Capitolo 8
La nuova frontiera dell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche

Davide Barella

Una delle novità più rilevanti intervenute nell'attività di ricerca dell'IRES negli ultimi venti anni è stata sicuramente quella connessa all'analisi e alla valutazione delle politiche pubbliche. Da un certo punto di vista, si potrebbe dire che gli anni novanta segnano la identificazione del settore pubblico locale come "oggetto di ricerca". L'IRES delle origini si caratterizzava come strumento del settore pubblico per rimediare ai "fallimenti del mercato" attraverso la programmazione economica. Successivamente, a cavallo tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta, emerge la consapevolezza che occorra anche studiare le politiche pubbliche per rimediare ai "fallimenti dello Stato" e della programmazione. Nel capitolo si analizzano i tratti principali dell'attività di ricerca svolta in questo campo negli ultimi venti anni e i filoni principali rispetto ai quali essa può essere ricondotta. Una esperienza emblematica è quella riferita all'analisi delle politiche culturali. Tra i risultati di questo sforzo va poi ricordata la costituzione – su iniziativa dell'Istituto – della Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP) identificata anche con il nome di Progetto Valutazione (PRO.VA) che ne costituisce il suo braccio operativo. Nel corso degli anni l'Associazione è divenuta un importante laboratorio di pratiche valutative operando spesso in collaborazione con l'IRES.

Introduzione: i primi trent'anni

L'attività di ricerca dell'IRES, a partire dalla sua fondazione, è stata svolta quasi sempre nell'ambito delle scienze sociali applicate, al fine di offrire conoscenze e strumenti per affrontare i problemi conseguenti ai processi di sviluppo economico della comunità territoriale di riferimento, in origine la provincia torinese e poi l'intera regione. Una possibile distinzione può eventualmente correre tra, da un lato, le attività di ricerca il cui principale obiettivo risiedeva nel fornire una descrizione e un'interpretazione delle principali dinamiche dei fenomeni sociali, economici e territoriali e, dall'altro lato, le indagini e analisi mirate a individuare programmi di intervento nei principali settori di policy in cui operano i pubblici poteri (abitazione, trasporti, agricoltura, industria, istruzione, cultura, ecc.). In entrambi i casi, gli studi proponevano elementi conoscitivi e di giudizio contribuendo ad alimentare il dibattito pubblico e politico (regionale e locale) ma sono soprattutto i secondi che forniscono informazioni orientate alle politiche richiamando l'attenzione di un pubblico relativamente circoscritto (assessori, funzionari, rappresentanti di organizzazioni di interesse, ricercatori, ecc.), composto da persone interessate a una specifica area o questione di policy. All'interno di queste indagini orientate alle politiche è necessario distinguere due tipologie. Esistono gli studi promossi su richiesta di specifici committenti pubblici e intenzionalmente finalizzati ad acquisire dati e informazioni utili per la formazione delle politiche (nelle diverse forme che quest'ultime possono assumere: piani, programmi, progetti, ecc.). Ed esistono le ricerche realizzate su iniziativa autonoma dell'Istituto e volte studiare temi o questioni di policy, di carattere più o meno innovativo o sperimentale.

Le ricerche policy oriented svolte dall'Istituto nei suoi primi decenni di vita sviluppano analisi che affrontano, in misura prevalente, gli aspetti sostanziali delle questioni oggetto di studio (ad esempio le trasformazioni del settore commerciale, i possibili scenari del sistema dei trasporti, l'andamento del mercato del lavoro, ecc.). Si cerca in tal modo di fornire conoscenza per l'elaborazione di piani e programmi di competenza dell'operatore pubblico. A questo proposito, il volume pubblicato in occasione del trentennale di attività dell'Istituto (Ires 1988) cita numerosi studi e ricerche elaborate dall'Istituto a sostegno di piani e programmi di carattere generale (ad esempio i numerosi piani di sviluppo) o settoriale (la politica per l'abitazione, per la localizzazione delle sedi universitarie, per gli insediamenti sanitari, ecc.). Questi contributi ricostruiscono e definiscono specifiche tematiche o problemi, disegnano probabili scenari di sviluppo, avanzano proposte di intervento generale e tendono ad agire soprattutto nella fase di formulazione – pianificazione e programmazione – delle politiche. In essi, non vengono però quasi mai presi in considerazione gli aspetti relativi all'attuazione delle politiche (ovvero il processo di traduzione delle previsioni di piano in effettive azioni). Né si cerca di esaminare le effettive conseguenze di piani, programmi e progetti già in atto attraverso strumenti di analisi che assumano la causalità, tra policy e risultati, come regola metodologica. Tale sviluppo nell'attività di ricerca appare peraltro coerente con il clima politico e culturale degli anni sessanta e settanta in cui, almeno a parole, si riponeva notevole fiducia sia sulle teorie classiche della pianificazione, sia sulle capacità programmatorie del soggetto pubblico.

Nel volume dedicato al trentennale iniziano ad essere messe in luce alcune questioni relative al difficile funzionamento della macchina decisionale pubblica. Innanzitutto, si constata che alcune proposte avanzate nelle ricerche dall'Ires, pur riscuotendo vasti consensi, non hanno avuto notevoli conseguenze attuative[1]. Inoltre, e più importante, si rileva una tendenziale "riorganizzazione dei processi decisionali" verso politiche di tipo "incrementale" motivata dagli scarsi esiti prodotti dagli interventi pubblici fondati su forme di programmazione onnicomprensive e procedure di formazione a cascata di piani verticalmente gerarchizzati[1].

---

[1] Cfr. Ires 1988, p. 17.

La svolta: le politiche da soluzione a problema

L'aspetto che caratterizza la ricerca *policy oriented* svolta dall'Istituto nei suoi primi decenni sembra pertanto risiedere nella sua prevalente attenzione ai contenuti delle politiche. Le dinamiche del processo di policy, la sua intrinseca articolazione e complessità, che non vengono sostanzialmente tematizzate nei lavori dei primi decenni di vita dell'Istituto, iniziano invece ad essere riconosciute e a diventare esse stesse oggetto di analisi verso la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta. Questa traiettoria di sviluppo dell'Istituto non si discosta dai percorsi seguiti dai suoi "cugini" di altre regioni (soprattutto l'Irpet in Toscana e l'Irer in Lombardia), né da gran parte della ricerca svolta in ambito accademico. Non è certo un caso, considerata la missione dell'Istituto, che tali questioni emergano in modo esplicito nel corso di una serie di seminari svoltisi nell'autunno del 1989 (in occasione della riforma della legge regionale sulle procedure di programmazione[2]) in cui si riconoscono i modesti risultati conseguiti da piani e programmi regionali e subregionali (si pensi alla esperienza dei comprensori) e si pongono in discussione le sottese logiche e modalità di pianificazione e programmazione[3].

Se negli anni sessanta e settanta l'azione pubblica era orientata ad affrontare i problemi conseguenti al "fallimento del mercato" attraverso misure correttive volte a fronteggiare le esternalità negative originate dai processi di sviluppo, nel corso dei decenni successivi emergono evidenti segnali del possibile “fallimento dello Stato”, ovvero dell'inefficacia e dei limiti dell'azione pubblica. Le numerose riforme di settore approvate (urbanistica, casa, sanità, ecc.) che hanno tra l'altro comportato significative modificazioni nella distribuzione del potere tra i livelli di governo, offrono infatti risultati molto al di sotto delle aspettative in esse riposte.

---

[1] Cfr. Ires 1988, "Introduzione".

[2] *Quella che poi diventerà la legge regionale n. 43/1994, "Norme in materia di programmazione degli investimenti regionali" sostitutiva della legge regionale n. 43/1977, "Le procedure della programmazione".*

[3] Cfr. Ires 1990.

Nei decenni successivi si registra così un cambiamento di prospettiva: le politiche pubbliche si trasformano da “semplice” veicolo di soluzioni a fenomeno ambiguo, dagli incerti confini e difficile da governare. In altre parole, inizia a percepirsi che i processi di policy non possono essere dati per scontati. Anzi, si rileva che tali processi sono l'esito, spesso imprevedibile, di complesse reti di relazioni tra vari soggetti, pubblici e privati. Si acquisisce la consapevolezza che lo stesso “operatore pubblico” non può essere trattato alla stregua di un attore unitario ma è anzi assai diviso e frammentato, sia sul versante centro-periferia (ministeri, regioni, province, comuni, ecc.), sia all'interno delle sue distinte articolazioni organizzative (tra politici e burocrati e tra burocrazie settoriali). In questo contesto, le ipotesi di governo razionale, spesso sottese ai disegni di riforma dei decenni precedenti come ad alcuni approcci disciplinari (quali ad esempio l'economia del benessere), rischiano di restare una pura petizione di principio. Tra la seconda metà degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta cambia pertanto il modo di osservare le politiche. Si inizia a guardare “dentro” i processi, a far emergere il ruolo concretamente svolto dai diversi attori (istituzionali e non), l'importanza dei loro interessi e delle loro idee, le funzioni giocate dai vincoli temporali e giuridici, dalle procedure e dalle prassi amministrative. Le analisi evidenziano i numerosi vincoli (tecnici, politici, finanziari, giuridici, organizzativi e culturali) che condizionano i processi di policy. Il ciclo di vita delle politiche pubbliche è lo strumento analitico più utilizzato per illustrare lo svolgimento di una policy. Gli schemi più utilizzati distinguono alcune fasi tipiche nel processo di policy: emergenza e/o identificazione di un problema; formulazione delle soluzioni; adozione della decisione; implementazione o messa in opera; valutazione delle conseguenze. La prima fase si manifesta quando un fenomeno (l'immigrazione, la mobilità, il turismo, l'inquinamento, ecc.) assume il carattere di problema collettivo per il quale si ritiene opportuno l'intervento dei pubblici poteri. In tale fase è opportuno raccogliere e analizzare dati e informazioni per identificare origini, cause, dimensioni, rilevanza e severità del problema. La seconda fase consiste nell'elaborazione e nel confronto di alternative e soluzioni e si conclude con la predisposizione di una policy (piano, programma, progetto). La fase di adozione coincide invece con la codificazione normativa della policy a cui segue la sua implementazione nella quale gli apparati politico amministrativi (e gli altri soggetti eventualmente coinvolti) agiscono per tradurre in azioni concrete quanto indicato nella policy. Il ciclo si chiude con la valutazione dei risultati e delle conseguenze a cui può seguire la conferma, l'estinzione, la riforma o l'aggiornamento della policy. Il processo di politica pubblica raffigurato da questo schema, e da altri analoghi, è ovviamente una rappresentazione semplificata e poco fedele delle dinamiche reali. I percorsi delle politiche sono infatti assai più confusi e caotici, al loro interno operano diverse forme di razionalità oltre a quella di problem solving implicita nel ciclo di vita. Si tratta tuttavia di una semplificazione molto utile poiché da un lato consente di ricostruire in modo sommario le caratteristiche e le trasformazioni delle analisi orientate alle politiche svolte dall'Istituto e dall'altro permette di farsi un'idea sui diversi fabbisogni informativi che si manifestano nel percorso di policy (e le risposte a tali bisogni sono spesso declinate in termini di valutazione).

Lo sviluppo dell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche

L'Ires e la policy analysis

Gli studi dell'Ires in questo campo sono stati avviati in maniera relativamente organica all'inizio degli anni novanta. Vi è a questo proposito una data che funge da spartiacque. Nell'ottobre del 1989 il Consiglio regionale del Piemonte, nell'approvare il programma di attività dell'Istituto per quell'anno, inserisce una norma di indirizzo (proposta da consiglieri di minoranza dell'allora Pci) che invita "la Giunta regionale a richiedere che nella futura attività dell'Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte vengano inserite ricerche finalizzate all'analisi delle politiche realizzate dalla Pubblica Amministrazione con riguardo agli effetti economici, sociali e territoriali prodotti: a tal fine di prendere in esame l'opportunità di istituire un Osservatorio sugli esiti delle attività delle Pubbliche Amministrazioni". Per quanto la proposta provenisse dalla sola minoranza[1], si trattava di un chiaro segnale che iniziava a farsi strada un nuovo interesse sulle questioni relative all'attuazione di leggi, piani e programmi e, soprattutto, alla valutazione delle loro conseguenze. In quel periodo l'Ires si trova di fronte alla scelta tra effettuare delle valutazioni di processo (come un determinato programma è implementato), oppure valutazioni di impatto (quali sono i risultati di un programma in termini di raggiungimento effettivo dei suoi obiettivi). Le difficoltà analitiche connesse alle valutazioni di impatto (nella realtà sociale è assai difficile isolare gli effetti di un programma da altri fattori di contesto) sono alla base della scelta di avviare questo nuovo filone di analisi privilegiando soprattutto valutazioni di processo.

---

[1] Ciò non è casuale data la rilevanza di queste informazioni per l'attività di controllo esercitata dalle opposizioni. Questa norma di indirizzo troverà di fatto una ulteriore attuazione con lo sviluppo del progetto Capire (vedi *infra*).

Esempi di studi di questo tipo (tutti richiesti dall'amministrazione regionale) sono dati dall'analisi della politica regionale di edilizia residenziale pubblica (Piperno et al. 1992), di promozione delle attività culturali (Conforti, Barella, Bulsei 1994), delle grandi politiche infrastrutturali in Piemonte (Piperno et al. 1995) e dei processi decisionali connessi agli interventi post-alluvione nella città di Alessandria tra il novembre 1994 e il dicembre 1995 (capitolo a cura di Guido Borelli in Piperno 1996). In sostanziale continuità seguiranno, in anni più recenti, analisi sul Fondo Investimenti Piemonte e su alcune esperienze attuative di strumenti di programmazione negoziata (Piperno, Barella, Brosio 2006), sempre svolti su incarico dell'Amministrazione regionale. Le ricostruzioni dei singoli casi studio mettono a fuoco aspetti solitamente poco esplorati quali le procedure e le prassi amministrative all'opera nei diversi settori, il ruolo e la discrezionalità degli apparati burocratici regionali, la presenza di percorsi programmatori innescati dalla (e calibrati sulla) effettiva disponibilità di risorse finanziarie (talora di provenienza statale), l'eterogenea stratificazione normativa sottesa ai diversi interventi, le tempistiche attuative degli interventi (più lunghe rispetto alle previsioni soprattutto quando si tratta di realizzare opere infrastrutturali). In coerenza con l'approccio alla base delle policy sciences, le valutazioni di processo cercano tuttavia di non esaurire il loro ambito di indagine nell'osservare cosa fa "lo Stato in azione" ma, laddove possibile, tentano di evidenziare i punti di forza e di debolezza delle strategie regionali, acquisiscono opinioni e giudizi espressi dai diversi policy makers (e, più in generale, dagli stakeholders), descrivono i cambiamenti in corso (auspicati o temuti dai diversi attori), analizzano le principali proposte di riforma sul tappeto. Nel loro insieme questi studi hanno fatto emergere risultati non scontati sull'importanza del decentramento per migliorare la funzionalità delle politiche pubbliche e sui rischi di una crescente conflittualità interistituzionale, in particolare quella che si origina tra regioni ed enti locali. I singoli lavori hanno infine offerto l'opportunità di riflettere e mettere alla prova i diversi modelli di relazioni intergovernative, un ambito di studio prioritario dell'Istituto. I lavori svolti in questo filone di indagine non si sono limitati alle sole valutazioni di processo. In risposta a una richiesta dell'Assessorato *regionale* all'industria, all'inizio degli anni novanta l'IRES svolge un primo studio di valutazione di impatto per determinare i risultati conseguiti dagli interventi promossi dal programma finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale nel suo primo periodo di attuazione, 1989-1991 (Lanzetti et al. 1996). Si tratta di un programma assai composito data l'eterogeneità degli obiettivi promossi (favorire la nascita di nuove imprese, diffondere nuove tecnologie, riqualificare le attività turistiche, sviluppare interventi per la raccolta e il trattamento dei rifiuti industriali, ecc.), la molteplicità dei beneficiari e i diversi meccanismi di intervento utilizzati. Nello studio valutativo, di comune accordo con i committenti, l'attenzione è stata focalizzata su alcuni esiti del programma (prodotti ed effetti) e in particolare sull'obiettivo di maggior rilevanza: la creazione di nuovi posti di lavoro. È questo forse il primo studio, svolto in Piemonte, di impatto di un programma regionale. La ricerca ha fatto emergere la presenza di un tradizionale dilemma, in cui si dibattono molti programmi di sviluppo finanziati con risorse comunitarie: fra la necessità di garantire efficacia gestionale (intesa come capacità di rispettare i vincoli di spesa) e la necessità di ottenere un impatto effettivo sullo sviluppo locale nel medio termine. L'esperienza accumulata in questo primo lavoro ha rappresentato la base di partenza quando, su richiesta del medesimo Assessorato, è stata intrapresa una seconda valutazione di impatto, riferita al successivo periodo di programmazione comunitaria. In questo caso, oggetto di valutazione è stato il Documento Unico di Programmazione, un programma pluriennale di interventi di diversa natura destinato alle aree colpite da declino industriale (DOCUP ob. 2, 1994-1999), analogo a quello esaminato nel precedente lavoro. Rispetto al primo studio, questo lavoro (Regione Piemonte 2002) si è caratterizzato per una maggior delimitazione degli obiettivi della ricerca. Oltre a fornire una ricostruzione complessiva del programma (esigenza che non sempre riesce ad essere soddisfatta dagli apparati amministrativi), sono state realizzate alcune rilevazioni ad hoc per descrivere i prodotti e i risultati di specifiche misure (aree per insediamenti produttivi, parchi tecnologici, interventi integrati di valorizzazione turistica). Anche questo secondo studio, utilizzando una diversa metodologia di analisi, ha cercato di stimare l'impatto occupazionale (creazione di nuovi posti di lavoro) conseguita dagli aiuti agli investimenti erogati alle PMI, rilevando un impatto pressoché nullo.

Non è certo casuale che le prime valutazioni di impatto siano state svolte prendendo come oggetto di analisi i programmi finanziati da risorse comunitarie. Nel corso degli anni novanta, le riforme dei fondi strutturali dell'Unione Europea hanno infatti svolto un ruolo assai significativo nella diffusione della valutazione come momento organico nel processo di politica pubblica. A tal fine sono state destinate significative risorse finanziarie, predisposte manualistiche ad hoc – ad esempio MEANS[4] – e introdotte specifiche e formali regole a cui attenersi nello svolgimento delle valutazioni. All'espansione quantitativa della valutazione non è sempre corrisposta un'analoga evoluzione nelle capacità di avvalersi utilmente di tali indagini. A tale risultato hanno contribuito diverse cause. Innanzitutto, nella prassi operativa, la valutazione di fonte europea si è concentrata sulla valutazione ex ante e in itinere. La prima è un'attività che accompagna la fase di elaborazione dei documenti di programma e contribuisce a chiarirne gli obiettivi, le strategie, le coerenze (rispetto ai bisogni e ad altri programmi) oltre che l'adeguatezza dei relativi sistemi di gestione. La valutazione in itinere osserva sistematicamente l'avanzamento procedurale e finanziario delle iniziative promosse, al fine di assicurare il rispetto delle previste tempistiche ed evitare di incorrere in sanzioni finanziarie. La scarsa esperienza degli apparati politico-amministrativi in materia di valutazione unita alle stringenti regole poste dai regolamenti europei hanno spesso agito nella direzione di trasformare queste attività di valutazione da strumento volto al miglioramento dell'azione pubblica in mero adempimento amministrativo di scarsa rilevanza. A tale risultato ha contribuito anche il lato dell'offerta ovvero i soggetti esterni (i valutatori indipendenti) cui le amministrazioni hanno affidato l'incarico di realizzare l'attività di valutazione e di predisporre i relativi rapporti da inviare alle autorità europee. La qualità di un servizio di consulenza è infatti legata sia alla capacità dell'amministrazione di formulare chiare e ragionevoli domande valutative sia alle capacità e competenze a disposizione del consulente di soddisfare tali richieste. Quando uno o entrambi i lati di questa diade falliscono, per insufficiente esperienza o scarsa motivazione, il prodotto finale dell'attività valutativa sarà di qualità e rilevanza assai ridotta.

---

[4] Il programma MEANS (*Methods for Evaluating Actions of a Structural Nature*) è stato creato nel 1991 dalla Commissione europea su iniziativa della Direzione generale per la politica e la coesione regionale ed è volto al miglioramento e alla diffusione dei metodi di valutazione. A seguito di tale iniziativa sono stati pubblicati diversi manuali per orientare la valutazione di politiche e programmi di origine (non solo) europea (cfr: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm.

Le politiche di sviluppo regionale di matrice europea, l'alluvione riformatrice manifestatasi in molti settori di policy negli anni novanta, le trasformazioni istituzionali che hanno mutato competenze, strutture e regole del gioco dei diversi livelli di governi hanno rappresentato, in varia misura, occasioni per mettere alla prova strumenti di analisi e di lavoro. Al tempo stesso, la crescita della domanda di valutazione, nei tempi più recenti, è stata determinata dalla crisi della finanza pubblica e dalla necessità di inserire il calcolo economico nelle pubbliche amministrazioni per aumentarne produttività ed efficienza. Valutazione dei costi, dei risultati, dei benefici, dello stato di attuazione di determinati provvedimenti, del loro impatto, sono ormai obblighi previsti da numerose leggi settoriali per le varie amministrazioni. Queste evoluzioni hanno posto questioni non banali rispetto alla missione istituzionale dell'IRES. Innanzitutto bisogna chiedersi se un ente strumentale regionale possa valutare il modo di operare dell'amministrazione da cui dipende: il finanziamento dell'Istituto deriva pressoché totalmente dalla regione. In realtà, il mestiere della valutazione comporta sempre un rischio di collusione tra amministrazione finanziatrice e valutatore. Le questioni fondamentali riguardano semmai la compatibilità tra valutazioni di processo e di impatto delle politiche con l'attività complessiva dell'IRES e le connessioni tra queste attività valutative con le caratteristiche che andrà assumendo nel prossimo futuro l'ente regionale.

L'istituzionalizzazione della valutazione in Piemonte

Nella seconda metà degli anni novanta, in Piemonte, sono state avviate alcune iniziative per cercare di condizionare positivamente il decollo e il consolidamento della valutazione delle politiche e la diffusione di "capacità valutativa". In ognuna di esse l'IRES ha cercato di apportare il proprio contributo sulla scorta dell'esperienze pregresse.

Nel 1997 – in conseguenza allo sviluppo del dibattito sulla valutazione – l'IRES insieme alla Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, la Compagnia di San Paolo, il CSI Piemonte e la Camera di commercio di Torino ha promosso la costituzione di ASVAPP (Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche), un'associazione non profit che si pone come missione principale la promozione, l'elaborazione e la diffusione di metodi e tecniche analitiche a supporto del processo decisionale pubblico, offrendosi come punto di riferimento metodologico per enti pubblici e non-profit. Nel perseguire questo scopo l'ASVAPP ha dato vita nel 1998 a Progetto-Valutazione (PRO.VA), la struttura operativa dell'associazione. Nel corso della sua attività, PRO.VA ha realizzato esperienze pilota di valutazione in diversi settori di policy svolgendo, nel contempo, a partire dalla propria esperienza, un'utile opera di chiarificazione concettuale sulle diverse finalità della valutazione delle politiche (scegliere tra alternative, gestire una organizzazione, rendere conto a soggetti esterni, apprendere, motivare). Per una trattazione più estesa si può fare riferimento a un articolo di Alberto Martini e Marco Sisti (IRES 2007). Nel 2002, l'ASVAPP ha inoltre promosso la costituzione del progetto CAPIRE, nato su iniziativa di quattro Consigli regionali (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) e attualmente promossa dalla Conferenza delle Assemblee Legislative delle Regioni, per dare maggiore efficacia alla funzione di controllo esercitata in seno alle assemblee legislative. Le riforme costituzionali varate tra il 1999 e il 2001 hanno infatti attribuito, direttamente e indirettamente, compiti di valutazione delle politiche anche alle assemblee legislative. Il principale meccanismo attraverso cui realizzare tale funzione risiede nella "clausola valutativa", un apposito articolo inserito nei testi delle leggi con il quale si prevede lo svolgimento di analisi volte ad acquisire informazioni su tempi e modalità di attuazione della legge nonché sul-

---

[1] Che successivamente è uscita dall'Associazione.

le conseguenze da essa prodotte per poi portarle all'attenzione dell'organo legislativo.

La legge 144/1999 ha istituito i Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici la cui funzione fondamentale risiede nel garantire "il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche" promossi dalle singole amministrazioni. Nel caso piemontese, il Nucleo di Valutazione (Nuval) è stato formalmente costituito nel 2001 e collocato, sotto il profilo organizzativo, presso la Direzione programmazione regionale. Profilo e caratteri di tale nuovo organismo sono stati identificati al termine di un lavoro propedeutico a cui ha contribuito anche l'Ires insieme ad Asvapp. In linea generale, il Nuval opera per consolidare e potenziare la "capacità valutativa" dell'ente regionale agendo sia sul versante formativo, attraverso corsi brevi e seminari volti a diffondere conoscenze teoriche e pratiche in materia di valutazione delle politiche, sia sul versante operativo, svolgendo direttamente studi valutativi e fornendo assistenza e supporto agli apparati regionali nel progettare e attuare il processo di valutazione (identificazione dei quesiti valutativi, selezione esperti cui affidare incarichi, utilizzo risultati delle indagini). Nel corso della sua esperienza il Nuval ha condotto, promosso e sostenuto numerose indagini, alcune orientate alla valutazione delle conseguenze delle politiche (soprattutto nel campo delle politiche di sostegno alle imprese), altre focalizzate sul processo di attuazione e il monitoraggio (nei settori della riqualificazione urbana, delle opere pubbliche e delle infrastrutture). L'esperienza del Nucleo vive oggi una fase di transizione a causa dell'importante ruolo ad esso affidato nella valutazione nell'attuale periodo di programmazione (per il quale è stato predisposto il Piano di Valutazione 2007-2013) che dovrà tuttavia riuscire a integrarsi in maggior misura, rispetto al passato, nelle concrete pratiche di programmazione e attuazione delle politiche.

Per quanto si ponga su un profilo di analisi parzialmente diverso rispetto ai temi finora affrontati, è infine opportuno richiamare l'esperienza dell'Osservatorio regionale sulla riforma amministrativa la cui attività tende a collocarsi nell'ambito della valutazione di processo. Istituto nel 2002[1], all'Osservatorio è stato attribuito il compito di monitorare il processo di messa in opera delle riforme amministrative introdotte dal ministro Bassanini alla fine degli anni novanta (e in particolare l'attuazione del decreto legislativo 112/1998). A tal fine l'Osservatorio ha svolto studi e ricerche (talora commissionate all'IRES) sulle funzioni conferite da Stato e regione agli enti locali analizzando lo stato di attuazione della riforma e la sua ricaduta sul territorio piemontese. Numerosi i temi affrontati nei diversi lavori: lo sportello unico delle imprese, la cooperazione intercomunale, i trasferimenti finanziari della regione agli enti locali, il riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo.

L'analisi delle politiche culturali

Nel corso degli anni ottanta si è affermata una visione della cultura e, per meglio dire, delle politiche culturali ricca di valenze innovative. Dalla tradizionale accezione, tipica dei decenni precedenti, limitata alla conservazione del patrimonio artistico e alla promozione delle attività culturali di ispirazione segnatamente pedagogica, solo parzialmente rivista con il fenomeno cosiddetto dell'effimero, a partire dalla seconda metà degli anni ottanta si inizia a considerare "la cultura" una risorsa capace di produrre sviluppo economico e territoriale. È in quest'ultimo periodo che l'Ires inizia a studiare il settore culturale come autonomo oggetto di ricerca e avvia un percorso di analisi prima con indagini esplorative e poi con studi più approfonditi su specifiche tematiche (il pubblico delle manifestazioni, le strutture produttive, le politiche istituzionali, ecc.).

---

[1] L'Osservatorio sulla riforma amministrativa (ORA) è stato istituito, e ne sono stati definiti l'organizzazione e il funzionamento, con regolamento della Giunta regionale nel 2002 sulla base dell'art 11 della legge regionale n. 44 del 26 aprile 2000. L'Osservatorio è istituito presso la Presidenza della Giunta regionale, nell'ambito della segreteria tecnica interistituzionale della Conferenza Permanente Regione-Autonomie Locali (CRAL) di cui all'articolo 6 della legge regionale 20 novembre 1998, n. 34.

Le relazioni annuali dell'Ires della fine degli anni ottanta contengono alcuni capitoli esplicitamente dedicati alla cultura orientati a fornire un quadro descrittivo del settore con particolare attenzione al lato dell'offerta (numero addetti, strutture esistenti, patrimonio culturale, ecc.). Un ambito fino ad allora trascurato a causa delle scarsa e disomogenea disponibilità di dati. In quella sede, per dar conto delle trasformazioni registrate nel settore culturale, viene proposta una periodizzazione che individua nel 1984, in occasione del restauro del Castello di Rivoli, l'avvio di una significativa stagione di iniziative volte al recupero e alla valorizzazione del patrimonio culturale piemontese, grazie a un modello di intervento fondato su partnership pubblico-privato (Lanzetti, Maggi, Piperno 1989). Quei primi lavori non mancano di rilevare alcune caratteristiche critiche del settore culturale piemontese, quali la sua forte segmentazione interna in ambiti scarsamente comunicanti, la notevole concentrazione di strutture e attività nel capoluogo torinese, il persistere di differenti modelli di fruizione, la mancanza di meccanismi di valorizzazione interna ed esterna delle prestazioni del sistema regionale. In quegli stessi anni viene avviata un'impegnativa ricerca sul settore dello spettacolo dal vivo (Lanzetti, Maggi, Piperno 1989). I principali risultati emersi da questo lavoro evidenziavano le limitate dimensioni economiche del settore (assai modesto il suo contributo al Pil regionale) e una notevole concentrazione di attività nella provincia torinese. Per quanto riguarda il lato della domanda si registravano marcate differenze tra il pubblico dei vari tipi di spettacolo (lirica, jazz, musica classica, prosa) accomunato tuttavia da livelli elevati di istruzione (a cui non corrispondeva necessariamente un alto livello di reddito). L'analisi economica svolta su alcuni centri di offerta, cioè le strutture produttive, una delle componenti più originali della ricerca, confermava il fenomeno dei costi crescenti unitari che però (a differenza dell'ipotesi di Baumol) parevano determinati soprattutto dalla crescita delle spese generali per personale non artistico. Il lavoro si concludeva formulando alcune proposte di policy (sviluppo di poli regionali di offerta connessi a bacini potenziali di domanda) ed evidenziando alcuni dilemmi dell'azione pubblica. L'intervento pubblico nel settore pare giustificato dalla presenza di esternalità positive e dall'impossibilità di sopravvivenza economica autonoma delle strutture produttive ma contemporaneamente pone alcuni interrogativi connessi agli effetti redistributivi (il pubblico ha caratteristiche socioeconomiche medio-alte) e alle modalità di gestione (il finanziamento pubblico scoraggia la gestione efficiente e il controllo dei costi delle organizzazioni culturali).

L'indagine sullo spettacolo dal vivo seguì l'avvio di una serie di studi ad hoc sul settore culturale, nelle sue diverse articolazioni istituzionali e non. All'inizio degli anni novanta l'Ires conduce un'indagine, commissionata dalla regione, sulle politiche dell'ente nel settore della cultura (Conforti, Barella, Bulsei 1994). L'analisi del quadro normativo e, soprattutto, del processo attuativo delle principali leggi regionali di settore fanno emergere la presenza di una logica distributiva prevalentemente "a pioggia" solo in parte controbilanciata da strategie di policy ispirate al principio della programmazione volte a sostenere le attività culturali nei territori esterni all'area metropolitana. Quest'ultima essendo l'ambito territoriale in cui si concentrava la maggior parte dei finanziamenti regionali. La questione della partnership pubblico-privato è invece il tema della ricerca sul fenomeno della sponsorizzazione culturale svolta dall'Ires in collaborazione con Fitzcarraldo, un'organizzazione privata che opera nel campo della ricerca sul management, l'economia e le politiche della cultura (www.fitzcarraldo.it). L'indagine (Conforti, Bacchella 1997) prendeva spunto dal significativo ruolo svolto, a partire dagli anni ottanta, dal mondo dell'impresa nei settori dell'arte e della cultura attraverso il finanziamento di iniziative e progetti. I dati raccolti evidenziavano una relativa concentrazione degli interventi nel campo del recupero e della valorizzazione del patrimonio architettonico e nel settore museale. Sul versante dei finanziatori si segnalava la prevalenza di grandi imprese e di istituti di credito, ruolo che successivamente verrà svolto dalle fondazioni di origine bancaria. Le amministrazioni pubbliche (comuni, province, soprintendenze) tendevano invece ad assumere il ruolo di interlocutore privilegiato degli attori privati presentando proposte e progetti di intervento. Il lavoro si concludeva esaminando in modo approfondito alcune esperienze puntuali (la Consulta per la valorizzazione dei beni artistici e culturali di Torino e il caso del castello di Rivoli). Un tema ricorrente in molte indagini sul settore culturale è quello dei fruitori ultimi delle iniziative ovvero del pubblico che partecipa e assiste a eventi e manifestazioni. Tale profilo di analisi, cui era stata dedicata attenzione nella già citata ricerca sullo spettacolo dal vivo, è stato successivamente approfondito in diversi studi dell'Ires. Tra questi ultimi merita di essere richiamato, per profondità di analisi e per essere diventato punto di riferimento di altre ricerche, il lavoro dedicato al pubblico del Teatro Regio di Torino (Conforti, Ercole 1999) costruito in prevalenza con informazioni raccolte attraverso un questionario somministrato a oltre 12.000 spettatori. La ricerca ha ricostruito il profilo sociale e culturale del pubblico, analizzato la frequenza agli spettacoli (non solo teatrali), individuato alcune tipologie di spettatori (marginali, occasionali, appassionati, curiosi, consumatori e grandi consumatori), acquisito informazioni su giudizi, opinioni e proposte degli spettatori. Un insieme di informazioni assai utili in chiave programmatoria soprattutto se si considera che l'indagine, condotta tra il 1997 e il 1998, si è svolta quasi in parallelo con il processo di trasformazione del Teatro Regio (da ente lirico in fondazione di diritto privato).

La realizzazione di queste ricerche ha evidenziato tuttavia una comune difficoltà: le esistenti fonti informative sul settore culturale sono spesso di difficile reperimento e assai disomogenee e ciò ha ostacolato per lungo tempo sia la possibilità di svolgere analisi rigorose e approfondite, sia di disporre di una adeguata banca dati per programmare l'azione degli operatori pubblici. È sulla scorta di tali considerazione che nel 1998 viene istituito presso l'Ires l'Osservatorio Culturale del Piemonte, i cui soci sottoscrittori saranno: la Regione Piemonte, la Provincia di Torino, la Città di Torino, la Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, la Compagnia San Paolo, l'Agis, Fitzcarraldo e l'Ires. Attraverso tale iniziativa ci si è proposti di creare e consolidare un quadro informativo sistematico e aggiornato delle principali variabili del settore culturale al fine di contribuire alle attività di programmazione delle istituzioni pubbliche, sostenere attività di ricerca e promuovere un confronto ragionato tra operatori. A partire dal 2000, l'Osservatorio ha realizzato, oltre a una serie di report mensili (sui visitatori dei musei piemontesi e sugli spettatori delle sale cinematografiche) e alcune indagini ad hoc, una Relazione di cadenza annuale che contiene una raccolta ormai consolidata di informazioni sui consumi, le risorse e le produzioni culturali opportunamente inquadrata al fine di dar conto delle caratteristiche e delle trasformazioni in corso nel settore culturale. Se con l'Osservatorio si è dato un certo grado di stabilità nell'acquisizione di informazioni e dati statistici – fondamentali per promuovere un ragionata riflessione sul settore culturale nel suo complesso – nel corso degli ultimi anni sono stati avviate altre importanti e impegnative ricerche quali ad esempio quella relativa alle reti museali (Maggi, Dondona 2006). Avvalendosi di un apparato teorico interdisciplinare e di una pluralità di metodologie di ricerca (dalla survey allo studio di casi), il lavoro ha esaminato le principali strategie di policy adottate nel settore museale sulla base di un'approfondita disamina dei concetti basilari del settore riletti in chiave storica (dal bene al patrimonio culturale) soffermandosi sulle trasformazioni della domanda culturale e delle diverse logiche organizzative sottese nei programmi e nelle politiche di settore. L'indagine ha preso spunto dall'avvio di un impegnativo programma di intervento regionale nel settore dei beni culturali (l'Accordo di Programma Quadro sottoscritto del maggio 2001) e ha proposto una rilettura di espressioni e concetti ("fare squadra", sostenibilità, reti, sistemi, sviluppo locale) entrati da tempo, spesso in modo acritico, nel linguaggio politico e amministrativo e nei documenti di programmazione settoriale. Con riferimento alle dinamiche organizzative sottese alle articolazioni museali (sistemi e reti museali), la ricerca ha proposto un'utile griglia interpretativa fondata su due variabili. La prima riguarda la ragion d'essere dell'articolazione museale e distingue tra aggregazioni museali: quelle legate da una tematica comune e quelle tenute insieme da un comune territorio di riferimento (articolazione tematica vs articolazione territoriale). La seconda variabile concerne invece le modalità di coordinamento tra le diverse unità dell'articolazione museale e distingue le aggregazioni in due categorie: quelle tenute insieme da un soggetto forte e riconosciuto e quelle basate su forme di "gerarchia orizzontale" in grado di favorire la crescita di una leadership diffusa. Sulla base di questo quadro teorico, il lavoro illustra alcune interessanti esperienze europee in materia, per poi evidenziare luci e ombre dell'esperienza piemontese e infine proporre alcune possibili valutazioni di una politica del sistema museale (esplicitazione e misurazione dei vantaggi derivanti da economie di scala, superamento delle frammentazioni, capacità di adeguarsi alle trasformazioni della domanda, capacità di prospettare un ruolo innovativo per le istituzioni museali).

Conclusioni

Nel tempo molti lavori dell'Ires hanno offerto aggiornate ricostruzioni sulle trasformazioni economico sociali e/o proposto possibili scenari evolutivi di tendenze in atto (con riferimento a specifici territori, settori o questioni di policy). Essi possono essere letti come contributi che si collocano soprattutto nelle prime fasi del processo di policy, quella dell'identificazione di un problema collettivo e della elaborazione e confronto tra alternative. In alcuni casi, quando esplicitamente richieste da committenti pubblici, tali indagini sono esplicitamente orientate alle politiche (poiché costituiscono lavori preliminari alla predisposizione di piani, programmi e progetti); in altri casi elaborano informazioni rilevanti per le politiche (senza essere espressamente orientate ad esse) contribuendo a sostenere, in modo indiretto, i processi di formulazione e riforma delle politiche regionali. A fianco di queste attività, a partire dagli anni novanta, sono state promosse dapprima valutazioni di processo e poi valutazioni di impatto studiando le modalità operative degli apparati amministrativi (e il comportamento dei soggetti destinatari e beneficiari) e i risultati conseguiti attraverso l'intervento pubblico. In altre parole, in questo periodo, sono stati avviati lavori che hanno messo a fuoco le ultime fasi del processo di policy. Tali ricerche, sempre realizzate su richiesta degli apparati regionali, hanno privilegiato analisi ex post ovvero hanno studiato processi messi in atto e risultati conseguiti di provvedimenti, programmi, progetti in corso o già conclusi, talora avanzando suggerimenti e raccomandazioni ad hoc. L'Istituto ha poi contribuito a diffondere l'approccio di policy e la cultura della valutazione delle politiche sostenendone l'istituzionalizzazione attraverso alcune importanti iniziative (quali la nascita dell'ASVAPP e il contributo fornito per l'istituzione del NUVAL regionale) e promuovendo forum di discussione e pubblicazioni sull'esperienza piemontese. Nel loro insieme queste iniziative hanno attivato e consolidato proficue reti di relazioni tra soggetti a vario titolo interessati alla analisi e alla valutazione delle politiche. In sintesi, l'orientamento finora assunto dall'Istituto in questo ambito di ricerca è stato quello di svolgere un ruolo circoscritto a:

- effettuare alcuni studi pilota di tipo valutativo;
- offrire consulenza istituzionale alla regione e agli altri enti locali riguardo alle metodologie di valutazione;
- tenere presente le esigenze della valutazione nello svolgimento delle attività di osservazione, documentazione e analisi delle principali grandezze socioeconomiche territoriali del Piemonte;
- sostenere iniziative di diverso respiro (regionale e nazionale) al fine di promuovere un adeguato dibattito sulle tematiche attinenti le politiche pubbliche regionali e diffondere l'approccio di policy e la cultura della valutazione presso le strutture amministrative pubbliche.

Quali prospettive per il futuro? È assai probabile che molte delle linee di attività finora promosse tenderanno a consolidarsi per rispondere a diverse esigenze. Giocano a favore di questa ipotesi almeno due elementi. Innanzitutto la crescente tendenza a introdurre, sia nei procedimenti normativi che nei programmi settoriali, l'attività di valutazione nel ciclo di vita di politiche, programmi e progetti. In secondo luogo, le trasformazioni del nostro sistema istituzionale in senso federalista non potranno che sollecitare analisi e ricerche volte sia a monitorare i percorsi attuativi delle riforme, sia le loro ripercussioni sulle politiche regionali. Nel prossimo futuro, le opportunità per promuovere un ulteriore sviluppo delle attività di valutazione non dovrebbero pertanto mancare.

Bibliografia

Ricerche Ires

Ires (1988), *I trent'anni dell'Ires: evoluzione economica, sociale e territoriale del Piemonte*. Torino: Rosenberg & Sellier

Lanzetti R., Maggi M., Piperno S. et al. (1989), *Mercurio e le muse: analisi economica del settore dello spettacolo dal vivo in Piemonte*. Torino: Rosenberg & Sellier

Ires (1991), *Idee per la programmazione regionale. Seminari sui problemi della programmazione in Piemonte*. Torino: Ires (Dibattiti; 1)

Piperno S., Barella D., Balbo G.L. et al. (1992), *L'attuazione del piano decennale per l'edilizia residenziale in Piemonte: analisi di una politica pubblica*. Torino: Ires (Quaderni di Ricerca; 62)

Conforti L., Barella D., Balbo G.L. (1994), *Il sostegno alle attività culturali: analisi di una politica distributiva*. Torino: Ires (Attività di Osservatorio; 37)

Piperno S., Gambino R., Garelli M. et al. (1995), *Cento progetti cinque anni dopo: l'attuazione dei principali progetti di trasformazione urbana e territoriale in Piemonte*. Torino: Rosenberg & Sellier

Lanzetti R., Cogno R., Ferrero V. et al. (1996), *Assi e misure. La valutazione dei fondi strutturali: l'obbiettivo 2 in Piemonte*. Torino: Ires

Conforti L., Bacchella U. (1997), *La sponsorizzazione culturale: il caso del Piemonte negli anni novanta*. Torino: Rosenberg & Sellier

Ires (1998), *Valutare per modernizzare. Un progetto per il successo dell'attività pubblica*. Torino (Informaires; 21)

Conforti L., Ercole E. (1999), *Il pubblico di un teatro musicale: identità e comportamenti. Il Teatro Regio di Torino*. Torino: Ires

Piperno S., Barella D., Brosio G. (2006), *Strategia e negoziato. Studio di valutazione sull'Intesa Istituzionale di Programma Stato-Regione Piemonte*. Torino: Ires

IRES (2007), *La valutazione dieci anni dopo*. Torino: IRES (Informaires; 33)
IRES (2008), *La valutazione dieci anni dopo (seconda parte)*. Torino: IRES (Informaires; 35)
Maggi M., Dondona C.A. (2006), *Macchine culturali. Reti e sistemi nell'organizzazione dei musei*. Torino: IRES

Altri riferimenti bibliografici

deLeon P. (1988), *Advice and consent: the development of the policy sciences*, New York, Russell Sage Foundation
Stame N. (1998), *L'esperienza della valutazione*. Roma: SEAM
Piperno S. (1999), *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra regioni ed enti locali*. Milano: Giuffrè
Regione Piemonte (2002), *L'attuazione del Docup ob.2 in Piemonte. Periodo di programmazione 1994-1999*, Torino