

A dark blue vertical bar on the left side of the page. A blue arrow points to the right from the bar, containing the date.

28/04/2020

La crisi del COVID-19 come crisi conoscitiva del sistema amministrativo italiano

Matteo Falcone

Several thin, curved lines in shades of blue and grey extending from the bottom left towards the center of the page.

Contributo pubblicato nel blog *ridiam.it*

La crisi del COVID-19 come crisi conoscitiva del sistema amministrativo italiano

di
Matteo Falcone

1. Introduzione

L'emergenza sanitaria legata al COVID-19, non è 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.

Come ha segnalato Giampaolo Rossi nelle suggestioni di apertura di questo dibattito, questa è una crisi che costringe gli studiosi di diritto pubblico a ripensare, anche criticamente, molte categorie ed istituti pubblicistici e molti degli assetti e delle scelte che sono state fatte sul funzionamento delle istituzioni democratiche e delle amministrazioni pubbliche.

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. Una debolezza annosa che ha prodotto, in questo frangente, 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.

2. L'imprecisione dei dati durante la crisi pandemica

Leggendo le cronache di questi giorni 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.

Le informazioni raccolte durante l'emergenza sanitaria sono molto confuse e oscure. Aumentano continuamente le perplessità sul metodo di calcolo delle persone contagiate; non è ancora chiaro il numero 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.

Le informazioni prodotte, dunque, non sembrano dare un quadro conoscitivo adeguato e completo della crisi pandemica in corso. Gli analisti, che hanno lavorato sui numeri ufficiali, segnalano «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» (Lorenzo Pregliasco, 2 aprile 2020).

Gli stessi scenari previsionali della pandemia e degli effetti dei provvedimenti di contenimento e di sorveglianza, prodotti dal governo sulla base di queste informazioni e contenuti all'interno del d.l. n. 17 marzo 2020, n. 18, sono lontanissimi da quelli che effettivamente possono essere osservati giorno dopo giorno (come è stato analizzato sul sito Youtrend).

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: è chiaro come essa derivi da un assetto organizzativo e conoscitivo del sistema amministrativo, in particolare del Sistema sanitario nazionale, molto carente.

Uno studio pubblicato sulla Harvard Business Review il 27 marzo del 2020 - 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.

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 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 e di contenimento 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.

Metodi organizzativi e conoscitivi che avrebbero garantito un migliore contenimento dell'emergenza sanitaria e maggiori informazioni e conoscenza sui dati relativi alla pandemia (contagiati, deceduti, dimessi, tasso di mortalità) e che da tempo sono stati individuati a tutti i livelli di governo: internazionale (all'interno dei documenti dell'OMS che trattavano i vari casi di pandemia influenzale, che periodicamente hanno interessato la popolazione mondiale), nazionale (con il Piano nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale) e regionale (con i Piani pandemici regionali). Tali metodi, però, sembrano non essere stati utilizzati e hanno costretto non solo il governo, ma tutto il sistema amministrativo a inseguire la pandemia, piuttosto che governarla.

Avere a disposizione una maggiore conoscenza dell'evento pandemico nei suoi effetti concreti e reali non è necessario 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 per quanto tempo, dove (in una determinata zona del Paese oppure su tutto il territorio nazionale) e come (in che modo) bilanciare le libertà e i diritti dei cittadini con la tutela della salute collettiva, sacrificando i primi lo stretto indispensabile e in un arco temporale limitato.

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 il risultato di scelte politiche e di priorità conoscitive ben precise. Si è scelto di concentrare la capacità conoscitiva pubblica, in particolare nel settore sanitario, nella raccolta, conservazione ed elaborazione dati economico/contabili al fine di armonizzare i bilanci pubblici e razionalizzare, spesso con tagli lineari, la spesa pubblica (come sottolinea Alessandra Pioggia su questo sito). Una scelta che ha marginalizzato gli altri bisogni conoscitivi del sistema amministrativo, colpiti, inoltre, da una scriteriata razionalizzazione di apparati organizzativi di natura conoscitiva e di strumenti conoscitivi nelle mani delle amministrazioni pubbliche.

La liquidazione del "pubblico" nelle sue varie versioni, come sottolinea Giampaolo Rossi, ha toccato nel profondo anche la capacità conoscitiva delle pubbliche amministrazioni.

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.

Al di là delle questioni più spinose della vicenda - come il bilanciamento tra tutela della salute e riservatezza dei dati (che Enrico Carloni ha trattato in questo sito) o il quadro normativo e organizzativo più adeguato per usare queste tecnologie digitali - 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. 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 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 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

Se oggi l'unica strada percorribile è quella di ricorrere alla conoscenza e alla capacità conoscitiva dei privati, è imprescindibile per il futuro (si spera più prossimo possibile) riflettere sulla necessità di una maggiore capacità tecnica e conoscitiva delle amministrazioni pubbliche.

La scarsità delle strutture, delle competenze 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, capace di amministrare 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.