IANUS
Diritto e Finanza

UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Quaderni

https://www.rivistaianus.it

ISSN: 1974-9805

Quaderni - 2020

LA CRISI DEL COVID-19 COME CRISI CONOSCITIVA DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO

Matteo Falcone

LA CRISI DEL COVID-19 COME CRISI CONOSCITIVA DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO

Matteo Falcone

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo,
Università degli Studi di Perugia

1. Introduzione

L'emergenza sanitaria legata al Covid-19, non è stata soltanto una crisi di sanità pubblica, dovuta allo scoppio improvviso e imprevedibile di una pandemia causata da un virus sconosciuto, ma è soprattutto il risultato di numerose e annose criticità del sistema amministrativo italiano, stressate fortemente e nello stesso momento da una situazione emergenziale.

In questo breve commento vorrei soffermarmi su uno specifico aspetto critico che è emerso durante questa crisi pandemica e che è stato una delle principali cause che ha aggravato la situazione emergenziale: la debolezza della capacità conoscitiva del sistema amministrativo italiano, in particolare del Sistema sanitario nazionale[1]. Una debolezza annosa che ha prodotto, in un primo momento, difficoltà di programmazione e di pianificazione degli interventi pubblici di natura straordinaria che questa crisi richiedeva, in particolare degli interventi atti a limitare il contagio e la conseguente diffusione del Covid-19 e, in un secondo momento, difficoltà di pianificazione e di programmazione delle misure utili ad un parziale ritorno alla normalità (la c.d. Fase 2).

2. L'imprecisione dei dati durante la crisi pandemica e nella c.d. Fase 2

Leggendo le notizie pubblicate sulle testate giornalistiche e i commenti degli esperti del settore, pare evidente come la gestione dell'emergenza sanitaria abbia avuto e abbia ancora un serio problema di natura conoscitiva.

[1] Per capacità conoscitiva si intende la capacità delle amministrazioni pubbliche di dotarsi di apparati organizzativi in grado di produrre autonomamente conoscenza e informazioni di natura tecnico-scientifiche attraverso la raccolta, la conservazione e l'elaborazione dei dati in proprio possesso. Per tutti si v. F. Merloni. *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 2018, 1, pp. 81-120.

Le informazioni raccolte durante l'emergenza sanitaria sono state molto confuse e oscure: sono aumentate continuamente le perplessità sul metodo di calcolo delle persone contagiate; non è chiaro il numero effettivo dei morti causati dal Covid-19; l'insufficienza di queste categorie di informazioni ha inficiato il dato relativo alla mortalità del virus, che dipende dal rapporto morti/contagiati; non è chiaro il numero dei guariti e neanche il numero dei tamponi effettivamente applicati[2]. Gli stessi scenari previsionali relativi allo sviluppo della pandemia e agli effetti dei provvedimenti di contenimento e di sorveglianza sulla curva epidemiologica, contenuti all'interno dei primi provvedimenti emergenziali come il d.l. n. 17 marzo 2020, n. 18 e prodotti dal governo sulla base di queste informazioni, si sono rivelati lontanissimi da quelli che effettivamente si sono potuti osservare giorno dopo giorno[3]. Gli analisti, che hanno lavorato sui numeri ufficiali, hanno segnalato «una notevole eterogeneità dei dati raccolti dalle Regioni e inviati alla Protezione Civile, vista anche l'assenza di un modello informatizzato univoco. I dati, infatti, sono trasmessi da ciascuna Regione con modalità diverse e i criteri sulla definizione dei casi "dimessi/guariti" sono estremamente variabili»[4].

I dati raccolti e le informazioni prodotte durante il primo periodo emergenziale, dunque, non sembrano avere delineato un quadro conoscitivo adeguato e completo della crisi pandemica in corso. Un quadro conoscitivo che è, paradossalmente, alla base della pianificazione e della programmazione della fase di riapertura graduale che stiamo vivendo in questo periodo.

I dati del primo monitoraggio della situazione pandemica effettuato il 16 maggio 2020 dimostrano come anche i dati e le informazioni che stanno guidando il sistema amministrativo nella pianificazione della c.d. Fase 2 sembrano soffrire della stessa incertezza che ha caratterizzato la prima fase emergenziale. Molti dei 21 indicatori di monitoraggio individuati dal governo, la cui valutazione complessiva dovrebbe guidare le scelte regionali su possibili misure di allentamento o di restringimento delle restrizioni[5], risentono oggettivamente delle differenze conoscitive e organizzative regionali sopra riportate[6], e alcuni di essi,

[2] Si v. Francesco Costa, *I dati ufficiali non avevano senso prima e non hanno senso adesso*, in *Francesco Costa, when in trouble, go big* (blog), 12.04.2020, https://www.francescocosta.net/2020/04/12/dati-ufficiali-senza-senso/. Si v. inoltre l'intervista *Ernesto Burgio: "2 o 3 cose che so su questa pandemia: quando riaprire, dove ci si contagia, gli errori da non rifare"*, Gea Scancarello, *Business insider Italia*, 08.04.2020 https://urly.it/36dyn e l'intervista *Crisanti: "Epidemia di coronavirus in Italia? Numeri inesatti. Male contenimento e monitoraggio di positivi"*, Chiara D'Ambros, *Globalist syndacation*, 22 marzo 2020 https://urly.it/36dys.

[3] Giovanni Forti, *Coronavirus, le previsioni del Governo e i dati reali*, in *Youtrend*, 20.03.2020, https://www.youtrend.it/2020/03/20/coronavirus-le-previsioni-del-governo-e-i-dati-reali/.

[4] Si v. Redazione, *Coronavirus: la sovrastima dei casi guariti*, in *Youtrend*, 02.04.2020 https://www.youtrend.it/2020/04/02/coronavirus-la-sovrastima-dei-casi-guariti/.

[5] L'art. 1, comma 16 del decreto legge 16 maggio 2020 n. 33 demanda interamente alle Regioni la responsabilità del monitoraggio epidemiologico e delle conseguenti decisioni relative alla

[6] Il primo Report di monitoraggio della Fase 2 del 16 maggio 2020 dimostra che le Regioni non hanno fornito a livello centrale tutti i dati relativi ai 21 indicatori previsti dal decreto del Ministero

come gli indici R_0 e R_T – che indicano quanti casi positivi secondari vengono generati, per trasmissione interpersonale, da un caso positivo primario – sono indici sensibili all'incidenza dei piccoli focolai sul numero complessivo regionale e hanno un'attendibilità direttamente proporzionale alla conoscenza certa della data di insorgenza dei sintomi della malattia sia nel caso primario che nei casi secondari di positività al virus[7].

3. La scarsità dei dati prima della crisi pandemica

Questa difficoltà conoscitiva contingente non può essere spiegata solo con l'imprevedibilità dell'emergenza o come un effetto indiretto delle caratteristiche sconosciute del nuovo virus, che pure è un elemento non trascurabile: è chiaro come essa derivi innanzitutto da un assetto organizzativo e conoscitivo del sistema amministrativo, in particolare del Sistema sanitario nazionale, molto carente.

Uno studio internazionale recente – sottolineando come il caso italiano è certamente paradigmatico, da considerare, in particolare per evitare di commettere gli stessi errori – ha messo in evidenza non solo come l'Italia stia risentendo dell'eterogeneità e dell'imprecisione dei dati che sta raccogliendo nel fronteggiare la crisi pandemica, ma che da subito, dalle fasi iniziali della pandemia, abbia sofferto la scarsità dei dati a propria disposizione a causa dell'assenza di un sistema informativo adeguato. Più specificamente, il problema è stato, secondo lo studio, la mancanza di una generale capacità conoscitiva di natura epidemiologica, che ha impedito al Sistema sanitario nazionale di registrare sistematicamente i picchi di infezione anomala che il virus stava provocando, ad esempio nelle infezioni polmonari, e conseguentemente di reagire in tempi rapidi[8].

La risposta alla crisi pandemica poteva essere senz'altro più efficace, dunque, se il sistema sanitario nazionale, nel suo complesso, avesse curato maggiormente l'ordinaria organizzazione dei dati, cioè avesse individuato in via ordinaria: 1) i dati epidemiologici che bisognava raccogliere, conservare e monitorare per comprendere, in via preventiva, lo scoppio di una pandemia; 2) i canali conoscitivi (e inevitabilmente organizzativi) che bisognava attivare (e costruire

della Salute del 30 aprile scorso, inficiando la successiva valutazione del rischio. Si v. *Fase 2, Gimbe: "Governo ha abdicato alle Regioni, un approccio con rischi non calcolabili"*, 19.05.2020 in https://urly.it/36f8z.

[7] Si pensi al caso dell'Umbria, individuata da questo indice con un rischio moderato di contagio insieme alla Lombardia. Si v. F. Suman, *La fotografia del primo monitoraggio delle fase 2 e le sue criticità*, 21.05.2020, https://ilbolive.unipd.it/it/news/fotografia-primo-monitoraggio-fase-2-sue-criticita e S. Salmaso, *R0, un mito da superare*, in *Scienza in rete – SCIRE*, 21.04.2020, https://www.scienzainrete.it/articolo/r0-mito-da-superare/stefania-salmaso/2020-04-21.

[8] Si v. G.P. Pisano, R. Sadun, M. Zanini, *Lessons from Italy's Response to Coronavirus*, in *Harvard Business Review*, 27.03.2020, https://urly.it/36fb5.

per tempo) in caso di effettiva pandemia, al fine di raccogliere, conservare ed elaborare i dati epidemiologici che sarebbero serviti per monitorare l'evoluzione del contagio e contenerlo efficacemente.

Per quanto possiamo trovarci di fronte ad un virus nuovo, con caratteristiche differenti e in parte ancora sconosciute, gli esperti hanno da subito evidenziato come le dinamiche evolutive e i metodi di gestione, di contenimento e di raccolta dei dati delle pandemie influenzali, al di là delle differenze contingenti legate alla singola tipologia di virus, sono sostanzialmente comuni: contenimento della popolazione e sorveglianza attiva, che in questo caso significava procedere immediatamente al tracciamento della scia pandemica attraverso l'individuazione degli asintomatici[9].

Tali metodi, però, sembrano non essere stati utilizzati in Italia nonostante siano stati individuati da tempo a tutti i livelli di governo: a livello internazionale all'interno dei documenti dell'OMS che trattavano i vari casi di pandemia influenzale, che periodicamente hanno interessato la popolazione mondiale; a livello nazionale con l'adozione del *Piano nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale* (2010) e a livello regionale con i Piani pandemici regionali, documenti di attuazione a livello regionale del Piano pandemico nazionale[10]. Una scelta che ha costretto non solo il governo, ma tutto il sistema amministrativo a inseguire la pandemia, piuttosto che governarla.

4. La debolezza conoscitiva "ordinaria" e "straordinaria" del sistema amministrativo

Questa vicenda ci porta a dire, dunque, che non c'è capacità conoscitiva "straordinaria", cioè capacità di produrre una nuova conoscenza e nuove informazioni necessarie in situazioni emergenziali, senza capacità conoscitiva "ordinaria", cioè senza la capacità di produrre conoscenza nell'ordinario esercizio delle funzioni amministrative.

Una debolezza, però, che è anche il risultato di scelte politiche e di priorità conoscitive ben precise. Nel tempo si è scelto di concentrare la capacità conoscitiva pubblica, in particolare nel settore sanitario, nella raccolta, conservazione ed elaborazione di dati economico/contabili al fine di armonizzare

[9] Si v. l'intervista *Ernesto Burgio: "2 o 3 cose che so su questa pandemia: quando riaprire, dove ci si contagia, gli errori da non rifare"*, cit. e l'intervista *Crisanti: "Epidemia di coronavirus in Italia? Numeri inesatti. Male contenimento e monitoraggio di positivi"*, cit.

[10] Si v. la lettera di cinque medici lombardi, già direttori di Dipartimenti di prevenzione *"Che errore far gestire la pandemia ai direttori generali e non ai Dipartimenti di prevenzione"*, in Bergamonews, 27.04.2020, https://www.bergamonews.it/2020/04/27/che-errore-far-gestire-la-pandemia-ai-direttori-generali-e-non-ai-dipartimenti-di-prevenzione/368786/; F. Curtale, *C'era una volta il Piano pandemico*, in *Salute internazionale*, 15.04.2020, https://urly.it/36fc3.

i bilanci pubblici e razionalizzare, spesso con tagli lineari, la spesa pubblica[11]. Una scelta che ha marginalizzato gli altri bisogni conoscitivi del sistema amministrativo, in particolare dei dati relativi alla salute nel sistema sanitario nazionale, colpiti, inoltre, da una scriteriata razionalizzazione di apparati organizzativi di natura conoscitiva e di strumenti conoscitivi nelle mani delle amministrazioni pubbliche[12].

La liquidazione del "pubblico" nelle sue varie versioni ha toccato nel profondo anche la capacità conoscitiva delle pubbliche amministrazioni[13].

Avere una capacità conoscitiva "ordinaria" adeguata e completa non è un elemento di poco momento, in particolare durante situazioni emergenziali come quella che abbiamo vissuto e, per certi versi, stiamo ancora vivendo, perché si rivela fondamentale non solo per prevedere e affrontare un'emergenza sanitaria, ma anche per garantire a pieno i diritti e le libertà costituzionali dei cittadini. Una base conoscitiva adeguata è fondamentale per qualsiasi scrutinio di proporzionalità degli interventi emergenziali, per decidere concretamente (e nel rispetto dello spirito costituzionale) per quanto tempo, dove (in una determinata zona del Paese oppure su tutto il territorio nazionale) e come (in che modo e relativamente agli strumenti di intervento scelti) bilanciare le libertà e i diritti dei cittadini (libertà personale, libertà di movimento, libertà di culto, riservatezza dei dati personali) con la tutela della salute collettiva, sacrificando i primi lo stretto indispensabile e in un arco temporale limitato.

5. Il ricorso ai privati come soluzione alla debolezza conoscitiva (e organizzativa) pubblica

Una debolezza conoscitiva (e organizzativa) che ha, di fatto, costretto il sistema amministrativo, in particolare il Commissario straordinario per l'emergenza, a rivolgersi ai privati e alle loro tecnologie di *contact tracing* per sopperire alle difficoltà organizzative e conoscitive dell'amministrazione centrale e di tutto il servizio sanitario nazionale, emerse nello stesso momento durante questo periodo emergenziale. È di tutta evidenza, infatti – considerando alcuni casi regionali come quello veneto – come una diversa capacità organizzativa, in grado di attuare una adeguata sorveglianza attiva della pandemia sul territorio, e una diversa capacità conoscitiva "ordinaria" e "straordinaria", basata sulla raccolta e sull'elaborazione dei dati in possesso delle amministrazioni pubbliche,

[11] Si v. F. Giglioni, A. Pioggia, *Cosa riformare del servizio sanitario nazionale*, in *Astrid rassegna* n. 318 (numero 7/2020), 08.05.2020, http://www.astrid-online.it/rassegna/2020/08-05-2020-n-318.html.

[12] F. Merloni. *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, cit.

[13] Fa riferimento alla liquidazione del "pubblico" G. Rossi, *Le istituzioni dopo la crisi*, in www.ridiam.it, 16.03.2020, https://ridiam.it/le-istituzioni-dopo-la-crisi/.

rendano integrativo e forse anche marginale il ricorso a tecnologie digitali di tracciamento dei contatti[14].

Al di là delle questioni più spinose – come il bilanciamento tra tutela della salute e riservatezza dei dati o il quadro normativo e organizzativo più adeguato per usare queste tecnologie digitali[15] – in generale la vicenda mostra come l'asimmetria informativa e conoscitiva tra l'amministrazione pubblica e i privati sia molto pronunciata, aggravata dallo sviluppo recente di tecnologie algoritmiche, capaci di produrre una nuova conoscenza sulla realtà e sui fenomeni, basata sull'elaborazione di un insieme massivo di dati (big data), sulle correlazioni e sulla predittività probabilistica[16]. Se, da un lato, le amministrazioni hanno serie difficoltà ad amministrare i propri dati e a decidere sulla base di essi, dall'altro lato, i soggetti privati, come questa vicenda ci dimostra bene, sono perfettamente in grado di farlo, utilizzando le tecnologie più innovative.

Il paradigma tradizionale della conoscenza come uno dei caratteri del potere pubblico si è ribaltato. Oggi la conoscenza, anche grazie all'elaborazione algoritmica, è appannaggio soprattutto dei soggetti privati, il che definisce, in modo sempre più evidente, un nuovo potere dei privati: un potere materiale, anarchico e meno giuridificato rispetto al tradizionale potere pubblico e quindi molto più opaco, penetrante e lesivo dei diritti fondamentali e delle libertà costituzionali dei cittadini.

6. Un'altra soluzione: rafforzare la conoscenza pubblica e la qualità delle amministrazioni

La crisi del Covid-19 ha messo in evidenza come essa è stata sostanzialmente una crisi conoscitiva e organizzativa del settore pubblico. Se oggi l'unica strada percorribile è quella di ricorrere alla conoscenza e alla capacità conoscitiva dei

[14] La Regione Veneto è risultata una *best practice* nella gestione della pandemia grazie all'utilizzo di una piattaforma per l'analisi dei dati già in suo possesso, *Digital Enabler*, che ha consentito «di mettere assieme in tempo reale i dati che provengono dai laboratori di microbiologia, dove si analizzano i tamponi; quelli anagrafici (chi sei, dove abiti, qual è il tuo stato di famiglia); quelli del lavoro (dove lavori e con chi) o della scuola (idem)». La piattaforma ha consentito di ricostruire le relazioni interpersonali e una mappa dinamica dell'epidemia di quartiere, arrivando fino al singolo condominio. Si v. R. Luna, *I dati del virus, il Veneto e la piattaforma di cui abbiamo bisogno*, in *Repubblica.it*, 01.05.2020, https://urly.it/36fd8.

[15] Si v. E. Carloni, *"Fisime per la privacy"? Protezione dei dati personali e interesse pubblico nella pandemia*, in *Astrid rassegna* n. 316 (numero 5/2020), 07.04.2020, http://www.astrid-online.it/rassegna/2020/07-04-2020-n-316.html; G. Resta, *La protezione dei dati personali nel diritto dell'emergenza Covid-19*, in *Giustizia civile.com*, 05.05.2020, http://giustiziacivile.com/soggetti-e-nuove-tecnologie/editoriali/la-protezione-dei-dati-personali-nel-diritto-dellemergenza#accettacookie.

[16] Si permetta di rimandare a M. Falcone, *Le potenzialità conoscitive dei dati amministrativi nell'era della "rivoluzione dei dati": il caso delle politiche di eradicazione dell'epatite C*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2017, p. 421-446.

privati, è imprescindibile per il futuro (si spera più prossimo possibile) tornare a interrogarsi su come rafforzare la capacità tecnica e conoscitiva delle amministrazioni pubbliche.

La scarsità delle strutture organizzative, delle competenza e delle conoscenze tecnico-scientifiche all'interno del sistema amministrativo, la mancanza di una cultura del dato e di una managerialità pubblica che sappia gestire i dati e decidere partendo da essi, sta rendendo sempre più complicato per il potere pubblico curare gli interessi a protezione necessaria (come il diritto alla salute) e garantire la protezione dei diritti e delle libertà dei cittadini, come la situazione emergenziale che stiamo vivendo dimostra.

Oggi è necessaria un'amministrazione diversa, un'amministrazione moderna e di qualità, in particolare dal punto di vista conoscitivo, capace di amministrare con il supporto dei dati la crescente complessità amministrativa della realtà contemporanea, ma anche di confrontarsi in modo paritario con i nuovi poteri conoscitivi emergenti (e anarchici) dei privati. Il rafforzamento della conoscenza e della qualità delle amministrazioni pubbliche, dunque, è la sfida che questa grave crisi ci consegna e che dovrà impegnarci nei prossimi anni come studiosi e come cittadini.

(22-05-2020)