rintracciamento #OstaniZdrav (#StayHealthy) che il governo ha introdotto a luglio e reso pubblica nell'agosto 2020. Dopo una forte opposizione alla proposta della sua introduzione obbligatoria, come inizialmente previsto dal governo, quest'ultimo ha diffuso un'App in linea con le raccomandazioni dell'UE, il cui utilizzo è volontario. Gli ultimi dati disponibili (10 febbraio 2021) mostrano che 381.090 possessori di dispositivi mobili in Slovenia hanno finora scaricato l'App #OstaniZdrav, che corrisponde a circa il 18% della popolazione del Paese

Conclusioni

Nonostante nella prima metà del 2020 la Slovenia abbia avuto relativamente successo nella lotta contro il nuovo coronavirus, purtroppo durante la seconda metà dello stesso anno la situazione è stata molto differente. Ci sono molte ragioni che hanno condotto a questi risultati scadenti. Alcuni esperti sottolineano l'inadeguatezza delle misure adottate, che non avrebbero una base scientifica di dati disponibili adeguata e sufficiente; altri, invece, accusano il governo di non essere abbastanza trasparente nella sua lotta contro la diffusione del Covid-19, sottolineando tale mancanza di trasparenza nell'adozione di pacchetti di misure per mitigare gli effetti dell'epidemia e nell'approvvigionamento di dispositivi di protezione e; altri ancora accusano la cattiva comunicazione delle notizie relative all'epidemia, criticando l'esaltazione della gravità della situazione di salute nel paese; ciò che si ammonisce, infatti è il tono intimidatorio piuttosto che un approccio volto alla spiegazione e al confronto. In tal senso, le autorità si sarebbero appellati alla paura e ad uno stile di comunicazione paternalistico. Per tutto quanto esposto sopra, il

-

Vaccinazione e Covid-19 – tra (s)fiducia e solidarietà, tavola rotonda Pritličje Ljubljana

https://www.youtube.com/watch?v=0X1rNXsVYWQ&feature=emb_title.

112 60 anni della Facoltà di scienze sociali: "Covidiada: Družboslovne refleksije epidemije" https://www.fdv.uni-lj.si/obvestila-in-informacije/dogodki-in-utrinki/napovednik-dogodkov/60-let-fdv-covidiada-druzboslovne-refleksije-epidemije, YouTube https://www.youtube.com/user/ULFDV/live (in Slovene only).

¹¹³ Statistiche dell'applicazione #OstaniZdrav, Istituto Nazionale della Sanità Pubblica, disponibile su https://podatki.gov.si/dataset/statisticni-podatki-aplikacije-ostanizdrav?resource_id=cf4601a8-edb0-4c3e-8646-a8d9a4094375.

livello di fiducia nel governo e nei suoi principali portavoce rimane basso, il che, di conseguenza, influisce anche sul mancato rispetto delle misure Covid-19.

Al 13 febbraio 2021, la Slovenia ha eseguito oltre 855.861 test, più di 179.148 persone sono state contagiate dal coronavirus e ci sono stati 3705 decessi registrati a causa del Covid-19, secondo i dati pubblicati su Covid-19 Tracker Slovenia – iniziativa dei cittadini, progetto che raccoglie, analizza e pubblica dati sulla diffusione del coronavirus SARS-CoV-2 e sulla causa del Covid-19 in Slovenia. Sulla base dei dati disponibili al momento della stesura di questo articolo, le famigerate statistiche sul numero di decessi correlati al Covid-19 per milione di abitanti collocano la Slovenia tra i pochi paesi al mondo che hanno fatto il peggio in questo senso.

SLOVENIA: COME SFRUTTARE LA PANDEMIA PER ACQUISIRE IL CONTROLLO ESECUTIVO E FAR DERAGLIARE IL SISTEMA DEI CHECKS AND BALANCES

Aljaž Pengov Bitenc, @pengovsky

La Costituzione slovena e la sua legislazione di sostegno consentono la partecipazione al processo legislativo ad un'ampia gamma di soggetti. Gruppi parlamentari, singoli deputati indipendentemente dalla loro affiliazione partitica, membri del settore pubblico e addirittura la Corte Suprema, possono presentare progetti di legge, o persino obbligare l'Assemblea Nazionale ad affrontare una questione in sospeso con una legislazione specifica¹¹⁴.

In realtà, comunque, la vasta maggioranza dei progetti di legge è presentato dal governo nazionale, in qualità di massimo livello del ramo esecutivo.

Per capire i fallimenti della trasparenza nella gestione del Covid-19, e come questi sono stati peggiorati ed esacerbati dall'ambiente descritto nell'articolo della mia collega Nataša Briški, è necessario acquisire almeno un'ampia consapevolezza del funzionamento del processo di formazione e approvazione legislativo. O, per essere precisi, come dovrebbe funzionare.

In questo articolo mostreremo che mentre il processo decisionale è rimasto sostanzialmente intatto, durante la pandemia sono state create un numero di scappatoie e stranezze sufficienti da renderlo molto più opaco e difficile da navigare per un osservatore esterno.

Mostreremo anche che, combinati con una maggioranza parlamentare di tipo "rubber-stamp" (timbro di gomma), questi cambiamenti più o meno sottili hanno l'effetto cumulativo di erodere notevolmente lo standard democratico accettato e il sistema di controlli ed equilibri.

Processo decisionale nel governo

Ogni giorno il governo sloveno può affrontare questioni che possono variare dalla natura puramente operativa fino ad arrivare al processo politico strategico che richiede il trattamento di grandi quantità di legislazione esistente, dati grezzi e la formulazione di modifiche a un ampio ventaglio di leggi. A tal fine, il processo decisionale nel ramo esecutivo è stato adattato per conformarsi meglio alla natura dell'incarico.

In generale, esistono due livelli nel processo decisionale del governo:

Il **single-step process** (processo a passo singolo) è normalmente utilizzato quando l'organo al vertice del ramo esecutivo si dedica a questioni di routine e/o operative, di natura specifica. Queste questioni sono gestite da vari comitati governativi composti da rappresentanti dei ministeri (di solito un ministro o un segretario di stato, il secondo in carica) sotto la cui giurisdizione ricade la materia in oggetto.

_

¹¹⁴ Articolo 88 della Costituzione, https://www.us-rs.si/media/constitution.pdf

A meno che la questione non sia contestata, la decisione adottata dal comitato costituisce la decisione finale del governo ed è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, dove entra in vigore.

Se la questione in esame è contestata o è di natura complessa, tuttavia, passa attraverso un two-step process (processo in due fasi), in cui i suddetti comitati affrontano ancora l'argomento e redigono una decisione, ma l'effettiva approvazione (o rifiuto) è effettuata dall'intero governo in una sessione plenaria, dove ogni ministro (o il segretario di stato che lo rappresenta) ha un voto di pari valore e le decisioni sono di solito, ma non sempre, adottate all'unanimità¹¹⁵.

Comitati low-level che giocano partite di alto livello

Per un curioso scherzo del destino, l'inizio della pandemia di Covid-19 a metà marzo in Slovenia ha coinciso con il giuramento di un nuovo governo, guidato dal partito di destra populista SDS e dal suo leader Janez Janša.

Essendo la terza volta di Jansa alla direzione del ramo esecutivo¹¹⁶, in seguito ai rapidi effetti nel paese della prima ondata della pandemia, il leader e la sua squadra hanno cominciato ad adoperarsi immediatamente.

Come per la maggior parte dell'UE, la preoccupazione immediata è stata l'evidente mancanza di DPI (dispositivi di protezione individuale) e ventilatori medici. Mentre il governo precedente aveva già dichiarato l'epidemia¹¹⁷, facendo così scattare la clausola dei poteri speciali previsto dal Communicable Diseases Act¹¹⁸, il compito di reperire tali dispositivi è ricaduto sul governo di Janša.

E mentre i poteri speciali davano già al governo un ampio margine di manovra in termini di dispensa dalle solite procedure di appalto pubblico (il governo ha descritto queste come "procedure di appalto pubblico meno trasparenti" in una spiegazione sul suo portale elettronico degli appalti pubblici¹²⁰), l'intero processo è stato reso ancora più opaco stabilendo una catena di appalti parallela ed esclusivamente riservata alle questioni relative

Per dirla in termini più semplici, il governo ha istituito un comitato interdipartimentale incaricato di raccogliere e valutare le potenziali offerte per l'acquisto di DPI e ventilatori medici. Le offerte che il comitato ha ritenuto appropriate sono state poi trasmesse all'Agency for Commodity Reserves (ZBR) per formalizzare ed eseguire l'acquisto.

La creazione di comitati interdipartimentali all'interno del governo è una pratica standard; sono di solito composti da specialisti governativi di grado inferiore, usualmente incaricati solamente di redigere politiche e disegni di legge, rapporti, analisi e raccomandazioni che coprono aree tematiche specifiche 121. In questo caso, tuttavia, il comitato per l'approvvigionamento dei DPI è stato autorizzato a prendere decisioni finali pur non avendo alcuna responsabilità per l'effettivo approvvigionamento e controllo della qualità.

¹¹⁵ Per motivi di chiarezza, è necessario specificare che esistono diversi tipi di sessioni di governo (in particolare, sessioni plenarie e per corrispondenza), ma questa distinzione è meno importante ai fini della presente trattazione.

In precedenza, il signor Janša è stato PM nel 2004-2008 e nel 2012-2013

¹¹⁷ L'epidemia di Covid-19 fu dichiarata il 12 marzo 2020 dal governo guidato dal predecessore di Janša, Marjan Šarec, http://www.gov.si/novice/2020-03-12-slovenija-razglasila-epidemijo-novega-koronavirusa/

¹¹⁸ Comunicable Diseases Act (ZNB), http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO433

¹¹⁹ Art 27 e Art 46 del Public Procurement Act, http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7086&d-49683-s=3&d-49683p=1&d-49683-o=2

120 Come pubblicato su https://ejn.gov.si/obvestilo.html

Si veda, per esempio, il documento governativo 00104-338/2016/42, del 7.12.2016, che dettaglia i compiti dei comitati interdipartimentali.

Allo stesso tempo, la ZBR è una delle agenzie governative più piccole, di solito incaricata di acquistare prodotti in eccesso (soprattutto nel settore agricolo) e mantenere un inventario di materie prime di proprietà del governo, disponibile per essere rilasciato in caso di emergenza, per prevenire carenze e aumenti di prezzo. In altre parole, la ZBR è abituata a gestire situazioni di disponibilità in eccesso e a prevenire le fluttuazioni del mercato delle materie prime, piuttosto che a soddisfare la domanda in eccesso a prezzi maggiorati.

Quindi, da una parte l'eccessiva attribuzione di responsabilità ad un comitato di grado inferiore con potere sostanziale e poca responsabilità; e un'agenzia governativa di importanza intermedia e con poco personale, senza esperienza in acquisti di emergenza durante una carenza di ventilatori a livello globale dall'altra parte, è stata la chiave di quello che è diventato noto come "The Ventilator Affair".

Lo scandalo, che ha visto un dipendente della ZBR denunciare i casi di corruzione dilagante, i favoritismi politici e l'acquisto di attrezzature di qualità inferiore alla media, è ora oggetto di indagine da parte della Court of Audit e di un comitato investigativo parlamentare¹²².

Questa particolare storia¹²³ è ancora in evoluzione e il prossimo rapporto della Court of Audit è di grande interesse. Soprattutto dopo che il presidente della Corte, Tomaž Vesel, è diventato il bersaglio di una campagna di diffamazione del personaggio alla fine del 2020 per aver preparato un rapporto accusatorio¹²⁴, nonostante il premier Janša abbia chiesto alla Corte di controllare le procedure di appalto all'inizio dell'anno¹²⁵.

L'abitudine ai cambiamenti temporanei

Mentre le pratiche di acquisto del governo sloveno durante la pandemia di Covid-19 sono intollerabilmente opache e mostrano molti dei segni di un comportamento chiaramente corrotto, il vero pericolo non risiede negli atti stessi.

Molto più preoccupante è l'abbassamento sistematico degli standard democratici e la tendenza che le procedure opache di emergenza usate durante la pandemia diventino la norma in futuro.

A gennaio, i difensori della trasparenza hanno lanciato l'allarme in merito alle modifiche proposte alla legge sugli appalti pubblici che il governo Janša ha inviato al parlamento per l'adozione. Tra i numerosi altri emendamenti problematici, il progetto di legge include modifiche all'articolo 46 che ridurrebbero ulteriormente la già carente trasparenza della procedura di appalto, in accordo con la Transparency International Slovenia 126.

Inoltre, il governo sembra aver usato occasionalmente il single-step process (vedi sopra) per estendere una serie di misure di lockdown a tutto il settore ¹²⁷, anche se normalmente ci si aspetterebbe una procedura two-step nel caso dell'adozione di una decisione così complessa e di vasta portata.

54

¹²² Spesso, uomini d'affari con poca o nessuna esperienza in materia di assistenza sanitaria, ma con un certo interesse per altri rapporti con il governo, rappresentano i fornitori preferiti di attrezzature; ad esempio, il magnate sloveno delle attrezzature da gioco Joc Pečečnik (https://www.occrp.org/en/coronavirus/opaque-coronavirus-procurement-deal-hands-millions-to-slovenian-gambling-mogul)

¹²³ Vedere l'articolo di Nataša Briški per maggiori dettagli su questo argomento

¹²⁴ https://sloveniatimes.com/delo-draft-audit-report-finds-ppe-purchases-inefficient/

 $^{^{125}\} https://www.total-slovenia-news.com/politics/6234-jansa-dismisses-allegations-of-wrong doing-in-ppe-purchases$

 $^{^{126}\} https://www.transparency.si/images/dokumenti/TI_SLO_202\,I_zjn-3b.pdf$

https://www.gov.si/novice/2021-01-05-odlocitve-vlade-s-sej-vladnih-odborov/

Questo sottrarsi ai livelli accettati di trasparenza governativa va di pari passo con una situazione emersa all'inizio di dicembre 2020, quando la Corte costituzionale ha rilevato¹²⁸¹²⁹ che il governo ha omesso la pubblicazione dell'ordine di chiusura delle scuole nella Gazzetta Ufficiale, violando così i concetti fondamentali di prevedibilità giuridica e di stato di diritto.

E anche se non specificamente contestata, questa sentenza indica che l'intera serie di ordini e decisioni governative adottate durante la "seconda ondata" autunnale della pandemia in Slovenia erano intrinsecamente prive di qualsiasi valore legale, eppure sono state pienamente applicate senza alcun controllo fino a quando la più alta corte della contea è intervenuta, e anche questo è successo solo dopo che un gruppo di privati cittadini ha contestato una specifica misura di lockdown.

Processo decisionale parlamentare

La procedura legislativa dell'Assemblea Nazionale, che rappresenta la principale camera parlamentare slovena, non è diversa da quella di altre democrazie parlamentari europee. La procedura consta, cioè, di tre letture: attraverso la prima lettura consiste avviene la pubblicazione del progetto di legge nel sistema d'informazione interno del Parlamento; con la seconda il lavoro effettivo sul progetto di legge viene eseguito; mentre la terza fase prevede un dibattito in plenaria su eventuali emendamenti in sospeso e l'adozione finale della legge.

Delle tre, la seconda lettura (la cosiddetta "committee phase") è la più importante, durante la quale si discutono le disposizioni specifiche, si presentano e si ritirano gli emendamenti e il progetto di legge prende la sua forma di base o incontra la sua fine precoce, a seconda del sostegno di cui gode.

È importante notare che questa procedura legislativa "regolare" si svolge nell'arco di un paio di settimane o addirittura di mesi, poiché l'Assemblea nazionale tiene una sessione al mese e si suppone che ogni lettura abbia luogo in una sessione separata¹³⁰. Questo avviene per fornire un periodo di raffreddamento dopo ogni fase e garantire il tempo per un adeguato esame e dibattito pubblico.

Legislazione omnibus e l'intorbidamento delle acque legislative

In circostanze specifiche, tuttavia, l'Assemblea Nazionale può adottare una legislazione utilizzando una procedura legislativa abbreviata o urgente (molto abbreviata).

In conformità con l'articolo 143 del regolamento dell'Assemblea Nazionale¹³¹, la procedura d'urgenza è stata utilizzata per approvare la maggior parte della legislazione d'emergenza con l'obiettivo di attenuare gli effetti dannosi della pandemia sulla società e l'economia slovena.

Questo di per sé non è problematico. Una pandemia è esattamente il tipo di situazione che giustifica l'uso dell'articolo 143 del regolamento, e c'era un ampio sostegno politico e pubblico per una rapida azione esecutiva e legale per attutire il colpo dell'attacco del coronavirus.

¹²⁸ http://www.us-rs.si/documents/46/5a/u-i-445-207.pdf

¹²⁹ https://selih.si/en/covid-19-en/the-decision-of-the-constitutional-court-on-invalidity-of-the-governments-measures/

¹³⁰ In circostanze speciali, la seconda e la terza lettura possono essere unite, abbreviando così la procedura.

¹³¹ https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/IMiSNetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ca20e005b7216183df44d3312b92af8bdfb7e69e65bb71944837315a42bb600e

Tuttavia, in quella che da allora è diventata una specie di forma d'arte, il governo ha usato questa procedura per far passare in parlamento una serie di "pacchetti anti-corona" o PKPs (in sloveno, protikoronski paketi).

Questi pacchetti erano degni di nota per il loro approccio poco ortodosso e spesso criticato di cambiare ampie fasce di legislazione per mezzo di un singolo pezzo di legislazione omnibus. Per fare un esempio, il settimo pacchetto PKP introduce cambiamenti a ventinove leggi separate, dalla legislazione fiscale e la legge sulla caccia agli animali selvatici, alla legge sul copyright e ai precedenti PKP, tutto in un solo colpo.

Mentre la maggior parte delle disposizioni della PKP trattano l'argomento previsto (ossia i ristori legati alla pandemia), spesso il governo introduceva progetti di articoli che hanno poco a che fare con la pandemia, ma che fanno parte dell'ideologia anti-intellettuale e populista del governo, tra cui (ma non solo) l'odio delle ONG, la derisione del settore creativo e l'attacco ai media.

L'utilizzo della legislazione anti-pandemica per legiferare su questioni non legate alla pandemia

Un esempio di questo modus operandi è rintracciabile molto presto, quando i parlamentari filogovernativi hanno cercato di usare il pacchetto legislativo per modificare la legge sull'ambiente, per limitare il ruolo delle ONG ambientali nella pianificazione del territorio. Il clamore che ne è seguito è riuscito a modificare la disposizione e a rallentare la procedura parlamentare, anche se il passaggio incriminato non è stato completamente eliminato.

Situazioni simili sono state riscontrate praticamente con tutti i PKP, di cui se contano attualmente otto. Che si tratti di modifiche al finanziamento delle ONG, di accreditamento selettivo di università private o di pensionamenti forzati, quasi ogni singolo pacchetto PKP includeva disposizioni che avevano poco o nulla a che fare con la gestione della pandemia.

Gli esperti legali del paese hanno disapprovato l'approccio legislativo di tipo omnibus ¹³²; seconda la loro visione, tale approccio crea confusione in quanto cambia diverse variabili legali in una volta sola e non consente un tempo sufficiente per un adeguato esame legale. Questo aumenta la possibilità di ricorsi costituzionali, così come la possibilità di effetti legali composti imprevisti e indesiderati.

Neutralizzazione dei controlli e degli equilibri

Per quanto riguarda i ricorsi costituzionali, tuttavia, sono diventati molto più difficili, limitando in tal modo ulteriormente la portata del controllo parlamentare e giudiziario, facendo deragliare l'intero sistema di controlli ed equilibri.

L'opposizione e vari altri stakeholders insoddisfatti dell'opaco approccio legislativo omnibus del governo hanno cercato di ostacolarlo fin dall'inizio. Tuttavia, dopo la dimostrazione da parte dell'opposizione di poter efficacemente interferire e ostacolare la procedura, la coalizione di governo in parlamento ha approvato una modifica alla legislazione referendaria, ritagliandosi un cavillo che impedisce di contestare la legislazione "critica" in qualsiasi forma significativa.

Allo stato attuale, la legislazione referendaria slovena impedisce già che determinati tipi di leggi siano soggette a referendum. Queste includono, ad esempio, leggi critiche per la

56

^{132 |} Il servizio giuridico parlamentare ha avuto poche cose buone da dire sull'approccio omnibus. . https://imss.dz-rs.si/lMiS/lmisAdmin.nsf/lmisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/0fcf48ac48c904e4a15524b2513f53a76889cf84467dba829139c073f682120a

sicurezza nazionale, il funzionamento dello Stato (entrate interne, bilancio, ecc.) o la gestione dei disastri naturali.

Tuttavia, se una contestazione appropriata è presentata entro un periodo di raffreddamento di sette giorni tra l'adozione e la promulgazione della legge, anche questi tipi di legislazione sono - come dovrebbero essere - soggetti al controllo degli elettori attraverso un referendum popolare. Nel caso in cui tale contestazione viene presentata, il parlamento è tenuto nuovamente a riunirsi sulla questione entro 14 giorni e approvare una legge che neghi il referendum. Quest'azione, a sua volta, consente ai firmatari di contestare il suddetto divieto presso la Corte Costituzionale¹³³.

Fondamentalmente, la legge contestata non viene promulgata fino a quando la questione del divieto di referendum non è risolta.

In particolare, questo significa che sia un gruppo di parlamentari che il Consiglio Nazionale (una sorta di seconda camera del parlamento con poteri limitati) potrebbe presentare un ricorso costituzionale di una legge "critica" entro un periodo di raffreddamento di sette giorni tra l'adozione e la promulgazione della legge. In teoria, questo meccanismo costituzionale permette almeno il controllo più grossolano contro l'eccesso di potere esecutivo e l'abuso del potere legislativo.

Tuttavia, con il pretesto dell'epidemia, la legge sul referendum è stata modificata attraverso l'articolo 2 la, eliminando la solita procedura utilizzata nei casi di legislazione critica, prevista in caso di disastri naturali e la sicurezza nazionale 134. Attualmente, in questi casi, l'Assemblea Nazionale ha il potere di eliminare il periodo di riflessione e far entrare in vigore la legge immediatamente dopo l'adozione e la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Questa procedura è stata di fatto ripetutamente utilizzata con i PKP nel corso della pandemia.

Inoltre, anche se il controllo giudiziario rimane in vigore su un divieto di referendum ai sensi dell'articolo 21a, esso può essere attivato solo ex post. Poiché molte delle disposizioni del PKP devono essere contestualizzate all'epoca storica della loro adozione e rimangono in vigore in costanza dei fatti, non è inconcepibile ipotizzare che nel momento in cui un eventuale ricorso sarebbe accolto, il fatti alla base delle disposizioni potrebbero essere già "desueti" o irrilevanti.

Più preoccupante, tuttavia, è che - nonostante sia stata promulgata con il pretesto della pandemia del Covid-19 - la nuova disposizione può essere usata per bloccare un referendum anche contro la legislazione non-Covid-19.

È ciò che è accaduto, infatti, nel caso di una legge sulla spesa per la difesa, dove il governo ha sostenuto che un quadro di spesa pluriennale per le forze armate è una questione di sicurezza nazionale di carattere immediato e ha votato per invocare l'articolo 21a della legge sul referendum.

In tutta onestà, il ricorso giudiziario minimo offerto dall'articolo 21a è stato utilizzato dall'opposizione a pieno titolo e la Corte costituzionale ha sospeso l'esecuzione della legge in attesa di una decisione finale sulla legittimità o meno del referendum, ma resta il fatto che i controlli legislativi già minimi sul potere esecutivo durante una pandemia sono stati abbandonati in uno scenario non pandemico alla prima occasione possibile.

-

¹³³ Vedere gli articoli 12, 21a e 21 della legge sul referendum (http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7964)

¹³⁴ Come definito nella linea I, paragrafo 2 dell'articolo 90 della Costituzione

Bisogna quindi dire che, a causa della pandemia, il sistema di controlli ed equilibri in Slovenia è stato notevolmente destabilizzato.

Opportunità troppo allettanti per lasciarsele sfuggire

Riassumendo, mentre la pandemia di Covid-19 ha devastato la società e l'economia slovena, e si prevede che entrambe impiegheranno molto tempo per recuperare i livelli pre-pandemia, gli standard democratici e la trasparenza del governo possono probabilmente essere considerati danneggiati in modo irreparabile. Almeno nel medio termine.

Le scappatoie, i caveat e i precedenti creati da questo governo durante questa pandemia possono essere e saranno usati in altre circostanze meno rilevanti, semplicemente perché presenteranno il percorso che garantisce il minor attrito e sembreranno politicamente convenienti in qualsiasi circostanza possa presentarsi. Se l'opportunità si presenterà, potrebbe rivelarsi troppo allettante per lasciarsela sfuggire.

Un esempio è il famigerato articolo 37a della legge sulla difesa, che è stato approvato nel 2016 sulla scia della crisi migratoria di un anno prima e che (incautamente) fornisce alle forze armate poteri di polizia sui civili nei casi in cui le forze di polizia fossero sottoposte a sforzi eccessivi.

All'epoca, il governo liberale del premier Miro Cerar assicurò all'opinione pubblica e agli scettici al suo interno che la disposizione sarebbe stata utilizzata solo in caso di un altro evento migratorio di massa e solo in un ambito limitato. Inutile dire che nel 2020 il governo populista di destra del premier Janez Janša ha tentato (e fortunatamente fallito) di invocare questa clausola più volte e ha persino cercato di generare circostanze (come il sovraccarico intenzionale della polizia) che avrebbero fornito una copertura legale per l'attivazione dell'esercito.

Percorso futuro (se esiste)

Non c'è praticamente alcun dubbio che lo stesso scenario di base si ripeterà nel prossimo futuro. Un governo, qualsiasi governo, si troverà in un impasse legislativo e/o politico che probabilmente non avrà nulla a che fare con una crisi sanitaria, e cercherà delle vie d'uscita. Inevitabilmente le troverà in uno dei processi controversi descritti sopra, che spaziano da dubbie procedure di appalto pubblico a una supervisione superficiale degli ordini esecutivi, fino a giocare in fretta e furia con la procedura legislativa e sottrarsi al sistema di controllo e di bilanciamento. La stabilità e gli standard democratici di qualsiasi sistema politico sono per definizione messi alla prova in situazioni limite. In Slovenia la pandemia ha condotto a confrontarsi con molte situazioni limite, ripetutamente. Mentre molti tentativi di minare il sistema liberaldemocratico sono stati sconfitti o almeno respinti temporaneamente, in particolare nei settori delle ONG e dei media, un flusso costante di erosione delle istituzioni democratiche è continuato senza sosta.

Per cambiare in meglio il corso di tutto questo ci vorrà molto più che il solito discorso di facciata circa lo stato di diritto e alla trasparenza. Richiederà una visione politica, una determinazione ideologica e la comprensione che la necessità di nutrire gli standard democratici va oltre il solito ciclo elettorale.

Per dirla senza mezzi termini, per rinvigorire lo standard democratico e una governance trasparente in Slovenia, un governo (qualsiasi governo) deve deliberatamente correre il rischio di perdere il potere.

Purtroppo, nel clima attuale è una richiesta quasi impossibile.

SEZIONE V – PAESI BASSI

L'APPROCCIO OLANDESE: SII ADULTO, AFFRONTA I FATTI (MA TI PREGO, NON PRETENDERE UN DIBATTITO APERTO)

Carsten Zwaaneveld

"Non sono un dittatore. E anche se volessi esserlo - e per fortuna non lo voglio - nei Paesi Bassi non abbiamo l'apparato di sicurezza per farlo. Manchiamo della polizia, manchiamo del personale dell'esercito, e - quando ci viene chiesto - si rifiutano. Quindi, dovremo farcela con gli olandesi che si comportano da adulti e affrontano i fatti, come si fa in una democrazia matura". - Il primo ministro olandese Rutte (conferenza stampa, 6 agosto 2020)

Questa citazione rivela molto dell'atteggiamento olandese: con i piedi per terra, organizzare i passi necessari per controllare il virus e conservare soprattutto la praticità. Tuttavia, non partiamo da agosto, ma torniamo indietro a domenica 15 marzo 2020.

In quel momento, il coronavirus sta facendo furore in diverse parti dell'Unione europea. Alcuni leader europei dichiarano o la guerra o lo stato di emergenza, a volte accompagnato da un lockdown completo. È ormai evidente che la trasmissione locale del virus sta avvenendo nei Paesi Bassi ad un ritmo crescente. Se non si adottano misure, il sistema sanitario crollerà. Così, intorno alle 17.30 il governo olandese tiene una conferenza stampa per annunciare nuove misure più severe. Due ministri (il primo ministro non è uno di loro) comunicano al pubblico che ritengono necessario che bar e ristoranti chiudano dalle 18 in poi. Quello che non hanno rivelato esplicitamente al pubblico è che ci vorranno ancora diversi giorni affinché 25 sindaci regionali creino la necessaria base legale (temporanea). In effetti, la polizia ha effettuato i suoi controlli in diversi luoghi dopo le 18 per controllare se avessero chiuso.

Tuttavia, i Paesi Bassi sono una società democratica rispettata disciplinata dalla legge e sono ben noti per la loro burocrazia funzionante. Ha ottenuto il 3° posto su 195 nell'indice GHS per la preparazione alla pandemia nel 2019¹³⁵. Come è stato possibile allora che queste severe misure restrittive della libertà siano state ripetutamente prese con una base giuridica tardiva o approssimativa, che siano state annunciate attraverso fughe di notizie e conferenze stampa piuttosto che informando prima il parlamento, e che spesso erano così complesse che persino i sindaci che le attuavano avrebbero contraddetto i loro stessi decreti?

Questo capitolo cercherà di rispondere ad alcune di queste domande. Non può essere risolutivo, considerando la lunghezza del capitolo, ma definirà la scena attraverso capita selecta¹³⁶. Introdurrò al lettore le principali leggi e gli attori chiave che è necessario conoscere (paragrafo I). Da lì, procederò attraverso l'ordinanza dei decreti regionali di emergenza e le loro conseguenze (paragrafi 2 e 3). In seguito, il lettore viene condotto al livello nazionale per mezzo del dibattito parlamentare, di una legge provvisoria e di un processo decisionale informale (paragrafi 3 e 4). Il paragrafo conclusivo (6) rifletterà sull'approccio adottato e sugli insegnamenti da trarre.

٠

¹³⁵ Si veda, https://www.ghsindex.org/country/netherlands/

¹³⁶ È anche bene notare che il capitolo si limita alla parte europea dei Paesi Bassi, in quanto i 3 enti pubblici speciali (Bonaire, Sint Eustatius e Saba) appartenenti alla parte caraibica dei Paesi Bassi hanno avuto esigenze specifiche durante la crisi e basi giuridiche distinte.

1. Strumenti giuridici per affrontare una crisi

Avete mai sentito parlare di Hydra, la creatura mitologica dalle molte teste? Tenetela a mente mentre leggete questo paragrafo. In base al tipo di crisi, sarà competente a rispondere o un sindaco locale, o un sindaco che guida una la sicurezza di una regione (per conto proprio o attraverso l'istruzione di un ministro nazionale) o il governo nazionale. Essi avranno tipicamente i poteri esecutivi necessari per tutta la durata di una crisi - e saranno chiamati solo dopo davanti al loro organo rappresentativo per rendere conto delle loro responsabilità. Questo viene fatto dalla prospettiva assunta dalla "legislazione olandese sulle crisi", secondo la quale la maggior parte delle crisi sono di breve durata e regionali. Si pensi ad un incendio in un impianto chimico, ad un'interruzione di corrente di due giorni durante un'ondata di freddo in inverno, ad un'epidemia localizzata nel caso di una malattia infettiva e così via. In caso contrario - come avviene per le legislazioni di emergenza più severe - le norme sono state scritte pensando a minacce più tradizionali. Si prendono come riferimento la guerra, il sabotaggio, gli attori (stranieri) destabilizzanti e così via, piuttosto che i rischi moderni come gli effetti del cambiamento climatico e le pandemie.

Il diritto comunale (Gemeentewet)¹³⁷

La legge comunale regola gli affari quotidiani dei 352 comuni olandesi. I poteri e le responsabilità dei diversi rami del governo sono descritti, così come molte procedure pratiche. In genere, l'esecutivo comunale - composto dal sindaco e dagli assessori - ha un proprio portafoglio, ma decide in modo collegiale. C'è una chiara eccezione a questa regola: il mantenimento dell'ordine pubblico. Il sindaco è l'unico responsabile per il suo mantenimento ¹³⁸. Può esprimere oralmente e per iscritto direttive vincolanti, anche scavalcando la legge (ad eccezione della costituzione); vedi articoli 172-180. Una volta che la crisi è sotto controllo, il consiglio può chiedere conto al sindaco. Non è concesso iniziare una discussione di gruppo o un innescare un cavillo giuridico quando la sicurezza pubblica è in grave pericolo. Agire prima, giustificare dopo sembra essere il principio di base. È un sistema progettato per ordini e decreti a breve termine.

Legge sulle norme di sicurezza (Wet op de veiligheidsregio)

Alcune crisi hanno una rilevanza più che locale. Se si verificano tali crisi, il coordinamento viene assunto (dal sindaco locale) dal presidente della sicurezza della regione competente. I 352 comuni sono raggruppati in 25 regioni di sicurezza per questo scopo. La presidenza sarà tipicamente tenuta dal sindaco della città più grande della zona, ma non sempre è così. Il sindaco in carica si consulta con gli altri della regione prima di prendere una decisione. Se un sindaco si oppone, può chiedere che questa obiezione sia messa a verbale. Una volta che la crisi è finita, il sindaco che presiede deve inviare un rapporto scritto riguardo la situazione e le decisioni prese in tutti i consigli comunali coinvolti per la discussione.

Legge sulla salute pubblica (Wet op de publieke gezondheid)

La legge sulla salute pubblica stabilisce l'esistenza di servizi sanitari comunali (GGD). Tra i loro compiti ci sono il controllo delle malattie infettive e i programmi di vaccinazione.

¹³⁷ Tutte le leggi e i regolamenti delegati a cui si fa riferimento in questo capitolo possono essere trovati con il loro titolo olandese su wetten. overheid.nl.

138 Il sindaco non è eletto dalla popolazione, ma nominato dal re dopo un processo di selezione del consiglio comunale, lui o lei può essere selezionato in base alle capacità (di gestione della crisi) e avverte un bisogno meno diretto di essere gradito al popolo. Questo può essere uno svantaggio o un valore aggiunto in questo contesto. Può contribuire all'efficacia della risposta all'incidente, di contro può creare un deficit democratico per la mancanza di controllo da parte di un organo rappresentativo.

Sono organizzati a livello regionale, attraverso comuni cooperanti. Nella maggior parte dei Paesi Bassi le aree geografiche della regione di sicurezza e della GGD si sovrappongono. Non c'è un'autorità formale che permette al ministro della sanità di dirigere le GGD.

La legge classifica anche le malattie in diverse categorie (A, B1, B2, C) con corrispondenti mandati e obblighi di azione. Per una malattia con classificazione A, come il Covid-19, si applica la ripartizione dei poteri più centralizzata prevista dalla legge. In questo caso, la legge sulla salute pubblica si collega con la legge sulle regioni di sicurezza: attraverso l'articolo 6 sub 4, il presidente della regione di sicurezza prende il controllo dall'esecutivo locale e seguirà ex articolo 7 le indicazioni date loro dal Ministro della Sanità. I decreti di emergenza dei primi mesi (fino a dicembre) erano basati su tale percorso.

Legislazione in caso di emergenza (Wet bijzondere bevoegdheden buitengewone omstandigheden & Coordinatiewet uitzonderingstoestanden)

Per le situazioni di emergenza al di fuori del campo di applicazione di cui sopra, ci sono alcune fonti ulteriori possibili per l'azione del governo centrale. La Wet bijzondere bevoegdheden buitengewone omstandigheden (Legge sui Poteri Speciali delle Autorità Civili) e la Coordinatiewet uitzonderingstoestanden (Legge sul Coordinamento delle Situazioni Eccezionali) sono le principali da tenere a mente¹³⁹.

La Legge di Coordinamento può essere usata per dichiarare uno stato di emergenza limitato o completo con un decreto reale promosso dal primo ministro. Le Camere riunite del Parlamento possono decidere di non consentire (la continuazione dello) stato di emergenza. La dichiarazione dello stato di emergenza permette l'uso di tutta una serie di strumenti di legislazione di emergenza a cui la Legge di Coordinamento fa riferimento. Tuttavia, la maggior parte di questa legislazione non è stata aggiornata. Si riferisce ad agenzie governative abolite o ad una legislazione secondaria che non è stata realizzata, e la lista stessa allegata è incompleta¹⁴⁰.

Una delle leggi a cui si fa riferimento è il Civil Authorities Special Powers Act. Questa legge consente di ordinare evacuazioni obbligatorie, perquisizioni corporali, intercettazioni di corrispondenza, censura e molto altro. Senza uno stato di emergenza, un numero limitato di poteri può essere invocato, tra cui il coprifuoco. Per stabilire un coprifuoco, il primo ministro avvia un decreto reale (per uso temporaneo) e deve inviare una proposta di legge al parlamento per un prolungamento dello stesso. Una volta pubblicato il decreto reale, il Ministro della Giustizia e della Sicurezza ha la competenza di stabilire un coprifuoco secondo le procedure stabilite nella legislazione delegata (un "amvb" - un grado esecutivo che dettaglia uno o più articoli di legge, ed è inviato al Consiglio di Stato prima di essere proclamato). Se non c'è una regolamentazione di questo tipo o se questa non è adatta alla situazione di emergenza, è consentito un regolamento ministeriale.

La Costituzione (Grondwet)

Uno degli elementi più sorprendenti della costituzione olandese è la sua sobrietà e formalità. Non c'è un ampio catalogo di procedure, e i diritti costituzionali sono per lo più salvaguardati da requisiti formali contro le minacce. A differenza di molti altri paesi e trattati, non ci sono restrizioni materiali diffuse attraverso diritti fondamentali o test di necessità, proporzionalità e sussidiarietà. È completamente di competenza del legislatore

_

¹³⁹ Il parlamento ha chiesto al governo di usare la Vorderingswet, una legge che dà al governo il potere di rivendicare beni, per procurarsi abbastanza maschere facciali per il personale sanitario. L'intenzione è stata presto ritirata quando è diventato chiaro che (e niente non se sa come va a finì la storia)

¹⁴⁰ Vink, J, 'La legge olandese sull'emergenza statale', NJB 2020/1134.

(parlamento e governo insieme) decidere se una legge è conforme a una norma costituzionale. Neanche i giudici sono autorizzati a pronunciarsi in merito. La loro competenza è limitata alle norme inferiori come i regolamenti ministeriali e le ordinanze locali o regionali. Questo significa che i decreti di emergenza delle regioni di sicurezza possono essere testati contro la Costituzione, ma lo stesso non può essere fatto per la legge temporanea coattiva (Tijdelijke wet maatregelen covid-19) che è succeduta a quei decreti.

Questo non significa che non ci siano garanzie esterne. I diritti umani nei trattati internazionali hanno effetto diretto nell'ordinamento giuridico olandese attraverso gli articoli 93 e 94 della Costituzione. Quindi, un cittadino che sente una violazione dei suoi diritti può - e spesso lo farà - invocare i diritti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

2. La fase iniziale: mantenere una dimensione regionale e di livello inferiore

Il Covid-19 è stato classificato come malattia infettiva di tipo A all'inizio della pandemia. Questo è avvenuto il 28 gennaio 2020 (Regeling 2019-nCov). Tutte le malattie di classe A e B sono scritte nella legge per prevenire abusi da parte dell'esecutivo. I poteri relativi al controllo di queste malattie sono di più ampia portata che per altre; di conseguenza, a differenza di quelle che ricadono nella classe C, c'è un controllo parlamentare su tale classificazione. E poiché possono emergerne di nuove malattie, è permesso al ministro della Sanità di classificare (temporaneamente) una tale malattia come di tipo A dopo aver consultato gli altri membri del gabinetto. Egli deve poi inviare al parlamento un disegno di legge entro 8 settimane per consolidarlo. Se il parlamento non approva questa classificazione (o se il governo ritira il progetto di legge), tutte le misure basate su questa classificazione decadono. Stranamente, la legge non dice nulla su cosa succede quando non viene adottata alcuna decisione in merito. E sorprendentemente, nessuna legge che includa il covid-19 nella legge sulla salute pubblica come malattia infettiva di classe A è stata finora accordata¹⁴¹. È stata inoltrata, ma il Parlamento è in attesa di risposte alle sue interrogazioni scritte da quasi un anno.

Quando nel febbraio e marzo 2020 il covid-19 ha iniziato a diffondersi nei Paesi Bassi, è diventato evidente che bisognava fare di più. Fino ad allora, la raccomandazione era di evitare di stringere la mano e le persone erano invitate a rimanere a casa in caso di malattia o se avessero avuto contatti con qualcuno che fosse stato in una zona ad alto rischio come la Cina o più tardi l'Italia. La già citata conferenza stampa del 15 marzo fu uno di quei passi avanti per fare di più. I Paesi Bassi entrarono in un "lockdown intelligente". Le persone potevano ancora uscire ogni volta che lo desideravano - ma bar e ristoranti erano chiusi, così come palestre, fisioterapisti e saloni di massaggio. Alcuni negozi decisero di chiudere di propria iniziativa al fine di proteggere il personale. Una base legale per imporre una distanza di sicurezza (1,5 m) tra le persone e il divieto di riunirsi e di andare in giro in gruppo sono stati introdotti anche nei decreti di emergenza. Il prossimo paragrafo approfondirà queste ultime due regole.

Esecuzione preventiva di una legge di base

Nella summenzionata conferenza stampa venne utilizzato un linguaggio imperativo. Non è stato quindi sorprendente che, unito al senso civico, molti ristoranti abbiano iniziato a chiudere. Finirono di preparare gli ultimi piatti ordinati, li servirono ai loro clienti e li invitarono gentilmente a mangiare in fretta e ad uscire prima delle 18:00. In alcuni comuni,

¹⁴¹ Al momento della conclusione del testo di guesto capitolo, il 15 febbraio 2021

la polizia effettuò dei giri di perlustrazione per cercare i segni di una effettiva chiusura dei locali. Non sono state inflitte multe, non sono state avanzate severe richieste di chiusura (almeno a mia conoscenza) - e anche nel caso di richieste non severe, la loro semplice esistenza indicava un obbligo legale. Il che non corrispondeva al vero. I primi decreti di emergenza delle regioni di sicurezza, compreso il divieto di servire il pubblico se non per asporto, sarebbero stati pubblicati solo 3 o 5 giorni dopo.

Questo ritardo fu causato dal processo stratificato che dovette svolgersi in seguito. I ministri competenti, ossia quello della Sanità e della Giustizia e la Sicurezza, dovettero scrivere una direttiva vincolante per le 25 regioni di sicurezza. Lavorando insieme a queste regioni, avrebbero discusso un modello di decreto di emergenza in cui - dopo aver raggiunto un compromesso - le indicazioni sarebbero state tradotte in norme giuridiche. Quando queste sono state concordate, le 25 regioni di sicurezza hanno dovuto trasporre questo modello di decreto nel proprio. Tale processo è sia formale che materiale. Formale, in quanto devono coinvolgere gli altri sindaci affinché esprimano il loro punto di vista (e le loro possibili obiezioni) e facciano degli aggiustamenti regionali¹⁴². Materiale, in virtù delle decisioni prese relativamente a chi effettivamente si occupa dell'applicazione, e per attenuare gli impatti regionali diversi del Covid. Si pensi alle eccezioni fatte per i mercati settimanali, che svolgevano una funzione essenziale per parte della popolazione.

Data la natura urgente della pubblicazione dei decreti, essi dovevano entrare in vigore immediatamente dopo la loro firma. Pertanto, le multe non potevano essere comminate solo dopo la pubblicazione in uno dei giornali ufficiali del governo, ma immediatamente dopo la loro pubblicazione sui siti web della regione di sicurezza in questione. Portali di cui nessun cittadino normale probabilmente conosceva l'esistenza, né sapeva di dover consultare in merito al decreto di emergenza, dato che i siti web delle regioni di sicurezza sono tipicamente utilizzati per informazioni su questioni completamente diverse, come le operazioni dei vigili del fuoco. Si potrebbe sostenere che questo si può considerare non problematico: gli aspetti fondamentali sono espressi nella conferenza stampa, dopo tutto. Ma se occorrono giorni per tradurre questi comunicati stampa in norme legali, non ci si può aspettare che tutti facciano istintivamente le stesse supposizioni. Questo è particolarmente rilevante dal momento che una multa comminata per violazione delle dimensioni di un gruppo o per il rispetto della distanza di sicurezza potrebbe comparire sulla vostra fedina penale.

3. Cosa abbiamo regolato esattamente?

Come accennato nel paragrafo precedente, i decreti d'emergenza si presentarono con alcuni problemi loro propri. Mentre durante le prime settimane della crisi la maggior parte degli studiosi di diritto, dei pubblicisti e dei giudici hanno concesso una certa indulgenza al governo, dalla primavera in poi il dibattito pubblico sulla legalità dei decreti si è intensificato. Dopo tutto, adottare decreti esecutivi che limitano severamente i diritti civili per mesi e mesi non è un fatto da prendere alla leggera. Va oltre lo scopo di questo capitolo parlare dell'intera questione, ma tre esempi significativi che illustrano il problema della trasparenza contro quello dell'efficienza saranno trattati.

Cosa abbiamo scritto di nuovo? Stesso modello, opinioni diverse dei sindaci regionali

Disporre di un approccio decentralizzato per quanto riguarda la base giuridica effettiva delle misure di protezione e le priorità di applicazione non porta solo una differenziazione

-

¹⁴² Una prima analisi delle differenze può essere trovata qui: https://coronapapers.nl/nieuws-I/nieuws/mate-van-juridische-differentiatie-door-veiligheidsregio-s.

positiva, ma comporta anche uno stato di confusione. E questo avviene tra i cittadini, ma sorprendentemente anche tra i sindaci regionali che presiedono la regione di sicurezza. Partendo da questo, torniamo alla regola della distanza di sicurezza e alle regole sulle dimensioni dei gruppi e sugli assembramenti.

Il modello del decreto di emergenza della regione di sicurezza conteneva due articoli chiave sui suddetti obblighi comportamentali. L'articolo 2.2 vietava di sostare in uno spazio pubblico con 3 o più persone senza mantenere una distanza di sicurezza (1,5 m) gli uni dagli altri. Sono previste eccezioni, per esempio per i membri della famiglia e i bambini. Il limite vale indipendentemente dal fatto che il gruppo si riunisca per caso. L'articolo 2.1 afferma che tutti i raduni sono proibiti, pur non definendo esattamente cosa sia un raduno. Fondamentalmente si riduce al concetto di "un raduno è un raduno".

E qui arriva il gioco dell'interpretazione. Il sindaco regionale Bruls, che presiede la riunione dei sindaci che dirigono le regioni di sicurezza (sì, anche loro hanno una struttura di riunione - het Veiligheidsberaad) sostiene che l'incontro con più di 3 persone è permesso, purché tutte mantengano le distanze dagli altri membri del gruppo. Il sindaco dell'Aia Remkes, che presiede la regione di sicurezza dell'Aia e dintorni, ha dichiarato più o meno nello stesso periodo che una situazione del genere non è permessa. E anche quando fosse tecnicamente permesso, le persone sono state incoraggiate ad attenersi allo spirito della legge, non alla lettera. O come ha detto lui: non si tratta di un gioco per superare in astuzia il governo, ma di un serio affare pandemico¹⁴³.

Dunque, chi ha ragione? Da un certo punto di vista Remkes aveva ragione. Quello che ha espresso chiaramente è il messaggio che il governo e la polizia olandese hanno cercato di far passare: non incontrarsi. Legalmente, aveva ragione Bruls.

Si potrebbe sostenere che qualsiasi riunione di più di 2 persone è un raduno e questo è stato vietato dall'articolo 2.2 del decreto di emergenza - ma visto da una prospettiva sia di logica che di tecnica legislativa, questo non avrebbe senso. Dopo tutto, l'articolo 2.2 non limita esplicitamente le dimensioni del gruppo, a condizione che tutti all'interno del gruppo rimangano a 1,5 m di distanza l'uno dall'altro. Nella nota esplicativa del decreto d'urgenza si afferma anche che è applicabile in caso di riunione sia intenzionale che fortuita. Questo articolo perderebbe di significato se l'articolo precedente (2.1) dovesse essere interpretato come se stabilisse che tutti i raduni pianificati di più di 2 persone non sono permessi. In parole povere, questa interpretazione ampia significherebbe che non rimangono circostanze da proibire ai sensi dell'articolo 2.2.

Un'interessante nota a margine: molte multe comminate per aver violato la regola della distanza di sicurezza di 1,5 metri o la regola della dimensione del gruppo sono state annullate dal pubblico ministero o sono state rinviate agli agenti o agli esecutori per fornire maggiori motivazioni. Questo perché i verbali mancavano di una descrizione su come è stato determinato che la distanza osservata era inferiore a 1,5 metri.

Limitazione pratica o necessaria? Un caso riguardante le case degli studenti

Un'importante eccezione alla dimensione del gruppo e alla distanza di sicurezza riguardava i membri della famiglia. Mentre l'idea alla base di questa eccezione è del tutto chiara, in quanto non ha senso mantenere improvvisamente la distanza o dividersi in sottogruppi mentre si condividono bagni, lavandini e spazio vitale - nella realtà burocratica la cosa si

¹⁴³ Si veda per esempio: "Anche con 1,5 metri in mezzo, il raduno (consapevole) è vietato: ecco come funziona il regolamento di emergenza", Omroep West, https://www.omroepwest.nl/nieuws/4018343/Ook-met-1-5-meter-ertussen-is-bewust-samenkomen-verboden-zo-werkt-de-noodverordening.

confonde. Perché? Perché esistono gli alloggi per studenti e altre forme di vita in comune. Così, per esempio, gli studenti potrebbero benissimo vivere insieme in 5 o 20 persone per casa, pur avendo amministrativamente indirizzi separati. Disponendo di stanze piccole, in pratica vivono insieme come una famiglia negli spazi condivisi.

Diversi comuni hanno scelto di sanzionare la loro presenza in gruppo all'esterno dei parchi. A volte anche quando sedevano davanti al loro stesso edificio. Le argomentazioni addotte durante la contestazione potevano essere classificate come "non possiamo controllare se vivete insieme" o "se la gente vede gruppi di giovani insieme, questo danneggia la morale pubblica se loro stessi non possono stare in gruppo". Tutti argomenti forse validi da un punto di vista pratico - ma in che misura lo sono dal punto di vista legale? Come e quando è stato deciso che la salute pubblica e la sicurezza imponessero agli studenti che vivono nelle case degli studenti di dividersi prima di uscire? La risposta non è ancora nota...

Chi stabilisce la lobby migliore

Una volta che il tasso di infezione ha cominciato ad abbassarsi e il numero di infezioni è diminuito, sia i politici che il cittadino hanno cominciato a guardare avanti. Come aprire e far ripartire l'economia e la vita pubblica in modo sicuro e responsabile? Il governo olandese ha risposto con una tabella di marcia, fissando le tappe per ampliare i tipi di imprese e attività consentite, le dimensioni dei gruppi e così via. Nella prima fase, parrucchieri, massaggiatori, piscina e altri sono stati autorizzati a riaprire nuovamente dopo che i giovani sono tornati alla scuola primaria e tutti quelli sotto i 18 anni hanno potuto ricominciare a praticare sport all'aperto in gruppo. Nella seconda fase, i bar furono autorizzati ad aprire parzialmente, luoghi come musei e cinema poterono ricevere di nuovo i visitatori e le scuole superiori riaprirono. Nella terza fase, verso luglio, le dimensioni e le capacità dei gruppi venivano aumentate. E poi finalmente, a settembre, arrivava la ripresa degli affari per palestre, casinò, saune, coffeeshop (quelli olandesi, senza caffè) e per i sex workers.

Quest'ultima categoria appare piuttosto arbitraria. Ovviamente si tratta di una categoria differente da quella che ancora non ha un nome: festival e night club. Queste erano così lontane dalla strada che non è stata fissata una data per la loro riapertura. Eppure, molte persone non riuscivano a capire perché un bar fosse autorizzato a riaprire mentre un coffeeshop doveva rimanere chiuso. Perché era più pericoloso consentire l'attività ai casinò che alle conferenze da 100 persone? E per quanto concerne le palestre, è più semplice registrare gli utenti e avere misure di sicurezza (distanza, circolazione dell'aria, disinfezione continua, controllo sanitario) che in un bar che opera con una grande terrazza e 30 (o più tardi 100) clienti interni.

Trovandosi con un governo nazionale composto da due partiti cristiani, alcuni pensavano che la causa principale di tutto ciò fosse la morale e i pregiudizi. In realtà, sembrava più una gara tra lobby. All'inizio, i fisioterapisti riuscirono con successo a farsi riclassificare da una professione di contatto (proibita) a una professione paramedica permessa. Molti altri settori hanno iniziato a fare progetti per la riapertura, creando linee guida settoriali su come mantenere in sicurezza se stessi e i loro ospiti una volta tornati in attività. In questo modo si stabilì un collegamento con il Ministero degli Affari Economici e della Politica Climatica e con le squadre di risposta alla pandemia. In caso di successo, questo atteggiamento potrebbe contribuire ad uno spostamento dell'onere della prova. Non sarà più il settore a dover dimostrare di essersi assunto la responsabilità, ma sarà il governo a dover spiegare perché, nonostante tutte le buone intenzioni e i piani, non era ancora

affidabile che la gente uscisse per un drink o una visita al museo. Per le palestre, questo ha funzionato eccezionalmente bene: mentre originariamente era previsto che riaprissero per ultime dopo la prima ondata, in definitiva le stesse furono chiuse relativamente tardi durante la seconda ondata. I dati non erano cambiati, ma la prospettiva sì: da possibile fonte di infezione a valvola di sfogo necessaria fisicamente e mentalmente.

Come valutare tutto questo?

Gli esempi di cui sopra mostrano un esecutivo che è allo stesso tempo reattivo e poco trasparente. Reattivo nel senso che risponde alle richieste derivanti dalla politica e dalla sua applicazione, ma poco trasparente nel senso che le argomentazioni sembrano spesso ad hoc e basate sulla prospettiva o sulla convenienza piuttosto che sulla stretta necessità, proporzionalità e sussidiarietà. Avrebbero potuto fare meglio? Probabilmente sì. Avrebbero potuto fare molto peggio? Assolutamente sì.

4. In attesa della legittimità democratica

I decreti di emergenza dovrebbero essere utilizzati solo in situazioni di emergenza. Fare altrimenti creerebbe un pericoloso precedente sia per la politica interna che per quella internazionale, ma ancora più importante, essi mettono da parte il potere rappresentativo a favore dell'esecutivo. Più la crisi si prolunga, più la risposta del governo danneggia anche altri interessi dei cittadini, più scelte devono essere fatte e più la richiesta di una maggiore legittimità democratica deve essere ascoltata. Ed è stata ascoltata. All'inizio, molti consigli locali hanno deciso di dare al sindaco e agli assessori qualche settimana per gestire la fase acuta delle crisi, in modo di non gravare sulla pubblica amministrazione con domande o dibattiti mentre tutte le loro energie dovevano essere concentrate sul sostegno alle persone in difficoltà. Si sono presto riportati al comando, richiedendo ulteriori sgravi economici locali per le imprese e come la municipalità avrebbe potuto contribuire ad evitare che i bambini restassero esclusi dalle scuole (o affittando loro computer portatili per l'educazione digitale) e molte altre questioni. Allo stesso tempo, la pressione pubblica e accademica è aumentata affinché si agisse in merito alle - secondo il parere dell'opinione pubblica - multe arbitrarie e alla fragile base legale dei decreti di emergenza. Si prevedeva che i giudici potessero revocare le multe in qualsiasi momento e che il sostegno pubblico (molto necessario per la tanto ricercata conformità volontaria delle misure coercitive) potesse erodersi se una tale situazione si fosse verificata.

A livello nazionale, il parlamento svolgeva dibattiti quasi settimanali con il governo e veniva aggiornato dall'Istituto Nazionale per la Salute Pubblica e l'Ambiente (RIM) e dai rappresentanti del settore sanitario prima di tali dibattiti. Il briefing e il dibattito potevano occupare un'intera giornata in parlamento, poiché la Camera dei Rappresentanti aveva la possibilità di approfondire tutti i dettagli politici che ritenevano opportuni per essere discussi. Attraverso le risoluzioni, votavano per adeguare e mettere a punto la politica. Questo contribuiva assolutamente alla trasparenza, anche se non compensava la mancanza di un coinvolgimento formale del Parlamento.

Quest'ultimo punto doveva essere risolto con la già citata legge temporanea sul Covid-19 (Tijdelijke wet maatregelen covid-19). Annunciata in primavera, entrò in vigore il 1° dicembre. In quei sei mesi sono accadute molte cose. Dopo la preparazione delle prime bozze, è stata sottoposta a consultazione con le autorità competenti e le parti interessate. Molto si può dire sul procedimento, ma dal punto di vista della trasparenza colpisce un aspetto: la modalità con cui il parlamento ha gestito l'elaborazione della legge. Invece di avere un dibattito aperto nella sessione plenaria, molto è accaduto in maniera informale, quindi a porte chiuse. Le delegazioni parlamentari dei quattro partiti che sostengono

l'attuale governo e tre partiti dell'opposizione hanno avuto dei negoziati con il governo. Hanno discusso quali poteri avrebbero potuto essere introdotti, come ottenere un maggiore coinvolgimento parlamentare nei regolamenti proposti, per quanto tempo la legge sarebbe rimasta in vigore e altro ancora. Questo dopo un'estate di dibattito pubblico e accademico attorno alla proposta inviata al parlamento. Così, quando il 7 ottobre è stato annunciato che i sette partiti avevano un accordo con il gabinetto, il dibattito in parlamento la settimana successiva non è stato così aperto. Da un lato, è positivo che il parlamento abbia dimostrato la propria forza e sia stato così coinvolto - ma per farlo, hanno dovuto usare la leva della ritirata piuttosto che lo scambio pubblico di argomentazioni che si auspica in una situazione ideale.

Nessuna notifica al Consiglio Europeo

Anche se molti diritti sono stati limitati e non vi sono state estese motivazioni, il Consiglio d'Europa non ha ricevuto alcuna notifica sul fatto che lo stato stesse derogando ad alcuni obblighi della CEDU in virtù della situazione di emergenza. Tutto ciò appare scorretto. In alternativa, o si notifica al segretariato del Consiglio o si motiva la violazione dei diritti della convenzione applicando gli stessi standard che si avrebbero normalmente (cosa che si è verificata) per quanto riguarda la motivazione dei decreti d'emergenza.

Alcuni suppongono che la questione della notifica non sia emersa a causa di un problema di traduzione. Mentre la versione inglese della convenzione si riferisce all'articolo 15 al tempo di guerra o di altra emergenza pubblica come fondamento per prendere misure che deroghino agli obblighi della convenzione e di doverne dare notifica al segretario generale, la versione olandese parla di "enige andere algemene noodtoestand" ("qualsiasi altra emergenza generale"), che costituirebbe la dichiarazione di un pieno stato di emergenza secondo l'Exceptional Situations Coordination Act. Comprendo come questo abbia giocato un ruolo nel processo, ma ritengo che la ragione principale sia stata un'altra: la decisione di usare il più possibile strumenti regolari e di essere il più possibile casuali, piuttosto che aprire il vaso di pandora.

5. Perdita di coerenza della politica

Le riunioni a porte chiuse non riguardavano solo la traduzione delle norme da ministro a regioni di sicurezza o la gestione della legge temporanea sul Covid in Parlamento. Per molti versi, nell'ultimo anno, il vero potere si trovava nelle riunioni domenicali al Catshuis - la residenza formale del primo ministro olandese.

In questa sede, un nucleo di gabinetto composto da una manciata di ministri (tipicamente il primo ministro, il ministro della salute e i ministri con portafoglio socio-economico) avrebbero discusso la politica sulla base dei consigli precedentemente ricevuti dall'esperto Outbreak Management Team (OMT). A queste riunioni a porte chiuse poteva essere invitato anche un rappresentante dell'OMT, del settore sanitario, delle regioni di sicurezza, dei partner socioeconomici o di altre parti interessate.

Non sono state redatte note formali di questi incontri, ma parti delle discussioni sono comunque diventate pubbliche. Gli ospiti invitati potevano dare una sorta di indicazione dell'ordine del giorno in questione - ma questo accadeva per lo più attraverso una fuga di notizie intenzionale. Poniamo una scena tipica... A un certo punto, alla fine della domenica, uno o più media riportavano la misura più severa o più indulgente che sarebbe stata annunciata due giorni dopo nella regolare conferenza stampa del martedì alle 19:00 o le questioni su cui era stato richiesto il parere dell'OMT. Questo accadeva così regolarmente che è difficile dedurre qualcos'altro che non sia la consapevole fuga di notizie tra il

momento della decisione informale e quello della decisione formale. Ci si chiede perché ciò sia avvenuto. Cinicamente, si potrebbe dire che è una forma libera di sondaggio. Osservare come risponde il pubblico e regolarsi di conseguenza. Vantaggiosamente, dà a tutti la possibilità di prepararsi mentalmente a ciò che sta per essere annunciato. E ancora più importante, da questo punto di vista, la società ha la possibilità di esercitare pressioni per le eccezioni e le messe a punto necessarie. Dopotutto, il processo decisionale circa le norme relative al Covid-19 è svolto in situazioni di estrema urgenza. Le misure da adottare sono spesso generiche e non passano attraverso il solito processo di coinvolgimento di ogni altro attore sociale a cui si possa pensare. Per mezzo di fughe di notizie, gli interessi più urgenti possono essere presi in considerazione in anticipo. Tutto ciò contribuisce a creare una base di supporto e a costruire la legittimità.

6. Conclusioni

Lo stato di diritto e i processi democratici non esistono solo in tempi di abbondanza e prosperità. In queste circostanze, i diversi bisogni, le contraddizioni sociali e la natura umana sono relativamente facili da gestire attraverso un compromesso a beneficio di tutti. Invece, è quando la scarsità e le situazioni di mancanza si manifestano che abbiamo più bisogno dei diritti fondamentali e dei loro processi imparziali e ben ponderati. Sono i nostri strumenti per superare la tempesta. Mai la loro funzione di salvaguardia può essere tanto importante come in una crisi, specialmente una imprevista come l'attuale pandemia. Grazie a una tradizione di cooperazione durante la crisi, il sistema ha tenuto.

Guardando al futuro, tuttavia, è necessario ricavare alcune lezioni. Non solo dobbiamo integrare la possibilità di una pandemia di lunga durata nelle nostre norme e regolamenti riguardanti le situazioni di crisi, ma dobbiamo anche considerare fondamentalmente l'equilibrio che dovrebbe essere ricercato in tali situazioni. Non sapremo mai quale sarà la prossima crisi, ma sappiamo che le domande che sorgono dopo un anno di sforzi per il controllo della pandemia dovranno trovare una nuova risposta in futuro.

Quando l'equilibrio tra i fabbisogni e i diritti è stabilito in anticipo e accompagnato da un dibattito pubblico trasparente e inclusivo, è più giustificato che il governo adotti misure anticrisi senza consultazioni. Dopo tutto, non è facile considerare i diritti fondamentali che si scontrano quando tutta la sua capacità passa attraverso una crisi-in-azione.

Un tale contesto aiuterebbe anche a motivare più adeguatamente le misure scelte. I decreti di emergenza avevano motivazioni piuttosto scarse di necessità, proporzionalità e sussidiarietà. Questo è stato in gran parte compensato dal diritto transitorio, ma rimane poco convincente agli occhi di una parte della popolazione.

Quando tutto sarà di nuovo normale, sarebbe quindi saggio porsi - come società e decisori insieme - domande come: qual è un obiettivo politico giusto e necessario in/per una società democratica? Tutte le misure sono proporzionali a questo obiettivo? Qual è il nucleo fondamentale dei diritti civili che non deve essere violato? E la nostra costituzione riflette correttamente queste priorità? Attualmente, la libertà di culto significa che la messa domenicale non può essere proibita o regolata; le manifestazioni possono essere regolate ma non preventivamente proibite; al contempo, però, gli studenti che vivono insieme in una casa dello studente non possono sedersi insieme in un parco senza essere multati per la formazione di un gruppo nel periodo primaverile. Oppure prendiamo un altro esempio: è stato ritenuto necessario un coprifuoco ed è stato promulgato, ma il diritto alla privacy è stato interpretato in modo tale che all'esecutivo non è permesso stabilire contestualmente le regole vincolanti riguardo il numero di persone che è consentito avere in casa e la possibilità di farle rispettare. La domanda sul perché sia più lesivo avere

qualcuno che fa rispettare il coprifuoco "dietro la porta di casa" che essere chiusi in casa per 1/3 della giornata non ha avuto finora risposta.

E infine, la sussidiarietà. Ogni volta che veniva annunciata una nuova politica o che venivano (re)introdotte nuove misure coercitive, essa veniva valutata rispetto all'evoluzione del numero di casi e del numero di pazienti in ospedale (che richiedevano cure in terapia intensiva). Raramente è stato spiegato perché misure alternative (meno invasive) o diverse priorità di applicazione non potessero funzionare. Per il regolamento del coprifuoco, per esempio, non è stato spiegato come tale misura aggiuntiva avrebbe fatto la differenza nella diminuzione del tasso R rispetto a una situazione in cui la stessa capacità aggiuntiva fosse stata organizzata per far rispettare la regola "niente feste" la sera, ma senza coprifuoco. Quando si è trattato di riaprire i settori, è successo qualcosa di simile: non è stata data una spiegazione logica e coerente riguardo quale settore aprire, quando e quale fosse l'impatto previsto. La tabella di marcia sembrava più un compromesso politico che il rispetto di una rigorosa sussidiarietà.

Non avere tali motivazioni nei provvedimenti pubblicati rende imperfetta, nel migliore dei casi, la giustificazione delle violazioni delle misure legate al Covid-19 sui diritti fondamentali. I dibattiti parlamentari pressoché settimanali e la rituale fuga di notizie delle misure previste per testare le acque e preparare mentalmente i cittadini non compensano tale mancanza pienamente.

SEZIONE VI – UNGHERIA

GUERRA AL COVID-19 IN UNGHERIA. LOTTA MILITARIZZATA E ULTRA-POLITICIZZATA CONTRO LA PANDEMIA

István Szent-Iványi

Il gioco di guerra su Covid-19

Pioniere di misure e soluzioni politiche non ortodosse, l'Ungheria sta sperimentando un'altra risposta senza precedenti alla minaccia epidemica. In Ungheria, il Covid-19 non è prima facie una questione sanitaria o epidemologica. È innanzitutto e soprattutto una guerra che il governo conduce contro di essa e che si svolge principalmente in forma di operazione militare. Non si tratta di una metafora esagerata, ma della dura realtà della quotidianità colpita dalla pandemia.

La guerra ha bisogno di un esercito e di un comandante in capo e noi ce l'abbiamo: è l'iperattivo primo ministro ungherese, Viktor Orbán. Tutta l'operazione è comandata dall'Operative Staff (non scherzo, è davvero questo il suo nome), formalmente guidato dal Ministro dell'Interno, ma in realtà dal Primo Ministro. Lo Staff Operativo funziona come il quartier generale del Comandante Capo e dallo scorso marzo questo SO ha una sessione in ogni giorno lavorativo, a volte anche nel fine settimana al mattino presto, alle 6 del mattino. Deve dimostrare al grande pubblico che il destino del paese è nelle buone mani del grande leader vigile che ha dedicato i suoi sforzi e le sue capacità giorno e notte per l'epica lotta contro la pandemia. Anche la composizione dello staff operativo è molto istruttiva: la maggior parte sono uomini in uniforme, ufficiali di alto rango della polizia, della guardia di frontiera, dei vigili del fuoco, del servizio di soccorso in caso di disastri, del servizio militare e così via. Ad essere sinceri, a volte nelle sedute appaiono alcuni virologi, epidemiologi e l'ufficiale medico capo, ma sono semplici muti. Non c'è dubbio che l'ultima parola su tutte le misure da adottare spetta alla Guida Suprema del paese, il premier Orbán.

Lo Staff Operativo ha una storia interessante e sorprendente. È stato originariamente istituito con relativo anticipo, già alla fine di gennaio 2020. Al tempo, cinque dei nove membri dello Staff erano generali di alto rango e solo quattro rappresentano la sanità o la scienza, ma erano tutti burattini. All'inizio il co-presidente dello staff era Miklós Kásler, il Ministro delle Risorse Umane (che è responsabile della sanità e dell'epidemiologia), ma in seguito è stato totalmente emarginato ed è scomparso dalla scena.

Non c'è da stupirsi che il vocabolario e il linguaggio della politica ungherese in materia di Covid-19 sia prevalentemente militarizzato. Riflette l'intimo affetto del premier per i militari. Naturalmente, stiamo "facendo una guerra al COVID-19", il premier ha un "piano di guerra", abbiamo vinto "la battaglia della prima ondata" "ma la guerra non è ancora vinta", abbiamo una "operazione" ben pianificata, stiamo " lottando", "combattendo", "alla fine ce la faremo", "il coronavirus è un nemico invisibile", "non ci arrendiamo" al nemico, stiamo "per sconfiggere" il virus, "comandiamo le unità" e così via - sono tutte citazioni del premier o dei principali membri dello staff.

Non si tratta solo di parole ma anche di fatti. A Budapest e nelle principali città sono apparsi veicoli blindati e carri armati e le pattuglie militari circolano per le strade. Nessuna ragione accettabile è stata data per questo, ma è chiaro che il virus non è stato scoraggiato dalla massiccia presenza militare nelle strade delle principali città. Per aggiungere un aggravante al danno, le 140 cosiddette aziende e imprese strategiche sono state messe sotto controllo dal Ministero della Difesa. Comandanti militari con il loro staff sono stati nominati alla guida di tutti gli ospedali e hanno il pieno diritto di controllare le istituzioni mediche. Anche il Terror Combatting Centre è in allerta e in attesa. Si ha l'impressione che la protezione contro l'epidemia sia principalmente compito e dovere delle forze dell'ordine e delle organizzazioni militari. Il paesaggio del paese assomiglia fortemente ai postumi di un colpo di stato militare.

Lo stato di emergenza appariva come un colpo di stato

Il linguaggio e le operazioni militari non sono l'unica somiglianza con un colpo di stato militare simulato: il Parlamento (più precisamente i rappresentanti del partito al potere nel Parlamento) ha dichiarato lo stato di emergenza già in marzo, nel quadro dell'ordine giuridico straordinario, il che avrebbe potuto conferire un potere quasi dittatoriale al governo, che in Ungheria equivale al premier. Inoltre, lo stato di emergenza è stato dichiarato per un periodo di tempo indeterminato. Il Parlamento è stato completamente messo da parte e il governo ha potuto comandare con decreti senza il vincolo della legge esistente; qualsiasi legge ungherese potrebbe essere annullata per volontà del premier Orbán. In base al progetto originale, il Parlamento ungherese non doveva riunirsi durante lo stato di emergenza, ma questo è stato cambiato a causa della feroce protesta e dell'indignazione interna e internazionale. Ciononostante, il Parlamento si è finalmente riunito durante lo stato di emergenza, ma il suo ruolo è stato marginale e inessenziale. Tutte le questioni principali sono disciplinate da decreti; in quel periodo più di 100 decreti sono stati emessi.

Kim Lane Scheppele, professore di diritto a Princeton ed esperto legale della costituzione ungherese ha giustamente sottolineato: "La costituzione specifica che l'emergenza deve finire quando la crisi finisce, ma la determinazione di quel momento è lasciata al primo ministro. In breve, l'emergenza di Orbán gli dà tutto quello che ha sempre sognato: la libertà assoluta di fare ciò che vuole" E ha ragione a sostenere che il premier Orbán non lascia mai che una crisi vada sprecata¹⁴⁵.

In effetti, la legge sullo stato di emergenza ha ridotto significativamente la libertà dei cittadini creando due nuovi "crimini" severamente puniti. Uno di questi si chiama "fake news" o crimine di "allarmismo" che significa che chiunque diffonda notizie false o anche verità che agitino il pubblico (qualunque cosa significhi), può essere punito con una pena che può arrivare a cinque anni di prigione. Ciò fornisce un ampio spazio alla discrezionalità e all'arbitrarietà delle autorità contro i cittadini. La polizia ungherese ha avviato più di 100 casi di sospetto allarmismo e fake news e ha detenuto temporaneamente diverse persone 146. Tra di essi, si sono svolte alcune procedure oltraggiose contro cittadini che hanno postato una notizia veritiera o un'opinione nei social media, e la polizia ha arrestato, vessato, ordinato perquisizioni domiciliari nei loro confronti nelle prime ore del mattino. Grazie all'ampia e forte protesta pubblica, i "colpevoli" sono stati rilasciati senza essere puniti, e infine nessun caso è stato presentato alla corte.

.

¹⁴⁴ Kim Lane Scheppele, Orbán's Emeregency, in: Hungarian Spectrum, 21 Marzo 2020

¹⁴⁵ Ibidem

¹⁴⁶ L'Ungheria si appresta a porre fine al contestato potere di emergenza per il virus, in: EURACTIV.com, 16.06.2020

Un altro "crimine" secondo questa legge è la violazione del coprifuoco o dell'isolamento obbligatorio o di qualsiasi altra restrizione. Questa norma ha limitato il diritto fondamentale dei cittadini alla libera circolazione e alla libertà di riunione. Le manifestazioni pubbliche e i raduni sono stati vietati e severamente sanzionati. Durante il periodo dello stato di emergenza hanno avuto luogo solo alcune manifestazioni, ma i partecipanti in modo selettivo sono stati severamente multati e penalizzati.

La peculiare legge ungherese sullo stato di emergenza ha scatenato una feroce critica internazionale; il Parlamento Europeo ha approvato una dichiarazione che afferma che questa legge e le misure del governo sono "incompatibili con i valori europei". Il "periodo indeterminato" dello stato di emergenza ha suscitato ansia e preoccupazioni molto forti ed è stato ugualmente problematico il fatto che il Parlamento attribuisca il diritto di revocare lo stato di emergenza alla decisione del governo. Il governo ha il solo diritto di determinare la fine della situazione di emergenza e di chiederne la revoca al Parlamento.

Dopo quasi tre mesi di emergenza, essa è stata revocata a metà giugno. Appena un giorno dopo, il premier Orbán ha chiesto ai suoi oppositori "di scusarsi con l'Ungheria per le accuse infondate sulla legge". Comunque, i critici internazionali non hanno evidenziato tutte le ombre e gli abusi della legge che sono accaduti durante il periodo di emergenza in Ungheria.

Mentre molti hanno celebrato la fine dell'emergenza illegale in Ungheria, non hanno notato che era solo un "trucco ottico", un gioco tattico da parte del governo. Lo stesso giorno in cui il Parlamento ha votato la fine dello stato di emergenza, ha anche approvato una nuova legge sul cosiddetto "stato di emergenza medica"; secondo questa legge il governo può legiferare ulteriormente tramite decreti con un controllo ancora più ridotto rispetto al passato.

Permettetemi di citare una descrizione precisa della portata della legislazione sullo "stato di emergenza medica". Secondo questa, la legge "prevede che il governo può dichiarare un'"emergenza medica" su raccomandazione del medico capo e su proposta ministeriale. L'inizio e la fine dell'emergenza medica, che non è prevista dalla Costituzione, dipendono dalla decisione del governo. Secondo la stessa, durante l'emergenza medica, il governo può, per decreto, limitare l'esercizio dei diritti fondamentali come la libertà di movimento o di riunione. Le restrizioni possono durare inizialmente sei mesi, ma possono poi essere estese praticamente a tempo indeterminato. E non è più necessaria l'approvazione parlamentare"¹⁴⁷.

Sotto l'ombrello dell'emergenza sono accadute cose strane

Come descritto, la prima ondata dell'emergenza e dell'isolamento tra l'11 marzo e il 16 giugno è stata gestita come un'operazione militare. È stato un circo per il pubblico e dietro le quinte, oltre alla parata militare e alla cattiva gestione della pandemia, sono successe molte altre cose preoccupanti che nulla hanno a che vedere con il Covid-19 e la lotta contro di esso. Sotto l'ombrello protettivo dell'emergenza, il governo ha emesso più di 100 decreti, ha imposto tasse settoriali e ha sottratto importanti risorse finanziarie alle comunità locali come punizione per le elezioni locali dell'anno precedente, quando molte di esse erano cadute nelle mani dell'opposizione 148. Una ulteriore ingiuria è stata che i governi locali appartenenti al partito di governo hanno ricevuto una compensazione per le entrate fiscali perse, mentre quelli dell'opposizione non l'hanno ottenuta.

_

¹⁴⁷ Toni Skoric, Is the State of Emergency in Hungary Really Over? In: FNFEurope, , fnf-europe.org, 29/06/2020

¹⁴⁸ Gabor Tanacs, Natalie Huet, Hungary ends emergency powers, but new law opens up potential to re-apply them. In. Euronews, 16/06/2020

La maggior parte degli oltre 100 decreti emessi in quei tre mesi non ha interessato la situazione dell'assistenza sanitaria. Un esempio illuminante è rappresentato dal caso di un'azienda privata chiamata Kartonpack, la quale da tempo aveva una controversia contro i circoli d'affari vicini al governo; essa è stata posta sotto il controllo del governo, e i membri del consiglio di sorveglianza e l'amministratore delegato sono stati rapidamente rimossi e sostituiti da persone amiche dei rivali commerciali. Nel frattempo, durante la prima ondata i circoli d'affari vicini al primo ministro hanno ricevuto più denaro pubblico di quanto non sia mai accaduto prima. Queste aziende degli oligarchi vicini al governo hanno vinto 74 appalti pubblici tra gennaio e aprile 2020. Secondo l'analisi del Corruption Research Center di Budapest, nel 2020 il rischio di corruzione negli appalti pubblici ungheresi ha raggiunto il livello più alto dal 2005¹⁴⁹.

Le entrate fiscali dei governi locali sono state ridotte o semplicemente eliminate. Le competenze dei governi locali sono state ridotte e alcune imprese privilegiate sono state messe sotto la giurisdizione dei consigli di contea, in quanto tutti sono controllati dal partito al potere. Un duro conflitto si è profilato tra la capitale (governata dalla coalizione di opposizione) e il governo, e quest'ultimo ha ostacolato e attaccato il consiglio comunale in tutte le occasioni possibili. Hanno ridotto drasticamente la tassa sugli affari locali e altre entrate e hanno sottratto i fondi riservati alla ricostruzione e allo sviluppo della città. Non è esagerato sostenere che il governo abbia condotto una guerra fredda contro la capitale.

Un attacco intensificato ha preso di mira la comunità LGBTQ

Mentre la pandemia è in corso, il premier Orbán ha trovato il tempo, l'energia e lo slancio per attaccare e accusare una comunità molto vulnerabile, la popolazione LGBTQ ungherese. Durante la prima ondata, in maggio probabilmente all'apice, il Parlamento ha adottato una nuova legge che "ha vietato il riconoscimento legale del genere, il che significa che le persone transgender e intersessuali in Ungheria non possono cambiare legalmente il loro genere o sesso (entrambi chiamati "nem" in ungherese) loro assegnato alla nascita" Ciò significa che il nome originale nel registro di nascita non può più essere modificato, negando il diritto delle persone transgender ad una nuova identità. Il governo ha vietato una pratica esercitata per altri 20 anni e si è tornati indietro rispetto al periodo precedente. Ma non è stato l'unico attacco alla comunità.

In autunno un libro per bambini "Meseország mindenkié" (Il paese delle meraviglie è per tutti) è stato pubblicato. Tale libro contiene leggere modifiche alle famosissime fiabe, i cui protagonisti sono i rappresentanti di diversi gruppi emarginati e vulnerabili (Rom, LGBT, disabili o senzatetto e così via). Questa pubblicazione ha innescato un feroce attacco omofobico guidato da un partito politico di estrema destra Mi Hazánk (La nostra patria) ancora una volta, a cui si sono uniti al discutibile coro anche rappresentanti di alto livello del governo e del partito di governo. Anche il premier Orbán ha letteralmente detto in una delle sue regolari trasmissioni radiofoniche del venerdì, commentando questo libro, che "le persone LGBT dovrebbero lasciare in pace i nostri figli".

Questa istigazione all'odio è servita come utile prologo per il successivo attacco che ha avuto luogo in dicembre. Il Parlamento ha modificato la legge sulle adozioni e questo emendamento ha limitato l'adozione dei bambini alle coppie sposate, mentre i single non possono più adottare, eccetto in un caso straordinario, con un permesso speciale del ministro delle politiche familiari (!). In pratica, questo emendamento ha vietato la pratica

¹⁴⁹ Gabor Tanacs, Natalie Huet, Hungary ends emergency powers, but new law opens up potential to re-apply them. In. Euronews, 16/06/2020

 $^{^{\}rm 150}$ Hungary: Intesified Attack on LGBT people, Human Rights Watch, hrw.org, 18/12/2020

fino ad allora accettata che coppie omosessuali, coppie non sposate di sesso diverso, persone single possano adottare bambini¹⁵¹. Questa operazione omofoba è stata confermata dal 9° emendamento della Legge fondamentale (la nuova costituzione) che ha riaffermato una nozione conservatrice del matrimonio, affermando letteralmente: "Il padre è un uomo e la madre è una donna". In tal modo si esclude costituzionalmente la possibilità per un futuro governo di adottare una legge sul matrimonio omosessuale.

A tal proposito, come parte della protezione contro la pandemia, il governo ha cambiato radicalmente anche la legge elettorale. La legge elettorale era stata adottata dal governo Fidesz nel 2011 e aveva fortemente favorito gli interessi elettorali di Fidesz, ma non era abbastanza. La nuova legge forzerebbe di fatto i partiti dell'opposizione a creare una lista di partito comune e a correre con candidati comuni. La loro possibilità di successo è limitata all'unione, tuttavia l'opposizione ungherese è varia e frammentata, composta da partiti di sinistra, ecologisti e liberali fino a partiti esplicitamente di destra. In base alla precedente legge elettorale, potevano costituire almeno 3 liste di partito diverse, il che rendeva possibile l'unione di partiti sulla stessa lista con una programmazione politica simile. Ora il partito di governo può attaccare e sottoporre a critica la lista comune ritenendola una coalizione insolita e innaturale e basandosi sulle diverse e contraddittorie posizioni dei rispettivi partiti della suddetta. Un cambiamento sostanziale della legge elettorale a un anno e mezzo dalle elezioni è assolutamente iniquo e, in aggiunta, è stato adottato esclusivamente con i voti del partito al potere in Parlamento.

Blocco delle informazioni

Fin dall'inizio, il regime di Orbán ha perseguito una politica restrittiva dell'informazione basata sulla segretezza. Negli ultimi dieci anni, è stato un ammonimento costante dell'opposizione e della società civile il fatto che l'accesso alle informazioni essenziali sia limitato o negato, e che molte volte le informazioni di molte questioni pubbliche importanti (come gli investimenti nella centrale nucleare Paks 2) siano state secretate per molti anni. La funzione e l'operatività del governo sono sempre stati poco trasparenti, opachi e confusi. Durante lo stato di emergenza, tale politica di informazione è stata rafforzata e ristretta ulteriormente. Per esempio, fino a quel momento le autorità avrebbero dovuto rispondere alla richiesta di informazioni in 15 giorni, ma durante l'emergenza il lasso di tempo per rispondere è stato prolungato di 45 giorni. Le questioni delicate e particolari sono state riservate per decenni: per esempio, il contratto e tutti gli altri dettagli importanti della ricostruzione della ferrovia ad alta velocità Budapest-Belgrado, che fa parte della Belt and Road Initiative cinese e il cui uso e redditività sono seriamente discutibili, sono stati secretati per 30 anni. Molti suppongono che questa politica di informazione molto riservata sia il focolaio della corruzione.

La trasparenza non è mai stata una virtù del governo di Orbán. L'opacità del governo contro il controllo pubblico e la *accountability* svolge un ruolo importante per il metodo governativo del regime. L'opacità rende difficile esercitare una critica fondata sulle attività del governo, data la mancanza di informazioni affidabili e precise. È un lavoro estremamente difficile per il giornalismo investigativo scovare informazioni ed esplorare i casi dubbi. Ma l'opacità non copre solo i casi di corruzione chiara, ma praticamente tutto. Il governo può sentirsi al sicuro se i critici non sono ben informati e sono incerti nelle loro ipotesi. Questa è una caratteristica generale dello stile di governo del regime, ma a

¹⁵¹ Ibidem

seguito della pandemia essa è stata ulteriormente rafforzata. Permettetemi di fare alcuni esempi illuminanti:

La medesima pratica di informazione riservata o chiusa si esercita quando si tratta dei dati di base della pandemia. Sebbene il governo raccolga ogni tipo di informazione sul Covid-19 a livello di località, gruppi di età, ospedali, professioni e così via, l'opinione pubblica non ha accesso a questi dati. Vengono pubblicate solo le cifre fondamentali che vengono comunicate all'OMS e a partire dalle quali chiunque potrebbe comunque accedere liberamente. La conseguenza evidente è che la società non è informata o addirittura disinformata sulla situazione reale in Ungheria. Questa politica d'informazione favorisce l'interesse dell'aggressiva campagna governativa sulla pandemia. Chi non segue i media indipendenti o internazionali sulle notizie della pandemia, può credere che l'Ungheria sia una vera storia di successo e uno dei migliori paesi al mondo per quanto riguarda la protezione contro il Covid-19. Secondo la propaganda del governo, il governo ha fatto il meglio e questo è stato molto efficace ed ha avuto successo. Naturalmente, i fatti concreti contraddicono questa narrazione di successo.

Ad oggi, in Ungheria il numero dei casi conosciuti di infezione è più di 433 000, il che significa che i casi totali/I milione sono circa 45 000. Ciò significa che l'Ungheria è in qualche modo nel mezzo della pandemia di Covid-19. Ma quando si tratta del tasso di mortalità, pari a 1561/1 milione, esso è estremamente alto e l'Ungheria è nella "top league" dei paesi più gravemente colpiti; il tasso di mortalità è circa il medesimo degli Stati Uniti o della Spagna, leggermente inferiore a quello dell'Italia ma significativamente superiore a quello della Svezia, dove non c'è stato alcun blocco e le restrizioni sono state minime rispetto all'Ungheria.

La scarsa performance dell'Ungheria di fronte al Covid 19 "non sorprende se si tiene conto delle carenze critiche del sistema sanitario ed epidemiologico ungherese. Ormai è brutalmente risaputo che il sistema sanitario recentemente è stato trascurato e messo da parte, le risorse finanziarie sono state ritirate, le riforme necessarie rinviate e il personale medico e infermieristico ha lasciato in massa il paese" 152.

Coloro che sono informati dai media vicini al governo, non sono a conoscenza di questi fatti, e credono che l'Ungheria sia tra i paesi con le migliori prestazioni e debbano ringraziare per questo il nostro eccellente governo e in particolare il primo ministro.

L'attacco a Bruxelles

Dal 2011, il governo ungherese e il premier Orbán hanno una passione privilegiata: colpire Bruxelles. Bruxelles è colpevole e responsabile di tutte le carenze e i problemi, e noi siamo combattenti per la libertà e conduciamo una guerra d'indipendenza contro l'impero di Bruxelles, il potere coloniale. Bruxelles è la nuova Mosca, l'Unione europea è la nuova Unione Sovietica. I sovietici governavano con i carri armati, Bruxelles governa con le banche e così via. Questa passione acquista un nuovo slancio con la pandemia.

L'attacco a Bruxelles è un esercizio molto difficile. Poiché l'UE è estremamente popolare in Ungheria, con un tasso di approvazione superiore al 70%, la critica diretta all'UE si ritorcerebbe contro il governo. Pertanto, hanno ideato la narrativa di Bruxelles, dove Bruxelles è il simbolo del dominio spietato degli eurocrati non eletti e dell'élite avida, è il

¹⁵² István Szent-Iványi, Hungary's weaponising of the coronavirus crisis, In: encompass-europe.com, Marzo, 2020

centro di un impero, e i buoni ungheresi, i combattenti per la libertà sono dalla parte giusta della storia contro l'impero del male.

Durante la prima ondata, il governo ha accusato Bruxelles di non aiutare, non fornire aiuti finanziari e o qualsiasi altro genere di assistenza nell'epica lotta contro la pandemia, e ancora più grave, criticando aspramente lo stato di emergenza del governo ungherese invece di fornire mascherine, ventilatori e altre attrezzature mediche. Questo duro attacco a Bruxelles si è calmato in estate, dopo l'annuncio del Recovery Fund senza precedenti previsto dal "Next Generation EU".

Questo attacco è stato improvvisamente rinnovato quando si è scoperto che la "Next Generation EU (e il nuovo MFF) è legato in modo condizionato al meccanismo dello stato di diritto. Il governo ungherese ha intensificato le critiche e ha accusato Bruxelles di fare pressioni e ricatti sull'Ungheria (e la Polonia) e ha minacciato il veto contro i due strumenti finanziari essenziali. Dopo il compromesso sull'attuazione del meccanismo dello stato di diritto, questo tipo di criticismo è stato fermato, ma immediatamente dopo è stato sostituito con la nuova questione della fornitura di vaccini.

Già la scorsa estate, i capi di governo europei si sono accordati sull'acquisto comune dei vaccini Covid per evitare una guerra dei vaccini o conflitti derivanti dalla concorrenza tra gli stati membri. Il Consiglio europeo ha incaricato la Commissione di avviare negoziati con le principali imprese farmaceutiche che producono vaccini per l'acquisto comune dei vaccini Covid. La Commissione ha concluso i suoi negoziati e ha firmato un contratto con otto imprese farmaceutiche, e sembrava che tutti i governi fossero contenti e soddisfatti. Lo scorso dicembre, il governo ungherese ha iniziato a incolpare Bruxelles, citando gli esempi del Regno Unito e di Israele e sostenendo che Bruxelles ha firmato un contratto sfavorevole, e che i paesi non appartenenti all'UE hanno un vantaggio su di noi nella vaccinazione mentre noi siamo in ritardo rispetto a loro. E questo è di nuovo responsabilità di Bruxelles. Questa critica è stata amplificata dopo l'annuncio che il principale fornitore di vaccini, la Pfizer/Biontech e AstraZeneca non erano in grado di consegnare la quantità contrattuale di vaccini entro il primo trimestre dell'anno. Naturalmente, questo si è trattato di un fallimento epico e di una responsabilità degli eurocrati/burocrati di Bruxelles e quindi il governo ungherese è stato costretto ad acquistare i vaccini sul libero mercato. Hanno iniziato a negoziare l'acquisto del vaccino russo Sputnik V e dei vaccini cinesi Sinopharm. Comunque, l'opinione pubblica ungherese ha un atteggiamento molto critico e sospettoso nei confronti di questi vaccini e solo una piccola percentuale è pronta ad accettare una vaccinazione con essi; tuttavia si continua a negoziare e con i produttori di entrambi i vaccini è stata firmata una lettera di intenti per acquistarne un milione di dosi. L'OGYÉI (Agenzia Ungherese dei Medicinali) su forte pressione del governo ha già approvato il vaccino Sputnik V senza test ed esami approfonditi e il vaccino cinese è già sotto il discutibile esame di questa Agenzia. Nel frattempo nei media vicini al governo c'è una narrazione costante e dominante che Bruxelles ha fallito nella vaccinazione, non ci aiuta, ma il nostro governo risolverà questo problema. Nonostante ciò, finora non sono stati in grado di cambiare la diffusa ostilità e la riluttanza nei confronti dei vaccini orientali.

Breve sintesi

Il primo ministro ungherese ama i giochi di guerra. Non è nuovo e sorprendente. Il suo vocabolario abituale è ricco di espressioni militari, gli piace essere circondato da uomini in uniforme, suo figlio è stato inviato alla Sandhurst Royal Military Academy (dopo una carriera di calciatore fallita - il calcio è l'altra passione preferita del premier). La strategia

contro il Covid 19 del governo assomiglia più ad un'operazione militare che a una questione sanitaria ed epidemiologica. Il governo ha dichiarato guerra al Covid-19, ha un "piano di guerra", esegue un'operazione militare e le pattuglie militari per le strade potrebbero essere un'immagine iconica della "lotta" contro la pandemia in Ungheria. Gli outsider potrebbero avere l'impressione che sia il paese all'indomani del colpo di stato militare. Lo stato di emergenza, il lockdown, il coprifuoco, le libertà limitate e così via: è tutto ciò che caratterizza un colpo di stato.

Circa lo stato di emergenza, è paragonabile ad una sorta di Hungaricum (prodotto speciale ungherese) per un periodo di tempo indeterminato. Il Parlamento è stato completamente messo da parte e il governo regolato da decreti senza vincoli essendo permesso dalla legge esistente, e qualsiasi legge ungherese potrebbe essere rovesciata per volontà del premier Orbán. Questo tipo di legislazione ha provocato e innescato una dura protesta, ed è stata quindi revocata dopo tre mesi, ma subito sostituita dallo "stato di emergenza medica". Tuttavia, quest'ultimo rappresenta di nuovo di un astuto trucco ungherese: secondo questa legge il governo può legiferare ulteriormente con decreti con ancora meno controllo rispetto a prima quando ci trovava nel "normale" stato di emergenza.

Sotto l'ombrello della protezione dell'emergenza, il governo ha emesso più di 100 decreti, imposto tasse settoriali e sottratto notevoli risorse finanziarie alle comunità locali come ritorsione ai risultati delle elezioni locali dell'anno precedente, quando molte di loro sono cadute nelle mani dell'opposizione. La maggior parte degli oltre 100 decreti emanati in questi tre mesi non hanno influito sulla situazione sanitaria.

Mentre la pandemia era in corso, il primo ministro Orbán ha trovato tempo, energia e impegno per attaccare e accusare una comunità vulnerabile, la popolazione ungherese LMBTQ. Come primo atto, il Parlamento ha adottato una legge che vieta la modifica del nome originale del registro delle nascite, negando il diritto delle persone transgender a una nuova identità. Poi una nuova legge sull'adozione ha escluso dall'adozione coppie dello stesso sesso.

Il primo ministro Orbán ha una passione particolare nel colpire Bruxelles e tale sua passione ha ricevuto un nuovo slancio con la pandemia. Durante la prima ondata, il governo ha accusato Bruxelles di non aiutare, di non fornire aiuti finanziari e / o di qualsiasi tipo di assistenza, e ancor più grave, criticando lo stato di emergenza del governo ungherese invece di fornire mascherine, ventilatori e altre attrezzature mediche. Successivamente, durante la seconda ondata, il governo ha iniziato a incolpare Bruxelles, citando gli esempi del Regno Unito e di Israele e sostenendo che Bruxelles avesse firmato un pessimo contratto sull'approvvigionamento di vaccini; al contrario i paesi al di fuori dell'UE si trovano in condizioni migliori nella vaccinazione, mentre noi siamo in ritardo. E ciò è di nuovo colpa di Bruxelles.

Si spera che questa strana guerra contro il Covid-19 venga vinta, ma c'è un'altra guerra parallela alla libertà e ai diritti dei cittadini. E temiamo fortemente che la nostra libertà e i nostri diritti vengano gravemente danneggiati e sacrificati in quest'ultima pericolosa guerra.

CONCLUDING REMARKS AND POLICY RECOMMENDATIONS

"Non dovremmo consentire che il virus distrugga i nostri principi fondamentali e la società libera" Consiglio d'Europa, 7 aprile 2020

La trasparenza non è un problema "nuovo" nella sfera politica. Già nel 1908 Filippo Turati, influente leader politico italiano, suggerì l'importanza di rendere trasparente la pubblica amministrazione, coniando il termine di "casa di vetro".

Le questioni dell'integrità e della trasparenza amministrativa sono al centro del dibatto politico ed economico in Europa. Alle pubbliche amministrazioni si richiede di rendere più spesso pubbliche le informazioni a loro disposizione, laddove in passato tale attività era svolta esclusivamente su richiesta di parte e in modo del tutto discrezionale. In Italia e in Portogallo, ad esempio, sono state introdotte nuove norme sulla trasparenza, per garantire agli interessati il diritto di accesso ai documenti della pubblica amministrazione. Ciò, anche con la finalità di prevenire l'inefficienza e la corruzione nel settore pubblico.

Nel contesto dell'economia politica, la trasparenza rappresenta uno strumento essenziale nell'ambito dei problemi di asimmetrie informative che caratterizzano i rapporti tra *principale* (ad esempio, gli stakeholders) e *agente* (ad esempio, i decisori politici), i cui interessi potrebbero essere confliggenti. Di conseguenza, assicurare la trasparenza dell'attività governativa è una delle politiche adottate dalle democrazie contemporanee per monitorare l'integrità e la *performance* dei ufficiali pubblici, per migliorare l'efficienza politica, e per rafforzare la responsabilità del governo in termini di *accountability* (OCED, 2017).

Il bisogno di trasparenza è accresciuto nel corso della pandemia da Covid-19. Diversi Stati dell'UE e dell'OECD hanno adottato nuove leggi e/o rafforzato preesistenti leggi emergenziali, con lo scopo di attribuire al governo i poteri temporanei per poter emettere norme volte a limitare i diritti fondamentali della persona, le attività economiche, e la vita pubblica (come ad esempio in Belgio, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Slovenia); altri Stati, come la Danimarca, hanno invece accelerato i procedimenti legislativi mirati all'adozione di misure emergenziali per far fronte alla pandemia (Sigma 2020).

Tuttavia, anche in tempi di crisi – quando gli standard democratici, i diritti umani, e lo stato di diritto subiscono compressioni – i governi non dovrebbero poter essere totalmente liberi di agire, ma bensì garantire in ogni caso la proporzionalità e la prevedibilità delle proprie azioni (IDEA 2020). In questo senso, adottare una prospettiva comparata su come alcuni Paesi europei abbiano reagito alla pandemia (in questo volume rappresentati da Bulgaria, Ungheria, Italia, Olanda, Polonia e Slovenia) potrebbe costituire un utile strumento per valutare i diversi operati dei governi durante l'emergenza. In Italia, ad esempio, il governo ha tenuto secretati i report del Comitato Tecnico-Scientifico posti alla base delle restrizioni previste dai DPCM. Abusi della legislazione di emergenza sono stati registrati in Polonia, Ungheria e Bulgaria. In alcuni casi, si è anche riscontrata un'assenza di trasparenza e la contestuale corruzione negli approvvigionamenti di materiale sanitario di emergenza¹⁵³. In

80

¹⁵³ Vale la pena notare che il *Corruption Perception Index* (CPI) del 2020, pubblicato su *Transparency International* mostra come Bulgaria (44), Ungheria (44), Italia (53), Polonia (56) e Slovenia (60) siano

generale, molte restrizioni sono state adottate con "opacità", e in alcuni casi la stessa tenuta costituzionale delle misure governative adottate è stata posta in dubbio.

In venticinque anni di ricerca e letteratura sulla trasparenza¹⁵⁴, gli esperti hanno affrontato diverse questioni, ad esempio: identificando diverse forme di trasparenza (politica, amministrativa, fiscale); sviluppando metodi sia *top down* che *bottom up* per misurare il grado di trasparenza dei governi; analizzando i fattori socio-economici e politici che influenzano la richiesta di trasparenza (come età, genere, alfabetizzazione digitale, educazione, reddito, concorrenza, orientamento politico); e verificando quanto positivo sia l'impatto della trasparenza sulle stesse politiche esecutive (partecipazione degli interessati ai processi decisionali, fiducia nel governo, responsabilizzazione politica, integrità dei funzionari pubblici).

Anche le organizzazioni internazionali e non governative hanno iniziato ad interessarsi in maniera crescente alla trasparenza nella politica e nella pubblica amministrazione. Come recentemente sottolineato da Transparency International, è proprio in tempi di crisi che la trasparenza e la *accountability* acquisiscono maggior importanza, al fine di scongiurare il pericolo che la crisi stessa venga sfruttata come un mezzo per aggirare le regole e per lasciar spazio a pratiche di corruzione.

È quindi fondamentale che i governi coinvolgano organizzazioni economiche e civili, così come altri portatori di interessi, come supporto per la determinazione di restrizioni legali e politiche durante crisi a lungo termine. Ciò, per garantire un processo decisionale aperto e inclusivo, per prevenire l'adozione di politiche inefficienti, e per accrescere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nel rispetto delle regole.

Molti Paesi europei hanno saldamente intrapreso un percorso volto ad assicurare l'azione trasparente dei propri governi ma, come mostrano i recenti avvenimenti, c'è ancora molta strada da fare.

_

percepiti come Paesi piuttosto corrotti; l'Olanda appare invece trasparente (82). Si ricordo che i punteggi del CPI variano da 0 (corruzione alta) a 100 (corruzione bassa).

¹⁵⁴ Per approfondimenti, vedi Cucciniello et al. (2016).

BIBLIOGRAFIA

Błaszczak A. (2020), 'Business bosses frustrated due to epidemic and the government'; Rzeczpospolita, [in Polish], https://www.rp.pl/Biznes/302149941-Szefowie-firm-sfrustrowani-Epidemia-i-wladza.html?cid (accessed 15 February 2021).

Briski N.. (2020). The coronavirus related lockdown measures, human rights violations and the EU's perceived role in Slovenia. In: Dániel Mikecz (ed.): The state of human rights during the COVID-19 pandemic in East-Central Europe. Budapest: Republikon Institute

CBOS, "Evaluation of the Year 2020" (Public Opinion Research Center (CBOS), 2021.

Collivignarelli M. C., Abbà A., Bertanza G., Pedrazzani R., Ricciardi P. Miino M. C. (2020). Lockdown for CoViD-2019 in Milan: What are the effects on air quality?. Science of the total environment, 732, 139280.

Communicable Diseases Act (ZNB), http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO433

Cucciniello, M., Porumbescu, G.A., Grimmelikhuijsen, S. (2016). 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. Public Administration Review 77(1).

Cybulska A. and Pankowski K. (2020), "Koronasceptycyzm, Czyli Kto Nie Wierzyw Zagrożenie Epidemią", Warsaw, https://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php.

Di Domenico L., Pullano G., Sabbatini C. E., Boëlle P. Y., Colizza V. (2020). Impact of lockdown on COVID-19 epidemic in Île-de-France and possible exit strategies. BMC medicine, 18(1), 1-13.

Galati N., Villa L. (edited by) (2020), Il Vaccino della Ragione, Rubbettino Editore

Gelencsér P., Székely J. (2020). COVID-19 related lockdown, human rights and public opinion in Hungary. In: Dániel Mikecz (ed.): The state of human rights during the COVID-19 pandemic in East-Central Europe. Budapest: Republikon Institute

Jambrek and Avbelj on the political motives of the former rector of the University of Maribor Rebolj in discrediting the New University, https://nova24tv.si/slovenija/jambrek-in-avbelj-o-politicnih-motivih-nekdanjega-rektorja-univerze-v-mariboru-rebolja-pri-diskreditacijah-nove-univerze-bil-je-clan-stranke-zares/.

Kolińska-Dąbrowska M., Kostrzewski L.(2020), 'They are still messing around with the "anti-crisis shield". Employers and trade unions: the Shield is not well prepared', Gazeta Wyborcza, [in Polish], https://wyborcza.pl/7.155287,25813434.pracodawcy-i-pracownicy-zgodnym-chorem-tarcza-antykryzysowa.html

Kosztrzewski L. (2020), 'Material Reserves Agency refuses to say how many ventilators it has, because "it may have a negative impact on public mood"", Gazeta Wyborcza, [in Polish], https://wyborcza.pl/7,155287,26485739,agencja-rezerw-odmawia-podania-ile-ma-respiratorow-bomoze.html

Krajewski M. et al. (2020), The Bright Side of the Crisis. The Positive Aspects of the COVID-19 Pandemic According to the Poles, European Societies, 1–14, doi:10.1080/14616696.2020.1836387.

Kublik A. (2020), 'This is how the authorities downplayed the pandemic and boasted: "Nobody can take away our success", Gazeta Wyborcza, [in Polish], https://wyborcza.pl/7,75398,26562356,tak-wladza-bagatelizowala-pandemie-i-chwalila-sie-nikt-nam.html (accessed 10 February 2021).

Łabendowicz O., Lenkowski B. (2020). The Status of Human Rights During the COVID-19 Pandemic and Lockdown. In: Dániel Mikecz (ed.): The state of human rights during the COVID-19 pandemic in East-Central Europe. Budapest: Republikon Institute

Łaszek A. (2020), 'Were employers and shops better prepared for the second wave of the pandemic than the public sector?', Civil Development Forum, [in Polish], https://for.org.pl/pl/a/8097.komunikat-44/2020-pracodawcy-i-sklepy-lepiej-przygotowaly-sie-do-drugiej-fali-pandemii-niz-sektor-publiczny-badanie-kantar-na-zlecenie-for (accessed 10 February 2021).

Łaszek A., Trzeciakowski R. (2020), 'Responses to COVID-19 of governments in selected countries', FOR Analysis 3/2020, https://for.org.pl/en/a/7690.for-analysis-3/2020-responses-to-covid-19-of-governments-in-selected-countries (accessed 11 February 2021).

Lau H., Khosrawipour V., Kocbach P., Mikolajczyk A., Schubert J., Bania J., Khosrawipour T. (2020). The positive impact of lockdown in Wuhan on containing the COVID-19 outbreak in China. Journal of travel medicine, 27(3), taaa037.

Luzzatto R. (2002), Il diritto internazionale generale e le sue fonti, in Istituzioni di diritto internazionale, Giappichelli, Torino

Mahato S., Pal S., Ghosh K. G. (2020). Effect of lockdown amid COVID-19 pandemic on air quality of the megacity Delhi, India. Science of the Total Environment, 730, 139086.

Makowski G., Waszak M. (2021), 'Polish Legislation during the Pandemic vs. Corruption. Anti-crisis Shields: Completing the Law and Justice State Project?', Stefan Batory Foundation, p.7, https://www.batory.org.pl/wpcontent/uploads/2021/01/Tarcze_ENG.pdf (accessed 9 February 2021).

Małecki M. (2020), 'Poland's coronavirus restrictions are unconstitutional, unlawful and risk years of legal chaos', Notes from Poland, https://notesfrompoland.com/2020/04/18/polands-coronavirus-restrictions-are-unconstitutional-unlawful-and-risk-years-of-legal-chaos/ (accessed 10 February 2021).

Milewicz M. (2020), "Opinie i Postawy Polaków Wobec Koronawirusa", Poznan, doi:10.13140/RG.2.2.12595.17448.

National institute of public health, Statistics of the application #OstaniZdrav,. Available at: https://podatki.gov.si/dataset/statisticni-podatki-aplikacije-ostanizdrav?resource_id=cf4601a8-edb0-4c3e-8646-a8d9a4094375.

Onet.pl (2021), 'Why are shopping centers open and gyms not? Adam Niedzielski explains', [in Polish], https://wiadomosci.onet.pl/kraj/koronawirus-adam-niedzielski-o-otwarciu-centrow-handlowych/8bstdv8 (accessed 10 February 2021).

Pankowski K. (2020), "Poczucie Zagrożeniau Progu Epidemii Koronawirusa", Warsaw

PKP8, https://www.gov.si/teme/koronavirus-sars-cov-2/odpravljanje-posledic-epidemije/osmi-paket-ukrepov-za-omilitev-posledic-epidemije-pkp8/.

Political integrity in Slovenia, http://transparency.si/8-novice/462-politicna-integriteta-v-sloveniji-pomanjkljivosti-na-podrocju-zagotavljanja-transparentnosti-odlocitev-javnega-pomena.

Polsat News, 'Entrepreneurs fear a second wave of the epidemic', 2020 [in Polish], https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-07-31/przedsiebiorcy-obawiaja-sie-drugiej-fali-epidemii/ (accessed 10 February 2021).

Prát Š. (2020). Public opinion and the state of human rights during the COVID-19 pandemic in East Central Europe. In: Dániel Mikecz (ed.): The state of human rights during the COVID-19 pandemic in East-Central Europe. Budapest: Republikon Institute

Pruiti Ciarello A. (2020), in Il Riformista, October 7 2020 (https://www.ilriformista.it/la-finta-trasparenza-del-governo-conte-dati-secretati-e-pieni-di-cancellature-166110/?refresh_ce)

Rogulska B. (2020), "Obawy Przed Zarażeniem Koronawirusem i Postrzeganie Działań Rządu", Warsaw, https://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php.

Rutynowska E., Tatała M., Wachowiec P. (2020), 'Rule of law in Poland 2020: The rule of law crisis in the time of the COVID-19 pandemic', Civil Development Forum, p. 26, https://for.org.pl/en/publications/for-reports/rule-of-law-in-poland-2020-the-rule-of-law-crisis-in-the-time-of-the-covid-19-pandemic (accessed 10 February 2021).

Skoric T. (2020), Is the State of Emergency in Hungary Really Over? In: FNFEurope, , fnf-europe.org, 29/06/2020

Szent-Iványi I. (2020), Hungary's weaponising of the coronavirus crisis, In: encompass-europe.com, March, 2020.

Tatała M. (2020), 'Andrzej Duda wins re-election, subjecting the Polish to a second term of illiberality', 1828.org.uk, https://www.1828.org.uk/2020/07/17/andrzej-duda-wins-re-election-subjecting-the-polish-to-a-second-term-of-illiberality/ (accessed 8 February 2021).

Vink J (2020), 'Het Nederlands staatsnoodrecht', NJB 2020/1134.

Wachowiec P. (2021), 'Courts challenge legality of Poland's lockdown, encouraging businesses to reopen', Notes from Poland, https://notesfrompoland.com/2021/02/02/courts-challenge-legality-of-polands-lockdown-encouraging-businesses-to-reopen/ (accessed 12 February 2021).

Wilczek M. (2021), 'Half of gyms reopen in Poland amid growing rebellion against lockdown, Notes from Poland, https://notesfrompoland.com/2021/02/02/half-of-gyms-reopen-in-poland-amid-growing-rebellion-against-lockdown/ (accessed 12 February 2021).

Wilczek M. (2021), 'Map shows Polish businesses reopening in defiance of "illegal" lockdown', Notes from Poland, https://notesfrompoland.com/2021/01/15/map-shows-polish-businesses-reopening-in-defiance-of-illegal-lockdown/ (accessed 12 February 2021).

Wilczek M. (2020), 'Polish government seeks new changes to presidential election rules, allowing in-person voting', Notes from Poland, https://notesfrompoland.com/2020/05/12/polish-government-seeks-new-changes-to-presidential-election-rules-allowing-in-person-voting/ (accessed 10 February 2021).

Żaczkiewicz-Zborska K. (2020), 'It is still unknown how many COVID-19 tests the government has purchased', Prawo.pl, [in Polish], https://www.prawo.pl/zdrowie/zakup-testow-na-covid-19,505047.html (accessed 9 February 2021)

Żaczkiewicz-Zborska K., Koślicki K. (2020), 'Wholesale examination of cases and violations of rights of participants in the Supreme Administrative Court', Prawo.pl, [in Polish], https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/posiedzenia-niejawne-w-sadach-administracyjnych,505351.html (accessed 13 February 2021).

Zakon o spremembah in dopolnitvi Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi, https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-0785/zakon-o-spremembah-in-dopolnitvi-zakona-o-referendumu-in-o-ljudski-iniciativi-zrli-e.

Zucchelli C. (2020) on Formiche.net 5/5/2020 (https://formiche.net/2020/05/sospensione-costituzione-zucchelli/)