

L'introduzione di un sistema valutativo come momento di innovazione organizzativa¹

L'obiettivo di questo progetto è stato quello di pensare ed applicare un sistema di valutazione in un contesto dove, fino a quel momento, erano stati fatti solo alcuni tentativi di approccio alla questione dell'analisi degli impatti delle politiche, in forma non del tutto sistemica. La Regione Toscana ha identificato nella legge regionale 27/93, un "banco di prova" ideale per attuare un esperimento di vera e propria innovazione organizzativa. Gli amministratori regionali hanno affidato all'IRPET (Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana) un mandato per lo studio delle varie metodologie di valutazione delle politiche industriali, con l'idea non solo di applicare queste nuove competenze allo studio degli impatti della legge in questione sul sistema imprenditoriale toscano, bensì con l'obiettivo di raggiungere una più profonda conoscenza dello strumento della valutazione, come elemento del sistema di *policy making* regionale. Lo studio della L.R. 27/93 si inserisce peraltro nell'ambito di un più grande progetto dell'IRPET, relativo alle analisi delle politiche per il lavoro e l'imprenditorialità promosse negli anni 90 dalla Regione Toscana.

Quello che è stato possibile realizzare, attraverso il progetto di valutazione in itinere della LR 27/93, è stato di fatto una consulenza per un ente pubblico che ha avvertito la necessità di adottare un nuovo strumento organizzativo. Raggruppo per punti quelli che sono stati gli ambiti di ricerca che ho seguito all'interno del gruppo di ricerca dell'IRPET:

- una prima fase di analisi della letteratura scientifica sul tema della valutazione delle politiche industriali e della valutazione come elemento del processo decisionale sia nell'organizzazione privata che in quella pubblica;
- un'analisi empirica di esperienze valutative, su politiche simili alla LR 27/93, in campo italiano ed europeo, afferenti a politiche per l'impresa e per il lavoro;
- la proposta di una soluzione metodologica da applicare al caso specifico della legge.

Il risultato finale è stato un rapporto metodologico che ha contribuito alla redazione dei primi rapporti valutativi sulla LR 27/93, ed ha in parte contribuito all'accrescimento delle competenze valutative dell'IRPET e della Regione Toscana.

La valutazione come processo che accompagna il ciclo di vita di una strategia e di una politica

La Legge Regionale 27/93 ha come obiettivo quello di "promuovere la costituzione e l'avvio di nuove imprese, al fine di sviluppare l'imprenditorialità giovanile"; come si legge nel testo normativo. La valutazione della legge è stata intrapresa durante il settimo anno di vita del provvedimento che aveva fino a quel momento erogato finanziamenti a più di 1400 imprese, per un totale di quasi 32 miliardi di lire². Se paragonato ad interventi simili, a sostegno dell'imprenditorialità giovanile a livello nazionale e locale, è evidente che non si tratta di una legge molto onerosa, con un investimento medio per impresa piuttosto limitato (23 milioni circa). Quello che colpisce è invece la sua capillarità, testimoniata dall'alto numero di imprese che hanno goduto dei benefici della legge.

La valutazione è sempre stata considerata uno strumento molto utile per l'analisi delle politiche industriali regionali, o più in generale di sviluppo locale. Questo in particolare per la diversità dell'approccio offerto dalle metodologie valutative, rispetto alle classiche applicazioni econometriche e di economia pubblica. In particolare la maggiore flessibilità ed interdisciplinarietà dell'approccio valutativo permette di fornire un quadro più rappresentativo di politiche che spesso si caratterizzano per essere molto innovative e disegnate *ad hoc* per una particolare situazione.

La valutazione è uno strumento sempre più utilizzato sia in ambito pubblico che privato. Nell'impresa come nell'ente pubblico, tre sono i principali obiettivi del processo valutativo.

¹ Questo saggio riassume la mia tesi di laurea "creazione di nuove imprese e politiche di promozione: metodologie di valutazione nel caso della L.R. 27/93", discussa il 3 luglio 2000 presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Pisa. Relatore Prof. Riccardo Lanzara, Correlatore Prof. Nicola Bellini.

² dati aggiornati all'agosto del 1999, Fonte FIDI Toscana Spa.

- La valutazione deve rispondere ad un'esigenza di *accountability*, deve cioè raggiungere un giudizio di sintesi, da fornire al committente del progetto di valutazione. Questo committente può essere interno o esterno all'ente. Le sue finalità di controllo possono essere limitate al provvedimento o strategia in questione, oppure possono mettere in discussione l'operato complessivo dell'organizzazione.
- Nella fase di raccolta ed elaborazione dei dati, la valutazione entra a far parte del sistema informativo dell'organizzazione. È ovvio che non ci potrebbe essere nessuna attività valutativa senza un sistema informativo di supporto, ma non bisogna sottovalutare i continui feedback che l'attività di valutazione produce e che entrano a far parte dell'insieme di dati che circolano nell'ente. La valutazione quindi "parla" dei progressi e dei problemi che una serie di decisioni sta producendo.
- La valutazione entra a far parte del processo decisionale dell'organizzazione. Intraprendendo un'attività valutativa, non si vuole solamente definire quanto una politica sia stata efficace nella risoluzione di un problema o se i fondi stanziati per un particolare progetto sono stati utilizzati in maniera efficiente, quello che il valutatore vuole raggiungere è la ricostruzione del processo decisionale e causale che ha condotto al conseguimento di certi risultati (positivi o negativi), traendo dei contenuti informativi che si possono estrapolare dal contesto e riproporre in esperienze applicative diverse. C'è dunque l'ambiziosa finalità di essere strumento di supporto al management pubblico o privato.

Per poter esprimere una valutazione su un fenomeno complesso, come una politica industriale o una strategia aziendale, dove questa valutazione non sia solamente un giudizio sulla sua efficacia ed efficienza, ma nasca da una comprensione del progetto attraverso l'analisi della sua causalità, è necessario il ricorso a metodologie diverse, spesso tipiche di discipline economiche o sociali abbastanza distanti tra loro.

Il punto centrale dell'approccio che ho qui suggerito, interpreta **la valutazione come un processo** che accompagna le fasi della vita di una politica o di una strategia aziendale. Queste ultime possono essere suddivise in stadi logici consequenziali che, partendo dalla definizione di un problema economico o sociale, o di un'opportunità da sfruttare, attraverso la predisposizione di un intervento, giungono alla modifica della situazione iniziale. Una volta adottata questa suddivisione, il passo successivo è arrivare, anche nella valutazione, alla scomposizione del processo in fasi elementari, ognuna delle quali con il preciso compito di esplorare un particolare nesso causale della *policy*.

Questa struttura mi ha permesso di recuperare, all'interno della stessa costruzione, metodologie di valutazione (e anche approcci alla valutazione) diverse, ognuna adatta ad analizzare un particolare aspetto della politica, per avere un quadro complessivo generale che possa efficacemente descrivere l'intervento. La peculiarità dell'approccio è la presenza di **continui feedback operativi**, riferiti a singoli elementi del sistema delle decisioni, che di volta in volta si traducono in risultati più o meno misurabili. Ciò che è necessario fornire al committente (pubblico o privato) è un'indicazione di sintesi precisa e puntuale che sia una risposta chiara e coerente con le particolari esigenze informative espresse, e soprattutto che l'informazione arrivi in maniera tempestiva, quando è ancora possibile intervenire per correggere eventuali deviazioni dalla traiettoria inizialmente pensata.

Lo schema logico seguito nella valutazione della L.R. 27/93 presenta caratteristiche di generalità che lo rendono applicabile in contesti valutativi diversi, rilevanti per il management pubblico e privato. Nonostante ciò, lo studio metodologico sviluppato ha affrontato problematiche tipiche del particolare caso valutato, e quindi grande attenzione è stata prestata all'analisi delle politiche di sostegno/promozione dell'imprenditorialità giovanile.

Gli elementi che costituiscono la definizione e l'attuazione di una politica e di una strategia

. Lo schema riportato (Figura 1) ci permette di individuare più in dettaglio le varie fasi del progetto che saranno poi diretta materia di analisi in fase di valutazione; infatti quest'ultima potrà fondarsi su una serie di confronti binari tra singole coppie di elementi. Definiamo i singoli elementi individuati, seguendo, dove possibile, le qualificazioni date dal MEANS (MEANS: 1999). In parallelo applichiamo questo schema alla legge 27/93, a titolo esemplificativo e come primo approccio alla valutazione dell'intervento.

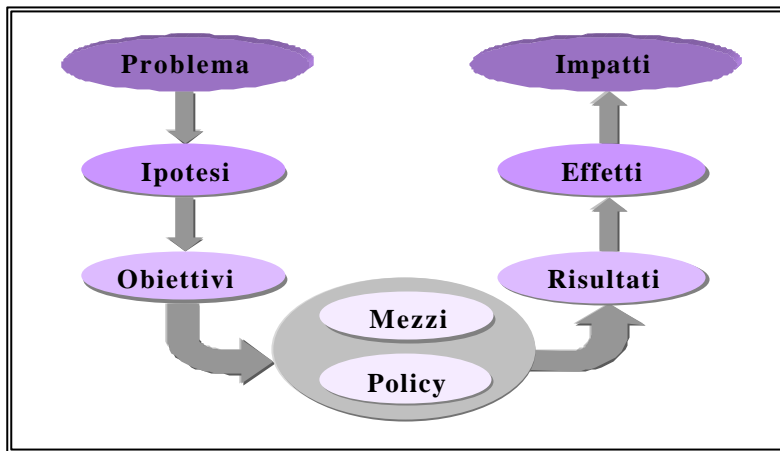


Figura 2. La sequenza logica delle fasi del programma.

PROBLEMA/OPPORTUNITA'. Si tratta della manifestazione di un fenomeno che richiede un'azione da parte del management pubblico o privato, per favorire ricadute sociali o economiche, in linea con gli obiettivi dell'organizzazione, prevenendo al contempo effetti non desiderati. La disoccupazione giovanile o, più in dettaglio, il difficile inserimento dei giovani nel mondo del lavoro autonomo e dell'attività imprenditoriale, rappresentano i problemi che il legislatore regionale ha deciso di fronteggiare con la legge 27/93.

IPOTESI. Rappresentano il passaggio centrale dall'identificazione del sintomo alla diagnosi della malattia. Questo momento è caratterizzato da diverse considerazioni di vario ordine: teorico, economico, politico, morale, che devono contribuire al passaggio da "delle intenzioni programmatiche e dall'identificazione di un business in *policy* e realtà programmatiche" (Boyle e Lemaire: 1999, pag. 116).

L'ipotesi sottostante alla 27/93 è data dalla convinzione che la soluzione imprenditoriale rappresenta una buona via di uscita al problema della disoccupazione giovanile, e che questa *enterprise creation* può essere incentivata erogando dei contributi allo *start-up* dell'impresa. Quello che il politico ha ipotizzato è che sul territorio fossero presenti significative capacità imprenditoriali, maggiori rispetto a quelle che, manifestandosi nella nascita di nuove aziende, di fatto venivano sfruttate efficacemente. Il soggetto politico si è appunto interrogato sul motivo di tale mancanza di iniziativa, ha cercato cioè di capire se esistevano dei freni a questo tipo di sbocco professionale. Tra le diverse barriere che possono ostacolare l'accesso del giovane al mondo dell'impresa, si è ritenuta quella finanziaria, cioè la difficoltà di reperire i fondi necessari, la più difficile da superare, presumibilmente per una supposta inefficienza del sistema bancario. Inoltre, si è ritenuto che gli alti indici di mortalità delle nuove imprese fossero anch'essi da ricondurre a problemi finanziari.

OBIETTIVO. Una volta che si sono isolate le cause alla base del problema in esame, è necessario definire come ci si intenda muovere, per agire su di esse. Gli obiettivi del programma sono correlati alla risposta che si vuole dare in relazione alle cause del problema.

Nel caso della legge 27/93, il soggetto politico ha ritenuto necessario trovare degli strumenti idonei ad abbattere le barriere all'entrata di giovani imprenditori, incentivandoli ad effettuare i loro investimenti, ed inoltre ad aiutare il nuovo imprenditore nella fase dello *start-up*.

Dal riconoscimento delle priorità della politica, o dal confronto con il business aziendale, discende anche l'individuazione di una serie di **variabili obiettivo** che il manager ritiene fondamentale tenere sotto controllo, per avere un monitoraggio dello stato di avanzamento del progetto. Questa fase è delicata e complessa, e la definizione degli obiettivi passa attraverso un'attenta analisi del problema, un corretto sistema di ipotesi, ma anche il confronto con le priorità dell'organizzazione e dei vari *stakeholder*. In pratica, questa fase della programmazione detterà le linee guida che poi saranno seguite nel raggiungimento del fine prefissato. Inoltre, il conseguimento di questi obiettivi, determinerà il successo o l'insuccesso di una *policy*,

come di una strategia aziendale. È pertanto necessario che questi obiettivi siano condivisi all'interno dell'organizzazione.

Nel caso della L.R. 27/93, per la definizione degli obiettivi del programma, dobbiamo rifarci degli atti preparatori della legge, da cui emerge che l'attenzione dei promotori del programma risulta incentrata sul numero delle aziende nate grazie alla legge e sul posti di lavoro creati.

MEZZI/STRUMENTI. Una volta definiti gli obiettivi, si indicano gli strumenti per conseguirli, anche in relazione alle risorse finanziarie/umane disponibili per il programma, e tenendo anche in mente l'eventuale presenza di interventi che stanno già agendo sul problema in questione.

Per quanto riguarda le risorse disponibili, queste ultime potrebbero essere definite dal management stesso, oppure, nel caso di un ente pubblico, potrebbero essere state già stanziare da documenti legislativi precedenti, o da autorità politiche sovraordinate. Qualora queste risorse fossero già state definite, potrebbe spettare al soggetto decisore l'allocazione precisa del fondo tra diversi progetti, sempre nei limiti dello stanziamento. Una volta quantificati i mezzi disponibili, si provvederà alla definizione degli strumenti veri e propri, cioè si stabilirà come queste risorse saranno impiegate per raggiungere gli obiettivi del programma.

Nel caso della 27/93, è stato predisposto un contributo in fondo capitale, da erogare all'atto dell'investimento, pari al 10% dell'investimento stesso, fino ad un massimo di 50 milioni; un contributo in fondo interesse, per tutto il periodo di ammortamento, pari all'1% dell'investimento; la priorità per l'accesso a corsi di formazione e consulenza professionale.

Il legislatore regionale in questo caso ha finanziato con fondi propri l'intervento. Nel corso degli anni, su richiesta della FIDI Toscana S.p.A., l'ente incaricato della gestione del progetto, la Regione ha più volte provveduto ai necessari rifinanziamenti.

POLICY/INTERVENTO. Si tratta del processo di *engineering* della strategia. Si definiscono in questa fase tutte le modalità dell'intervento. Spesso, per quanto riguarda un intervento pubblico, si affida ad un ente specializzato la gestione operativa del progetto. In questa fase si devono predisporre tutte quelle "interfaccia" che collegano i beneficiari all'ente erogante, a cominciare dai canali informativi attraverso cui la popolazione obiettivo viene a conoscenza del progetto. In qualche modo, questa fase traduce in pratica i dettami teorici e provvede alla somministrazione della "cura" prevista.

Spesso quelle che abbiamo definito come "interfacce", assumono dei ruoli fondamentali per l'esito dei programmi, sia in fase di progettazione, che di attuazione; non si tratta infatti sempre di soggetti passivi, con compiti puramente di tipo amministrativo o di gestione di rapporti burocratici standardizzati tra legislatore e gruppi sociali. Sempre più frequentemente questi soggetti intermedi assumono ruoli attivi nel processo decisionale che porta alla nascita di una legge, oppure essi si fanno autonomamente da tramite delle esigenze delle classi sociali presso i *policy maker*.

E' pratica comune nel management privato, ed è sempre più spesso imposta al manager pubblico da precisi vincoli normativi a livello nazionale e comunitario, l'individuazione, in questa fase di progettazione, di un sistema di monitoraggio e valutazione dell'implementazione della strategia.

Nel caso della legge 27/93, la Regione ha affidato alla FIDI Toscana S.p.A. la gestione dell'aspetto finanziario del progetto. Si è provveduto alla definizione dei beneficiari dell'intervento, individuandoli nei giovani neo-imprenditori, con un progetto di investimento in cantiere o realizzato da non più di sei mesi. Alla FIDI, che è stata ascoltata anche nella fase di ideazione dell'intervento, è stato assegnato il compito di controllare l'idoneità delle domande, stilare le opportune graduatorie ed erogare i fondi.

Il progetto di valutazione è partito in una fase successiva ed è stato preceduto da una scrupolosa archiviazione dei dati e da un primo monitoraggio. Sebbene nel 1993 non fossero stati previsti degli strumenti specifici, oggi, accanto alle operazioni di monitoraggio, la Regione ha commissionato ad alcuni soggetti esterni, tra cui l'IRPET, una prima valutazione d'impatto.

RISULTATI. Questi rappresentano la diretta conseguenza dell'applicazione dei provvedimenti previsti dal programma. Si tratta cioè della mera esecuzione della strategia o dell'intervento, nei tempi e modi stabiliti in fase di regolamentazione, attraverso la prestazione di determinati servizi, l'erogazione di finanziamenti o quant'altro. I risultati sono misurabili in termini molto precisi ed obiettivi, attraverso resoconti contabili sui costi sostenuti, sui soggetti interessati, sul numero di ore di lavoro, ecc. Spesso si richiedono processi di monitoraggio che producano resoconti riassuntivi dei risultati conseguiti nel tempo.

I risultati della L.R. 27/93 sono misurabili dall'entità degli stanziamenti regionali per il progetto e dai contributi effettivamente erogati dalla FIDI, dal numero delle imprese interessate e dal valore degli investimenti finanziati

EFFETTI. Gli effetti sono conseguenze attese o inattese, positive o negative direttamente imputabili alla realizzazione della *policy* o della strategia. La misurazione e l'analisi degli stessi partono dalla lettura delle variazioni registrate rispetto a quelle variabili definite, in fase di progettazione, "variabili obiettivo".

Queste variazioni possono essere messe a confronto con i valori obiettivo individuati in fase di progettazione dell'intervento. Riprendendo dunque quelli che erano stati individuati come obiettivi della L.R. 27/93, la lettura degli effetti della legge sarà possibile attraverso il monitoraggio dei seguenti valori:

- numero di imprenditori giovanili operativi sul territorio;
- investimenti e crediti erogati;
- occupazione aggiuntiva e tasso di disoccupazione giovanile;
- tasso di sopravvivenza delle imprese finanziate.

IMPATTI. La differenza tra effetti e impatti è sottile ma importante. Questa indagine può partire prendendo spunto dalle riflessioni fatte circa la classificazione delle diverse finalità informative del management, che una valutazione dovrebbe soddisfare (Martini e Cais, 1999). Se da una parte con obiettivi si intende "il perseguimento di un *target* stabilito e quantificato (o quantificabile) a priori", cioè il significato che sto qui utilizzando e ho definito in precedenza, con il ricorso al concetto di *variabili obiettivo*, d'altra parte si parla di obiettivi anche intendendo "la modifica di una situazione ritenuta non desiderabile mediante l'uso di strumenti di intervento", come ad esempio, può essere la riduzione della disoccupazione giovanile, la riconversione di un'area industriale depressa o la lotta contro la tossicodipendenza.

Quello che qui propongo, è di tenere i due concetti separati, indicandoli con terminologie distinte. Parliamo allora da una parte di obiettivi e problema, dall'altra di effetti ed impatti. Ho già evidenziato la differenza tra obiettivi e problema, e quale sia il procedimento logico che conduce il manager ed il politico ad esplicitare degli obiettivi in relazione ad un dato problema.

Come ho già sottolineato, la configurazione degli effetti deriva sostanzialmente dalla formulazione degli obiettivi; la logica con cui vengono registrati è molto stringente, quasi meccanica, una volta che sono state indicate delle variabili obiettivo.

Il valutatore non può accontentarsi di un'analisi che tenga conto solamente degli effetti di una serie di decisioni, in quanto le conseguenze di un intervento non si esauriscono sempre nella realizzazione (o meno) di certi obiettivi quantificati attraverso la modifica di alcune variabili ritenute significative. Ci sono tre importanti elementi che ci spingono a tenere distinti effetti ed impatti ed attribuire loro un diverso ruolo nel processo valutativo.

Innanzitutto va considerato il problema delle esternalità che possiamo caratterizzare come conseguenze indirette del programma ovvero come *emerging aspects*, a seconda del fatto che la loro presenza vada ad influenzare o meno i valori delle variabili obiettivo. Vanno poi fatte alcune considerazioni circa la scelta dell'orizzonte temporale e spaziale con cui si decide di valutare gli impatti di un programma.

Conseguenze indirette. Si tratta di variazioni dell'ambiente istituzionale, economico e sociale, riconducibili all'esistenza del programma, che non sarebbero mai avvenute senza l'intervento, perché risultato della mutata situazione o delle azioni successive dei soggetti coinvolti nell'attuazione del programma (soggetti beneficiari, clienti, fornitori, soggetti interni ed esterni all'organizzazione, pubblica opinione...). Queste variazioni possono essere state previste dal manager o dal soggetto politico, ma, nonostante la loro importanza, non sarebbe corretto considerarle come effetti dell'intervento, in quanto riconducibili ad essa non direttamente, ma solamente attraverso una sequenza causale.

Nel caso della 27/93, bisogna innanzitutto considerare gli effetti moltiplicativi dell'intervento, cioè la produzione attivata a seguito della presenza di un nuovo investimento. Potremmo inoltre immaginare che, a causa del numero superiore di imprese presenti sul mercato, si sia registrato un aumento della concorrenza in certi settori, con tutte le conseguenze che questo può provocare. Oppure si può pensare che l'incentivo alla formazione di imprese o l'avvio a forme di lavoro autonomo avrebbe avuto come conseguenza quella di distogliere eccessivamente i giovani dal mercato del lavoro tradizionale, generando così difficoltà per le aziende già presenti.

Emerging Aspects. In secondo luogo, bisogna tenere conto di un altro tipo di esternalità del programma: quelle conseguenze (dirette o indirette) inattese che si manifestano nell'emergere di nuovi fattori non considerati in fase di progettazione. La differenza tra conseguenze indirette ed *emerging aspects* è che mentre le prime influiscono (positivamente o negativamente) sulle variabili obiettivo del programma e quindi potrebbero essere registrate già con la lettura degli effetti, gli *emerging aspects* interessano variabili che, in fase di progettazione, non si erano considerate. Si tratta quindi di fattori che non si era supposto potessero interferire con il progetto. Non è detto che questi "imprevisti" abbiano una ricaduta negativa sul problema che si voleva risolvere, potrebbe anche trattarsi di esternalità positive o come è stato scritto di "benedizioni nascoste" (Hirschman: 1991). Nel caso della L.R. 27/93, sarà importante considerare le ripercussioni che potrebbero verificarsi sull'ambiente imprenditoriale nel suo complesso e sul sistema delle conoscenze professionali e tecniche.

Orizzonte temporale e spaziale. Da ultimo, l'ottica con cui si guardano gli impatti di un intervento, deve necessariamente essere di lungo periodo. Variabili obiettivo magari significative nel breve periodo, potrebbero non esserlo più se ci si allontana, anche di poco, dal periodo di implementazione del provvedimento. Nel caso di un intervento pubblico, una volta esauriti gli effetti del programma, bisogna chiedersi quali sono le modifiche permanenti apportate dall'azione politica sul sistema economico, sociale o quant'altro. In quest'ottica si recupera appunto il concetto di causalità rilevante per capire come e perché un programma riesce ad ottenere le conseguenze desiderate (Weiss: 1997).

Cosa si intenda per lungo periodo non è a priori specificabile. Le dimensioni corrette per la valutazione di una *policy* variano da caso a caso. Indubbiamente, c'è da dire che più si allarga questo orizzonte, tanto più crescono la complessità dell'analisi, i costi e la probabilità di incorrere in errore. Col passare del tempo lo scenario che viene a delinearsi si arricchisce di elementi nuovi: non è indifferente pertanto, nella definizione di queste dimensioni, il momento in cui si procede alla valutazione, rispetto allo stato di avanzamento del programma.

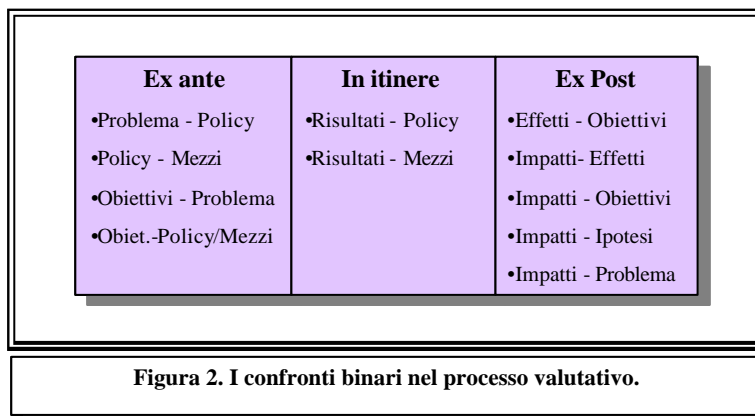
Oltre che all'orizzonte temporale, si possono estendere queste osservazioni anche ad altre dimensioni dell'analisi di un intervento pubblico, in particolare alla popolazione obiettivo e alla portata spaziale (Nagel: 1990, pagg. 84 ss.). Qual è la popolazione obiettivo del programma? Solamente la fascia di popolazione beneficiaria dell'intervento, gli abitanti della regione amministrata dall'autorità politica emanante, oppure anche altre regioni dove l'applicazione dell'intervento si è fatta in qualche modo sentire?

Un'ultima variabile da considerare nella valutazione degli impatti è quella spaziale. Un progetto può avere ripercussioni oltre il suo territorio obiettivo, specie se questo è molto circoscritto e fortemente integrato con le aree limitrofe. Sarà importante, in questo caso, conoscere quali erano le intenzioni, a tal proposito, degli ideatori del programma, se cioè questi avessero previsto questa ricaduta (o *spill-over*). Inoltre può darsi che si siano registrati effetti anche al di fuori della regione amministrata. Particolarmente interessante sarà quindi il compito del valutatore nel porre in risalto queste circostanze.

Le fasi del processo valutativo

Può essere utile, nella definizione del processo valutativo, mantenere la divisione tra valutazione ex ante, in itinere ed ex post, preservando quindi una qualificazione del rapporto tra la valutazione e lo stato di avanzamento del programma, perché, come ho sottolineato prima, nello studio dei fatti non è indifferente conoscere la distanza da cui l'osservatore li sta descrivendo.

Come abbiamo accennato in precedenza, l'aver sezionato il programma in diverse componenti elementari, ci dà ora il vantaggio di poter eseguire dei confronti binari, identificando, tra i possibili accoppiamenti, quelli più significativi. Nella figura 2 sono evidenziati i singoli stadi del processo.



LA VALUTAZIONE EX ANTE

La valutazione ex ante accompagna la fase di progettazione dell'intervento. Le informazioni a disposizione dei valutatori, in questa fase, sono soprattutto il proprio bagaglio di conoscenze e le esperienze di interventi precedenti simili che verranno messe a confronto con la situazione attuale, e l'attuale fase di progettazione.

Gli obiettivi di una valutazione ex ante sono molteplici, in quanto sono numerosi gli elementi su cui si può concentrare l'attenzione del valutatore. In generale possiamo dire che dallo studio si richiede un giudizio sulla fattibilità e sulla probabilità di successo dell'intervento in cantiere.

Per quanto riguarda la valutazione di un intervento pubblico, non bisogna confondere la valutazione ex ante con una mera consulenza rivolta ad un operatore pubblico, anche se la differenza è sottile e il dibattito sul tema molto acceso³. Infatti a questa fase della valutazione è stato spesso attribuito un ruolo di supporto alla progettazione, e i feedback sono richiesti, qualora necessari, per migliorare una proposta di legge. La differenza rispetto ad una consulenza tecnica è che comunque alla fine di una valutazione viene espresso un giudizio di sintesi, da parte di un comitato di ricercatori che sono estranei agli interessi che entrano in gioco nel progetto. Se non fosse garantita la completa indipendenza e imparzialità dei valutatori, il rischio più comune è che il loro lavoro sia inquinato da un bias positivo nei confronti del programma, che abbia come esigenza finale quella di preservare l'esistenza dell'apparato burocratico messo in moto dalla legge specifica, anche quando sarebbe magari più auspicabile ripartire da zero con un intervento fondato su ipotesi diverse. Questo rischio è particolarmente realistico quando, ad eseguire la valutazione, siano soggetti interni all'ente o a quello incaricato di gestire il progetto. Se la valutazione è invece affidata a soggetti esterni e particolarmente distanti dalla realtà su cui si intende intervenire, il rischio è esattamente l'opposto, che cioè la valutazione si riduca ad un mero giudizio ex post della operazione di progettazione (Boyle e Lemaire: 1999, pag. 40-44). Ragionamenti simili, con i dovuti distinguo, che trascendono dalle finalità di questo lavoro, possono essere applicati nel campo del management privato.

Problema – Policy. La ricostruzione del processo logico

Il processo che si conclude con la formulazione e l'approvazione di un intervento, parte da considerazioni e scelte politiche e strategiche importanti che guidano il management nell'individuazione di quei problemi sociali ed economici da affrontare o quelle opportunità da sfruttare, per poter rispondere efficacemente alle esigenze manifestate dai gruppi di interesse che essi rappresentano. A queste indicazioni di contenuto strategico, si affiancano strumentazioni più marcatamente teoriche che permettono l'individuazione dei giusti mezzi necessari ad incidere sulla realtà economica e sociale.

Quello che interessa a chi deve valutare un intervento è individuare, all'interno di questa *black box*, un processo di traduzione delle esigenze di cambiamento in strumenti coerenti di intervento. Se quando i valutatori si mettono al lavoro, la fase di progettazione sta già giungendo a conclusione (contrariamente a quanto sarebbe auspicabile), compito di assoluta importanza è quello di ricostruire il processo logico seguito dagli ideatori del programma. Il valutatore, grazie anche alla sua esperienza, può emettere un giudizio sulle possibilità di successo del programma e prevedere se questo può effettivamente incidere sul problema in analisi. Utili in questo caso saranno i confronti con interventi simili.

Nel caso della L.R. 27/93, il legislatore ha voluto intervenire sulla fase di **costituzione dell'impresa**, attraverso l'abbattimento delle barriere finanziarie all'accesso al mercato del credito, come vedremo in seguito; e sulla fase di **avvio**, attraverso i contributi in conto interessi che rendono meno oneroso il costo del capitale di terzi.

Policy – Mezzi. La fattibilità del programma

La decisione di allocazione delle risorse tra interventi e strategie alternative, è forse una delle scelte con il più alto tasso di componente politica e spetterà pertanto al manager un ampio margine di manovra, nel tentativo di interpretare correttamente gli interessi della collettività o dell'azienda. Il valutatore, raccogliendo e studiando esperienze in cui sono stati affrontati gli stessi problemi, potrà fornire delle

³ Al riguardo si veda: Stame: 1998. L'autrice riassume in linee generali quelli che sono i contenuti del dibattito evidenziando che alcuni autorevoli studiosi, come ad esempio Scriven, hanno sostenuto che per evitare la deriva di avere una valutazione "partigiana", "il valutatore debba astenersi dal dare suggerimenti al cliente."

indicazioni circa quelle che potrebbero essere le esigenze di *budget*, qualora si decidesse di incidere su un particolare problema.

La fattibilità di un intervento può assumere un significato più vasto, se al termine “mezzi” associamo un’accezione più complessa del semplice riferimento alla disponibilità di risorse finanziarie da stanziare per l’attuazione di una particolare strategia. In questa accezione bisognerà considerare, oltre ai vincoli di bilancio, anche il **contesto** in cui un intervento va ad inserirsi (il problema e l’ambiente, Nomisma: 1991, pagg. 80 ss):

Un nuovo modo di intendere la politica industriale, che riconosce il fallimento di una visione incentrata sul “pianificatore onnisciente”, associa alla dimensione autoritaria dell’intervento pubblico, una dimensione **negoziale**, in cui il *policy maker* si spoglia del suo ruolo di “soggetto forte”, entrando in confronto con gli attori dell’ambiente, diventando quindi anch’egli “soggetto debole”, cioè parte in causa della negoziazione. L’obiettivo di questo nuovo approccio è genericamente inquadrabile nella necessità di sfruttare in maniera più efficiente le risorse disponibili, allargando l’accezione di risorse alle competenze degli attori locali, pubblici o privati. Per far ciò l’operatore pubblico, “soggetto debole”, deve coinvolgere nella programmazione dei propri interventi, il suo *policy network*, che dunque diventa una risorsa da considerare nell’analisi della fattibilità.

Obiettivi – Problema. La pertinenza del programma

In questa fase il valutatore mette a confronto quelle che sono state indicate come le variabili obiettivo del programma, con il problema su cui si intende incidere. Facendo questo, è possibile risalire al ragionamento che ha accompagnato l’ideazione del programma, andando cioè a valutare la teoria sottostante.

Per il legislatore regionale, nel caso della L.R. 27/93, il problema da risolvere è quello della disoccupazione giovanile; in particolare si cerca di stimolare lo sviluppo delle imprese guidate da *under 35*, come soluzione occupazionale alternativa. La previsione di un contributo finanziario ad hoc per i giovani imprenditori, nasce dalla constatazione di forti difficoltà nella fase dello start-up dell’azienda. Si ipotizza che queste difficoltà siano peculiari dell’impresa diretta da persone non adulte, che pagano, appunto, una sorta di “handicap età”, rispetto ai colleghi più maturi. Il soggetto politico ritiene suo compito accollarsi il “rischio età”, che invece gli istituti di credito non vogliono sopportare.

Tra tutte le possibili difficoltà che potrebbero ostacolare la formazione di un’impresa gestita da dei giovani, si decide, dunque, di agire su quella di origine finanziaria, cioè la difficoltà di reperire i fondi sufficienti per lo start-up, oppure di trovarli a condizioni non economicamente utili. Il legislatore sceglie di non intervenire come una sorta di “preselettore” delle prospettive economico - finanziarie della singola proposta di investimento e si affida da una parte alla capacità di valutazione dei giovani imprenditori, dall’altra al meccanismo regolatore del mercato finanziario.

Possiamo concludere che il meccanismo della 27/93 funziona solamente se è affiancato da precise ipotesi sulle modalità operative del sistema finanziario, in particolare:

1. le banche effettuano un’analisi delle proposte di investimento, basandosi non solo sulle garanzie reali, ma anche sulle prospettive economiche della *business idea* sottostante all’investimento, correlando il livello di copertura con il tasso di ritorno atteso;
2. le banche penalizzano il giovane imprenditore, facendogli scontare un “handicap” età, che rappresenta una barriera allo *start-up* della nuova impresa.

Nel caso in cui una di queste due ipotesi non fosse vera, la legge avrebbe un effetto distorsivo, o anche di innalzamento delle barriere d’entrata. La verifica dell’esattezza di queste ipotesi costituirà quindi un momento importante della valutazione *ex post*.

Obiettivi – Policy/Mezzi. Analisi della coerenza del programma

La finalità di questo confronto è valutare la bontà del processo di *engineering*, inteso come passaggio fondamentale dal piano della teoria e dei modelli a quello della realizzazione di un intervento correttivo, tenendo presenti quindi tutte quelle variabili, assenti nel modello, ma influenti nella realtà. Il punto di arrivo della valutazione, non è un giudizio, ma il disegno, la progettazione, se vogliamo la programmazione,

(Martini e Cais: 1999), anche se forse è utile sottolineare nuovamente che la necessità di una valutazione sulla coerenza della *policy* risponde a logiche diverse da quelle di una mera consulenza.

La descrizione dell'analisi delle scelte di *engineering*, operate nel caso della L.R. 27/93, si è focalizzata in particolare sulla definizione delle problematiche relative all'identificazione dei beneficiari e delle procedure di accesso, alle scelte relative all'entità del contributo erogato, al sistema informativo adottato e alla coerenza esterna del progetto.

LA VALUTAZIONE IN ITINERE

In questa fase, per definizione, il valutatore si trova ad operare mentre il programma è entrato nella sua fase di attuazione, mentre cominciano ad arrivare i primi dati su quelli che sono i risultati e gli effetti della politica o della strategia aziendale. A seconda di quale sia lo stato di avanzamento della *policy*, questa fase della valutazione assumerà un aspetto diverso. In generale, comunque, la valutazione in itinere rappresenta un primo momento di verifica delle ipotesi che sono state elaborate nella fase di progettazione, una prima "revisione" del programma, che è per la prima volta messo alla prova dei fatti.

Un altro aspetto importante della valutazione in itinere è dato dal fatto che la raccolta di dati, necessaria in questa fase, può essere rilevante per gli stadi successivi dell'analisi. Se infatti è stato predisposto un attento sistema di monitoraggio, che tenga in considerazione le esigenze informative di uno studio *ex post*, è più facile e meno costoso ottenere i dati richiesti mentre il programma è ancora in corso.

Risultati – Policy. Stato di avanzamento

Ponendo a confronto i risultati con i singoli elementi dell'intervento, è possibile fornire una descrizione precisa dello stato di avanzamento del progetto. Non è compito del valutatore ottenere una fotografia dettagliata, bensì sondare certi elementi del programma che meritano particolare attenzione, perché cruciali per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Questa fase del processo valutativo viene intrapresa attraverso uno *studio preliminare*, che permette di determinare quali sono le domande rilevanti da porre all'attenzione di un'analisi in itinere. Uno *studio diagnostico* richiede l'acquisizione dei dati che lo studio preliminare ha individuato come rilevanti per l'analisi. Uno *studio dettagliato* è conseguenza diretta dei valori registrati nello studio diagnostico. Qualora questi rientrassero nella norma e non ci fossero quindi da segnalare situazioni anomale, questa fase non sarebbe necessaria. **Le raccomandazioni** sono l'obiettivo finale dell'analisi sui risultati. Queste potrebbero essere proposte di correttivi che mirano a risolvere in maniera efficace i problemi individuati nello studio dettagliato. Si tratta di *feedback* operativi che, per la natura degli elementi che stiamo valutando, riguarderanno aspetti specifici dell'implementazione del programma.

Le fasi di analisi appena menzionate, sono state applicate all'analisi della 27/93. Quello che in sintesi è emerso dall'analisi è la soddisfacente risposta data, in fase di implementazione del progetto, alla priorità, riconosciuta dal legislatore, di una veloce erogazione del finanziamento. I meccanismi della legge hanno garantito un automatico controllo dell'effettiva esecuzione degli investimenti sovvenzionati, anche se sono state raccolte scarse informazioni circa la natura di questi investimenti, e non si è voluto dare un indirizzo specifico sul settore merceologico favorito, né sulla dimensione delle imprese finanziate, ma solamente sull'età dell'imprenditore.

Risultati- mezzi. L'efficienza della policy

I progetti di politica industriale hanno spesso orizzonti temporali di medio o lungo periodo. L'impegno finanziario del promotore può essere quindi distribuito su diversi anni. In molti casi, come ad esempio per la L.R. 27/93, il legislatore ha previsto che il proseguimento di un programma dovesse essere condizionato da una procedura di rifinanziamento, richiesto dai soggetti incaricati di gestire la *policy*; esso tuttavia è subordinato alla discrezione dell'esecutivo che ha quindi la possibilità di sospendere, in qualunque momento e con effetti immediati, l'applicazione dello strumento. La valutazione in itinere deve fornire dei dati precisi sulle modalità di spesa dei fondi stanziati per il singolo progetto, garantendo, in ogni momento, uno strumento indispensabile per le scelte circa l'allocazione delle risorse.

Nella valutazione dell'efficienza della L.R. 27/93 è stato suggerito un approccio *value for money*, il cui obiettivo è stato quello di arrivare alla determinazione della struttura dei costi. Dati i propri vincoli di bilancio, il soggetto politico che avesse in mano queste informazioni, potrebbe valutare la convenienza di continuare la realizzazione del programma., o preferire altre modalità di intervento.

LA VALUTAZIONE EX POST

La valutazione ex post di una politica industriale, inizia nel momento in cui è possibile leggere le variazioni riscontrate sulla realtà economica e sociale, ed analizzarle in maniera significativa, cercando di individuare quali di queste siano direttamente o indirettamente imputabili alla *policy*. Due sono le considerazioni che distinguono la valutazione in itinere da quella ex post.

Riprendendo gli elementi che costituiscono la struttura della policy o della strategia, solo in fase ex post possiamo, per definizione, avere la certezza che tutti gli elementi sono disponibili e misurabili. In particolare saranno reperibili i dati sulle unità poste a valle del processo, cioè effetti e impatti. Inoltre uno studio in itinere ha come principale finalità il monitoraggio dell'andamento del programma, messo a confronto con quelli che erano gli obiettivi operativi dichiarati. Esso si traduce con la disponibilità di *feedback* correttivi, per l'adeguamento e la continuazione del programma. Importanti al riguardo sono gli scostamenti dai valori previsti in fase di pianificazione per le variabili operative (entità degli stanziamenti, numero imprese interessate, corsi di formazione attivati, ecc.). Una valutazione ex post risponde ad esigenze diverse; il ricercatore si propone in questa fase di investigare soprattutto il grado di adeguatezza dato dalla risposta di politica industriale ad un problema economico e sociale. Questo comporta un'analisi dei costi e dei benefici del programma, sia di quelli misurabili o traducibili in valori monetari, sia di quelli di più complessa rilevazione, quali i cambiamenti strutturali del mercato e degli attori economici e sociali coinvolti nel piano. Importanti al riguardo sono gli scostamenti dai valori previsti in fase di pianificazione per le variabili obiettivo (occupazione, PIL, imprese create, ecc.).

Ciò che si produce in uno studio ex post, a differenza di una valutazione in itinere, è un giudizio di sintesi sul programma stesso, e sulla sua logica di fondo, sulla filosofia cioè con cui si è affrontato il problema o l'opportunità presentatasi inizialmente. Il contenuto di apprendimento che il committente deve aspettarsi da un'analisi ex post, costituirà immancabilmente la base da cui ripartire per la pianificazione di una nuova strategia, e la fase valutativa che l'accompagnerà, non potrà non tenere conto dell'analisi fatta precedentemente.

Obiettivi – Effetti. L'analisi dell'efficacia classica

Il confronto tra effetti ed obiettivi è quello che più comunemente si riscontra nei rapporti valutativi. Esso rappresenta una risposta diretta all'esigenza informativa del committente che vuole sapere se la politica ha raggiunto o meno gli obiettivi per cui era stata promossa. Ciò che il valutatore dovrà elaborare in tale fase, è un'analisi degli scostamenti che si sono verificati nell'attuazione dell'intervento, rispetto a quelle che sono state segnalate dal politico come variabili obiettivo. Qualora si fossero registrate variazioni significative, sarà compito del ricercatore fornire delle spiegazioni per queste discrepanze. Si dovrà capire cioè se esse siano da imputarsi all'errata implementazione del programma, a delle ipotesi sottostanti il modello non corrette, oppure se i valori attribuiti alle variabili obiettivo non siano significativi, o perché irrealizzabili o perché poco ambiziosi, oppure per le mutate condizioni esterne.

Questa fase della valutazione fornisce gli elementi più facilmente comparabili, per analisi di *benchmark* tra interventi adottati in contesti diversi da organizzazioni diverse. In generale possiamo distinguere due tipi di metodologie per l'analisi dell'efficacia: top down e bottom up. Un approccio di tipo *top-down* è facilmente riscontrabile in analisi sull'efficacia classica. Esso sfrutta tipicamente tecniche econometriche, per mettere in luce la significatività statistica dell'intervento pubblico. Uno dei problemi che può essere riscontrato in un eccessivo grado di standardizzazione è evidentemente quello di una cristallizzazione degli indicatori, che perdono di vista l'analisi delle specificità dell'intervento, sacrificandola in virtù dell'eleganza formale del modello. Uno studio di tipo *bottom-up* ha come finalità l'individuazione delle peculiarità del singolo progetto. Questo approccio cerca di dare risalto ai singoli fattori di successo (e di insuccesso), che hanno caratterizzato la *policy*. I sostenitori di questa metodologia sottolineano come sia riduttivo applicare misurazioni eccessivamente standardizzate su interventi di politica industriale che hanno

invece un forte contenuto innovativo. La ricerca deve concentrarsi sull'individuazione dei *link* causali del programma.

Nel caso della L.R. 27/93, si è suggerito di operare con due tipi di valutazione sull'efficacia del progetto, il calcolo del *deadweight* e una classica analisi econometria con l'individuazione di un gruppo di controllo, identificandone, in entrambi i casi, pregi e difetti, per arrivare ad un giudizio di sintesi sull'addizionalità dell'intervento.

L'analisi dell'efficacia, in definitiva, risponde alla più classica richiesta di *accountability* che il committente affida al valutatore. Accanto a questa finalità, può però esserci anche un obiettivo di *learning* del committente, per raggiungere ciò, la valutazione deve andare a recuperare la distinzione già esposta tra problema/obiettivi e effetti/impatti. Ora possiamo nel dettaglio verificare come tale specificazione degli elementi della politica sia d'aiuto alla costruzione di un processo valutativo che superi l'analisi dell'efficacia classica, per proporsi come risposta idonea a diverse esigenze informative e di apprendimento del committente.

Se il gruppo di valutatori decidesse di non dover tenere conto né di conseguenze indirette, né di fattori emergenti e si muovesse in un orizzonte temporale appena sufficiente a registrare gli effetti della realizzazione del programma⁴, l'analisi valutativa si esaurirebbe con lo studio dell'efficacia classica. La finalità di *learning*, è però importante, in quanto, in quest'ottica, si vuole capire se e come un particolare strumento sia utile per la risoluzione di una situazione problematica. Uno studio del genere è rilevante se si ritiene di poterne trarre delle indicazioni importanti per le politiche future, o se la rilevazione e la spiegazione di certi errori di fondo, avvenuti sia nella fase di progettazione sia nella fase di realizzazione, possa evitare che si ripetano nuovamente.

Impatti – Effetti. L'analisi dei fattori emergenti

L'analisi degli impatti deve adottare metodologie idonee a rilevare elementi non segnalati dagli indicatori dell'efficacia classica. Riprendendo la distinzione tra strumenti *top-down* e *bottom-up*, l'importanza dei secondi è centrale soprattutto se il punto di partenza dell'analisi non è dato da un set di variabili obiettivo, ma dalla lettura di una situazione economica che è mutata a seguito di un intervento. Il primo *feedback*, che questo tipo di analisi può fornire, rappresenta un rimedio alle eventuali carenze del processo di pianificazione e monitoraggio dell'intervento.

L'utilizzo di studi di caso, *measure study* e *focus group*, è stato suggerito per l'analisi della L.R. 27/93. Caratteristica comune a questi strumenti è la loro flessibilità e il fatto che la rilevanza delle informazioni raccolte e quindi gran parte del successo della loro implementazione dipende dalla capacità di analisi dell'équipe dei valutatori che li utilizzano.

Una volta che sono stati individuati, con queste o altre metodologie, gli elementi di impatto non rilevabili con strumenti di tipo *top-down*, è necessario qualificare i fattori emergenti, definendone l'importanza rispetto agli obiettivi che il *policy maker* si era posto.

Impatti – Obiettivi. La rilevanza dei fattori emergenti

Una volta superati i limiti dell'efficacia classica, dobbiamo mettere a frutto gli sforzi dell'approccio *bottom-up*, andando a verificare come le esternalità e i fattori emergenti vanno a modificare i valori delle variabili obiettivo di partenza, ovvero rivelano l'esistenza di obiettivi nuovi e non considerati in fase di progettazione. In un confronto tra impatti e obiettivi della *policy*, ci troviamo dinanzi a due problematiche ben distinte (Stame: 1998, cap.5): fattori emergenti per obiettivi dichiarati, fattori emergenti per obiettivi emergenti. L'obiettivo di questa fase è capire il

Impresa	Creazione di Imprese	Creazione di Imprenditorialità
	Creazione di Posti di lavoro	Creazione di Competenze
Individuo	Breve Periodo	Lungo Periodo

Figura 3. Classificazione degli impatti di una politica industriale.

⁴ Come ho già detto, sono questi gli elementi che distinguono gli effetti dagli impatti di un programma.

processo causale che ha portato all'insorgere di variazioni inattese.

Descrivendo gli obiettivi della 27/93, ho sottolineato come le variabili obiettivo fossero il numero delle aziende nate grazie alla legge e i posti di lavoro creati. Normalmente, ad una politica industriale, dovremmo essere in grado di attribuire significative conseguenze sul sistema imprenditoriale nel suo complesso, sulla competitività delle imprese finanziate e sulle capacità imprenditoriali e professionali dei soggetti beneficiari. Cioè da un provvedimento, come la L.R.27/93, sarebbe corretto attendersi impatti che vadano oltre la creazione o il mantenimento di posti di lavoro. Possiamo utilmente classificare i possibili impatti di una politica industriale a seconda che riguardino l'individuo o l'impresa e che siano osservabili in un'ottica di breve o di lungo periodo (figura 3).

Nel lungo periodo, le ricadute più significative di questo tipo di intervento riguardano la maturazione del sistema imprenditoriale e l'accumulo di conoscenze tecniche e professionali negli individui coinvolti, che sono caratteristiche essenziali per lo sviluppo economico (MEANS: 1999, vol.2 pagg.135-144).

Questi impatti di lungo periodo potrebbero essere fattori che facilitano il raggiungimento in maniera indiretta, degli obiettivi di breve periodo. È infatti auspicabile che un miglioramento del sistema imprenditoriale e una riqualificazione dell'offerta di lavoro si traducano in un secondo tempo in un aumento delle imprese e della domanda di lavoro.

Non è da escludere inoltre, che impatti di breve periodo possano avere conseguenze rilevanti per il lungo periodo. Infatti la presenza di nuove imprese sul mercato stimolerebbe la domanda, aumenterebbe la concorrenza e faciliterebbe l'accumulo di esperienze e conoscenze per soggetti prima esclusi.

Se questa relazione tra impatti di breve e di lungo periodo fosse vera in entrambe le direzioni, si potrebbe parlare di un ciclo virtuoso di miglioramento continuo, e la L.R. 27/93, avendo come obiettivo l'occupazione aggiuntiva e la nascita di nuove imprese, potrebbe avere conseguenze anche relative alla creazione di conoscenze e imprenditorialità (figura 4), da considerarsi dunque fattori emergenti della *policy*.

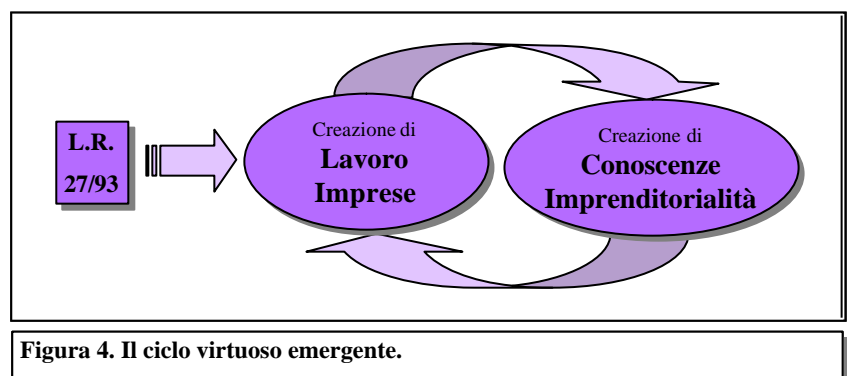


Figura 4. Il ciclo virtuoso emergente.

Sarà quindi ulteriore scopo della valutazione quello di verificare la **fondatezza di un'ipotesi implicita** sottostante al programma: se cioè possiamo supporre che la sola presenza di incentivi finanziari allo *start-up* di aziende gestite da giovani imprenditori sia in grado di avere queste positive ricadute di miglioramento del contesto economico. Stiamo passando alla seconda fase di questa parte dell'analisi. Vogliamo cioè capire se, data la scoperta di questi nuovi obiettivi, possiamo ancora considerare efficace il provvedimento pensato e applicato, alla luce delle indicazioni provenienti dalle indagini svolte. I valutatori dovranno fornire al *policy maker* un segnale sugli elementi del programma che hanno funzionato e che invece ostacolano il pieno raggiungimento degli obiettivi dichiarati ed emergenti.

Ipotesi - Impatti. La revisione del progetto

L'obiettivo di questa fase del processo valutativo è quello di integrare il giudizio espresso nelle sezioni precedenti circa la bontà del progetto, con delle correzioni che potrebbero andare a modificare l'opera di traduzione, attuata in una prima fase. Essendo queste indicazioni che spesso possono andare ad incidere pesantemente sulla logica sottostante all'intervento, il valutatore deve basarsi su un'analisi convincente degli impatti.

Nell'analisi della pertinenza del programma, le condizioni finanziarie/competitività dell'impresa e il sistema creditizio, sono stati identificati come gli ambiti di verifica delle principali ipotesi sottostanti al progetto L.R. 27/93.

Per quanto riguarda la prima dimensione, la legge si caratterizza per avere un meccanismo causale piuttosto semplice e diretto: l'intervento mira ad incentivare l'entrata sul mercato di nuovi soggetti

superando, attraverso la presenza di un incentivo di natura finanziaria, una barriera all'entrata dei giovani nel mondo dell'impresa. Le esperienze di politiche industriali esaminate nel corso dell'analisi hanno dimostrato che un intervento di **sostegno** delle piccole imprese esistenti, sembra più efficace rispetto a politiche di **incoraggiamento** per l'avvio di nuove iniziative economiche. Gli alti tassi di mortalità suggeriscono, in altri termini, l'opportunità di interventi di sostegno di tipo *post entry*. Inoltre, la letteratura suggerisce che investimenti **sull'ambiente economico** locale sono più efficaci di politiche di **incentivazione diretta** (sia di tipo finanziario-fiscale che di accesso privilegiato a servizi). in particolare sembrerebbero particolarmente utili interventi a livello locale che favoriscano il miglioramento e la diffusione di fattori di sviluppo quali: la cultura economica locale, la cultura della cooperazione, la circolazione delle informazioni, la costituzione di centri servizi e centri tecnologici, corsi di formazione dei profili professionali emergenti (Ist. Tagliacarne: 1994, pag. 21).

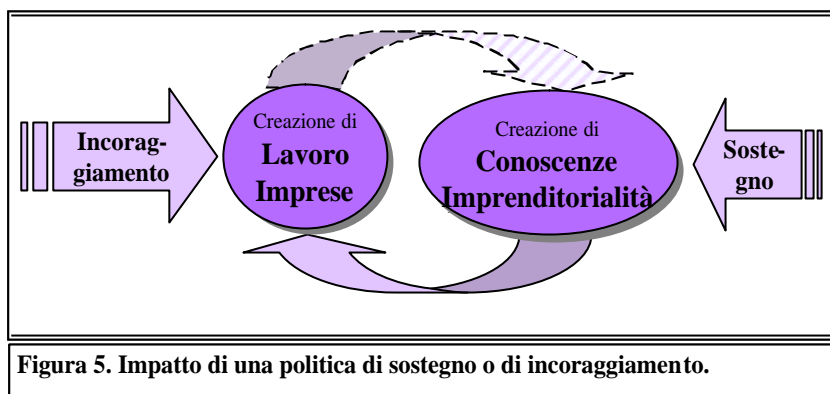


Figura 5. Impatto di una politica di sostegno o di incoraggiamento.

Per quanto riguarda la realtà delle piccole imprese, la chiave di lettura fornitaci da queste esperienze potrebbe essere rilevante nell'analisi della L.R.27/93, che ha optato per un modello di incentivazione diretta, cioè di incoraggiamento all'entrata e non di sostegno di tipo *post-entry*. Sulla base dei risultati raccolti ed analizzati, punto centrale della valutazione degli impatti, sarà opportuno verificare se effettivamente ciò che era rilevante risolvere, era un problema di barriere all'entrata di nuovi soggetti oppure di difficile permanenza sul mercato da parte degli stessi.

Bisognerà prestare particolare attenzione, in un contesto di revisione delle ipotesi, nel considerare il ruolo e l'efficacia degli aspetti relativi alla fornitura di servizi reali alle imprese finanziate, che rappresentano gli unici strumenti di sostegno, già previsti dalla L.R. 27/93. Se accanto all'incentivazione all'entrata, il legislatore ritenesse opportuno garantire anche un sostegno *post-entry* ai nuovi soggetti, probabilmente sarebbe molto importante associare al contributo finanziario un contributo reale, il cui valore è riconosciuto dai nuovi imprenditori, di modo che, una volta cessato il contributo finanziario, rimangano gli effetti positivi dell'intervento, in termini di una maggiore capacità professionale e di un ambiente imprenditoriale migliore.

La metodologia seguita, per raggiungere le conclusioni relative alla competitività dell'impresa, vale anche per quanto riguarda l'analisi d'impatto della legge sul sistema creditizio. Come abbiamo già visto, due sono le condizioni circa l'erogazione del finanziamento, che dovrebbero essere verificate affinché la *policy* sia efficace:

- le banche effettuano un'analisi delle proposte di investimento basandosi non solo sulle garanzie reali, ma anche sulle prospettive economiche della *business idea* sottostante all'investimento, correlando il livello di copertura con il tasso di ritorno atteso;
- le banche penalizzano il giovane imprenditore, facendogli scontare un "handicap" età, che rappresenta una barriera allo *start-up* della nuova impresa.

Ho sottolineato che se una delle due condizioni non è verificata, il provvedimento assume dei connotati distorsivi. In particolare, il fatto che l'assegnazione del credito sia garantita a tutti i soggetti che ne fanno domanda, indipendentemente da un giudizio di merito sulla bontà del progetto imprenditoriale, significa che nell'allocazione dei crediti tra i vari proponenti, il legislatore deve affidarsi alla capacità di selezione delle banche, o qualora queste non fossero sufficientemente capaci, al mercato. Innegabili sono i vantaggi di questo sistema, in termini di snellezza della procedura, ma qualora le ipotesi fatte si rivelassero sbagliate, il provvedimento assumerebbe i connotati di un finanziamento "a pioggia", con scarsi risultati e significative deviazioni da quelli che erano gli standard di efficacia auspicati; in quanto il contributo è stato assegnato a soggetti non sempre in grado di portare a compimento il loro progetto.

Nell'eventualità che i fattori emergenti dovessero segnalare il mancato verificarsi delle ipotesi circa il funzionamento del sistema bancario, il valutatore potrebbe suggerire al *policy maker* alternative valide al superamento dei problemi riscontrati. In particolare, il confronto con casi internazionali (OCSE: 1998,

pagg.18 ss.) segnala come la prima delle due ipotesi sia poco realistica. Gli istituti di credito tradizionali non sono in grado di fornire finanziamenti sulla base di ritorni futuri ipotetici e preferiscono considerare garanzie attuali o almeno flussi di *cash-flow* passati, che spesso le piccole e medie imprese, nella loro fase di *start-up*, non possono offrire.

È stato sottolineato come il corretto fine di queste politiche non sia quello di garantire un prestito ad ogni nuova iniziativa imprenditoriale, bensì quello di “creare le condizioni per cui questi soggetti esclusi tornino ad essere nuovamente *considerabili* dal sistema bancario” (OECD: 1998, pagg. 67 ss.). Questo può voler dire che, invece di intervenire soddisfacendo direttamente delle richieste di finanziamento, il soggetto pubblico potrebbe cercare di diminuire la portata dei segnali negativi associati a questi soggetti, **riqualificando la domanda**. Oppure egli potrebbe sostenere **strutture intermedie** più vicine alle realtà locali, in grado di apprezzare la bontà dei singoli progetti, indipendentemente dalla mancanza di garanzie attuali consistenti.

Possiamo dunque concludere che le scelte operate dal legislatore, circa alcune delle caratteristiche della L.R.27/93, andrebbero riviste alla prova dei fatti. Pertanto, il *policy maker* deve essere a conoscenza delle diverse opzioni di intervento che gli si prospettano.

Impatti – Problema. Le indicazioni finali

Come risultato del processo descritto nei paragrafi precedenti, il valutatore si è potuto fare una chiara idea di quella che è la realtà dell'intervento, dei suoi punti di forza, delle necessità di miglioramento. Qualora fosse stato possibile seguire tutte le fasi dell'analisi, il ricercatore avrebbe utilizzato metodologie diverse in grado di analizzare ogni aspetto del programma. Inevitabilmente, il quadro finale è molto complesso e diversi sono gli elementi che meriterebbero l'attenzione del legislatore.

Nel corso della mia ricerca ho riscontrato che, elemento chiave per il raggiungimento della finalità della valutazione, sia muoversi in un contesto “non ostile”, in cui innanzitutto il valore della valutazione venga riconosciuto dal committente. Affinché questo sia possibile, è necessario che i risultati dello studio non siano percepiti come una necessità burocratica, una formalità da assolvere ed archiviare il più presto possibile. La responsabilità di questo fatto, viene spesso attribuita alla mancanza di una “cultura della valutazione” da parte del soggetto pubblico, ma anche nel contesto dell'azienda privata (Cirera *et al*: 1998. Martini e Cais: 1999).

L'esperienza anglosassone ci può insegnare che l'ostilità del *policy maker* può essere superata solo se il linguaggio della valutazione si rivolge non tanto “agli interessi delle riviste scientifiche, quanto a quelli specifici dei propri clienti” (Maynard: 2000). Ciò non significa rinunciare al rigore analitico e metodologico della ricerca, bensì tenere presente che il risultato finale di una valutazione deve aggiungere valore al committente. Questi non è interessato a conoscere le ipotesi metodologiche sottostanti al lavoro dei ricercatori; o meglio, se la professionalità dei valutatori è riconosciuta, il *policy maker* si rimette alle scelte operate dall'équipe.

È interessante sottolineare che nell'esperienza delle *public school* statunitensi, si parla di “industria della valutazione” e l'attenzione degli studiosi è rivolta, più che allo stimolo della domanda di valutazione, alla qualificazione dell'offerta, sostenendo lo sviluppo delle metodologie e delle tecniche, ma soprattutto delle capacità di comunicazione e di approccio al committente dei valutatori, i quali devono essere caratterizzati da (Maynard: 2000):

- familiarità con le questioni politiche, economiche e sociali di rilievo;
- comprensione dei bisogni informativi del soggetto politico, al fine di soddisfarli in maniera precisa e puntuale;
- capacità di tradurre questi bisogni informativi in domande rilevanti per la ricerca, che deve essere progettata in maniera rigorosa e metodologicamente valida;
- capacità di condurre e gestire un'analisi complessa, sapendo assegnare la rilevanza dovuta ai dati raccolti;
- capacità di comunicare i risultati della ricerca ai committenti politici.

Lo sforzo chiesto al valutatore, partendo dall'analisi di verità “difficilmente pure e mai semplici”, attraverso strumentazioni rigorose e scelte metodologiche complesse, è quello di riuscire a tradurre in un

linguaggio adatto al committente, giudizi ed indicazioni sulla realtà esaminata. Il successo della valutazione è lavorare in una logica di *partnership* con il committente, sia esso un operatore pubblico o un manager privato. Ciò è possibile solo se si riesce a trovare il giusto equilibrio tra le esigenze della ricerca ed i bisogni informativi del committente, facendo “incontrare la domanda e l’offerta della valutazione” (Boyle e Lemaire: 1999, pagg. 44 ss., pagg. 190 ss).

Il discorso fatto, vale anche nel caso specifico che abbiamo esaminato in queste pagine. Al gruppo di valutatori è giunta una domanda precisa, che richiede un’analisi complessa ma una risposta sintetica, circa la capacità di attivazione dell’occupazione giovanile, da parte della L. R. 27/93. In un’ottica di *partnership*, l’opzione metodologica offerta nel presente lavoro deve pertanto essere integrata da uno sforzo di sintesi finale, orientata al raggiungimento di indicazioni utili al legislatore regionale che si accinge a rivedere le sue scelte di intervento per risolvere il problema della disoccupazione giovanile, sulla base degli impatti che la L.R.27/93 ha avuto in questi anni di applicazione.

Riferimenti Bibliografici

- Bemelmans-Videc, Marie-Louise; Rist, Ray C.; Vedung, Evert, (1998). *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation*. Transaction Publishers, New Brunswick.
- Boyle, Richard; Lemaire, Donald (1999). *Building Effective Evaluation Capacity. Lessons From Practice*. Transaction Publishers, New Brunswick.
- Cirera, Ana; Guerrero, Maria José; Vélez, Carmen (1999). *Analisis de evaluacion del Programa Operativo de Andalucia*, European Conference on Evaluation Practice in the Field of Structural Policies, www.inforegio.com, Siviglia.
- Economou, Dimitri (1998). *The Intermediate Evaluation of the Second Regional Operational Programme of Thessaly*, European Conference on Evaluation Practice in the Field of Structural Policies, www.inforegio.com, Siviglia.
- Florio, Massimo (1991). *La valutazione degli investimenti pubblici*. ed. Il Mulino, Bologna.
- Hirschman, Albert (1991). *Retoriche dell’intransigenza*. Il Mulino, Bologna.
- LAPER, Laboratorio di Politica Economica Regionale (1999). *Sviluppo locale e politica industriale: un possibile percorso formativo per il policy maker*. Bologna.
- Martini, Alberto; Cais, Giuseppe (1999). *Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale*, mimeo.
- Maynard, Rebecca (2000). *Whether a Sociologist, Economist, Psychologist or Simply a Skilled Evaluator: Lessons from Evaluation Practice in the U.S.*, III Congresso Nazionale dell’Associazione Italiana di Valutazione, mimeo, Torino.
- Nomisma (1991). *Strategie e Valutazione nella politica industriale*. Franco Angeli, Milano.
- OECD (1998). *Micro-financing and Local Development*. Les Publications de l’IFDÉC, Quebec.
- Smith, Peter (1995). *Related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector*, Performance Measurement and Evaluation, edited By J Holloway, J Lewis, G Mallory. Sage Publications, Newbury Park.
- Stame, Nicoletta (1998). *L’esperienza della valutazione*. Ed. Seam, Milano.
- Toulemonde, Jacques (1995). *Should Evaluation be Freed by Its Causal Links?*, Evaluation and Programming Planning, vol. 18, n.2.
- Weiss, Carol (1997). *How can Theory-Based Evaluation Make Greater Headway?*, Evaluation Review, vol. 21, n.4.