

Democrazia e conoscenza: fra esperienze e speranze, consapevolezze e delusioni



scienze sociali

Alberto Zuliani

Ripescando dalle esperienze

- Ho interpretato il tema sulla base delle **mie esperienze personali**, scegliendone alcune
- Ufficio studi e programmazione del Ministero della pubblica istruzione; *fine anni Sessanta*
- Coordinatore della ricerca su produttività e costi della pubblica amministrazione (Ricerca Giannini); *1979-80*
- Capo del Dipartimento per l'analisi e la verifica del programma di governo (1° e 2° Spadolini); *1980-81*
- Presidente dell'Istat *dal 1993 al 2000*
- Presidente del Mipa *da marzo 2001*
- Ricercatore su problematiche della pubblica amministrazione

Ufficio studi e programmazione del Ministero della pubblica istruzione; *fine anni Sessanta*

- **Documenti preparatori per il Piano della scuola**
- Dispersione scolastica nella scuola dell'obbligo (Tavola di regolarità secondo un approccio per contemporanei)
- > **arrivava in regola** al termine della scuola media unica **il 35% degli iscritti** in prima elementare; **20% nel Mezzogiorno**
 - > incredulità, verifica con operatori scolastici ...
 - **Prima consapevolezza: non si è capaci di valutare quantitativamente neppure il vissuto personale**

Coordinatore della ricerca su produttività e costi della pubblica amministrazione (Ricerca Giannini); *1979-80*

- > Misurare la produttività della pubblica amministrazione (**mission impossible**)
- > Risultati importanti; sostanzialmente per la prima volta si faceva una valutazione quantitativa dell'efficienza produttiva del personale pubblico e dei costi dei prodotti; i dati riempirono le pagine dei quotidiani (per qualche giorno); **il dibattito fu vivace ma durò poco**
- > **Prima delusione: i rapporti finirono in qualche cassetto del Dipartimento della funzione pubblica e non suscitarono alcun seguito reale; molti continuarono a scriverci sopra**

Capo del Dipartimento per l'analisi e la verifica del programma di governo (1° e 2° Governo Spadolini); *1980-81*

- Introducevamo nel Palazzo la **terza cultura** (aziendale), accanto alla prevalente giuridica e all'emergente economica
- Affiancavamo alle parti sociali, prevalentemente presenti ai tavoli fino ad allora, gli operatori (**consultazione**)
- Fra gli esperti del Dipartimento c'erano **personaggi illustri**: Barettoni Arleri, Rescigno, Silvestri, Bontadini, Morganti
- Realizzazioni: "pillolato"; informatizzazione; formati dei rapporti; trasferimento al Parlamento dei risultati degli esercizi valutativi (fino ad allora soltanto "bollino RGS")
- **Seconda delusione: Il Governo successivo spese i computer; la continuità non è garantita neppure per buone pratiche**

Presidente dell'Istat *dal 1993 al 2000*

- **Informazione per i decisori**
- L'informazione statistica bussò al **Parlamento**
- Le audizioni del presidente dell'Istat sui **documenti di programmazione economica e finanziaria**
- La presenza del presidente dell'Istat al **Cipe**
- Qualche buona eccezione

Presidente dell'Istat *dal 1993 al 2000*

□ Informazioni per i cittadini (1)

- In un *Ted talk* il **matematico Arthur Benjamin** ha fatto affermazioni piuttosto impegnative: nella vita di tutti i giorni **la statistica è più importante dell'analisi matematica**; ogni studente che esce dal liceo dovrebbe conoscere la statistica e il calcolo delle probabilità
- La statistica pubblica è **al servizio** principalmente **dei cittadini** e dell'opposizione (asimmetria informativa a favore dei governi; statistica costosa, quindi oggetto di scelta politica e finanziata dalla fiscalità generale per garantire l'uguaglianza dei cittadini); **strumento essenziale di cittadinanza**
- L'informazione statistica è **un bene pubblico**
- L'informazione statistica è **"sovversiva"**; la verità è rivoluzionaria
- La statistica **abitu**a alla variabilità e quindi **alla tolleranza**

Presidente dell'Istat *dal 1993 al 2000*

■ Informazioni per i cittadini (2)

- Fin da piccoli **ragioniamo** e operiamo **statisticamente**. impariamo a classificare, a scegliere in base alle esperienze passate e all'informazione che via via accumuliamo
- **Però**, quando i dati sono presentati secondo formati codificati, spesso **arretriamo e ci rifiutiamo di capire**. Avviene per l'indice del costo della vita e l'andamento del prodotto interno lordo, per il tasso di disoccupazione e l'evoluzione dei salari
- **La scuola** non fornisce gli strumenti per analizzare quantitativamente i problemi; **non da il gusto di verificare**
- **Viene quindi meno la spinta** da parte **dei cittadini** (e anche da parte **dei mass media**) a chiedere che le scelte siano trasparenti e documentate, che le politiche vengano valutate
 - **L'opportunità di internet**

Il gusto di verificare: le norme cancellate

Il ministro per la semplificazione normativa ha affermato

- 375.000 norme cancellate
- Un nastro di **42 milioni di chilometri** (distanza terra-luna: 385.000 chilometri)
- Una pira di 38 scatoloni
- Due tir pieni di gazzette ufficiali
- **21 miliardi di euro di risparmio !!!**
- **invece**
- 32.500 norme certamente cancellate
- Sostanzialmente quelle che già avevano perso di efficacia
- Infatti le imprese si lamentano ancora dei "lacci e laccioli"
- Una stima: il nastro sarebbe al massimo di **19.000 chilometri**

Il gusto di verificare: le auto blu

- Il vice direttore di un noto quotidiano in una trasmissione televisiva molto apprezzata ha fornito il numero delle auto blu: **574.215, una quantità scandalosa**
- Il sito www.contribuenti.it recentemente ha fornito il numero di **607.918** auto blu
- Se si contano ministeri, regioni, province, grandi e medi comuni, enti medi e grandi, forze armate, forze di polizia eccetera si arriva a una **stima ragionevole di 30-40.000** auto blu
- Il **ministro della funzione pubblica e dell'innovazione** ha svolto quest'anno una rilevazione arrivando alle stime seguenti: **30.000 auto blu e 60.000 auto grigie**

Presidente dell'Istat *dal 1993 al 2000*

■ Informazioni per i cittadini (3)

- **Avvicinare la statistica ufficiale ai cittadini** (Olanda, Nuova Zelanda)
- Soddisfazione sui **servizi pubblici**
- Paolo nel labirinto dell'Annuario statistico italiano
- Difendersi dalle **false interpretazioni** anche su web (Danimarca)
- **Comunicare i dati quando sorgono controversie** e non dire che sono a disposizione

Presidente dell'Istat *dal 1993 al 2000*

■ Informazioni per i valutatori

- Normativa sulla **privacy**
- Presupporre la **buona fede**
- Predisporre **data set pubblici**
- Diffondere **Adele** territorialmente
- Tuttavia i dati che servono non sono in generale disponibili; si va incontro a **cocenti delusioni**
- Dati **just in case o just in time?**

Presidente del Mipa (*da marzo 2001*)

- **Direttive** della PCM relativamente a **Air e Vir**
- **Direttiva** della PCM su **relazione illustrativa, relazione tecnica, air, atn**
- **Fra il dire e il fare ...**
 - **Terza delusione: la burocratizzazione è dietro l'angolo**

Presidente del Mipa (*da marzo 2001*)

- Convegno a Lacco Ameno d'Ischia (giugno 2003), **ancora attuale**
- **Air e Vir** per Regione Toscana (Giunta e Consiglio), Regione Lombardia, Regione Friuli-Venezia Giulia, Comune di Lucca, Roma Capitale, Autorità per l'energia elettrica e il gas: 25 realizzazioni
- Assistenza tecnica nell'ambito di un **Poat** gestito dal Dagl della PCM a quattro regioni obiettivo 1
- **Seconda consapevolezza: per incidere e attecchire occorre un *commitment* forte dei responsabili politici o almeno dell'alta dirigenza**

Air (e Vir)

- L'Air **non** rappresenta un **rimedio universale**
- E' un modo per **orientare** le scelte e **non** per **legittimare** una scelta (pluralismo)
- Le **domande** che l'Air pone sono **appropriate** alla realtà amministrativa?
 - > selezione dei casi
 - > selezione delle opzioni
 - > modalità di consultazione
 - > modalità di decisione
 - > sistemi informativi a sostegno dell'analisi

Selezione dei casi

- Quali casi sottoporre ad air:
 - > La **normativa** è **programmata** nell'agenda, è **significativa** ed esistono **reali alternative** (tipicamente politiche regolative: aprire il mercato; garantirne il corretto funzionamento; garantire interessi sociali diffusi come ambiente, salute)
 - > **Criteri di selezione stabiliti stabilmente**

Selezione delle opzioni

- Partire dalle **meno impegnative**, compresa l' "opzione zero"
- Prendere in considerazione un'opzione quando riceva la **preferenza di almeno un attore** rilevante
- **Eliminare quelle eccessivamente critiche** per i destinatari o per l'amministrazione
- Confrontarsi con i **problemi di scarsità o di vantaggio** (tradizionalmente decisioni senza vincoli alla discrezionalità)

Modalità di consultazione

- Attingere idee, ottenere informazioni e **non** pervenire a una decisione concertata
- Il processo di consultazione va **pianificato** fin dall'inizio
- Le tecnologie **ICT** offrono interessanti opportunità
- Le **associazioni di categoria** non forniscono informazioni neutrali
- Problema dell'**aggregazione** di suggerimenti e informazioni ottenuti da soggetti eterogenei, per competenza e aspettative, talvolta conflittuali

Modalità di conclusione (decisione)

- **Omogeneizzare costi e benefici** per le diverse categorie di beneficiari, eventualmente ponderandoli secondo scale di priorità definite dal regolatore, attraverso: (i) valori di mercato; (ii) giudizi di esperti; (iii) processi negoziali
- Far maturare un **consenso informato** intorno alla decisione regolatoria
- Sviluppare una **valutazione economica**, meglio che finanziaria, comunque accettabile

Sistemi informativi

- **Scarsità** di informazioni disponibili
- Ripristinare o **valorizzare** il rapporto fra valutatori e centri di produzione di informazione statistica
- Attivare **flussi di ritorno**, accumulare informazione

Conclusioni (su Air e Vir)

- **Sono utili?**
- **Esempi positivi:** Regione Toscana; Autorità per l'energia elettrica e il gas
- **Si contribuisce** a fare identificare i problemi, mettere a fuoco le alternative possibili, profilare i destinatari degli interventi, a **migliorare** le decisioni o i processi decisionali
- Si alimenta un processo di **apprendimento**
- Si innescano processi di **cambiamento**
- Occorre non dimenticare che **il nostro percorso di formazione è stato lungo** e non si può pretendere che **gli apparati siano maturi oggi o domani**; devono però essere **disponibili a innovare e crescere**
- **Puntare sull'esecutivo o sul legislativo?**
- Sono stato un amministratore e quindi ...; ma il pluralismo è un **valore**