

DICEMBRE 2007 ANNO XVIII - N. 1

INFORMAIRES
Semestrale dell'Istituto di
Ricerche Economico-Sociali
del Piemonte

n. 33, Dicembre 2007

Direttore responsabile
Marcello La Rosa

Comitato di redazione
Luciano Abburrà, Maria Teresa
Avato, Carlo Alberto Dondona,
Vittorio Ferrero, Tommaso Garosci

Redazione e direzione editoriale:
IRES - Istituto di Ricerche
Economico-Sociali del Piemonte
via Nizza, 18 - 10125 Torino
Tel. 011.666.64.11
Telefax 011.669.60.12
E-mail: biblioteca@ires.piemonte.it

Ufficio editoria IRES
Maria Teresa Avato,
Laura Carovigno
E-mail: editoria@ires.piemonte.it

Autorizzazione del Tribunale di
Torino n. 4034 del 10/03/1989.
Poste Italiane, spedizione in
abbonamento postale 70%.
DCB Torino, n. 3/anno XVII

Stampa: IGF - Industria Grafica Falcicola
CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE
2006-2010

Angelo Pichierri, *presidente*;
Brunello Mantelli, *vicepresidente*;
Paolo Accusani di Retorto e
Portanova, Antonio Buzzigoli,
Maria Luigia Gioria, Carmelo
Ini, Roberto Ravello, Maurizio
Ravida, Giovanni Salerno.

COLLEGIO DEI REVISORI

Emanuele Davide Ruffino, *preside*;
nte; Fabrizio Allasia, Massimo
Melone, *membri effettivi*; Liliana
Maciariello, Mario Marino, *mem*
bri supplenti.

COMITATO SCIENTIFICO

Giorgio Brosio, *presidente*;
Giuseppe Berta, Cesare Emanuel,
Adriana Luciano, Mario Montinaro,
Nicola Negri, Giovanni Ossola.

DIRETTORE: Marcello La Rosa.

STAFF: Luciano Abburrà, Stefano
Aimone, Enrico Allasino,
Loredana Annaloro, Maria Teresa
Avato, Marco Bagliani, Giorgio
Bertolla, Antonino Bova, Paolo
Buran, Laura Carovigno, Renato
Cogno, Luciana Conforti, Alberto
Crescimanno, Alessandro Cun-
sola, Elena Donati, Carlo Alberto
Dondona, Fiorenzo Ferlaino,
Vittorio Ferrero, Filomena Gallo,
Tommaso Garosci, Maria Inglese,
Simone Landini, Antonio La-
rotonda, Eugenia Madonia,
Maurizio Maggi, Maria Cristina
Migliore, Giuseppe Mosso, Carla
Nanni, Daniela Nepote, Sylvie
Occelli, Santino Piazza, Stefano
Piperno, Sonia Pizzuto, Elena
Poggio, Lucrezia Scalzotto,
Filomena Tallarico, Giuseppe
Virelli.



La valutazione dieci anni dopo

Introduzione e quadro metodologico

La sfida della valutazione 5

La valutazione nelle pubbliche amministrazioni,
dieci anni dopo 7

A ciascuno il suo. Cinque modi di intendere
la valutazione in ambito pubblico 13

Le esperienze

La valutazione ex ante del PSR 2007 – 2013
della Regione Piemonte 22

Valutare gli impatti ambientali delle infrastrutture 27

La decisione nei processi di valutazione e selezione
dei progetti: un'analisi delle procedure adottate
dalla Regione Piemonte 32

La valutazione del personale. Rappresentazione
teatrale in due atti 40

Valutare la performance dei Centri per l'Impiego 44

Il sistema sanitario regionale tra programmazione
e monitoraggio. Quale ruolo per la valutazione? 50

Valutare le politiche per l'integrazione sociale
degli immigrati: riflessioni a margine
di un'esperienza di lavoro 56

Intesa Istituzionale di Programma e Accordi di Programma
Quadro: analisi dei processi di implementazione 62

L'esperienza condotta con la valutazione
del DOCUP 1994-1999 67

Valutare il microcredito: l'analisi di un progetto
condotto in Italia 73

La valutazione di un intervento a sostegno
della ricerca industriale in Piemonte 79

La valutazione di impatto delle politiche
di aiuto alle imprese 85

SOMMARIO***Ricerche***

Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte	93
Osservatorio Istruzione Piemonte. Rapporto 2006	102
Immigrazione straniera in Piemonte. Rapporto 2006	107
Gli investimenti diretti all'estero delle imprese piemontesi. Tendenze, strategie e risultati	112
PMI piemontesi e mercato mondiale. Flussi di approvvigionamento e di fornitura	117
ICT e distretti industriali	122
Commercio nei centri urbani. Il Centro Commerciale Naturale e il rapporto con il territorio	126
Mappe di comunità: perché, quando e come	130
La mobilità in Piemonte nei primi anni del 2000	134

<i>Convegni, seminari, dibattiti</i>	141
---	------------

<i>Pubblicazioni</i>	147
-----------------------------------	------------



Caravaggio

Ad accompagnare questo numero di "Informaires" sono state scelte alcune opere esposte nella mostra "Dal Duecento a Caravaggio a Morandi", collezione di Roberto Longhi, Fondazione Ferrero di Alba dal 13 ottobre 2007 al 10 febbraio 2008.



Lorenzo Lotto

INTRODUZIONE E QUADRO METODOLOGICO

LA SFIDA DELLA VALUTAZIONE

ANGELO PICHIERRI,
Presidente
dell'IRES Piemonte

Nella cultura organizzativa caratteristica di buona parte del XX secolo, la valutazione dei risultati dell'azione delle organizzazioni, private o pubbliche, non è stata normalmente tematizzata come un problema. A dire il vero, neanche l'attuazione degli obiettivi posti dal vertice dell'organizzazione veniva percepita concettualmente come tale. Lo *scientific management* tayloristico come il tipo ideale weberiano di burocrazia prevedevano che gli obiettivi posti da un consiglio d'amministrazione come da un governo si sarebbero attuati nella maniera più efficace in presenza di una divisione del lavoro disegnata secondo la *one best way* stabilita dalla scienza, e di una burocrazia rigorosamente aderente alla norma e in grado di far procedere la "pratica" attraverso passaggi successivi strettamente programmati. Per dirla con le parole di De Gaulle, il politico prende le decisioni e *l'intendance suivra*.

Solo nella seconda metà del secolo studiosi di varia provenienza disciplinare cominciarono a mettere in dubbio il rapporto univoco tra gli obiettivi e la loro attuazione, tra la strategia e la struttura. Un grande storico d'impresa da poco scomparso, Alfred Chandler, contribuì fortemente a rendere di senso comune l'idea che non ci sono strutture valide per ogni strategia, e che una nuova strategia diventa efficace attraverso la trasformazione della struttura precedente. Nel caso dell'impresa, la svolta intellettuale fu appunto quella del superamento dell'idea di *one best way*, la constatazione che il successo si ottiene adeguando e trasformando le strutture organizzative. Si poteva peraltro pensare che il successo o l'insuccesso dell'impresa non avesse bisogno di raffinate operazioni di valutazione, visto che la scelta di una strategia, e l'adeguamento ad essa della struttura organizzativa, producono risultati di cui è giudice il mercato. Tra le pochissime eccezioni a questo modo di vedere un classico degli studi organizzativi, J.D. Thompson, che nel 1967 dedicò un capitolo del suo libro fondamentale alla "valutazione delle organizzazioni" (organizzazioni appunto, non solo imprese) centrato sul rapporto tra le organizzazioni e il loro *task environment*. Thompson proponeva qui una tipologia di *assessment situations* che non ha ancora esaurito il suo valore euristico, fondata sull'incrocio tra "credenze relative alla conoscenza dei rapporti causa-effetto" e "standard di desiderabilità".

LA VALUTAZIONE DIECI ANNI DOPO

Le riflessioni e le ricerche in materia di “implementazione” (termine che diventa di moda a partire grosso modo dagli anni settanta) si svilupparono poi specialmente in riferimento alle organizzazioni pubbliche e nella nascente analisi delle politiche pubbliche. Tra i concetti più importanti proposti dagli organizzativisti c'è quello di “strutture di implementazione”: l'attuazione delle politiche pubbliche non è mai affare solo di una organizzazione, ma di più organizzazioni, anzi di frazioni di organizzazioni reticularmente collegate. Le ricerche sull'implementazione provano a rispondere agli interrogativi relativi all'efficacia delle azioni e delle politiche pubbliche, che va studiata senza disporre delle indicazioni e delle sanzioni che arrivano dal mercato.

È probabilmente la stessa esigenza che sta alla base, quasi senza soluzione di continuità, del successivo crescente interesse per le attività di valutazione, intesa come “attività tesa alla produzione sistematica di informazioni per dare giudizi su azioni pubbliche con l'intento di migliorarle” (Martini e Sisti in questo volume). Ed è soprattutto nel campo delle politiche pubbliche che la valutazione ha avuto negli ultimi anni uno sviluppo impetuoso, creando nuove professionalità, fissando nuovi standard, arrivando ad essere una

componente essenziale del processo di cui una politica pubblica si compone. Era facile supporre che l'ondata avrebbe prima o poi investito l'IRES, istituto la cui missione centrale è quella del supporto alle politiche pubbliche. L'Istituto ha condotto negli ultimi anni sperimentazioni interessanti, ad esempio in materia di valutazione dei risultati delle politiche industriali; ma le richieste che adesso gli pervengono sono più ampie e sistematiche, e si inseriscono in un processo apprezzabile ma non privo di rischi di istituzionalizzazione della valutazione.

Il volume qui presentato offre un abbozzo di stato dell'arte, e una esemplificazione non esaustiva del patrimonio di *expertise* che l'istituto ha maturato in questo campo. Dà anche un'idea dei problemi che in materia di valutazione restano aperti: ad esempio per quel che riguarda i rapporti (in termini di modalità ma anche di attori) tra valutazione ex ante ed ex post, o tra valutazione e monitoraggio; o per quel che riguarda il coinvolgimento nella valutazione dei destinatari delle politiche. Questi e altri problemi costituiscono una sfida scientificamente difficile e politicamente impegnativa, destinata probabilmente a marcare una fase nuova in un IRES che sta per compiere i cinquant'anni.

LA VALUTAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DIECI ANNI DOPO

RIFLESSIONI SULL'ESPERIENZA PIEMONTESE

STEFANO PIPERNO,
IRES Piemonte

Perché questo numero?

La scelta di dedicare un numero di "InformaIres" alla valutazione deriva da due motivazioni principali. La prima è riconducibile al fatto che dopo un periodo, nella seconda metà degli anni novanta, in cui il dibattito sulla valutazione nella Pubblica amministrazione – nelle sue numerose accezioni – aveva visto uno sviluppo rilevante, a partire dal nuovo secolo la tensione innovativa sembra essersi notevolmente affievolita. Si tratta di un periodo denso anche di novità normative che hanno promosso l'introduzione di strumenti di valutazione nella Pubblica amministrazione statale e locale ma manca a livello nazionale e regionale una valutazione dell'impatto di queste innovazioni. Da questo punto di vista, ci si ricollega idealmente al numero di "InformaIres" del dicembre 1998, dedicato anch'esso all'analisi e alla valutazione delle politiche pubbliche. Cosa è cambiato da allora? La "valutazione" si è davvero affermata nel modo di operare delle pubbliche amministrazioni piemontesi, come molti si aspettavano che accadesse? Attraverso quali esperienze? E cosa ancora resta da fare?

La seconda è invece legata a una ricorrenza. Nel 1997 – proprio in conseguenza allo sviluppo del dibattito sulla valutazione in Italia – l'IRES insieme alla Fondazione CRT, la Compagnia San Paolo, il CsiPiemonte e la Camera di commercio di Torino promosse la costituzione di ASVAPP (Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche), un'associazione non profit che si poneva come missione principale la promozione, l'elaborazione e la diffusione di metodi e tecniche analitiche a supporto del processo decisionale pubblico. In questi dieci anni ASVAPP ha svolto numerosi studi valutativi – spesso in collaborazione con l'IRES – e attività formativa per conto di amministrazioni pubbliche e soggetti non profit, come le Fondazioni di origine bancaria sviluppando un'esperienza probabilmente unica in Italia.

Sarebbe anomalo per una istituzione di questo tipo, e, quindi, anche per l'IRES, non promuovere un dibattito sullo "stato dell'arte" della valutazione, che tracci un primo bilancio sulla sua diffusione nel nostro territorio in termini di cultura, approcci, soluzioni organizzative e opportunità di formazione.

Che cos'è l'ASVAPP?

L'ASVAPP (Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche) è un'organizzazione non-profit nata nel dicembre del 1997 per iniziativa di cinque enti pubblici e non-profit interessati a promuovere l'elaborazione e la diffusione di metodi e tecniche analitiche a supporto del processo decisionale pubblico. Attualmente, i soci dell'associazione sono la Compagnia di San Paolo, la Fondazione CRT, il CSI-Piemonte e l'IRES-Piemonte.

Lo scopo dell'associazione consiste nell'aiutare la crescita di esperienze di eccellenza nel campo della valutazione delle politiche, offrendo a enti pubblici e non-profit un punto di riferimento metodologico. Nel perseguire questo scopo l'ASVAPP ha dato vita nel 1998 a Progetto-Valutazione (www.prova.org), la struttura operativa dell'associazione. Successivamente, nel 2002, l'ASVAPP ha promosso la costituzione del progetto CAPIRe (www.capiire.org), nato su iniziativa di quattro Consigli regionali – Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana – per dare maggiore efficacia alla funzione di controllo esercitata in seno alle assemblee legislative. Dal 2006 progetto CAPIRe si è allargato all'intero territorio nazionale ed è passato sotto il diretto patrocinio dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome. Nel corso dell'ultimo anno, inoltre, l'associazione ha consolidato le sue collaborazioni istituzionali avviando due nuovi progetti. In collaborazione con sei fondazioni ex bancarie ha dato vita al progetto GIVER (Grantmaker interessati alla valutazione delle erogazioni) con lo scopo di elaborare strategie innovative per la valutazione degli interventi promossi dalle stesse fondazioni, partendo dallo studio dell'esperienza delle fondazioni filantropiche americane e adattandola al contesto italiano. In collaborazione con la Provincia di Torino, la Provincia di Cuneo, la Fondazione CR Torino e la Fondazione CR Cuneo, l'ASVAPP ha creato il LIR (*Laboratorio Ida Rossi per la valutazione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro*), con lo scopo di applicare lo stato dell'arte della metodologia valutativa per capire in che misura i servizi per il lavoro offerti ai disoccupati ne migliorino le prospettive occupazionali. Dal 2002, infine, l'associazione organizza una *summer school* sull'impiego di metodi quantitativi per la valutazione delle politiche, alla quale partecipano ricercatori provenienti da enti di ricerca, società di consulenza e università italiane.

Nei suoi dieci anni di attività l'Associazione ha prodotto numerosi rapporti di ricerca e organizzato seminari sulle tematiche valutative.

Per questi motivi abbiamo deciso di presentare dei contributi prevalentemente basati su concrete esperienze di valutazione maturate in questi anni in Piemonte, piuttosto che su riflessioni di tipo puramente metodologico, per le quali sono più congrue altre destinazioni come riviste scientifiche e testi universitari. In questa maniera è anche più facile fare un po' di chiarezza rispetto a un dibattito spesso ammantato da retorica, scarsa chiarezza concettuale e limitata evidenza empirica. Ugualmente, la segnalazione di casi di buone pratiche valutative, così come l'analisi delle criticità incontrate, rappresentano il terreno migliore per offrire una onesta risposta alle critiche che giornalmente vengo-

no appuntate sull'inefficienza della Pubblica amministrazione, sugli sprechi e sui "fannulloni", sui mille rivoli improduttivi di spesa pubblica.

I vari modi di intendere la valutazione: alcuni casi concreti

Martini e Sisti, nel prossimo contributo, nella tradizione di chiarificazione concettuale e rigore metodologico portata avanti da Progetto-Valutazione (Pro.Va) – il braccio operativo dell'ASVAPP – individuano almeno cinque accezioni di valutazione che si sono sviluppate in questo arco di tempo:

- valutare per scegliere tra alternative;
- valutare per gestire organizzazioni;
- valutare per rendere conto a soggetti esterni;
- valutare per apprendere;
- valutare per motivare.

Il lettore, soprattutto colui che è stato impegnato più o meno direttamente in attività valutative, potrà facilmente individuare quale accezione risulti più vicina alla sua concreta esperienza.

Il contributo di Aimone e Spaziantie si riferisce all'esperienza di valutazione ex ante del Piano di sviluppo rurale 2007-2013 della Regione Piemonte. Essa rientra tra le pratiche valutative (insieme alla valutazione ambientale strategica) introdotte dai regolamenti comunitari e ormai divenute in una certa misura routinarie nelle amministrazioni regionali. Aspetti positivi si mischiano ad aspetti negativi: certamente il passaggio di un processo valutativo vissuto come adempimento formale a uno finalizzato all'apprendimento e al conseguente miglioramento dell'azione amministrativa è ancora da completare.

Norese e Torta descrivono i principali risultati di una interessante analisi svolta nel 2003 per conto del Nucleo di valutazione e Verifica degli investimenti pubblici della Regione Piemonte relativamente alle politiche regionali i cui elementi costitutivi e caratterizzanti sono il fatto di finanziare interventi pubblici mediante l'erogazione selettiva di finanziamenti a soggetti attuatori pubblici o privati. Si tratta di un profilo di analisi di grande rilievo perché la Regione è per sua natura un "ente intermediatore", che non eroga servizi finali ma, tendenzialmente, opera come distributore di risorse pubbliche ad altri soggetti. Ciò spiega la presenza dominante dei trasferimenti tra le componenti di spesa dei bilanci regionali. Le conclusioni offrono numerosi spunti di riflessione trasversale rispetto alle principali politiche regionali e alla valutazione ex ante.

Giaccaria presenta una valutazione (anche questa ex ante) degli impatti ambientali della rete dei grandi elettrodotti in Piemonte attraverso una stima monetaria delle esternalità ambientali attraverso il metodo della valutazione contingente. Tale stima dimostra come sia possibile la definizione più puntuale delle

politiche regionali di localizzazione anche attraverso la quantificazione delle possibili misure compensative (indennizzi).

Con il contributo di Curzio passiamo alla valutazione intesa come strumento di gestione di organizzazioni complesse. In particolare, il contributo affronta in maniera originale il problema della valutazione dei dirigenti segnalando i limiti di un approccio formale che non tenga conto pienamente della complessità di gestione delle risorse umane in un'azienda di servizi come la Pubblica amministrazione: un po' di maggior attenzione ai modelli più innovativi in uso nel settore privato (si pensi a esperienze come quella di Google) non farebbe male.

Il contributo di Battiloro e Mo Costabella è importante per diversi motivi. In primo luogo, perché valuta la performance dei servizi per l'impiego, che rappresentano uno dei maggiori ambiti di attività amministrativa trasferito alle amministrazioni provinciali nel quadro del processo di decentramento portato avanti dalle leggi Bassanini. In secondo luogo, per l'approccio seguito che evita il rischio delle valutazioni basate su batterie di indicatori, utili tutt'al più per il monitoraggio, utilizzando informazioni amministrative disponibili. Infine, i risultati dell'analisi consentono di trarre una lezione importante. L'approccio basato sulla performance presenta il rischio della "sindrome della graduatoria", ovverossia del giudizio che si viene a dare in termini comparati tra le diverse strutture, appunto, in termini di performance. Il fatto stesso che si sia preferito non dare i riferimenti dell'ente sul quale si è svolta l'analisi la dice lunga sul gap culturale ancora da superare per cogliere le opportunità offerte dagli strumenti di valutazione.

Pier Vincenzo Bondonio affronta i problemi della valutazione all'interno del servizio sanitario regionale. Si tratta di un contributo metodologico, che distingue tra attività di programmazione, monitoraggio e valutazione, anche se con riferimenti precisi al modello di servizio sanitario del Piemonte. In particolare, la valutazione può spaziare da un livello micro, all'interno di uno specifico settore di attività di un'azienda sanitaria o ospedaliera, per arrivare a livello regionale tenendo conto del ruolo dei diversi livelli di governo.

Che cos'è il NUAL?

Il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NUVAL) è una struttura della Regione Piemonte costituita nel 2001 in attuazione della l. n. 144 del 1999. La 144/99, nell'ambito di un più generale riassetto del quadro normativo della spesa, prevede che in ogni Regione i Nuclei agiscano come "strumenti" di razionalizzazione delle scelte per investimenti, promosse dalle Amministrazioni centrali e regionali, ai fini di un complessivo miglioramento del processo di programmazione delle politiche di sviluppo. La principale funzione attribuita ai NUAL è dunque di "garantire il supporto tecnico alle diverse fasi della programmazione, della valutazione e verifica di piani, programmi e politiche promossi dalle varie Amministrazioni".

Attualmente il NUAL del Piemonte è organizzato sulla base di due organi principali, che progettano ed implementano le attività connesse alla sua missione: il *Comitato di indirizzo e coordinamento*, composto da dirigenti e funzionari afferenti alle diverse Direzioni regionali e lo *Staff di consulenza tecnica*, composto a sua volta da un Gruppo di esperti esterni e da un team di analisti di politiche pubbliche. Negli ultimi anni il NUAL ha svolto una funzione di stimolo intellettuale e di sostegno allo sviluppo della cultura della valutazione all'interno della stessa amministrazione regionale, in particolare attraverso l'assistenza metodologica e tecnico-organizzativa rivolta alle singole Direzioni. Il NUAL organizza le proprie attività secondo un programma biennale approvato dal Comitato di Indirizzo e Coordinamento, all'interno del quale sono previste attività riconducibili ai seguenti filoni di lavoro:

- approfondimento sull'uso di metodi valutativi, trasversali ai diversi ambiti settoriali;
- supporto alla realizzazione di progetti di analisi, monitoraggio e valutazione di singoli interventi settoriali;
- certificazione degli studi di fattibilità presentati dalle pubbliche amministrazioni;
- organizzazione di seminari e momenti di formazione sul tema del monitoraggio e della valutazione.

Allasino e Sisti si occupano di un tema di politica sociale, l'integrazione degli immigrati. Emerge un problema rilevante, quello della valutazione delle politiche attuate da più livelli di governo, tema cruciale per un ente come la Regione. Ciò risulta particolarmente complesso all'interno di politiche sociali caratterizzate da multiformi obiettivi. L'esperienza in corso innova notevolmente i meccanismi di valutazione sinora seguiti attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori in gioco al fine di identificare meglio le varie tipologie di interventi e di fare emergere le buone prassi.

Barella ripercorre l'esperienza di valutazione dell'Intesa Istituzionale di programma svolta dall'IRES per il NUAL mettendo in luce i numerosi problemi incontrati. In particolare la difficoltà di effettuare vere valutazioni a causa della multiformità degli interventi attuati attraverso lo strumento degli

Accordi di programma quadro (APQ) e le criticità dei meccanismi di monitoraggio ancora in parte vissuti come incombenze burocratiche e non strumenti di miglioramento per l'azione amministrativa.

Nel contributo di Cogno viene riesaminata un'esperienza di valutazione dell'IRES sull'attuazione del Documento unico di programmazione (DOCUP) 1994-99 che si è ritenuta ancora molto attuale. La strategia valutativa seguita presenta aspetti originali sia per quanto concerne le domande valutative che l'organizzazione del lavoro con i committenti. Il risultato finale è positivo in termini di apprendimento delle strutture regionali.

Anglois descrive i risultati di uno studio di valutazione sugli effetti del progetto Microcredito sociale promosso dalla Compagnia San Paolo in Italia. Si tratta quindi di un'esperienza in cui il committente non era un'ammi-

nistrazione pubblica ma una Istituzione non profit. L'indagine è ancora in corso ma i risultati sinora ottenuti hanno consentito l'introduzione di correttivi rispetto ai meccanismi introdotti inizialmente.

Rocca e Strada affrontano un tema di grande attualità a livello regionale: la valutazione degli interventi di sostegno alla ricerca industriale in Piemonte finanziati dalla Regione Piemonte attraverso bandi. Lo studio (tuttora in corso) è svolto da Progetto Valutazione per la Direzione Industria della Regione Piemonte. Sono emerse alcune criticità (scarso utilizzo delle risorse, tempi troppo limitati per la progettazione, ecc.), anche se in genere per la maggior parte delle imprese l'agevolazione pubblica ha avuto un effetto incentivante. Lo studio ha soprattutto mostrato come la valutazione possa svolgere una funzione di apprendimento che consente aggiustamenti successivi alle politiche.

Anche il contenuto dell'ultimo contributo di Daniele Bondonio è riferito alle politiche industriali. Lo studio, anche questo commissionato dal NUAL, affronta in maniera rigorosa il problema della valutazione dell'impatto occupazionale dei contributi pubblici erogati alle imprese. Esso offre importanti indicazioni circa la scelta delle modalità di finanziamento (finanziamenti agevolati vs. finanziamenti a fondo perduto). In particolare, i finanziamenti agevolati, a parità di spesa di denaro pubblico per i sussidi, determinano nel complesso un maggiore impatto occupazionale rispetto ai contributi a fondo perduto. Analisi di questo tipo potrebbero essere alla base di riflessioni più generali sugli interventi di politica industriale regionale come sostituzione degli incentivi con riduzioni fiscali. Ciò però rientra in una possibile agenda per il futuro.

Le prospettive

In conclusione, molto resta da fare ma qualcosa è stato fatto. Forse dieci anni fa nessuno si sarebbe aspettato che nel nuovo Statuto regionale approvato nel 2005 sarebbe stata "costituzionalizzata" la valutazione: "Il consiglio regionale esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e predispone gli strumenti per valutare gli effetti delle politiche regionali al fine di verificare il raggiungimento dei risultati previsti" (art. 71).

In questo quadro, è difficile pensare che l'IRES non si occupi di valutazione nei prossimi anni. Il suo ruolo, insieme a quello di ASVAPP, potrà essere definito alla luce delle politiche della Regione Piemonte, per quanto concerne il NUAL, il sistema nazionale di valutazione, e l'attuazione della pianificazione strategica regionale nel quadro degli interventi comunitari e in uno scenario di federalismo fiscale rafforzato. Si tratta di un processo di "istituzionalizzazione" della valutazione che sarà approfondito nel prossimo numero di "InformaIres".

Infine, un *caveat*. Come ricercatori abbiamo sempre preso sul serio la valutazione, ma sempre con l'umiltà di chi è consapevole che "la democrazia si basa sull'assunto che nessuno è infallibile e nessuno possiede il segreto del buon governo. Non esiste una scienza sociale esatta come le scienze fisiche. I fenomeni della vita sociale sono infinitamente più complicati di quelli del mondo fisico. (...) E infine le ipotesi avanzate per spiegare i fatti sociali non possono essere verificate sperimentalmente come accade nelle scienze fisiche. Più la società si fa complessa, più difficile diventa prevedere il futuro e più incerta l'arte di governo". Queste parole di Gaetano Salvemini scritte nel lontano 1934 in esilio negli Stati Uniti e recentemente pubblicate in Italia paiono quanto mai attuali.



Lorenzo Lotto

A CIASCUNO IL SUO CINQUE MODI DI INTENDERE LA VALUTAZIONE IN AMBITO PUBBLICO

ALBERTO MARTINI,
MARCO SISTI,
Progetto
Valutazione

È ormai invalsa l'abitudine di invocare la valutazione come la panacea in grado di rimediare alla scarsa "efficacia ed efficienza" dell'intervento pubblico. L'entusiasmo con il quale ci si rivolge a questa attività rischia tuttavia di non prendere in seria considerazione i limiti che si incontrano nella pratica valutativa e conduce a sottostimare i diversi utilizzi a cui essa può essere orientata.

Da qualche anno a questa parte è sempre più frequente leggere articoli di giornale nei quali si invoca la "valutazione" come strumento necessario a migliorare la gestione della cosa pubblica. A volte tale invocazione nasce spontanea nelle parole di un editorialista, dedito a commentare l'ennesimo spreco o scandalo italiano; altre volte la ritroviamo nell'appassionato discorso di un politico innovatore e lungimirante; altre ancora si nasconde nelle dichiarazioni rilasciate da un moderno manager, responsabile di qualche azienda pubblica. Se dai quotidiani si passa poi a letture più impegnate, cioè a documenti prodotti dalla stessa Pubblica amministrazione – come testi di legge, delibere, declaratorie, accordi, atti di indirizzo o di controllo – la musica non cambia molto. Al contrario, aumenta di tono e di volume: le invocazioni e gli auspici diventano norme e prescrizioni e l'aspirazione a valutare si trasforma in dovere istituzionale e obbligo amministrativo.

Davvero difficile non darsi contenti di questa tendenza generale. Soprattutto per chi ha scelto di occuparsi di valutazione per mestiere e tenta da tempo di sostenerne il processo di consolidamento in seno agli enti pubblici. Eppure, dopo un primo moto di soddisfazione, non possiamo non cogliere in questo movimento di opinione una qualche preoccupante debolezza; non connessa soltanto alla distanza che separa le parole (molte) dai fatti (molti meno).

La debolezza più insidiosa – quella che più ci preoccupa – è legata alla constatazione che in molti casi, rapiti dall'entusiasmo o dalla retorica, si assegnano alla valutazione obiettivi e ambizioni che vanno molto al di là della sua reale portata. Forse perché se ne deve legittimare l'impiego in un Paese che tradizionalmente ne ha fatto sempre poco uso; forse perché

parlandone – e scrivendone – molto si ha la sensazione di essere già a metà dell'opera; forse perché vi è poca consapevolezza di cosa essa realmente sia: sta di fatto che troppo spesso si scaricano sulla valutazione le frustrazioni conoscitive più disparate, confidando nell'idea che esista, in qualche luogo mitico, un'unica strumentazione metodologica, già pronta all'uso, adatta a dar loro soddisfazione.

Questo articolo nasce con l'intento di restituire alla valutazione un po' di ragionevolezza e di modestia cognitiva, riconoscendo le potenzialità d'uso, ma anche gli inevitabili limiti analitici, dei vari metodi che vi fanno riferimento. Si tratta di un'operazione di pulizia concettuale necessaria, se non si vuol rischiare di alimentare aspettative che resteranno poi deluse: la valutazione potrà dare un contributo utile al miglioramento dei processi decisionali pubblici, soltanto se muoverà da domande realistiche e vi sarà piena coscienza che il suo scopo non è produrre verità assolute, incontrovertibili e salvifiche, ma semplicemente argomentazioni più informate e, dunque, più solide. A questo scopo distinguiamo tra cinque diversi modi di intendere la valutazione – cinque logiche ispiratrici – concentrando l'attenzione sui concreti bisogni conoscitivi cui i diversi approcci alla valutazione dovrebbero dare risposta. A questo tentativo di attribuzione si ispira anche il titolo dato a questo articolo: *a ciascun bisogno, il suo approccio*.

Partiamo però affrontando una domanda preliminare: che cosa è la "valutazione"?

Cosa intendiamo per valutazione?

Non è nostra intenzione dilungarci troppo su questo punto. In letteratura vi sono già numerose spiegazioni di cosa, in astratto, debba intendersi per valutazione e crediamo che il nostro tentativo di mettere ordine tra le varie definizioni esistenti aggiungerebbe poco a quanto già è stato scritto. Tuttavia, considerando l'estrema elasticità d'uso di questo termine, che assume significati diversi in contesti differenti, un chiarimento è d'obbligo. Per valutazione intendiamo qui un'attività tesa alla *pro-*

duzione sistematica di informazioni per dare giudizi su azioni pubbliche con l'intento di migliorarle.

Si tratta di una definizione poco restrittiva, che non compie nette scelte di campo tra i diversi approcci. Questa è la sua forza: ha il notevole pregio di adattarsi alle molte accezioni che vengono abitualmente attribuite a tale termine in seno alla Pubblica amministrazione.

Vediamo quali sono gli elementi distintivi più importanti contenuti in questa definizione.

Innanzitutto, questa attività prevede l'uso di strumenti d'analisi mutuati dall'esperienza delle scienze sociali. L'aggettivo *sistematica* riferito a *produzione di informazioni* allude proprio al suo fondamento empirico e analitico: essa deve basarsi sull'osservazione della realtà, condotta attraverso metodi ripetibili e condivisi da una comunità scientifica di riferimento. In questo senso si distingue nettamente da un'attività di giudizio puramente personale e soggettivo – come ad esempio avviene quando si giudica la bellezza di un'opera d'arte o la squisitezza di un piatto – che si fonda invece sull'esistenza di canoni, gusti o interessi, che trascendono dal "metodo scientifico".

In secondo luogo, la valutazione comporta l'espressione di un *giudizio* che si fonda sulla realizzazione di un qualche tipo di *confronto*. Possiamo anzi affermare il principio che senza confronto non esiste valutazione. Il problema sta quindi nel chiarire *qual è il termine di confronto* utilizzato per formulare tale giudizio, *perché* è stato adottato proprio tale termine e *come* si è giunti alla sua costruzione. A volte (raramente) il termine di confronto è facilmente individuabile, in quanto dichiarato dagli stessi decisori pubblici in qualche documento ufficiale. Molto più spesso tale termine è implicito, ambiguo, difficilmente riconoscibile, e neppure esprimibile attraverso un semplice numero. Sta all'abilità del valutatore individuare, proporre e trovare le argomentazioni giuste per far accettare come credibile un determinato termine di confronto.

Infine, la valutazione incorpora un fondamentale *intento migliorativo* dell'attività pubblica. L'essenza stessa della valutazione sta tutta nel suo essere orientata all'azione o, ancor

meglio, alla decisione. La volontà di incidere direttamente sul processo decisionale pubblico costituisce la discriminante fondamentale di tale attività analitica e la sua vera ragion d'essere: in sostanza, ogni valutazione nasce per produrre risultati analitici *utilizzabili* da chi decide. La missione di ogni valutatore consiste proprio nell'aiutare chi ha responsabilità decisionali in ambito pubblico ad assumere scelte più informate e consapevoli, in quanto fondate su evidenza empirica. Se questo è vero, la valutazione deve essere ritagliata sulle particolari esigenze conoscitive che alcune persone *ben individuate* nutrono nei confronti di quel particolare intervento pubblico: di volta in volta il valutatore costruisce la sua strategia di analisi, partendo dalle domande che, in quel contesto politico-amministrativo, alcune ben identificate persone (o gruppi di persone) si pongono. Il valutatore deve perciò avere sempre ben chiaro in mente qual è l'utilizzo che essi possono fare delle risposte.

Alla ricerca delle domande valutative

Una delle prime sfide da affrontare quando si concepisce una valutazione consiste nel definire a *quali domande* si vuol dare risposta per adottare *quali decisioni*. Per quanto possa apparire strano, non è sempre facile intendersi immediatamente sulle attese che la committenza ripone nella valutazione. Né sugli utilizzi che intende farne. Molto spesso in ambito pubblico si ricorre alla valutazione per un cocktail di ragioni – imposizioni legislative, richieste dei superiori, mode occasionali – che è assai complicato ricostruire ed esplicitare. La difficoltà nel definire “cosa si vuol sapere e perché” non dipende però soltanto da una scarsa chiarezza di idee della committenza. Talvolta anche il valutatore ci mette del suo nell'intorbidire le acque, utilizzando magari un gergo specialistico ambiguo e a tratti astruso, oppure tentando di “piazzare” – sempre e comunque – il metodo che padroneggia meglio.

Partire dalla formulazione di domande semplici ed essere consapevoli che per rispondere a queste domande occorrono professionalità specifiche, di volta in volta diverse: questi dovrebbero essere i due principi da seguire

in ogni caso. Basandoci su queste regole abbiamo costruito la classificazione che proponiamo in queste pagine. Per ognuno dei cinque modi di intendere la valutazione, abbiamo individuato:

- la particolare *finalità* conoscitiva e decisionale che lo motiva;
- la *sfida cognitiva* che essa sottintende;
- le particolari *strategie d'analisi* utilizzabili per affrontare tale sfida;
- alcune possibili *applicazioni pratiche*.

Valutare per scegliere (tra alternative)

All'interno della Pubblica amministrazione nasce spesso l'esigenza di valutare al fine di scegliere tra opzioni alternative. Di volta in volta la scelta può riguardare come distribuire le risorse disponibili tra una serie di progetti concorrenti; quali varianti possono essere apportate a un piano regolatore; a quali dipendenti affidare responsabilità maggiori o assegnare premi di produttività; a quali famiglie erogare servizi di assistenza sociale; in quale area geografica collocare una discarica o un rigassificatore; e così via. Naturalmente, in ciascuno di questi casi la valutazione nasce da motivazioni diverse. Talvolta vi è la necessità di decidere quali sono i progetti che hanno maggior probabilità di essere portati a termine con successo. Altre volte si intende stimolare comportamenti di emulazione, premiando chi tiene un comportamento virtuoso. In alcuni casi lo scopo consiste nel rafforzare la convinzione che l'investimento pubblico che si sta per compiere vada nella “direzione giusta”, confrontandolo con strategie d'investimento alternative; in altri, è di concentrare le risorse solo su chi si trova in una condizione di reale svantaggio, e dunque di non sprecarle attribuendo benefici a chi non ne ha bisogno. In altri ancora si tratta di individuare la soluzione in grado di incontrare il maggior consenso possibile da parte di una collettività.

Ciò che però accomuna tutti questi casi tanto diversi è il fatto che attraverso la valutazione si vuol produrre un *giudizio comparativo*: ovvero un giudizio non assoluto, ma relativo soltanto agli oggetti (azioni, enti e individui) posti a

confronto. Un giudizio che assume significato solo in quanto legato a una precisa decisione allocativa e che al di fuori di quella particolare decisione può addirittura essere irrilevante. La sfida cognitiva di questo tipo di valutazione consiste infatti nel costruire un sistema che permetta di razionalizzare e, in ultima istanza, legittimare il processo decisionale, attraverso il quale saranno riconosciuti meriti, opportunità e bisogni e sarà operata la scelta prevista. In altri termini si tenta di rispondere alla domanda: “quale tra gli ‘n’ oggetti analizzati si adatta meglio alle intenzioni dei decisori?”

Possono essere identificati tre passaggi che caratterizzano questo approccio.

- 1) Dapprima si individuano i criteri sui quali comparare gli “n” oggetti sottoposti a valutazione. Durante questo passaggio si è costretti a esplicitare le “intenzioni dei decisori” e a tradurle in dimensioni osservabili. A volte occorre anche scegliere pesi diversi da assegnare ai criteri; il peso solitamente varia in ragione della (presunta) rilevanza del criterio individuato.
- 2) Successivamente si assegna uno specifico valore su ciascun criterio predefinito per ogni oggetto analizzato. Il valore può derivare da una misurazione “oggettiva” (ad esempio i costi legati a progetti alternativi di ristrutturazione di una piazza), oppure dall’espressione di un punto di vista “soggettivo” (ad esempio, il giudizio di cittadini scelti, o di esperti, sul valore estetico delle diverse ristrutturazioni proposte).
- 3) I valori così espressi vengono aggregati al fine di poter comparare gli oggetti. Di volta in volta, questa procedura di aggregazione permetterà di premiare alcune opzioni ed escluderne altre, oppure di costruire graduatorie tra gli oggetti sulla base dei punteggi ottenuti.

Esistono diverse tecniche a cui si può ricorrere per realizzare questo tipo di comparazioni. Le più conosciute sono l'*analisi costi-benefici*, che tenta di ricondurre il confronto tra le varie opzioni a valori monetari, e l'*analisi multicriteri*, una famiglia di metodi che affronta la multidimensionalità di un problema decisionale, senza tentare di riportare il tutto al solo criterio monetario.

Valutare per gestire (organizzazioni)

Spesso una Pubblica amministrazione si trova nella situazione di voler migliorare il proprio funzionamento, o di voler migliorare il rendimento di enti o unità organizzative che da essa dipendono. Per conseguire questi obiettivi, si chiama in aiuto la valutazione. Ma di che tipo di valutazione si tratta?

La domanda che motiva questa forma di valutazione è piuttosto semplice da formulare: “quanto bene una determinata organizzazione pubblica (o una parte di essa) sta svolgendo il compito che le è stato affidato?” Dare risposta a questa domanda è invece molto più complesso.

In termini molto generali, possiamo dire che per rispondervi occorre misurare ciò che l’organizzazione ha prodotto e confrontarlo con ciò che l’organizzazione avrebbe dovuto (o potuto) produrre. A tal proposito si può parlare di valutazione della performance, intendendo con questo termine – performance – far riferimento all’insieme di tutte le caratteristiche che descrivono l’operato dell’organizzazione: i costi di produzione, i volumi di attività, la qualità delle prestazioni.

Le fasi che caratterizzano questo tipo di valutazione sono essenzialmente cinque:

- l’individuazione degli aspetti (dimensioni) dell’agire dell’organizzazione che si ritiene utile tenere sotto controllo, sotto l’assunto che siano suscettibili di miglioramento;
- la definizione delle variabili (indicatori) capaci di descrivere la performance dell’organizzazione per ogni aspetto individuato;
- la determinazione dei valori desiderati (standard) appropriati per ciascun indicatore, cioè dei punti di riferimento che consentano di separare una performance buona da una meno buona;
- la raccolta dei dati per ricavare il valore di ciascun indicatore e poi confrontarlo con il rispettivo valore desiderato;
- l’interpretazione delle deviazioni della performance osservata dagli standard e l’introduzione di un meccanismo di premi e sanzioni per le organizzazioni che mostrano performance sistematicamente sopra o sotto gli standard.

Numerosi approfondimenti sarebbero necessari per superare l'impressione di superficialità che probabilmente questa generica lista di passaggi ingenera nel lettore. Qui ci preme sottolineare come siano il terzo passaggio, l'individuazione degli standard, e il quinto, l'interpretazione degli scostamenti, a costituire la vera sfida per chi si accinge ad operare questo tipo di valutazione. Una sfida non sempre raccolta nella pratica e nella letteratura valutativa in Italia, che generalmente tende a concentrarsi soltanto sul secondo passaggio, relativo alla definizione degli indicatori.

Le modalità di costruzione dei valori desiderati variano molto secondo il contesto. A un estremo possono essere usati come termini di confronto semplicemente i valori osservati in passato sullo stesso indicatore per la stessa organizzazione; il confronto permette così di apprezzare l'avvenuto miglioramento, o di rilevare un peggioramento, nella performance dell'organizzazione stessa. L'osservazione dell'esperienza passata in taluni casi può essere strumentale alla costruzione di valori-obiettivo (target) fissati dal management direzionale per stimolare le diverse unità o parti dell'organizzazione a raggiungere prestazioni migliori. Nel far ciò la principale difficoltà consiste nel calibrare la voglia di produrre un miglioramento con la necessità di non imporre obiettivi irraggiungibili. Altre volte per la costruzione dei target possono essere utilizzati i valori osservati per gli stessi indicatori presso organizzazioni simili, che servono dunque da *benchmark*. Il problema in questo caso è riuscire ad operare un confronto tra le diverse organizzazioni che avvenga a parità di condizioni (*ceteris paribus*) rispetto alle caratteristiche della popolazione servita, oppure al contesto più generale nel quale l'organizzazione opera. Infine, in casi molto particolari, i valori obiettivo possono avere natura del tutto esogena ed essere fissati, a livello centrale, da organismi di natura professionale o da autorità pubbliche.

Esempi di concrete attività che si richiamano a questo schema concettuale, pur nelle loro diversità sono il *controllo di gestione*, la *certificazione di qualità* e *alcune forme di accreditamento*. Anche strumenti quali le *inda-*

gini di soddisfazione dell'utenza possono essere ricondotte a questa tipologia di valutazione: in questo caso il confronto tra valori osservati e valori desiderati è compiuto direttamente dall'utente, che confronta il servizio ricevuto con le proprie aspettative, che in questo particolare ambito applicativo fungono da standard.

Valutare per rendere conto (a soggetti esterni)

Alla base della terza forma di valutazione vi è l'esigenza di descrivere le realizzazioni prodotte dalle amministrazioni pubbliche, al fine di poterne rendere conto agli *stakeholders* più rilevanti (*in primis* a coloro che finanziano l'azione pubblica). La domanda rilevante in questo caso è: "ciò che è stato fatto dall'amministrazione riesce ad adempiere agli impegni assunti?"

L'idea è di fornire una rappresentazione dello sforzo compiuto da un'amministrazione nel portare avanti la sua missione. La differenza più rilevante rispetto alla forma di valutazione precedente riguarda la ricaduta decisionale dei due tipi di valutazione. Se nel primo caso i risultati dell'analisi sono utilizzati per assumere decisioni di natura gestionale – e, quindi, per intervenire direttamente sulle realtà organizzative che mostrano performance inadeguate – le informazioni prodotte dal secondo tipo di valutazione hanno conseguenze decisionali più sfumate e assumono soprattutto una valenza "comunicativa". Lo scopo di tali informazioni consiste nell'offrire a soggetti esterni a un apparato organizzativo complessiva delle strategie d'intervento adottate dalle amministrazioni; delle motivazioni che stanno dietro a tali strategie; delle attività realizzate e dei risultati conseguiti.

Il concetto che viene richiamato più spesso per riferirsi a questo tipo di valutazione è *trasparenza*. L'ente che rende conto cerca di legittimare, attraverso questo atto di trasparenza, il proprio ruolo, e le attività che ha realizzato, agli occhi di un pubblico esterno. Esempi tipici di questa forma di "valutazione" sono il *bilancio sociale*, impiegato anche da alcune amministrazioni locali per rendere conto

ai loro cittadini della gestione delle risorse loro affidate, e la maggior parte dell'apparato informativo legato alla *valutazione dei Fondi Strutturali Europei*.

L'utilità di questi strumenti sta soprattutto nel raccontare in maniera sintetica – con tabelle, grafici, o semplicemente a parole – ai propri finanziatori/contribuenti/clienti/elettori, cosa ne è stato delle risorse messe a disposizione dell'ente gestore. Senza la pretesa – come a volte capita di leggere – che questo racconto riesca a penetrare le criticità degli interventi e, tanto meno, a stimarne gli effetti. La vera sfida consiste piuttosto nel non far scivolare questo racconto in un'apologia aprioristica e poco argomentata delle scelte compiute e nel non limitarsi a un'arida elencazione delle attività realizzate (come purtroppo spesso accade).

Valutare per apprendere (l'utilità delle soluzioni adottate)

Esiste un tipo di valutazione che si ispira a una logica del tutto diversa da quelle fin qui considerate: si tratta della valutazione che nasce per rispondere a un'esigenza di *apprendimento*.

A prima vista riconoscere alla funzione di apprendimento una categoria specifica di questa classificazione può apparire una forzatura. In tutti gli approcci valutativi fin qui esaminati esiste una certa volontà di apprendere. Si analizzano e si confrontano azioni alternative per *apprendere* quale sia la scelta più adeguata da adottare in quel contesto. Si verifica a livello gestionale la performance di un'organizzazione per *apprendere* come farla funzionare meglio. Si chiede conto del raggiungimento da parte di un ente degli impegni assunti per *apprendere* se le risorse da questo gestite sono state utilizzate correttamente. Il tipo di apprendimento che caratterizza l'approccio presentato in questo paragrafo parte però da un presupposto del tutto diverso rispetto ai precedenti: ciò che si vuol apprendere è l'effettiva capacità di una politica pubblica, già adottata dall'amministrazione, di risolvere un determinato problema collettivo.

Questo approccio ha una forte valenza retrospettiva, ovvero giudica decisioni e attività

del passato (il che lo differenzia nettamente dal primo approccio presentato: valutare per scegliere); non ha come oggetto specifico di osservazione l'organizzazione, ma una politica e quindi non ha scopi direttamente gestionali (come accade nel secondo approccio: valutare per gestire); non nasce per comunicare all'esterno se l'utilizzo fatto delle risorse è stato congruente con gli impegni assunti (che è proprio del terzo approccio: valutare per rendere conto). Ma ciò che davvero distingue questo approccio è il suo scopo finale: esso è volto a far imparare qualcosa di nuovo sull'utilità degli interventi pubblici. Una conoscenza che assume valore al di fuori dei ristretti ambiti nei quali la valutazione è stata concepita. Tanto che destinatari di tale conoscenza non sono soltanto i finanziatori della politica, o i responsabili della sua gestione, ma un insieme molto più ampio di soggetti accomunati dall'interesse di trovare soluzione a un certo problema sociale.

Tale conoscenza può riguardare due aspetti delle politiche: i processi d'implementazione e gli effetti.

L'analisi dei processi d'implementazione

La domanda pertinente in questo caso è: "in che modo il disegno originario della politica si è tradotto in azioni concrete?" Tale domanda nasce dalla consapevolezza che i processi attuativi delle politiche pubbliche sono imprevedibili e poco controllabili dall'alto. Ogni politica deve infatti passare dallo stato di dettato normativo a quello di pratica amministrativa. Nella fase d'attuazione le buone intenzioni enunciate dai decisori devono tradursi in azioni: le risorse devono essere utilizzate e spese; i servizi devono essere erogati; gli obblighi e i divieti devono essere imposti. È in questo delicato passaggio – dalla fase prescrittiva a quella delle realizzazioni – che pesano gli atteggiamenti e i modi di pensare dei singoli attori coinvolti nella messa in opera dell'intervento. Essi, decidendo di percorrere alcuni sentieri attuativi e non altri, possono anche giungere a stravolgere il senso della politica progettata a livello centrale. A volte tale stravolgimento potrà essere il risultato di un'azione consapevole, pianificata dagli stessi attori; in altre situazioni sarà sempli-

cemente l'esito inatteso di un'insieme di azioni tra loro non coordinate, realizzate da soggetti diversi.

Lo scopo di questa forma di valutazione è di apprendere *come, perché, in quali contesti e grazie all'azione di quali attori* alcuni meccanismi implementativi sembrano agire nel modo desiderato e altri invece no. Anche in questo caso, come nei precedenti, il giudizio valutativo deriva da un confronto: si raffronta la descrizione di *come le cose sono accadute* e un'insieme di ipotesi di *come le cose sarebbero dovute accadere*. La difficoltà principale di questo tipo di valutazione consiste nel costruire una documentazione empirica credibile, che vada ad alimentare questo tipo di confronto. I metodi di indagine impiegati sono perlopiù di natura qualitativa e la produzione di conoscenza deriva perlopiù dall'interazione diretta con gli attori della politica, che assumono il ruolo di testimoni delle decisioni assunte e dei fatti accaduti.

L'analisi degli effetti

Una volta stabilito che la politica è stata implementata nel modo previsto, resta da rispondere a una domanda fondamentale: "in che misura l'intervento pubblico ha prodotto gli effetti desiderati (o non ne ha prodotto di indesiderati)?" La finalità conoscitiva di questa forma di valutazione consiste nel capire "cosa davvero funziona", cioè quali sono le politiche capaci di determinare i cambiamenti voluti in fenomeni – inquinamento, disoccupazione, criminalità – che la collettività percepisce come problemi.

L'ambizione di fondo di chi si occupa di questo tipo di analisi è di orientare il disegno delle politiche future verso quelle forme di intervento risultate più efficaci nel passato. A una così grande ambizione fa però da contrappeso una difficoltà altrettanto grande: quella di isolare l'effetto delle politiche dalla miriade di altri fattori che influiscono sui fenomeni collettivi.

Per attribuire "meriti" (o demeriti) a una politica pubblica occorre infatti riuscire a identificare quei cambiamenti che si sarebbero prodotti comunque *anche in assenza di intervento*. Ad esempio, prima di attribuire il merito dell'aumento di occupazione a un cer-

to provvedimento legislativo (o di gridare al fallimento del medesimo provvedimento nel caso in cui si osservi un calo dell'occupazione), occorre capire cosa sarebbe successo all'occupazione in assenza di quello stesso provvedimento. Sarebbe aumentata comunque? Sarebbe invece diminuita?

Questo approccio pone perciò al centro dell'attenzione una formidabile sfida cognitiva: per stabilire quale effetto abbia avuto una politica pubblica, occorre trovare dei metodi per ricostruire ciò che sarebbe successo a coloro che sono stati oggetto di quella politica (disoccupati di lungo periodo, imprese, famiglie, città, ecc.) *se non lo fossero stati*. Questa è una situazione ipotetica che in gergo viene definita "controfattuale".

L'impossibilità di osservare direttamente la situazione controfattuale genera un dilemma che non riguarda solo la valutazione delle politiche, ma tutta quella parte delle scienze sociali che tenta di inferire rapporti di causalità dall'osservazione di fenomeni. In linea di principio, questo è un dilemma senza soluzione. Se l'effetto di una politica è definito come la differenza tra ciò che è successo dopo l'intervento pubblico e ciò che sarebbe successo senza l'intervento, esso non potrà mai essere determinato con certezza assoluta. Tuttavia non è la certezza assoluta che tenta di ottenere questo tipo di analisi. Essa si accontenta di una ragionevole approssimazione. Tale approssimazione potrà essere ottenuta sostituendo al valore controfattuale un valore che sia osservabile e allo stesso tempo si accosti, nel modo più credibile possibile, a ciò che sarebbe successo ai soggetti esposti alla politica se non lo fossero stati.

Esistono diverse strategie d'analisi che consentono di giungere a una stima quantitativa degli effetti. In alcuni casi si sfruttano le informazioni disponibili sui soggetti esposti alla politica *prima* che la politica fosse stata adottata. Si parla in questo caso di *confronto pre-post per le unità trattate*. In altri casi si estraggono informazioni da soggetti che *non sono stati esposti* alla politica, ma che presentano caratteristiche simili agli esposti. L'espressione che può essere impiegata per definire questa famiglia di metodi è *confronto tra unità trattate e non trattate*.

Valutare per motivare (una collettività verso uno scopo comune)

Concludiamo la nostra trattazione, facendo riferimento a un approccio “spurio” alla valutazione. Di cosa si tratta? Fino a questo momento abbiamo considerato la valutazione come un’attività che prevede l’impiego di una strumentazione analitica da parte di una figura tecnica (il valutatore) che opera sempre all’esterno della politica che sta valutando. Il compito di tale figura consiste nel trovare un metodo per osservare un certo intervento pubblico e giungere all’espressione di un giudizio su qualche aspetto relativo a tale intervento. Egli compie il suo lavoro con distacco e non si lascia coinvolgere dalle dinamiche che operano all’interno di quella particolare politica.

Talvolta però al valutatore può essere chiesto di agire in modo più incisivo rispetto a ciò che sta “valutando” e di fornire un contributo sostanziale alla formazione e alla strutturazione dello stesso intervento posto sotto osservazione. La domanda in questi casi diventa: “come è possibile motivare una certa collettività a far proprio l’intervento e a muoversi verso una comune direzione di cambiamento?”

In tali situazioni la valutazione non ha lo scopo di produrre un puntuale risultato conoscitivo – contenuto magari all’interno di un rapporto finale di ricerca – ma è inserito all’interno di un processo dialogico e di riflessione collettiva più ampio, che prevede numerose interazioni e scambi con la comunità di attori a vario titolo coinvolti dall’intervento. In questa prospettiva il valutatore stesso è un attore che prende parte attiva alla messa in opera dell’attività pubblica che sta analizzando, immergendovisi completamente.

Nei paesi anglosassoni la corrente di pensiero che sposa in modo più convinto questo particolare approccio prende il nome di *empowerment evaluation*. L’ambizione di questo tipo di valutazione consiste nel suscitare tra gli attori della politica un misto di “partecipazione e motivazione” derivante da una maggiore conoscenza dei “fatti” e finalizzato al raggiungimento di una finalità condivisa. Il processo ciclico di informazione e riflessione critica messo in moto dal valuta-

tore dovrebbe indurre i soggetti coinvolti dal programma a discutere periodicamente, non solo su quanto è stato fatto e quanto ancora resta da fare per raggiungere determinati obiettivi, ma anche se quegli stessi obiettivi mantengono la loro validità, o devono essere rivisti alla luce delle nuove informazioni acquisite. Si tratta di un tipo di attività che nelle finalità e nelle modalità di svolgimento confina con l’animazione sociale.

I metodi impiegati a questo fine fanno perlopiù riferimento alla cosiddetta Ricerca-Azione (*Action-Research*), ovvero un modello di ricerca qualitativa, elaborato nell’ambito della psicologia sociale. La sfida principale consiste nel far emergere le istanze e i bisogni, ma anche le capacità di informazione e di riflessione insite nei componenti della collettività, e utilizzare tale “materiale di lavoro” per individuare inesplorati percorsi di trasformazione sociale.

La necessità di distinguere

Probabilmente la classificazione proposta in queste pagine non esaurisce tutti i possibili modi di intendere e fare valutazione. Così come è probabile che vi siano casi concreti di valutazione che non possono essere ricondotti soltanto a uno degli approcci qui sinteticamente presentati. Del resto, non rientrava tra gli scopi di questo contributo fornire un quadro esaustivo di tutte le attività di valutazione esistenti.

Il messaggio che intendevamo lanciare era molto più modesto: ribadire che non esiste un modo univoco di concepire la valutazione. Soprattutto che non esiste una sola professionalità in grado di dare risposta alle molteplici esigenze conoscitive che possono nascondersi dietro la richiesta di valutare un intervento pubblico. Chi crede che esista un valutatore tuttofare, o una valutazione *passpartout*, semplicemente si illude. È dunque sempre necessario distinguere e chiarire la valutazione di cui si ha bisogno sulla base delle domande alle quali si vuol dare risposta: questa dovrebbe essere la regola.



Giacomo Ceruti

STEFANO AIMONE,
IRES Piemonte
AGATA SPAZIANTE,
Politecnico
di Torino,
Dipartimento
Interateneo
Territorio

LA VALUTAZIONE EX ANTE DEL PSR 2007-2013 DELLA REGIONE PIEMONTE

Attraverso il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) si cerca di promuovere sia lo sviluppo agricolo che i valori ambientali e paesaggistici del territorio. Ciò richiede di integrare i tradizionali strumenti di valutazione ex ante di settore con la Valutazione ambientale strategica

Il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) è il documento che le Regioni redigono per attingere al Feasr, il Fondo comunitario destinato alle politiche strutturali agricole, agroalimentari e rurali. Il Psr costituisce il principale strumento di intervento legato al cosiddetto Secondo Pilastro della Politica agricola comunitaria (PAC), che mira a innalzare il livello di competitività del settore agricolo e agroindustriale, migliorando allo stesso tempo il rapporto tra agricoltura e ambiente e lo sviluppo delle aree rurali, in particolare quelle più svantaggiate. Un elemento innovativo e caratterizzante della nuova PAC, infatti, è la valorizzazione della “multifunzionalità” dell’agricoltura promuovendo politiche orientate non solo a migliorarne le prestazioni produttive ma anche a svilupparne la capacità di contribuire alla rinaturalizzazione, al recupero del paesaggio, alla riqualificazione ambientale, al “presidio” del territorio rurale.

Il PSR copre il periodo di programmazione 2007-2013 e si deve correlare con il più ampio quadro dei Fondi comunitari Fesr e Fse, da un lato, e con l’ambito complessivo delle politiche regionali, dall’altro

L’oggetto della valutazione e il mandato

Come previsto dalla normativa comunitaria – nel caso specifico l’art. 85 del Regolamento (CE) n. 1698/2005 – la redazione del PSR deve essere accom-

pagnata da una Valutazione ex ante che, a partire dall'attuale ciclo di programmazione, deve anche comprendere l'esecuzione della Valutazione ambientale strategica (VAS) ai sensi della direttiva 2001/42/CE, come strumento integrato a piani e programmi per garantirne la continua attenzione alla sostenibilità, dalla loro definizione fino alla verifica dei risultati ottenuti.

L'Autorità di Gestione del PSR, che fa capo alla Direzione Programmazione dell'Assessorato all'Agricoltura della Regione Piemonte, ha quindi incaricato l'IRES Piemonte di svolgere il ruolo di valutatore ex ante, mentre la VAS è stata effettuata dal Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico di Torino (DITER). Il gruppo di lavoro dell'IRES, formato da Stefano Aimone (coordinatore) e Giovanna Perino, è stato integrato dalle competenze esterne apportate da Claudia Cominotti (R&P), Roberto Resegotti (R&P) e Roberto Cagliero (I.RUR). La VAS, a sua volta, deve fare riferimento a un Rapporto Ambientale, la cui realizzazione è stata curata dall'Autorità Ambientale del PSR, individuata presso la Direzione Tutela e Risnamamento Ambientale – Programmazione Gestione Rifiuti della Regione Piemonte. Nel loro insieme tali soggetti hanno predisposto uno *staff*, allo scopo di coordinare i diversi aspetti dell'attività di valutazione e di interagire efficacemente con l'Autorità di Gestione.

Il PSR mette in gioco circa un miliardo di euro di spesa pubblica ed è un Programma molto complesso, caratterizzato da una molteplicità di misure e azioni e dalla necessità di definire in modo dettagliato le singole scelte operative e procedurali

La domanda di valutazione

La definizione dei contenuti della Valutazione ex ante del Programma di Sviluppo Rurale

2007-2013 assume caratteristiche peculiari rispetto a quanto avvenuto nella precedente programmazione 2000-2006. La nuova valutazione ex ante segue ancora più strettamente l'iter procedurale della creazione del Programma ed è funzionale sia alla stesura dello stesso sia, e questo è elemento di novità, alle successive attività di valutazione. Nel nuovo ciclo di programmazione, inoltre, assume un particolare rilievo la necessità di assicurare la massima integrazione strategica e operativa tra il PSR e le altre politiche comunitarie, nazionali e regionali, in particolare con quelle che hanno un rilevante contenuto ambientale.

La definizione della domanda di valutazione è quindi complessa. In estrema sintesi, si ritiene di poterla così formulare: “in che misura l'impianto di programmazione, nella sua costruzione e nei suoi obiettivi, si dimostra adeguato alla situazione locale, in termini di fabbisogni, possibilità e scenari alternativi?”

Il processo di valutazione, pertanto, deve affrontare una gamma molto articolata di aspetti che vanno dall'identificazione dei fabbisogni e degli obiettivi da raggiungere alla quantificazione degli impatti, dalla conformità rispetto alle priorità comunitarie al recepimento delle raccomandazioni di valutazioni precedenti, per finire alla qualità delle procedure di attuazione, sorveglianza, valutazione e gestione finanziaria.

Il metodo e l'articolazione della valutazione

Per quanto concerne gli aspetti metodologici, il processo valutativo si è basato sugli schemi proposti a livello comunitario mediante il Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (QCMV) appositamente definito dall'U-

nione Europea per i programmi di sviluppo rurale, applicato anche tenendo conto delle indicazioni provenienti dal Regolamento (CE) n. 1698/2005.

Un aspetto di particolare rilievo è quello della complessità tecnica del PSR, che deve analizzare una grande quantità di elementi di contesto e deve raggiungere un estremo livello di dettaglio nelle indicazioni di tipo strategico e operativo, superiore a quello degli altri Programmi legati ai fondi comunitari, con evidenti riflessi sull'onerosità del processo valutativo.

La valutazione ex ante del PSR deve prendere in esame una pluralità di questioni di natura assai diversa

Per quanto attiene alle fonti consultate, si è fatto ricorso per gli indicatori di *baseline*, alle informazioni opportunamente fornite dall'Unione Europea (European Union, Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2006), Rural Development In The European Union Statistical And Economic Information Report 2006). Inoltre sono state utilizzate informazioni di fonte ISTAT relative ai Censimenti (Agricoltura, Industria e Servizi, Popolazione) e a indagini periodiche e congiunturali specifiche del settore agricolo o di carattere generale (occupazione, conti economici regionali). Per le tematiche ambientali si è anche fatto ricorso alle fonti Corine Land Cover, APAT, ARPA, IRENA. Sono stati utilizzati inoltre studi specifici svolti dall'INEA. Utili indicazioni sono emerse dalla Valutazione Intermedia del PSR 2000-2006 (PROVA, 2005) e dell'iniziativa Leader (IZI-APRI). Il trattamento dei dati e l'elaborazione degli indicatori è avvenuto in collaborazione con il CSI-Piemonte.

La Valutazione ex ante del PSR 2007-2013 della Regione Piemonte ha verificato i seguenti aspetti legati sia ai contenuti del Programma che alle sue modalità di implementazione:

- l'individuazione dei problemi e dei bisogni da affrontare, in relazione ai contenuti e

alla completezza dell'analisi di contesto proposta dal PSR;

- la definizione degli obiettivi del Programma e l'analisi della coerenza interna (rispetto ai risultati dell'analisi di contesto) ed esterna rispetto al PSN (Piano Strategico Nazionale) e al quadro di riferimento comunitario;
- la rispondenza logica delle misure proposte rispetto agli obiettivi e al piano finanziario, anche tenendo conto delle risultanze della passata programmazione e delle possibili interazioni, positive e negative, tra le misure stesse;
- la stima delle ricadute possibili del programma, attraverso un'apposita batteria di indicatori, mettendo anche in evidenza casi di potenziale conflitto tra impatti differenti;
- l'analisi del "valore aggiunto comunitario" espresso attraverso il grado di sussidiarietà e di proporzionalità del programma, la complementarità e le sinergie con gli altri interventi; il perseguimento delle Priorità comunitarie, in particolare quelle definite a Göteborg e Lisbona e le pari opportunità;
- la verifica dei meccanismi di monitoraggio e valutazione previsti dal Programma, della corretta individuazione delle autorità competenti nel rispetto delle indicazioni comunitarie e delle garanzie di efficienza ed efficacia risultanti dall'organizzazione della gestione;
- la verifica del rispetto dei meccanismi di concertazione definiti dalla regolamentazione comunitaria, relativamente al coinvolgimento delle parti economiche e sociali, degli organismi istituzionali e degli altri soggetti rappresentativi ma anche del "pubblico", così come definito dalla Direttiva 2001/42/CE.

La valutazione ambientale strategica

L'introduzione della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) nel processo di programmazione dei fondi europei costituisce una delle novità più rilevanti del nuovo ciclo di programmazione. La VAS, che si giustifica già ai

sensi dell'art. 3 della direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, è ulteriormente opportuna in un Programma di Sviluppo Rurale sia per la natura dei suoi contenuti (prevede infatti interventi nel settore dell'agricoltura che si stima possano avere effetti anche rilevanti sull'ambiente) sia per i caratteri del territorio regionale piemontese, che comprende zone di grande interesse e sensibilità ambientale.

Avvalendosi del Rapporto Ambientale (RA), il valutatore ambientale ha provveduto a formulare un giudizio indipendente sugli effetti del PSR sull'ambiente, allo scopo di fornire all'Autorità di Gestione elementi di decisione orientati a individuare e perseguire le priorità ambientali, ad assicurare la qualità e l'efficacia del programma anche sotto il profilo della sostenibilità ambientale, suggerendo i provvedimenti idonei a migliorarne le prestazioni in questa direzione e garantendo che le decisioni finali tengano conto dei risultati del processo di partecipazione. La VAS contiene inoltre le premesse necessarie a consentire la successiva e determinante valutazione *in itinere* ed *ex post*, che deve garantire l'efficacia dell'attuazione del Programma e il tempestivo intervento, nel corso del periodo di programmazione, con modifiche qualora ciò si rendesse necessario per meglio conseguire gli obiettivi prefissati.

Il valutatore ha fornito elementi di decisione per individuare e perseguire le priorità ambientali, la qualità e l'efficacia del programma anche sotto il profilo della sostenibilità ambientale, suggerendo i provvedimenti idonei e garantendo che le decisioni finali tengano conto dei risultati del processo di partecipazione

Anche nel caso della VAS la procedura di valutazione ha assunto il carattere dell'accom-

pagnamento continuo al processo di definizione del PSR mediante la collaborazione con Autorità di gestione, Autorità Ambientale e Valutatore ex ante per:

- assicurare la coerenza delle strategie e degli obiettivi del PSR con quelli ambientali espressi, ai diversi livelli, da piani e programmi che interessano il territorio regionale;
- definire le modalità corrette con cui tenere conto degli effetti ambientali del Programma dell'ambiente;
- rendere efficace la partecipazione alle decisioni dei diversi soggetti portatori di interessi e del pubblico;
- garantire la correttezza delle modalità con cui le considerazioni ambientali che ne sono scaturite sono state integrate nel Programma.

Problematiche emerse e riflessioni

Prendendo atto della grande articolazione e della complessità del compito da affrontare, lo staff di valutazione ha richiesto di stabilire con l'Autorità di Gestione un rapporto di spiccata collegialità, interpretando la valutazione come un supporto metodologico e critico lungo tutto il percorso di elaborazione del PSR. Questo approccio ha portato a un'interazione continua, concretizzata anche dalla partecipazione dei valutatori ai lavori del Comitato Tecnico di Concezione e dei vari gruppi di lavoro da questo attivati, così come ai momenti di confronto con il Tavolo Tecnico di Concertazione e ai passaggi di consultazione pubblica.

Tale approccio ha quindi permesso di intervenire negli innumerevoli passaggi del percorso di programmazione, offrendo elementi di analisi del contesto, riflessioni sulle strategie, suggerimenti provenienti da altri processi valutativi e sollecitando azioni di comunicazione e concertazione.

Il rapporto tra valutatori e Autorità di gestione, per quanto positivo, non sempre è stato agevole e fluido, soprattutto a causa della difficile comunicazione tra le diverse "culture" proprie dei due soggetti. In particolare, ha pesato una conoscenza inizialmente approssima-

tiva – ma successivamente affinatasi – delle implicazioni causate da meccanismi valutativi più complessi rispetto al passato, tali da richiedere maggiore attenzione all'articolazione e alla coerenza del processo di programmazione.

La metodologie valutative disegnano percorsi di analisi lineari e razionali che faticosamente si armonizzano con i tempi e i modi della politica. A ciò si aggiungono le difficoltà di far dialogare culture e competenze specialistiche che appartengono a mondi diversi

Secondo le metodologie comunitarie, tale processo dovrebbe seguire un percorso logico lineare, che prevede il rispetto di fasi e di tempi di elaborazione adeguati. Tutto ciò si confronta faticosamente con i tempi e i modi di procedere della politica, per loro natura più

accelerati e ricorsivi: alcune sfasature nel processo di valutazione ne sono state la conseguenza.

Le difficoltà sono state acuite dalla particolare ampiezza dei temi toccati dal PSR, che richiede una gamma di competenze tecniche del valutatore altrettanto estesa, da un lato, e moltiplica la complessità delle relazioni tra i diversi interventi attivabili dal Programma e quindi le difficoltà di dialogo tra valutatore e valutato. Inoltre, si è verificato un continuo modificare, da parte dell'Unione Europea, del QCMV, il punto di riferimento metodologico fondamentale, consolidatosi solamente a processo ormai molto avanzato, causando incertezza.

D'altra parte, non sono mancati i riscontri positivi. La complessa interazione tra strutture regionali, soggetti esterni e valutatori ha creato una rete di relazioni e di conoscenze di grande valore, ha permesso di consolidare metodologie di nuova introduzione e ha contribuito a rendere più trasparente e coerente il processo di programmazione del PSR, mettendo le basi per un più proficuo ed efficace rapporto tra valutazione e attuazione del Programma nel suo percorso di implementazione

VALUTARE GLI IMPATTI AMBIENTALI DELLE INFRASTRUTTURE: LA RETE DEI GRANDI ELETTRODOTTI IN PIEMONTE

SERGIO GIACCARIA,
Dipartimento di
Economia,
Università di
Torino

Nella programmazione e nella scelta tra progetti infrastrutturali, lo studio di fattibilità tecnica ed economica è sempre più spesso accompagnato da indagini e considerazioni per gli aspetti legati alla compatibilità dell'opera con l'ambiente; si tratta di prevedere e stimare quali potranno essere gli effetti indesiderati conseguenti alla costruzione dell'infrastruttura (al di là dello scopo diretto per la quale è realizzata)

Lo studio che viene qui presentato valuta le esternalità ambientali derivanti dalla rete di trasmissione dell'energia elettrica. L'indagine, commissionata dalla Regione Piemonte e svolta dal Dipartimento di Economia dell'Università di Torino fa parte di un più ampio progetto di ricerca ("Implementazione di uno strumento per la valutazione economica delle esternalità ambientali correlate a infrastrutture campione, quale strumento di supporto a decisioni pubbliche") svolto tra il 2005 e il 2007. Del gruppo che ha lavorato alla ricerca hanno fatto parte Ugo Colombino, Silvana Dalmazzone, Vito Frontuto, Sergio Giaccaria. Tale indagine ha avuto come obiettivo la determinazione di stime monetarie delle esternalità ambientali: indicatori del danno percepito dalla popolazione residente in prossimità delle linee di elettrodotto. Sono state considerate le linee che servono al trasporto dell'energia su lunghe distanze, ad alta e altissima tensione (132, 220 e 380 Kv). Di seguito viene introdotta la tecnica di valutazione utilizzata nello studio: il metodo della valutazione contingente. I successivi paragrafi precisano meglio la domanda di valutazione, ossia quali tipologie di esternalità sono considerate nell'indagine e l'impostazione dello studio e poi trattano dell'analisi e dei risultati. In conclusione vengono trattati i possibili modi di utilizzo degli indicatori monetari delle esternalità come supporto alla decisione nei problemi di localizzazione dei tracciati o della predisposizione di misure compensative dirette a enti territoriali e comunità di residenti

LA VALUTAZIONE DIECI ANNI DOPO - LE ESPERIENZE

Molti progetti comportano impatti importanti sulla qualità e sulla quantità dei servizi che l'ambiente fornisce alla collettività. Inoltre, nel caso di grandi opere accade spesso che gli impatti ambientali siano concentrati nelle immediate vicinanze dell'infrastruttura, gravando sulle comunità locali, che fruiscono dei benefici che invece l'infrastruttura produce a una scala regionale o nazionale.

Le procedure di valutazione di impatto ambientale, così come quella dell'incidenza ecologica, sono strumenti che comunemente informano e dovrebbero regolare il processo di autorizzazione delle opere pubbliche. Nei casi di infrastrutture che presentano impatti ambientali rilevanti, o che coinvolgono parti di territorio soggette a misure di protezione ambientale o riconosciute come aree particolarmente vulnerabili dal punto di vista degli assetti ecologici, l'applicazione di questi strumenti diventa più stringente e vincolante.

L'indagine ha avuto come obiettivo la determinazione di stime monetarie delle esternalità ambientali: indicatori del danno percepito dalla popolazione residente in prossimità delle linee di elettrodotto

Le risorse ambientali del territorio, anche nelle aree in cui non sono presenti elementi di unicità o particolare pregio, sono utili e disponibili in quantità limitate, e sono a tutti gli effetti beni (o servizi) economici, anche se spesso il loro valore può non essere direttamente contabilizzato attraverso un sistema come quello dei prezzi mercato, o attraverso forme di regolamentazione nell'assegnazione di diritti d'uso.

Un atteggiamento di cautela nella gestione delle risorse ambientali dovrebbe orientare l'analisi economica della fattibilità dell'opera: ove presenti, andrebbero individuate e riconosciute le *esternalità ambientali*, cioè quei flussi di benefici (costi) latenti, meno leggibili a causa della mancanza di prezzi o compensazioni.

Risorse ambientali e mercati ipotetici

La valutazione contingente mira a determinare delle stime del valore che i cittadini attribuiscono a un bene o servizio in assenza di un meccanismo di mercato. Un modo per stimare il valore monetario, ad esempio nel caso di un danno o una perdita di qualità ambientale, consiste nel ricreare sperimentalmente, all'interno di un contesto simulato, dei meccanismi simili a quello del mercato, in cui gli individui esprimono una valutazione implicita manifestando le loro preferenze e rivelando attraverso queste preferenze una disponibilità a pagare. Il termine inglese *contingent* è inteso come riferimento all'ipotesi dello scenario usato come strumento per rilevare le disponibilità a pagare (meno frequentemente, in alternativa al criterio della disponibilità a pagare si utilizza il criterio della disponibilità ad accettare compensazione).

Le preferenze individuali vengono di solito raccolte tramite interviste. Il rispondente viene gradualmente introdotto a uno scenario che descrive accuratamente la variazione di quantità/qualità ambientali oggetto della valutazione. A seconda di come viene disegnato il meccanismo che simula il pagamento, la disponibilità a pagare può essere espressa come somma che il rispondente pagherebbe per accedere a un miglioramento nel bene o servizio ambientale, o piuttosto per la sua conservazione.

Un punto debole del metodo risiede proprio nell'ipotesi della scelta. Preferenze espresse attraverso il contesto sperimentale potrebbero non corrispondere al comportamento, e quindi alle disponibilità a pagare reali dell'individuo. La distorsione da ipotesi, così come molte altre possibili fonti di condizionamento delle stime della disponibilità a pagare sono state oggetto di un ampio filone di studi, che negli anni ottanta e novanta si è dedicato a ricercare modi per consolidare e validare il metodo attraverso la ricerca empirica. Schematizzando in breve i diversi passi per realizzare un'indagine di valutazione contingente, è necessario:

- delineare con precisione quale sia il bene o servizio oggetto della valutazione;
- individuare i "valutatori", cioè dei gruppi

di cittadini di cui rilevare le preferenze in base alla relazione che essi hanno con il bene oggetto della valutazione (ad esempio fruitori diretti, potenziali, non fruitori, ecc.);

- estrarre un campione statistico rappresentativo dei gruppi individuati;
- comporre un questionario;
- testare il questionario su una frazione sufficientemente ampia del campione complessivo;
- avviare la fase di raccolta tramite interviste dirette, guidate, telefoniche o postali;
- condurre le analisi statistico-econometriche per la stima delle disponibilità a pagare.

Nel prossimo paragrafo riportiamo la descrizione di queste diverse fasi operative all'indagine condotta sulla rete degli elettrodoti in Piemonte.

La valutazione contingente mira a stimare il valore che i cittadini attribuiscono a un bene o servizio in assenza di un meccanismo di mercato

Cosa valutare?

L'indagine è stata costruita per determinare il valore monetario di diverse tipologie di esternalità relative agli impatti più direttamente percepibili da cittadini residenti nelle immediate vicinanze delle maggiori linee di elettrodotto (quelle con tensione di esercizio di 132, 220 e 380 Kv). I principali tipi di esternalità riguardano:

- il danno connesso alla percezione di un incremento del rischio per la salute delle persone;
- esternalità connesse all'ingombro visivo, quindi al danno in termini paesaggistici;
- esternalità relative a impatti sulla fauna e la flora;
- il danno inteso come deprezzamento delle proprietà immobiliari.

La popolazione e il disegno del campione statistico

La familiarità con il tipo di impatto ha guidato la scelta della popolazione di riferimento. Il gruppo identificato è quello dei residenti a una distanza inferiore ai 600 metri da tutte le linee con tensione di esercizio pari a 132, 220 e 380 Kv. Il totale stimato della popolazione residente all'interno del corridoio della rete degli elettrodoti della regione Piemonte ammonta a circa 2.613.000 abitanti. All'interno di questo gruppo 1.459 nuclei familiari sono stati raggiunti attraverso intervista telefonica. Nel territorio regionale sono state identificate delle aree di dimensione inferiore, e il campione è stato stratificato in base alla dimensione demografica di queste sottozone regionali denominate *macroaree*.

Scenario e mezzo di pagamento per la valutazione delle disponibilità a pagare

Nel questionario sono state inserite diverse domande finalizzate ad avere una maggiore conoscenza dell'importanza che l'intervistato attribuiva alle diverse tipologie di esternalità. Lo scenario ipotetico adottato ha descritto una situazione in cui si prefigurava un piano regionale per l'ammodernamento della rete. Una politica simile è effettivamente in atto attraverso la realizzazione di interventi di interramento soprattutto nell'area metropolitana e in adiacenza di grandi centrali, ma veniva chiarita comunque la natura ipotetica dello scenario.

Veniva poi chiesto all'intervistato se, nel caso di una consultazione referendaria, sarebbe stato disponibile a votare a favore di questo piano, se nel comune dell'intervistato avrebbe comportato la rimozione della linea di elettrodotto vicina alla sua casa. La variazione di utilità proposta era quindi un miglioramento legato alla scomparsa delle esternalità negative dell'infrastruttura, in cambio della quale si precisava che parte dei costi della rimozione avrebbero gravato sulle famiglie residenti nel comune, attraverso l'imposizione di una tassa comunale una-tantum, necessaria a sostenere almeno in parte i costi dell'intervento. Il mer-

cato prefigurato è quindi un mercato di tipo politico (una votazione) e le disponibilità a pagare vengono espresse in termini di accettazione o rifiuto di questa tassa, adottata come mezzo di pagamento.

La domanda attraverso cui si indaga sulla disponibilità a pagare si presenta qui in un *formato dicotomico*: al rispondente viene cioè proposto un ammontare che lui può accettare o rifiutarsi di pagare. In ogni intervista la domanda di elicitazione delle disponibilità a pagare è stata ripetuta incrementando o riducendo il valore iniziale a seconda che la prima risposta fosse affermativa o negativa).

Il mercato prefigurato è un mercato di tipo politico (una votazione) e le disponibilità a pagare vengono espresse in termini di accettazione o rifiuto di una tassa, adottata come mezzo di pagamento

Il testo del questionario è stato scritto tenendo conto del fatto che l'indagine serviva a stimare tipi di esternalità qualitativamente differenti. In tal modo, presentando il mezzo di pagamento, sono stati usati valori monetari differenziati a seconda delle risposte che l'intervistato ha fornito nella fase iniziale dell'intervista. A individui che hanno dichiarato di percepire una forma di danno particolarmente rilevante, dovuta a un forte deprezzamento dell'immobile sono state presentate serie di valori monetari più ampie e su ordini di grandezza più elevati, mentre agli intervistati che hanno segnalato di essere infastiditi dall'infrastruttura in relazione a impatti visivi e ambientali, ma non in modo particolarmente grave, sono stati riservati *vettori prezzo* più bassi e ristretti. In questo modo, le stime del danno sono state condotte separatamente calcolando valori specifici, separando dal resto del campione i rispondenti che dichiaravano disponibilità molto elevate a causa di forme gravi di deprezzamento delle loro proprietà immobiliari.

I risultati dell'analisi econometrica e le stime della disponibilità a pagare

Il formato referendario, nella fase di analisi dei dati, viene trattato attraverso un modello econometrico: quello usato per lo studio considera le probabilità di risposte positive come indicatore della attrattività dello scenario presentato nell'intervista. Le caratteristiche che hanno un effetto nello spiegare le variazioni di utilità dei rispondenti vengono utilizzate dal modello per interpretare le preferenze. L'obiettivo è quello di individuare le caratteristiche che hanno un effetto nello spiegare la struttura delle preferenze, quindi di far emergere l'importanza che il cambiamento ambientale e diverse altre possibili variabili hanno nel determinare variazioni nel livello di benessere individuale.

I modelli più semplici considerano come variabili esplicative la variazione dello scenario ambientale (la rimozione dell'elettrodotto) e la variazione del reddito familiare conseguente al pagamento della tassa. Queste prime analisi attribuiscono al danno ordinario e intermedio valori medi per nucleo familiare rispettivamente di 186 euro e 563 euro. I rispondenti che invece dichiarano un danno grave in relazione alla perdita di valore immobiliare per la vicinanza all'elettrodotto, presentano una disponibilità a pagare media di 3.753 euro. Altre analisi hanno permesso di inserire all'interno del modello un maggior numero di variabili, permettendo di stimare dei valori monetari del danno differenti in funzione di alcune caratteristiche del contesto territoriale, della distanza fisica dall'infrastruttura e del tipo di esternalità che prevale nella percezione dei rispondenti.

Conclusioni

In Italia la disponibilità di queste stime è estremamente ridotta, e i risultati proposti sono rappresentativi in modo specifico della realtà regionale. Le esternalità rilevate da un singolo nucleo familiare possono essere contabilizzate attraverso gli indicatori delle disponibilità a pagare che abbiamo stimato; questi vanno letti come valori medi, per con-

durre ad esempio applicazioni di analisi costi-benefici nello studio della fattibilità di nuove tratte di elettrodotto. Gli stessi indicatori si prestano come parametro di riferi-

mento per le stime puntuali del danno e nei casi in cui si prevedano misure compensative di tipo monetario alle famiglie o agli enti territoriali.



Orazio Borgianni

MARIA FRANCA
NORESE,
Politecnico
di Torino
VALENTINA TORTA,
NUVAL Piemonte

LA DECISIONE NEI PROCESSI DI VALUTAZIONE E SELEZIONE DEI PROGETTI: UN'ANALISI DELLE PROCEDURE ADOTTATE DALLA REGIONE PIEMONTE

La Regione è per sua natura un "ente intermediatore", che non eroga servizi finali ma, tendenzialmente, opera come distributore di risorse pubbliche ad altri soggetti. L'attività di selezione di progetti e iniziative da ammettere a finanziamento assume pertanto uno spazio e una rilevanza di primaria importanza

L'idea di ricostruire e sottoporre a un'analisi comparata i processi di valutazione e selezione dei progetti della Regione Piemonte nasce da alcune considerazioni che, in estrema sintesi, coincidono con le seguenti osservazioni: gran parte delle politiche non puramente regolative inglobano attività di valutazione e selezione di progetti; non da molto norme sul tema hanno interessato la pubblica amministrazione; le risorse conoscitive assumono un ruolo importante nei processi di "assemblaggio" degli interventi pubblici, ma non sempre sono disponibili e facilmente reperibili. Talvolta le azioni di finanziamento possono risultare molto complesse e la loro attuazione problematica mentre, in taluni casi, alla valutazione/selezione è attribuito un ruolo marginale rispetto alle altre fasi del processo, quasi costituissero una mera procedura "burocratica" conclusiva delle precedenti.

Una "buona attività di valutazione/selezione" contribuisce invece al successo del programma e dovrebbe essere considerata "centrale" nel processo d'attuazione o perlomeno strettamente interrelata con le altre attività. Essa dovrebbe costituire una sorta di *filo conduttore tra le varie fasi*: una

buona valutazione/selezione è possibile solo se nelle fasi precedenti gli obiettivi sono stati fissati in modo da permettere una buona strutturazione del modello valutativo. L'attività di selezione facilita la realizzazione degli obiettivi fissati in precedenza e dovrebbe diventare il punto di partenza per successive analisi, volte al miglioramento del processo, fornendo informazioni che facilitano il monitoraggio dei progetti in fase di realizzazione e completamento. Si innesca, così, un processo di miglioramento continuo che si realizza attraverso l'apprendimento e l'acquisizione di nuove competenze, dove la procedura di valutazione/selezione precedente permette di migliorare la successiva, ma anche la definizione dei bandi e in certi casi la programmazione degli interventi pubblici.

In certe situazioni le competenze già acquisite e la tipologia delle procedure facilitano questo processo di continuo miglioramento, in altre il percorso è più difficile e può essere facilitato dal confronto con le diverse realtà generatesi nell'organizzazione. Spesso però i soggetti che ricoprono un ruolo decisionale cambiano, disperdendo le competenze acquisite, oppure tempi e budget ridotti non permettono di migliorare i modelli di valutazione e le procedure di valutazione/selezione dei progetti. Per questo motivo è auspicabile consolidare le competenze acquisite e rendere disponibili agli altri questi elementi di conoscenza, sia su come rendere sempre più adeguate le procedure di valutazione/selezione dei progetti, sia su come integrarle e correlarle con le altre fasi del processo di attuazione degli interventi pubblici.

Com'è nata l'analisi

L'esigenza di avviare un'indagine esplorativa sulle attività di valutazione e selezione dei progetti nasce con l'istituzione del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Piemonte (di seguito NUVAL), con l'intento di acquisire una conoscenza strutturata di quanto prodotto nella messa in opera delle azioni di finanziamento che hanno interessato la Regione e di renderla disponibile. Il lavoro prende avvio nel 2003 da

un'analisi commissionata al Master in Analisi delle Politiche Pubbliche (MAPP) dell'Università di Torino e si sviluppa nell'ambito della collaborazione con lo staff di consulenza tecnica della struttura.

Il NUVAL era interessato a capire quali erano le competenze sviluppate dall'amministrazione regionale in termini di valutazione e selezione dei progetti e quali carenze erano ancora presenti e meritavano un intervento di supporto del nucleo. Ha ritenuto così che un'analisi finalizzata alla lettura trasversale delle modalità con cui venivano concesse sovvenzioni, contributi o vantaggi economici di qualunque genere, a persone ed enti pubblici e privati, potesse generare un buon numero di conoscenze ed essere seguita da momenti di riflessione che facilitassero o lo scambio delle buone pratiche o l'approfondimento di quanto si riteneva necessario per il perfezionamento dell'attività valutativa e il miglioramento delle procedure in cui è inserita.

L'oggetto d'indagine e gli aspetti metodologici

Le principali problematiche associate alla valutazione e selezione dei progetti sono state analizzate con riferimento a 57 azioni di finanziamento che hanno interessato la Regione nell'anno 2003 e con il contributo di chi vi ha operato direttamente. Le azioni si riferiscono alle norme settoriali più importanti e agli strumenti messi in atto con la programmazione comunitaria del periodo 2000-2006. L'area d'osservazione è rappresentata dalle azioni destinate ai soggetti privati, alle imprese, agli enti pubblici o ai soggetti istituzionali (per la sola realizzazione di infrastrutture volte al miglioramento delle criticità presenti in una data area che possono avere un'influenza diretta sul sistema economico) e ai finanziamenti nel campo della formazione professionale, dello sport, dell'istruzione, della cultura e dello spettacolo, dell'edilizia residenziale e dell'assistenza, che spesso rientrano in piani e programmi a carattere pluriennale. La richiesta del Nucleo ha imposto dapprima un'analisi della situazione in cui intervenire e una disamina degli strumenti di Aiuto alla Decisione

utilizzabili. Date le scarse risorse conoscitive a disposizione nell'organizzazione sulle procedure di valutazione e selezione adottate, l'analisi doveva affrontare una situazione poco nota e complessa (soprattutto per la molteplicità dei punti di vista da analizzare). Si è perciò deciso di ricorrere a strumenti rivolti a identificare le caratteristiche e la complessità del "contesto" e a strutturare un modello per descriverlo nella sua globalità e per aiutare a scegliere gli strumenti logici e matematici (in particolare dell'Analisi Multicriteri) da adottare nelle specifiche situazioni. In questi casi l'analisi è condotta con l'ausilio di schemi di rappresentazione della conoscenza che si sta acquisendo sul problema, sul "contesto" e sul processo, con l'intento di riassumere e strutturare gli elementi di conoscenza via via acquisiti, permettere il trasferimento e la condivisione (mutuo apprendimento e convalida) e facilitare la progettazione (condivisa) dei passi successivi. La richiesta è stata poi formulata in termini operativi, traducendola nella realizzazione di un'analisi trasversale delle procedure di valutazione/selezione adottate in un gruppo di azioni di finanziamento e in un'analisi dei processi in cui le procedure sono inserite, nel tentativo di rispondere alle seguenti domande: *quali sono le procedure e le modalità di selezione dei progetti che vengono adottate in Regione Piemonte? Sono riconducibili a "famiglie"? Quando e con che frequenza vengono adottate? Esistono esperienze significative, possibili miglioramenti o necessità di approfondimenti? Quali sono i processi di attuazione in cui le procedure sono inserite? Sono anch'essi riconducibili a "famiglie"? Il problema principale non era distinguere tra approcci di elaborazione di procedure "buoni" o "cattivi" ma tra situazioni più o meno complesse in cui la necessità di decidere si deve tradurre in regole e modelli di valutazione.*

Per questo è stato dapprima necessario compiere una scelta delle azioni di finanziamento da prendere in esame, tra le tante adottate dall'amministrazione, e delle fonti da cui reperire le informazioni. La scelta delle azioni è avvenuta con l'ausilio delle conoscenze presenti nella struttura e con la precisa volontà di non coprire l'universo dei finanziamenti regionali, né di ottenere un campione statistica-

mente significativo ma piuttosto di disporre di un gruppo di azioni espressive (in termini di impegno organizzativo e/o finanziario) dell'operato regionale e sufficientemente diversificate, sia in relazione alle loro caratteristiche (destinatari e frequenza d'adozione) che al loro processo di attuazione, privilegiando ovviamente le differenze. A seguito di una prima cernita sono state escluse quelle destinate principalmente alla realizzazione di opere pubbliche, per il cui finanziamento la Regione solitamente predispone piani di intervento e ne delega l'attuazione agli enti locali, con frequenza continua o il più delle volte legata alla disponibilità finanziarie presenti in un dato momento (frequente è l'adozione di Piani Stralcio a budget prefissato), o adotta i recenti strumenti della programmazione negoziata. Proprio l'esistenza di logiche e di procedure diverse ha reso più appropriata una trattazione separata del comparto.

È attraverso i bandi che si comunicano ai soggetti interessati gli obiettivi fissati dall'amministrazione e sono gli stessi criteri di valutazione che, esplicitando e riflettendo gli obiettivi che si intende perseguire, diventano uno strumento di comunicazione attiva

Le prime informazioni sono state raccolte leggendo i bandi e i documenti di programmazione collegati. La scelta di utilizzare i bandi è stata una precisa richiesta del responsabile del Nucleo, nella consapevolezza che la fase di redazione e comunicazione delle forme di sollecitazione all'esterno (bandi/inviti) assumesse un ruolo importante per la valutazione/selezione dei progetti. Infatti è attraverso i bandi che si comunicano ai soggetti interessati gli obiettivi fissati dall'amministrazione e sono gli stessi criteri di valutazione che, esplicitando e riflettendo gli obiettivi che si intende

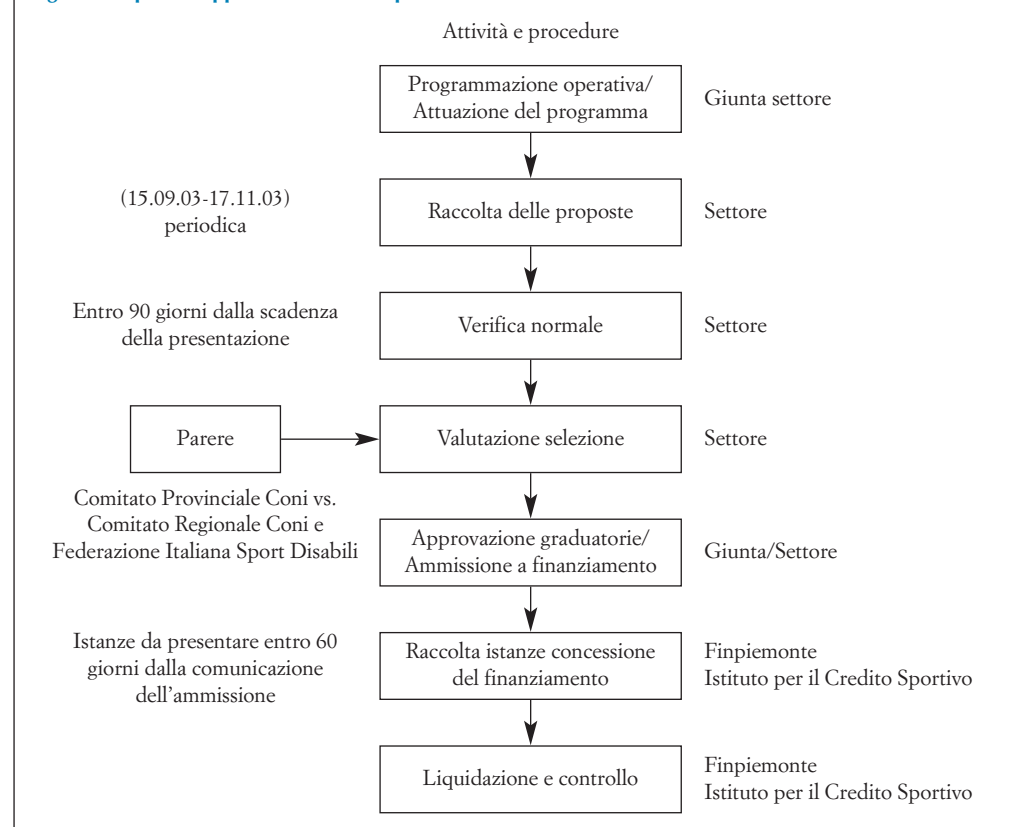
perseguire, diventano uno strumento di comunicazione attiva. Inoltre i bandi, approvati direttamente dall'esecutivo regionale, sono facilmente reperibili consultando o il Bollettino Ufficiale o le pagine web regionali. La scelta di utilizzare informazioni pubbliche ha permesso di non "caricare" di richieste informative le strutture regionali ma di coinvolgerle solo in un secondo momento, per "validare" le informazioni acquisite e arricchire le conoscenze con informazioni reali di processo.

La lettura dei bandi ha permesso di identificare una scelta delle voci, considerate rappresentative dell'operato regionale, e di strutturarle in un modello di sintesi per ogni azione di finanziamento. Il modello è costituito da tre parti, costruite in modo da permettere diversi livelli di lettura (veloce o approfondita):

- la prima parte descrive le caratteristiche generali dell'azione di finanziamento, il contesto programmatico di riferimento, le informazioni relative alla fase di programmazione dell'azione;

- la seconda è relativa al processo di attuazione, di cui si è elaborata una rappresentazione sintetica. Per evidenziare le diverse fasi dell'iter processuale si è provveduto a rilevare nella documentazione esaminata le attività ricorrenti. Quando si è riscontrata l'esistenza di più attività collegate tra loro e facilmente riferibili a una fase dell'iter, per l'oggetto o per la successione temporale, si è cominciato a definirle e a rappresentarle, come "procedure strutturate", in uno schema (Fig. 1) che sintetizza la sequenza delle attività e procedure (nei riquadri), il/i soggetto/i che le sviluppa/no (a destra di attività e procedure), i vincoli di sequenza espressi mediante le frecce verticali e quelli temporali (a sinistra di attività e procedure). L'attività connessa all'espressione di pareri ad opera di organismi esterni al sistema regionale, o interni ma appartenenti a partizioni amministrative diverse da quella che gestisce le attività principali dell'azione di finanziamento, è

Fig. 1 Esempio di rappresentazione del processo di attuazione di un'azione di finanziamento



- stata riportata a lato delle attività principali (a sinistra, con i vincoli temporali).
- la terza parte fornisce informazioni di carattere generale e di dettaglio in merito alla procedura di valutazione/selezione. Contiene una sintesi delle attività previste, la situazione progettuale (numero di proposte presentate, ammesse e finanziate, con l'indicazione delle motivazioni che hanno portato all'esclusione di quelle non ammesse) e le caratteristiche organizzative connesse alle attività (tempistica, oggetto, soggetto coinvolto e osservazioni dei responsabili). Entra poi nel dettaglio delle singole attività specificando: le disposizioni di riferimento, il modello di valutazione indicato nel bando, le modalità di definizione e di aggregazione dei giudizi, le regole seguite nella selezione e nella ripartizione delle proposte, la tipologia di risultato ottenuto con l'indicazione delle eventuali regole di finanziamento adottate.

Le 57 schede di sintesi, prodotte con riferimento al modello descritto, sono state verificate attraverso 25 interviste con i responsabili regionali sfruttando sia i contatti in capo al Nucleo (la rete dei *testimoni privilegiati* è composta dai membri del Comitato di Indirizzo del Nucleo e dalle persone coinvolte in una prima Tavola rotonda sui temi della valutazione nel 2002) che al settore Programmazione regionale (persone coinvolte nella redazione del Documento di programmazione economica-finanziaria regionale). Le interviste hanno permesso di raccogliere informazioni reali di processo, tener conto dell'evoluzione delle azioni di finanziamento e rappresentare quelle in divenire. Sono state realizzate proponendo l'analisi delle schede prodotte e seguendo una traccia "degli obiettivi del colloquio" sottoposta preventivamente alla struttura. Si è cercato di fissarne una sola nell'arco di una stessa giornata e della durata massima di un'ora e mezza. Solo dopo la trascrizione del contenuto dell'intervista si è passati alla modifica e all'integrazione delle relative schede.

Per descrivere in modo sintetico la complessità associata ai diversi processi e ai "contesti" in cui si sviluppano si è fatto ricorso a un altro tipo di rappresentazione che permet-

tesse di far emergere sia gli attori coinvolti che il tipo delle relazioni che intercorrono tra loro. Nella costruzione dello schema è stata mutuata una metodologia di "problem formulation", in cui il sistema attoriale e le sue relazioni sono espresse graficamente con le notazioni indicate in figura 2 e qui proposte con un esempio relativo all'azione di finanziamento di figura 1.

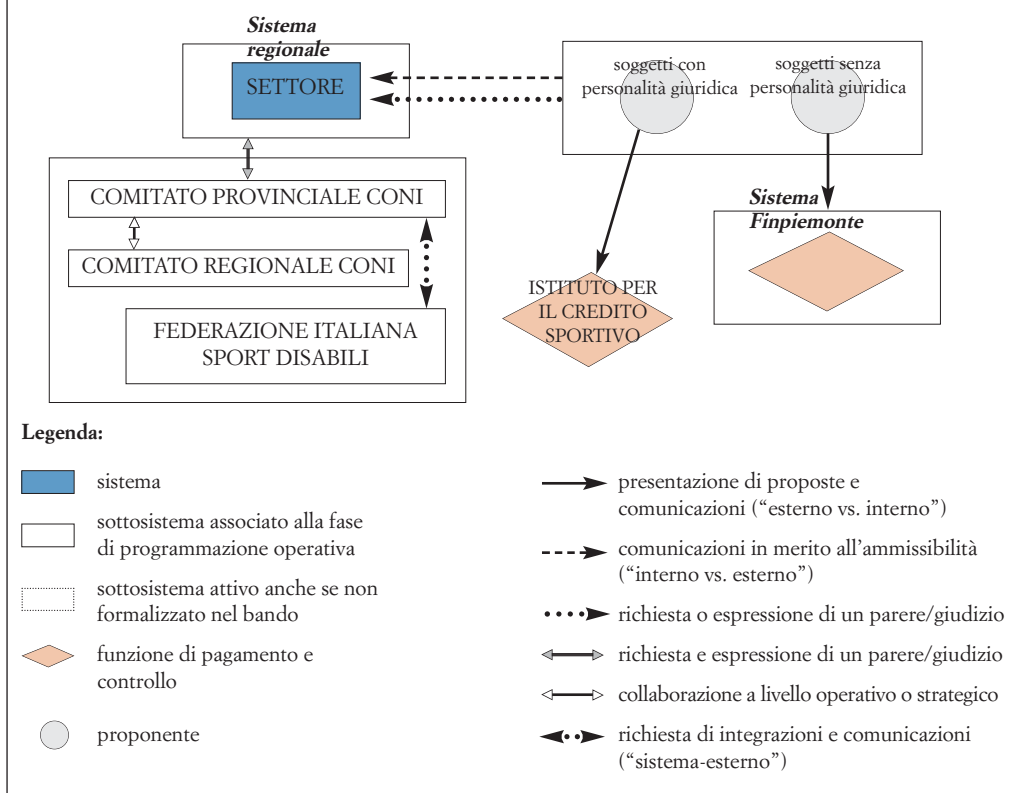
L'esempio si riferisce a un processo gestito dal sistema regionale. Nello svolgimento delle attività di valutazione/selezione il sistema è tenuto a interagire con almeno una struttura esterna (Comitato provinciale CONI) che a sua volta interloquisce con altre partizioni territoriali (Comitato regionale CONI e/o Federazione italiana sport disabili). Le strutture sono chiamate a esprimere un parere in merito alle iniziative proposte (il giudizio verte per lo più sulla conformità della proposta ad aspetti normativi). La particolarità del processo proposto è rappresentata dalla previsione di attività di raccolta e di finanziamento differenziate in funzione della tipologia del proponente (soggetti con personalità giuridica in un caso e soggetti senza personalità giuridica nell'altro). Nello specifico, le attività di finanziamento prevedono il coinvolgimento di altri due sistemi attoriali (l'istituto per il credito sportivo in un caso e l'ente strumentale regionale nell'altro).

I principali risultati

I risultati generati dall'analisi sono di varia natura. Il primo nasce dal tentativo di giungere a una *sistemazione terminologica* delle attività rinvenibili nelle procedure di valutazione e selezione, cercando di ricorrere alle espressioni utilizzate nei bandi ma riducendo le voci diverse usate per esprimere lo stesso significato a quella che risulta più corretta, in relazione al linguaggio di contesto e alla letteratura di settore. La terminologia è stata ricondotta a cinque voci:

- verifica [di ammissibilità] formale;
- verifica di conformità;
- valutazione di merito;
- selezione;
- ordinamento.

Fig. 2 Esempio di rappresentazione del sistema attoriale e delle relazioni connesse a un'azione di finanziamento



Particolarmente problematica ma importante dal punto di vista operativo è la distinzione tra la verifica di conformità formale e la valutazione di merito.

Il secondo risultato consiste nell'identificazione di *quattro tipologie di base a diversi livelli di complessità procedurale*, con la descrizione degli elementi che possono differenziarle e delle azioni di finanziamento in cui sono adottate. Appartengono alla prima tipologia le procedure in cui viene operata esclusivamente una verifica dei requisiti formali indicati dal bando o quelle in cui viene anche prodotto un ordinamento delle proposte che, in assenza di una valutazione di merito, viene espresso o in termini di *ordine di arrivo* ("ordine cronologico di arrivo" o "protocollo") o mediante un'*estrazione a sorte*. Appartengono alla seconda tipologia le procedure che vedono il decisore impegnato nella valutazione e nell'ordinamento dei progetti ma non nell'espressione di un giudizio di non ammissibilità delle proposte (fatte salve le carenze di ordine formale) finalizzato alla selezione. Rispetto alle precedenti,

la terza tipologia si differenzia perché il decisore è impegnato in un'attività di selezione delle proposte, operata tramite un giudizio (del settore o avvalendosi di un gruppo di tecnici) o attraverso un'esclusione analitica, resa operativa nel modello di valutazione. La quarta e ultima tipologia prevede modalità di valutazione/selezione simili alle precedenti, ma le adotta più volte e in modo combinato. In questi casi avviene almeno un cambiamento dell'oggetto della valutazione/selezione (domande o progetti a diversi livelli di definizione, incluse le idee progetto) nel corso della procedura.

Infine, partendo dall'analisi delle variabili di "contesto" e di processo sintetizzate negli schemi relativi al sistema attoriale, è stato possibile identificare *livelli distinti di complessità processuale e organizzativa* a cui sono associabili le azioni esaminate. Le caratteristiche delle singole attività di valutazione /selezione sono state poi studiate nei dettagli e legate criticamente agli elementi di complessità dei processi in cui sono incluse. Ad ogni procedura è

stata associata una scheda di analisi dei punti di forza e di debolezza del modello valutativo e delle attività valutative e di selezione.

La disponibilità di questi elementi di conoscenza ha consentito di approfondire l'analisi delle procedure di valutazione e selezione dei progetti con un modello e un metodo multicriteri, assegnando ciascuna procedura a una specifica classe di complessità processuale-organizzativa e procedurale. Questo risultato potrebbe dimostrarsi utile in futuro permettendo di tradurre in un modello analogo ogni procedura nuova, prima di definirne nei dettagli la sequenza delle attività e i contenuti. Utilizzando lo stesso metodo diventa possibile identificare la classe di appartenenza della nuova procedura e sapere quali altre, con caratteristiche analoghe, sono già state sviluppate in Regione. Con le schede di descrizione strutturata delle procedure e delle fonti informative che le hanno prodotte e testate, diventa facile analizzarne i contenuti, la struttura e gli elementi di forza e debolezza ed è possibile attivare relazioni che permettano di acquisire una conoscenza diretta dei risultati, delle difficoltà incontrate e delle strategie adottate per limitarne gli effetti.

Conclusioni e spunti di riflessione

A fronte delle difficoltà interpretative dei bandi regionali, generate dall'uso di accezioni terminologiche molto diverse e dalle differenti modalità di redazione dei programmi, si è riscontrata una buona diffusione dell'informazione in merito alle azioni di finanziamento promosse dall'ente e ai criteri di valutazione utilizzati.

Le conoscenze acquisite hanno permesso di proporre, oltre alla rilettura strutturata di numerosi processi di valutazione e selezione dei progetti, anche una strutturazione degli elementi di cambiamento che hanno interessato la messa in opera delle azioni di finanziamento prese in esame, le problematiche che sono ancora presenti e le soluzioni adottate dall'organizzazione nel tentativo di ridurle. Buona è stata la risposta dei responsabili regionali all'iniziativa avviata dal Nucleo e notevole la disponibilità a fornire informazioni

reali di processo (in un solo caso l'attività è stata inizialmente percepita come un controllo). Condiviso è stato il richiamo alla necessità di predisporre una documentazione chiara e trasparente e di migliorare la comunicazione tra i proponenti e le strutture regionali, come anche quella di garantire la corrispondenza tra le azioni finanziarie, le strategie e gli obiettivi operativi migliorando, se possibile, anche l'efficacia delle azioni "poste in essere" dall'amministrazione regionale.

Alcuni degli elementi di conoscenza resisi disponibili con l'analisi sono stati poi utilizzati nella progettazione di un corso di formazione commissionato dal NUVAL al Laboratorio di Politiche Pubbliche (LAPO) di Torino e destinato ai soggetti coinvolti a vario titolo in attività di monitoraggio e valutazione all'interno della Regione Piemonte; la buona risposta alla prima edizione ha reso necessario realizzarne una seconda nello stesso anno e in entrambe le occasioni sono state proposte linee guida per un'analisi critica delle procedure di valutazione/selezione e utilizzati i casi raccolti per la predisposizione degli esempi pratici.

Le conoscenze acquisite hanno permesso di proporre una strutturazione degli elementi di cambiamento che hanno interessato la messa in opera delle azioni di finanziamento le problematiche che sono ancora presenti e le soluzioni adottate

Più "problematico" è risultato invece l'aspetto legato alla restituzione dei risultati dell'analisi agli stakeholder (le persone a vario titolo coinvolte dal Nucleo) così come il poter dare seguito alle raccomandazioni (disseminare i risultati all'interno dell'organizzazione, valutare l'opportunità di predisporre linee guida per la valutazione e selezione dei progetti e la possibilità di utilizzare un sistema di supporto alle decisioni connesse alla creazione di una procedura di finanziamento nuova in un settore, quando altri identificati dal sistema,

dispongono già di conoscenze ed esperienze facilmente traducibili in linee guida adeguate). I cambiamenti intercorsi nella struttura organizzativa del NUAL si sono protratti sino agli inizi del 2007 e possono aver influito oltre che sulla diffusione dei risultati, sul mantenimento della rete, interna (persone coinvolte in

attività di valutazione) o esterna (altri nuclei e osservatori), costruita in relazione alla problematica della valutazione e selezione dei progetti, come anche sulla possibilità di un loro uso nella fase di ri-programmazione e di definizione degli strumenti attuativi per il prossimo settennio.



Carlo Saraceni

PIETRO CURZIO,
già Direttore
generale
dell'Assemblea
Legislativa della
Regione Emilia-
Romagna,
componente del
Nucleo di
Valutazione del
Consiglio
Regionale del
Friuli-Venezia
Giulia

LA VALUTAZIONE DEL PERSONALE

RAPPRESENTAZIONE TEATRALE IN 2 ATTI

L'attività di valutazione del personale, nella pubblica amministrazione è una tema di notevole rilevanza che, anche di recente, ha attratto molta attenzione. Numerose e complesse sono le questioni che entrano in gioco in questa attività e il lavoro che segue prende in considerazione uno specifico profilo – la relazione interpersonale tra valutatore e valutato – tanto importante quanto scarsamente considerato nei modelli ufficiali

SCENA PRIMA

L'ambiente fisico e psicologico

Siamo, nella tarda mattinata di un giorno di aprile, in una stanza di un ufficio pubblico, nella quale due dirigenti, appoggiati a un elegante tavolo ovale, stanno per iniziare il colloquio di valutazione. La porta, che si affaccia su di un corridoio di passaggio, è chiusa, in contrasto con quanto avviene normalmente. Il fatto è che oggi c'è il colloquio di valutazione e, allora, come sempre accade in tali circostanze, la porta deve restare chiusa.

Il valutatore è andato di persona, prima di cominciare il colloquio, a procurarsi una bevanda da offrire al suo interlocutore; si prepara a svolgere il suo compito con impegno e, quindi, fa di tutto perchè il suo interlocutore si senta a proprio agio. D'altra parte, le due persone, poste l'una di fronte all'altra, si conoscono ormai da anni, hanno già vissuto un'esperienza del genere, in fondo c'è una reciproca stima, per cui l'ambiente dovrebbe essere rilassato, quasi amichevole. E, invece, c'è tensione. Il motivo sta nel fatto che un colloquio di valutazione è sempre delicato e, inoltre, il dirigente, che sta per essere valutato, tra qualche settimana lascerà il servizio, andrà in pensione. Si usa l'espressione "sta per essere rottama-

to” in un’operazione di “svecchiamento” e, per la verità, solo queste frasi giustificerebbero la tensione! Di conseguenza il futuro pensionato vive questo momento come il culmine della sua carriera, una sorta di rendiconto finale.

Il dirigente che valuta è al suo sesto colloquio in questo mese di aprile; conosce la fatica di questi dialoghi, e il grande lavoro che c’è dietro; calibra le parole, pur procedendo con sufficiente speditezza nell’illustrazione delle sue argomentazioni.

Il Dialogo

Il valutatore (d’ora in poi Carlo) legge i risultati dei tanti indicatori elaborati e monitorati con attenzione durante l’anno, al fine di dimostrare, per esempio, quale livello di collaborazione ha prestato il dirigente valutato (d’ora in poi Luciano) nei confronti dei colleghi degli altri settori e, ancora, quale credito formativo lo stesso ha maturato, e quanto ne ha sollecitato tra i collaboratori del suo reparto, o di quanta innovazione si è reso promotore, attraverso proposte di miglioramento o inediti progetti. I dati sono stati raccolti con scrupolo durante l’anno; sono stati studiati da Carlo, prima di formulare il giudizio, per cui non servono ad avallare il “voto” che sta per dare a Luciano, maturato magari sulla base di altri criteri, ma costituiscono per Carlo gli unici presupposti oggettivi sui quali basare la sua valutazione finale.

Oltre ai dati relativi ai comportamenti organizzativi, Carlo e Luciano esaminano i risultati raggiunti, dal punto di vista, per esempio, degli impegni di spesa assunti rispetto alle somme a disposizione, o dal punto di vista dell’efficienza e dell’efficacia di alcuni provvedimenti amministrativi adottati, con particolare riferimento al contenzioso che ne è derivato (e, proprio quell’anno, un cittadino aveva promosso un ricorso giurisdizionale, il cui esito si profilava delicato per l’amministrazione, per presunte irregolarità, peraltro, del tutto formali, commesse durante il procedimento). Tali dati non costituivano una novità, perché, tra giugno e settembre dell’anno precedente, erano state effettuate un paio di verifiche sull’andamento dell’attività e Luciano aveva ricevuto

da Carlo qualche sollecitazione rispetto alla insufficiente spinta all’innovazione manifestata e qualche rilievo per quanto riguarda la capacità di relazione, soffocata dalla scarsa propensione a diffondere informazioni.

Il valutatore e il dirigente valutato oltre ai dati relativi ai comportamenti organizzativi, esaminano i risultati raggiunti, dal punto di vista degli impegni di spesa assunti rispetto alle somme a disposizione o dell’efficienza e dell’efficacia di alcuni provvedimenti amministrativi adottati

Alla fine del colloquio, Carlo, che in realtà già prima dell’incontro, sulla base dei dati raccolti, aveva ritenuto di valutare “positivo” (qualcosa di meno, quindi, di “eccellente”) il contributo offerto da Luciano durante l’anno, comunica a quest’ultimo tale giudizio. Naturalmente non è prevista alcuna discussione, nessun ripensamento sul giudizio espresso, che non può che essere definitivo. È questa, davvero, per Carlo una regola inderogabile, maturata nei sei anni di esperienza, pena il venir meno di qualsiasi credibilità per chi valuta. Ciò non toglie che Carlo non si alzi, non chiuda unilateralmente il dialogo, pare proprio che voglia comunque ascoltare il parere dell’interessato. È un’attesa tutt’altro che svogliata. E allora Luciano si fa scuro in volto, parla a scatti e sostiene che certo anche negli anni passati aveva ricevuto lo stesso giudizio, e che ne aveva anche capito le motivazioni, pur se mai le aveva condivise, ma quest’anno è diverso. È l’ultimo anno di servizio, il trentesimo alle dipendenze dello stesso ente, per cui il giudizio su quest’ultimo anno assume oggettivamente un altro valore, potendosi configurare un giudizio alla carriera! Non lo ha mai fatto in passato, questa volta si sente di chiedere un ripensamento a Carlo, in modo

da ottenere il giudizio "eccellente", da riferire alla lunga carriera svolta nell'ente; vuole lasciare il lavoro con questa soddisfazione: crede di averne diritto!

Non è prevista alcuna discussione, nessun ripensamento sul giudizio espresso. Questa è una regola inderogabile, pena il venir meno di qualsiasi credibilità per chi valuta

Carlo si ferma, riflette, capisce il vero disagio che Luciano ha manifestato; pensa al senso di appartenenza all'ente mostrato in tanti anni dall'uomo che ha di fronte; sente d'altra parte il peso della coerenza con i giudizi espressi nei confronti degli altri dirigenti, e del rigore nel tenere ferma la convinzione, per cui non esiste una valutazione sulla carriera, ma un giudizio sull'attività svolta, anno per anno e, alla fine, dopo qualche attimo di forte intensità... conferma il giudizio!!

Il sipario cala, mentre i due si stringono la mano, con una traccia di sofferenza sui volti di entrambi e con l'espressione di un sincero dubbio nel viso di Carlo!

SCENA SECONDA

L'ambiente fisico e psicologico

Non cambia l'ambiente. È la stessa stanza, ancora la porta chiusa, il tavolo ovale, un vassoio con una bottiglia d'acqua e due caffè, il solito valutatore, abbastanza sicuro, pur se provato dal colloquio precedente; di fronte, una donna, con la fronte alta, con un atteggiamento di sicurezza, non di spavalderia, con aria serena, tranquilla. Anche in questo caso, tra i due, non vi è alcun cenno di sfida, che pur è emerso in altri colloqui, perché i due dirigenti hanno lavorato insieme e bene, durante l'anno appena trascorso, attorno a comuni progetti.

In più, rispetto al colloquio precedente, c'è da dire che la dirigente (d'ora in poi Margherita) è stata una delle poche a raccogliere l'invito della direzione a fare una propria autovalutazione, per cui, nei giorni precedenti al colloquio, ha consegnato una scheda, nella quale si è attribuita non solo il giudizio di "eccellente" ma anche un risultato numerico altissimo.

Il dialogo

Carlo inizia il dialogo proprio partendo dalla scheda consegnata da Margherita, leggendone il contenuto. Margherita tiene a sottolineare che per lei è stato importante aver redatto quella scheda, perché ciò le ha consentito di ritagliarsi un proprio autonomo spazio, riempito di proprie forti convinzioni.

Ed è proprio su tale autovalutazione che si sposta il nucleo del ragionamento. Certo, anche in questo caso non si trascurano i dati raccolti, secondo lo schema, comportamenti organizzativi/risultati raggiunti. E anche per Margherita il giudizio, secondo Carlo, deve fermarsi a "positivo", perché, accanto a punte di lavoro eccelso vi sono stati forti tracce di debolezza nella quotidianità nel servizio prestato, causate anche da un polso a volte non sempre fermo usato nei confronti dei collaboratori del reparto dalla stessa diretto; in sostanza, accanto a un'ottima performance sul piano dell'innovazione e progettazione, Margherita non ha dato prova di analogo risultato nella gestione delle attività ordinarie.

Margherita ascolta, controbatte con calma, ma quasi con distacco, perché per lei *"quel che conta – così si esprime – è stata la sua autovalutazione"*. *"Nessun atto di superbia – continua rivolgendosi a Carlo – rispetto il Suo giudizio, capisco il ragionamento, ma non m'interessa. Io quest'anno ho fatto il massimo, ho lavorato con impegno, ho provato grande soddisfazione per i risultati ottenuti, ho acquisito consensi superiori alle mie attese. Certo, sarebbe stato importante ottenere il giudizio di "eccellente" dall'Amministrazione che Lei rappresenta, ma non importa, perché comunque io sono orgogliosa per quanto ho fatto. Per me conta più l'autovalutazione che la Sua valutazione!"*

Carlo questa volta sorride, mostra addirittura soddisfazione per l'orgoglio professionale espresso dalla dirigente, ma non mostra il minimo dubbio nel confermare il giudizio di "positivo". Anche in questo caso i criteri valutativi discussi, conosciuti e verificati non gli concedevano alcuna possibilità di cambiamento.

Margherita si alza lascia la stanza con grande tranquillità, senza nessun atteggiamento di superiorità, tutt'altro. Carlo, raccoglie le carte, si prepara ad andar via, ancora con tanti dubbi, questa volta non sul giudizio espresso, ma sull'utilità della stessa valutazione, a fronte di una convinzione, così profonda come quella espressa da Margherita, non espressione di autoreferenzialità, ma di un altro punto di vista che le regole esistenti non han-

no consentito di prendere in considerazione. Sentimenti, bah, cosa d'altri tempi, pensa!

Quel che è certo è che in questo caso la spinta al miglioramento che è, o dovrebbe essere, il fine ultimo della valutazione, non si è certamente realizzata. Non si è neppure raggiunto un profondo convincimento di Carlo, accolto peraltro sempre con grande perplessità dai colleghi, secondo cui una valutazione è buona ed efficace solo quando vi è consenso tra valutatore e valutato sul giudizio espresso. Nel caso appena descritto forse il valutatore avrebbe dovuto cambiare il suo voto finale, ma Carlo, sulla base delle rigide norme esistenti e delle regole di comportamento che si è autoimposto, non ha ritenuto di poterlo fare.

Cala definitivamente il sipario.

“IL MATTINO”

Pagina cultura-spettacoli

È andata ieri sera in scena al teatro Verdi la prima rappresentazione di un inedito spettacolo di un autore salernitano, dirigente di un ufficio finanziario, alle prese per la prima volta con la stesura di un copione teatrale.

Spazio ai sentimenti, denuncia dello scarto tra modelli e loro applicazione, consapevolezza dell'importanza dell'ascolto e del dialogo: questi i temi emersi dai due difficili confronti tra dirigenti pubblici, durante l'annuale colloquio di valutazione, portati ieri sera sulla scena.

Un testo che solleva dubbi, che si pone come una critica verso approcci semplicistici in cui spesso si cade, quando si affrontano i temi dell'organizzazione del lavoro e, in particolare, della valutazione. Scopo dello spettacolo non era tanto quello di spingere il pubblico a scegliere una tra le diverse posizioni assunte dal valutatore e dai valutati, quanto quello di scompaginare certezze, di sbattere sulle prime pagine delle

nostre agende le storie, i fatti, anche le angosce di persone sempre ignorate dai proclami, dalle inchieste, dai programmi.

Nella pubblicazione di presentazione dello spettacolo, l'autore, in servizio nella Pubblica Amministrazione dal 1974, così scrive: "Alla fine del primo anno di lavoro, mi trovai sul tavolo una mattina una busta chiusa, all'interno della quale era annotata su di un foglio la parola 'ottimo' con una scarna motivazione. Vigeva, allora, il Dpr 10 gennaio 1957, n. 3, che prevedeva la compilazione per ciascun impiegato di rapporti informativi, sulla base dei quali veniva attribuito uno dei seguenti giudizi complessivi: 'ottimo', 'distinto', 'buono', 'mediocre', 'insufficiente'. Non vi era alcun colloquio di valutazione, in premessa non vi era la definizione di obiettivi, appariva oscuro l'utilizzo di quei giudizi e, comunque, era forte la convinzione che fosse 'l'obbedienza' più che 'la capacità professionale' il criterio di valutazione. Dopo 50 anni i contenuti, le

modalità, gli obiettivi della valutazione sono certamente altro: accordi sindacali, formazione, norme nazionali e regionali hanno stravolto l'impianto del TU del 1957, presentando la valutazione come un momento trasparente di crescita professionale. Eppure..."

Fin qui l'autore; resta agli spettatori e a chi avrà modo di leggere i testi riflettere sulla necessità di scavare nella realtà, di non fermarsi a conoscere i dati riassuntivi relativi all'applicazione di una determinata norma, ma di praticare il dialogo, di dare spazio ai sentimenti individuali, di registrare la grande varietà delle situazioni personali. Lo sbocco di tale riflessione è tutto da costruire, il percorso per giungere ad esso, quello sì, è delineato; passa attraverso la ricerca, la curiosità, il confronto, la fiducia.

Di qui l'invito ad... andare al teatro Verdi: può essere utile!!

Critico teatrale
Giuseppe Pacilio

VALENTINA
BATTILORO,
LUCA MO
COSTABELLA,
Progetto
Valutazione

VALUTARE LA PERFORMANCE DEI CENTRI PER L'IMPIEGO

Sul finire degli anni novanta i servizi per l'impiego hanno subito nel nostro paese un processo di radicale riforma, che ha visto la sostituzione degli Uffici di Collocamento con i Centri per l'Impiego. Questi ultimi non svolgono più un ruolo puramente amministrativo, limitandosi a registrare lo stato di disoccupazione, ma offrono servizi di supporto alla ricerca di lavoro (informazione, preselezione, orientamento, incontro domanda-offerta e collocamento mirato per i disabili)

I Centri per l'Impiego sono stati negli ultimi anni oggetto di numerose attività di indagine, da parte soprattutto dell'Unione Europea, dell'Isfol e delle Agenzie regionali del lavoro. La maggior parte di queste analisi risponde a esigenze informative di soggetti esterni al singolo sistema provinciale dei Centri per l'Impiego.

Una esperienza diversa è quella nata dalla necessità del Servizio Lavoro di una provincia del Nord di dotarsi un sistema per valutare la performance dei Centri per l'Impiego operanti sul proprio territorio. Il committente dello studio di valutazione presentato in questo articolo ha espresso l'esigenza di confrontare sistematicamente i propri Centri in termini di servizi erogati e di risultati raggiunti. La richiesta specifica è quella di definire un sistema di misure utili a evidenziare l'esistenza e le cause di eventuali differenze nella performance tra i Centri della Provincia, in modo da consentire interventi correttivi in grado di migliorarla. La performance di un servizio è il risultato di un insieme di fattori, alcuni di carattere esterno, altri interni. Nel caso dei servizi per l'impiego, tra i primi si distinguono le risorse a disposizione dei Centri, le caratteristiche dell'utenza servita, le caratteristiche del mercato del lavoro in cui ogni singolo Centro agisce. Tra i fattori interni, che dipendono cioè dal comportamento dei Centri stessi, rientrano ad esempio le diverse modalità operative adottate, l'organizzazione interna, l'intensità e l'abilità con cui si svolgono le proprie funzioni.

Il disegno dell'analisi di performance

Se si osservano le esperienze di analisi volte a descrivere l'attività degli enti pubblici non è infrequente imbattersi in proposte che prevedano la creazione di imponenti batterie di indicatori, che si prefiggono di cogliere nei minimi dettagli qualunque aspetto dell'attività di tali enti. Un procedimento di questo tipo espone a una serie di problemi, legati tanto all'utilizzabilità quanto alla possibilità di produrre le informazioni richieste. Da un lato, le moltitudini di indicatori nascondono, dietro a un'apparente ricchezza informativa, una reale povertà nella possibilità di trarre informazioni utilizzabili: molte misure proposte sono semplicemente inutili, spesso anche solo a scopo rendicontativo. Dall'altro lato, molte misure proposte sono difficilmente ricavabili se non a seguito di costose rilevazioni ad hoc dei dati necessari. Nel lavoro qui descritto la scelta è stata invece quella di individuare un numero contenuto di indicatori dell'attività dei Centri, facendo piuttosto attenzione a che questi fossero realmente rappresentativi delle attività svolte e fossero misurabili con le informazioni a disposizione della Provincia.

Caratteristica importante del lavoro è infatti rappresentata alla natura dei dati utilizzati. La possibilità di misurare alcune dimensioni dell'operato dei Centri è legata alla disponibilità di dati utili allo scopo e, come detto, è spesso subordinata all'implementazione di rilevazioni ad hoc. Il lavoro in esame si è invece limitato, per richiesta della committenza, all'utilizzo degli archivi amministrativi dei Centri per l'Impiego: si tratta di un database relazionale (inizialmente gestito localmente, in modo autonomo, da ogni singolo Centro) contenente informazioni sugli iscritti ai Centri, i servizi da questi ricevuti, oltre che sugli avviamenti avvenuti sul territorio di competenza, le imprese e i soggetti coinvolti. La scelta di concentrarsi sui dati esistenti ha da un lato permesso di svolgere il lavoro senza che l'amministrazione sostenesse costi eccessivi, dall'altro ha vincolato la scelta delle grandezze da misurare, limitandola alle poche che si basavano su informazioni presenti negli archivi amministrativi.

I passi necessari per l'utilizzo dei dati a tale fine sono stati sostanzialmente:

- l'apprendimento e l'approfondimento della struttura dei database utilizzati, la verifica della qualità e affidabilità dei vari tipi di informazioni registrate;
- l'individuazione di tutte le informazioni che potessero essere utili a descrivere l'operato dei Centri nell'erogazione dei servizi;
- un costante confronto con i direttori e gli operatori dei Centri per l'Impiego, per verificare la completezza delle informazioni disponibili, e individuare quali di queste fossero inserite in modo omogeneo e si prestassero dunque a una lettura comparata.

L'analisi si è sviluppata per fasi successive. È stato necessario in primo luogo definire il ventaglio di attività in cui si declina "l'operatività" dei Centri: questo è stato fatto ricostruendo il percorso di servizi che un utente può realisticamente effettuare in un certo arco di tempo presso i Centri per l'Impiego del territorio analizzato. In secondo luogo sono state scelte, tra le informazioni disponibili sui servizi erogati, quelle più utili a descrivere la performance dei Centri. Infine è stato necessario individuare gli indicatori in grado di sintetizzare adeguatamente le informazioni rilevate.

Le attività che caratterizzano "l'operatività" dei Centri

L'utente che si rivolge a un Centro per l'Impiego ha davanti a sé un potenziale "percorso di servizi": è stato innanzitutto necessario capire come si articola tale percorso e in che misura esso sia omogeneo e confrontabile tra i Centri. Nella nostra esperienza, questa fase iniziale è stata affrontata rivolgendosi direttamente ai Direttori dei Centri e ai singoli operatori impegnati nell'erogazione dei servizi. Partendo da un ventaglio di possibili attività elencate nei documenti ufficiali – quali il Master Plan regionale, il dettato legislativo e i singoli documenti attuativi – è stato chiesto agli addetti ai lavori di individuare l'insieme di attività effettivamente svolte da tutti i Centri.

Il risultato di questa prima fase è stata la scoperta di uno scenario diverso da quello

ipotizzato inizialmente: alcuni dei servizi che ci si aspettava di riscontrare nei Centri si trovavano a uno stadio di implementazione ancora embrionale. Inoltre, il grado di sviluppo di alcune attività era diverso tra un Centro e l'altro. In alcuni, per esempio, non erano ancora stati attivati svariati servizi, e in molti casi sotto lo stesso nome soggiacevano servizi tra loro diversi. È stato quindi necessario trovare un terreno comune, limitando l'analisi a quei servizi erogati ordinariamente da tutti i Centri, sulla base dei quali poter effettuare dei confronti.

Nella prima fase dell'analisi il maggior risultato è stato la scoperta di uno scenario diverso da quello ipotizzato: alcuni dei servizi che ci si aspettava di riscontrare nei Centri si trovavano a uno stadio di implementazione ancora embrionale. La maggiore sfida è stata quella di capire per ognuno dei servizi considerati i diversi modelli di erogazione adottati dai Centri

Un secondo ostacolo al confronto delle attività, oltre all'eterogeneità dei servizi erogati dai Centri, è rappresentato dal fatto che solo una parte dei servizi dei Centri è oggetto di registrazione sistematica negli archivi amministrativi. I servizi per cui è stato possibile utilizzare informazioni registrate in maniera omogenea in tutti i Centri erano soltanto tre: il colloquio di preselezione, la segnalazione alle aziende, l'inclusione nei progetti finanziati dal Programma Operativo Regionale (POR). Questi non erano esaustivi delle attività svolte, tuttavia i problemi di eterogeneità tra Centri e di disponibilità delle informazioni amministrative hanno determinato la scelta di considerare "il percorso di servizi" come la combinazione di questi soli tre elementi.

La maggiore sfida affrontata in questa prima fase è stata quella di capire per ognuno dei servizi considerati i diversi modelli di erogazione adottati dai Centri, allo scopo di cogliere similitudini o discrepanze. Questo ha consentito da una parte di eliminare alcune delle cause di non confrontabilità, dall'altra di poter meglio interpretare nelle fasi successive alcune differenze di performance osservate.

L'individuazione degli indicatori utili a descrivere l'attività dei Centri

Punto di partenza per l'identificazione degli indicatori di performance è stata l'esplicitazione di quello che ci si sarebbe aspettato di osservare in un Centro per l'Impiego che funzioni al meglio.

Gli indicatori individuati in prima battuta, sulla base della disponibilità di dati, sono stati di tre tipi:

- a) indicatori relativi alla composizione del flusso di iscritti;
- b) indicatori relativi ai servizi erogati;
- c) indicatori relativi agli avviamenti.

I primi indicatori (gruppo "a") non rappresentano le attività dei Centri, ma tendono piuttosto a evidenziare eventuali differenze nella modalità di registrazione di alcune categorie di soggetti, o differenze di composizione nei rispettivi bacini d'utenza. Essi perciò non si prestano tanto a un confronto di performance, quanto piuttosto a una preliminare verifica del grado di omogeneità degli utenti serviti, e della misura in cui i confronti di performance possono essere viziati da differenze di partenza. Il gruppo "b" comprende gli indicatori di misurazione dell'attività: la percentuale di iscritti che *non* hanno ricevuto alcun servizio, la percentuale di utenti serviti che hanno ricevuto *solo* servizi elementari, la percentuali di serviti che hanno fruito degli altri servizi più intensivi. L'ultima categoria di indicatori (gruppo "c") comprende gli indicatori volti a cogliere gli esiti occupazionali degli iscritti ai Centri. È ovvia la considerazione che il Centro per l'Impiego non è l'unico attore in grado di incidere sulla probabilità di avviamento di un iscritto (dal momento

che questo può trovare lavoro con le proprie forze, oppure affidandosi anche ad agenzie specializzate per il collocamento), ma la probabilità di incidere sugli avviamenti è la misura più immediata e interessante del risultato delle attività svolte.

Gli indicatori individuati in prima battuta, sulla base della disponibilità di dati, sono stati di tre tipi: relativi alla composizione del flusso di iscritti; relativi ai servizi erogati; relativi agli avviamenti

Ogni indicatore è stato espresso come percentuale rispetto a una platea di potenziali beneficiari dei servizi dei Centri.

Sul lato dei risultati ottenuti, i dati amministrativi permettono di cogliere solamente eventi strettamente legati alla condizione lavorativa: questi sono stati quindi misurati in termini di *probabilità di avviamento* (percentuale di avviati).

Sul lato delle attività, gli indicatori sono stati costruiti come percentuale di potenziali beneficiari che hanno ricevuto i servizi dei Centri in un dato periodo.

Occorre a questo punto dare una precisa definizione di potenziali beneficiari dei servizi. Nella pratica si è trattato di selezionare una di due possibili alternative: lo *stock* degli iscritti ai Centri a una certa data oppure il *flusso* di iscritti durante un determinato periodo di tempo. La scelta è caduta sul flusso per due motivi: da un lato, sullo stock di iscritti non esistevano informazioni omogenee tra Centro e Centro (prima di febbraio 2003, i criteri di registrazione delle informazioni negli archivi variavano tra i Centri); dall'altro, è valsa la considerazione che la performance vada giudicata prioritariamente rispetto ai servizi resi agli utenti presi in carico più di recente (tale considerazione ha d'altronde un riscontro empirico: un'alta percentuale dei servizi erogati in un certo periodo è destinata a soggetti iscritti presso i Centri da pochi mesi).

Tenuto conto dei vincoli di disponibilità e omogeneità dei dati, è stato scelto di condurre l'analisi su un periodo di un anno (da febbraio a dicembre 2003). Si è deciso di definire la platea dei beneficiari come quella degli iscritti nella prima metà del periodo, in modo da lasciare a tutti una finestra di sei mesi successivi all'iscrizione nei quali osservare gli altri eventi (servizi, assunzioni). Pertanto, ogni percentuale (di serviti, di avviati) utilizzata era intesa come percentuale di eventi realizzati *entro i primi 180 giorni dall'iscrizione*. L'arco temporale disponibile è quindi ristretto, soprattutto per la probabilità di avviamento, che andrebbe sensatamente misurata in un orizzonte più ampio. Questo limite comporta una "sottostima" della percentuale di avviati: un periodo di osservazione maggiore consentirebbe di osservare un maggior numero di avviamenti. Tuttavia tale criterio è applicato uniformemente a tutti i Centri, dunque non ne pregiudica il confronto.

L'utilizzo degli indicatori: la creazione di un termine di confronto

La creazione degli indicatori non costituisce che la prima fase di un processo che ha come obiettivo la trasformazione dei dati in indicazioni pratiche sul comportamento dei Centri e sulla natura delle differenze. Per operare questa trasformazione è stato indispensabile un confronto approfondito con i Direttori dei Centri. Per capire se le misure proposte esprimessero adeguatamente l'attività e i risultati dei Centri, è stato chiesto a ciascuno di essi di attribuire un "voto" alla rilevanza di ogni indicatore. Questo passaggio è stato utile per giungere da una prima batteria di indicatori ricavabili dai dati a disposizione a una più contenuta, eliminando quelli considerati palesemente inutili e soffermandosi su quelli considerati invece più rappresentativi.

Gli indicatori sintetizzano fenomeni la cui percezione non sempre è agevole, anche per coloro che gestiscono operativamente i servizi. Per ognuno degli indicatori è stato quindi chiesto ai Direttori di indicare anche il valore che si sarebbero aspettati di osservare nel proprio Centro, nonché del valore minimo e massimo

che sarebbe stato “giusto” aspettarsi in condizioni normali. Il confronto ha evidenziato una forte variabilità, tra Centri e tra indicatori, nella distanza sia tra risultati attesi e risultati registrati, sia tra i risultati ideali e quelli reali. Questo ha consentito ai Centri di maturare una maggiore consapevolezza dei propri risultati e della loro distanza da quelli desiderabili, e di interpretare in maniera critica i risultati ottenuti con l'analisi, individuando tanto situazioni di carenza o di eccellenza quanto gruppi di Centri con differenti comportamenti.

Per trasformare i dati in indicazioni pratiche sul comportamento dei Centri e sulla natura delle differenze è stato indispensabile un confronto approfondito con i Direttori dei Centri. Il confronto ha evidenziato una forte variabilità, tra Centri e tra indicatori, nella distanza tra risultati sia attesi e registrati, sia ideali e reali.

Esiti del lavoro e riflessioni conclusive

L'esperienza dell'analisi di performance è stata utile per mettere in luce le potenzialità e i limiti applicativi di un tale approccio. Un primo aspetto da evidenziare è la cautela necessaria nella lettura delle misure prodotte con questa analisi, dovuta alla natura ancora pionieristica della stessa: non esiste infatti in Italia una consolidata letteratura sui metodi per analizzare la performance, in particolare per i servizi all'impiego. Non è immediato per la committenza interpretare i risultati ottenuti, tanto per la novità rappresentata da questo tipo di analisi che per l'ovvia difficoltà di tradurre in termini pratici le informazioni ottenute dagli indicatori.

Affinché un'attività di questo genere sia utile è prima di tutto necessario controllare l'attendibilità degli indicatori, verificando ad

esempio che misurazioni in differenti istanti mostrino dei tratti comuni. È possibile infatti che l'operatività dei Centri muti in modo tale da rendere gli indicatori scelti incapaci di descrivere la realtà osservata. Inoltre le modalità di registrazione delle informazioni negli archivi amministrativi potrebbero cambiare nel tempo, rendendo non confrontabili misure ottenute in istanti diversi, e richiedendone dunque un “riallineamento”. Solo un'analisi ripetuta nel tempo, e regolari occasioni di confronto tra i valutatori e gli operatori, saranno in grado di produrre indicatori utili per tenere sotto controllo e valutare la performance dei Centri per l'Impiego.

Un fattore importante per lo svolgimento di lavori come quello descritto è rappresentato dalla disponibilità e qualità delle informazioni amministrative. È necessario che la committenza, una volta individuati i servizi da osservare, si adoperi per registrare in modo sistematico e omogeneo (tra singole unità osservate e nel tempo) le informazioni su di essi. Si tratta di un processo di non facile implementazione, che richiede talvolta di modificare alcuni criteri di registrazione, allo scopo di conciliare l'utilizzabilità amministrativa dei dati con la loro utilizzabilità statistica. In assenza di una buona omogeneità, almeno relativamente alle principali informazioni che si vogliono sfruttare, ogni confronto sarà sottoposto a forti rischi di distorsione.

Solo un'analisi ripetuta nel tempo, e regolari occasioni di confronto tra i valutatori e gli operatori, saranno in grado di produrre indicatori utili per tenere sotto controllo e valutare la performance dei Centri per l'Impiego

L'esperienza svolta ha evidenziato una serie di buoni motivi per guardare con attenzione ai risultati che una simile analisi può produrre. Le misure proposte si sono rivelate in grado non solo di cogliere differenze di

performance dovute a difficoltà momentanee o a fattori contingenti, che anche grazie ad esse si sono fatti risaltare, ma anche di riflettere l'affermarsi di stili operativi diversi tra le singole unità osservate. Ad esempio, è sembrata emergere una differenziazione dei Centri tra un approccio più "estensivo" all'offerta di servizi, per cui le risorse disponibili sono dedicate interamente a offrire un minimo a tutti gli iscritti, e un modello più "intensivo", che concentra le risorse su una fascia più limitata di utenti, a cui viene offerto di più, mentre altri sono lasciati a loro stessi. La definizione di indicatori di varia natura (di composizione, di attività, di risultato) consente anche di carat-

terizzare l'attività dei Centri su più dimensioni, individuando ad esempio eventuali correlazioni tra modalità operative, caratterizzazione degli utenti serviti e determinati risultati.

È il caso di ribadire che una attività di misurazione della performance non deve avere come priorità quella di generare graduatorie di enti. L'analisi aggiunge un supporto informativo, di tipo quantitativo, che possa aiutare gli attori coinvolti a riflettere su quali siano i fattori critici che causano gli scostamenti tra esiti attesi e reali, nonché tra gli esiti ottenuti dalle singole unità operative, per suggerire eventuali correttivi in grado di migliorare gli aspetti ritenuti più carenti.



Gioacchino Assereto

PIERVINCENZO
BONDONIO,
Università
di Torino

IL SSR PIEMONTESE TRA PROGRAMMAZIONE E MONITORAGGIO. QUALE RUOLO PER LA VALUTAZIONE?

La valutazione nel settore sanitario ha registrato negli ultimi anni una sempre maggior attenzione, da parte sia degli addetti ai lavori che dal pubblico in generale. Tuttavia, quando si avvia una riflessione sul ruolo della valutazione in questo settore occorre preliminarmente chiarire a quale livello, a quali oggetti e a quali momenti ci si riferisce. Le dimensioni della valutazione in ambito sanitario, con riferimento a un contesto territoriale dato (ciò che avviene nel servizio sanitario piemontese, nel nostro caso) sono infatti assai articolate e non è detto che la qualità e l'intensità che caratterizzano le valutazioni siano omogenee nei diversi livelli

Se ci si riferisse al livello micro dovremmo prendere in considerazione le valutazioni che vengono diffusamente condotte sull'efficacia di nuove tecnologie sanitarie (termine amplissimo, che comprende i farmaci, le apparecchiature sanitarie, le procedure diagnostiche e terapeutiche, ecc.) e chiederci quale sia il contributo che la sanità piemontese (i suoi ricercatori e gruppi clinici, appartenenti alle università e alle strutture del Ssr) forniscono in questo ambito. I metodi sono quelli, validati internazionalmente, della ricerca clinica, farmacologia e tecnologica e l'indagine sulla diffusione e gli esiti da parte di strutture e persone che operano in Regione dovrebbe essere condotta su una molteplicità di fonti (riviste e atti di società scientifiche, in primo luogo) che ne pubblicano gli esiti, sottoponendoli a peer review. Non è l'intendimento di questo breve scritto.

Il livello immediatamente superiore è rappresentato dalla valutazione di specifiche politiche sanitarie, ovvero di interventi complessi, realizzati da parte di numerosi soggetti, che utilizzando metodiche definite perse-

guono fini anch'essi prefigurati, di solito descritti in termini di miglioramento dello stato di salute di specifiche popolazioni. In questo ambito l'intervento pubblico è spesso prevalente: si tratta di "campagne" che hanno specifici target di popolazione (le popolazioni a rischio, individuate come tali sulla base di studi epidemiologici), protocolli di attuazione in genere rigidi e prevedono la collaborazione di più centri, diffusi spesso su tutto il territorio regionale. L'iniziativa (e il finanziamento) a volte sono del livello statale (i progetti obiettivo del PSN), a volte di quello regionale, a volte ancora del livello locale (campagne promosse da singole aziende sanitarie). Spesso gli interventi riguardano la prevenzione, ove la precocità della diagnosi è discriminante rispetto agli esiti delle terapie: è questo, ad esempio, il caso di Prevenzione serena, il programma di diagnosi precoce dei tumori della mammella e del collo dell'utero, attivo a Torino dal 1992 ed esteso all'intero territorio regionale a partire dal 1996, e degli altri *screening* in ambito oncologico. Altre volte gli interventi intendono assicurare copertura contro il rischio di contrarre specifiche malattie, come avviene per le campagne vaccinali. La sanità pubblica piemontese è, da sempre, molto attiva su questo fronte: la valutazione è tipicamente effettuata ex ante, usando tecniche che utilizzano anche criteri economici (analisi di tipo costo-efficacia, di solito), che cercano di dare risposte a domande – assai impegnative – quali: "qual è il costo di una vita salvata tramite la campagna X?" e "le risorse che finanziano la campagna Y sono ben spese?"

Poiché a volte accade che le decisioni siano prese sulla base di conoscenze non sufficienti a fornire risposte pienamente affidabili alle domande, sarebbe saggio che altre valutazioni fossero effettuate ex post, per ottenere elementi di *feed-back* ai fini di successive decisioni e dell'eventuale ridisegno degli interventi. A volte ciò accade, come documentato dalle pubblicazioni dei servizi di igiene e sanità pubblica e di epidemiologia della Regione Piemonte. Sede per riscontri degli esiti delle valutazioni sugli interventi effettuati, insieme al monitoraggio dello stato di salute della popolazione, potrebbe essere la relazione sullo stato

di salute della popolazione (che l'art. 13 della l.r 18/2007, "Norme per la programmazione socio-sanitaria e il riassetto del servizio sanitario regionale", prevede sia redatta ogni triennio – l'ultima versione disponibile è del marzo 2006: <http://www.regione.piemonte.it/sanita/ep/salute2006/index.htm>).

La valutazione, tipicamente effettuata ex ante, cerca di dare risposte a domande quali: "qual è il costo di una vita salvata tramite la campagna X?" e "le risorse che finanziano la campagna Y sono ben spese?"

A valutazioni ex ante strutturate (nel senso che sono state condotte sulla base di un modello unificato di studio di fattibilità, dopo validazione a livello nazionale e regionale) le aziende sanitarie piemontesi hanno fatto ricorso quando (a fine anni ottanta) hanno presentato i progetti di ristrutturazione/costruzione di edilizia e di impiantistica sanitaria e sociosanitaria destinati ad essere finanziati nell'ambito del piano decennale di interventi previsto dall'art. 20 della l. finanziaria per il 1988. Le varie versioni dello studio di fattibilità, previste per i diversi tipi di intervento (dalla costruzione di un nuovo ospedale alle ristrutturazioni di parti di presidi esistenti, alla costruzione di residenze assistenziali e sanitarie, ecc.) comprendevano il rispetto di criteri di funzionalità sanitaria e la valutazione economica tramite proiezioni di lungo periodo di stime dei costi e delle produzioni che l'opera avrebbe permesso di realizzare. Ancora oggi le aziende sanitarie piemontesi, seppure al di fuori di un modello prestabilito, fanno ricorso allo strumento dello studio di fattibilità ogni volta che intendono realizzare interventi di edilizia e impiantistica sanitaria di un certo impegno. E quindi offrono elementi utili a valutare la bontà, sui diversi piani, delle opere proposte.

A un livello diverso si collocano le azioni di programmazione e di conseguente monito-

raggio che costituiscono modalità di governo ordinario del SSR.

Secondo la legge costitutiva (la n. 833/1978), strumento centrale per il funzionamento del SSN è la programmazione, declinata ai due livelli di governo generale del sistema, nazionale e regionale (ma poi anche locale). Al livello nazionale spetta, con il PSN, di indicare gli obiettivi e i livelli di prestazione che devono essere garantiti a tutti i cittadini (ma la prescrizione assumerà contenuti concreti solo 23 anni dopo, con l'accordo Stato-Regioni del 2001, art. 3); al livello regionale spetta di orientare il funzionamento del sistema con proprio PSR, che deve "uniformarsi ai contenuti e agli indirizzi del PSN" (art. 55). Il rapporto tra programmazione nazionale e regionale si modifica, sfuma e diviene più complesso con le riforme degli anni novanta:

- la l. 502/1992 che assegna al PSR il compito di definire le linee di organizzazione dei servizi, i criteri di finanziamento delle aziende sanitarie, le attività di indirizzo tecnico e di supporto verso le aziende (anche in tema di controllo di gestione e valutazione della qualità);
- la l. 229/1999, che ridefinisce il PSR come piano strategico degli interventi per gli obiettivi di salute e il funzionamento dei servizi, in funzione delle esigenze specifiche della popolazione regionale ("anche" in riferimento agli obiettivi del PSN).

Una revisione ulteriore dei rapporti tra i due livelli di programmazione si ha con il nuovo titolo V parte II Cost. (2001), che definisce la tutela della salute come materia a legislazione concorrente tra Stato e Regioni, aumentando poteri e responsabilità delle regioni stesse in tema di programmazione, gestione, finanziamento e controllo dei rispettivi SSR.

Va ricordato che fin dalla sua costituzione il funzionamento del SSN, complessivamente e nelle sue declinazioni regionali, ha garantito universalità di accesso a servizi la cui qualità è riconosciuta buona, quando non eccellente, in autorevoli sedi internazionali, ma è anche fonte di preoccupazioni, su almeno due fronti diversi. Un primo fronte riguarda la persistente disomogeneità nella qualità e disponibilità delle prestazioni che esso garantisce sul territorio

nazionale (seppure recentemente essa sia segnalata in lenta riduzione); un secondo fronte riguarda l'inefficienza (che si tende a collegare alla natura pubblica del SSN) e la sua imperfetta sostenibilità economico-finanziaria (legata alla natura *open-ended* dei servizi offerti e all'assenza o inefficacia dei meccanismi di regolazione della domanda – sia economici, come la partecipazione alla spesa, sia regolamentari, come i tentativi, mai portati veramente a fondo, di vincolare la scelta dei fornitori cui gli utenti possono rivolgersi, come è prassi invece, ad esempio, nel NHS britannico – a fronte della rete dei produttori). Le due riforme sopra ricordate (e le molte altre meno sistematiche complessivamente varate) rappresentano altrettanti tentativi di trovare soluzioni soddisfacenti a questi annosi problemi, con esiti che restano tuttavia controversi e imperfetti.

Secondo la legge costitutiva del '78, strumento centrale per il funzionamento del SSN è la programmazione, declinata ai due livelli di governo generale del sistema, nazionale e regionale. Il rapporto tra programmazione nazionale e regionale si modifica con le riforme degli anni novanta. Una revisione ulteriore dei rapporti tra i due livelli si ha con il nuovo titolo V della Cost. nel 2001

La presenza costante di quelli che sono percepiti come problemi nel funzionamento del SSN ha quindi inevitabilmente orientato anche i sistemi di programmazione, di monitoraggio e, infine, di valutazione che da essi si possono ricavare.

Accanto al previsto strumento del Piano (non dimentichiamo che il primo PSN ha visto la luce, dopo numerose false partenze, solo nel 1994), il governo del sistema è stato garantito, a livello nazionale, con interventi ricor-

renti ma meno sistematici (come annualmente avviene con le disposizioni sulla sanità previste nella legge finanziaria, inevitabilmente influenzati dalla congiuntura economica che il Paese attraversa), oppure con atto governativo, come quello assunto in tema di Livelli Essenziali di Assistenza, recependo nel 2001 il già ricordato accordo siglato in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Premessa ai provvedimenti regionali del 2007 è la situazione di disavanzo che il SSR piemontese ha registrato per il 2004, che sarebbe ostativo a maggiori finanziamenti statali per le regioni "virtuose", a meno della redazione e attuazione di opportuno piano di rientro

Non diversamente è accaduto a livello regionale. In Piemonte, dopo un dibattito durato un anno, nell'estate scorsa è stata approvata la legge n. 85/2007 ("Norme per la programmazione socio-sanitaria e il riassetto del servizio sanitario regionale"), che definisce, con alcune innovazioni, strumenti, contesto e obiettivi della programmazione sociosanitaria regionale, ma tuttora non è stato ancora approvato dal Consiglio regionale né il Piano sociosanitario per il 2006-2010 (che la Giunta aveva predisposto già a metà 2005), né la delibera che sancisce i nuovi ambiti territoriali delle aziende sanitarie piemontesi (che prevede alcuni accorpamenti, cui è stata data attuazione provvisoria, in via amministrativa). Tra la produzione normativa regionale, che dà contenuto operativo alla programmazione regionale, rilievo particolare rivestono le direttive che annualmente la Regione emana per orientare la predisposizione, da parte delle aziende sanitarie regionali, del Piano di riqualificazione dell'assistenza e di riequilibrio economico-finanziario (PRR). Esse rappresentano uno strumento fondamentale con il quale la Regione esercita le sue funzioni di governo del SSR, indicando alle

aziende sia gli obiettivi strategici sostanziali in tema di qualità dei servizi resi che gli obiettivi strumentali in tema di organizzazione e di rispetto degli equilibri economico-finanziari (anzi, della tempistica per il rientro dagli squilibri che caratterizzano le gestioni). Le direttive in vigore sono del luglio 2007 e riguardano il 2007-2010 (D.g.r n. 59-6349 del 6 luglio 2007 e D.g.r n. 84-6615 del 30 luglio 2007). Vale la pena di esaminarne brevemente il contenuto e il metodo che esso sottende.

Premessa ai provvedimenti è la situazione di disavanzo che il SSR piemontese ha registrato per il 2004, che sarebbe ostativo a maggiori finanziamenti statali per le regioni "virtuose", a meno della redazione e attuazione di opportuno piano di rientro, concordato con i ministeri della Salute e dell'Economia. Poiché il disavanzo piemontese non è dovuto, come invece in altri casi, alla presenza di aree di marcata difformità rispetto agli standard (in termini di dotazione di posti letto, di tassi di ospedalizzazione e di spesa farmaceutica) ma a maggiori costi di esercizio diffusi su molte voci, non sono utili manovre settoriali, ma sono invece necessari interventi complessivi, che trovano fondamento e dimostrazione nei PRR aziendali. Alle aziende sanitarie si chiede pertanto, in continuità sostanziale con le direttive dell'anno precedente (ma a loro parziale variante), di formulare obiettivi e piani per conseguirli relativamente a quattro ambiti:

- potenziamento e riorganizzazione delle attività di prevenzione e promozione della salute e riqualificazione di specifiche funzioni assistenziali (si tratta di ambiti che riguardano direttamente i servizi resi ai cittadini);
- riorganizzazione della rete dei servizi e dei presidi (particolarmente rilevante per le aziende oggetto di accorpamento);
- revisione degli assetti organizzativi interni e adozione di misure di semplificazione delle procedure amministrative e gestionali;
- perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario.

Per ciascun ambito, i documenti richiamati (nel testo e negli allegati) forniscono indirizzi articolati alle aziende per la redazione dei PRR e, soprattutto, per le iniziative da ricom-

predere in esso e realizzare, prescrivendo che “gli interventi (previsti) devono essere calendarizzati e abbinati a indicatori di risultato o a criteri di valutazione dei loro esiti”. Puntuali sono poi le prescrizioni in tema di formazione del conto economico aziendale, con l’indicazione del fabbisogno ammissibile per il 2007 (contestualmente comunicato a ciascuna azienda). Per gli anni a seguire i documenti enunciano i criteri cui la Regione si atterrà nel definire i riparti di risorse e segnalano le variabili la cui valorizzazione sarà presa in considerazione per il calcolo.

Complessivamente, i documenti regionali tentano di fornire un quadro operativo complessivo alle aziende sanitarie, vincolandole a seguire un iter omogeneo nel descrivere le azioni che sono sollecitate ad assumere

Complessivamente, i documenti regionali tentano di fornire un quadro operativo complessivo alle aziende sanitarie, vincolandole a seguire un iter omogeneo nel descrivere le azioni che sono sollecitate ad assumere. Più che prescrivere il rispetto di valori predefiniti di una fitta e stringente rete di indicatori quantitativi (come avveniva in passato), si lasciano margini di discrezionalità alle aziende nel rappresentarli, con il vincolo della loro verificabilità da parte regionale (come si è detto, il termine usato è “valutazione dei loro esiti”: termine sufficientemente elastico). Valutazione regionale, dunque, quale sarà esprimibile, volta volta, sulla base del puntuale rispetto di valori e parametri (è questo il caso dei valori del conto economico), oppure sulla base della plausibilità delle azioni che l’azienda dichiara di volere intraprendere (ma con l’onere di indicare le modalità di riscontro).

Le aziende sanitarie dispongono tutte di propri strumenti di informazione e governo, che hanno due capisaldi: un caposaldo sanitario, costituito dal sistema informativo sanita-

rio e un caposaldo economico, centrato sulla contabilità analitica. Utilizzandoli entrambi, le aziende sanitarie hanno costruito e fatto evolvere nel tempo il proprio sistema di controllo di gestione, basato sui principi generali della direzione per obiettivi, che prevede la redazione annuale del budget aziendale, somma dei budget delle unità operative. Al budget è assegnato, quindi, il compito di collettore delle innovazioni organizzative e gestionali, che le unità operative titolari (tra le quali ruolo crescente è assegnato ai dipartimenti) negoziano annualmente con la direzione generale dell’azienda. Alcuni degli obiettivi assegnati alle unità (tipicamente: il rispetto di vincoli economico-finanziari) sono strumentali al conseguimento degli obiettivi che la Regione assegna al direttore generale. La certificazione del conseguimento degli obiettivi di budget viene effettuata annualmente dal Nucleo di valutazione aziendale, organo a tipica composizione mista (interna ed esterna) e costituisce la base per l’attribuzione al personale (dirigente e no) dei compensi incentivanti a disposizione dell’azienda. Essi sono uno degli strumenti a disposizione delle aziende (peraltro con differenze significative nella dimensione del fondo disponibile, frutto della storia aziendale e in progressiva erosione a ogni rinnovo contrattuale) per tentare di incentivare comportamenti, individuali e di gruppo, in maggiore sintonia con gli intendimenti dell’azienda ed economicamente più produttivi.

Il conseguimento degli obiettivi di budget viene accertato annualmente dal Nucleo di valutazione aziendale, organo a tipica composizione mista (interna ed esterna) e costituisce la base per l’attribuzione al personale (dirigente e no) dei compensi incentivanti

Sulla base delle conoscenze personali, acquisite in anni di partecipazione al nucleo di

valutazione di alcune aziende sanitarie piemontesi (locali e ospedaliere), senza pretesa alcuna di cogliere la generalità di un fenomeno sul quale non esistono, a mia conoscenza, informazioni di sistema, provo a esprimere qualche osservazione sulla qualità dei processi che ho visto in opera e sulla possibilità di utilizzarli anche a fine valutativo.

La qualità dei processi è spesso soddisfacente e in miglioramento nel tempo, grazie al crescere delle professionalità che si sono formate in azienda.

Il sistema di controllo di gestione è in grado di fornire report economici precisi e di crescente affidabilità e tempestività; soddisfacente (seppure certamente migliorabile) è anche l'abbinamento tra dati economici e misure di prodotto e risultato. Le elaborazioni più convincenti riguardano le attività ospedaliere (per le quali vi è una lunga tradizione di misurazione, ulteriormente migliorata con l'adozione dei DRG come misure della produzione) e di sanità pubblica (ambito nel quale la Regione Piemonte vanta una tradizione di eccellenza nella programmazione regionale, assistita da coerenti parametri e misure di monitoraggio). Meno assestate e certamente perfezionabili sono invece le elaborazioni che riguardano le aree amministrative e la medicina di territorio.

Che dire del metodo con il quale gli obiettivi sono scelti e monitorati? Qui mi pare sussistano differenze significative (e forse non del tutto giustificate) nelle prassi seguite dalle aziende (almeno, di quelle che conosco), che forse potrebbero essere utilmente ridotte mediante interventi regionali di indirizzo. Se è vero, come recita il credo aziendalista, che gli obiettivi devono essere calibrati sulle esigenze della singola azienda, è anche vero che una piena rappresentazione di queste ultime non sempre è in possesso della direzione aziendale.

L'asimmetria informativa opera anche all'interno delle aziende sanitarie! Il rischio di obiettivi autoreferenziali è sempre incombente. Come pure la tentazione di mascherare come obiettivo meritevole di compenso incentivante lo svolgimento di azioni e di attività che invece dovrebbero essere considerate pienamente coperte dalla retribuzione ordinaria.

Seppure migliorabile, il processo di budget ha tuttavia prodotto effetti positivi nelle aziende, aumentando la partecipazione e diffondendo la consapevolezza sugli andamenti, in senso lato (compresi importanti aspetti della qualità delle prestazioni), della gestione. Sarebbe quindi sbagliato abolirlo o ridurne l'ambito di applicazione.

Un'osservazione finale sulla valenza valutativa dell'imponente massa di informazioni che le aziende sanitarie sono tenute a fornire alla regione con la redazione dei PRR, e di cui dispongono al proprio interno, come sottoprodotto del controllo di gestione dei processi budgetari.

Che dire del metodo con il quale gli obiettivi sono scelti e monitorati? Il rischio di obiettivi autoreferenziali è sempre incombente. Seppure migliorabile, il processo di budget ha tuttavia prodotto effetti positivi nelle aziende, aumentando la partecipazione e diffondendo la consapevolezza sugli andamenti

È del tutto evidente che quelle informazioni non possono produrre, di per sé, forme di valutazione riconducibili alla *policy evaluation*. Perché ciò accada occorre che esse siano probabilmente integrate e siano oggetto di trattamento e di elaborazione, utilizzando i metodi e le tecniche, quantitative e qualitative, proprie di quella disciplina. I problemi che varrebbe la pena di affrontare non mancano certo. Ad esempio, sono certo meritevoli di risposta domande quali: "Come si spiegano i differenziali di costo per prestazioni analoghe effettuate da aziende o presidi diversi? Si giustificano? Si può ed è opportuno cercare di porvi rimedio e come?". Mi pare possa essere un fertile terreno di lavoro per l'ARESS, l'Agenzia regionale per i servizi sanitari.

ENRICO ALLASINO,
IRES Piemonte,
MARCO SISTI,
Progetto
Valutazione

VALUTARE LE POLITICHE PER L'INTEGRAZIONE SOCIALE DEGLI IMMIGRATI

RIFLESSIONI A MARGINE DI UN'ESPERIENZA DI LAVORO

Le politiche per l'integrazione sociale sono spesso composte da una miriade di interventi di piccola entità, realizzati a livello locale da una molteplicità di attori, sia pubblici che privati. Tale frammentazione provoca dispersione di conoscenze e non permette di capitalizzare le esperienze. In che modo la valutazione può essere d'aiuto?

In Italia esistono da tempo leggi e documenti programmatici che indicano l'integrazione sociale dei cittadini immigrati come una priorità in molti ambiti d'intervento pubblico. Di solito a questa indicazione di massima non segue una precisa individuazione degli strumenti da impiegare affinché tale obiettivo venga perseguito. Come accade di frequente, quando negli atti ufficiali si formulano finalità di ampia portata e di difficile definizione operativa, non solo il passaggio dal dire al fare è tutt'altro che scontato, ma manca anche una descrizione di come tale passaggio dovrebbe avvenire. Attraverso l'adozione di quali specifiche politiche? Con quali risorse? Intervendendo con quali soluzioni su quali problemi? Il compito di rispondere a queste domande è spesso rinviato alle singole amministrazioni locali e alle organizzazioni del privato sociale che operano sul territorio, chiamate a interpretare indirizzi generali e a tradurli in iniziative e attività concrete. La responsabilità delle decisioni su cosa e quanto realizzare, perché realizzarlo, come e a favore di chi, viene perciò trasferita dal centro al-

le “periferie”. Naturalmente questo produce un’elevata frammentazione degli interventi che finiscono per differenziarsi fortemente tra loro, se non per lo scopo di fondo al quale tendono, per le ricette di policy che applicano

Dalla frammentazione nasce un’esigenza di “valutazione”

Ci troviamo dinanzi a ciò che gli anglosassoni definiscono “*aggregate multisite programs*”: programmi d’intervento compositi, che fanno riferimento a un’unica finalità e a una sola fonte di finanziamento centrale, ma che al loro interno presentano una grande varietà di approcci e di strategie d’intervento. Questo modo di operare della pubblica amministrazione non è di per sé sbagliato e anzi applica un criterio di buon governo – il principio di sussidiarietà – molto enfaticizzato negli ultimi anni. Tuttavia, il decentramento nelle decisioni innesca una naturale tendenza alla perdita di informazione. In questo processo di delega il livello di governo superiore, che in teoria dovrebbe conservare funzioni di coordinamento e programmazione, stenta ad avere una chiara visione di quanto viene realizzato all’interno del suo territorio. Allo stesso tempo, i singoli enti locali, impegnati nel dare risposta a istanze particolari, non hanno l’energia e le risorse necessarie per incontrarsi, confrontarsi e riflettere, in modo sistematico, sulle diverse soluzioni che hanno messo in atto e sui risultati che individualmente hanno raggiunto.

“Aggregate multisite programs”: programmi d’intervento compositi, con un’unica finalità e una sola fonte di finanziamento centrale, ma con grande varietà di approcci e di strategie d’intervento

La frammentazione degli interventi genera cioè una dispersione di conoscenze – e una mancata capitalizzazione delle esperienze –

che a sua volta fa emergere, negli stessi soggetti attuatori, un’insoddisfazione diffusa riguardo alla loro reale capacità di assumere scelte pienamente informate e, dunque, più consapevoli. Da questa insoddisfazione può nascere una peculiare domanda di valutazione, motivata in parte dalla volontà dell’ente centrale di *chieder conto* di quanto è accaduto in seguito all’erogazione dei finanziamenti, e in parte dalla voglia degli enti che realizzano gli interventi di *apprendere* se e come è possibile fare meglio di quanto già non stiano facendo.

Un’esigenza conoscitiva di questo tipo ha motivato la richiesta, avanzata al nostro gruppo di lavoro (composto da Enrico Allasino e Roberta Valetti – Osservatorio sull’immigrazione dell’IRES – Piemonte e da Marco Sisti e Stefania Tron – ProgettoValutazione) dalla Direzione Politiche Sociali della Regione Piemonte, di costruire un sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi finanziati dal Fondo regionale per l’immigrazione.

Gli interventi del Fondo per l’immigrazione della Regione Piemonte

In Piemonte la principale fonte pubblica di finanziamento delle politiche per l’integrazione sociale degli immigrati è il *Fondo regionale per l’immigrazione*. Con una disponibilità di risorse che oscilla intorno ai due milioni e mezzo di euro ogni anno, il Fondo viene distribuito dalla Regione alle amministrazioni provinciali sulla base di alcuni indicatori demografici come il numero di immigrati presenti nelle rispettive aree. In seguito, le Province erogano i finanziamenti a enti diversi – Comuni, Comunità montane, Consorzi socio-assistenziali, ospedali, questure, associazioni – che presentano progetti d’intervento. La scelta dei progetti da finanziare avviene sulla base degli indirizzi dettati da programmi regionali a valenza triennale.

L’ultimo dei programmi triennali approvati dalla Giunta regionale è il *Piano Integrato dell’Immigrazione* (2007-2009). All’interno del Piano sono definiti 14 obiettivi che spaziano tra diversi settori d’intervento: dalla scuola alla sanità; dal lavoro alla giustizia.

I quattordici obiettivi del Piano Regionale Integrato dell'Immigrazione (2007-2009)

La Regione organizza un sistema di tutela e promozione sociale delle persone straniere attraverso iniziative volte a favorire il processo di integrazione sociale, quali:

- favorire il coordinamento di istituzioni, enti e associazioni presenti sul territorio;
- sviluppare la conoscenza e la sensibilizzazione del fenomeno migratorio;
- promuovere e sostenere l'informazione relativa all'accesso ai servizi e la formazione degli operatori che a vario titolo interagiscono con le cittadine e con i cittadini stranieri;
- promuovere la conoscenza della cultura italiana e delle culture di provenienza delle cittadine e dei cittadini stranieri;
- favorire l'inserimento scolastico;
- favorire la formazione, la riqualificazione professionale e l'inserimento lavorativo degli stranieri;
- favorire l'inserimento abitativo degli stranieri;
- promuovere la salute delle cittadine e dei cittadini stranieri;
- promuovere la partecipazione alla vita pubblica locale delle cittadine e dei cittadini stranieri e percorsi di cittadinanza attiva;
- agevolare l'integrazione delle donne straniere;
- promuovere iniziative volte a individuare e contrastare forme di razzismo o di discriminazione a causa dell'origine etnica, geografica o religiosa;
- favorire gli interventi a favore delle fasce più deboli della popolazione straniera, quali i minori, in particolare non accompagnati, i richiedenti asilo, i rifugiati politici, le vittime della tratta e le persone con problemi di giustizia;
- promuovere iniziative nell'ambito delle Relazioni Internazionali con i Paesi di origine;
- valutare l'efficacia delle politiche previste dal presente Piano.

Tra i 14 punti in elenco compare anche l'impegno di "valutare l'efficacia delle politiche previste dal Piano". Con l'approvazione di questo obiettivo – si afferma nel documento – "s'intende favorire la messa in atto di un sistema di monitoraggio e valutazione che permetta di conoscere l'impatto che il Piano Regionale Integrato dell'Immigrazione e i Piani Provinciali hanno avuto sul territorio, i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi previsti.

Il sistema deve fornire, inoltre, un'analisi sia qualitativa che quantitativa dei progetti realizzati e individuare le buone prassi. Il processo di valutazione, che coinvolge gli attori ai diversi livelli, fornisce elementi utili per rivedere le strategie di intervento e riprogrammare le politiche del settore". Il nostro lavoro consiste nel tentativo di dare seguito a questa particolare esigenza di valutazione. Nel farlo, emergono alcune difficoltà che crediamo valga la pena raccontare, seppure in sintesi.

Controllo sui conti o apprendimento sulle politiche?

La prima difficoltà è di ordine generale e non appartiene solo a questo caso. Essa consiste nel tenere ben distinti gli obiettivi conoscitivi che possono motivare la costruzione di un sistema di "monitoraggio e valutazione" e, sulla base di tale distinzione, impegnare le amministrazioni in differenti strategie di lavoro. Nelle politiche che prevedono un passaggio di risorse da un ente centrale a enti periferici esiste sempre, per l'ente sovraordinato, la necessità di procedere a una verifica delle spese sostenute a livello locale. Si tratta di un'attività tipica delle burocrazie pubbliche, che si compie su dichiarazioni di spesa, fatture e note contabili. L'obiettivo è di accertare che le risorse siano state utilizzate per gli scopi previsti; che siano stati rispettati criteri di regolarità; che non vi siano state appropriazioni indebite o ingiustificate. Si tratta di un monitoraggio capillare, svolto a

fini strettamente contabili, su tutte le procedure di spesa.

Al controllo sui conti si accompagna talvolta l'esigenza di dare un giudizio sul merito degli interventi e dei progetti finanziati. Come sono stati realizzati? Quante e quali persone hanno coinvolto? Si sono rivelati utili? Rispondendo a tali quesiti si vuol apprendere se le politiche promosse hanno davvero contribuito, e in che modo, a risolvere i problemi degli immigrati. Come è facilmente intuibile, raccogliere informazioni (e formarsi un'opinione) su quest'ultimo aspetto è un'operazione molto più complessa della precedente.

I soggetti finanziatori degli interventi tendono a richiedere una rendicontazione sia delle spese sostenute che sulla bontà delle azioni intraprese

Nella pratica amministrativa corrente queste due esigenze, così diverse tra loro, finiscono però per confluire nella stessa procedura di raccolta di informazioni: la distribuzione di una scheda di rendicontazione (cartacea) che, al termine del ciclo di finanziamento, ogni ente deve compilare, firmare e restituire (con i relativi allegati) al suo referente superiore. Oltre a fornire una dettagliata descrizione delle spese sostenute, a ciascun ente viene anche chiesto di rispondere per iscritto a domande relative alla qualità e all'efficacia degli interventi realizzati. L'idea è che attraverso queste semplici domande rivolte al singolo soggetto attuatore si riesca a cogliere qualche informazione di interesse sulla sostanza dei progetti finanziati. In realtà, la procedura descritta, funzionale al controllo contabile, si rivela del tutto inadeguata a conoscere attuazione e risultati degli interventi. Se l'interesse è capire come funzionano le politiche e quali effetti esse producono, è necessario cambiare drasticamente sia modalità di rilevazione, che strategia di analisi.

Abbandonare la scheda di rendicontazione (e la logica a questa sottostante) non è però così semplice, in quanto impone innanzitutto un

salto di natura culturale. Per farlo, occorre che le amministrazioni coinvolte siano pronte a:

- non pretendere di avere una conoscenza "universale" sugli interventi finanziati – tipica invece della verifica contabile – ma, al contrario, selezionare solo *alcuni* aspetti di *alcune* politiche sui quali effettuare approfondimenti;
- non impostare l'attività di rilevazione delle informazioni (e la conseguente valutazione) sulla ciclicità e le scadenze degli esercizi contabili o dei piani di finanziamento;
- non richiedere necessariamente documentazione ufficiale a supporto delle informazioni raccolte;
- investire tempo e risorse nella produzione di informazioni;
- allontanarsi dal ruolo di controllore, che verifica la correttezza delle azioni altrui, e giocare quello del facilitatore, che contribuisce, con approccio collaborativo, a risolvere problemi.

L'ambizione di conoscere l'impatto

Il Piano Integrato per l'Immigrazione pone come obiettivo del sistema di monitoraggio e valutazione la conoscenza dell'impatto sul territorio. Si tratta di una formula tipica, utilizzata nei testi di legge e negli atti amministrativi. Ma cosa significa esattamente? Dal tentativo di rispondere a questa domanda nasce il secondo ordine di difficoltà.

La frammentazione degli interventi rappresenta un ostacolo in sede valutativa qualora essi mirino a conseguire obiettivi diversi e non sempre chiaramente definiti

Solitamente per "impatto" si intende il cambiamento prodotto da una politica pubblica su uno specifico problema collettivo. Per valutarlo occorre perciò affrontare un problema di *attribuzione di causalità*. Ma ancor pri-

ma occorre che sia ben chiaro *su che cosa*, ovvero su quale specifico aspetto del problema, quel certo intervento intende incidere. Si può ad esempio valutare l'impatto della formazione professionale sulle *chance* occupazionali degli immigrati che hanno partecipato ai corsi; oppure l'impatto di un'attività di mediazione culturale svolta a scuola sulla facilità d'inserimento degli alunni provenienti da paesi esteri. L'elenco dei possibili esempi potrebbe continuare, ma il messaggio è uno solo: quando si parla di valutazione d'impatto non è permesso stare sulle generali.

In altre parole, non si può valutare l'impatto del Piano su "l'integrazione sociale", o ancor peggio sul "territorio". Se si intende giungere a una valutazione, è necessario definire con assoluta precisione qual è il fenomeno (ad esempio la difficoltà di accesso sul mercato del lavoro o di inserimento a scuola degli alunni stranieri) che una certa politica pubblica cerca di influenzare positivamente.

Nel portare avanti questo chiarimento, la frammentazione degli interventi non aiuta; piuttosto costituisce un ostacolo, in quanto i problemi sui quali si vuol ottenere un impatto sono tanti, quasi quanti sono i progetti finanziati. Il Piano regionale si compone infatti di politiche locali condotte da soggetti diversi, attraverso approcci differenziati: ogni anno si finanziano circa 200 progetti sull'intera regione, che hanno dimensioni, finalità e destinatari diversi. In questa situazione procedere a una valutazione d'impatto del tipo che abbiamo illustrato è impossibile (e inutile). Non solo non si riesce a stabilire su quale particolare fenomeno misurare l'impatto, ma lo stesso oggetto della valutazione, ovvero il Piano regionale, è di difficile definizione, in quanto poliedrico, sfaccettato, multiforme. Se si vuol davvero lavorare sul versante del monitoraggio e dalle valutazioni, è allora opportuno partire da obiettivi meno ambiziosi e più realistici.

Capire (insieme) la ratio e il funzionamento delle politiche

Un obiettivo più modesto (ma utile) per le attività di monitoraggio e valutazione consiste

nel tentare di capire la ratio e il funzionamento delle politiche adottate a livello locale. È su questo obiettivo – al quale in verità fa riferimento lo stesso Piano regionale, quando sottolinea la necessità di individuare "buone prassi", attraverso la partecipazione degli attori coinvolti ai diversi livelli – che il gruppo di lavoro si sta attualmente impegnando. L'idea è di creare una sorta di "banca delle esperienze": dove per ogni problema, legato alla condizione dell'essere immigrato, vi sia un'analisi critica delle *policy* messe in atto dalle organizzazioni locali.

Il punto di partenza è la scarsa conoscenza esistente sugli interventi realizzati dalle singole amministrazioni. Ogni ente lavora per conto proprio e i momenti di scambio di informazioni sono sporadici e superficiali. L'unico flusso informativo regolare passa attraverso il sistema di rendicontazione su carta che si è rivelato inefficace per offrire una conoscenza sul merito dei problemi affrontati e sull'utilità delle soluzioni impiegate. Inoltre, si tratta di un flusso di informazione unidirezionale: parte dal basso, raggiunge il livello regionale e poi di fatto muore.

Un obiettivo per le attività di monitoraggio e valutazione è la creazione di una sorta di "banca delle esperienze": dove per ogni problema, legato alla condizione di immigrato, vi sia un'analisi critica delle *policy* messe in atto dalle organizzazioni locali

Per arricchire questo processo informativo si è deciso di selezionare alcune famiglie di interventi, legate da un medesimo tema afferente ai macro-obiettivi indicati sul Piano regionale (ad esempio gli interventi volti ad agevolare l'accesso all'abitazione da parte degli immigrati; o a fornire informazione sui servizi di pubblica utilità; o ancora all'inserimento scolastico). Per ogni famiglia di interventi si costituirà un tavolo interistituzionale (che faccia perlopiù uso di strumenti telematici di comunicazione e

di scambio di informazioni) al quale potranno partecipare i diversi soggetti coinvolti nell'attuazione delle politiche (funzionari dei vari enti locali, ma anche responsabili di organizzazioni del privato sociale e operatori).

I singoli tavoli – non più di tre in fase di prima applicazione – nascono per svolgere le seguenti attività:

- giungere a una definizione condivisa del problema che motiva l'esistenza di una certa famiglia di interventi;
- ricostruire la ratio degli interventi realizzati a partire da quel particolare problema;
- identificare i risultati attesi dalle soluzioni adottate;
- formulare su ciascun aspetto domande di valutazione alle quali sia possibile dare una risposta basata su evidenza empirica;
- individuare possibili strategie di raccolta e analisi per darvi risposta;
- procedere alla raccolta delle informazioni;

- discutere gli esiti dell'attività di valutazione e comunicarli all'esterno.

Si tratta naturalmente di una sfida impegnativa che rompe con i classici modelli di monitoraggio e valutazione, nei quali gli enti coinvolti sono considerati esclusivamente come fonti di informazione. In questo nuovo schema, essi non sono più soltanto soggetti ai quali somministrare questionari, spesso mal disegnati e contenenti domande ambigue e dalla difficile interpretazione; i rappresentanti degli enti locali e del privato sociale diventano i protagonisti di un processo di apprendimento collettivo, all'interno del quale il loro contributo è utile non solo per trovare le risposte, ma anche per definire le domande di valutazione e per interpretare le informazioni raccolte. Una piccola rivoluzione copernicana dal risultato incerto, ma sulla quale vale la pena scommettere.



Dughet Gaspard

DAVIDE BARELLA,
IRES Piemonte

INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA E ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO: ANALISI DEI PROCESSI DI IMPLEMENTAZIONE

La programmazione negoziata costituisce ormai una tipica modalità d'azione dei soggetti pubblici. I suoi principali strumenti operativi (intese istituzionali di programma, accordi di programma quadro, patti territoriali, contratti di programmi e contratti d'area) presentano caratteristiche assai originali che pongono alcune peculiari difficoltà quando si intende procedere a una loro analisi e valutazione

L'Intesa Istituzionale di Programma (IIP) e i relativi Accordi di Programma Quadro (Apq) costituiscono uno dei principali strumenti di programmazione negoziata. Introdotti nell'ordinamento con la legge n. 662 del 1996 e diventati operativi circa tre anni dopo, IIP e Apq sono stati regolamentati (e parzialmente riformati) attraverso una serie di deliberazioni Cipe. L'Intesa è, in estrema sintesi, il documento nel quale il Governo nazionale e la Giunta regionale indicano programmi e interventi volti a favorire lo sviluppo economico e sociale regionale (e in particolare delle aree sottoutilizzate), e per i quali pare indispensabile una loro azione congiunta. Gli Accordi di Programma Quadro rappresentano gli strumenti attuativi dell'Intesa e sono composti di iniziative e progetti solitamente articolati per settori (o programmi) di intervento che possono coinvolgere, in qualità di soggetti attuatori e/o finanziatori, una pluralità di attori (amministrazioni comunali, province, consorzi, fondazioni, ecc.)

IIP e Apq sono pertanto riconducibili al fenomeno della "contrattualizzazione delle politiche pubbliche" e registrano, nel loro processo di formulazione e attuazione, sia la necessaria presenza di attori pubblici afferenti a diversi livelli di governo (nazionale, regionale e locale) che il potenziale

coinvolgimento di soggetti privati. Uno dei tratti distintivi del meccanismo Intesa e Accordi risiede nell'aver previsto un apposito sistema di monitoraggio al fine di verificare la fase realizzativa degli Apq.

Le IIP, una per ogni Regione, sono state sottoscritte nel biennio 1999-2000 e ad esse è seguita la stipula di circa 500 Apq. All'Intesa Istituzionale di Programma Governo nazionale-Regione Piemonte, sottoscritta nel marzo del 2000, è seguita (periodo 2000-2006) la stipula di circa 30 Apq per un ammontare complessivo di finanziamenti di circa 1,5 miliardi di euro (il 40% dei quali a valere su risorse distribuite dal Cipe). Tali risorse finanziarie hanno sostenuto la realizzazione di iniziative e progetti in una molteplicità di campi di intervento (beni culturali, risorse idriche, turismo termale, difesa del suolo, bonifica di siti inquinati, trasporti, ricerca, e-government, ecc.) In particolare, attraverso il meccanismo Intesa e Accordi, sono state promosse e sostenute (soprattutto nelle aree sottoutilizzate) iniziative di rilevanza, natura e dimensione assai diversa (recupero e valorizzazione della Reggia di Venaria, costruzione e ampliamento di depuratori, realizzazione di nodi di interscambio passeggeri, approntamento di difese spondali sui corsi d'acqua, erogazione a sostegno di progetto di ricerca, ecc.)

Obiettivi, destinatari e metodi dello studio

Lo studio sull'esperienza piemontese del meccanismo Intesa e Accordi, realizzato dall'IRES Piemonte e promosso dal Nucleo di Valutazione della Regione (NUVAL), ha avuto quale committente e principale destinatario la Direzione Programmazione e Statistica (Settore Valutazione Progetti e Proposte di Programmazione Negoziata). Il lavoro, avviato nella seconda metà del 2003, si è concluso nella primavera del 2005 con la presentazione pubblica del rapporto di ricerca. Negli anni successivi è comunque proseguito il rapporto tra ricercatori e committente per aggiornare e/o approfondire quelle parti del lavoro ritenute di maggior interesse.

La richiesta iniziale sottolineava l'esigenza di "valutare l'Intesa" e ciò ha reso necessario

chiarire preventivamente quale tipo di valutazione potesse essere proponibile all'interno di una esperienza di programmazione non ancora consolidata. Fin dalle prime fasi del lavoro si è proceduto in parallelo al fine di "prendere le misure" dell'oggetto da studiare (il meccanismo Intesa e Accordi) e di individuare le possibili domande valutative. La possibilità di effettuare una valutazione complessiva dei risultati conseguiti attraverso l'Intesa e gli APQ è stata esclusa fin dall'inizio. Innanzitutto, l'eterogeneità dei singoli APQ (beni culturali, difesa del suolo, risorse idriche, ecc.) avrebbe richiesto lo svolgimento di specifiche indagini ad hoc con la preliminare individuazione di diverse domande valutative in ragione dei diversi settori e/o interventi. In secondo luogo, molte iniziative promosse attraverso gli APQ riguardavano opere infrastrutturali la cui realizzazione, come è noto, richiede tempi lunghi (e all'avvio della ricerca molte opere erano ancora in fase di progettazione). Il lavoro di indagine è stato perciò indirizzato in misura prevalente verso un'analisi di processo, con eventuali approfondimenti tematici (messi a punto nel corso dell'indagine) per rispondere a specifiche richieste del committente.

A fondamento dello studio di valutazione ci sono diverse esigenze: restituire un'immagine dello sforzo dell'amministrazione regionale nel portare a termine gli impegni assunti con l'accordo, far emergere le principali difficoltà, consolidare e diffondere la conoscenza acquisita

A fondamento dello studio di valutazione c'erano, per il nostro committente, diverse esigenze: restituire un'immagine dello sforzo intrapreso dall'amministrazione regionale nel portare a termine gli impegni assunti con l'accordo, far emergere le principali difficoltà incontrate nell'attuazione del meccanismo Inte-

sa e Accordi, consolidare e diffondere la conoscenza acquisita dagli apparati regionali nel corso di questa esperienza di programmazione negoziata. Per dar risposta a tali esigenze, il lavoro di analisi è stato articolato nelle seguenti attività:

- ricostruzione del processo di formulazione dell'Intesa e degli APQ piemontesi;
- analisi delle caratteristiche generali dei diversi APQ al fine di individuarne le tipologie principali;
- analisi del funzionamento delle previste procedure di monitoraggio (e connessioni con strumenti analoghi e preesistenti);
- prime elaborazione dei dati acquisiti attraverso il sistema di monitoraggio;
- parziale approfondimento valutativo sull'APQ in materia di beni culturali;
- analisi di analoghe esperienze di *policy* in altri paesi europei (*Contrats de Plan* Stato e Regioni in Francia).

L'analisi della documentazione amministrativa, le interviste con testimoni privilegiati (in prevalenza funzionari dell'apparato amministrativo regionale) e l'archivio informativo costituito dai dati acquisiti dal sistema di monitoraggio sono stati le principali fonti impiegate nel lavoro. Per svolgere al meglio il lavoro si è inoltre ritenuto opportuno costituire un gruppo di lavoro interdisciplinare che ha interagito, talora al suo completo più spesso per specifiche tematiche, con la committenza.

I risultati emersi

Il compito di riassumere i principali risultati emersi dallo studio non è particolarmente agevole in ragione dei diversi profili di indagine svolti. Rinviano i lettori interessati alla lettura del rapporto di ricerca (scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it), ci limiteremo qui a richiamare solo alcuni puntuali spunti di riflessione per esemplificare la natura delle considerazioni sviluppate nel corso dell'indagine. In prima battuta, si è cercato di individuare e descrivere i contenuti delle politiche sottese all'esperienza del meccanismo Intesa e Accordi e di rendere conto delle caratteristiche delle iniziative promosse e sostenute attraverso i

singoli APQ. Tale compito è stato piuttosto agevole grazie alla notevole disponibilità di dati amministrativi che, opportunamente sintetizzati, hanno consentito di ricostruire il profilo di questa esperienza di programmazione negoziata nelle sue diverse componenti (dall'IIP ai singoli APQ fino ai relativi interventi).

Tale attività ha inoltre consentito, attraverso gli incontri svolti con i funzionari regionali, di far emergere il diverso significato che i singoli settori coinvolti hanno attribuito all'APQ evidenziando le diverse funzioni svolte dalla medesima strumentazione (IIP e APQ). Ad esempio, per i beni culturali, l'APQ ha rappresentato sia l'occasione per fare il punto della situazione in un settore che negli ultimi anni aveva registrato una notevole vitalità, sia la sede per porre le basi di futuri e impegnativi interventi e concordare compiti e responsabilità (finanziarie e attuative) tra i principali attori coinvolti (Regioni, Soprintendenze, Fondazioni, Comuni, ecc.)

Attraverso gli incontri con i funzionari regionali è emerso il diverso significato che i singoli settori coinvolti hanno attribuito all'APQ evidenziando le diverse funzioni svolte dalla medesima strumentazione

Nel caso della difesa del suolo, l'APQ è invece stato interpretato come uno strumento attraverso il quale finanziare singoli interventi e progetti che da tempo erano in agenda o programmati ma che facevano fatica ad accedere alle necessarie fonti di finanziamento. Il quadro generale ha così permesso di comprendere come, la medesima strumentazione (IIP e APQ), sia stata opportunamente "adattata" ai singoli contesti di settore (ognuno caratterizzato da specifici quadri normativi e distinte programmazioni settoriali). Tale bagaglio informativo ha consentito alla Direzione Programmazione di individuare i punti di forza e di debolezza delle diverse interpretazioni

adottate dagli apparati regionali al fine di attecchire al meglio per adeguarsi ai cambiamenti apportati, in sede nazionale, alle regole e alle procedure relative agli APQ.

Uno degli elementi che maggiormente caratterizza e qualifica il meccanismo Intese e Accordi risiede nell'approntamento di opportuni strumenti di verifica e monitoraggio. L'unità elementare delle attività di monitoraggio è costituita dalla scheda-intervento che deve essere compilata, per ogni progetto o iniziativa, in sede di stipula dell'accordo quadro e aggiornata ogni sei mesi. Le informazioni raccolte permettono di ricostruire le caratteristiche del progetto nei suoi diversi profili (procedurali, finanziari, ecc.), sia in chiave previsionale che effettiva. L'analisi del sistema di monitoraggio (e dei dati in esso contenuti) ha consentito di evidenziare alcuni aspetti rilevanti del processo attuativo (tanto del monitoraggio che degli interventi). Innanzitutto, alcune Direzioni regionali hanno, soprattutto all'inizio, considerato il monitoraggio più come un obbligo burocratico che come una risorsa atta ad accrescere le loro capacità di verifica del processo attuativo degli interventi. Ciò è dipeso – oltre che dalla rigidità delle procedure – da una non sufficiente chiarificazione degli obiettivi del monitoraggio all'interno delle strutture responsabili dei vari APQ e dalla preesistenza, in molti settori, di altre attività di monitoraggio (discrezionali e non). In secondo luogo, con i dati acquisiti attraverso il monitoraggio, è stata ricostruita la tempistica degli interventi. Il forte scostamento registrato tra i tempi previsti e quelli effettivi ha condotto a esaminare, in via esplorativa, le procedure amministrative seguite nei diversi settori (in particolare degli interventi relativi a infrastrutture pubbliche). L'elaborazione dei dati ha permesso di evidenziare che, nella maggior parte dei casi e senza particolari differenze tra APQ, la fase più complessa (e maggiormente impegnativa sotto il profilo del tempo richiesto) è quella relativa all'approvazione del progetto definitivo. Le ragioni di ciò sono da ricondurre alla necessità di acquisire, in questa fase, pareri, nulla-osta e autorizzazioni necessarie per le diverse opere ovvero a variabili che concernono le procedure da seguire nella realizzazione

delle opere pubbliche sulle quali, tuttavia, il meccanismo Intese e Accordi non può incidere in modo diretto. Attraverso queste elaborazioni si è cercato di sottolineare la necessità di procedere a una più attenta selezione degli interventi (o all'individuazione di opportuni accorgimenti) pena l'elevato rischio di incorrere nel disimpegno del finanziamento nazionale.

Nella maggior parte dei casi la fase più complessa dell'APQ è quella dell'approvazione del progetto definitivo a causa della necessità di acquisire pareri, nulla-osta e autorizzazioni per le diverse opere

Inoltre, sempre nell'ambito di tale filone di lavoro, sono stati elaborati una serie di semplici indicatori sintetici sullo stato di attuazione (ad esempio la velocità di spesa). Infine, un'osservazione aggiuntiva ha riguardato la constatazione che, in molti settori, sono presenti diversi sistemi di monitoraggio. Accomunati da analoghe finalità, tali sistemi operano tuttavia con diverse regole di funzionamento e distinte piattaforme informatiche generando un carico di lavoro per gli apparati regionali che non pare sempre giustificato.

Infine, su un altro fronte di attività, è stata svolto un lavoro ad hoc sulle modalità di funzionamento di uno strumento per molti aspetti analogo al meccanismo Intese e Accordi: i "contratti di piano" (*Contrats de plans Etat-Région*) istituiti in Francia a partire dalla metà degli anni ottanta. L'analisi comparata dei due strumenti ha offerto alcune indicazioni importanti. Innanzitutto, anche nell'esperienza francese è stata abbandonata, per il momento, qualsiasi ipotesi di valutazione ex post complessiva del *Contrats de Plan*. Il dispositivo di valutazione partenariale dei vari programmi contenuti nei *Contrats de Plan* presenta invece aspetti molto interessanti per quanto concerne i meccanismi di concertazione nella scelta dei programmi da sottopor-

LA VALUTAZIONE DIECI ANNI DOPO - LE ESPERIENZE

re a valutazione, l'indipendenza e la trasparenza dell'attività di valutazione e il processo di apprendimento all'interno delle varie unità della Pubblica amministrazione al quale dà luogo. Infine, per quanto concerne il monito-

raggio, il sistema francese appare molto disomogeneo tra le varie regioni e molto meno strutturato di quello italiano: una volta tanto ci collochiamo bene in un confronto internazionale.



Maestro del Giudizio di Salomone

L'ESPERIENZA CONDOTTA CON LA VALUTAZIONE DEL DOCUP 1994-1999

RENATO COGNO,
IRES Piemonte

Le politiche promosse attraverso i fondi strutturali europei, per le rilevanti conseguenze che hanno nel contesto regionale, sono da tempo oggetto di analisi da parte dell'Ires Piemonte.

Qui viene descritta l'esperienza relativa a una valutazione svolta negli anni passati sull'attuazione del Documento Unico di Programmazione (DOCUP) piemontese del periodo 1994-1999. Tale indagine, realizzata su richiesta della Direzione Industria della Regione Piemonte, è stata svolta tra il 2001 e il 2002 e partiva da una analoga esperienza di ricerca svolta per il precedente periodo di programmazione comunitaria.

Qui si illustra la modalità di definizione delle domande valutative (cosa analizzare e perché), la progettazione e l'organizzazione dell'analisi, i principali risultati emersi

L'oggetto del lavoro

Il DOCUP è un programma pluriennale di interventi (pubblici e privati) che ricadono su una porzione significativa del territorio piemontese. Cofinanziato dai fondi strutturali destinati all'obiettivo comunitario di riconversione delle regioni gravemente colpite da declino industriale, il programma era destinato solo ad alcune zone del Piemonte (le aree considerate eligibili dall'UE): la provincia di Torino (ma solo una parte del capoluogo); la Valle Scrivia, che è una sub-area della provincia di Alessandria; la gran parte del Verbano-Cusio-Ossola. Nel complesso le tre aree riguardano circa metà della popolazione piemontese.

Il programma interviene su diverse aree e settori economici: la riqualificazione delle PMI, la valorizzazione delle potenzialità turistiche, la diffusione di tecnologie ambientali o innovative, la tutela ambientale. Gli strumenti d'intervento impiegati nel programma sono diversi: dal sostegno finanziario diretto all'investimento di singole PMI, al sostegno alla realizzazione di infrastrutture, alla promozione e sostegno di specifici programmi di sviluppo locale, destinati a comprensori delimitati. In generali i vari interven-

LA VALUTAZIONE DIECI ANNI DOPO - LE ESPERIENZE

ti richiedono la compartecipazione finanziaria dei beneficiari finali degli investimenti, quali le imprese, gli operatori, gli enti locali.

Va ricordata la natura negoziata di questa politica. Il DOCUP è stato definito e approvato congiuntamente dai partner pubblici che lo finanziano: Unione Europea, governo nazionale, amministrazione regionale. Attraverso il lavoro di opportuni organi paritetici (quali i Comitati di Sorveglianza) gli stessi partner si impegnano a verificare l'attuazione del programma, ad apportarvi le modifiche ritenute opportune e a esaminare i risultati conseguiti. La regia complessiva della gestione è affidata alla Direzione Industria della Regione Piemonte.

Le altre valutazioni disponibili

La corresponsabilità e il coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali implica anche una possibile diversità negli obiettivi che ognuno di questi soggetti persegue con il DOCUP. Tale diversità si riflette nella presenza di *diverse attività di monitoraggio e valutazione* che riguardano il programma (a livello aggregato o nelle sue diverse componenti).

La corresponsabilità di diversi soggetti istituzionali nel DOCUP implica l'esistenza di diversità negli obiettivi che ognuno di questi soggetti persegue. Tale diversità si riflette nella esistenza di diverse attività di monitoraggio e valutazione dello stesso programma

Tra queste attività si segnalano i periodici rapporti dei valutatori indipendenti e del Comitato di Sorveglianza, i questionari e monitoraggi sulle misure DOCUP richiesti dall'UE, i documenti interni regionali di rendicontazione degli interventi regionali propri utilizzati nell'ambito del DOCUP. La Commissione Europea, infine, elabora rapporti comparativi di carattere inter-

regionale utilizzando diversi parametri di riferimento predisposti dalle diverse regioni.

La definizione delle esigenze conoscitive e della strategia valutativa

Il lavoro dell'IRES Piemonte è stato realizzato su incarico della Direzione Industria della Regione Piemonte, cioè il soggetto con le maggiori responsabilità gestionali nel programma. In estrema sintesi, il committente ha voluto promuovere uno studio sull'attuazione e sui risultati dal DOCUP, intesi come le conseguenze socioeconomiche e territoriali del programma. Peraltro la definizione specifica delle domande valutative, cioè gli obiettivi della ricerca, ha richiesto tempo e *una progressiva messa a fuoco* effettuata con il committente (la Direzione Industria).

La definizione specifica delle domande valutative, cioè gli obiettivi della ricerca, ha richiesto tempo e una progressiva messa a fuoco effettuata con il committente

In primo luogo sono state identificate e recepite le diverse esigenze conoscitive del committente. Una prima esigenza manifestata era quella di una *verifica dell'impatto occupazionale realizzato* con il DOCUP nel complesso e in particolare per gli interventi (misure) che avevano questo obiettivo esplicito (le misure di aiuto finanziario diretto all'investimento delle PMI, che assorbono una quota rilevante delle risorse pubbliche previste nel DOCUP). È questo un aspetto preso in considerazione sin dalle valutazioni preliminari del programma anche se, ovviamente, solo in termini previsionali di impatto occupazionale atteso.

Un secondo tipo di esigenza manifestata dal committente era una descrizione sintetica della *allocazione degli investimenti coinvolti dal DOCUP*; opportunamente aggregata: per tipo di intervento (infrastrutture, investimenti

delle PMI, ecc.), articolazione territoriale (le aree eligibili, subaree regionali, singoli comuni) e categorie di soggetti beneficiari.

Una terza e ultima esigenza manifestata dal committente riguardava invece *l'attuazione e/o l'efficacia di specifici interventi (misure)*. La Direzione Industria era interessata a esaminare le conseguenze connesse alla realizzazione di aree e altre strutture destinate all'insediamento di PMI: una politica questa di lunga tradizione nell'esperienza regionale piemontese e che, nel corso degli anni, ha beneficiato di significativi finanziamenti e diverse formulazioni (Aree Industriali Attrezzate, Poli Integrati di Sviluppo).

Il gruppo di lavoro (formato da ricercatori dell'IRES ed esperti esterni) ha poi individuato due ulteriori politiche da sottoporre a indagine: i *Parchi tecnologici* e il *Programma integrato di intervento* in materia turistica.

Si è così concordata l'*articolazione del lavoro* da svolgere (vedi riquadro) e avviati gli opportuni contatti con uffici regionali coinvolti dagli specifici interventi (i diversi settori della Direzione Industria e della Direzione Turismo) per verificarne disponibilità e interessi e acquisire ulteriori informazioni ed esigenze. Infatti, si è manifestata un'ulteriore esigenza conoscitiva, comune a diverse politiche del DOCUP: quella di disporre di un quadro informativo sugli investimenti realizzati che consenta una comparazione tra i singoli soggetti realizzatori di investimenti: ciò al fine di individuare le best practices di taluni interventi.

DOCUP 1994-1999

Articolazione e temi affrontati nella valutazione

Strategia e struttura del Programma.

Attuazione del Programma: fasi di programmazione; la selezione dei progetti finanziati.

Distribuzione territoriale degli investimenti.

Gli interventi sul tessuto delle PMI attraverso aiuti diretti alle imprese: incidenza degli investimenti sul territorio; impatto occupazionale degli interventi.

La creazione di esternalità per le imprese e il territorio: valutare la realizzazione di infrastrutture per le PMI.

Le AIA e i PIS: realizzazioni ed efficacia. I Parchi scientifici e tecnologici.

Gli interventi di valorizzazione del turismo.

La progettualità integrata: domande poste alla valutazione.

Caratteristiche, efficacia e impatto sul territorio dei Progetti Integrati.

Organizzazione del lavoro svolto

Premessa al lavoro è stata una *descrizione dell'allocazione complessiva degli investimenti* promossi dal DOCUP, articolata per ambito territoriale, per tipo e natura dell'intervento, per tipo di soggetto beneficiario.

Il lavoro si articola in diverse valutazioni, cioè *diverse indagini* rivolte a rilevare l'efficacia delle principali componenti del Programma. Ogni indagine è stata costruita ad hoc al fine di utilizzare le specifiche metodologie richieste nei singoli casi. La prima indagine riguardava l'efficacia delle iniziative di *incentivazione all'investimento diretto delle PMI* (che si basava su un'erogazione finanziaria diretta ai beneficiari finali). In questo caso si è stimato l'impatto netto della misura adottando l'approccio controfattuale (confronto tra l'andamento occupazionale delle imprese beneficiarie con quello di imprese non beneficiarie).

Per le misure di incentivazione all'investimento diretto delle PMI si è stimato l'impatto netto della misura adottando l'approccio controfattuale, cioè il confronto tra l'andamento occupazionale delle imprese beneficiarie con quello di imprese non beneficiarie

Altre due indagini hanno riguardato le misure di *sostegno alla realizzazione di opere di utilità collettiva* a favore del tessuto produttivo locale di PMI (i parchi tecnologici, le aree industriali, specifici programmi di ricerca). In esse:

- si analizza la rispondenza degli investimenti ai bisogni locali e settoriali;
- si esamina l'incidenza degli interventi sulla dinamica di crescita (economica e/o occupazionale) delle aree coinvolte.

Per tali indagini si è fatto ricorso perlopiù a interviste ai soggetti responsabili della realizzazione delle opere (amministrazioni locali, società di intervento regionali, direttori dei parchi tecnologici).

Un terzo gruppo di indagini si è focalizzato sul *sostegno a programmi di sviluppo locale*, attraverso il quale si cerca di far convergere le azioni di sviluppo messe in campo da una pluralità di attori che operano in specifiche aree territoriali. Si tratta di governare gli obiettivi e le azioni di diversi operatori economici presenti in un limitato territorio, ricorrendo a più strumenti e modalità di intervento. Tale modalità di intervento incentiva la progettualità dei territori, costituiti da aree a vocazione turistica (esistente o potenziale). In quest'ambito si è anche cercato di valutare l'utilità di un'azione che mira a stimolare non una singola e specifica realizzazione o intervento, bensì l'elaborazione e il consolidamento della progettualità locale.

**Il lavoro si articola in:
svolgimento di diverse indagini
rivolte a rilevare l'efficacia delle
componenti del Programma;
comparazione dei diversi
strumenti di intervento di cui
dispone la Regione per
investimenti volti allo sviluppo**

Tale articolazione del lavoro ha consentito inoltre di *comparare i diversi strumenti di intervento* di cui dispone l'ente regionale per favorire investimenti volti allo sviluppo: gli aiuti finanziari diretti alle imprese, le infrastrutture a utilità collettiva, i servizi alle imprese, le azioni volte al coordinamento delle iniziative locali di sviluppo economico.

La conduzione delle valutazioni

Il lavoro è stato progettato da un *gruppo stabile* di ricercatori dell'IRES cui si sono affiancati esperti e consulenti per specifiche funzioni e attività. I ricercatori di Pro.Va. hanno condotto la prima delle indagini indicate (quella inerente l'impatto occupazionale degli incentivi all'investimento per le PMI). Altre indagini sono state condotte direttamente dai ricercatori IRES, alcune con la collaborazione di *esperti esterni*. Il raccordo con gli uffici regionali è risultato marginale e discontinuo.

**Si sono privilegiati i contatti
diretti con i soggetti beneficiari
dei finanziamenti del Docup, che
hanno realizzato e gestito i vari
investimenti e interventi**

Le fonti informative impiegate nel corso dell'indagine sono state numerose e assai diversificate. In generale si è fatto un *limitato ricorso a fonti amministrative interne* degli uffici regionali. Essi hanno messo a disposizione soprattutto alcuni dati delle istruttorie dei progetti ammessi a finanziamento. Per quanto riguarda l'attuazione e l'avanzamento degli interventi, la fonte principale sono stati i periodici rapporti predisposti per il Comitato di Sorveglianza dalla segreteria tecnica regionale e i rapporti elaborati dal valutatore indipendente (Ecoter).

In generale si sono privilegiati i *contatti diretti con i soggetti beneficiari* dei finanziamenti del DOCUP, che hanno realizzato e gestito i vari investimenti e interventi (amministratori locali, società di intervento, i direttori dei Parchi).

La mancanza di un raccordo stabile con le varie strutture regionali coinvolte e gli scambi informativi limitati hanno talora creato alcune sovrapposizioni. I beneficiari degli interventi sono stati oggetto di più d'una rilevazione di monitoraggio da parte degli uffici regionali. Peraltro, l'incompletezza di tali rilevazioni o l'indisponibilità dei risultati ne hanno impedito l'utilizzo.

Infine sono stati utilizzati *dati statistici* (sui territori, sulle imprese, sull'occupazione) di fonte esterna (INPS, ISTAT, centri regionali per l'impiego, APT).

Quali risultati ottenuti

Alcuni brevi e schematici cenni al tipo di risultato emerso con il lavoro svolto. In generale si sono considerati soprattutto *aspetti di efficacia* degli specifici interventi o politiche comprese nel DOCUP. Non si sono considerate l'efficienza tecnica ed economica dei singoli interventi o delle specifiche politiche; si sono anche trascurati gli aspetti di gestione finanziaria – trattati soprattutto dalle altre valutazioni.

Sono emerse differenze tra i bacini nella capacità di utilizzare i finanziamenti disponibili (interventi di incentivo diretto alle PMI): le diverse capacità dei bacini di usare le opportunità paiono essersi consolidate di programmazione in programmazione

L'analisi della distribuzione territoriale degli investimenti è stata condotta con riferimento ai 49 bacini corrispondenti ai centri per l'impiego: si tratta di partizioni del territorio arbitrarie, amministrative, ma considerate comunque utili per finalità conoscitive. Emergono *differenze tra i bacini nella capacità di utilizzare i finanziamenti* disponibili. Tali differenze sono di interesse, soprattutto con riferimento agli interventi di incentivo diretto alle PMI: le diverse capacità dei bacini di usare le opportunità paiono essersi consolidate di programmazione in programmazione (si sono considerati quattro diversi periodi dal 1989 al 1999); tali differenze non paiono riconducibili ad aspetti dimensionali dei bacini, oppure di struttura economica prevalente delle imprese.

Piuttosto possono derivare da un apprendimento: il tessuto delle PMI di certe aree, al di là della caratterizzazione economica, manifesta una maggior capacità di utilizzare i finanziamenti disponibili.

Emerge una relazione positiva tra dinamismo socioeconomico locale e performance complessive degli investimenti realizzati

L'indagine sugli incentivi all'investimento delle PMI ha misurato l'impatto degli incentivi forniti all'investimento. Si è considerato solo l'impatto occupazionale, che risulta limitato: l'andamento occupazionale delle PMI beneficiarie e dei settori coinvolti non è significativamente diverso di quello delle altre PMI, non beneficiarie dal DOCUP.

L'indagine sulle aree attrezzate e sui Poli integrati di sviluppo ha misurato l'attrazione effettiva che queste strutture hanno potuto esercitare sulle imprese piemontesi, e l'impatto economico che le stesse strutture hanno avuto sul territorio che le ospita. L'indagine rivela una *elevata adeguatezza delle opere ai bisogni locali*. Le esternalità risultano decrescenti passando dai Parchi ai PIS alle AIA. L'indagine sui beneficiari ha anche identificato le percezioni dei gestori delle strutture e individuato alcuni suggerimenti per le politiche settoriali.

L'indagine sui Parchi tecnologici costituisce invece la prima indagine piemontese in merito, relativamente a una politica iniziata con il DOCUP 1989-93 e proseguita nel DOCUP qui considerato. Ha messo in evidenza *l'onerosità di una politica volta a creare esternalità ampie*, con ricadute potenziali sull'intera comunità economica regionale.

Attraverso l'analisi sui 13 Progetti Turistici Integrati si sono individuate le caratteristiche effettive dell'integrazione. Quindi si sono misurate le performance dei singoli progetti ed evidenziate le *best practices*. Si sono anche individuati possibili elementi esplicativi di tali performance.

In generale emerge una *relazione positiva tra dinamismo socioeconomico locale e performance* complessive degli investimenti realizzati. Tale relazione è netta nel caso delle aree per insediamenti produttivi: nei contesti più dinamici, le aree realizzate risultano anche più dotate di servizi alle imprese, e le performance complessive ottenute sono migliori (imprese più qualificate, incremento occupazionale). Nel caso dei progetti turistici inte-

grati è netta soprattutto la relazione inversa: nei contesti meno dinamici, con minor potenziale, le performance complessive ottenute sono inferiori. Una parziale conferma può trarsi anche nel caso del sostegno finanziario diretto all'investimento delle PMI: non sono i territori caratterizzati da maggior bisogno (maggior disoccupazione) ad aver sfruttato maggiormente le opportunità concesse dal DOCUP.



Dosso Dossi

VALUTARE IL MICROCREDITO: L'ANALISI DI UN PROGETTO CONDOTTO IN ITALIA

FRANCESCA
ANGLOIS,
Progetto
Valutazione

Dare una definizione univoca di cosa sia il "microcredito", soprattutto nei paesi industrializzati, non è un'operazione semplice; dietro a questa espressione si ritrovano attività e interventi spesso molto diversi tra loro. In linea di massima si può dire che il microcredito è uno strumento con cui vengono messi a disposizione di soggetti esclusi dal sistema di credito tradizionale finanziamenti di modesta entità, per sostenere la realizzazione di progetti imprenditoriali o formativi. Nel corso degli ultimi anni, anche in Italia, si stanno diffondendo numerose iniziative di questo genere

L'obiettivo del microcredito consiste nel rendere effettivo il diritto di accesso al credito, consentendo ai soggetti più meritevoli – per capacità, competenze o idee – di avviare un'iniziativa imprenditoriale, anche se privi delle garanzie reali abitualmente richieste dalle banche per la concessione di prestiti. L'esperienza di microcredito più nota è sicuramente quella condotta dalla Grameen Bank, una banca rurale, fondata da Muhammad Yunus negli anni Settanta in Bangladesh, che concede prestiti a persone che vivono in condizioni di povertà ed emarginazione. Parallelamente a questa esperienza, sia nei paesi in via di sviluppo (Pvs) che in quelli a industrializzazione avanzata, si sono andate affermando molte iniziative analoghe, sponsorizzate da enti pubblici e da organizzazioni del privato sociale. Alla fine del 2004, secondo i dati del Microcredit Summit Campaign, si contavano in tutto il mondo circa 2.572 programmi di microcredito, che coinvolgevano più di 67 milioni di beneficiari

LA VALUTAZIONE DIECI ANNI DOPO - LE ESPERIENZE

La logica del microcredito

L'esclusione dal mercato del credito dei soggetti più deboli non è tipica soltanto dei PVS; anche nei paesi più ricchi accade che una fetta consistente della popolazione sia lasciata fuori dai servizi finanziari più tradizionali. Ad esempio, in Italia, secondo i dati ISTAT, oltre 7 milioni e mezzo di persone – circa il 15% della popolazione – vivono in stato di povertà e, secondo un'indagine condotta nel 2004 dalla Banca d'Italia, oltre 2 milioni e 900.000 famiglie italiane non hanno la possibilità di accedere a servizi bancari, quali l'accensione di mutui o l'attivazione di piccoli prestiti.

Gli interventi di microcredito si basano sull'ipotesi che il sistema bancario applichi delle restrizioni eccessive nella concessione dei prestiti e finisca per non finanziare soggetti che sarebbero comunque prestatori affidabili

Gli interventi di microcredito si basano dunque sull'ipotesi che il sistema bancario applichi delle restrizioni eccessive nella concessione dei prestiti e finisca per non finanziare soggetti che, sebbene vivano situazioni di forte disagio economico, sarebbero comunque prestatori affidabili, essendo in possesso sia delle idee che della volontà necessaria, per portarsi fuori da tali situazioni e restituire il denaro prestato fino all'ultima rata. In questa prospettiva tali restrizioni determinano un'allocatione delle risorse finanziarie che risulta inefficiente da un punto di vista sociale.

Il progetto della Compagnia di San Paolo

Per dare una risposta a questo problema, la Compagnia di San Paolo di Torino ha avviato nel 2003 il progetto sperimentale "Microcredito Sociale". Attraverso il finanziamento di attività imprenditoriali e percorsi formativi, la

Compagnia offre a soggetti esclusi dal credito tradizionale, opportunità di crescita finalizzate al raggiungimento dell'indipendenza economica.

Il progetto è stato realizzato in quattro diversi contesti territoriali, le province di Genova, Roma e Napoli e il territorio dell'Arcidiocesi di Torino. L'implementazione sul territorio è stata seguita da quattro Enti *non profit*: la Fondazione don Mario Operti di Torino, la Fondazione Antiusura S. Maria del Soccorso di Genova, la Fondazione Risorsa Donna di Roma e la Fondazione S. Giuseppe Moscati di Napoli. Questi Enti hanno il compito di intercettare le richieste e seguire le attività di istruttoria e accompagnamento dei richiedenti lungo tutto l'iter procedurale.

La Compagnia di San Paolo di Torino ha avviato nel 2003 il progetto sperimentale "Microcredito Sociale" che offre opportunità di crescita a soggetti esclusi dal credito tradizionale

La Compagnia ha messo a disposizione un fondo di garanzia di 400.000 euro per ciascuno dei quattro enti di riferimento, oltre agli importi necessari per garantire la gestione operativa, le azioni di comunicazione, il monitoraggio e la valutazione. La Banca Intesa Sanpaolo e il Sanpaolo Banco di Napoli hanno il compito di chiudere la fase di istruttoria effettuando la valutazione conclusiva della richiesta e provvedendo, in caso di giudizio positivo, all'erogazione del credito.

Il finanziamento massimo concedibile ammonta a 20.000 euro per le persone fisiche e a 35.000 euro in caso di società di persone o di cooperative sociali; l'importo minimo è pari a 2.000 euro per l'avvio e lo sviluppo di attività economiche e a 1.000 euro per i progetti riferiti all'occupabilità, ossia il pagamento di corsi di formazione e qualificazione professionale. Sui prestiti concessi viene pagato un tasso d'interesse, corrispondente all'Euroirs – il parametro utilizzato come base per il calcolo del

tasso di interesse del mutuo a tasso fisso a livello europeo – più uno spread dello 0,50%. Il piano di ammortamento è stabilito sulla base delle caratteristiche dell'impresa finanziata e può variare da un minimo di 18 fino a un massimo di 60 mesi, rimborsabile in rate mensili costanti, previa accensione di un rapporto di conto corrente a condizioni agevolate.

La valutazione tenta di dare risposta a una duplice esigenza: tenere sotto controllo l'implementazione del progetto; avere riscontri in merito alle ricadute

Parallelamente alla fase di progettazione la Compagnia ha commissionato a Progetto Valutazione il monitoraggio e la successiva valutazione dell'intervento. Il disegno di valutazione è nato quindi nella migliore delle condizioni possibili: una domanda maturata in seno alla committenza nel momento stesso in cui l'intervento è stato ideato. In particolare, la valutazione tenta di dare risposta a una duplice esigenza della committenza:

- da un lato tenere sotto controllo l'implementazione del progetto, delegata in buona parte agli enti *non profit*;
- dall'altro avere riscontri in merito alle ricadute dell'intervento che, soprattutto nelle fasi iniziali, erano tutt'altro che scontate.

La costruzione del sistema di monitoraggio

La prima esigenza nasce dalla necessità di mantenere un buon livello di conoscenza sull'intervento attraverso l'osservazione diretta del processo di implementazione condotto dai singoli Enti e attraverso la descrizione e la misurazione sistematica di ciò che è stato prodotto in ognuno dei quattro territori. È stato perciò predisposto un sistema di monitoraggio che ha permesso nel tempo di raccogliere in modo puntuale una serie di informazioni e di restituire, con cadenza regolare, un'adequa-

ta documentazione empirica. L'azione si è articolata in cinque momenti principali:

- scelta delle variabili da osservare, effettuata tramite un'attenta analisi del processo di selezione delle domande e verifica della possibilità di ottenere dai quattro enti informazioni omogenee;
- costruzione di un modello di rilevazione univoco per tutti e quattro gli enti;
- applicazione del modello mediante la rilevazione periodica dei valori;
- ricorrenti discese sul campo che, attraverso l'osservazione diretta e l'ascolto degli attori coinvolti nel progetto, permettono di raccogliere informazioni sulle modalità d'interazione tra operatori e beneficiari nel contesto specifico in cui hanno luogo;
- realizzazione di interviste per approfondire le problematiche emerse e individuare le procedure più adatte ai singoli contesti.

Nella prima fase di attività la difficoltà principale è consistita nel rendere più sistematiche e omogenee tra loro le procedure di raccolta dei dati adottate nei diversi contesti territoriali. Al termine del lavoro si è deciso di raccogliere presso ogni ente informazioni dettagliate in merito a sei dimensioni ben definite:

- le procedure di presa in carico delle domande di finanziamento;
- le caratteristiche dei richiedenti;
- le modalità utilizzate dai quattro Enti durante la fase di istruttoria;
- gli esiti dell'istruttoria;
- le caratteristiche dei prestiti erogati dalle banche;
- il tasso di restituzione da parte dei beneficiari.

A tre anni dall'avvio del progetto sono stati approvati da parte dei quattro enti circa 200 finanziamenti. Se si considerano le 957 richieste, è stato approvato il 21% delle domande, mentre se si escludono dal denominatore le domande pendenti al 30 settembre 2007 (per cui l'esito è ancora incerto) tale percentuale sale al 24%. La probabilità che una richiesta venga approvata sta quindi tra questi due valori, cioè un numero che varia tra un quinto e un quarto dei richiedenti viene soddisfatto e

Tab. 1 L'attuazione del microcredito sociale nelle quattro città*

N. Domande ricevute	957
N. Domande approvate	201
Importo erogato complessivo (in Euro)	2.291.050
Importo medio concesso (in Euro)	11.571
N. Domande respinte	218
N. Domande abbandonate dal richiedente	413

*Dati al 30 settembre 2007

riceve il finanziamento. Le domande presentate dalle donne – pur essendo nel complesso meno numerose di quelle presentate dagli uomini – hanno avuto un tasso di successo maggiore. Allo stesso modo le domande sono state presentate in prevalenza da cittadini italiani, ma la probabilità di approvazione è tendenzialmente più favorevole per i cittadini stranieri.

I progetti approvati sono tra loro molto eterogenei per tipo di attività finanziata: prevalentemente attività commerciali di vendita (vendita di mobili, di articoli africani, di scooter, di articoli di abbigliamento, ma anche venditori ambulanti) seguiti da attività di servizi (apertura di asili, avvio di lavanderie, di servizi internet, di attività informatiche conto terzi). I progetti per la copertura di debiti, pur essendo stati richiesti, non sono stati approvati in nessun caso.

Le attività con minor rischio di insolvenza sembrano essere quelle di ristorazione e quelle legate ai servizi

La registrazione sistematica del tasso di restituzione, attraverso il controllo delle rate non pagate da parte dei beneficiari, ha permesso di verificare se e in che modo la probabilità di insolvenza sia influenzata dalle caratteristiche del beneficiario. A seconda delle caratteristiche del richiedente è stata calcolata – attraverso il modello statistico probit – la percentuale di prestiti con più di tre rate di ritardo sul totale dei finanziamenti concessi. Ne è

emerso che le domande presentate da donne straniere, e da chi ha avuto esperienze di lavoro dipendente, hanno una minore probabilità di insolvenza.

L'analisi delle ricadute sui beneficiari

La seconda esigenza sollevata dalla Compagnia – ovvero il problema dell'efficacia del microcredito – è stata affrontata in un secondo momento. Si tratta in pratica di capire se l'intervento di microcredito promosso dalla Compagnia ha prodotto o meno le conseguenze desiderate sui destinatari dei finanziamenti. Per tentare di rispondere a queste domande è stato necessario aspettare alcuni anni dal momento della concessione dei primi prestiti, affinché gli eventuali effetti derivanti dall'accesso al credito avessero la possibilità di manifestarsi.

Si tratta di un'attività di valutazione piuttosto innovativa, in quanto fino a oggi non esistono molti studi che tentano di stimare gli effetti del microcredito. In molte delle valutazioni realizzate – nella maggior parte dei casi condotte nei Pvs – piuttosto che stimare gli effetti ottenuti sui beneficiari, ci si limita a raccontare “storie di vita” che descrivono casi di successo; oppure si utilizzano alcuni indicatori che descrivono l'implementazione del programma (numero di finanziamenti concessi, importo erogato e tasso di restituzione), come evidenze del successo degli interventi.

Anche in Italia, sebbene le iniziative legate al microcredito si stiano rapidamente diffondendo, non esistono delle valutazioni che ne mettano in discussione l'efficacia. I motivi di questo ritardo possono essere individuati principalmente nell'alto costo delle valutazio-

ni rispetto ai fondi stanziati per gli interventi, nel numero basso di soggetti beneficiati e di importi erogati per singolo programma, nonché nella difficoltà di adattare all'intervento i metodi classici della valutazione d'impatto.

A oggi non esistono molti studi che tentano di stimare gli effetti del microcredito. Molte valutazioni più che stimare gli effetti raccontano "storie di vita" che descrivono casi di successo

Il problema fondamentale, quando si decide di valutare gli effetti di un intervento, consiste nel definire la variabile risultato da considerare e, successivamente, nell'impostare un modello di analisi che riesca a offrire una stima ragionevole di ciò che sarebbe successo in assenza dell'intervento (situazione controfattuale). Nel caso del microcredito la difficoltà nella scelta della variabile-risultato deriva dalla molteplicità delle variabili in gioco e, soprattutto, dalle relative possibilità di misurazione. Infatti, a un livello molto generale, la domanda che ci si pone è: "i soldi spesi sono serviti a portare i beneficiari fuori dalla condizione di povertà o di esclusione?" Per rispondere a un interrogativo del genere è però necessario definire concetti complessi quali povertà ed esclusione, difficilmente catturabili da un singolo indicatore.

È dunque indispensabile maturare una certa consapevolezza riguardo i limiti dello strumento di valutazione messo a punto, tenendo ben presenti le caratteristiche del contesto (paesi industrializzati vs. Pvs) in cui l'analisi si colloca. Difficilmente le variabili e i modelli di analisi utilizzati nel caso dei Pvs possono essere adottati tout court all'interno di un contesto economico sviluppato. Né può essere realistico pensare di poter cogliere l'auspicato "impatto sociale" di un intervento di questo genere in tutte le sue possibili accezioni e implicazioni. Non è realistico immaginare di poter misurare gli effetti del microcredito

su aspetti della vita quali la gestione e l'utilizzo dei risparmi, né tanto meno in merito all'*empowerment* dei soggetti beneficiati, in termini di miglioramento dei rapporti sociali e/o familiari, o ancora in merito alla loro possibilità di migliorare l'accesso alle risorse, alla tecnologia e al mercato. Quello che è sensato fare è cercare di cogliere la ricaduta dei finanziamenti su alcuni aspetti specifici, cercando di scomporre il concetto generico di "beneficio" in una serie di variabili, osservabili e misurabili.

Nel caso del "Microcredito sociale" si è pensato di realizzare un'indagine presso i beneficiari dei prestiti, a distanza di tre anni dalla concessione degli stessi. L'attenzione si è focalizzata su quattro aspetti ritenuti particolarmente rilevanti.

La capacità di restituzione del prestito. Inteso come indicatore di solidità e di stabilità delle attività finanziate e, conseguentemente, come parametro minimo per la valutazione del raggiungimento dell'autosufficienza economica da parte dei beneficiari. La capacità di restituire correttamente e per tempo le rate del prestito rappresenta il primo indicatore di successo del finanziamento; ciò perché è ragionevole immaginare che l'attività economica sia perlomeno in grado di sostenere il proprio indebitamento.

L'addizionalità del progetto. Intesa come capacità del microcredito di offrire opportunità di crescita a soggetti che altrimenti ne sarebbero stati esclusi. Si vuole capire che cosa avrebbero fatto i soggetti beneficiati se non avessero ricevuto il finanziamento. Avrebbero avviato/potenziato ugualmente l'attività, oppure l'intervento rappresenta un volano per progetti che in sua assenza non sarebbero stati realizzati?

La variazione della condizione lavorativa. Intesa come capacità del progetto di modificare lo stato professionale dei soggetti beneficiati - trasformando il lavoro potenziale in lavoro effettivo e convertendo situazioni di lavoro precario, o di inoccupazione, in condizioni di lavoro stabile.

La variazione della situazione economica. Intesa come variazione del reddito dei beneficiari. Si vuole verificare la capacità del progetto di rendere economicamente autosufficienti

– attraverso la creazione di lavoro stabile – soggetti che altrimenti si sarebbero trovati in condizioni economiche precarie (in quanto soggetti non bancabili).

Occorre cogliere la ricaduta dei finanziamenti su alcuni aspetti specifici, cercando di scomporre il concetto generico di “beneficio” in una serie di variabili, osservabili e misurabili

Le informazioni necessarie sono raccolte attraverso la somministrazione di interviste telefoniche semistrutturate a tutti i beneficiari dell'intervento. Lo scopo dell'indagine è duplice: da un lato, si ricostruiscono a posteriori le variazioni osservate rispetto alle quattro va-

riabili sopra elencate; dall'altro, occorre stabilire se tali variazioni possono essere ragionevolmente attribuite in senso causale all'ottenimento del credito. Si cerca di raggiungere questo secondo obiettivo, chiedendo ai diretti interessati di esprimere un'opinione su quanto il finanziamento concesso abbia davvero influenzato eventuali miglioramenti nella loro situazione lavorativa ed economica.

Al termine dei primi anni di attività e di parallelo monitoraggio, le informazioni raccolte hanno permesso di analizzare criticamente sia le modalità di realizzazione degli interventi, che le caratteristiche dei richiedenti e dei beneficiari dei prestiti. L'analisi ha messo in evidenza le principali criticità riscontrate e, proponendo correttivi e buone prassi da adottare, ha consentito di avviare una riflessione riguardo i possibili sviluppi del progetto. Nei prossimi mesi saranno presentati i risultati dell'indagine condotta per stimare gli effetti dell'intera iniziativa.



Filippo de Pisis

LA VALUTAZIONE DI UN INTERVENTO A SOSTEGNO DELLA RICERCA INDUSTRIALE IN PIEMONTE

MICHELA ROCCA,
GIANLUCA STRADA,
Progetto
Valutazione

La ricerca industriale è argomento quanto mai attuale nell'agenda dei policy maker a tutti i livelli di governo. Considerata come uno dei principali fattori di innovazione ad essa sono destinati incentivi economici erogati dal settore pubblico. Nonostante ciò, vi è ancora una scarsa conoscenza sulla capacità di questi incentivi di aumentare gli investimenti in ricerca

I moderni paesi industrializzati dedicano una parte sempre più significativa del loro reddito ad attività di ricerca di base, applicata e di sviluppo tecnologico (R&S): l'attenzione alla sperimentazione di nuove tecnologie e di prodotti innovativi è molto elevata sia nelle università e nei laboratori pubblici, che nelle imprese private. Questo non sembra però accadere in Italia dove la capacità di investire in ricerca e di innovare cresce meno rispetto a quanto si verifica nelle altre economie occidentali sviluppate. Secondo quanto riporta il Libro Bianco "La valutazione della ricerca" – a cura del Consiglio Italiano delle Scienze Sociali pubblicato nel 2006 – l'incidenza della spesa per R&S finanziata dalle imprese sul prodotto interno lordo, nel periodo 1997-2004, è risultata in media dello 0,55%, contro l'1,23% riscontrato nell'Europa a 25. Soprattutto il settore privato sembra non ritenere vantaggioso investire in R&S, sia per la debolezza delle forme di tutela delle conoscenze ottenute grazie alla ricerca, sia per l'elevata incertezza che caratterizza investimenti di questo tipo: non sempre a fronte delle cospicue risorse spese vi è la garanzia di un risultato redditizio

LA VALUTAZIONE DIECI ANNI DOPO - LE ESPERIENZE

Per colmare il ritardo italiano e aumentare il livello degli investimenti in ricerca e sviluppo da parte delle imprese, è convinzione comune che sia necessario l'intervento pubblico. Già da un decennio a questa parte sono state promosse, a livello sia nazionale che regionale, numerose politiche per incentivare le imprese a intraprendere progetti di ricerca finalizzati all'innovazione dei prodotti e dei processi produttivi. L'idea di fondo è che l'intervento pubblico, sostenendo in parte i costi delle attività di ricerca, possa incidere sul comportamento delle imprese, portandole a sostenere investimenti che altrimenti non verrebbero presi in considerazione.

La legge n. 598 "Incentivi a sostegno dei progetti di ricerca industriale e sviluppo precompetitivo", emanata nel 1994, risponde a questa logica. Si tratta di uno strumento volto ad agevolare le piccole e medie imprese (PMI) mediante un contributo finanziario a parziale copertura degli investimenti per progetti di R&S. Nel 1997, nel quadro del decentramento amministrativo previsto dalla legge Bassanini, la competenza in materia di incentivi alle imprese è stata trasferita alle Regioni, che negli anni successivi ne hanno disciplinato l'attuazione.

In virtù di questa delega, nell'ottobre del 2004 la Giunta Regionale del Piemonte ha pubblicato il primo bando di incentivazione per progetti di ricerca industriale e sviluppo precompetitivo. Il bando invitava le imprese localizzate in Piemonte a presentare progetti di ricerca; dopo un'accurata valutazione da parte di esperti, i progetti sarebbero stati ammessi a finanziamento oppure esclusi.

La legge 598/94 in Piemonte: il Bando Ricerca e Sviluppo

Le caratteristiche principali del bando pubblicato nel 2004 sono:

- dotazione finanziaria pari a 70 milioni di euro; vengono tuttavia accettate domande di finanziamento fino ad una soglia pari a 84 milioni di euro complessivi, corrispondenti ai 70 milioni stanziati aumentati di una quota del 20% (*overbooking*) per tenere conto delle decurtazioni dei costi am-

messi e delle "bocciature" previste in fase di selezione dei progetti;

- ammissione al finanziamento a fronte di giudizio positivo da parte di un esperto tecnico esterno alla Regione; non è prevista la formazione di una graduatoria;
- finanziamento concesso calcolato sui costi del progetto ritenuti ammissibili (da un minimo di 200.000 ad un massimo di 1.800.000 euro) in sede di selezione e composto da una quota a fondo perduto pari al 10% e da una quota di finanziamento agevolato pari al 50%;
- possibilità di partecipare al bando in collaborazione con un istituto di ricerca pubblico piemontese, beneficiando di un incremento della quota di fondo perduto del 5% dei costi del progetto ammissibili;
- durata di esecuzione dei progetti vincolata: dai 12 ai 36 mesi.

Com'è nata la domanda di valutazione

La ricerca industriale è argomento quanto mai attuale nell'agenda dei *policy maker* a tutti i livelli di governo. Considerata come uno dei principali fattori di innovazione ad essa sono destinati incentivi economici erogati dal settore pubblico. Nonostante ciò, vi è ancora scarsa conoscenza sulla capacità di questi incentivi di aumentare gli investimenti in ricerca e di tradursi in un miglioramento della competitività delle imprese. Come accade in altri settori d'intervento, anche in questo si continuano a finanziare politiche e programmi incentivanti, anche se non esiste alcuna evidenza riguardo la loro efficacia.

In realtà, su questo versante qualcosa recentemente sta cambiando, almeno a livello legislativo. Sono sempre più numerosi i testi di legge, che contengono *clausole valutative*, cioè norme che vincolano l'esecutivo regionale a rendere conto di come una legge è stata attuata, delle difficoltà incontrate nel processo di attuazione e degli effetti prodotti. Un articolo di questo tipo è contenuto nella l.r. 34 del 22 novembre 2004 "Interventi per lo sviluppo delle attività produttive" – che prefigura la costituzione di un Fondo unico per le imprese nel quale saranno convogliati anche i finanziamenti della 598 e che, all'art. 14, prevede un

mandato specifico a carico della Giunta regionale per le attività di valutazione.

La conoscenza su tutto ciò che succede dopo che una legge è stata approvata, o un bando è stato emanato, risulta assai lacunosa: le informazioni a disposizione sono poche e spesso non sono del tutto intelligibili

Nonostante il provvedimento con il quale è stato pubblicato il bando 598 del 2004 non prevedesse all'epoca alcun obbligo valutativo, i dirigenti della Direzione Industria della Regione Piemonte hanno ritenuto comunque opportuno procedere con un'analisi del processo d'attuazione dell'intervento e una valutazione degli effetti. In generale, la conoscenza su tutto ciò che succede dopo che una legge è stata approvata, o un bando è stato emanato, risulta assai lacunosa: le informazioni a disposizione sono poche; non vengono raccolte in modo sistematico e spesso non sono del tutto intelligibili. Un'accurata indagine del processo di attuazione è utile per mettere in luce eventuali difficoltà nel conseguimento dei risultati che ci si era prefissi e per poter apportare correttivi al disegno della politica nel tentativo di migliorarne l'efficacia.

Inoltre, in questo caso l'amministrazione regionale non aveva un controllo diretto su tutte le fasi d'attuazione del provvedimento e questo rendeva ancora più difficile conoscere alcuni aspetti essenziali dell'intervento. Il vaglio delle domande, la selezione dei progetti e l'erogazione dei finanziamenti è stata affidata a un ente gestore esterno alla Regione (Mediocredito Centrale) e questa delega ha probabilmente motivato i dirigenti regionali a voler essere correttamente informati su quanto era stato fatto.

I dirigenti regionali hanno perciò commissionato a un valutatore esterno lo studio di valutazione che è partito a circa un anno di distanza dall'uscita del bando di finanziamento.

Gli obiettivi dello studio erano due: 1) fornire una descrizione del funzionamento dell'intervento e una spiegazione delle eventuali criticità emerse; 2) valutare in che misura l'agevolazione concessa ha incentivato la realizzazione di attività di R&S da parte delle imprese.

Gli obiettivi dello studio erano due: fornire una descrizione del funzionamento dell'intervento e una spiegazione delle criticità; valutare come l'agevolazione concessa ha incentivato le attività di R&S da parte delle imprese

Come conoscere l'attuazione?

Una prima fonte informativa per indagare l'attuazione dell'intervento sono i dati contenuti nelle domande d'ammissione e nei documenti relativi all'istruttoria. L'archivio amministrativo delle imprese che hanno presentato un progetto di ricerca contiene una serie di informazioni utili per dare un quadro delle caratteristiche sia delle imprese finanziate che di quelle che non hanno superato l'istruttoria; dell'entità dei progetti e dei finanziamenti concessi. Tuttavia questi dati non sono sufficienti a fare emergere tutti gli aspetti problematici che riguardano il processo di attuazione dell'intervento.

Per questo motivo si è deciso di procedere a una raccolta diretta di dati, intervistando gli imprenditori e i responsabili delle attività di ricerca delle aziende finanziate. Il contatto diretto con le imprese offre infatti la possibilità di ascoltare l'opinione di coloro che hanno redatto il progetto di ricerca, presentato la domanda di ammissione al finanziamento, e seguito tutte le fasi conseguenti la sua presentazione. Questo garantisce un indubbio valore aggiunto rispetto ad informazioni di carattere meramente amministrativo e contabile. La prospettiva dell'analisi viene ampliata, in quanto include le percezioni e i punti di vista dei fruitori dell'agevolazione su eventuali

aspetti problematici dell'intervento. Ad esempio, il disbrigo delle pratiche per presentare la candidatura dei progetti può apparire agli occhi degli imprenditori particolarmente costoso, con l'effetto indesiderato di disincentivarli, invece che di stimolarli, nelle loro decisioni di investimento. Oppure le procedure seguite dall'ente gestore per le fasi di selezione dei progetti e di erogazione dei finanziamenti possono subire degli impasse inattesi, allungando enormemente i tempi necessari a conoscere l'esito finale dell'istruttoria. Ascoltare la voce degli imprenditori, o dei loro dipendenti, su queste criticità può essere molto utile per comprendere il reale funzionamento della politica.

Una prima fonte informativa per indagare l'attuazione dell'intervento sono i dati contenuti nelle domande d'ammissione e nei documenti relativi all'istruttoria

Come stimare l'effetto incentivante?

Questo secondo obiettivo conoscitivo è decisamente più sfidante. Si tratta di stimare l'effetto incentivante del finanziamento regionale sulle decisioni d'investimento adottate dall'impresa, cioè di valutare la capacità dell'intervento pubblico di dar vita a progetti di ricerca che altrimenti non sarebbero partiti. Il problema fondamentale, in generale, è riuscire a isolare quella parte di cambiamento attribuibile direttamente all'intervento pubblico da quella generata da tutti gli altri fattori esogeni che possono influire sul fenomeno analizzato. Ciò comporta, in questo caso, la necessità di ricostruire quello che sarebbe successo in assenza del finanziamento e determinare quanti degli investimenti effettuati dagli imprenditori sarebbero stati realizzati comunque.

Per tentare di rispondere a questo interrogativo sono ipotizzabili diverse strategie. Tuttavia alcune specifiche caratteristiche di questo intervento limitano l'uso di disegni di ri-

cerca basati sull'impiego di metodi statistici. Alla luce anche delle limitate risorse disponibili per la valutazione, si è optato per un disegno meno complesso, basato sulla rilevazione delle percezioni dei beneficiari dell'intervento. Anche in questo caso si tratta di rivolgersi direttamente agli imprenditori e chiedere loro se – e in che misura – il finanziamento pubblico abbia “fatto la differenza”, cioè abbia stimolato la nascita di progetti e consentito la realizzazione di attività di ricerca che altrimenti non sarebbero state attuate, oppure che lo sarebbero state solo parzialmente o in tempi più lunghi; o se, viceversa, i progetti per i quali è stato chiesto un sostegno sarebbero stati realizzati comunque, con le stesse modalità e negli stessi tempi.

L'indagine è stata svolta tramite un questionario telefonico sottoposto ai responsabili del settore ricerca o ai titolari dell'impresa. Sono state interpellate tutte le imprese ammesse al finanziamento: di queste circa il 90% ha accettato di collaborare, rendendosi disponibile ad essere intervistato.

A fronte degli indubbi vantaggi operativi (immediatezza di esecuzione, facilità di lettura dei risultati) non va trascurato un limite importante di questo metodo di valutazione: i risultati ottenuti si basano sulle dichiarazioni dei diretti interessati che, almeno in teoria, possono avere interesse a distorcere le risposte; oppure possono avere una percezione fallace di ciò che sarebbe loro accaduto in assenza di intervento.

I risultati dell'analisi

I risultati esposti di seguito si riferiscono all'indagine condotta sul bando del 2004; tuttavia tendenzialmente gli stessi rilievi vengono confermati dall'analisi ripetuta per il bando del 2005 e ancora in corso di svolgimento.

L'agevolazione complessivamente concessa alle imprese finanziate è pari a poco più della metà delle risorse inizialmente stanziare: solo 36 milioni di euro dei 70 disponibili sono stati effettivamente utilizzati. Sul basso utilizzo delle risorse disponibili hanno influito, sia un tasso di ammissione inferiore alle aspettative (94 finanziamenti concessi su un

totale di 176 richieste), sia consistenti riduzioni sui costi dei progetti ammissibili a finanziamento (mediamente il 20% in meno per ogni singolo progetto). La selezione è risultata infatti più severa rispetto alle previsioni: oltre al cospicuo numero di progetti respinti, per tutti gli altri solo una parte è stata sovvenzionata.

L'agevolazione complessivamente concessa alle imprese che sono state finanziate è pari a poco più della metà delle risorse stanziare: solo 36 milioni di euro dei 70 disponibili sono stati effettivamente utilizzati

A questa prima criticità, emersa dall'esame della documentazione amministrativa, si sono aggiunti ulteriori snodi problematici evidenziati dai beneficiari intervistati. Ad esempio i tempi per la presentazione del progetto sono risultati, per alcuni, troppo stringenti. Il lasso di tempo intercorso tra il momento in cui le imprese hanno appreso dell'esistenza del bando e il termine per la presentazione delle domande non sempre consente una riflessione approfondita sulle potenzialità dell'investimento; il progetto di ricerca, che ha avuto una genesi affrettata per rispettare i tempi del bando, può allora rivelarsi inadeguato nel momento della sua realizzazione.

Anche a proposito dei tempi di attesa per l'esito dell'istruttoria – nella gran parte dei casi superiori ai 6 mesi – i beneficiari hanno espresso insoddisfazione. Molte imprese si

sono viste costrette a rinviare la realizzazione di alcune parti del progetto o a modificarne interamente la portata. In altri casi, nell'attesa del giudizio, hanno dovuto ricorrere a fonti di finanziamento alternative, indebitandosi con istituti di credito o ricorrendo a risorse proprie. Inoltre i tempi di erogazione del finanziamento risultano essere eccessivamente lunghi. Molte imprese dichiarano di aver pressoché completato il progetto di ricerca senza aver ricevuto nemmeno una parte del contributo. Gli adempimenti burocratici richiesti risultano poi eccessivamente gravosi; alcune difficoltà vengono riscontrate in primo luogo nell'interpretazione delle richieste del bando e, in un secondo momento, sia nell'adempimento delle formalità necessarie alla presentazione della domanda, che nella compilazione dei rendiconti delle spese sostenute. Ciò spesso rende necessaria la collaborazione di consulenti per il disbrigo di parte o di tutte le formalità, con oneri anche molto gravosi per l'impresa.

Più della metà delle imprese ritiene che in mancanza del finanziamento non avrebbe potuto realizzare il progetto così come lo ha realizzato. L'altra metà ritiene che, in assenza di finanziamento, l'impresa avrebbe comunque realizzato il progetto con altre risorse

Il secondo obiettivo conoscitivo formulato nella domanda di valutazione riguardava gli

BANDO 2004	DOMANDE PRESENTATE	TOTALE RICHIESTO (€)	TOTALE CONCESSO (€)
Ammesse	94	46 milioni	36 milioni
Non ammesse	82	37 milioni	
Totale	176	83 milioni	36 milioni
Fonte: nostra elaborazione su dati forniti dalla Direzione Industria			

effetti sui beneficiari in termini di capacità incentivante della legge 598, ovvero si chiedeva un giudizio sulla capacità delle agevolazioni di stimolare l'attività di R&S nelle PMI piemontesi. A questo scopo, all'interno del questionario utilizzato per le interviste, è stata prevista una domanda con cui si è cercato di cogliere la capacità del bando 598 di stimolare nuova progettualità o di modificare le abituali attività di ricerca.

Mentre il 20% delle imprese ammette di non essere stata influenzata dal bando 598, cioè di non essere stata indotta a intraprendere progetti di R&S dalla possibilità di ottenere l'incentivo regionale, il restante 80% ritiene che l'uscita del bando abbia portato a modificare almeno in parte la strategia dell'impresa, anticipando o ampliando un progetto già in programma. Più della metà delle imprese ritiene che in mancanza del finanziamento non avrebbe potuto realizzare il progetto così come lo ha successivamente realizzato: alcune avrebbero dovuto ridimensionarlo, altre rinviarlo a un momento di maggiore disponibilità finanziaria. L'altra metà degli interpellati ritiene invece che, in assenza di finanziamento, l'impresa avrebbe comunque realizzato il progetto con altre risorse.

Emerge un quadro assai eterogeneo di atteggiamenti.

- Per una minoranza di imprese, l'effetto incentivante della misura pare essere nullo: l'agevolazione ha rappresentato per queste imprese una sorta di "premio" per aver investito in ricerca, ma non ne ha modificato i comportamenti.
- Altrettanto rari sono i casi in cui l'agevolazione ha avuto un effetto determinante: poche sono le imprese che affermano di essere state indotte a investire in ricerca, meno ancora quelle che dichiarano che avrebbero dovuto abbandonare il progetto se non avessero ricevuto il finanziamento.
- Per la maggior parte, l'agevolazione pubblica ha rappresentato invece un sostegno importante: in sua assenza quasi tutte avrebbero dovuto ridimensionare i propri progetti, realizzarli in tempi più lunghi, o

rinunciare ad altri che hanno nel frattempo messo in cantiere.

Come sono state utilizzate le indicazioni fornite

I risultati dello studio presentato ai dirigenti della Direzione Industria hanno messo in luce una serie di criticità e suggerito alcune possibili modifiche da apportare in sede di revisione del secondo bando 598 Ricerca e Sviluppo, pubblicato a fine 2005.

Il primo aspetto emerso è stato la mancata assegnazione di tutte le risorse stanziare, che limita di fatto la capacità di sostegno alla R&S – obiettivo principale dello strumento – e che in aggiunta determina una giacenza di risorse che potrebbero essere impiegate diversamente. Uno dei primi correttivi apportati è stato quello di aumentare la quota di overbooking – ovvero le candidature in eccesso rispetto alle risorse disponibili – dal 20% al 30%, per consentire di "rimpiazzare" i progetti esclusi o ridimensionati in fase di istruttoria, aumentando così il numero di progetti potenzialmente ammissibili.

Un altro aspetto riconsiderato, alla luce di quanto emerso dall'indagine, è quello dei tempi necessari per lo svolgimento della fase istruttoria delle domande di finanziamento e della selezione dei progetti, sui quali gli imprenditori avevano espresso perplessità. Per la gestione del bando 2005 i tempi sono stati in parte contingentati, introducendo vincoli più stringenti nei confronti dell'ente gestore.

In conclusione, al di là delle conoscenze acquisite e dei cambiamenti introdotti, può essere rimarcata una certa sensibilità maturata dal committente rispetto al valore aggiunto che può provenire da un'attività di valutazione. I dirigenti della Direzione Industria, in seguito allo studio di valutazione svolta sul primo bando, hanno infatti espresso la volontà di approfondire alcuni aspetti della politica con un'ulteriore discesa sul campo. L'analisi in questione è in corso di svolgimento e verrà conclusa a fine 2007.

LA VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLE POLITICHE DI AIUTO ALLE IMPRESE

DANIELE
BONDONIO,
Università
Piemonte
Orientale

La riduzione delle risorse finanziarie a disposizione dell'operatore pubblico rende sempre più necessario procedere a una attenta disamina delle misure di aiuto alle imprese, al fine di evitare la duplicazioni di interventi e promuovere un più efficace impiego dei finanziamenti

Quante sono, sul totale, le imprese attive nel territorio regionale che ricevono sussidi pubblici da qualcuna delle tante diverse possibili fonti legislative (di tipo regionale, nazionale o con co-finanziamento Ue)? Come sono distribuite per dimensione d'impresa, settore d'attività e area di localizzazione le imprese che ricevono contributi pubblici? Quali zone geografiche, settori d'attività o tipologie dimensionali d'impresa presentano la maggiore consistenza degli aiuti, in proporzione al relativo peso nel tessuto produttivo regionale? Qual è l'impatto netto sull'occupazione dell'insieme dei provvedimenti di aiuto (rispetto all'andamento occupazionale che si sarebbe verificato in assenza dei sussidi pubblici)? Che eterogeneità presenta l'effetto netto dei contributi pubblici in rapporto alla tipologia di aiuto (contributi a fondo perduto versus finanziamenti agevolati), o in rapporto al valore finanziario del sussidio concesso, o, infine, alla tipologia d'impresa sussidiata (per dimensione, localizzazione e settore d'attività)?

Introduzione

Sono tutte domande la cui risposta appare sempre più di vitale importanza per il decisore pubblico (e per le amministrazioni regionali in particolare, alla luce della loro accresciuta importanza sul tema (a seguito della creazione

LA VALUTAZIONE DIECI ANNI DOPO - LE ESPERIENZE

del fondo unico regionale d.l. 112 e 123 del 1998) per gestire e programmare le misure di aiuto alle imprese a valere su un medesimo territorio. Eppure, fino a oggi, tali domande sono rimaste largamente senza risposta (nel panorama italiano, ma anche in un buon numero di altri paesi europei) per i seguenti motivi:

- difficoltà nel disporre di basi dati statistiche contenenti puntuali informazioni ripetute nel tempo (ad esempio con cadenza annuale) su ciascuna singola impresa attiva sui territori regionali (con informazioni sul settore d'attività, localizzazione, anno di costituzione, e numerosità degli addetti [dipendenti e lavoratori autonomi] di ciascuna singola impresa attiva);
- elevato numero dei provvedimenti legislativi di aiuto alle imprese e alta frammentarietà degli enti gestori delle procedure di gestione amministrativa dei sussidi, con conseguente difficoltà di reperimento degli archivi sui sussidi concessi ed erogati alle imprese beneficiarie, contenenti informazioni (in merito alla tipologia, ammontare e data dei contributi ricevuti da ciascuna impresa beneficiaria) incrociabili con le basi dati statistiche di cui sopra;
- scarsa attenzione alla realizzazione di studi di valutazione d'impatto degli interventi pubblici, percepiti nell'ottica di strumenti di guida per il concreto miglioramento della futura programmazione (anziché come elemento di mera celebrazione di meriti o demeriti riguardanti le decisioni precedentemente adottate).

Grazie a una ricerca biennale commissionata dal NUVAL della Regione Piemonte (di cui chi scrive ha diretto i lavori ed è autore del rapporto finale), per il territorio piemontese, sono invece ora a disposizione buona parte delle risposte alle domande di cui sopra. Ciò rappresenta un risultato di rilevante importanza che si è concretizzato grazie a una serie di motivi così riassumibili:

- l'impegno della Regione Piemonte (per mezzo del Settore Statistico Regionale) ad acquisire le basi dati con le informazioni ripetute nel tempo sull'anagrafica e i livelli occupazionali dell'universo delle imprese attive sul territorio regionale;

- l'intensa attività (svolta in stretta collaborazione dal gruppo di lavoro che ha curato la presente ricerca, NUVAL e l'Osservatorio Settori Produttivi Industriali) di contatto e richiesta, ai diversi enti pubblici gestori delle procedure amministrative, degli archivi dei sussidi alle imprese concessi ed erogati in merito a ciascuno dei provvedimenti di aiuto presi in considerazione nell'analisi;
- la fattiva collaborazione tra alcuni organi della Regione (e in particolar modo il NUVAL, la Direzione Commercio e Artigianato e l'Osservatorio dell'Artigianato, la Direzione Industria e l'Osservatorio Settori Produttivi Industriali) e le forze accademiche e delle istituzioni di ricerca presenti sul territorio piemontese, nell'ambito delle metodologie di valutazione d'impatto delle politiche pubbliche, che operano da diversi anni per diffondere nell'amministrazione pubblica un ruolo più incisivo della valutazione d'impatto nei processi decisionali e nella futura programmazione degli interventi.

Nel proseguo dell'articolo sono riassunti i principali risultati prodotti dalla ricerca biennale commissionata dal NUVAL, dal titolo "La valutazione degli interventi di sostegno alle attività produttive industriali nella Regione Piemonte", la cui relazione finale è stata redatta nell'agosto 2006. In particolare: la seconda sezione dell'articolo illustra in sintesi il quadro delle analisi svolte nella ricerca; la terza sezione è dedicata ai risultati circa la distribuzione del complesso degli aiuti per tipologia d'impresa beneficiaria e localizzazione territoriale; la quarta sezione, infine, riassume i risultati della valutazione dell'impatto netto occupazionale degli aiuti.

Le analisi svolte

Per potere valutare la distribuzione per tipologia d'impresa beneficiaria e localizzazione territoriale, nonché l'impatto netto occupazionale dell'insieme dei provvedimenti di aiuto a favore delle imprese piemontesi, è stato sviluppato un sistema informativo basato sul-

l'incrocio tra i dati dell'Archivio Statistico delle Imprese Attive (ASIA) (nonché del Censimento 2001 dell'Industria e dei Servizi dell'ISTAT) e i dati degli incentivi concessi ed erogati in merito a ciascun singolo provvedimento di aiuto (di fonte nazionale, regionale, conferita o con co-finanziamento UE) nel periodo 2001-03.

I risultati ottenuti da questo tipo di analisi hanno permesso di ottenere un quadro completo delle tipologie di imprese beneficate dai diversi provvedimenti

Sulla base di tale sistema informativo, è stata evidenziata la ripartizione sia del totale degli aiuti concessi tramite il complesso delle misure di intervento a carattere nazionale, regionale e comunitario, sia di quelli concessi per singola misura d'intervento, in base alle caratteristiche delle imprese beneficate (settore di attività, dimensione per numero di occupati, numero sedi produttive, fatturato) e del territorio di localizzazione delle imprese beneficate.

L'insieme dei sussidi erogati è stato inoltre analizzato in rapporto alle caratteristiche del tessuto produttivo della regione, evidenziando quanta parte dell'universo delle imprese piemontesi, classificate per settore d'attività, dimensione e/o localizzazione geografica, è stata effettivamente beneficata dai diversi provvedimenti di aiuto nel periodo.

I risultati ottenuti da questo tipo di analisi hanno permesso di fornire un quadro completo delle tipologie di imprese beneficate dai diversi provvedimenti, al fine di supportare la futura eventuale razionalizzazione e/o semplificazione delle diverse misure in essere (evitando situazioni di sovrapposizione e/o duplicazione di provvedimenti simili) e hanno offerto al decisore regionale una base informativa d'insieme per individuare eventuali situazioni di sperequazione tra tipologie d'impresa per quanto attiene le possibilità di accesso agli aiuti.

Nell'ambito della ricerca è stato inoltre elaborato un modello di analisi statistico-econometrico in grado di produrre stime attendibili dell'impatto occupazionale netto dei contributi erogati, vale a dire non la semplice variazione di addetti effettivamente registrata nelle imprese beneficate dalle diverse tipologie di aiuto, bensì la differenza tra tale variazione e una stima di ciò che si sarebbe verificato in assenza degli aiuti.

Tale elemento è di basilare importanza per informare correttamente il decisore pubblico: una variazione positiva dei livelli occupazionali delle imprese beneficate da una particolare tipologia di aiuti non rappresenterebbe infatti un sintomo inequivocabile di successo di tale tipologia. L'incremento occupazionale registrato nelle imprese sussidiate potrebbe infatti essere stato causato anche da un positivo andamento economico congiunturale del settore e dei mercati d'attività in cui queste operano, anziché dall'effetto incentivante di una particolare modalità di aiuto. Allo stesso modo, una variazione negativa dei livelli occupazionali delle imprese beneficate non rappresenterebbe necessariamente un sintomo inequivocabile di insuccesso di una particolare modalità di aiuto, quando il quadro dell'andamento economico congiunturale di riferimento fosse negativo.

Le caratteristiche del modello statistico-econometrico utilizzato per l'analisi dell'impatto occupazionale netto delle diverse tipologie di aiuto è piuttosto complesso ed elaborato. In termini intuitivi (e a costo di qualche notevole semplificazione), le caratteristiche salienti del modello possono però essere riassunte nel seguente modo:

- La stima dell'impatto netto delle diverse politiche di aiuto è ottenuta analizzando i dati della variazione occupazionale registrata a cavallo del periodo di osservazione (2001-2003) sia delle imprese beneficate dalla tipologia di aiuto in esame, sia di quelle non beneficate;
- La variazione occupazionale registrata nelle imprese non-beneficate dalle diverse tipologie di aiuto, di volta in volta considerate, serve come base per la stima del controfattuale (cioè la variazione occupazionale che si sarebbe verificata nelle imprese

- beneficiarie in assenza della tipologia di aiuto in esame);
- Per evitare che parte della differenza nella variazione occupazionale registrata tra le imprese beneficiarie e le non beneficiarie sia dovuta al fatto che questi due gruppi di imprese sono stati sottoposti a diverse congiunture economiche (perché operanti in settori diversi, su diversi mercati o di dimensione tendenzialmente diversa), in un primo stadio del modello di analisi sono state eliminate quelle imprese non-beneficiarie che hanno caratteristiche complessive non confrontabili con alcuna delle imprese beneficiarie e viceversa;
 - Le differenze residue tra le caratteristiche dei due gruppi di imprese (beneficiarie e non-beneficiarie) sono poi inserite in un secondo stadio del modello statistico-econometrico utilizzato per l'analisi. In questo secondo stadio l'effetto delle differenze residue tra le caratteristiche d'impresa dei beneficiari e non beneficiari, sulla variazione occupazionale registrata nel periodo 2001-2003, è stimato in modo separato dall'effetto dei contributi pubblici, in modo da identificare l'effettivo impatto netto di quest'ultimi.

Nell'ambito della ricerca è stato elaborato un modello di analisi statistico-econometrico in grado di produrre stime attendibili dell'impatto occupazionale netto dei contributi erogati

Quante, quali sono e che peso hanno le imprese sussidiate da misure di aiuto pubblico

Le misure di aiuto alle imprese prese in considerazione nella ricerca sono sette provvedimenti legislativi nazionali, sei provvedimenti conferiti alle regioni, quattro provvedimenti regionali e sette misure di intervento nell'ambito del DOCUP, Ob.2. Queste misure, nel loro complesso, rappresentano tutte le fonti di

contributo pubblico (di tipo regionale, conferito alle regioni, nazionali o co-finanziato dall'UE) disponibili per le imprese con attività industriale localizzate sul territorio regionale (ad eccezione di sei soli provvedimenti legislativi per i quali gli enti gestori delle procedure di concessione dei sussidi non hanno trasmesso le informazioni circa i contributi erogati: l. 388/00 credito d'imposta; l. 662/96 patti territoriali al di fuori della provincia di Torino; l. 488/92 per la parte di agevolazione ai progetti di ricerca; l. 662/96 Fondo centrale di Garanzia; l. 46/82 Fondo Innovazione Tecnologica).

Il quadro completo della distribuzione delle imprese beneficiarie (e del loro peso sul totale delle imprese attive), in base al settore d'attività, la dimensione, la localizzazione geografica e la tipologia di aiuto è descritto in dettaglio nella relazione finale presentata al NUVAL della Regione Piemonte. In questa sede, per motivi di spazio, è possibile sintetizzare solamente alcuni degli elementi di maggiore rilievo dei risultati, così riassumibili:

- *Volume complessivo dei sussidi concessi*: nel periodo 2001-2003 il totale dei contributi concessi è stato pari a 621,6 milioni di euro (valorizzando i finanziamenti agevolati in base all'ESL -Equivalente Sovvenzione Lorda, ovvero al costo effettivo della politica di aiuto in termini di denaro pubblico speso, computato come il valore attuale dei mancati flussi di pagamento di interessi per l'applicazione di un tasso agevolato anziché quello di mercato).
- *Numero imprese sussidiate*: il numero complessivo di episodi di sussidio a imprese beneficiarie è stato di 12.229 (per un totale di 5.296 imprese beneficiarie al netto degli episodi di sovvenzione multipla e conteggiando solamente le imprese beneficiarie rintracciabili anche negli archivi ISTAT -ASIA), con un valore medio dei contributi per impresa beneficiaria di 50.800 euro (1.560 euro per addetto).
- *Distribuzione territoriale degli aiuti*: il 63,5% circa degli aiuti sono stati concessi a imprese nella provincia di Torino. Seguono, a grande distanza, gli aiuti concessi alle imprese nella provincia di Cuneo (l'11,4% degli aiuti), quelli alle imprese con sede in

provincia di Alessandria (7,3%) e di Biella (4,6%), Novara (4,3%) e Asti (4,0%).

- *Distribuzione degli aiuti per dimensione d'impresa*: le imprese da 10 a 49 addetti sono quelle che hanno ricevuto il maggior volume di aiuti (il 46% del totale). Seguono le imprese da 50 a 249 addetti (con il 28% degli aiuti), le micro-imprese – fino a 9 addetti – (con il 15%) e le grandi imprese – con 250 o più addetti (con l'11%).
- *Quota parte degli aiuti attribuita alle imprese artigiane*: circa il 15% del totale dei sussidi erogati è stato attribuito a imprese artigiane (seppur nessuno dei provvedimenti di aiuto analizzati fosse specificatamente rivolto al comparto artigiano);
- *Percentuale di imprese sussidiate da più di una misura di aiuto*: il 61,7% delle imprese sussidiate è stata assistita da un solo provvedimento di aiuto. Il rimanente delle imprese beneficiarie è stato assistito: per il 22,0% da due diversi provvedimenti di aiuto, per il 9,7% da tre provvedimenti e per il restante 3,9% da 4 o più provvedimenti (fino a un massimo di 8 diversi provvedimenti d'aiuto per due delle imprese beneficiarie).
- *Incidenza delle imprese sussidiate sul totale delle imprese attive*: l'incidenza largamente più elevata delle imprese beneficiarie sul totale delle imprese attive è registrata tra le imprese medie (50-249 addetti), con il 63,5% di imprese sussidiate. Seguono, con un peso delle sussidiate del 42,7,5% e del 37,5,3%, rispettivamente, le imprese grandi (250 o più addetti) e le piccole imprese (da 50 a 49 addetti). Come prevedibile, dato il larghissimo numero di micro-imprese (fino a 9 addetti) esistenti nel territorio regionale, il peso percentuale delle micro-imprese sussidiate sul totale delle imprese attive dello stesso tipo registra invece il valore più basso (appena il 4,3%).

L'impatto occupazionale netto delle diverse misure di intervento

Il modello statistico-econometrico utilizzato per la valutazione degli effetti netti occupazionali degli aiuti ha fornito stime d'impatto net-

to differenziate per: grado di intensità del costo economico del sussidio concesso (così come valorizzato dall'ESL), tipologia del sussidio concesso (finanziamenti agevolati o contributi a fondo perduto), dimensione e settore d'attività delle imprese sussidiate. Le stime d'impatto prodotte dal modello sono riferite al complesso dei 374,45 milioni di euro di valore dei contributi per i quali è stato possibile identificare le imprese beneficiarie anche all'interno degli archivi dei dati ISTAT-ASIA. Anche in questo caso i risultati completi delle analisi svolte sono contenuti nel rapporto finale della ricerca commissionata dal NUVAL-Regione Piemonte, mentre, per ragioni di spazio, sono invece sintetizzati in questa sede solamente alcuni degli elementi di maggior rilievo dei risultati, così riassumibili:

- *L'effetto degli aiuti in base all'intensità del costo economico del contributo concesso*
 - I 6,5 milioni di euro spesi per aiuti di valore economico unitario inferiore a 9.661 euro hanno prodotto circa 2.467 posti di lavoro addizionali rispetto alla situazione controfattuale (ciò che sarebbe verificato in assenza dei contributi) [+1,87 occupati per impresa sussidiata e costo medio per ogni posto di lavoro addizionale di 2.600 euro]. Come già precedentemente ricordato, il valore economico dei sussidi è inteso come costo, in termini di denaro pubblico, dei contributi concessi e non come valore del finanziamento ricevuto dall'impresa. Nel caso dei contributi a fondo perduto questi due elementi grosso modo coincidono, mentre sono invece molto diversi per i finanziamenti agevolati, dove il costo del sussidio per l'ente pubblico è pari solamente al valore del mancato introito di interessi a prezzo di mercato.
 - I 21,75 milioni di euro spesi per aiuti di valore economico unitario compreso tra 9.661 euro e 25.685 euro hanno prodotto circa 2.235 posti di lavoro addizionali (+1,69 occupati per impresa sussidiata e costo medio per posto di lavoro addizionale di 9.700 euro).
 - i 57,3 milioni di euro spesi per aiuti di valore economico unitario compreso

tra 25.685 euro e 69.857 euro hanno prodotto circa 4.229 posti di lavoro addizionali (+3,20 occupati per impresa sussidiata e costo medio per posto di lavoro addizionale di 13.500 euro);

- i 288,9 milioni di euro spesi per aiuti di valore economico unitario superiore a 69.857 di euro hanno prodotto circa 9.058 posti di lavoro addizionali (+6,87 occupati per impresa sussidiata e costo medio per posto di lavoro addizionale di 31.900 euro).

Le stime d'impatto prodotte dal modello sono riferite al complesso dei 374,45 milioni di euro di valore dei contributi per i quali è stato possibile identificare le imprese beneficiarie

- *Finanziamenti agevolati versus contributi a fondo perduto.*

Le stime d'impatto prodotte dal modello di analisi permettono di differenziare gli effetti netti occupazionali prodotti dai finanziamenti agevolati rispetto a quelli prodotti dai contributi a fondo perduto, o a forme di incentivazione mista fondo perduto + fin. agevolato, a parità di valore economico dei sussidi concessi.

Per gli aiuti con valore economico unitario fino a 9.661 euro i risultati evidenziano che:

- i finanziamenti agevolati hanno generato in media un incremento netto occupazionale per impresa sussidiata di 2,53 posti di lavoro (con un costo medio per posto di lavoro di 850 euro);
- i contributi a fondo perduto hanno generato in media un incremento occupazionale per impresa di 1,52 posti di lavoro (con un costo medio per posto di lavoro pari a 3.580 euro);
- forme di incentivazione miste (contributi a fondo perduto + fin. agevolato) hanno generato un incremento medio occupazionale per impresa di 2,55 po-

sti di lavoro (con un costo medio per posto di lavoro addizionale pari a 2.351 euro).

Per le categorie di aiuti di valore economico unitario superiore a 9.661 euro, invece, le stime d'impatto del modello d'analisi permettono un confronto solamente tra i contributi a fondo perduto e il mix di contributi a fondo perduto e finanziamenti agevolati. Per queste categorie di contributi non è possibile stimare l'impatto occupazionale dei finanziamenti agevolati in quanto questi ultimi hanno un valore sempre inferiore a 9.661 euro (soglia del I° quartile della distribuzione) e solo in tre casi un valore immediatamente superiore. Per questo tipo di aiuti, i risultati dell'analisi evidenziano nel complesso una differenziazione poco rilevante tra gli effetti netti dei contributi a fondo perduto e dei sussidi misti (fondo perduto + fin. agevolato).

Conclusioni: alcune note esplicative sull'impatto occupazionale degli aiuti

Le stime d'impatto prodotte dal modello di analisi hanno permesso di differenziare gli effetti netti occupazionali prodotti da diverse intensità del valore economico degli aiuti e da diverse modalità di sussidio (finanziamenti agevolati versus contributi a fondo perduto).

Quest'ultimo elemento, in particolare, offre evidenza empirica di primaria importanza per supportare la futura programmazione delle politiche di aiuto alle imprese. Nessuna delle due modalità di sussidio ha infatti chiari aspetti di superiorità sull'altra: se da un lato i contributi a fondo perduto hanno potenzialmente un maggiore potere incentivante rispetto ai finanziamenti agevolati (in quanto garantiscono un maggiore "dono economico" alle imprese sussidiate), e per questo motivo potrebbero generare maggiore addizionalità di investimenti e occupazione rispetto ai finanziamenti agevolati, dall'altro lato essi permettono di supportare un numero molto più limitato di progetti di investimento d'impresa, a parità di risorse pubbliche, rispetto ai finanziamenti

agevolati il cui costo per l'ente pubblico erogante è invece notevolmente inferiore (i finanziamenti agevolati, inoltre, potrebbero influire in modo rilevante sulle possibilità di investimento e assunzione di personale delle imprese sussidiate anche per via di eventuali imperfezioni del mercato del credito, non in grado di garantire adeguati finanziamenti a quegli imprenditori che, seppur con buoni piani di sviluppo industriale, non dispongono tuttavia di rilevanti patrimoni a garanzia del prestito).

**I risultati dell'analisi
evidenziano come i
finanziamenti agevolati, a parità
di spesa di denaro pubblico per i
sussidi, determinino un migliore
impatto occupazionale rispetto
ai contributi a fondo perduto**

Il complesso dei risultati prodotti dall'analisi circa gli effetti netti delle diverse modalità di sussidio, evidenziano come i finanziamenti agevolati, a parità di spesa di denaro pubblico per i sussidi, determinino nel complesso un migliore impatto occupazionale rispetto ai contributi a fondo perduto. Le stime d'impatto evidenziate nella ricerca, e riportate in questo articolo, devono tuttavia essere lette in modo corretto: il valore economico dei sussidi non deve essere confuso con l'ammontare di finanziamento percepito dall'impresa. Quando, per esempio, i risultati dell'analisi eviden-

ziano come + 2,53 posti di lavoro sia l'impatto medio occupazionale degli aiuti (per le imprese sussidiate con finanziamenti agevolati di valore fino a 9.661), con un costo medio per posto di lavoro di 850 euro, ciò non deve significare che ogni 850 euro di finanziamenti ricevuti le imprese sussidiate abbiano generato 2,53 posti di lavoro addizionali. 850 euro sono infatti, solamente il valore economico dei sussidi in termini di flusso di mancati introiti per i pagamenti di interessi relativi allo spread tra il tasso agevolato applicato al finanziamento e il tasso effettivo di mercato.

Ciò che in sintesi l'analisi evidenzia è invece il fatto che, seppur comportando un minore elemento "dono" per gli imprenditori sussidiati, i finanziamenti agevolati si dimostrano comunque in grado di influire sulle decisioni di investimento dei beneficiari grossomodo al pari dei contributi a fondo perduto. Per il fatto che i finanziamenti agevolati sono meno onerosi, e permettono con la stessa spesa pubblica finale di sussidiare un numero più alto di progetti, questi risultano essere la forma di incentivazione più incisiva, a parità di risorse pubbliche spese. Deve inoltre essere tenuto in considerazione che nell'analisi non è stato possibile considerare le spese di denaro pubblico legate alle eventuali mancate restituzioni dei finanziamenti erogati in caso di default delle imprese beneficiarie. Nella misura in cui tale elemento non fosse un elemento marginale, l'effettivo margine di convenienza dei finanziamenti agevolati rispetto ai contributi a fondo perduto sarebbe in qualche misura minore rispetto ai valori indicati nei risultati dell'analisi.



Giovanni Lanfranco

RELAZIONE SULLA SITUAZIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE DEL PIEMONTE

MAURIZIO MAGGI,
IRES Piemonte

Per l'economia italiana il 2006 ha segnato una netta ripresa (+1,9%) dopo il 2005 a crescita zero, con un parziale recupero del differenziale rispetto alla media europea che rimane comunque di circa un punto percentuale.

In Piemonte, se il 2005 era stato ancora un anno di crisi per l'economia regionale - che le recenti stime dell'ISTAT confermano, indicando una caduta del PIL dell'1,6% e una contrazione dei consumi delle famiglie dello 0,6%, il 2006 ha invece fatto rilevare un progressivo miglioramento della congiuntura regionale: per l'anno appena concluso si può stimare una dinamica positiva del PIL (+1,8%) pressoché allineata a quella nazionale (+1,9%). Per il 2007 si prevede che l'economia regionale continui a crescere (+1,1%) pur evidenziando un rallentamento

A determinare questa favorevole dinamica avrebbero concorso sia la ripresa della domanda interna che l'evoluzione positiva delle esportazioni. I consumi avrebbero dato un contributo decisamente positivo alla crescita invertendo la tendenza recessiva che avevano manifestato nel corso del 2005, crescendo a un tasso dello 0,9%, mentre gli investimenti fissi lordi, dopo una riduzione nel 2005 si sarebbero espansi del 3% nell'anno passato, soprattutto nella componente produttiva (macchinari, attrezzature, mezzi di trasporto), mentre gli investimenti in costruzione avrebbero manifestato un qualche ripiegamento. Le esportazioni nel 2006 hanno interamente recuperato la contrazione sperimentata nel 2005, crescendo del 3% in termini reali: in termini di valore hanno conseguito un risultato decisamente più favorevole, aumentando dell'8,4%.

Sul piano dei confronti interprovinciali, emerge la vivacità del settore automobilistico, che traina la crescita della provincia di Torino, che denota una performance più brillante rispetto alla media.

Tab. 1 L'economia in Piemonte

	MEDIA 2000 - 2005	2006	2007 PREVISIONI (MAGGIO 2007)
PIL	0,1	1,8	1,1
Consumi famiglie	0,3	0,9	0,8
Consumi collettivi	1,7	1,3	-0,2
Investimenti fissi lordi	3,3	3,0	-1,2
Esportazioni	-2,0	3,0	0,3
Valore aggiunto totale	0,1	1,9	1,2
V.A. Agricoltura	0,4	1,0	1,0
V.A. Industria in senso stretto	-3,8	2,9	1,6
V.A. Industria costruzioni	3,0	1,8	0,6
V.A. Servizi	1,4	1,7	1,1
Tasso di disoccupazione	5,6	4,4	3,7
Reddito disponibile	2,7	3,6	4,0
Deflatore dei consumi	2,7	2,4	2,0

Fonte: ISTAT, IRES-Prometeia

I settori produttivi

Con il 2006, proseguono le difficoltà dell'agricoltura italiana che, negli ultimi anni, ha quasi sempre mostrato andamenti negativi. In Piemonte l'annata agraria 2006 ha mostrato esiti in parte diversi rispetto a quelli nazionali e nel complesso può essere giudicata in modo moderatamente positivo, pur in presenza di alcune criticità significative. Secondo le rilevazioni del sistema Movimprese di Unioncamere, che consente di monitorare la nati-mortalità delle imprese, prosegue il trend storico di riduzione del numero di imprese agricole, sia a livello regionale che nazionale; tuttavia, il saldo negativo nasconde al proprio interno una certa vivacità imprenditoriale, segnalata dal cospicuo numero di nuove iscrizioni.

In Piemonte l'annata agraria 2006 ha mostrato esiti moderatamente positivi

La ripresa economica e il clima favorevole che ha caratterizzato l'economia regionale nel 2006 non sembrano trovare riscontro nei principali indicatori aggregati delle performance delle imprese artigiane, né sul giudizio

che queste ultime forniscono sull'economia piemontese, come risulta dalle indagini sull'andamento dell'artigianato, soprattutto quella riferita alla seconda parte dell'anno. Infatti, se la rilevazione riferita alla prima parte del 2006 evidenziava una chiara inversione della tendenza negativa in cui l'artigianato era imprigionato da cinque anni, nel corso del secondo semestre il quadro pare stabilizzarsi, senza ulteriori slanci positivi.

Le previsioni per il primo semestre dell'anno in corso sebbene siano migliori dei risultati a consuntivo, non evidenziano un clima di ottimismo coerente con i segnali di ripresa economica. I saldi tra andamenti in crescita e in diminuzione delle performance delle aziende e il clima di fiducia sull'economia regionale sono rimasti su valori negativi. Come più volte constatato, le caratteristiche strutturali delle imprese e il profilo personale degli imprenditori discriminano in misura sensibile le performance delle imprese artigiane. Emerge che le imprese complesse (che impiegano oltre al/ai titolare/i alcuni dipendenti) esprimono andamenti largamente migliori di quelle costituite dal solo titolare o dal titolare coadiuvato da un familiare o uno/due soci; che le aziende strutturate, che impiegano almeno cinque addetti, hanno performance di segno positivo, laddove gli indicatori precipitano quando l'impresa diventa micro o cellulare

(un solo addetto); che esiste una chiara relazione lineare tra titolo di studio del titolare e l'andamento economico e che il primo è correlato all'età.

I risultati delle analisi congiunturali vanno quindi relativizzate alla luce di queste considerazioni; al di là delle specifiche turbolenze macro-economiche e delle oscillazioni della domanda, la varietà di imprese del settore rende problematica l'individuazione di diagnosi univoche e soluzioni adatte per l'intero comparto. Per questa ragione si parla, con qualche semplificazione, di un doppio artigianato: da una parte imprese piccole ma in grado di definire assetti organizzativi e formule imprenditoriali competitive, dall'altra un bacino di micro-attività, sovente gestite in modo inerziale, con troppi casi che sconfinano nell'economia di sussistenza.

Esiste un doppio artigianato: da una parte imprese piccole ma competitive, dall'altra un bacino di micro-attività che sconfinano nell'economia di sussistenza

Nel 2007 il settore delle costruzioni indica un quadro di generale rallentamento, rispetto all'elevata dinamicità che ha caratterizzato il settore negli scorsi anni, che pare essersi accentuato durante l'anno. Si tratta di un effetto in parte atteso, tenuto conto del completamento di parte delle attività del settore collegate all'evento olimpico, e per l'approssimarsi di un picco nella crescita del mercato immobiliare, che ha conosciuto una vivace dinamica negli anni scorsi. Nel corso del 2006, tuttavia gli indicatori attestano una situazione ancora espansiva e un contributo ancora positivo del settore alla crescita dell'economia regionale, pur in un quadro più incerto. Le nuove costruzioni residenziali, secondo accreditate stime, avrebbero realizzato nel 2006 una crescita del 2,4%, allineata a quella dell'anno precedente, pur inferiore al dato di altre regioni italiane, mentre l'edilizia non residenziale è risultata in contrazione (-1,9%) dopo l'andamento

ancora favorevole del 2005 (+2,3%). Le informazioni dell'Agenzia del Territorio sulle compravendite nel mercato residenziale indicano nel 2006 un'ulteriore crescita del dinamismo nella regione, in particolare nelle province di Cuneo, Torino e Asti; nelle province del Piemonte orientale si riscontra invece un andamento poco dinamico del mercato, per quanto rilevato da questo indicatore.

Il settore delle costruzioni indica un quadro di generale rallentamento rispetto agli scorsi anni mentre il mercato delle compravendite residenziali registra dinamismo, in particolare nelle province di Cuneo, Torino e Asti

Il 2006 vede un compimento del percorso di crescita numerica e di diffusione territoriale della grande distribuzione, confermando le previsioni della precedente Relazione IRES. Il sistema distributivo commerciale piemontese presenta così caratteristiche non solo di completezza tipologica, ma anche di equilibrio nella distribuzione territoriale.

È possibile ora fornire un'immagine dell'articolazione territoriale del commercio in Piemonte al termine di un processo evolutivo non più condizionato da squilibri strutturali nella dotazione territoriale dei diversi format commerciali (dai mercati ambulanti, al piccolo commercio di "vicinato" nei centri urbani, ai piccoli supermercati e ai discount alimentari, agli ipermercati, ai centri commerciali, agli outlet dell'abbigliamento, alle diverse forme di grandi superfici specializzate). Si segnala fra le iniziative innovative quella di Eataly, un punto vendita di prodotti enogastronomici di qualità localizzato a Torino, nell'edificio che ha ospitato gli storici stabilimenti della Carpano.

Il turismo piemontese registra un discreto aumento delle presenze nel corso del 2006, superiore al 8,6%. Si tratta del risultato più positivo degli ultimi 15 anni, superiore a quello già buono del 2005, e conferma il costante trend

di crescita degli ultimi sei anni. L'aumento delle presenze è trainato dalle province di Asti (22%) e Cuneo (19,8%) che probabilmente hanno beneficiato della saturazione dei posti letto in provincia di Torino (6,6%) nel periodo olimpico. Il quadro nazionale vede anch'esso una crescita della domanda, sia pure molto più contenuta. I primi nove mesi fanno registrare, infatti, una crescita del 3,4%, confermata dal positivo andamento dei dati già disponibili su base annuale. Dal lato dell'offerta, la dinamica delle nuove tipologie di ricettività (affittacamere, agriturismo e B&B) a scapito dei campeggi e in generale delle strutture extra-alberghiere nei confronti di quelle alberghiere conferma le tendenze già manifestate negli anni recenti. Il buon risultato nazionale del 2006 non elimina tuttavia i forti elementi di debolezza del turismo italiano: prezzi elevati, qualità ambientale generalmente diminuita, trasporti interni carenti quando non al limite del collasso. Alcuni di questi aspetti si presentano critici anche in Piemonte. Tuttavia, proprio la possibilità di mantenere e consolidare nel tempo – al di là di eventuali riassetamenti fisiologici – i positivi risultati ottenuti in termini di domanda negli ultimi anni, spinge a una riflessione critica.

La difficoltà della concertazione delle politiche connesse al turismo e delle diverse iniziative spingono a una valutazione attenta del concetto di “successo” in campo turistico

La rilevanza che assume l'integrazione tra le diverse politiche che hanno forti connessioni con il turismo (trasporti ma anche cultura, ambiente, urbanistica) nonché la constatazione della difficoltà che incontra la concertazione delle iniziative nei vari campi settoriali, spingono a una valutazione più attenta del concetto di “successo” in campo turistico. Le presenze sono da questo punto di vista un indicatore insufficiente, come si ripete da anni, e altrettanto vale per la dotazione fisica di strutture ricettive mentre è cruciale la capacità di accoglienza di

una società locale nel suo complesso. Quando una società è accogliente per i suoi cittadini lo è anche per i visitatori, turisti o migranti che siano: scarsa trasparenza dei prezzi, informazioni poco accessibili, trasporti carenti, orari rigidi e non adeguati alla domanda, carenze di sicurezza, cantieri invadenti, scarsa cura del paesaggio sia urbano che extra-urbano sono alcune delle tare – certamente non solo piemontesi – che vanno rimosse se vogliamo che i positivi risultati del turismo durino nel tempo – al di là di fisiologici “rimbalzi tecnici” che potrebbero manifestarsi nel 2007 – ma soprattutto siano funzionali a rendere migliore la vita di tutti e non solo di chi vive nella filiera turistica.

Aspetti infrastrutturali

L'affrancamento dell'economia piemontese dalla dipendenza energetica dalle fonti fossili e dall'importazione di energia è un obiettivo di lungo periodo che impone politiche e azioni di sviluppo a livello regionale delle filiere industriali e delle attività commerciali e di servizio concernenti le principali piattaforme delle energie rinnovabili e di materiali e attrezzature per l'efficienza energetica.

Questa strategia rappresenta anche un'opportunità rilevante per il rafforzamento delle politiche della ricerca e dell'innovazione, per la competitività e l'occupazione in settori tecnologici avanzati, per la sostenibilità dello sviluppo, in linea con le strategie europee individuate dall'Agenda di Lisbona.

La situazione italiana delle rinnovabili e l'industria del settore presentano debolezze e squilibri che sono il frutto tanto dei ritardi nelle politiche di settore quanto della frammentarietà degli stessi provvedimenti incentivanti, quando adottati. Come conseguenza l'Italia è in ritardo nello sviluppo delle strategie di uso razionale e incremento delle rinnovabili, ma sta conoscendo in questi anni una fase di vivace crescita.

In Piemonte, i settori del solare fotovoltaico e delle biomasse legnose, dove le politiche di sostegno della domanda hanno segnato un certo successo, presentano un serio squilibrio tra la domanda (forte) e l'offerta (debole e in lenta evoluzione) di attrezzature e combustibili.

li. L'idroelettrico presenta potenzialità soprattutto come repowering, data la difficoltà sociale di costruire nuovi invasi. La ricognizione, attualmente in corso, delle azioni svolte negli anni recenti nel campo energetico evidenzia uno sforzo consistente, sia per numero di iniziative che per consistenza finanziaria, ma che, soprattutto di fronte a sfide crescenti, richiede un coerente impegno strategico e pluriennale.

L'affrancamento dell'economia piemontese dalla dipendenza energetica dalle fonti fossili e dall'importazione di energia è un obiettivo di lungo periodo

Nel 2006 e rispetto alla situazione nazionale ed europea, si constata una buona diffusione delle ICT fra le imprese piemontesi e una situazione meno buona fra i cittadini; emerge anche una rilevante diffusione territoriale della banda larga. La bilancia dei pagamenti tecnologici continua a mostrare dati positivi per il Piemonte anche se si evidenzia qualche ombra dal punto di vista dell'analisi di settore a livello di imprese, stazionarie come consistenza e principalmente dedite ad attività con un peso di innovazione probabilmente al di sotto delle potenzialità.

Per quanto riguarda le modalità di accesso alle reti, si assiste a una stasi del numero di utenti ma a una concentrazione dell'utilizzo in particolare negli accessi a banda larga. Sono soprattutto i servizi sanitari che guadagnano terreno, dal 2005 al 2006, a scapito di quelli bancari e di acquisto in genere. Da rilevare, in generale, l'impatto significativo che le ICT sembrano mettere in mostra nei confronti delle imprese e in misura minore per i consumatori e ancor meno per le attività che potremmo definire di cittadinanza (e-government).

Aspetti sociali

Nel 2006 la popolazione piemontese è in crescita per il quinto anno consecutivo. L'aumen-

to di residenti si deve al saldo migratorio positivo che compensa il saldo naturale negativo. Detto altrimenti, il numero di coloro che si trasferiscono in Piemonte supera quello di coloro che invece vanno a vivere altrove e compensa nettamente il decremento naturale.

I nuovi residenti sono principalmente stranieri. Le nascite aumentano, soprattutto grazie al contributo degli stranieri, anche se non in misura sufficiente a compensare i decessi. Nel confronto con le altre regioni, il Piemonte si caratterizza come regione in grado di attrarre residenti, soprattutto dall'estero, in analogia con il resto del Centro-nord.

L'area metropolitana torinese, infine, conferma la crescita di popolazione, ma con una certa differenza interna fra capoluogo, prima e seconda cintura: il numero dei residenti, sostanzialmente stabile nel comune di Torino, cresce nelle due cinture dove risultano positivi sia il saldo naturale, anche se di lieve entità, sia quello migratorio. Si rileva come nella prima cintura il saldo migratorio sia modesto e dovuto esclusivamente ai flussi con l'estero, mentre nella seconda cintura il saldo migratorio, decisamente più consistente, derivi soprattutto dagli scambi con altri comuni, fra cui Torino stessa.

Nel 2006 la popolazione piemontese è in crescita per il quinto anno consecutivo. Il saldo migratorio positivo compensa quello naturale negativo

Relativamente al mercato del lavoro, il quadro economico piemontese sembra riprendersi dopo una fase prolungata e intensa di crisi industriale: l'indagine trimestrale Unioncamere, che dalla seconda metà del 2001 recava indicatori negativi per il Piemonte in termini di produzione, è tornata in attivo nell'ultimo trimestre del 2005 (+0,9%) e il dato si consolida nell'anno 2006, con un tasso di crescita medio interannuale del 3,1%, trainato dai buoni risultati del metalmeccanico, dove

spicca la crescita dei comparti elettrico ed elettronico (+6,3%) e dei mezzi di trasporto (+5,5%), mentre risulta ancora critico l'andamento del tessile (-1,5%).

D'altronde, l'uscita dal tunnel della crisi per il Gruppo Fiat, un dato ormai ufficiale, sancito dai brillanti risultati del 2006, rappresenta un segnale importante, così come lo era stato in negativo l'annuncio dello stato di crisi alla fine del 2002, e fa ben sperare per il futuro, per le evidenti ricadute su tutto il tessuto industriale del bacino torinese e sulle sue propaggini nel resto della regione.

Il bilancio occupazionale 2006 in Piemonte reca segno positivo, con una crescita di 23.000 unità lavorative concentrata nei servizi non commerciali (che al momento non siamo in grado di articolare per comparti), portando il numero degli addetti al di sopra della soglia di 1.850.000 unità.

Dopo la battuta d'arresto dell'anno scorso, sembra riprendere vigore la spinta espansiva della componente femminile, che è protagonista, salvo che in agricoltura, di una brillante *performance*, aggiudicandosi 21.000 dei 23.000 occupati aggiuntivi: le lavoratrici sono ora il 42,5% del totale, contro il 41,9% del 2005. Con questo risultato positivo le donne tornano sui livelli raggiunti nel 2002, recuperando le posizioni perdute negli ultimi anni, quando la crisi del settore moda e le ricadute sui servizi avevano penalizzato soprattutto la manodopera femminile.

Il bilancio occupazionale 2006 in Piemonte reca segno positivo anche grazie all'uscita dal tunnel per il Gruppo Fiat. Performance particolarmente positiva per la componente femminile

Particolarmente positiva la *performance* piemontese sul versante della disoccupazione: le persone in cerca di occupazione Eurostat si riducono nel 2006 del 13%, da 89.000 a 78.000 unità, proseguendo la flessione già rilevata l'anno precedente, che però quest'anno si

concentra fra le donne, mentre nel 2005 interessava solo la componente maschile. Il tasso di disoccupazione scende a livelli ormai meramente frizionali (4,0%, rispetto al 4,7% dell'anno scorso), con un divario di genere in diminuzione, anche perché il dato maschile è così basso che c'è poco spazio per un'ulteriore discesa: 3,2% contro 5,1% delle donne.

Alle spalle dei disoccupati propriamente detti ci sono comunque oltre 45.000 persone che si definiscono "in cerca di lavoro", ma non rispondono a uno dei due parametri standard di classificazione (disponibilità e ricerca attiva). L'area di disoccupazione "allargata" conta così 124.000 unità, numero non trascurabile, a cui si possono accostare le 34.000 persone formalmente inattive, per i due terzi donne, che si dicono però disponibili o interessate a lavorare a certe condizioni.

Il sistema dell'istruzione piemontese, nell'anno scolastico 2005/2006, si conferma in espansione, in linea con quanto si osserva anche a livello nazionale. Sempre più stranieri frequentano le scuole piemontesi così come è in aumento il numero di anni che i giovani passano sui banchi di scuola, sia per l'accesso ormai generalizzato al livello prescolare sia per il progressivo innalzarsi del tasso di scolarizzazione nel secondo ciclo.

Nella scelta della scuola superiore crescono le preferenze per i licei – scientifici in particolar modo – e gli ex-istituti magistrali rispetto ai percorsi tecnici e professionali. Tornano ad aumentare nel complesso i titoli di maturità, che compensano il calo delle qualifiche e dei corsi integrativi. In questa fascia, le studentesse conseguono risultati costantemente migliori rispetto ai loro coetanei, con tutti gli indicatori esaminati. Gli allievi che frequentano scuole private – che sono in Piemonte soprattutto scuole dell'infanzia – sono in crescita in tutti i livelli scolastici. Anche negli atenei piemontesi il numero degli iscritti è in aumento, mentre si registra una contrazione dei laureati nel 2006. Questo decremento, in parte dovuto all'esaurirsi di percorsi di riqualificazione, rappresenta un primo passo verso una probabile stabilizzazione di un lungo periodo di crescita.

Lo scenario con il quale il servizio sanitario nazionale e regionale si sta confrontando è ca-

ratterizzato da un elevato grado di complessità: la popolazione sta invecchiando progressivamente, aumentano le condizioni di disabilità e di cronicità con una conseguente domanda di salute sempre più ampia e articolata, che l'organizzazione attuale del sistema sanitario, focalizzato sulle patologie acute, con un'offerta sanitaria eccessivamente sbilanciata sull'ospedale, spesso non è in grado di soddisfare.

Di fronte a fenomeni di tale portata l'esigenza è quella di un aggiornamento della sua organizzazione e della sua offerta.

Il Piemonte si evidenzia come una regione più vecchia e dipendente della media delle regioni italiane: l'indice di invecchiamento è cresciuto, dal 2001 al 2006, dal 21,3 al 22,4 %, (in Italia dal 18,7 al 19,8).

In espansione anche il sistema dell'istruzione piemontese: crescono le preferenze per i licei. Le studentesse conseguono risultati costantemente migliori rispetto ai loro coetanei

L'analisi di genere evidenzia come le donne sembrerebbero aver interiorizzato più degli uomini l'idea della salute come bene da tutelare adottando stili di vita corretti; l'analisi delle conseguenze dell'immigrazione sui bisogni di salute evidenzia invece che, se il rischio relativo di ricovero ospedaliero per gli stranieri residenti a Torino è uguale a quello degli italiani, per alcune patologie gli immigrati hanno maggiore probabilità di essere ricoverati: gravidanze, parti e IVG, malattie infettive e parassitarie, malattie del sangue, quali anemie, traumatismi.

I dati di spesa attestano il Piemonte – 7 miliardi di euro di spesa complessiva per il SSN nel 2005 –, su valori di spesa pro capite sostenuta dal servizio sanitario pubblico leggermente al di sopra della media nazionale (1.635 euro a fronte di 1.618), con un tasso di crescita superiore, negli anni 2002-05, a quello medio nazionale (quasi tutto concentrato nel passaggio dal 2003 al 2004).

Scomponendo la spesa per livelli di assistenza, la quota spesa per l'assistenza ospedaliera si evidenzia ancora superiore rispetto alle indicazioni nazionali: la prevenzione, che ha storicamente assorbito una quota marginale della spesa sanitaria pubblica, potrebbe, per contro, rivelarsi uno strumento efficace per contenere l'impatto delle variabili economiche e demografiche sulla spesa sanitaria: nel medio-lungo periodo, l'incremento della spesa in prevenzione potrebbe comportare una riduzione più che proporzionale della spesa per acuti ospedaliera sul totale della spesa sanitaria.

Lo scenario con il quale il Servizio Sanitario Nazionale e Regionale si sta confrontando è caratterizzato da un elevato grado di complessità: la popolazione sta invecchiando più della media delle altre regioni italiane

La finanza locale

Con l'avvio della XV legislatura si è verificata una ripresa di attenzione sul governo locale, dopo la battuta d'arresto degli anni precedenti. Gli ultimi anni sono stati caratterizzati da:

- una scarsa attenzione alle prospettive aperte dal nuovo Titolo V della Costituzione (legge cost. n. 3 del 2001); addirittura vi è stata una nuova e diversa bozza di revisione della Carta, che però non ha ricevuto conferma dal referendum popolare del giugno scorso;
- imposizione di nuovi vincoli ai comportamenti fiscali di alcune amministrazioni pubbliche, in particolare gli enti territoriali; peraltro la capacità di controllo non ha gli stessi effetti in tutti i comparti della spesa pubblica: nella sanità e nelle retribuzioni al personale è risultata meno efficace;
- scarso interesse al coordinamento finanziario tra Stato, Regioni ed enti locali, tanto che l'Alta Commissione di Studio per il Federalismo Fiscale, istituita in quella legi-

slatura, ha formulato proposte (settembre 2005) che hanno avuto scarsissima eco nel dibattito politico.

La ripresa di attenzione al governo locale si può descrivere secondo tre traiettorie. Quella dell'assetto delle competenze e delle risorse; quella delle forme di controllo della spesa pubblica complessiva; quella della modernizzazione. Queste traiettorie, per potersi sviluppare, richiederanno tempi adeguati, verosimilmente di legislatura.

Il clima di opinione

Rispetto al 2006, a febbraio 2007 il clima di fiducia in Piemonte, relativamente ai 12 mesi futuri, risulta peggiorato, analogamente a quanto è avvenuto a livello nazionale. Prevalenza di insoddisfazione anche sui dodici mesi trascorsi, ma con trend in diminuzione. Leg-

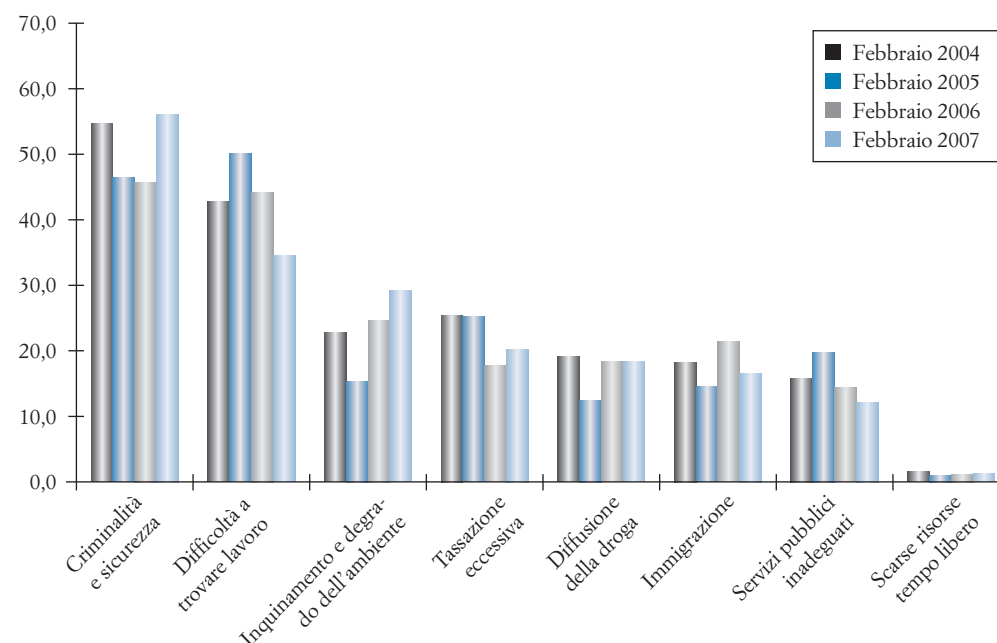
germente negativa la percezione della situazione finanziaria familiare: si osserva un'accentuazione nelle difficoltà a risparmiare in futuro.

Sembra delinearsi un quadro di generale peggioramento, in cui si evidenziano alcuni segnali di criticità delle prospettive per una circoscritta fascia della popolazione regionale.

Buoni i giudizi sui servizi pubblici, con performance particolarmente brillanti per la sanità, da quattro anni in costante crescita e con soddisfatti che superano ormai il 75%.

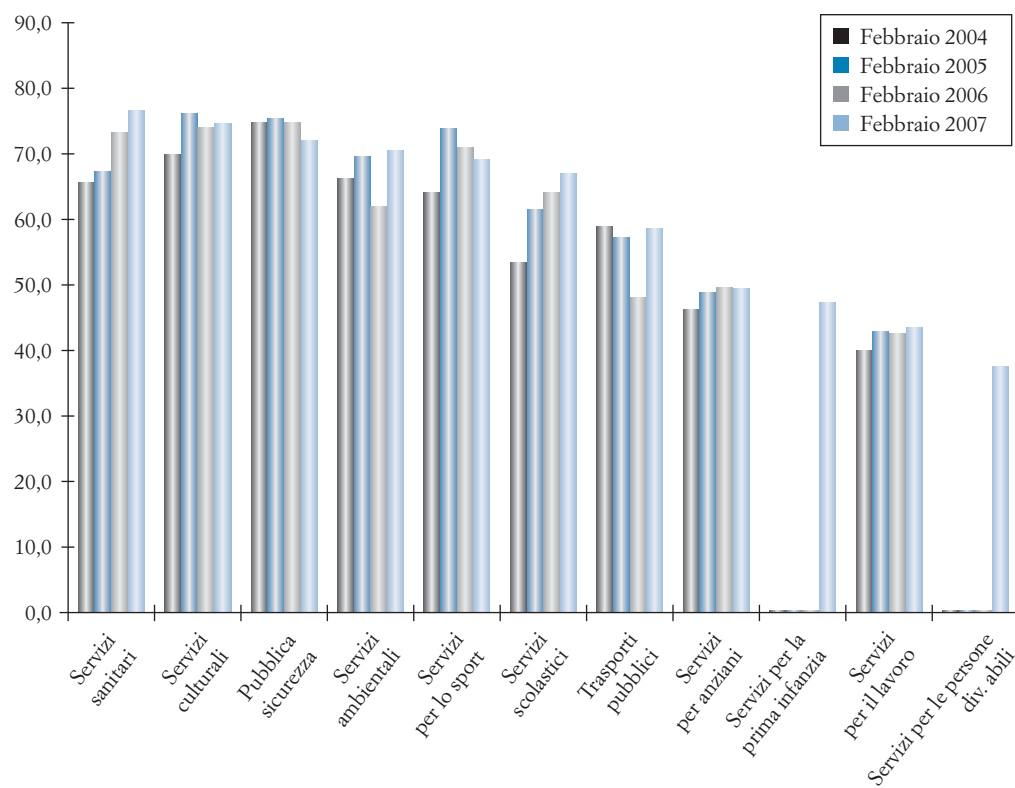
Interessante anche il risultato per i servizi scolastici che si collocano al sesto posto, ma sono gli unici – oltre alla sanità – a registrare consensi univocamente crescenti e che totalizzano comunque oltre due terzi di soddisfatti. È significativo che due servizi al centro di infinite polemiche da parte dei media raggiungano questi risultati e ancor più che manifestino un trend di gradimento costantemente crescente.

Fig. 1 Problemi maggiormente sentiti (segnalazione dei due più importanti) - Valori percentuali



Fonte: indagine IRES

Fig. 2 giudizio positivo ("soddisfacente" o "buono") sul funzionamento di alcuni servizi pubblici - Valori percentuali



Fonte: indagine IRES

RICERCHE

OSSERVATORIO ISTRUZIONE PIEMONTE

RAPPORTO 2006

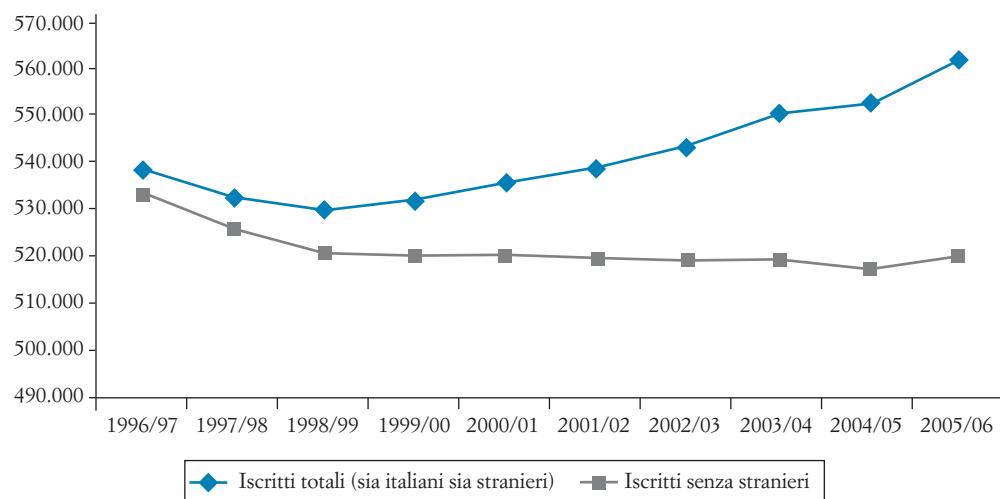
LUCIANO ABBURRÀ,
CARLA NANNI,
IRES Piemonte

Negli anni novanta il sistema dell'istruzione piemontese è stato caratterizzato dalla riduzione della sua estensione e dall'ampliamento della sua copertura: meno sedi, meno allievi, meno diplomati; più alti tassi di prosecuzione e di scolarizzazione. Dall'inizio degli anni 2000, il tratto prevalente è diventato la trasformazione qualitativa delle diverse parti del sistema, accompagnata da sintomi progressivi di ripresa delle iscrizioni, dovute al crescente numero di allievi stranieri, in rapida espansione dai livelli iniziali a quelli intermedi. Al superamento della metà dell'attuale decennio il sistema appare di nuovo tutto in espansione: più iscritti a tutti i livelli, dalla scuola primaria all'università, più diplomati e ancor più laureati. Presenta invece ancora i segni della riorganizzazione nella diminuzione degli insegnanti e delle sedi scolastiche, mentre – in attesa del dispiegamento degli effetti dei propositi di riforma della scuola secondaria superiore – si può cominciare a tentare qualche primo bilancio dalla estesa ridefinizione dei corsi e percorsi universitari realizzata negli anni precedenti

Per riepilogare un percorso che il nostro Osservatorio ha seguito e documentato con continuità, si ricorda che fino alle soglie del 2000 la popolazione scolastica e universitaria ha fatto registrare una sistematica tendenza alla contrazione, con l'unica parziale eccezione della scuola materna. In tutti gli ordini di scuola precedenti l'università, alla riduzione degli allievi faceva riscontro una diminuzione delle sedi scolastiche, per soppressione o accorpamento di quelle preesistenti. A tutti i livelli, compresa l'università, il calo degli allievi trovava riflesso in una riduzione del personale insegnante, sia pure in misura meno che proporzionale.

Tra il 2000 e il 2001 si sono registrati diversi segnali, che il 2002 ha confermato e il 2003 ha rafforzato, di esaurimento della tendenza al restringimento e di avvio di una ormai apprezzabile inversione. Il 2004 e il 2005 hanno conso-

Fig. 1 Contributo degli studenti stranieri all'andamento degli iscritti al sistema scolastico piemontese



Fonte: elaborazione IRES su dati Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte

lidato questa tendenza alla ripresa e ne hanno confermata l'estensione anche ai livelli medio-superiori, in forza del ruolo prevalente assunto dall'aumento degli studenti stranieri, rispetto alla dinamica declinante o alla stasi di quelli autoctoni. Nel 2006, ai livelli di base dell'istruzione per il settimo anno consecutivo, nella scuola secondaria superiore per il quarto anno, gli allievi del sistema d'istruzione piemontese presentano dati in crescita apprezzabile.

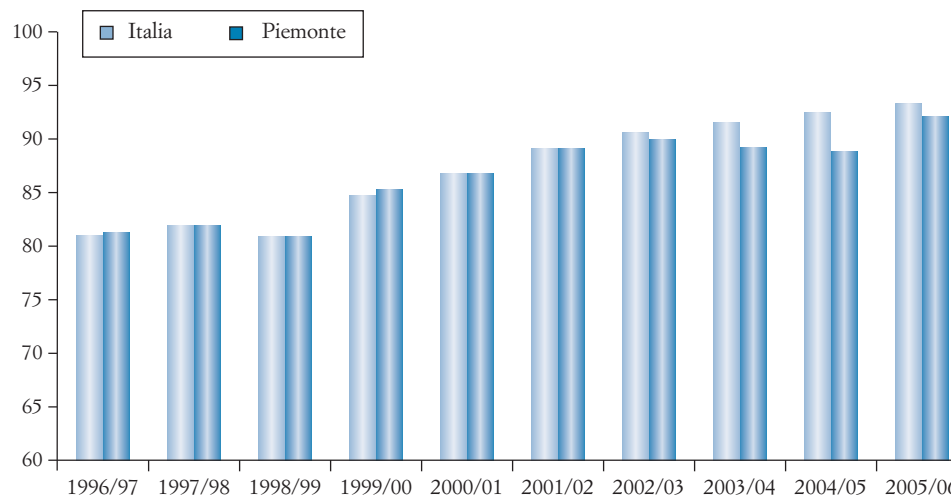
Per i prossimi anni si profila un quadro ancora in crescita delle dimensioni del sistema e della sua diversità interna, mentre l'impegno dei responsabili dovrà concentrarsi sulle innovazioni qualitative necessarie sia nella offerta di servizi formativi sia nella valutazione dei loro rendimenti in termini di apprendimento.

Nel 2006, gli allievi del sistema d'istruzione piemontese presentano dati in crescita apprezzabile

Prosegue intanto lo scivolamento dell'onda bassa della demografia giovanile dei piemontesi sulle età superiori a quelle di pertinenza del sistema scolastico strettamente inteso. A livello post-secondario, però, la doman-

da di servizi educativi dipende soprattutto dalle preferenze e dalle scelte delle persone, che possono influenzare il risultato finale più della numerosità della popolazione delle classi d'età corrispondenti. Così, se a tutto il 2006 gli iscritti all'università in Piemonte si mantengono prossimi alle 100.000 unità, tale numero rimane pari a meno di un quarto dei piemontesi d'età compresa fra 19 e 25 anni: uno dei tassi meno elevati d'Italia. I margini teorici d'incremento restano perciò molto consistenti, anche in rapporto ai contingenti delle età più convenzionali. Va inoltre considerato che una tendenza sempre più percepibile, benché non ancora sufficientemente riconosciuta, fa ritenere che nella definizione della domanda complessiva d'istruzione e formazione superiore sarà sempre più rilevante il contributo delle classi d'età adulte, in un quadro che assegna alle molte forme di *lifelong learning* un peso crescente rispetto alla educazione iniziale. È forse proprio da questo lato che sono da attendersi le più rilevanti tensioni e domande di cambiamento negli assetti dell'offerta formativa complessiva. Ma è anche di qui che possono realisticamente essere prodotte quelle modificazioni nelle qualificazioni medie della popolazione piemontese che molti auspicano e tanti ritengono indispensabili a una effettiva ridefinizione su basi più solide degli assetti economici e sociali della regione.

Fig. 2 Andamento del tasso di scolarizzazione nella scuola secondaria di II grado. confronto Italia-Piemonte*



* La popolazione utilizzata nel tasso di scolarizzazione del 2005/2006 è una stima BDDE per il Piemonte e una stima ISTAT per la popolazione nazionale.

Fonte: elaborazione IRES su dati Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte e Banca Dati Demografica Evolutiva (per la popolazione 14-18 anni); per l'Italia: fino all'A.S. 1999/2000 dati ISTAT; dal 2000/2001 al 2000/2003 elaborazione ISFOL su dati ISTAT e MIUR; dal 2003/2004 elaborazione IRES su dati ISTAT e del Ministero della Pubblica Istruzione.

Sul piano della configurazione strutturale dei servizi, così come nella loro distribuzione territoriale, già negli anni novanta avevano preso avvio importanti cambiamenti qualitativi. È però a cavallo tra il precedente decennio e l'attuale che i mutamenti istituzionali hanno preso una consistenza maggiore, mentre un momento di incertezza sembra ora riguardare l'accelerazione dei cambiamenti impressa dai processi di riforma messi in campo negli anni scorsi.

Nella definizione della domanda complessiva d'istruzione e formazione superiore sarà sempre più rilevante il contributo delle classi d'età adulte

Quale che sia l'esito dei ripensamenti in corso, resta altamente auspicabile che gli sforzi e le realizzazioni non restino tutti concentrati sull'offerta di formazione iniziale per i giovani, ma sappiano arricchire le opportunità di formazione in alternanza per gli stessi giovani (dei quali un'ampia quota non riesce a

fruire con successo dei benefici dell'attuale offerta scolastica) e le possibilità di educazione-istruzione-formazione per persone di tutte le età, in un sistema che sappia allontanarsi progressivamente dalle rigidità del tradizionale modello sequenziale.

Merita segnalazione l'approfondimento che si è dedicato, anche nel 2006, alle tendenze della scuola non statale in Piemonte, spesso al centro di discussioni, ma meno di frequente oggetto di analisi obiettive che diano conto della sua consistenza, composizione e dinamica.

Per la prima volta, quest'anno, l'osservatorio dedica uno specifico capitolo monografico alla ricognizione delle informazioni disponibili sulle nuove lauree triennali, introdotte dalla cosiddetta riforma del 3+2: nel Rapporto si dà conto della loro numerosità e distribuzione per facoltà e indirizzi e delle scelte successive di coloro che le hanno conseguite: all'interno del sistema universitario e sul mercato del lavoro. Il rapporto di ricerca è stato pubblicato in forma più ampia e completa sul sito internet www.sisform.piemonte.it e in uno specifico "Contributo di ricerca" n. 212/2007 edito dall'IRES. Una rinnovata attenzione verso l'università e i suoi mutamenti si giustifica anche per la continua e considerevole crescita delle

persone coinvolte da questo livello d'istruzione. Mentre gli iscritti complessivi agli atenei piemontesi – pur con oscillazioni contingenti – si mantengono sulle 100.000 unità (valore costante da 10 anni), i laureati continuano la loro crescita consistente e regolare, portando si ad approssimare le 20.000 unità (cifra triplicata in 10 anni).

Resta altamente auspicabile che gli sforzi e le realizzazioni non restino tutti concentrati sull'offerta di formazione iniziale per i giovani, ma sappiano arricchire le possibilità di educazione-istruzione-formazione per persone di tutte le età

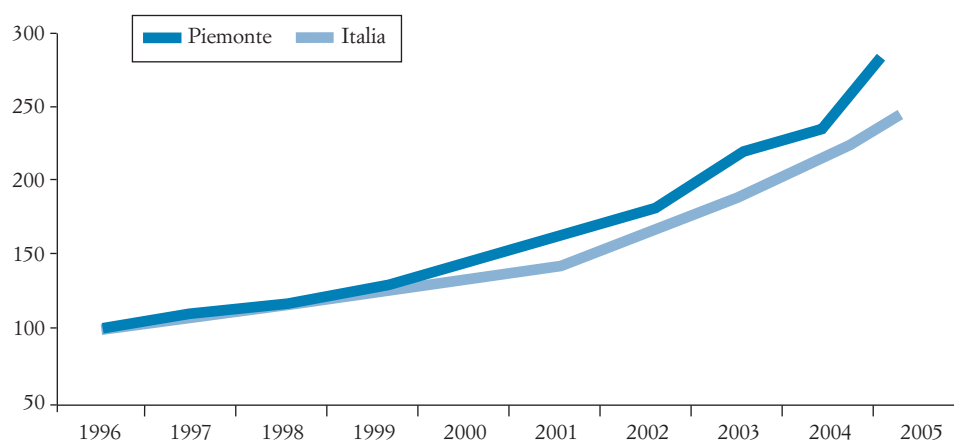
Anche nel 2006, infine, si sono mantenute e aggiornate le informazioni sullo stato di realizzazione delle riforme in ambito scolastico, incluse le modifiche apportate alle previsioni precedenti attraverso provvedimenti amministrativi e leggi di bilancio. Si è proseguita l'attività di "osservatorio sulle riforme" il cui scopo è esclusivamente informare il pubblico che

non se ne occupa in modo professionale su che cosa si è deciso che cambi nei sistemi dell'istruzione e sul punto in cui è finora giunta la realizzazione di quanto si è deliberato.

Più in generale, tutto il Rapporto 2006 si mantiene fedele a un'impostazione il più possibile standardizzata, anche per rendere più agevole la sua consultazione e fruizione da parte degli utilizzatori abituali: in primo luogo le scuole e le istituzioni educative piemontesi che concorrono generosamente a fornire le informazioni di base necessarie alla sua predisposizione.

Nel contempo, si è ormai solidamente affiancata all'edizione cartacea, anticipandone anzi i tempi in misura rilevante, una versione "elettronica" consultabile in internet sia del Rapporto sia delle Basi dati da cui esso trae alimento. Fin dal 2000 è attivo il sito web www.sisform.piemonte.it, di cui l'Osservatorio Istruzione è stato il primo componente strutturato. Il sito è affiancato da altre sezioni sul sistema della formazione professionale e, insieme, consentono di dare corpo – in forme che andranno arricchite nel tempo – a quell'Osservatorio sul Sistema Formativo Piemontese per cui esiste un impegno formalizzato in un Protocollo d'intesa da parte della Direzione Regionale Promozione Attività Culturali Istruzione e Spettacolo, della Direzione Regionale Formazione Professionale e Lavoro e dell'IRES Piemonte.

Fig. 3 Andamento dei laureati in piemonte e in italia (fatto 100 il numero di laureati nell'a.a. 1996/1997)



Fonte: Segreterie universitarie, MIUR

Dal 2003, inoltre, il già citato sito www.sisform.piemonte.it ospita anche uno spazio dedicato alla Rilevazione PISA-OCSE sui livelli d'apprendimento dei ragazzi e ragazze quindicenni di circa 40 paesi del mondo a cui si è dedicato il numero scorso di Informaires.

Come di consueto, il Rapporto viene aperto da un capitolo introduttivo che fornisce una sintesi di tutto ciò che, in forme più analitiche è contenuto nei capitoli successivi. Nei capitoli 2, 3, 4, 5 si presentano dati e tendenze dei diversi livelli dell'istruzione scolastica, secondo le informazioni raccolte annualmente dalla Regione Piemonte con un'apposita rilevazione diretta presso l'universo delle scuole piemontesi. Nel capitolo 6 si ripropone un approfondimento monografico sulla presenza e l'evoluzione degli allievi stranieri nei diversi

segmenti del sistema dell'istruzione piemontese. Nel capitolo 7 si offre una sintetica ricognizione dello stato di realizzazione delle riforme riguardanti i livelli dell'istruzione primaria e secondaria, aggiornati all'autunno 2006. Nel capitolo 8 ci si occupa del sistema universitario, nelle sue dinamiche reali (iscritti, immatricolati, laureati, per atenei, facoltà, corsi di laurea). La trattazione cerca di risultare approfondita e ampia, e col maggior grado di tempestività consentito dalla collaborazione delle segreterie dei diversi atenei piemontesi, cui per temi specifici si aggiunge quella dell'Osservatorio regionale sull'università e sul diritto allo studio.

Nell'ultimo capitolo, infine, si propone l'approfondimento monografico sugli esiti dell'introduzione delle lauree triennali nel nostro sistema universitario.



Giulio Cesare Procaccini

IMMIGRAZIONE STRANIERA IN PIEMONTE

RAPPORTO 2006

RICERCHE

ENRICO ALLASINO,
IRES Piemonte

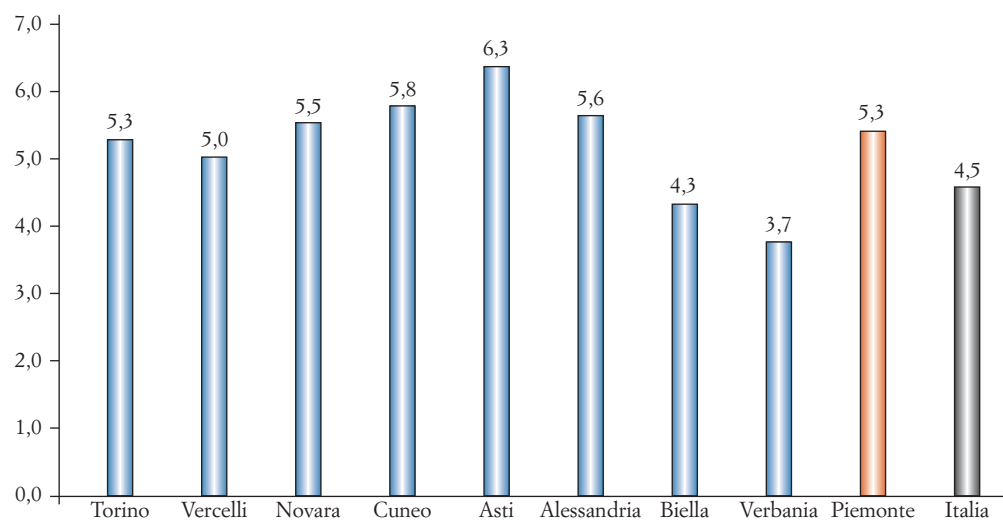
È stato pubblicato recentemente il rapporto 2006 sull'immigrazione straniera in Piemonte. Scopo della pubblicazione è innanzitutto fornire interpretazioni e chiavi di lettura del fenomeno. Più in dettaglio esso riporta un contributo della Direzione Regionale Formazione Professionale e Lavoro della Regione Piemonte con dati generali sull'inserimento degli immigrati in Piemonte e ipotesi sui fabbisogni di lavoro. Successivamente il lavoro analizza l'inserimento lavorativo degli immigrati utilizzando per la prima volta la rilevazione delle forze di lavoro dell'ISTAT. Vengono poi illustrate le questioni più rilevanti relative all'abitazione e alla salute. In questo contributo si fornisce una sintetica presentazione dei principali risultati, per i lettori interessati ad approfondire la materia si rinvia al sito dell'Osservatorio regionale sull'immigrazione (www.piemonte.immigrazione.it)

Gli immigrati stranieri residenti in Piemonte sono in continua crescita, con una forte accelerazione dal 2001. Oggi i residenti stranieri hanno già raggiunto le quote stimate per il 2012. Tuttavia le pur numerose nascite di figli di stranieri non bastano a compensare la diminuzione della natalità tra gli italiani e si può ipotizzare che una sia pur modesta crescita economica creerà un ulteriore fabbisogno di lavoratori nonostante i già consistenti flussi attuali. Quindi le politiche di accoglienza e di inserimento devono rispondere con la massima tempestività.

Lavoro

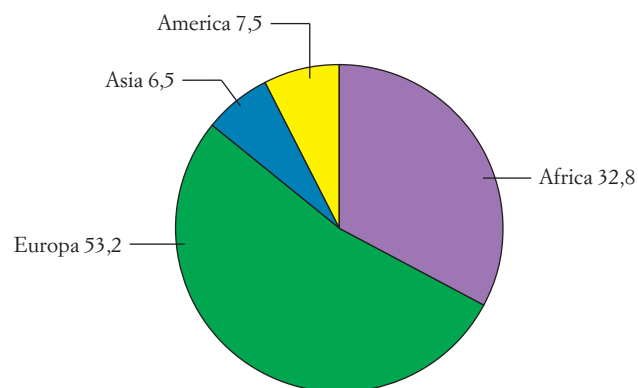
La quota di lavoratrici e di lavoratori stranieri in Piemonte è del pari in crescita, e la domanda di lavoro mantiene un ruolo centrale nel sostenere l'im-

Fig. 1 Percentuale di residenti stranieri sul totale dei residenti al gennaio 2006 per provincia in Piemonte



Fonte: Istat

Fig. 2 Residenti extracomunitari per area continentale delle prime 15 nazionalità, al 31 dicembre 2005



Elaborazione ORML su dati ISTAT

migrazione extracomunitaria e nel modellarne la distribuzione sul territorio. L'analisi mostra che tanto le previsioni di assunzioni quanto gli effettivi avviamenti al lavoro riguardano soprattutto figure poco qualificate. Si rileva una forte segmentazione di genere del mercato, che vede i maschi richiesti da specifici segmenti della domanda di lavoro operaio delle imprese industriali e le donne richieste in una più generica area di lavoro nel campo dei servizi, ritenuta meno qualificata, con una importante componente di domanda delle famiglie. I maschi stranieri sono molto più presenti nell'area del lavoro generico e poco presen-

ti nelle professioni che richiedono qualificazione scolastica e tecnico-scientifica. Riescono invece ad essere rappresentati nell'area del lavoro qualificato della vendita e dell'imprenditoria, ove non sono richieste credenziali di qualificazione scolastiche e tecnico-scientifiche. Le femmine hanno difficoltà a inserirsi nelle professioni tecniche e ad alta specializzazione, ma anche nelle posizioni impiegatizie, sia pure non particolarmente qualificate dal punto di vista tecnico, a differenza delle italiane. La presenza di famiglie extracomunitarie aumenta dove c'è lavoro per i maschi, e non dove c'è lavoro per le femmine. In complesso

sembra che il sistema Piemonte debba ancora investire molte energie per valorizzare appieno le competenze e le potenzialità delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati.

La presenza di famiglie extracomunitarie aumenta dove c'è lavoro per i maschi, e non dove c'è lavoro per le femmine

Scuola

Nel campo dell'istruzione scolastica, non c'è una differenza sostanziale di rendimento tra italiani e stranieri, riconducibile a una qualche differenza culturale. A determinare le differenze sono piuttosto la condizione sociale, il livello di istruzione della famiglia, il percorso di arrivo e di stabilizzazione. Si sta formando

un gruppo consistente di ragazze e ragazzi con vari anni di presenza in Italia, che presentano rendimenti scolastici migliori di quelli dei loro compagni cittadini italiani. Questo avviene oggi soprattutto negli istituti tecnici, ma avverrà anche nei licei. È evidente che i bambini e gli adolescenti tendono ad assimilarsi, soprattutto se l'aspetto fisico e la somiglianza della lingua di origine rende la cosa più facile. Resta però una presenza notevole di stranieri nei CTP (corsi per adulti), perché nel frattempo l'immigrazione continua e, soprattutto per alcune provenienze, il numero di coloro che non padroneggiano la lingua e non possono impararla solo conversando è molto alto.

Il sistema scolastico regionale, che aveva affrontato l'arrivo dei primi studenti immigrati con impegno e dedizione, si scontra oggi con nuove difficoltà. In particolare, contro le intenzioni generalmente espresse, ci sono scuole che accolgono allievi immigrati e scuole che invece tendono a escluderli, con il rischio evidente di creare ghetti scolastici. Inol-

Tab. 1 Allievi con cittadinanza non italiana nelle scuole in Piemonte

PROVINCE	TOTALE STRANIERI	% SUL TOTALE ALLIEVI
Alessandria	5.025	10,17%
Asti	2.562	10,00%
Biella	1.581	6,74%
Cuneo	6.494	8,11%
Novara	3.202	6,81%
Torino (dati USR)	21.230	7,52%
Verbano-Cusio-Ossola	787	3,71%
Vercelli	1.679	7,45%
Totale Piemonte	42.573	7,56%

Fonte: MPI 2006 e USR

Tab. 2 Capoluoghi con la più alta incidenza di alunni con cittadinanza non italiana (a.s. 2005-2006).

VALORI PERCENTUALI	
Milano	12,7
Alessandria	11,8
Prato	11,5
Reggio Emilia	11,5
Torino	11,2

Fonte: Mpi

tre, le pur numerose iniziative avvengono tutte all'insegna della precarietà e della temporaneità. Tra qualche anno, infine, andrà in pensione un gran numero di insegnanti, lasciando spazio a colleghi più giovani. Questo fatto ha aspetti positivi, ma l'uscita dei vecchi insegnanti vuol dire anche una enorme perdita di esperienza nell'accoglienza, nella formazione e nell'insegnamento dell'italiano come seconda lingua ad allievi immigrati. Bisogna prevedere forme di trasmissione di queste competenze dai vecchi ai nuovi docenti.

Casa

Resta difficile, in generale, trovare case a prezzi ragionevoli per italiani e stranieri, ma i disagi sono più acuti e specifici per questi ultimi, anche per l'accesso all'edilizia pubblica. Sono in atto processi di diffusione della popolazione immigrata verso quartieri periferici e della cintura torinese, con prezzi più abbordabili. Aumenta anche il fenomeno dell'acquisto della casa da parte degli immigrati.

Si stima che le sistemazioni abitative in affitto riguardino tra il 65% e il 75% degli immigrati regolari attualmente presenti in Pie-

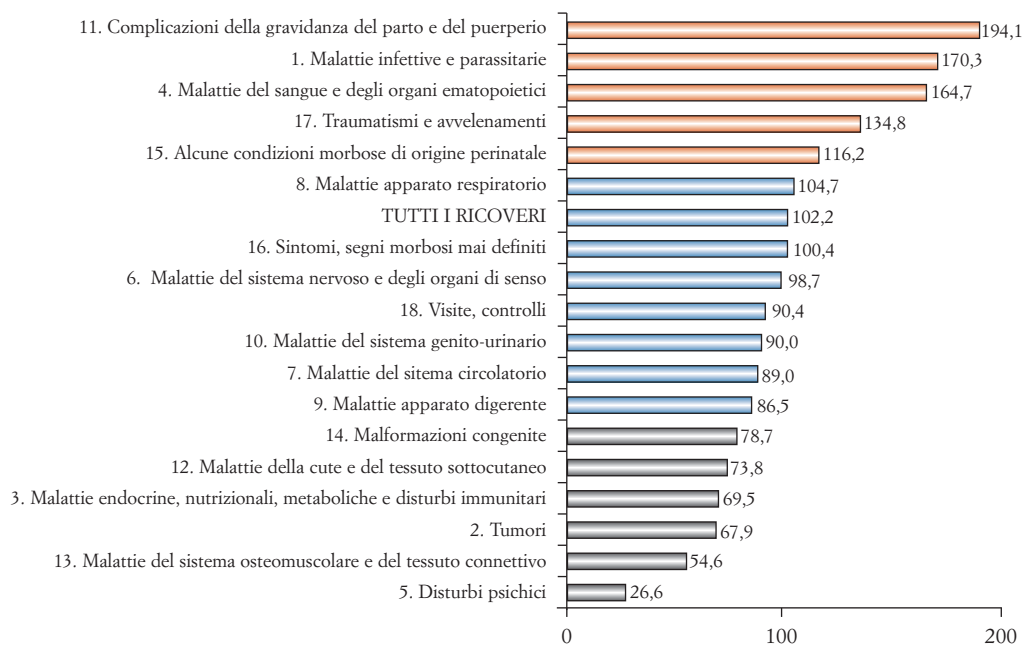
monte, la casa in proprietà tra il 10% e il 20% e le sistemazioni precarie tra il 15% e il 25%. Il Rapporto presenta diverse esperienze e iniziative che hanno migliorato l'accesso all'abitazione per gli immigrati, caratterizzate dall'essere soluzioni praticabili in tempi brevi e adatte alle esigenze specifiche dei beneficiari.

Resta difficile, in generale, trovare case a prezzi ragionevoli per italiani e stranieri, ma i disagi sono più acuti e specifici per questi ultimi

Salute

Per quanto concerne lo stato di salute, in base ai dati sui ricoveri ospedalieri si evince che la probabilità complessiva di ricovero si presenta quasi uguale per gli italiani e gli stranieri. Se però si tiene conto della maggior frequenza di ricovero per parto tra le donne immigrate, il rischio di ricovero tra gli stranieri risulta minore rispetto alla popolazione locale.

Fig. 3 Graduatoria dei rischi di ricovero comparati, al 2003



Solo alcune cause di ricovero si presentano in eccesso tra gli stranieri immigrati. Per quanto concerne le malattie infettive e parassitarie, le principali cause di ricovero (HIV-Aids, tubercolosi e malaria) rivelano la provenienza degli immigrati da zone ad endemia elevata; è anche probabile che precarie condizioni abitative, alimentari e igieniche nel luogo di insediamento contribuiscano all'aggravamento della malattia in immigrati già infetti. Non vi è però alcuna diffusione alla popolazione locale.

Le malattie del sangue e degli organi ematopoietici presentano un eccesso del 65% tra gli immigrati. Si tratta prevalentemente di anemie (emolitiche ereditarie e da carenza di ferro), che colpiscono soprattutto i soggetti provenienti dall'Africa. I ricoveri dell'area materno-infantile (gravidezze regolari e patologiche, IVG, condizioni perinatali) rivelano da un lato la maggior fertilità delle donne straniere, dall'altro le criticità della vita riproduttiva, della contraccezione e del percorso nascita. I ricoveri proporzionalmente elevati per traumatismi indicano la maggiore esposizione a fattori di rischio per la sicurezza nei luoghi di vita e di lavoro.

Viceversa, alcune voci nosologiche presentano meno ricoveri tra gli stranieri che tra gli italiani, in proporzione. Per quanto concerne le voci più importanti, come le patologie cardiovascolari o i tumori, si potrebbe essere in presenza di una manifestazione dell'effetto "migrante sano" (emigra solo chi è in buona salute) o del rientro dei migranti malati. In altri casi, oltre a questi meccanismi, potrebbero essere in opera delle difficoltà di accesso ai servizi.

In base all'esperienza dei paesi di vecchia immigrazione, ci si può aspettare che tra due o tre decenni anche l'Italia veda strutturarsi forti disuguaglianze a carico delle minoranze etniche, con alcune meno rilevanti variazioni legate a tratti genetici e di importazione, soprattutto nella prima generazione, e a particolari specializzazioni di ruolo sociale ricoperte dalle diverse minoranze; queste disuguaglianze risultano dall'influenza che la marginalizzazione e la discriminazione razziale ha nello strutturare lo svantaggio sociale ed economico, sia nella distribuzione di opportunità e risorse, sia nell'accesso ai servizi. Questo pro-

cesso tende a sovrastare e controbilanciare il forte vantaggio in termini di salute importato attraverso la selezione dei più sani, almeno nella migrazione volontaria legata a un progetto di lavoro. Questo processo di costruzione sociale delle disuguaglianze etniche non è però inevitabile. L'Italia sarebbe ancora in tempo per evitare la deriva verso le disuguaglianze etniche di salute attraverso politiche per gli stranieri immigrati che includessero anche la salute come criterio di valutazione.

Data la centralità che la demografia attribuisce al ruolo dell'immigrazione straniera nel garantire il rinnovamento della forza di lavoro del nostro paese, la protezione del capitale di salute importato è un investimento fondamentale

Le politiche dell'immigrazione dovrebbero calibrare, dunque, i loro interventi anche sul criterio della salute, per poter in qualche modo interferire con questo processo di generazione di svantaggi razziali e sociali di salute. Data la centralità che la demografia attribuisce al ruolo dell'immigrazione straniera nel garantire il rinnovamento della forza di lavoro del nostro paese, è chiaro che la protezione del capitale di salute importato con questi nuovi flussi migratori è un investimento fondamentale per il paese. Occorre pertanto tutelare la salute degli stranieri immigrati in ogni sede dove le politiche dell'immigrazione possano proteggerla e promuoverla: le politiche del lavoro e della casa, le politiche della sicurezza e dell'ambiente, le politiche urbanistiche. Il sistema sanitario, oltre a questo ruolo di patrocinio, dovrebbe a sua volta preoccuparsi di contrastare i meccanismi che limitano l'accesso alle cure per gli stranieri immigrati, sia relativamente alle barriere culturali, economiche e giuridiche sia relativamente alla esigenze di personalizzazione dell'offerta in alcune situazioni che richiedono una medicina d'iniziativa.

GLI INVESTIMENTI DIRETTI ALL'ESTERO DELLE IMPRESE PIEMONTESI

TENDENZE, STRATEGIE E RISULTATI

VITTORIO FERRERO,
IRES Piemonte

Nel numero 2 del 2006 di "Informaires", dedicato all'internazionalizzazione del Piemonte, si erano offerte alcune anticipazioni relative agli aspetti strutturali della proiezione internazionale delle imprese piemontesi analizzata attraverso l'evoluzione dei flussi degli IDE (Investimenti Diretti Esteri). Il lavoro è stato pubblicato all'inizio del 2007 e ne riportiamo qui le principali conclusioni a complemento di quanto già apparso su questo periodico.

La ricerca si è avvalsa della banca dati Reprint sviluppata da R&P in collaborazione con il Politecnico di Milano. Tramite essa è stato estratto un campione di imprese presso cui è stata svolta l'indagine diretta. Sono state effettuate 33 interviste dirette: 30 imprese manifatturiere e 3 imprese di servizi. Il rapporto è articolato in tre parti: la prima fornisce dati statistici di inquadramento per l'Italia e il Piemonte; la seconda approfondisce i dati del database piemontese, mentre la terza è dedicata alla presentazione dei risultati.

L'indagine sugli IDE in Piemonte mostra un quadro che, se non può definirsi soddisfacente, appare tuttavia accettabile in quanto, nonostante le note vicende del comparto automobilistico, non vi sono stati smottamenti nelle posizioni detenute all'estero e resta intatta la possibilità, con la ripresa economica, di una rinnovata fase espansiva.

Come si è detto, molte informazioni su composizione, caratteristiche, sbocchi geografici degli IDE delle imprese piemontesi sono ricavabili dal corrispondente database rivisto e integrato ad hoc per questo lavoro e descritto nel "Contributo di ricerca" n. 208/2007 scaricabile dal sito dell'IRES. Qui si richiamano alcune delle evidenze più significative

Il quadro generale

Sebbene tra le imprese piemontesi con partecipazioni all'estero non manchino imprese di piccola e piccolissima dimensione – poco meno di un terzo delle imprese investitrici ha meno di 50 addetti e il 19% ha meno di 20 addetti, con una presenza peraltro proporzionalmente maggiore nei servizi – numerosità e dimensione delle iniziative crescono con il crescere della dimensione di impresa, con quasi il 39% delle partecipate riferibili a sole 35 imprese investitrici con oltre 500 addetti. Risultati anche più netti si otterrebbero se si facesse riferimento come indicatore, invece che alle partecipate, ai loro addetti.

Un'analoga polarizzazione emerge, anche a prescindere dalla dimensione delle imprese investitrici, per quanto concerne il numero di partecipazioni detenute da ciascuna di queste: la netta maggioranza delle imprese investitrici – 219 su 376 – ha una sola partecipazione all'estero, e un ulteriore folto gruppo di 72 imprese ha solo 2-3 partecipazioni. Specularmente solo un ristretto gruppo di imprese investitrici sembra avere i requisiti, almeno in prima approssimazione, di una vera “multinazionale” o anche “piccola multinazionale”: indicativamente, 28 imprese hanno più di 10 partecipate estere.

Solo un ristretto gruppo di imprese investitrici sembra avere i requisiti, di una vera “multinazionale”

Ad approfondire il quadro, si è tentato di classificare le imprese investitrici per tipologia di investimento a seconda dell'attività prevalente delle partecipate: produttiva (ulteriormente suddivisa a seconda che si svolga nelle aree Nord o Sud del mondo, ovvero in entrambe), commerciale, commerciale integrata da produzione, di servizio alle imprese. I risultati di tale esercizio, che scontano l'inevitabile rigidità derivante dall'applicazione di criteri classificatori convenzionalmente assunti, non appaiono tutti immediatamente intuitivi,

ma integrano e in qualche misura contribuiscono a mettere diversamente a fuoco le precedenti osservazioni da un altro angolo prospettico:

- Meno della metà delle imprese piemontesi investitrici – 165 su 376 – ha attuato iniziative a carattere prevalentemente produttivo, e di queste solo 30 in aree sia del Nord che del Sud del mondo e, dato egualmente significativo, solo 4 dal 2000 in poi; in questo gruppo, a sottendere una forte disomogeneità di situazioni e un carattere complessivamente ibrido, si ritrovano solo 8 delle 20 imprese con più di 1.000 addetti, mentre 13 hanno meno di 250 addetti; ad esse fanno capo tuttavia ben 413 delle 1.437 partecipazioni complessivamente censite.
- Le imprese investitrici che hanno attuato iniziative prevalentemente produttive nelle aree del Nord del mondo appartengono in netta maggioranza al gruppo delle imprese piccole e medio-piccole (41 imprese su 54 hanno meno di 250 addetti), con un numero limitato di partecipazioni estere (48 imprese su 54 hanno tra 1 e 3 partecipazioni).
- Le imprese con investimenti esteri prevalentemente produttivi localizzati nelle aree del Sud del mondo, come le precedenti hanno per lo più dimensione piccola o medio-piccola (61 imprese su 81 hanno meno di 250 addetti) e un numero limitato di partecipazioni estere (76 imprese su 81 hanno tra 1 e 3 partecipazioni); carattere peculiare, tuttavia, è che le loro iniziative sono state tutte attuate dal 1990 in poi; fanno parte del gruppo tutte le imprese investitrici mosse da strategie di delocalizzazione produttiva, anche se non è vero il contrario, ossia che tutte le imprese investitrici del gruppo abbiano condiviso tale motivazione: alcune, infatti, sono imprese della componentistica auto che hanno seguito il loro principale cliente in quella determinata localizzazione, altre hanno avuto finalità “market seeking” oltreché di ricerca di bassi costi di produzione, ecc.
- La tipologia più numerosa, comprendente oltre un terzo delle imprese investitrici è quella costituita da imprese i cui gli IDE so-

no costituiti essenzialmente da filiali commerciali; a testimoniare una situazione al riguardo tutt'altro che soddisfacente, 89 imprese su 131 hanno una sola filiale commerciale e, all'opposto, solo 14 imprese da 4 a 20 filiali.

- Meno numerosa, ma più robusta appare la tipologia delle imprese i cui IDE sono costituiti in prevalenza da filiali commerciali integrati da investimenti produttivi sui mercati più eccentrici e/o più dinamici; sono riconducibili a tale tipologia 35 imprese, di cui 15 detengono tra 4 e 10 partecipazioni estere, altre 10 da 11 a 20 partecipazioni e 1 più di 20 partecipazioni; a conferma che vi appartengono anche un certo numero di imprese grandi e medio grandi, 9 imprese hanno tra 250 e 1.000 addetti e 5 imprese più di 1.000 addetti.
- Le imprese i cui IDE si sono indirizzati nel settore dei servizi alle imprese risultano 45, di taglia piuttosto variegata, 5 di esse avendo tra i 250 e i 1.000 addetti e 1 più di 1.000 addetti; la maggior parte delle imprese investitrici di questo gruppo ha tra 1 e 3 partecipazioni estere, ma vi sono anche 5 imprese che hanno da 4 a 10 partecipazioni e 4 imprese che hanno 11 o più partecipazioni; in definitiva, la presenza estera delle imprese piemontesi nel settore dei servizi alle imprese si conferma molto ridotta, ma anche in questo caso si ritrova almeno un piccolo nucleo di buon spessore.

Infine, meritano attenzione i dati relativi alle iniziative intraprese tra 2000 e 2005. Si tratta di 244 nuovi IDE riferibili a 84 imprese investitrici, di cui 37 non detenevano in precedenza nessuna partecipazione all'estero. Anche se si tiene nel debito conto la sottostima del dato relativo a 2004 e 2005 per tutti i settori diversi dai tre oggetto di specifico approfondimento in quest'occasione (tessile abbigliamento, meccanica strumentale e automotive), resta l'esiguità del dato dovuta al calo delle nuove iniziative, rispetto al biennio precedente, che si manifesta già nel 2002-2003 in concomitanza con la fase di recessione industriale della regione. I settori interessati restano quelli tradizionali, anche se non si manifestano accelerazioni neppure in quelle atti-

vità, come le produzioni tipiche del made in Italy, o in quelle aree geografiche, come i paesi dell'Europa Centro-orientale o dell'Africa Settentrionale, possibile sbocco di strategie di delocalizzazione produttiva. Al contempo, assolutamente rarefatte e sporadiche restano le iniziative, ad esempio, nella chimica farmaceutica o nelle macchine e apparecchi elettrici e elettronici, nel manifatturiero o, in generale, nei servizi alle imprese.

L'indagine sul campo

I risultati dell'indagine sul campo, tenuto conto che non è stata diretta a un campione rappresentativo di imprese, ma a un gruppo di esse operanti in alcuni specifici settori strategici per l'economia piemontese e che sono state escluse deliberatamente le grandi, presentano un buon grado di coerenza e ben si inseriscono nel quadro generale fin qui tratteggiato.

Il problema dell'investimento diretto assume connotati diversi in funzione delle specificità di settore, ma anche del tipo di mercato servito, in particolare beni intermedi (e in tal caso se l'offerta è costituita da una gamma di prodotti ristretta, al limite un solo prodotto, o più ampia) ovvero beni di consumo finali (e in questo secondo caso se l'offerta riguarda beni di massa o di fascia elevata).

Alcuni tratti generali sono tuttavia emersi:

- i limiti, da ritenersi comuni a un'ampia area di imprese operanti nei comparti del *made in Italy* e del sistema moda, della soluzione costituita dalla delocalizzazione produttiva;
- il carattere obbligato e quindi sostanzialmente difensivo degli investimenti produttivi di imprese, in particolare di imprese della componentistica auto ma non solo, quando devono seguire all'estero il loro unico o principale cliente;
- la difficoltà delle piccole imprese ad affrontare anche i passi più scontati richiesti da un'operazione di IDE, spiega come per un'ampia quota delle imprese investitrici censite, la presenza all'estero resti limitata a una o comunque a pochissime partecipazioni, talora assunte cogliendo una particolare occasione piuttosto che

attraverso un meditato processo di selezione, e lascia intendere l'elevato numero di altre imprese probabilmente indotte a rinunciare;

- la conferma che uno dei modelli di internazionalizzazione più efficienti adottati è quello che integra un'ampia rete distribuita, supportata dalla capacità di assistenza dei clienti in loco, con una presenza produttiva diretta in alcuni mercati meno facilmente servibili con una semplice presenza commerciale e di particolare rilievo strategico.

Come si è già avuto modo di affermare, non emergono elementi che confermino i timori che gli IDE delle imprese piemontesi, neppure quelli indotti senz'altro da strategie di delocalizzazione produttiva, abbiano avuto o possano avere un impatto negativo sull'occupazione locale, se non ci si limita al brevissimo periodo e se si rimuove la clausola *coeteris paribus*, per tener conto dell'attività dei concorrenti e del probabilissimo rischio di spiazzamento di quelle imprese.

La difficoltà delle piccole imprese ad affrontare talora anche i passi più scontati richiesti da un'operazione di IDE lascia intendere l'elevato numero di altre imprese probabilmente indotte a rinunciare

Nemmeno si può assumere *tout court* che ogni iniziativa di IDE di un'impresa abbia effetti positivi sul suo territorio di origine. Sembra piuttosto sensato assumere che un tessuto economico sano e vitale esprimerà imprese in grado di sostenere processi di internazionalizzazione quantitativamente significativi e qualitativamente efficienti e che lo stesso tessuto economico avrà in sé i requisiti per cogliere le opportunità che ne deriveranno e assorbire anche eventuali contraccolpi di breve periodo.

La situazione del Piemonte, inutile negarlo, è ancora lungi da questa felice condizione. La stessa analisi fin qui condotta in tema di IDE delle imprese della regione porta a delineare un quadro di luci e ombre, a indicare un processo di trasformazione in corso ma ancora largamente irrisolto.

I dati complessivi sugli IDE, ad esempio, confermano la tenuta del sistema e gli stessi dati e l'indagine diretta testimoniano della vitalità e dell'eccellenza di non poche imprese. Al contempo, non si può non rilevare come dal punto di vista complessivo del sistema manchino sia la massa critica sia dei segnali consistenti e non episodici di differenziazione e *upgrading* produttivo tali da giustificare un giudizio francamente positivo.

Alla domanda se siano opportune e praticabili misure di sostegno alle imprese che intendono intraprendere iniziative di investimento diretto all'estero è difficile fornire una risposta.

L'analisi fin qui condotta in tema di IDE delle imprese della regione porta a indicare un processo di trasformazione in corso, ma ancora largamente irrisolto

Si può certo immaginare quanto meno per le piccole imprese una più puntuale informazione di base su mercati particolarmente "difficili" ed eccentrici, sulle imprese italiane che già vi operano (utile ad esempio a chi voglia avviare attività di servizi), sulle aree di insediamento, sul grado di infrastrutturazione, sulla disponibilità di servizi di trasporto e logistici, sulla possibilità di reperirvi altri servizi specialistici, legali, consulenziali, ecc. Non sembra tuttavia ipotizzabile e neppure utile una sorta di internazionalizzazione guidata.

Più in generale, sarebbe utile, per non dire indispensabile, un approccio al tema degli IDE in uscita, non solo scevro di pregiudizi negativi, ma che colga come per moltissime imprese italiane il problema della crescita sia ad un

tempo problema di assetti proprietari, fonti di finanziamento, organizzazione manageriale e governance, e internazionalizzazione. Con tutte le conseguenze che ne derivano per una politica industriale che, a tutti i livelli, non voglia condannarsi a una vacua sommatoria di misure parcellizzate e quindi all'impotenza e, non

meno importante, per i compiti spettanti a un sistema finanziario in grado di offrire servizi adeguati, ma anche assumere iniziative ad esempio nel campo del *private equity* e del *venture capital* altrettanto rilevanti e magari aggressive di quelle ormai abituali in Europa e non solo.



Fra' Galgario

PMI PIEMONTESI E MERCATO MONDIALE

FLUSSI DI APPROVVIGIONAMENTO E FORNITURA

RENATO LANZETTI

Tra i fattori che nello scorso decennio hanno concorso a determinare la perdita di competitività del sistema economico nazionale e regionale si annovera, accanto al modello di specializzazione – troppo orientato su produzioni ad alta intensità di lavoro e a basso valore aggiunto – e alla ridotta capacità innovativa, l'eccessiva frammentazione dell'apparato produttivo in imprese di dimensioni inadeguate a sostenere strategie ed investimenti per la ricerca, l'innovazione e la internazionalizzazione. Eppure, negli scorsi anni, sono state le imprese minori a fornire un apporto significativo alla tenuta produttiva e occupazionale del tessuto imprenditoriale italiano e piemontese, compromessa dalle criticità di molti grandi gruppi industriali.

Questo paradosso ha indotto l'IRES ad avviare un programma di ricerca dedicato alla evoluzione e ai cambiamenti del sistema delle PMI in Piemonte: nel 2005 è stata realizzata una indagine sui loro percorsi di innovazione, nel 2006 è stata completata una ricerca, di cui riportiamo qui la sintesi dei principali risultati, volta a verificare come le PMI piemontesi partecipano ai mutamenti in atto nel sistema economico internazionale che incidono sulle scelte dei bacini di approvvigionamento e degli sbocchi di fornitura

I comportamenti delle PMI e le scelte in merito all'operatività sui mercati, molto spesso sono condizionati dalle decisioni di altre imprese. Infatti, nei tre quarti dei casi l'attività prevalente è di subfornitura, attuata attraverso lavorazioni eseguite su materiali del committente o la realizzazione su commessa di semilavorati e componenti. In queste condizioni l'impresa ha pochi spazi di manovra per una scelta autonoma nella definizione delle politiche da adottare. È il committente che elabora le strategie e il subfornitore è costretto a fare i propri programmi in base ad esse. Il rapporto diretto con il mercato finale è poco frequente in tutte le dimensioni

aziendali e tende a rarefarsi al diminuire del numero degli addetti.

Ciononostante sono numerose le imprese con un raggio d'azione abbastanza ampio da potersi confrontare con realtà anche lontane geograficamente e con modalità operative differenti. La presenza sui mercati esteri, principalmente in veste di esportatori, ma anche di importatori e, seppure in misura minore, di investitori, è nel complesso abbastanza diffusa: se è relativamente modesta nelle classi dimensionali più piccole, raggiunge livelli molto elevati nella classe di addetti superiore; basta ricordare a questo proposito che nella classe 100-249 addetti il 97,4% delle imprese ha sviluppato rapporti sui mercati internazionali a fronte del 37,2% delle aziende da 10 a 19 addetti.

Va comunque osservato che in termini di consistenze, ovvero di incidenza sul fatturato, è il mercato regionale quello più importante, sia per le vendite che per gli acquisti, seguito a breve distanza da quello nazionale.

La tendenza è quella di un progressivo sviluppo delle vendite sui mercati esteri (lo testimonia il trend in crescita della quota di fatturato export), che però solo raramente è accompagnato da una diversificazione geografica degli sbocchi; anche in questi pochi casi il riorientamento delle vendite appare, però, più come una risposta obbligata a mutate condi-

zioni di mercato (diminuzione della redditività del mercato piemontese, calo della domanda proveniente dal Piemonte) che una ricerca di opportunità aggiuntive. I mercati esteri di riferimento restano quelli tradizionali per le imprese piemontesi, con Francia, Germania e Spagna nelle prime posizioni.

Il riorientamento dei flussi di vendita trova, almeno in parte, un freno nel fatto che di norma l'individuazione di nuovi clienti esteri è frutto di una ricerca attiva effettuata dall'azienda stessa, azione che richiede un dispendio di energie e di risorse non sempre disponibili presso una piccola o media impresa; ne è conferma il fatto che la presenza di processi di diversificazione geografica delle vendite è più diffusa al crescere delle dimensioni. Più raramente il primo contatto avviene per iniziativa dell'acquirente, sebbene molte imprese godano di una certa visibilità in quanto sono leader nel proprio settore o comunque occupano una buona posizione sul mercato.

La ricerca in prima persona di nuovi clienti esteri è una modalità che consente all'impresa di presentare direttamente le proprie potenzialità e può essere preferita proprio per questo; spesso, però, rappresenta una scelta obbligata in quanto le imprese non trovano validi supporti in questo campo da strutture esterne (enti, associazioni imprenditoriali, ecc.) né vantaggi dalla partecipazione a fiere.

Fig. 1 Presenza sui mercati esteri (percentuali)

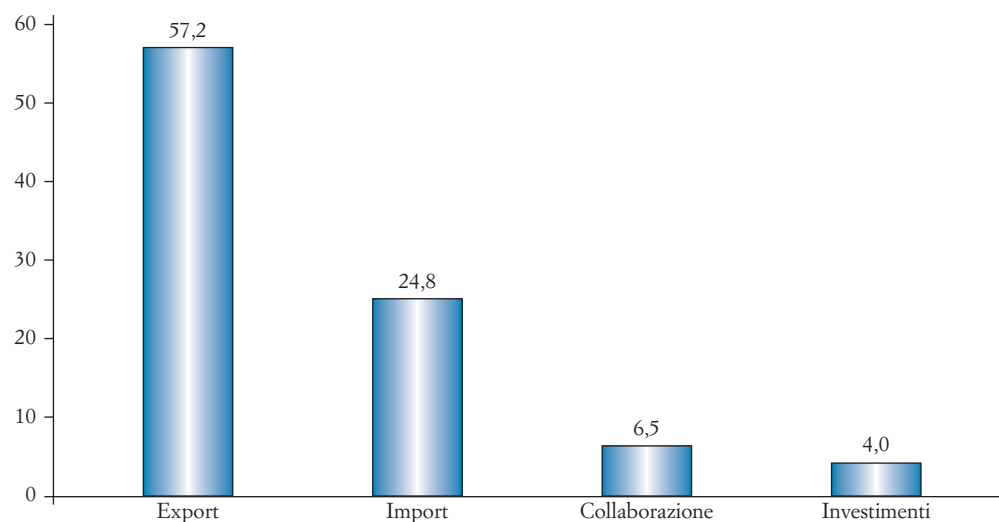
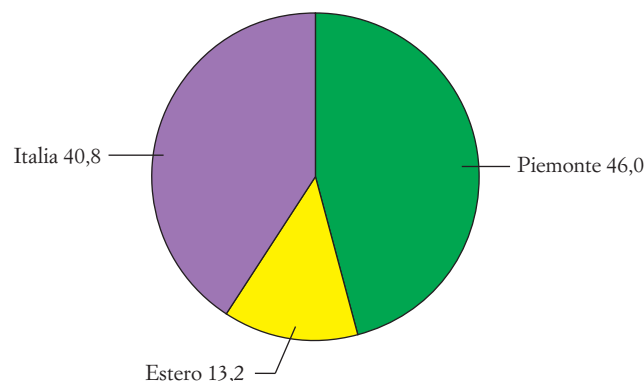


Fig. 2 Aree di approvvigionamento



Anche le nuove opportunità offerte da Internet non sembrano di grande utilità, specialmente per le imprese di dimensioni minori.

Sul versante degli acquisti il lavoro ha permesso di accertare la loro rilevanza sull'economia delle imprese: materiali, semilavorati, componenti, lavorazioni, prodotti finiti da rivendere senza trasformazione mediamente sono pari al 37,2% del fatturato. A questi devono poi essere aggiunti gli acquisti di servizi e quelli di beni strumentali. Un insieme non indifferente per il bilancio delle aziende, che merita quindi una particolare attenzione nelle scelte dei bacini di approvvigionamento e, al loro interno, dei fornitori.

La domanda per gli acquisti correnti si indirizza in primo luogo verso fornitori piemontesi mentre è meno frequente il ricorso a fornitori esteri

La domanda per gli acquisti correnti si indirizza in primo luogo verso fornitori piemontesi e, in misura di poco inferiore, verso fornitori localizzati in altre regioni italiane, mentre è meno frequente il ricorso a fornitori esteri. L'orientamento degli acquisti correnti, comunque, dipende, in parte, dalla tipologia di attività e dei materiali impiegati, in parte, dalle dimensioni delle imprese; infatti, al crescere del-

le dimensioni i bacini di approvvigionamento sono geograficamente sempre più lontani.

Ancora più ristretto è il mercato di riferimento per gli acquisti di servizi: circa un'impresa su due si rivolge all'esterno per esigenze informatiche, pubblicitarie, di consulenza tecnica e organizzativa, ma il fornitore quasi sempre è una società localizzata nelle vicinanze e, comunque, in ambito regionale. Diverso invece è il discorso dei beni strumentali; la domanda si indirizza quasi in egual misura verso produttori di altre regioni italiane e produttori piemontesi, mentre i fornitori esteri coprono solo una quota contenuta della domanda.

Per gli acquisti all'estero, siano essi di materiali, semilavorati, componenti, lavorazioni oppure di prodotti finiti da rivendere o, ancora, di servizi o di beni strumentali, il mercato di riferimento è la Germania e, solo a distanza, si colloca in seconda posizione la Francia. Come per le vendite, anche nel caso di acquisti all'estero l'individuazione dei potenziali fornitori è fatta quasi sempre direttamente dall'impresa.

Per gli acquisti all'estero il mercato di riferimento è la Germania e solo a distanza la Francia

Nel complesso, l'offerta proveniente dagli attuali bacini di approvvigionamento sembra soddisfare le esigenze delle imprese, conside-

rato che solo in un numero veramente esiguo di casi sono in atto processi di riorientamento della domanda verso aree diverse da quelle frequentate fino a oggi.

La mancanza di interesse per le potenzialità offerte dal mercato globale sembra derivare non solo dal fatto che l'offerta attuale è pienamente valida, ma anche da una certa difficoltà a cogliere le opportunità che esso offre.

In effetti, la globalizzazione per le PMI piemontesi comporta principalmente l'ingresso sul mercato di nuovi paesi produttori a costi competitivi e la lievitazione dei prezzi delle materie e dei semilavorati per l'incremento della domanda; in altre parole, si traduce più in una minaccia che in una opportunità.

Il riorientamento verso i mercati esteri comporta un impegno in termini organizzativi e di risorse umane, di cui però spesso le imprese non riescono a cogliere l'entità

Le strategie che le imprese stanno mettendo in atto per fronteggiare i mutamenti presenti sui mercati internazionali sono conseguenti e mirano, in primo luogo, all'innalzamento del livello qualitativo e tecnologico e, successivamente, a un riposizionamento della produzione su una fascia di mercato più alta. Gli interventi, dunque, puntano più sugli aspetti produttivi che su quelli commerciali, riproponendo un cliché tipico del Piemonte.

In questo contesto, tuttavia, non va trascurato il fatto che un'impresa su cinque denota parecchia incertezza sulle strategie da attuare per fronteggiare la concorrenza crescente e, più in generale, i mutamenti in atto sui mercati internazionali. Criticità in questo senso sono maggiormente diffuse tra le imprese più piccole, mentre tendono a diminuire al crescere delle dimensioni.

Gli interventi posti in atto per rispondere ai mutamenti in corso sui mercati internazionali implicano, ovviamente, dei costi per le aziende.

In particolare, il riorientamento verso i mercati esteri, o il riposizionamento su questi mercati, sia delle vendite così come degli approvvigionamenti, comporta un impegno in termini organizzativi e di risorse umane, di cui però, spesso, le imprese non riescono a cogliere l'entità. In un contesto complesso come quello in cui si muovono le imprese, dove si intrecciano condizionamenti derivanti da fattori interni ed esterni all'impresa, può risultare difficile porre in relazione le strategie di internazionalizzazione e gli effetti sul sistema organizzativo e sul personale. Dove questi effetti sono percepiti, essi si traducono, sul versante produttivo, in maggiori esigenze di qualità e certificazione e in maggiori costi; sul versante del personale, in necessità di riqualificare il personale esistente e, secondariamente, di inserire nell'organico nuove figure professionali. In sintesi il riorientamento richiede un salto qualitativo che coinvolge praticamente tutte le aree aziendali.

In questo difficile processo le imprese si muovono quasi esclusivamente con le proprie forze. Meno di una impresa su dieci ha utilizzato servizi e supporti pubblici per trovare sbocchi sui mercati esteri, richiedendo quasi esclusivamente interventi per partecipare a eventi all'estero o servizi di tipo promozionale e informativo. Ancora meno frequente è il ricorso al supporto pubblico per quanto riguarda l'attività di acquisto all'estero. La ragione sembra risiedere nella scarsa fiducia riposta dalle imprese in questi servizi.

Larga parte delle imprese, non sa indicare quali sarebbero i servizi più utili per operare all'estero

Va comunque anche detto che, non solo vi è scarso interesse verso l'offerta pubblica di servizi, ma vi è pure una scarsa abitudine a domandarsi che cosa potrebbe essere utile all'azienda per migliorare le performance sui mercati esteri e/o risparmiare risorse (finanziarie, umane, di tempo, ecc.) Larga parte del-

le imprese, infatti, non sa indicare quali sarebbero i servizi più utili per operare all'estero; solo al di sopra della soglia dei 100 addetti emerge una maggiore consapevolezza delle esigenze e una maggiore capacità a individuare i servizi e le iniziative più utili.

La dimensione, unitamente alla tipologia della produzione, dunque, gioca un ruolo non trascurabile su molti aspetti presi in esame in questo studio e rappresenta una limitazione alle potenzialità di sviluppo delle imprese. Le performance in termini di occupazione, fattu-

rato, export tendono, infatti, a migliorare al crescere delle dimensioni, e anche le strategie per la ricerca di nuove opportunità nel mercato globale sono più diffuse al crescere della scala dimensionale.

Non va dimenticato, comunque, che sulle strategie e sui risultati delle imprese pesa anche la congiuntura che caratterizza i diversi settori di attività. Lo studio ha rilevato come permangano criticità nel settore tessile, mentre quello delle lavorazioni e dei prodotti in metallo presenta una buona tenuta.



Giorgio Morandi

ICT E DISTRETTI INDUSTRIALI

IRES, POLITECNICO
TORINO, ISMB,
CERIS-CNR

Questo studio è stato realizzato dietro richiesta della Regione Piemonte nell'ambito delle ricerche promosse dall'Osservatorio Ict del Piemonte nel quadro del programma Wie-Pie. Suo scopo è quello di fornire un contributo di conoscenza sull'atteggiamento verso le Ict e l'innovazione digitale presso le imprese dei distretti industriali piemontesi.

Il lavoro ha messo in luce come le imprese distrettuali presentino, in media, tassi di adozione di banda larga in particolare, e delle nuove tecnologie in generale, inferiori a quelli del resto delle imprese piemontesi.

In particolare, esso evidenzia come i problemi di ritardo della diffusione delle ICT nei distretti presi in esame (Biella, Borgomanero e San Maurizio d'Opagli, Valenza) dipendano sia dalle peculiarità produttive e manageriali delle imprese sia dalle dinamiche di interazione del distretto. In linea di principio, l'organizzazione distrettuale dovrebbe avvantaggiarsi dall'utilizzazione delle ICT, se non incontrasse ostacoli per il loro utilizzo

Nei distretti esaminati si riscontra una situazione variegata per quel che riguarda la dotazione e l'utilizzo delle nuove tecnologie. Le principali differenze nell'adozione di nuove tecnologie dipendono prioritariamente dalle caratteristiche intrinseche del settore di attività e della filiera produttiva di appartenenza: esiste cioè una diretta proporzionalità tra la complessità (lunghezza) della filiera produttiva, basata sul numero di attività necessarie per la realizzazione del prodotto finito, e gli investimenti in ICT.

- Le imprese distrettuali del Valenzano, utilizzano le ICT prevalentemente per la gestione dell'attività aziendale. Poche imprese sono dotate di sito web e il commercio elettronico è praticamente inesistente. Le inno-

vazioni si diffondono soprattutto in relazione alla spinta esercitata dai clienti.

- Le imprese distrettuali del Biellese dispongono in larga misura di programmi gestionali sviluppati ad hoc, per rispondere alle esigenze di una filiera produttiva complessa quale quella del tessile. Emerge in particolare, un'elevata diffusione di applicativi gestionali integrati (ERP – Enterprise Resource Programming – ad esempio: SAP, Navision, Oracle) nelle imprese a valle della filiera. Tale diffusione è stata sostenuta dall'esistenza di imprese ICT che, nel corso del tempo, si sono gradualmente specializzate, prima nella fornitura di hardware e sistemi gestionali interni per poi assumere, successivamente, un ruolo di veri e propri catalizzatori, anche nei confronti di tutte le imprese della filiera produttiva. Attualmente si manifestano problemi di interoperabilità tra i sistemi ICT consolidati e da tempo in uso, e le applicazioni dei nuovi sistemi ERP.
- Le imprese dei distretti della rubinetteria presentano percentuali di diffusione di ICT relativamente più elevate di quelle degli altri distretti presi in esame. Sono da segnalare la diffusione dei sistemi di ERP e di esperienze di e-commerce. Non è da escludere che tali dinamiche siano state favorite sia dalla prossimità del distretto rispetto al capoluogo lombardo, sia dalla necessità di

migliorare il coordinamento tra le imprese del distretto. Queste ultime, inoltre, a causa della debole interconnessione interna, adottano poco gli strumenti di comunicazione per integrare a monte la catena del valore.

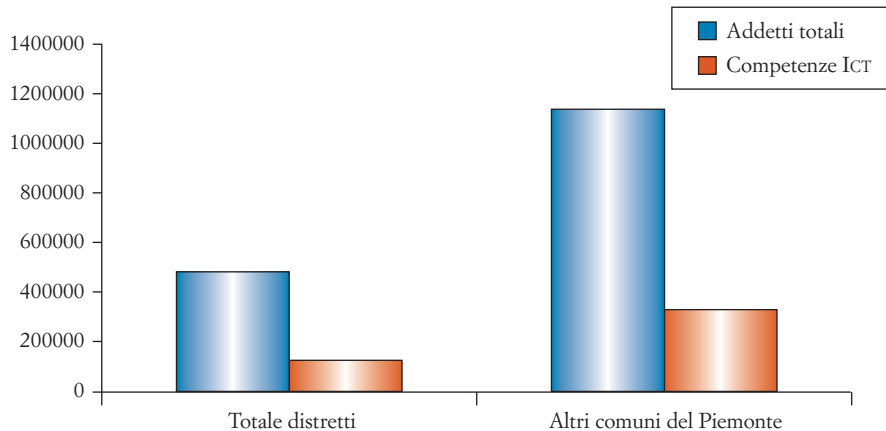
Passando all'esame delle imprese per classe dimensionale, si rileva una differenziazione, da tempo nota negli studi di settore, nelle strategie di adozione/utilizzo delle ICT a seconda della classe dimensionale dell'impresa.

Le piccole imprese artigianali a conduzione prettamente familiare sono quelle che utilizzano meno le ICT. Infatti, sia la natura del lavoro (basato su un'elevata qualità della manualità, specialmente rilevato nel distretto di Valenza) sia il numero esiguo di clienti locali e il basso volume produttivo non richiedono di sviluppare processi di automazione.

Le piccole imprese artigianali a conduzione prettamente familiare sono quelle che utilizzano meno le ICT

Un approccio, anche se timido, alle nuove tecnologie ICT, come strumento di miglioramento delle performance produttive, anche

Fig. 1 Domanda potenziale di competenze ICT nei distretti e nel resto del Piemonte



Fonte: elaborazione IRES su dati Censimento Industria e servizi Istat 2001

se non di riorganizzazione interna, emerge per le piccole imprese del distretto che svolgono il ruolo di partner e terzisti verso imprese locali in posizioni intermedie nella filiera produttiva.

Esigenze diverse si manifestano nelle imprese che occupano posizioni intermedie della filiera, dove gli effetti della globalizzazione hanno condotto le imprese a dotarsi di applicativi ICT evoluti, che tuttavia, si scontrano tuttora con le inerzie interne ai cambiamenti organizzativi. In posizione più avanzata nelle fasi di adozione si trovano le grandi imprese dei distretti, da anni aperte a mercati internazionali e con elevati volumi d'affari. Queste imprese hanno attraversato in passato pesanti cambiamenti organizzativi (che hanno portato in alcuni casi anche all'abbandono di parte del personale) in concomitanza a scelte di adozione di specifiche nuove tecnologie e di nuove dinamiche comunicative e lavorative. Il passaggio, spesso difficile, da una fase di integrazione a rete a una di ri-orientamento strategico, ha però portato le imprese ad aprirsi a nuove produzioni e nuovi mercati, sviluppando anche nuovi business in attività complementari o di nicchia vicine alle proprie *core competencies*.

Nelle imprese che occupano posizioni intermedie della filiera, gli effetti della globalizzazione hanno condotto a dotarsi di applicativi ICT evoluti

Un'ultima interessante categoria da citare è rappresentata da un piccolo ma significativo gruppo di imprese di piccole e medie dimensioni caratterizzate da un forte orientamento tecnologico, nelle quali si sono manifestate tutte le condizioni favorevoli per l'adozione di ICT (sensibilizzazione del management verso Investimenti in ICT, presenza di personale ICT esperto che prende parte alle decisioni di investimento, vocazione tecnologica del personale) che, unite alla bassa inerzia al cambiamento incontrata all'interno (legata alla giova-

ne età media del personale, piccole dimensioni aziendali, grande flessibilità del management), hanno permesso di affrontare gli ostacoli del cambiamento e il riposizionamento strategico, più velocemente che non nelle grandi imprese locali. Tali imprese, inoltre, si trovano in una situazione di crescita sia delle dimensioni sia delle performance (in aumento a tassi crescenti). Esse rappresentano la migliore risposta alla minaccia della concorrenza internazionale degli ultimi anni.

Le leve che hanno agevolato l'adozione di ICT nelle imprese distrettuali, risultano:

- la sensibilizzazione del management verso le nuove tecnologie;
- la presenza, all'interno del distretto, di agenti *catalizzatori* di investimenti e nuove tecnologie, qui intesi come enti pubblici o privati, che si fanno carico della promozione tra le imprese del distretto delle tecnologie ICT. I catalizzatori rilevati possono essere:
 - a. grandi imprese che promuovono progetti interdistrettuali o le soluzioni implementate verso altri attori della filiera, anche per esigenze dirette legate a una maggiore efficienza delle loro transazioni;
 - b. software house locali: motivate dalla diffusione del loro standard tecnologico per scopi commerciali ma dal quale non prescinde un effettivo miglioramento del benessere collettivo delle imprese;
 - c. associazioni distrettuali, che svolgono un ruolo di sensibilizzazione del distretto alla tecnologia in un'ottica di sviluppo economico-territoriale.

Dalle analisi effettuate, il modello di catalizzatore più efficiente, presente nel distretto di Biella, corrisponde al tipo b, ma ciò non esclude la presenza di imprese e associazioni di distretto che abbiano avviato in passato iniziative rilevanti. La maggiore efficienza riscontrata nel ruolo di catalizzatore per le imprese informatiche locali rispetto alle imprese della filiera di distretto può essere associata all'assenza di concorrenza tra le due tipologie di imprese, che, in caso contrario, tenderebbe a ostacolare la diffusione di patrimoni tecnico-conoscitivi ritenuti parte del vantaggio competitivo dell'impresa.

Alcune indicazioni utili a formulare policy mirate a favorire la diffusione e un utilizzo più maturo delle tecnologie ICT all'interno dei distretti industriali possono riassumersi in quanto segue.

L'obiettivo del decisore pubblico dovrebbe essere volto non solo a un potenziamento della dotazione informatica media, che di per sé non è grado di portare alla creazione di vantaggi competitivi, ma anche alla diffusione all'interno del sistema di governance aziendale di una sensibilità al tema delle nuove tecnologie che permetta di sfruttarle come leva strategica.

In particolare, appare importante porre attenzione alle specifiche esigenze locali, che caratterizzano la filiera produttiva del distretto, mettendo a punto iniziative integrate e di lungo periodo.

Un secondo aspetto su cui focalizzare l'azione di policy è costituito dalle esigenze di formazione interna all'impresa. Tale processo di apprendimento ha carattere verticale in quanto coinvolge l'intera gerarchia aziendale (dal top management al personale impiegatizio). Lo spostamento di risorse umane tra aziende ap-

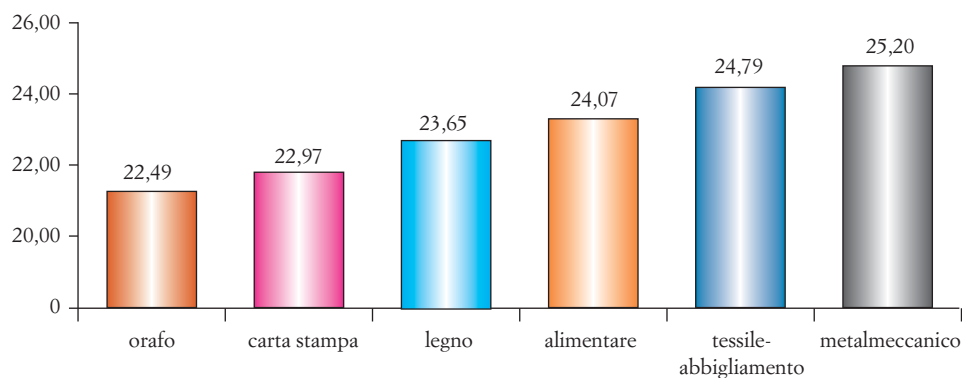
partenenti allo stesso distretto rende in qualche misura tale innalzamento di competenze un bene collettivo all'interno del distretto.

Un'ultima categoria è rappresentata da un piccolo gruppo di imprese di piccole e medie dimensioni caratterizzate da un forte orientamento tecnologico, nelle quali si sono manifestate tutte le condizioni favorevoli per l'adozione di ICT

Infine, l'ultimo aspetto sul quale va posta l'attenzione è l'incentivazione alla nascita di opportuni catalizzatori dell'innovazione del distretto, che, al di là della propria forma istituzionale, siano costantemente stimolati a perseguire una missione di innovatori e di aggregatori di intenti nel distretto.

RICERCHE

Fig. 2 Distretti in cui la domanda potenziale di competenze ICT è più elevata



Fonte: elaborazione su dati Censimento Industria e Servizi ISTAT 2001

COMMERCIO NEI CENTRI URBANI

IL CENTRO COMMERCIALE NATURALE E IL RAPPORTO CON IL TERRITORIO

FEDERICO BOARIO,
LUIGI VARBELLA

Le trasformazioni del commercio in Piemonte (un sistema distributivo completo ed evoluto come esito di un processo di internazionalizzazione passiva che ha introdotto tutti i nuovi formati: dall'hard discount alimentare di modello tedesco, all'ipermercato di modello francese, all'outlet dell'abbigliamento di modello inglese) hanno evidenziato un indebolimento del tessuto commerciale nei centri storici urbani.

La Regione Piemonte è già intervenuta negli anni scorsi per promuovere e sostenere varie forme di strumenti finalizzati al rilancio dell'attrattività dei centri storici, sia di modeste sia di maggiori dimensioni, attraverso il potenziamento commerciale (PQU, Progetti di Qualificazione Urbana di comuni medio-grandi, capoluoghi di provincia, in area metropolitana, intermedi, a vocazione turistica o meno; PIR, Progetti Integrati di Rivitalizzazione urbana di comuni minori, a vocazione turistica o meno, a rischio di desertificazione commerciale).

Più recentemente sono stati utilizzati strumenti maggiormente evoluti: gli OAI, organismi associati d'impresa. L'IRES ha svolto una ricerca per esaminare alcune esperienze di quest'ultimo tipo attraverso interviste, basate su un questionario aperto, ad attori o testimoni privilegiati

La qualificazione, o "riqualificazione", dei centri urbani, in particolare di quelli di dimensioni medie e piccole, non può prescindere dalla valorizzazione del commercio locale. Una ricerca EURISKO per INDICOD (un'organizzazione che raccoglie circa 33.000 aziende industriali e distributive operanti nel settore dei beni di largo consumo) ha messo in evidenza la relazione fra centro urbano e attese dei cittadini: centro urbano si-

gnifica in primis “edifici e monumenti storici” ma non basta. Un centro urbano non è tale se manca di locali, bar, caffè, teatri, negozi, cinema e librerie e il commercio è pienamente consapevole di questa sorta di identità “semantica”. Infatti, all’interno del centro urbano, inteso più come “agglomerato con residenti” che non come vero “centro della città” il commercio, in sede fissa e ambulante, riveste un carattere di assoluta necessità. Il ruolo del commercio evolve così da “servizio alla popolazione”, come ad esempio le banche o gli uffici pubblici, ad “attore della qualità urbana”.

In questo quadro è opportuno precisare che il Centro Commerciale Naturale non deve essere confuso con la via commerciale in quanto gli esercizi associati forniscono servizi più articolati e strutturati alla clientela. La Regione Piemonte ne ha preso atto per cui nel Dcr n. 563-13414 del 29 ottobre 1999 fornisce la seguente definizione: “Centro commerciale naturale: è una sequenza di esercizi commerciali e di altre attività di servizio che si affacciano, in prevalenza, su vie o piazze urbane, che abbiano sottoscritto con il comune un preciso programma unitario di attività promozionali. Le autorizzazioni commerciali sono separate, indipendenti e non discendono da un unico provvedimento generale. Le concessioni o autorizzazioni edilizie sono rilasciate separatamente e autonomamente a ciascuna unità o complesso immobiliare” (Art. 06, par. 3, lettera c).

Il Centro Commerciale Naturale non deve essere confuso con la via commerciale in quanto gli esercizi associati forniscono servizi più articolati e strutturati alla clientela

La creazione di un CCN comporta impegni sia da parte degli associati che da parte delle amministrazioni pubbliche che scaturisce dalla comune convinzione del rilevante ruolo che esso può giocare in termini di servizio ai resi-

denti e di elemento di rivitalizzazione del distretto urbano in cui opera.

Sulla base di queste considerazioni e degli obiettivi che la Regione Piemonte si è data per la riqualificazione dei centri urbani e del relativo tessuto commerciale abbiamo esaminato cinque esempi di CCN operativi in Piemonte per verificarne l’efficacia e trarne suggerimenti per le altre organizzazioni esistenti in Regione e per quelle che saranno sviluppate in futuro.

Nel corso della ricerca sono stati intervistati i responsabili dei seguenti Centri:

- Centro Commerciale Artigianale Naturale Campidoglio – Torino
- Centro Commerciale naturale “Promo-SanMauro” – San Mauro Torinese (TO)
- Centro Commerciale Naturale “Centrum Pinerolo” – Pinerolo (TO)
- Centro Commerciale Naturale “Il Porticone” – Cuneo
- Centro Commerciale Naturale “In Fossano” – Fossano (CN)

La griglia analitica per procedere a una valutazione delle esperienze associative ha preso in considerazione: i servizi ai clienti; l’offerta commerciale; la storia del Centro; i servizi per i clienti; la carta fedeltà; i rapporti con le aree mercatali; i rapporti con le amministrazioni e le associazioni dei commercianti e le dimensioni e caratteristiche dell’impegno associativo.

Si è recuperata l’attrattività commerciale del centro storico

Rimandando i lettori interessati al testo integrale della ricerca scaricabile dal sito dell’IRES, riportiamo qui di seguito le conclusioni dell’indagine pubblicate nel “Contributo di ricerca” 211/2007.

Il CCN ha catalizzato le attese dei consumatori evoluti e degli anziani che non erano in condizioni di affrontare lunghi tragitti in auto per raggiungere i centri commerciali della periferia.

Un fenomeno vistoso di crescita urbana che in Piemonte ha trovato esempi eccellenti:

in particolare il primo CCN “Campidoglio” a Torino a cui sono seguiti molti centri in comuni capoluogo di provincia e in città minori.

Si è così recuperata l'attrattività commerciale del centro storico, al cittadino è stata offerta la possibilità di fare acquisti di qualità nel massimo confort, in un'area circoscritta e tutelata, molte volte pedonalizzata, a contatto con la città storica e non più con entità virtuali inventate come i grandi centri commerciali della periferia. Sono nati nuovi generatori di traffico: manifestazioni, mercatini, bar, ristorazione veloce, recupero di piccoli musei, recupero delle agorà cittadine, ritorno del commercio selettivo, ecc., che hanno dato impulso alla dinamica commerciale e creato entusiasmo negli esercenti modernamente orientati. Inoltre, queste iniziative hanno integrato le attività meno redditizie offrendo anche a loro l'opportunità di fruire di un'ampia, nuova, clientela.

I vincoli per le amministrazioni sono soprattutto nella riorganizzazione delle logistica urbana e nel rilancio delle aree mercatali, in mancanza dei quali si corre il rischio che il commercio di prossimità non riesca da solo a soddisfare le esigenze dei residenti e che quindi questi ultimi siano costretti comunque a recarsi frequentemente nei centri commerciali della periferia.

I vincoli per le amministrazioni sono soprattutto nella riorganizzazione delle logistica urbana e nel rilancio delle aree mercatali

Il CCN non nasce spontaneamente, ma è frutto di una associazione di esercenti con pari intenti e marketing condiviso. Ha perciò tutte le necessità strutturali del centro commerciale classico: la sola differenza sta nel fatto che il centro commerciale classico dispone di un management e di una direzione operativa che devono, sia pure in modo diverso, caratterizzare anche il Centro Commerciale Naturale.

Il ruolo di direzione operativa deve essere svolto dalla presidenza del Centro Commer-

ciale Naturale o da persona da questa delegata e deve agire nel rispetto di progetti e programmi concordati con l'assemblea degli associati. Ne deriva che la forza del Centro Commerciale naturale non è nel numero degli esercenti che vi partecipano ma nella determinazione della presidenza e nel rispetto delle regole da parte di chi vi appartiene.

Il CCN non nasce spontaneamente, ma è frutto di una associazione di esercenti con pari intenti e marketing condiviso

La presidenza è così responsabile del “patrimonio” culturale ed economico degli associati, dialoga con l'amministrazione locale e diventa il tramite fra questa e i commercianti coinvolti, di fatto deve rispondere delle sue attività verso tre distinti “clienti”: il consumatore residente ed esterno, il commerciante e l'amministrazione. La presidenza riceve un patrimonio e lo deve gestire e valorizzare nei modi più efficaci, servendosi dei mezzi, per lo più limitati, a disposizione. E non può tenere conto di tutte le richieste degli esercenti o del pubblico: deve avere capacità decisionali tali da consentire interventi anche negativi nei riguardi degli associati e delle istituzioni, evitando il rischio di coinvolgere il Centro in momenti politici ed elettorali, cosa che lo esporrebbe a considerevoli rischi sia verso i clienti che verso le amministrazioni. Il presidente del CCN diventa così un attore della vita della città, o del quartiere in cui il Centro opera.

Le sue principali qualità sono:

- facilità di contatto con interlocutori diversi quali i commercianti, le amministrazioni, i prestatori di servizi, la clientela, la collettività locale;
- capacità di ottenere senza averne il potere;
- carisma verso gli associati e le istituzioni;
- capacità di “dire no” a chi vorrebbe associarsi senza averne le caratteristiche;
- una buona capacità di organizzazione e gestione di gruppi;

- la capacità di ascoltare e mediare le richieste altrui.

Queste caratteristiche serviranno per gestire il CCN come se si trattasse di un unicum imprenditoriale, ottenere contributi dagli associati e finanziamenti dalle istituzioni, organizzare manifestazioni innovative che attirino consumatori anche da aree distanti. Non dimentichiamo che si tratta di un attore che concentra il parere e la sensibilità di decine, a volte anche di centinaia, di imprenditori commerciali locali.

Una missione di primaria importanza che costringe a dedicare all'associazione ore oltre il normale orario di esercizio.

Analogo è l'impegno delle istituzioni locali che non possono prescindere dall'esistenza di una organizzazione di imprenditori associati e cooperativi: nel budget cittadino, ad esempio, si devono recepire finanziamenti che consentano di organizzare manifestazioni a favore di un pubblico molto ampio e non solo degli associati al Centro.

Il rapporto fra istituzioni locali e CCN devono avvenire con scadenze predeterminate:

si devono affrontare le problematiche relative alle innovazioni introdotte nella città (a Bordeaux in occasione dell'introduzione della rete tranviaria e in previsione dei disagi che i lavori avrebbero arrecato al commercio locale la municipalità ha concordato con gli esercenti interventi economici e programmazione dei lavori).

Ma non basta, dalla ricerca sui centri piemontesi è emersa la necessità di adeguare i regolamenti cittadini alla possibilità di realizzare iniziative promozionali sul territorio: in particolare a Pinerolo si sono rilevati problemi nelle manifestazioni cui si potrebbe ovviare con un semplice intervento sul regolamento di gestione del suolo pubblico.

Se si considera il CCN sotto il profilo del servizio al cittadino-consumatore, tutti gli interventi devono essere funzionali alla sua migliore efficacia che si tradurrà nel tempo in un fattore importante di qualità territoriale. E la qualità territoriale sta sempre più imponendosi come fattore determinante di qualità urbana in grado di promuoverne la fruizione non solo da parte dei residenti, ma anche da parte di un turismo di qualità.



Apollonio di Giovanni

MAURIZIO MAGGI,
IRES Piemonte

MAPPE DI COMUNITÀ: PERCHÉ, QUANDO E COME

Le "Parish Map" sono nate e si sono diffuse in Gran Bretagna, come reazione al processo di omologazione dei luoghi e delle culture locali, dovuto non solo al prevalere di uno stile di vita più aggressivo e acculturante, ma anche alla crisi contemporanea che ha investito molti luoghi e relativi paesaggi, indebolendone il retroterra sociale. Anche in Italia è stato soprattutto il cedimento del paesaggio invisibile che ha messo in crisi il carattere e la vivibilità di molti territori: relazioni sociali, uso consuetudinario dei luoghi e delle risorse comuni soprattutto territoriali, norme e prassi di convivenza e reciprocità, modalità di comunicazione inter-generazionali e di trasmissione dei saperi sono lentamente scomparsi per lasciare spazio al territorio considerato come un semplice supporto logistico sul quale costruire, produrre, muoversi

In Gran Bretagna le prime riflessioni circa l'opportunità di avviare una rilettura partecipata del paesaggio a partire dalla scala locale, emergono all'inizio degli anni ottanta promosse da Common Ground, un'organizzazione non profit fondata da Sue Clifford. Le prime mappe vengono realizzate a metà del decennio, ma la pratica si diffonde soprattutto nei dieci anni successivi. Ad oggi le mappe realizzate o in corso di realizzazione sono tra le 1.000 e le 2.000

L'IRES si è occupato della tematica contribuendo a vari livelli alla diffusione delle pratiche concrete di realizzazione e allo studio dei rapporti tra l'elaborazione delle mappe di comunità e la teoria e la prassi della programmazione territoriale di area vasta. Un volume, recentemente edito dall'Istituto, fa il punto sullo stato dell'arte in Italia di questo strumento e fornisce indicazioni operative per chi volesse accingersi a tale impegno.

Oggi in Italia gli esperimenti conclusi di mappe sono circa una decina. Il saggio dell'IRES pubblica una scheda approfondita di sette casi di cui quattro realizzati in Piemonte. Per ogni progetto vengono riassunti le origini e le ragioni dell'iniziativa; le caratteristiche del gruppo di lavoro; modalità, tempi e costi; aspettative e ricadute; infine, quali conclusioni trarre dagli insegnamenti del singolo progetto. Agli studi di caso segue un capitolo dedicato a una riflessione complessiva su situazione e prospettive delle mappe e una checklist operativa. Rimandando al volume che è pubblicato integralmente sul sito dell'IRES, in questa sede appare più utile riassumere le osservazioni svolte nel capitolo dedicato alle ricadute dell'impiego di simili pratiche.

Perché fare una mappa

I primi passi della sperimentazione si sono mossi sulla base di specifiche considerazioni:

- importanza di far emergere il "carattere" peculiare dei territori;
- opportunità di dare una impostazione equilibrata alla questione dell'identità territoriale;
- necessità e urgenza di attivare processi di crescita delle leadership locali interessate a creare occasioni di sviluppo a partire dalla ricchezza del patrimonio locale.

La conseguenza di queste riflessioni ha portato fin dal principio ad affidare alle mappe partecipate alcuni obiettivi:

- caratterizzare i territori;
- garantire un percorso equilibrato al tema delle identità locali;
- favorire un processo di appropriazione di ruolo nel definire il futuro della propria comunità per facilitare trasformazioni positive dei territori, rurali in primo luogo.

I vantaggi di possedere un "carattere"

La riflessione degli anni più recenti sottolinea l'importanza assunta da una identificazione di aree di "carattere", ossia riconoscibili dal punto di vista culturale, storico, ambientale e

paesaggistico in senso lato. Si tratta di elementi considerati rilevanti per accrescere la competitività dei territori e per favorire la coesione sociale.

La rivalutazione della cultura locale e degli elementi specifici di un territorio erano ancora elementi deboli e poco utilizzati nelle strategie di sviluppo locali a inizio anni novanta. Un decennio più tardi invece, a ridosso dei primi successi emergenti, si è verificato il fenomeno opposto: una eccessiva proliferazione di iniziative spesso incapaci di mobilitare le risorse del territorio. I processi partecipati di censimento delle culture locali realizzabili con le mappe di comunità offrono invece l'opportunità di fare emergere le specificità territoriali e nel contempo di creare le capacità, l'organizzazione sociale e il clima di fiducia reciproca necessari per gestirle e questo è stato, fin dal loro esordio, uno dei punti di forza del metodo Parish Map.

I processi partecipati di censimento delle culture locali realizzabili con le mappe di comunità offrono l'opportunità di fare emergere le specificità territoriali

L'incoraggiamento a far emergere i tratti distintivi di singoli paesaggi o accentuare le specificità culturali di parti della società può – se interpretato in senso difensivo – favorire atteggiamenti di isolamento, a loro volta incompatibili con il processo di crescita del benessere delle comunità, che costituisce l'obiettivo principale dei programmi, non solo culturali, che investono sul "locale". La caratterizzazione dei territori viene così quasi inevitabilmente a collidere con la delicata questione dell'identità territoriale.

È necessario mirare a una identità territoriale inclusiva e partecipata che faccia perno sulla mobilitazione volontaria dei soggetti locali. Solo con la presenza di tali "custodi" (soggetti che si fanno personalmente carico del riconoscimento e della tutela del patrimo-

nio) si possono disegnare mappe dinamiche che operano in modo selettivo identificando soggettivamente gli elementi vitali. In tal modo può entrare in gioco la leadership locale come fattore essenziale di successo.

Leadership locale

La presenza di leader locali è un fattore chiave per il successo di politiche di sviluppo basate sul patrimonio, che presuppongono non solo una profonda comprensione della cultura locale ma anche una conoscenza e una pratica di relazioni non formali con attori istituzionali e imprenditoriali, associazioni e gruppi organizzati o cittadini disposti a una mobilitazione individuale.

La presenza di leader locali è un fattore chiave per il successo di politiche di sviluppo basate sul patrimonio

Il loro ruolo è insostituibile nei processi di trasmissione culturale all'interno di ambiti sociali e culturali che si autodefiniscono come "comunità di pratica" e che, seguendo le dinamiche dell'apprendimento cooperativo, utilizzano le potenzialità educative dell'interazione tra attori locali, allo scopo di elevare il livello complessivo della conoscenza.

In questo contesto le mappe mettono in luce una funzionalità nuova, utile a formare leadership, più attraverso un processo di consolidamento della rete locale per mezzo della condivisione di un punto di vista comune sul patrimonio culturale del territorio che per quello che producono in termini di conoscenze effettive sul territorio stesso. La consapevolezza stessa di determinate carenze registrata durante la mappa costituisce un risultato prezioso in termini di crescita educativa collettiva. Si tratta di una prospettiva che chiama direttamente in causa il punto più importante: le mappe sono un passo all'interno di una strategia di trasformazione locale auto-centrata.

Dalla memoria al progetto

Tutti i sostenitori delle mappe intese secondo l'approccio che si è appena descritto, ossia della lettura partecipata del paesaggio e del patrimonio locale come via verso una nuova appropriazione del territorio da parte dei suoi abitanti, hanno sempre sottolineato come l'aspetto cruciale risieda soprattutto nelle modalità di realizzazione delle mappe, cioè nell'acquisizione di competenze e nella creazione di leadership locali. In altre parole il processo (la conoscenza del territorio, la coesione che si crea fra i partecipanti e nella comunità) è più importante del prodotto.

Analogamente si deve forse affermare che nel processo, le dinamiche che seguono la realizzazione di una mappa sono altrettanto se non più importanti di quelle che ne hanno consentito la nascita. Ne consegue che le mappe si creano con l'obiettivo di far nascere, mettere in moto e consolidare forze locali che poi devono trovare un loro ruolo attivo nelle dinamiche di governo del territorio, cercando di indirizzare le inevitabili trasformazioni in modo da aumentare il benessere della comunità.

Le mappe si creano con l'obiettivo di far nascere, mettere in moto e consolidare forze locali che poi devono trovare un loro ruolo attivo nelle dinamiche di governo del territorio

A tal fine occorre agire su due piani: quello locale e quello sovra-locale. Il primo richiede un vasto coinvolgimento micro-locale che faccia partecipi, non necessariamente in modo simultaneo ma comunque in un orizzonte di quattro-sei anni, molte comunità di dimensioni relativamente piccole. Il secondo richiede politiche che rendano fra loro coerenti, su un'area necessariamente più vasta, le azioni locali delle diverse comunità.

Sul piano locale è dunque di fondamentale importanza far emergere una logica di

trasformazione sostenibile e realistica del territorio tramite la mappa di comunità. Come tutte le rappresentazioni, anche la mappa dovrebbe esprimere una tacita valutazione sullo stato di cose presenti, sottolineando urgenze e priorità, sia per quanto riguarda la conservazione o il recupero di determinati aspetti, materiali o immateriali, del patrimonio locale, che per quanto attiene alla loro eventuale e desiderata trasformazione. Si tratta di una valutazione quasi automatica nella sua forma implicita, ma è bene venga formulata o quantomeno conosciuta da chi lavora alla mappa anche in modo esplicito. In questo modo sarà più facile considerare e soprattutto utilizzare la mappa come un piano di azione e non solo come una fotografia di quel che c'era una volta.

Mappe e pianificazione territoriale

La crescente consapevolezza dell'utilità dell'approccio tipo "Parish Map" (o comunque di lettura partecipata del paesaggio e dei suoi valori) si basa principalmente su due considerazioni, due contributi che, a parere degli esperti, attività di questo tipo, anche a scala locale, possono fornire alla programmazione territoriale su aree vaste.

La prima riguarda la possibilità che azioni alla base possano essere efficaci strumenti di ricezione di stimoli ed emergenze specifiche, risorse considerate disponibili o criticità esistenti o ancora che possano fare emergere eventuali specificità di cui tener conto, in modo da facilitare l'applicazione delle procedure di tutela in una logica di gestione condivisa delle regole del Piano paesaggistico. In

altri termini: un ruolo di antenna e sensore sul territorio.

Un secondo aspetto ritenuto utile dai pianificatori è quello della formazione di quella parte del personale pubblico, normalmente impreparato a questo tipo di lettura del territorio, che deve occuparsi dell'articolazione dei piani regionali alla scala locale. Le iniziative di lettura partecipata del paesaggio possono quindi fungere da occasioni di formazione "sul campo".

L'approccio tipo Parish Map: un ruolo di antenna e sensore sul territorio

Affinché il raccordo tra area locale e pianificazione ufficiale possa sviluppare appieno le sue potenzialità è però anche necessario un raccordo con tutti i "piani", non solo quelli territoriali e urbanistici. Anche quelli rurali, turistici, dei trasporti, ecc.

Se in qualche ambito locale, a seguito di una riscoperta dei valori del proprio territorio, si decide di dare vita ad azioni che trovino nuove funzioni a determinati elementi paesaggistici, questo sforzo deve trovare un coerente sostegno in tutti gli ambiti di programmazione, eventualmente attraverso la mediazione di quella territoriale.

Le mappe di comunità potrebbero così avere un ulteriore aspetto positivo, oltre a tutti quelli ampiamente analizzati in precedenza, diventando una sorta di dichiarazione di intenti da parte locale circa finalità, desideri e forze in campo per conservare e modificare i luoghi.

SYLVIE OCCELLI,
IRES Piemonte

LA MOBILITÀ IN PIEMONTE NEI PRIMI ANNI DEL 2000

Il lavoro, di cui in queste pagine si offre una sintetica nota, appartiene agli studi sulla mobilità delle persone che, a partire dal 2004, l'Assessorato Regionale ai Trasporti della Regione Piemonte ha avviato nel quadro delle attività di Osservatorio sulla Mobilità Regionale.

Lo studio è diviso in due parti. La prima descrive i cambiamenti più rilevanti nella regione nello scorso decennio. Essa si sofferma su un confronto delle informazioni relative alla mobilità sistematica, casa-lavoro e casa-studio, rilevate dagli ultimi censimenti della popolazione.

La seconda si sofferma in particolare sulle componenti relative alla mobilità sistematica (lavoro e studio) e non sistematica (accompagnamento, acquisti, cura, svago e tempo libero, visita a parenti e amici). Questa parte è basata sulle informazioni raccolte nell'ambito dell'Indagine individuale sulla Mobilità delle Persone (IMP), realizzata nel 2004 da Regione Piemonte, GTT e IRES. L'IMP è un'indagine campionaria sulla mobilità sistematica e non sistematica che registra anche una serie di valutazioni da parte degli utenti sull'uso del trasporto pubblico. L'indagine condotta, che ha intervistato circa 47.000 cittadini piemontesi con più di 10 anni, è un'estensione di quella che dagli anni ottanta GTT conduce regolarmente per la provincia di Torino (<http://www.comune.torino.it/gtt/download/download.shtml>)

Principali aspetti delle dinamiche della mobilità in base ai dati censuari

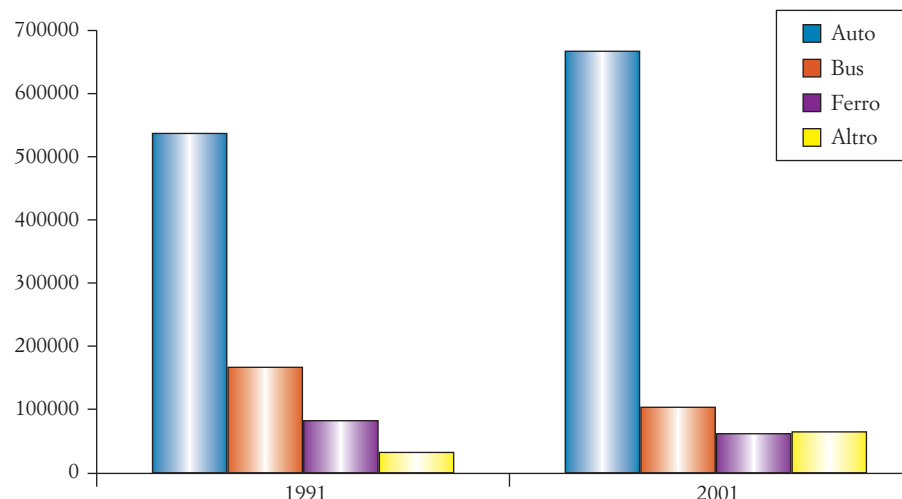
Alla data dell'ultimo Censimento della Popolazione, la mobilità sistematica in Piemonte è costituita da circa 2 milioni di flussi (spostamenti individuali giornalieri): meno dell'8% dei flussi censiti per l'intero territorio nazio-

Tab. 1 Flussi di mobilità in Piemonte nel 2001

	NELLO STESSO COMUNE DI DIMORA ABITUALE	FUORI DEL COMUNE	TORALE	% INTRA-COMUNALE
Studio	427,121	194.283	621.404	68,73
Lavoro	743,808	721.145	1.464.953	50,77
Totale	1.170.929	915.428	2.086.357	56,12

Fonte: elaborazione IRES su dati censimento della popolazione al 2001

Fig. 1 Mobilità sistematica in Piemonte per mezzo di trasporto



Fonte: elaborazione IRES su dati Censimento della popolazione 1991 e 2001

nale e il 27% di quelli rilevati nelle aree nord-occidentali. La mobilità per lavoro, in particolare, conta in Piemonte per oltre due terzi dei flussi complessivamente generati.

La dinamica della mobilità si caratterizza per livelli complessivi assoluti relativamente stabili nel tempo anche se manifesta un modesto ampliamento del raggio dei flussi. Il tasso di mobilità (rapporto tra flussi in uscita dei comuni e popolazione residente) passa dal 19% del 1991 al 22% del 2001. Nel complesso, a questo riguardo, gli anni novanta vedono un dinamismo relativamente più marcato (della crescita) della mobilità sistematica nelle province extra-metropolitane. Nonostante il lieve ridimensionamento subito nel periodo 1991-2001, i flussi di spostamento della provincia torinese rimangono comunque ancora significativamente elevati rappresentando oltre il 50% della mobilità piemontese.

La crescita della mobilità sistematica è stata tutta a favore dell'auto. Tra il 1991 e il 2001, gli spostamenti con auto, già prevalenti al 1991, aumentano in misura considerevole (+24%), mentre l'uso del mezzo pubblico (su gomma e su ferro), si riduce del 40%. Anche gli spostamenti a piedi subiscono un ridimensionamento significativo (-25%). Esso risulta relativamente vistoso nelle province di Biella e del V.C.O. (-33%), più contenuto in quelle di Cuneo e di Asti (-21%).

Al 2001, oltre il 60% dei flussi di mobilità sistematica va in auto, il 15% va a piedi, l'11% utilizza un mezzo pubblico su gomma

In sintesi, al 2001, oltre il 60% dei flussi di mobilità sistematica va in auto, il 15% va a piedi, l'11% utilizza un mezzo pubblico su gomma, l'8% un mezzo diverso e meno del 5% fa uso di un mezzo pubblico su ferro. Al consolidamento del predominio dell'auto e alla contrazione generalizzata del mezzo collettivo, si accompagna una crescita ragguardevole (+50%) nell'uso degli altri mezzi, categoria eterogenea, che include un mix di mezzi privati e pubblici (moto, bici, taxi).

Le dimensioni spaziali dei bacini di pendolarità casa-lavoro

La crescita dei flussi intercomunali è associata, in generale, a due principali effetti:

- un effetto diretto, rappresentato dall'aumento delle distanze (complessivamente) percorse;
- un effetto indiretto o secondario, rappresentato da un ampliamento (eventuale) dell'area interessata dalla mobilità (il bacino spaziale).

Nel 2001 in Piemonte la distanza media percorsa, 16 km, rimane sostanzialmente invariata rispetto al 1991, mentre l'ampiezza media del bacino spaziale della mobilità (30,5 km) si riduce lievemente (al 1991 era di 32 km). A fronte di tali variazioni che denotano un sostanziale consolidamento dell'ampiezza complessiva dei bacini, la densità media – numero di relazioni intercomunali interessate dalla mobilità – aumenta ulteriormente (+11% nel periodo 1991-2001, rispetto a +38% registrato nel periodo precedente).

In estrema sintesi le altre osservazioni che si possono trarre dai dati censuari sono:

- a) l'aumento della densità delle relazioni intercomunali che riguarda soprattutto spostamenti di breve/medio raggio, compresi tra i 15 e i 35 km;
- b) la distanza media percorsa segna alcuni incrementi principalmente per gli spostamenti il cui tempo di viaggio supera i 45 minuti;
- c) i flussi di spostamento generati e attratti dai capoluoghi provinciali percorrono nel complesso distanze più lunghe;
- c) a livello provinciale, gli incrementi più significativi si osservano per le province

orientali (V.C.O., Biella, Alessandria, Novara e Vercelli).

Le centralità dei comuni piemontesi

A fronte di una sostanziale invarianza nei livelli di centralità dei comuni piemontesi (la centralità è il rapporto fra il totale dei flussi entranti e il totale di quelli uscenti), a livello subregionale si osserva una maggiore uniformità nella sua distribuzione. In altre parole, tra il 1991 e il 2001, tutti i comuni regionali guadagnerebbero un po' in centralità. Tuttavia, le variazioni positive che si registrano parrebbero interessare selettivamente solo alcuni centri. Quelli che hanno saputo avvantaggiarsi dei potenziali di accessibilità che si sono consolidati nel corso del tempo, in relazione alla presenza di assi di comunicazione o di nodi importanti della rete di trasporto o grazie alla vicinanza di polarità significative nella fornitura di beni e di servizi sono sostanzialmente i principali centri dell'armatura urbana della regione, nella corona metropolitana più esterna e, in particolare, quelli lungo i principali assi di comunicazione che hanno il loro attestamento nel capoluogo metropolitano.

Al calo di centralità del capoluogo regionale, si accompagna un rafforzamento di quella di alcuni comuni della prima cintura metropolitana

Alcune tabelle del quaderno tracciano il quadro dell'evoluzione ripartendo i comuni in base alla classe dimensionale. Nel primo gruppo, costituito dai comuni più popolosi e con indice di centralità più elevato, si trovano sei dei capoluoghi provinciali oltre ad alcuni dei nodi dell'armatura urbana del Piemonte. Per i comuni di questo gruppo, pur con alcune eccezioni, la variazione dell'indice nel periodo intercensuario risulta modesta o addirittura negativa come nel caso di Torino.

L'ambito metropolitano è certamente una delle aree nelle quali i cambiamenti sono stati più significativi. Al calo di centralità del capo-

luogo regionale, determinato principalmente da una riduzione, non trascurabile (-10%), dei flussi entranti, si accompagna un rafforzamento apprezzabile di quello di alcuni comuni della prima cintura metropolitana. Le dinamiche rilevate segnalerebbero la formazione di un core metropolitano, allargato, costituito da più nuclei. Si sarebbe in presenza, cioè, di processi di riorganizzazione, che, diversamente dal passato, non dipenderebbero esclusivamente da processi espansivi/diffusivi di tipo core-periphery, ma risulterebbero da decisioni insediative più complesse e articolate. Se tale configurazione pare contraddistinguere la morfologia spaziale di uno stadio maturo di evoluzione metropolitana, essa solleva però nuove domande in termini di organizzazione e di gestione della mobilità.

Le componenti sistemiche della mobilità in Piemonte nell'indagine IMP

A fronte di livelli della mobilità sistematica tendenzialmente stazionari se non decrescenti, per quanto caratterizzati da una distribuzione spazio-temporale dei flussi assai più articolata che non in passato, i flussi della mobilità non sistematica hanno registrato una crescita ulteriore (al 2004 supera il 60%) contribuendo in modo decisivo all'aumento della mobilità complessiva.

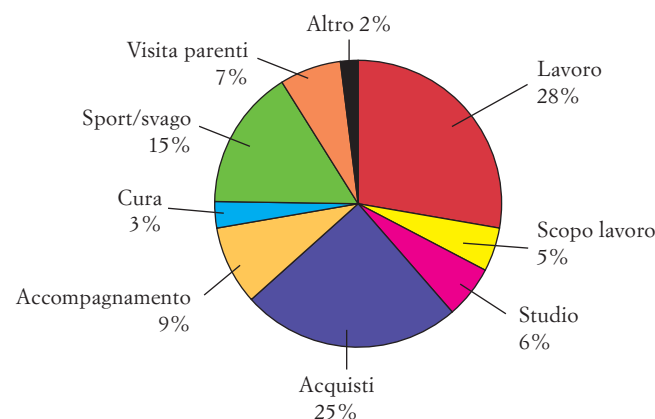
Secondo l'indagine IMP, giornalmente, si effettuano in Piemonte 9.737.332 spostamenti di cui il 46% circa per il ritorno a casa. Dei circa 5.271.000 spostamenti realizzati, al netto dei ritorni a casa, quelli sistematici, per lavoro e per studio, sono il 34%. Qualora, poi, per coerenza con la natura dell'attività associata allo spostamento, a quelli per lavoro si aggiungano gli spostamenti per motivi di lavoro, la percentuale della mobilità sistematica non raggiungerebbe il 40%.

Tra i flussi di mobilità non sistematica, gli spostamenti per acquisti costituiscono la quota più significativa, rappresentando ben un quarto degli spostamenti totali, seguiti da quelli per sport e svago, che incidono per il 15%. Un'aliquota non disprezzabile è rappresentata dagli spostamenti per accompagnamento, 9%, la quale risulta più elevata di quella relativa agli spostamenti per visita a parenti/amici. La larga maggioranza dei flussi (85%) è determinata da un unico motivo di spostamento.

A livello subregionale, la composizione della mobilità secondo motivi di spostamento risulta relativamente omogenea, anche se emergono alcuni elementi di differenziazione che possono essere così sintetizzati:

- gli spostamenti per acquisti si rivelano relativamente più importanti per i centri di Torino, Alessandria e Biella; quelli per cura, per Torino, Novara e Cuneo;

Fig. 2 Composizione della mobilità per motivo degli spostamenti nell'IMP (indagine della mobilità delle persone)



- gli spostamenti per studio hanno un'incidenza maggiore per Novara e Alessandria; quelli per accompagnamento per Vercelli e V.C.O.;
- per i centri di Vercelli, Novara e Asti, infine, gli spostamenti per sport/svago sono percentualmente più numerosi.

La distribuzione della mobilità nell'arco della giornata

Nella fascia mattutina l'80% degli spostamenti è costituito da flussi di mobilità sistematica (lavoro, motivi di lavoro e studio). Non inaspettatamente, la fascia serale vede la prevalenza degli spostamenti di ritorno. La mobilità non sistematica si concentra soprattutto nelle fasce orarie fuori dei periodi di punta.

Gli spostamenti tra le province risultano modesti: praticamente per quasi tutte l'aliquota di flussi che ha origine e destinazione all'interno del proprio territorio (il cui indice rappresentativo viene detto indice di auto-contenimento) non scende al di sotto del 90%. A riguardo il volume riporta una matrice e una mappa dei flussi tra le province.

Mobilità e tempi di viaggio

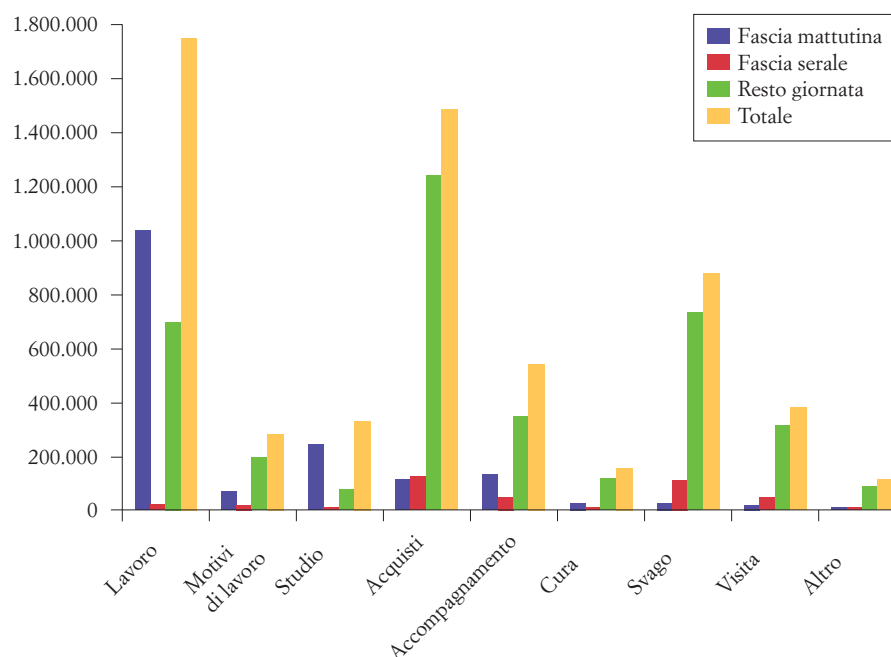
Tra i molteplici correlati della mobilità che l'IMP permette di investigare, quelli relativi ai tempi di viaggio sono sicuramente fra i più interessanti, anche perché raramente si ha la possibilità di disporre di fonti informative adeguate e sufficientemente estese da permettere il calcolo di queste grandezze in modo omogeneo in tutto il territorio regionale.

Qui l'attenzione si è concentrata su un numero limitato di misure dei tempi, riferite alle componenti della mobilità, alle aree territoriali e ai mezzi di trasporto.

Mediamente, per un residente piemontese, il tempo necessario per effettuare uno spostamento per un qualunque motivo è di 31 minuti, inclusi i rientri a casa. Poiché giornalmente un residente piemontese compie in media 2,5 spostamenti, allora il tempo complessivamente destinato alla mobilità giornaliera sarebbe di circa 1 ora e 15 minuti.

Viene fornito un quadro sintetico, ma significativo dei tempi di spostamento medi nelle varie province in base ai motivi. Emerge una situazione abbastanza variegata, ma la

Fig. 3 Distribuzione degli spostamenti per motivo, per fascia oraria e nell'intera giornata*



* La fascia mattutina va dalle 6.45 alle 8.45; la fascia serale va dalle 17.15 alle 19.15. Il calcolo degli spostamenti è riferito all'ora di partenza.

provincia di Torino sembra essere quella che rivela i tempi più elevati, anche se Cuneo e Asti non sono molto dissimili.

Per un residente piemontese, il tempo necessario per effettuare uno spostamento per un qualunque motivo è di 31 minuti

Infine, un cenno ai tempi per mezzo di trasporto. Il tempo medio di spostamento in auto risulta di circa 21 minuti e quello con mez-

zo pubblico quasi il doppio, 41 minuti. Gli spostamenti a piedi che, peraltro, rappresentano una aliquota (23%) non disprezzabile degli spostamenti totali, superiore comunque a quella con mezzo pubblico, utilizzano mediamente meno di 15 minuti.

Con riferimento all'auto è interessante far osservare come il tempo di accesso più elevato si registri nella provincia di Torino, dove, peraltro, l'aliquota di spostamenti che utilizzano tale mezzo è relativamente meno elevata di quella osservata nelle altre province e dove l'uso del mezzo pubblico è maggiormente consolidato anche per la mobilità non sistematica.



Giorgio Morandi



Pietro da Rimini

CONVEGNI, SEMINARI, DIBATTITI

CONVEGNI, SEMINARI, DIBATTITI

Torino
7 dicembre
2006
TAVOLA
ROTONDA

ICT E SVILUPPO ECONOMICO DEL PIEMONTE. QUALI RELAZIONI?

L'Osservatorio ICT del Piemonte nato nel 2004, è affidato all'IRES Piemonte e vede la partecipazione di Regione Piemonte, CSI-Piemonte, CSP, Istituto Superiore Mario Boella e Politecnico di Torino. Tra le sue funzionalità viene utilizzato dal Programma WI-PIE (già RUPAR2), che realizzerà entro il 2007 un'infrastruttura a banda larga su tutto il territorio piemontese.

Oggetto prioritario di attenzione dell'Osservatorio sono le innovazioni che possono essere realizzate tramite le ICT all'interno del sistema piemontese a livello di tessuto economico e sociale, relativamente alla sfera individuale e collettiva. Nell'ambito delle sue attività esso organizza annualmente una conferenza per fare il punto sullo sviluppo delle reti e dei servizi telematici in Piemonte. L'edizione di quest'anno è stata introdotta da Sergio Crescimanno (Regione Piemonte) e Maria Luigia Gioria (IRES). Marco Cantamessa (Politecnico di Torino) ha svolto la relazione introduttiva riassumendo i principali dati su offerta e utilizzo dei servizi ICT in regione. Successivamente, coordinata da Roberto Moriondo (Regione Piemonte, WI-PIE), si è svolta la tavola rotonda con la partecipazione di Renzo Rovaris (CSI Piemonte), Giovanni Ferrero (Consorzio TOP-IX); Pietro Terna (Confindustria Piemonte); Secondo Rolfo (Ceris - CNR); Roberto Strocchio (Unioncamere Piemonte) e Filippo Margary (Torino Wireless). I materiali integrali del convegno possono essere scaricati dal sito dell'Osservatorio al seguente indirizzo:

<http://www.sistemapiemonte.it/osservatorioICT/index.php>.

Torino
13 dicembre
2006
PRESENTAZIONE

TORINO CHE CAMBIA: LA CONFIGURAZIONE SOCIALE DEI DIVERSI AMBITI SPAZIALI NELLA CITTÀ

L'IRES ha condotto un complesso di indagini per indagare la struttura sociale del territorio comunale torinese e, in particolare, per studiare gli squilibri che potevano essere riconosciuti riguardo della situazione spaziale di fattori di disagio sociale. L'esigenza conoscitiva deriva dal rapporto tra gli ambiti di intervento del Progetto Periferie e le zone di maggiore intensità del disagio sociale.

Moncalieri
9-10 marzo
2007
 SEMINARIO

IL REGIONALISMO ITALIANO IN CERCA DI RIFORME

In occasione della presentazione ne hanno discusso: Ilda Curti (Assessore al coordinamento delle politiche per l'integrazione del Comune di Torino); Andrea Stara (Presidente Circoscrizione 2); gli autori della ricerca: Alfredo Mela (Politecnico di Torino) e Luciana Conforti (IRES) e Giovanni Magnano (Dirigente del Settore periferie della Comune di Torino).

Il Centro Studi sul Federalismo è stato istituito nel 2000 ed è attualmente composto dalla Compagnia di San Paolo e dalle Università di Milano, Pavia e Torino. L'attività di ricerca verte sui temi storici, filosofici, economici, giuridici, politologici del federalismo. Per diffondere i risultati delle proprie ricerche organizza convegni e seminari. In tal modo, vuole contribuire al dibattito sulle trasformazioni della società contemporanea verso forme di federalismo sia sovranazionale sia infranazionale. Al convegno sulle riforme possibili del federalismo italiano hanno partecipato Giorgio Brosio (Università di Torino – Comitato scientifico Centro Studi sul Federalismo e IRES) e Stefano Piperno (IRES) con una relazione dal titolo "La Regione come livello 'meso' di governo: implicazioni per il federalismo fiscale".

Torino
19 marzo 2007
 PRESENTAZIONE

FINANZA LOCALE IN ITALIA. RAPPORTO 2006

Organizzato dall'ANCI Piemonte, si è svolto dal 19 al 20 marzo il "1° Salone dei Comuni del Piemonte". Scopo dell'iniziativa è stato sviluppare momenti di dialogo e di confronto tra gli enti locali che consentano di affrontare le problematiche più vicine ai comuni e alle piccole realtà territoriali.

Nell'ambito degli eventi organizzati, l'IRES ha presentato la seconda edizione del Rapporto 2006 su "La finanza locale in Italia". Coordinato da Carlo Manacorda (Osservatorio sulla Riforma Amministrativa della Regione Piemonte), si è svolto un dibattito con la partecipazione di Sergio Deorsola (Assessore al Federalismo, decentramento e rapporti con enti locali della Regione Piemonte), Alberto Cavaliere (Università degli Studi di Pavia), Renato Cagno (IRES), Federico Feyles (Assessore alle Politiche Finanziarie Economiche e di Bilancio del Comune di Chieri), Marco Moratto (Regione Piemonte), Amalia Neirotti (Presidente ANCI Piemonte e Sindaco del Comune di Rivalta di Torino).

Torino
30-31 marzo
2007
 SEMINARIO

GLI STUDI TERRITORIALI A TORINO E IN PIEMONTE

Il 30 e il 31 marzo si è svolto un seminario di studi del gruppo Dupont (Associazione scientifica francese che riunisce i principali geografi economici di lingua francese). L'interesse del gruppo nella riunione di Torino è stato relativo alla conoscenza delle attività di ricerca, in ambito territoriale, dell'IRES e della scuola di geografia economica torinese. Il seminario è stato curato da Fiorenzo Ferlaino (IRES) e da Giovanni Rabino (Politecnico di Milano). Sono intervenuti: Paolo Buran su "Gli scenari del Piemonte: storia e prospettive"; Maurizio Maggi "Ecomusei e sviluppo locale"; Sylvie Occelli "I sistemi territoriali nella società dell'informazione: ICT e modelli conoscitivi"; Enrico Allasino "Le minoranze linguistiche tra Piemonte e Francia"; Marco Bagliani "contabilità ambientale e

Biella
3 aprile 2007
 PRESENTAZIONE

sostenibilità del territorio”; Paolo Giaccaria (Università di Torino), “Approccio autopoietico all’analisi della agglomerazioni produttive. Il caso di Torino”; Fiorenzo Ferlino “La città come sistema dissipativo”; Paolo Molinari (Università Cattolica) “Federalismo e nuova geografia amministrativa regionale”; Egidio Dansero (Università di Torino) “La territorializzazione dei grandi eventi: un approccio a partire dal caso di Torino 2006”; Carla Lanza Dematteis (Associazione Italiana Insegnanti di Geografia) “L’insegnamento della Geografia nelle scuole e la riforma in corso”.

La mattinata del 31 marzo è stata dedicata alla visita della “Torino olimpica e post-olimpica” e alla riflessione sulle nuove evenienze in Torino e in Piemonte.

DINAMICHE E PROSPETTIVE DEL TERRITORIO BIELLESE

“Per il futuro del Biellese, fatta salva l’esigenza di un salto innovativo trainato dalle sue punte produttive e culturali, soltanto l’attivazione di un motore integrativo finalizzato alla diffusione e al riverbero del cambiamento sull’intero organismo sociale potrà garantire uno sviluppo armonico e durevole”. Questa la riflessione conclusiva del coordinatore della ricerca sul Biellese Paolo Buran (IRES) che è stata presentata in un convegno organizzato dalla Provincia di Biella e di cui riporteremo una sintesi nel prossimo numero di “Informaires”.

Dopo la presentazione di Buran vi è stata una tavola rotonda moderata dal giornalista Francesco Antonioli (direttore “Il Sole-24 ore Nord Ovest”) a cui hanno partecipato Roberto De Battistini dell’Università di Torino, Giuseppe Dematteis, del Politecnico di Torino, Federico Hary vicepresidente dell’Unione Industriale Biellese, Dario Rei dell’Università di Torino, Federico Trombini segretario della Cgil di Biella e Davide Bazzini assessore della Provincia di Biella.

“Cultura, creatività, benessere, oltre a costituire un elemento identitario per la comunità – così il Presidente del consiglio provinciale Azario nelle conclusioni – devono permeare il sistema industriale, l’artigianato e le produzioni tipiche, valorizzando il loro stretto legame con la storia e le qualità delle persone”.

Torino
4 aprile 2007
 PRESENTAZIONE

IMMIGRAZIONE IN PIEMONTE. RAPPORTO 2006

Il rapporto 2006 sull’immigrazione in Piemonte viene presentato in altra sezione di questo numero di “Informaires”. I suoi principali contenuti sono stati discussi alla presenza di Teresa Angela Migliasso (Assessore al welfare, lavoro e immigrazione della Regione Piemonte) e di Angelo Pichierri (Presidente IRES). Ne hanno discusso gli autori: Enrico Allasino (IRES), Gianfranco Cattai (CICSENE), Francesco Ciafaloni (Comitato Oltre il Razzismo), Giuseppe Costa (Università di Torino), Roberto Di Monaco (SRF), Franco Viano (Regione Piemonte).

Asti
13 aprile 2007
 CONVEGNO

IL MERCATO E LA QUALITÀ DELLA VITA URBANA: PRESENTE E FUTURO DEI MERCATI

Organizzata dall’Assessorato al commercio del Comune di Asti e dal Conservatoire des cuisines méditerranéennes – Conservatoria del Piemonte, si è svolta la prima edizione di “Asti Mercato d’Europa”. Nell’ambito della manifestazione si è tenuto un convegno sul

Torino
9 maggio 2007
CONVEGNO

rapporto fra mercati e qualità della vita nelle città a cui ha partecipato Luigi Varbella dell'IRES con un intervento intitolato "Il contributo del mercato al centro commerciale naturale". Attese le potenzialità di sviluppo e di rivitalizzazione dei centri storici urbani che derivano dallo sviluppo degli OAI (Organismi associati d'impresa), nel suo intervento Varbella ha tratteggiato il contributo che possono dare i mercati ambulanti in quanto elemento determinante di attrazione per i consumatori. In questo quadro il contributo del ricercatore IRES si è concentrato sulle tendenze attuali dei mercati ambulanti e sulle opportunità offerte dalla riqualificazione della loro offerta.

PIÙ ESPERIENZA, PIÙ COMPETENZA ALLUNGAMENTO DELLA VITA LAVORATIVA, COMPETITIVITÀ E GESTIONE DELLE RISORSE UMANE: VERSO L'INNOVAZIONE

L'età viene a configurarsi nelle società complesse come un fenomeno a più dimensioni, che richiede di essere analizzato e compreso attraverso più angolature. L'allungamento della vita, la riduzione delle nascite, il maggior peso delle fasce di età con più di 50 anni, le riforme previdenziali: sono alcuni dei cambiamenti che in Europa stanno trasformando la cultura dell'età rispetto ai percorsi di vita e all'organizzazione stessa del lavoro, prolungando la vita attiva.

Come rendere possibile un cambiamento così profondo, che rovescia le prospettive rispetto al passato recente, coinvolge campi diversi, pubblici e privati, della vita dei cittadini e dell'economia?

E soprattutto esistono politiche mirate a facilitare la capacità di affrontare una vita attiva e produttiva degli over 50 di oggi come di quelli di domani?

Se ne è discusso in un convegno co-organizzato dall'IRES e dalla Regione Piemonte. Per l'IRES hanno fornito un contributo di riflessione Luciano Abburrà e Elisabetta Donati che hanno illustrato le principali conclusioni di una ricerca recentemente svolta dall'IRES con due relazioni intitolate: "Ageing: il mutamento delle età adulte dagli scenari sociodemografici alle testimonianze dei protagonisti" (L. Abburrà); e "Lavoro e vita familiare, progetti e aspettative dei nuovi cinquantenni: una survey su 1.000 piemontesi" (E. Donati).

Torino
10 maggio 2007
SEMINARIO

1° WORKSHOP SULLE FONDAZIONI

Nell'ambito dei seminari di economia pubblica organizzati dalla Facoltà di Economia dell'Università di Torino con la collaborazione dell'IRES, del Coripe e di Hermes (Centro di Ricerca sul Trasporto Pubblico Locale e sui Servizi Regolamentati) si è tenuto un seminario di studio sul ruolo attuale delle Fondazioni in Italia. Ai lavori ha partecipato Stefano Piperno dell'IRES con un contributo intitolato "Fondazioni: sostituibilità o complementarietà con l'attività di finanziamento degli enti locali?". In esso sono stati toccati alcuni tra gli aspetti più significativi e delicati del crescente ruolo e peso delle Fondazioni, in specie in Piemonte, nel contribuire alla definizione e allo sviluppo delle politiche pubbliche.



Jacopo di Paolo



Giulio Cesare Procaccini

PUBBLICAZIONI

PUBBLICAZIONI

MAURIZIO MAGGI (A CURA DI)
Piemonte Economico Sociale 2006

LUCIANO ABBURRÀ, VALTER CASALE, CARLA NANNI ET AL
Osservatorio Istruzione Piemonte. Rapporto 2006

Osservatorio Culturale del Piemonte 2006

OSSERVATORIO ICT PIEMONTE
**Le ICT nella Costruzione della Società dell'Informazione
del Piemonte. Rapporto 2007**

ISAE, IRES, IRPET, SRM, IRER
La finanza locale in Italia. Rapporto 2007

Bilancio di Genere della Regione Piemonte 2006

PAOLO BURAN, ANGEL MAZZOCCOLI, FABIO PETTIRINO ET AL.
**Dinamiche e prospettive del territorio biellese: rapporto
di ricerca novembre 2006**

ENRICO ALLASINO, CONSUELO FERRIER, SERGIO SCAMUZZI,
TULLIO TELMON
Le lingue del Piemonte
"Quaderni di ricerca" n. 113

LUCIANO ABBURRÀ, ELISABETTA DONATI
**I nuovi cinquantenni tra occupazione e attività.
Transizioni nel corso della vita adulta: comportamenti
individuali e gestioni aziendali**
"Quaderni di ricerca" n. 114

MARCELLO TADINI
**Dotazioni territoriali e performance competitive dei
sistemi provinciali del Nord-ovest perimetropolitano**
"Contributi di ricerca" n. 206

ROSELLA BARBERIS, FLAVIO IANO, RENATO LANZETTI
**PMI piemontesi e mercato mondiale: flussi di
approvvigionamento e di fornitura**
"Contributi di ricerca" n. 207

VITTORIO FERRERO, RENATO LANZETTI, ALVES MARCHI ET AL.
**Gli investimenti diretti all'estero delle imprese
piemontesi: tendenze, strategie e risultati**
"Contributi di ricerca" n. 208



CRISTINA BARGERÒ, SYLVIE OCCELLI ET AL.

ICT e distretti industriali

“Contributi di ricerca” n. 209

IRES, REGIONE PIEMONTE. DIREZIONE FORMAZIONE
PROFESSIONALE ET AL.**Immigrazione in Piemonte. Rapporto 2006**

“Contributi di ricerca” n. 210

FEDERICO BOARIO, LUIGI VARBELLA

Commercio nei centri urbani

“Contributi di ricerca” n. 211

LUCA DAVICO, LUCA STARICCO

Una nuova figura si affaccia al mercato del lavoro: i laureati triennali

“Contributi di ricerca” n. 212

ALDO ENRIETTI, RENATO LANZETTI, LUCA SANLORENZO

La componentistica in movimento: le piccole-medie imprese piemontesi negli anni della crisi Fiat

“Contributi di ricerca” n. 213

LUCIANO ABBURRÀ, PAOLA BORRIONE, RENATO COGNO,
MARIA CRISTINA MIGLIORE**La qualità dello sviluppo sociale piemontese : uno studio comparativo attraverso gli indicatori sociali regionali del sistema Sisreg**

“Contributi di ricerca” n. 214

VITTORIO FERRERO, SIMONE PELLEGRINO, SANTINO PIAZZA,
STEFANO PIPERNO, GILBERTO TURATI**Il modello Ires nell'ambito dei modelli di previsione della spesa sanitaria. Analisi dei limiti e proposte di miglioramento**

“Contributi di ricerca” n. 215