

L'uso dei dati nelle politiche pubbliche



Antonio Calafati

Gran Sasso Science Institute (IT)

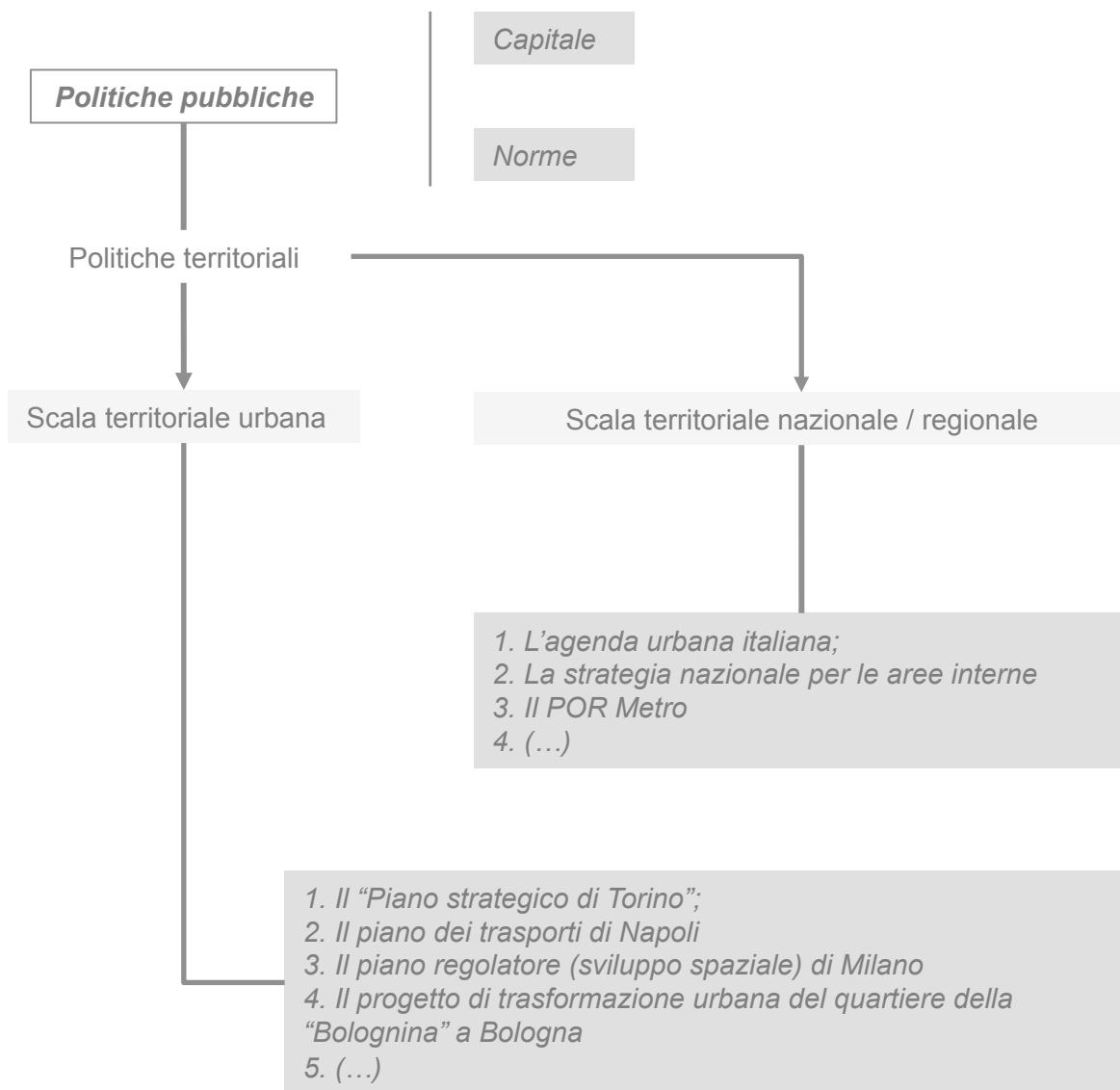
& Accademia di architettura, USI (CH)

www.gssi.infn.it

Istat

4° Giornata Nazionale dell'Economia
Roma, 21 ottobre 2014

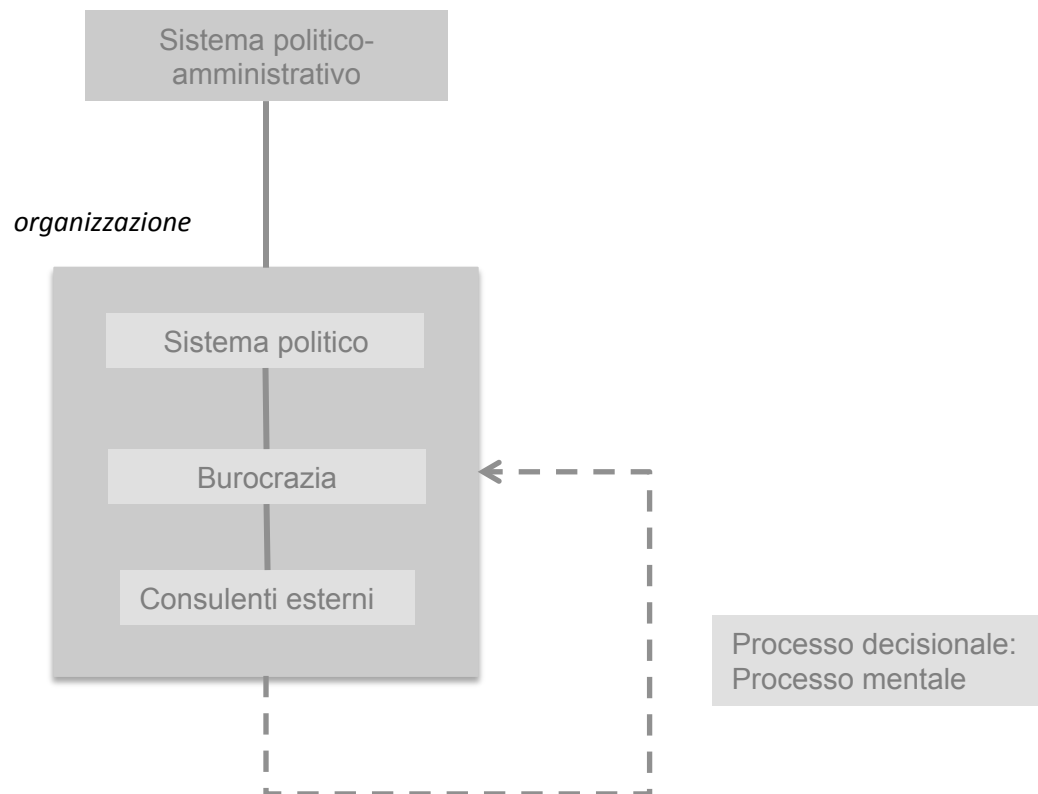




Il primo passo quando si parla di politiche pubbliche è dare un nome alle politiche. Nelle società contemporanee la varietà delle politiche è molto elevata – e il rilievo che le diverse categorie di politiche hanno nel discorso pubblico non è lo stesso (e non è equilibrato, nel senso che non corrisponde agli effetti che esse hanno sulla produzione e distribuzione di benessere nel medio-lungo periodo).

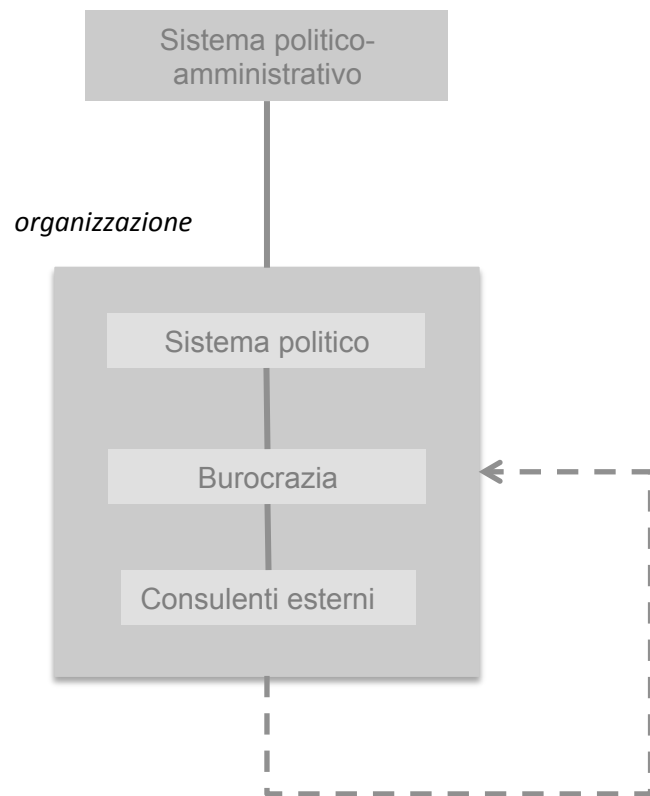
Molto diversa è la qualità delle politiche (diversità che si manifesta anche in termini di categorie di politiche). E diversa è la qualità dei “modelli degli effetti che si utilizzano e l’uso dei dati in relazione ai modelli degli effetti utilizzati.

In aggiunta molto diversi – e molto numerosi – sono gli agenti pubblici che costruiscono lo spazio delle politiche territoriali.



Le politiche pubbliche sono in primo luogo “processi mentali” – “processi mentali di ‘organizzazioni’ e quindi per definizione artificiali (combinazioni di processi mentali naturali (individui che fanno parte delle organizzazioni) e di regole di interazione (che fissano la distribuzione delle risorse e del potere).

Questo è un carattere delle società contemporanee che non è sempre chiaro (nei ai cittadini né agli studiosi). L’archetipo delle decisioni prese nell’agorà dai cittadini, l’archetipo delle decisioni prese da un parlamento di rappresentanti guidate dalle “virtù repubblicane” (classiche) sono, appunto, “tipi ideali” che hanno un valore euristico per contrapposizione – come il concetto di “stato stazionario”. Da Max Weber in poi sono “agenti organizzati” – e molto complessi – ad avere il ruolo principale nella costruzione delle politiche pubbliche.



Razionalità procedurale

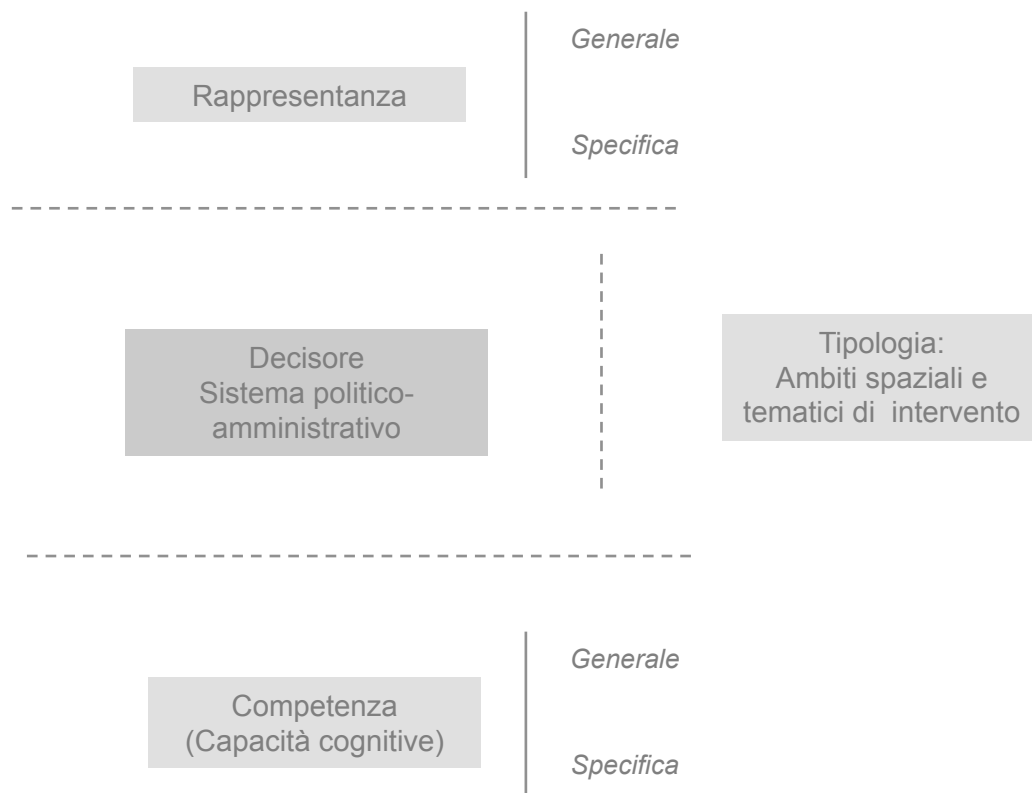


Processo decisionale:
Processo mentale

Analisi delle politiche pubbliche

Scrivendo “Il comportamento amministrativo” – uno dei testi fondativi della scienza sociale moderna - H. Simon ci liberò dal pregiudizio della “razionalità olimpica” degli agenti pubblici/collettivi – che gli economisti avrebbero ancora lungo raccontato (ancora oggi, per la verità ...) aprendo la strada ad una analisi sostanziale delle decisioni pubbliche – aprendo la strada alla “analisi delle politiche pubbliche”.

Una delle fondamentali conseguenze di questo paradigma è spostare il focus dai “tipi ideali delle politiche pubbliche” alle singole istanze, alla specifica politica pubblica (azione). Ma anche ai processi decisionali nella loro specificità spazio temporale. Gli attori pubblici stanno necessariamente dentro una traiettoria di apprendimento (relativo) e dis-apprendimento – rispetto al contesto della decisione.



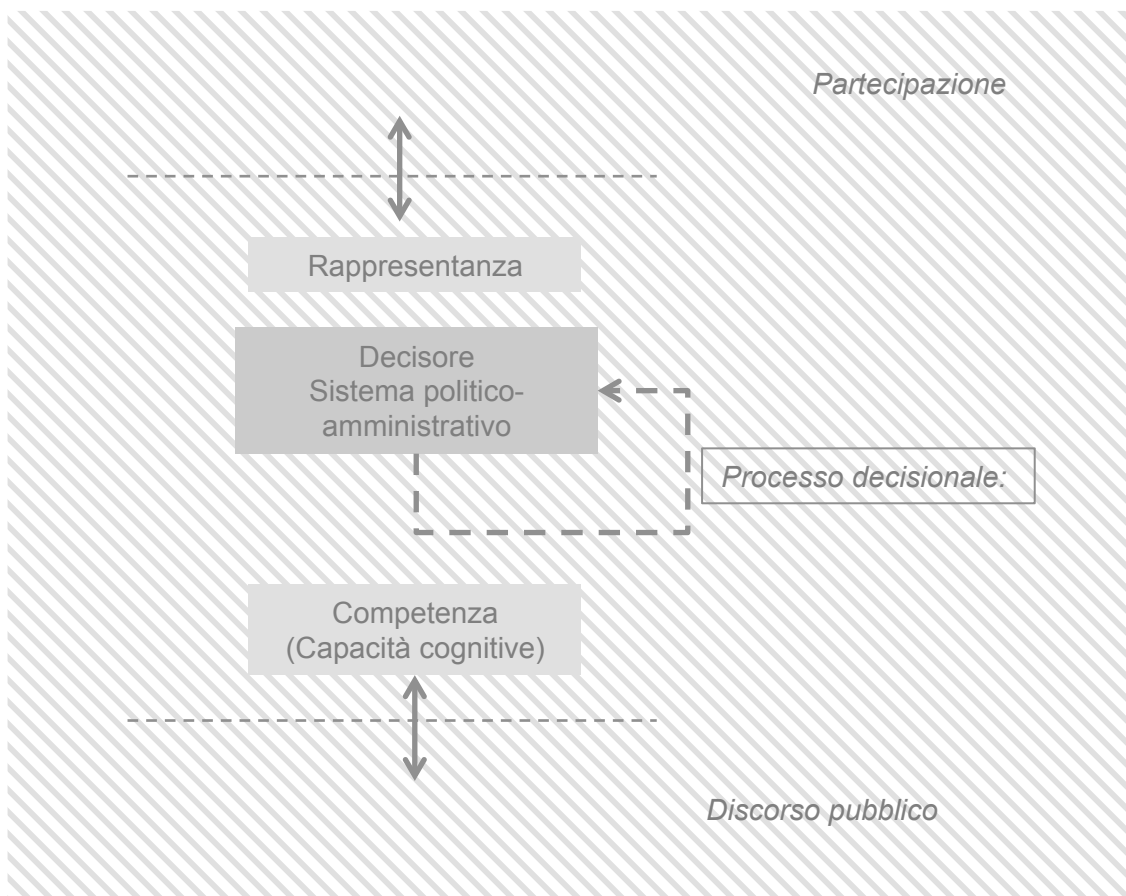
La rappresentanza e la competenza sono elementi che costruiscono la eterogeneità dei decisori.

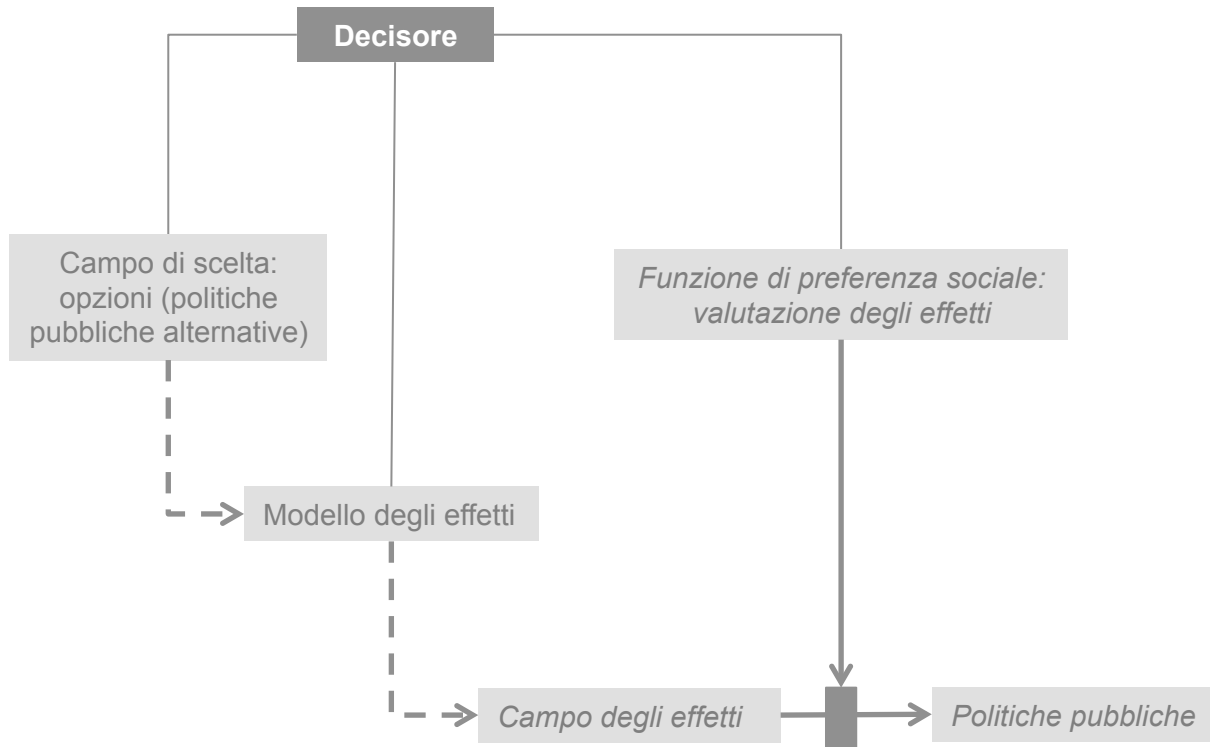
La questione è tuttavia resa ancora più complicata dal fatto che competenza e rappresentanza hanno un significato specifico piuttosto che generale. Esse si esprimono entrambi a livello di singoli processi mentali. Lo stesso decisore può raggiungere un elevato grado di rappresentanza in alcune politiche e un livello di rappresentanza molto basso in altre.

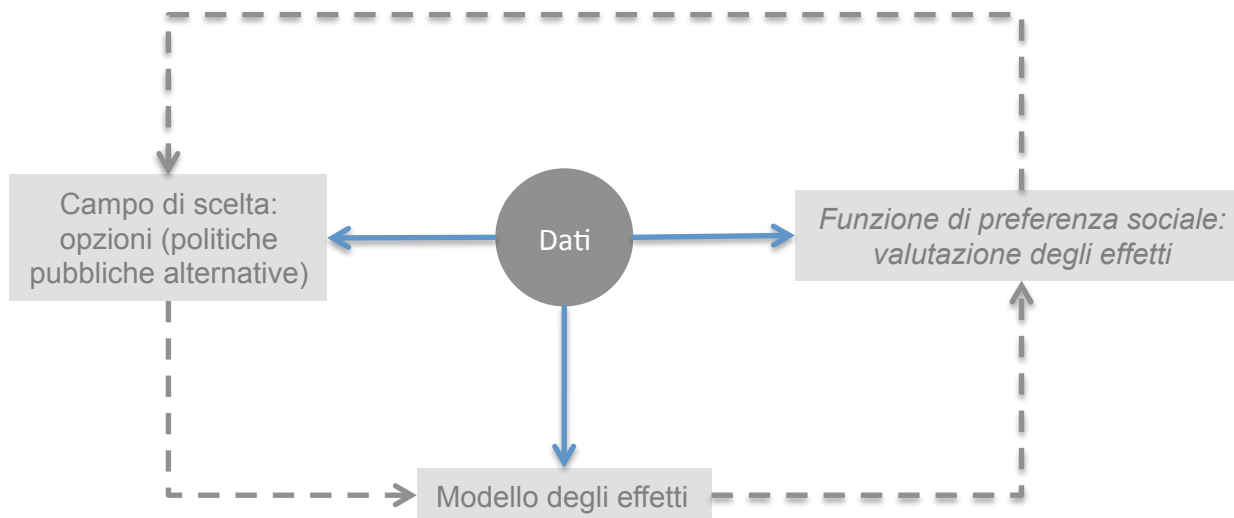
Può dimostrarsi “molto competente” in alcune politiche e incompetente in altre.

La competenza e la rappresentanza sono due dimensioni politiche del processo decisionale, che possono essere usate in senso strategico. Questa è la ragione che rende il “discorso pubblico” – un contesto di controllo esterno – decisivo nella formazione delle politiche pubbliche (Habermas, Lindblom).

... questa è la ragione che rende il “discorso pubblico” – un contesto di controllo esterno – decisivo nella formazione delle politiche pubbliche (Habermas, Lindblom). Questa è anche la ragione ha introdotto la “partecipazione” come uno dei grandi temi della contemporaneità (delle democrazie contemporanee). Che poi molti scienziati sociali non lo capiscono, bloccati dentro una concezione astratta delle politiche pubbliche è un tema sospeso tra sociologia della scienza e scienza politica)

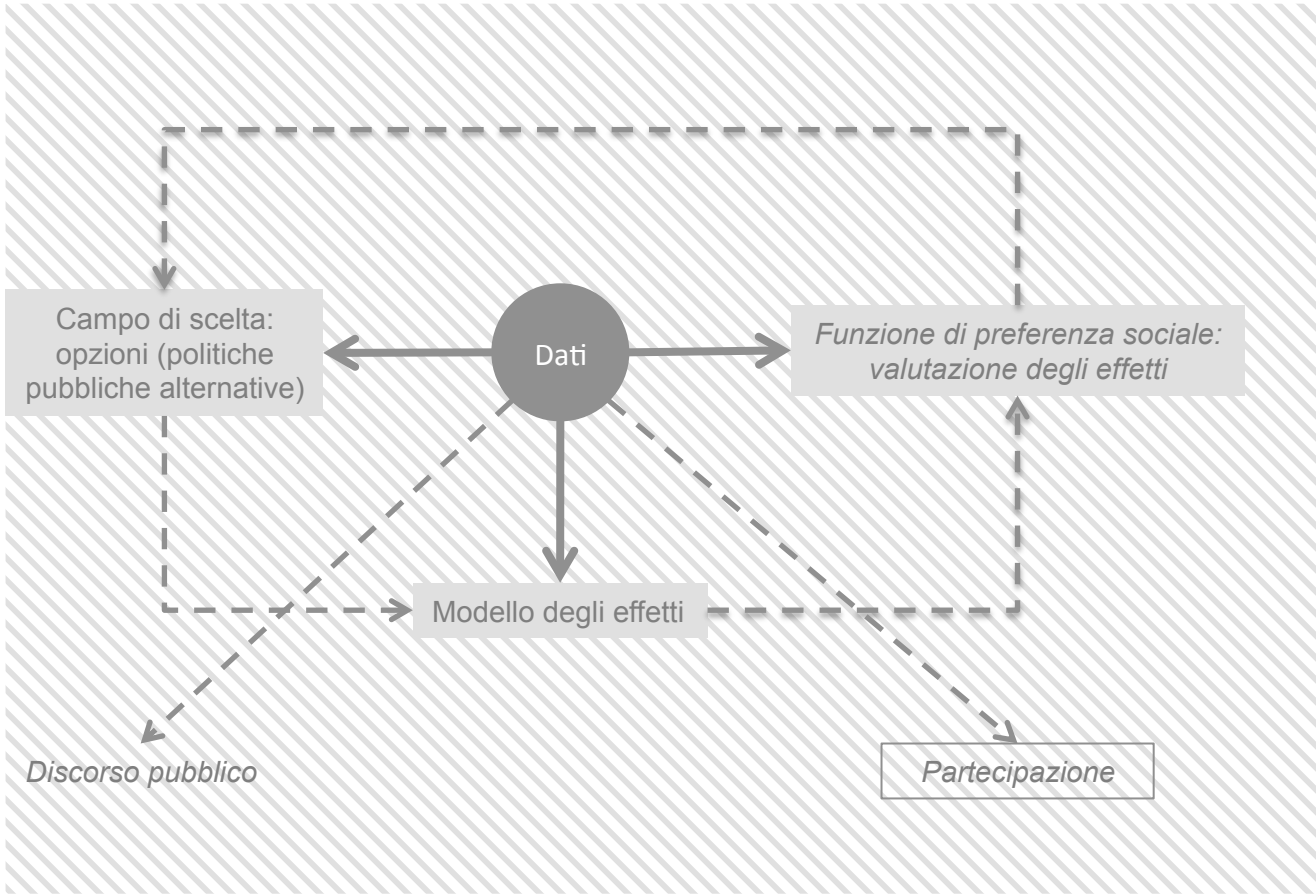


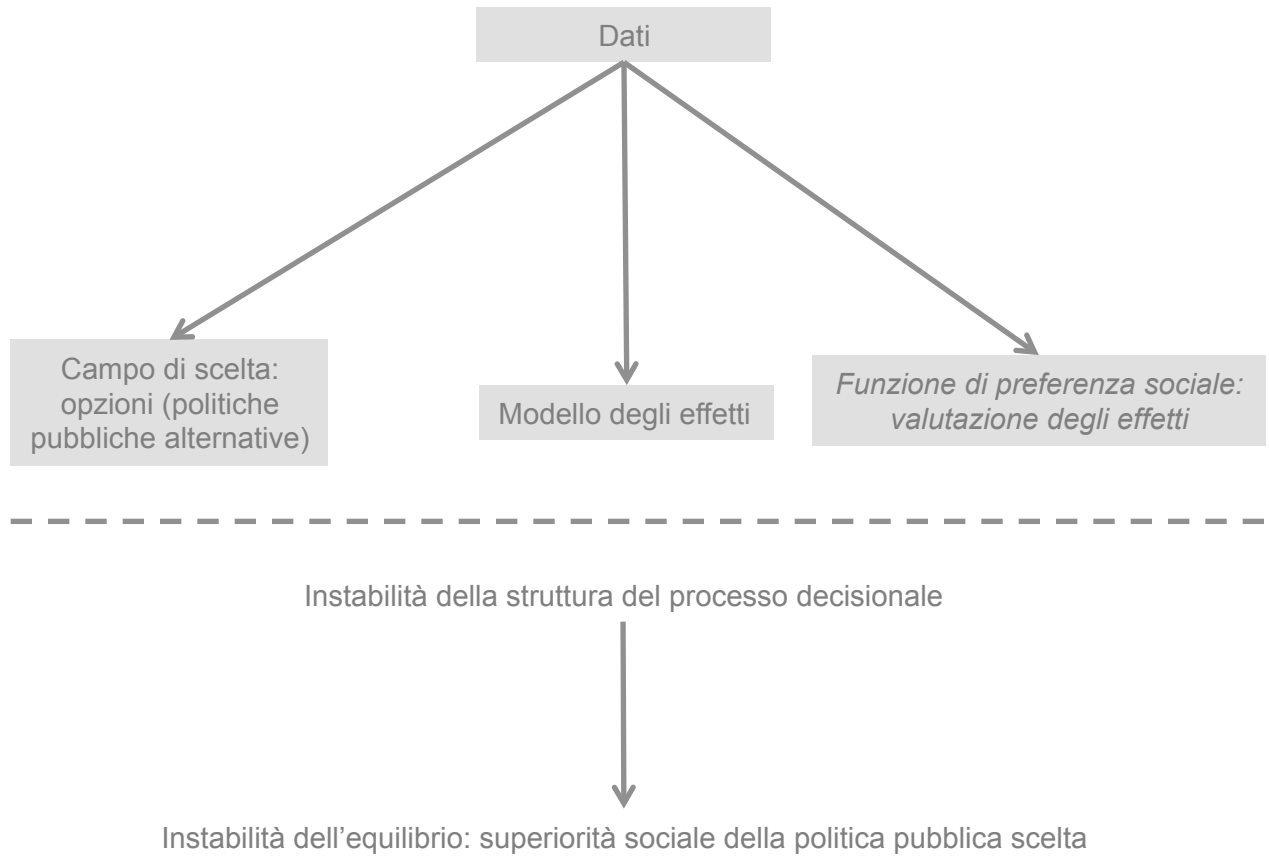




I dati non sono utilizzati semplicemente nel processo mentale che genera la decisione, ma anche nel processo che costruisce l'hardware del processo mentale. I dati non servono – come pensano molti ricercatori – soltanto per validare/specificare/tarare il modello degli effetti. Essi servono anche a qualcosa di più complesso ed altrettanto importante per la qualità (razionalità politica) del processo decisionale: servono a generare gli elementi costitutivi della struttura del processo decisionale.

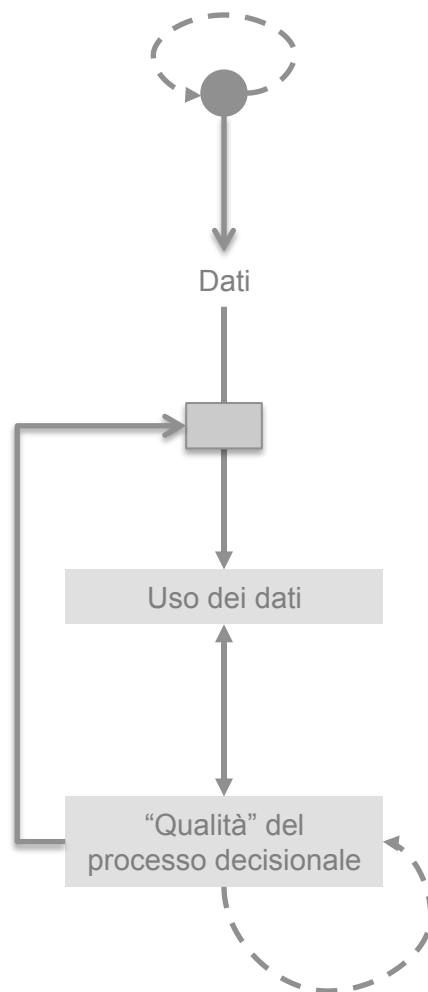
Solo gli economisti sono stati capaci di pensare – non tutti e comunque solo in certi fasi (certamente i modelli macro-econometrici ma anche, se si vuole la “teoria della rendita” – l’archetipo di tutte le politiche economiche) che le tre fondamentali componenti della struttura del processo decisionale siano esterne al processo politico – e che quindi l’uso dei dati sia “neutrale” perché ha luogo dentro una procedura scientifica di corroborazione/falsificazione



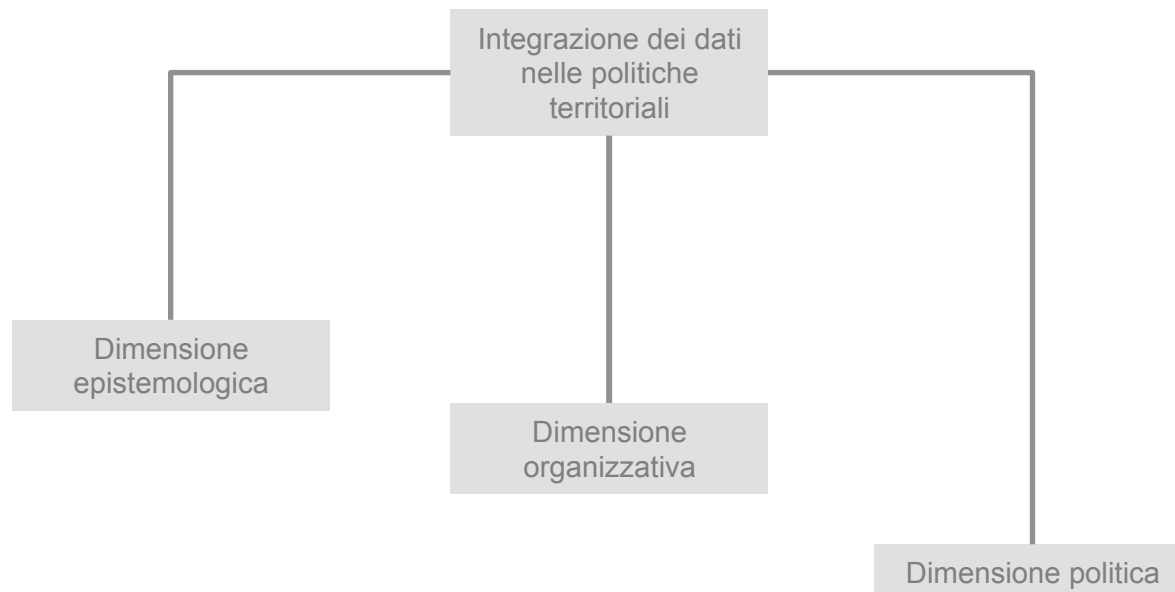


Tutto il discorso pubblico – spegnato segnato da un “empirismo casuale” – è segnato dall’influenza dei dati sulla struttura del processo decisionale.

E la costruzione della struttura del processo decisionale pubblico ha una dimensione sociale (“l’intelligenza della democrazia” di Lindblom) che lo pone/lo dovrebbe porre al riparo dalle distorsioni che scambia “interessi parziali” con “interessi generali” (che questa contrasto si possa facilmente risolvere è poi un altro tema...).



Lo straordinario aumento della disponibilità/accessibilità/costo dell'accessibilità/varietà tipologica non ha una relazione lineare con la dinamica della qualità del processo decisionale. Naturalmente, qualità, accessibilità, varietà dei dati che in un dato momento sono disponibili come "risorsa pubblica" (senza congestione, senza ..). Per un'economista sarebbe sufficiente ricordare la straordinaria fase all'inizio del Novecento quando nascono i sistemi di contabilità nazionale come bene pubblico ... all'investimento fatto in quell'occasione e poi a seguire... Un grande salto – prezzi di produzione, costi di scambio (accessibilità) ... con le tecnologie dell'informazione e della comunicazione



L'integrazione dei dati si pone solo all'interno del più generale tema dell'uso dei dati. L'integrazione dei dati non riguarda tanto il lato della loro produzione e della loro "organizzazione in funzione dell'uso". Tutti noi utilizzatori abbiamo gradito quello che ha fatto (e farà) l'Istat o Eurostat o l'OCSE in questa direzione. Ciò che le tecnologie hard e soft permettono nel pre-organizzare i dati in funzione dell'uso. Ma il problema dell'integrazione sta altrove..

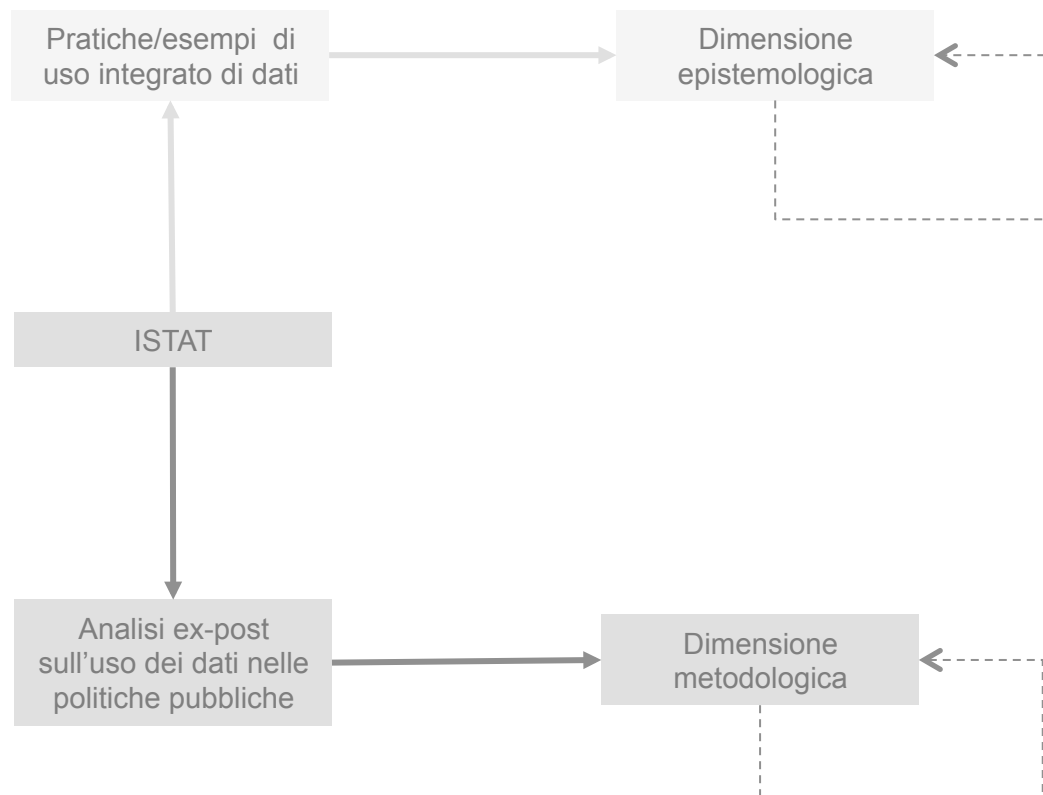
Nella dimensione epistemologica innanzitutto, nell'euristica positiva/negativa che vieta/permite nel discorso scientifico l'uso di certi tipi di dati (se un'economista **usa** una foto... se un'urbanista o un etnologo **non usa** una foto...). Nella **dimensione organizzativa**, ovvero nelle capacità cognitive degli attori delle politiche pubbliche.

Nella **dimensione politica**: quali stati del mondo entrano nella funzione di preferenza e come si valutano (effetti indiretti)



Alcuni esempi: “Rapporto Rogers” sulla rinascita delle città in Inghilterra... alcuni rapporti sulle città tedesche “Rapporti di UNO-Habitat sulle città o sui territori... casi di studio (dove l’integrazione dei dati ha dalla sua parte ha una consolidata epistemologia...

Io credo che l’ISTAT potrebbe produrre alcuni rapporti su temi di grande attualità – come, ad esempio, sullo “stato delle città” (su cui si sono esercitati negli ultimi anni molti paesi europei (e la stessa Commissione europea) – basato su una pratica di integrazione dei dati (fonti, tipologia, ...). Mostrare i vantaggi della prospettiva dell’integrazione, mostrare le procedure, mostra quali sono i dati che sembra possibile integrare nell’attività di resoconto.



L'analisi ex-post delle politiche pubbliche – tralasciando gli irrilevanti esercizi formali imposti dalle regole dei Fondi strutturali – non sono diffuse in Italia. Ancora meno lo sono le analisi (condotte dalla comunità scientifica e dagli analisti in genere) sulla specifica questione dell'uso dei dati nel processo decisionale.

Verrebbero in evidenza diffusi, sistematici, conclamati casi fallimentari cognitivi – dai quali imparare molte cose.

L'Istat potrebbe avere un interesse a indagare, ad esempio, i seguenti temi: ma come li usate i dati che produciamo (o i dati che sono disponibili)? E quanti dei dati disponibili usate? E quanta integrazione dei dati c'è nelle politiche pubbliche in Italia (in questo tempo).