

TRA POLITICHE E PRATICHE:
«ADMINISTRATION MATTERS»

Quest'ultima sezione vuole approfondire e problematizzare la tematica delle politiche culturali, mettendo in luce la distanza che spesso intercorre con le pratiche effettivamente messe in essere.

Come anticipato nella parte introduttiva di questo libro, esiste una prima dicotomia rilevante, e spesso sottostimata, tra studi di economia e studi di management della cultura. I primi tendono a guardare alle caratteristiche di produzione e consumo a livello aggregato, cioè alle dinamiche di domanda e offerta utilizzando modelli economici di tipo astratto, e considerando le organizzazioni come «scatole nere». I secondi tendono invece a privilegiare lo studio della struttura e del funzionamento delle organizzazioni al loro interno e nei rapporti con l'esterno. In questo senso, l'approccio gestionale si concentra maggiormente sull'analisi di caso a livello micro, aprendo di fatto la «scatola nera» dell'organizzazione per indagarne l'assetto istituzionale, i processi produttivi, l'organizzazione del lavoro, la gestione delle risorse umane e finanziarie, nonché le dinamiche con l'ambiente e gli attori esterni. Una cosa è infatti definire un disegno generale o un'idea di sviluppo che aggiunga «valore» – qualunque cosa questo possa significare – a livello puramente logico; altra cosa è concentrarsi sul «fare» («getting things done»), in particolare quando nel processo sono coinvolte molteplici istituzioni e attori.

Diversi ancora sono quegli studi di politiche culturali che si occupano degli orientamenti e delle decisioni a livello pubblico sul/per il settore culturale. Tali politiche sono diverse a seconda del paese in questione, nonché del livello amministrativo preso in considerazione, e sono dunque fortemente idiosincratiche. Ciò che accomuna diversi contesti, è però un tendenziale squilibrio di attenzione, in Italia e a livello internazionale: le politiche (*policies*) tendono infatti a dominare il dibattito pubblico, sia a livello politico (*politics*), che di risonanza sui media. Tale squilibrio d'attenzione non sorprende, rispecchiando una generale tendenza ad una politica d'immagine, laddove l'enunciazione del «voler fare» è tanto più facile ed imme-

Questo capitolo è di Sara Bonini Baraldi e Luca Zan.

diata del «fare», oltrech  essere il modo pi  immediato per ottenere immediati consensi.

L'intero ambito di ricerca relativo alle «citt  creative», citt  dell'arte, distretti culturali, rinnovamento e promozione urbana   forse uno degli esempi migliori di questo approccio [Florida 2003; Landry 2000; Stolarick, Hracz e Florida 2010; per una critica pi  radicale si veda Pratt 2008]. Aldil  del diverso livello e focus di ricerca,   possibile infatti identificare un aspetto pi  sottile che spiega il successo della letteratura sulle citt  creative e simili: l'attitudine al pensiero positivo, a volte con livelli sorprendenti di astrazione e ingenuit . Da un punto di vista di meta-marketing, si potrebbe affermare che il contributo di Florida   esattamente il tipo di prodotto che il politico medio (a livello planetario) cerca.   meno noioso (e presenta minori barriere tecniche) di una discussione incentrata sulla contabilit , il budget o le risorse umane all'interno delle singole organizzazioni;   sufficientemente astratto da rendere possibile una comprensione relativamente veloce del settore senza sprecare troppo tempo nell'analisi pi  approfondita degli aspetti contestuali;   sufficientemente accattivante da conferire prestigio e legittimit  all'azione politica che ricerca l'attenzione dei media; ed   sufficientemente semplice da essere disegnato in modo elegante, anche se la sua fattibilit    debole o poco trasparente. A tutto ci  si aggiunge l'orientamento di breve periodo che solitamente caratterizza l'arena politica: anche quando le politiche sono tradotte in azioni effettive, nessuno sar  comunque in grado di identificare le relative responsabilit : quelli che allora erano responsabili non necessariamente saranno ancora in quella posizione (specie i politici).

Esiste per  un ulteriore fraintendimento di base. Molto spesso si tende infatti a considerare le politiche come auto-realizzanti, un obiettivo – se non un risultato – di per s , senza tener conto che ciascuna politica   di fatto poco pi  di una dichiarazione d'intenti, e ignorando completamente le questioni di «implementazione» o il bisogno di articolarle in termini di dettagli, condizioni, opportunit  e incentivi. Ci  riflette anche una certa dominanza della cultura di tipo giuridico nel nostro paese, che «tende spesso a ridurre meccanicisticamente i problemi di *policies* a questioni di leggi e normative, quasi fosse possibile o sufficiente, per gestire politiche composite in un contesto cos  complesso, una gestione per legge» [Zan 2009, 8]. Affinch  una politica si traduca in risultati   per  necessario che vengano poste in essere delle azioni di implementazione della stessa. Non   raro il caso infatti di moltissime politiche che restano puri enunciati, non trovando applicazioni concrete. Una volta attuate   inoltre necessario che tali azioni vengano «governate», cio  strutturate, controllate ed efficacemente indirizzate al raggiungimento di determinati obiettivi.

Una cosa è cioè la definizione e l'enunciazione di una determinata politica, altra è la sua implementazione e la realizzazione degli obiettivi che questa identifica.

La questione non è nuova, in particolare nell'ambito di *policy studies*. Diversi studiosi si sono interrogati sul tema della implementazione delle politiche, tanto da vedere la nascita intorno agli anni Ottanta di un vero e proprio filone di ricerca chiamato «policy implementation» o «implementation theory» [Pressman e Wildvski 1973; Smith 1973; Barrett e Fudge 1981] che ha di fatto a lungo permeato l'intero campo degli studi di policy, fino quasi a dominarlo [Kettl 1990; 1993; per una rivisitazione dei principali contributi si veda O'Tool 2000; Schofield 2001; Saetren 2005]. Tali autori hanno utilmente sottolineato, con gradi più o meno elevati di modellizzazione, le caratteristiche del contesto (politico, amministrativo, sociale e così via) e delle azioni di policy (ad esempio più o meno ambigue o conflittuali, prevalentemente bottom-up o top-down, vedi Matland [1995]) che possono influenzare il processo di implementazione delle policy. Dagli anni Novanta, l'urgenza imposta da diverse priorità per l'azione pubblica (a partire dai tagli alle risorse pubbliche) ha però relegato il tema dell'implementazione alle seconde file, decretando anche l'apparente diminuzione di studi e ricerche a questo dedicate. Come sostiene O'Toole [2000, 265] tuttavia, «il fallimento delle politiche continua ad essere un fenomeno comune (...) È piuttosto evidente che, in ultima istanza, il mondo reale continua ad aver bisogno oggi, come sempre, di sviluppare una corpus di conoscenze significativo sulla implementazioni delle politiche». E, per la verità, il tema dell'implementazione delle policy sembra non essere realmente scomparso, quanto piuttosto essersi spostato in ambiti disciplinari attigui a quello delle scienze politiche (con una riflessione sulle questioni epistemologiche di fondo: Capano [2009]; e sulla necessità di una nuova generazione di policy design: Howlett [2010]), in particolare nel campo dell'education e dell'health care [Saetren 2005; Meier 1999; O'Toole 2000], senza però toccare gli studi di cultural *policies*.

Sul piano generale, anche gli studi di management hanno contribuito largamente ad una più compiuta comprensione dei processi decisionali, e di politiche (in questo caso politiche di gestione dell'organizzazione), che può essere di grande utilità riprendere. Fin dagli anni Settanta gli studi organizzativi hanno riconosciuto la disconnessione di base che intercorre tra politiche e pratiche [Meyer e Rowan 1977], focalizzando l'attenzione su problematiche che vanno aldilà della retorica della pianificazione di tipo politico. Lo stesso approccio analitico del controllo manageriale [si veda ad esempio Antony e Young 1999] ha lungamente sottolineato il legame tra obiettivi, risorse, azioni

e risultati (a prescindere da quanto questi elementi siano espliciti e chiari agli stessi attori). Il concetto di «strategie emergenti» sviluppato dagli studi di strategia [Mintzberg 1973; 1978] ha messo in luce la distanza tra strategie intenzionali e realizzate. Anche per le politiche pubbliche si può facilmente applicare questo schema, sostituendo il termine «strategie» col termine «politiche»: solo alcune politiche si realizzeranno in buona misura così come dichiarate, e saranno dunque politiche «deliberate»; alcune saranno politiche dichiarate ma «non realizzate»; altre ancora saranno politiche «emergenti», cioè effettive ma non dichiarate. Ulteriori studi sul cambiamento strategico hanno messo in luce la natura non lineare dei processi di sviluppo [es. Pettigrew 1985], o il carattere processuale del cambiamento (ciò che Normann [1977], definisce approccio *process view* alla pianificazione, come visto nell'introduzione alla sezione 3): in vari modi si pone comunque al centro della riflessione il dibattito sui processi di «decision making», dal concetto di razionalità limitata al modello del «garbage can» [Cohen, March e Olsen 1972]. Gli studi di public management hanno inoltre dedicato molta attenzione alla valutazione dei risultati¹, pur non arrivando a districare in modo ancora soddisfacente la complessa questione delle performance in ambito pubblico.

Nonostante questa più complessa prospettiva d'analisi abbia ottenuto una certa attenzione nell'ambito degli studi di Arts Management [si veda per esempio Canergie e Wolnizer 1996; Chatelain 2001; Zan 2003; Bonini Baraldi 2007], sorprende quanto sia tuttora trascurata nel campo delle politiche culturali, disciplina con pochi anni di vita che ancora soffre di una mancata strutturazione e definizione [Bennet e Mercer 1998]. Aldilà dell'importante richiamo alla valutazione come strumento di gestione del processo di decisione e sulla «catena del valore» delle politiche [Silvani 2012], e che comunque pone maggiore enfasi alla fase della valutazione piuttosto che dell'implementazione, sembra infatti difficile riscontrare un'attenzione in questo senso negli autori di maggior richiamo [Thorsby 2001; Mattarasso e Landry 1999; Florida 2003; 2006; Frey 2000; Garnham 2005]. Inoltre, per quanto alcuni paesi abbiano sviluppato sistemi di valutazione *ex ante* ed *ex post* delle policy volte in qualche modo a disciplinare anche le azioni, tali esperienze restano tutto sommato limitate ai paesi di origine anglosassone e non sono adeguatamente analizzate in letteratura. La necessità di porre maggiore attenzione alle condizioni d'azione e ai risultati emerge dunque con forza sia nella teoria che nella pratica.

¹ Esiste addirittura un giornale dedicato: «Performance Evaluation». Per una panoramica e una ricostruzione storica basti qui rinviare a Ewoh (2011).

Come studiosi di management con una forte tendenza alla ricerca qualitativa, piuttosto che definire modelli di comportamento *ex ante* siamo interessati a comprendere il modo in cui le politiche e le strategie si costituiscono anche in forma di azioni e risultati *ex post*. Pur riconoscendo il ruolo che l'astrazione concettuale può avere nella comprensione dei fenomeni e nell'estensione delle analisi, e pur comprendendo che il momento della «dichiarazione d'intenti» è elemento caratteristico dei processi relativi alle politiche pubbliche, tendiamo comunque a privilegiare un approccio di tipo induttivo, che parta dai fenomeni emergenti per identificare e svelare incongruenze, inconsistenze e possibili problematiche.

Sulla base di queste considerazioni, può essere delineato uno schema di analisi che riconosca la potenziale disconnessione tra politiche e pratiche (fig. 15.1). Lo schema, pur tralasciando volutamente le complessità introdotte dalla ipermodellizzazione degli studi di *policy implementation*, specialmente quelli di terza generazione [si veda ad esempio Goggin *et al.* 1990], intende riportare l'attenzione in modo

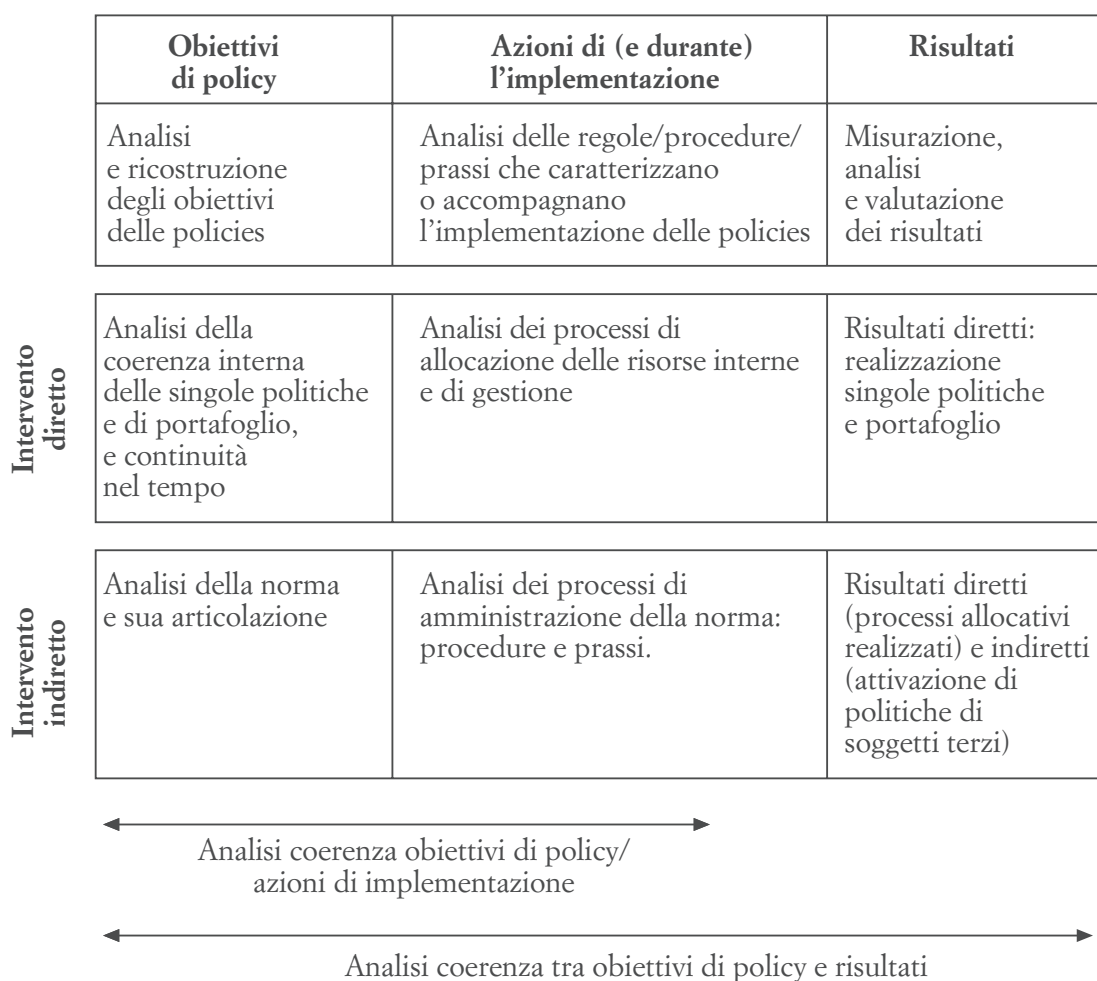


FIG. 15.1. Uno schema di analisi e valutazione delle politiche in ottica di management.

immediato su tre diversi livelli di coerenza per ciò che concerne le politiche culturali a livello micro e di studio di caso. Esso si focalizza sia sulla fase di enunciazione delle politiche (focus principale degli studi di cultural *policies*), che sulla fase di implementazione delle stesse (oggetto delle ricerche di policy implementation), e di valutazione dei risultati (ambito in parte considerato dagli studi di public management), cercando di riportare ad unità tre approcci troppo spesso distinti.

Punto di partenza è la *retorica degli obiettivi di policy* che può riscontrarsi nei testi legislativi, nei documenti di pianificazione (piani previsionali ecc.), o nei comunicati pubblici [sulla retorica si veda Astely 1984; McCloskey 1986; Kieser 1997; Czarniawsca 1999; Zan 2003]. Un primo livello di analisi riguarda dunque lo studio e la comprensione degli obiettivi di policy. Il contenuto, e il grado di definizione delle politiche infatti può non essere elemento in sé né chiaro, né auto evidente. Spesso le politiche sono talmente complesse, che definire i dettagli richiederebbe documenti di dimensioni spropositate (e conoscenze magari non disponibili al momento): la maggior parte delle volte le politiche definiscono semplicemente indirizzi generali, lasciandoli talora indeterminati². In molti casi non è possibile fare altro; in alcuni casi è possibile identificare obiettivi più chiari e espliciti (e comunque «tentare» è di per sé elemento di apprendimento, pur in logica flessibile).

Il secondo livello di analisi è quello delle *azioni* poste in essere nel corso del processo di realizzazione delle *policies*, cioè delle regole/procedure/prassi che caratterizzano (in senso «deliberato») o comunque accompagnano (in senso «emergente») la loro implementazione o formazione: ad esempio le pratiche relative alle decisioni di investimento, di allocazione di risorse, di sostegno a determinati soggetti, e così via.

Tali azioni danno infine luogo a dei *risultati*, che possono essere sia diretti, cioè derivanti dall'azione dell'amministrazione stessa che definisce le *policies* (che riguarderanno l'allocazione di risorse all'interno di un dipartimento e la gestione dei programmi) che indiretti, cioè derivanti da azioni e iniziative di attori attivati dalle politiche (sostanzialmente di allocazione di risorse a soggetti terzi). L'analisi dei risultati è dunque l'ultimo livello d'indagine, che comporta al proprio interno un lavoro di definizione dei parametri di misurazione, la misurazione stessa e infine la valutazione: un tema particolarmente

² Si pensi alla legge che istituiva l'autonomia di Pompei: non si evince dal testo se, ad esempio, il soprintendente avrà libertà nella determinazione del prezzo del biglietto, decisione cruciale in ottica di autonomia, almeno nella prospettiva degli studi di management. Sarà una prassi nel corso dell'implementazione a definire questo «dettaglio» centrale.

rilevante e delicato, con cui il contributo degli studiosi tende a scontrarsi faticosamente (vedi il diffondersi di «osservatori culturali» di varia natura).

Dalla valutazione interna di contenuto e coerenza a ciascun livello (obiettivi; azioni; risultati) è poi necessario spostarsi trasversalmente allo studio della coerenza tra livelli. Fondamentale è infatti non solo comprendere la strutturazione interna delle politiche, conoscere la dinamica di implementazione delle stesse, e misurare i risultati raggiunti, ma anche indagare il grado di coerenza tra politiche e azioni, nonché tra queste e risultati.

Se il quadro concettuale generale è semplice, la complessità e la varietà delle situazioni concrete rende necessaria una sua articolazione. L'ambito di intervento delle *policies*, date le funzioni della pubblica amministrazione, si può infatti articolare su tre livelli: autoritativo (di regolamentazione di un settore attraverso la definizione di diritti/doveri); di *government* (gestione e fornitura diretta di beni e/o servizi), di *governance* (intervento indiretto di regolazione e supporto del sistema anche attraverso l'erogazione di fondi a soggetti pubblici/privati) [per una ricostruzione si veda Paletta 1999]. Lo schema generale si può allora declinare a seconda del tipo di funzione in questione e, data la natura prevalentemente distributiva delle *cultural policies* [Lowi 1972], mantenendo un focus centrale sul tema dell'allocazione delle risorse.

Nel caso dell'*intervento diretto* (o di *government*) in termini di contenuti e obiettivi è possibile l'analisi della coerenza interna delle singole politiche (singolarmente considerate o eventualmente in logica di «portafoglio»), e verosimilmente di continuità nel tempo, posto che di solito le politiche culturali hanno orizzonti pluriennali. La questione dell'implementazione/formazione delle politiche in questo caso non è poi così dissimile da una qualsiasi organizzazione che dichiara la propria strategia e poi tenti di attuarla, con gradi di deliberazione/emergenza specifica da caso a caso (con la differenza che, per natura della politica, una qualche forma di esplicitazione delle *policies* deve necessariamente sussistere). L'attuazione delle policy si concretizza quindi solitamente in atti amministrativi interni, a partire dalle decisioni di allocazione delle risorse all'interno di propri comparti/dipartimenti/enti, principalmente in tema di budget e piani programmatici. I risultati sono diretti, vale a dire la realizzazione singole politiche e del portafoglio.

Nel caso invece dell'*intervento indiretto* (o di *governance*) lo strumento tipico è quello normativo, e riguarda solitamente la regolamentazione del supporto finanziario a soggetti terzi. In questo caso è opportuna una analisi approfondita della norma e della sua articolazione, soprattutto per quel che riguarda gli enunciati in merito a

finalità di politiche culturali e criteri di attribuzione dei finanziamenti³. Posto il relativo grado di indeterminatezza della norma stessa e conseguentemente i gradi di libertà che ne emergono dalla sua applicazione si rende inoltre necessaria l'analisi del processo di amministrazione della norma, attraverso lo studio delle procedure delle prassi poste in essere (ad esempio in termini di istruttoria, pareri commissioni, delibere). I risultati sono sia diretti (ad esempio: quali le allocazioni effettivamente realizzate, o quelle non realizzate che non sempre sono trasparentemente visibili); ma anche, e soprattutto, quelli indiretti, vale a dire l'attivazione di iniziative, scelte e condotte da parte dei soggetti finanziati. I risultati «finali» (gli *outcomes*) sono sempre di difficile valutazione richiedono spesso costosi processi di investigazione. Tuttavia la misura dell'efficacia delle politiche dirette risulta più ostica rispetto al caso delle politiche indirette. Nell'intervento indiretto, infatti, i risultati dipendono sì da scelte dell'amministrazione, ma anche, e soprattutto, da come i beneficiari del finanziamento effettivamente utilizzano poi le risorse ottenute.

Due casi italiani, l'analisi di dieci anni di politiche culturali a Bologna (cap. 16), e le decisioni di stanziamento del FUS (Fondo unico dello Spettacolo) da parte del ministero per i Beni e le Attività Culturali (cap. 17), fungeranno da terreno per applicare il framework di analisi appena descritto.

Bologna è un ottimo esempio del difficile percorso che le politiche culturali si trovano ad affrontare. È la città con la più antica Università del mondo occidentale, con una popolazione universitaria di circa un quarto del totale degli abitanti; è famosa ancora oggi per il modello di pianificazione urbanistica che ha indirizzato il restauro del centro Storico avvenuto negli anni Sessanta; è stata Capitale Europea della Cultura nel 2000 (di seguito Bologna 2000); e Città della Musica UNESCO dal 2006. Nonostante ciò, le politiche culturali realizzate negli ultimi anni hanno riscontrato notevoli problemi.

Oltre a focalizzarsi sull'allocazione e l'organizzazione delle risorse umane e finanziarie, il nostro approccio pone particolare attenzione ai comportamenti effettivi e ai risultati, e agli eventuali strumenti di accountability per il loro monitoraggio e valutazione. Sulla base dello

³ La nostra prospettiva di studiosi di management ci porta a «vedere la stessa applicazione della norma come un problema organizzativo, che si attua all'interno di organizzazioni. Anche in questo caso dunque (come in generale nei processi organizzativi di qualsiasi organizzazione) è lecito attendersi processi decisionali “limitatamente razionali”, che danno luogo a risultati che – in parte almeno – semplicemente “succedono”, “emergono”, al di là delle intenzioni e della consapevolezza degli attori coinvolti, con conseguenze non previste rispetto alle intenzionalità di qualsiasi attore (fosse anche un idealizzato/spersonalizzato “legislatore”)» [Zan *et al.* 2008].

schema di figura 15.1, con riferimento alle politiche dirette, l'analisi indaga a diversi livelli il grado di coerenza dell'intervento diretto da parte dell'amministrazione comunale di Bologna.

1) *Coerenza longitudinale tra politiche*: le politiche culturali sono raramente di breve periodo: necessitano di infrastrutture ed investimenti, adeguate analisi di fattibilità, framework istituzionali e soluzioni organizzative. In breve, una politica culturale seria richiede un impegno di lungo periodo. Tuttavia la coerenza delle politiche culturali nel tempo risente solitamente di molteplici dinamiche, non ultima l'instabilità politica. Nella prima parte del capitolo verrà dunque analizzata la coerenza interna (almeno in termini retorici) di dieci anni di politiche culturali della città. Sostanzialmente le domande che ci poniamo sono le seguenti: quali delle idee originariamente presenti in Bologna 2000 si trovano nei documenti di pianificazione delle politiche culturali dei successivi dieci anni? In che misura le politiche enunciate nei dieci anni che hanno seguito Bologna 2000 sono state coerenti?

2) *Coerenza tra politiche e allocazione delle risorse*: una volta stabilite le priorità di policy, ci si può chiedere in quale misura le risorse per la loro realizzazione siano state allocate in modo coerente. La seconda sezione del capitolo ricostruisce quindi l'effettiva allocazione delle risorse per la realizzazione dei progetti culturali, permettendo un confronto con le politiche dell'ultimo decennio. Proprio qui si riscontra un primo ostacolo, data la natura interna dei dati economici, che sono stati ottenuti solo grazie ad un rapporto di fiducia con il personale dell'ufficio contabilità del comune di Bologna. In aggiunta, i dati fanno riferimento solo ad alcune delle politiche descritte nei documenti di pianificazione, permettendo un'analisi solo parziale.

3) *Coerenza tra politiche e azioni/risultati*: l'ultimo aspetto concerne la valutazione dei risultati in relazione agli obiettivi iniziali. La sezione finale dovrebbe dunque analizzare le azioni e i risultati derivanti dalle politiche. Poiché l'utilizzo di strumenti di reporting in questo senso non è obbligatorio (ed è difficilmente riscontrabile su base volontaria), l'unico modo per il ricercatore di affrontare la questione è attraverso la realizzazione di un'approfondita (e lunga) ricerca sul campo. Data l'impossibilità di sviluppare questa analisi per ognuna delle politiche, la nostra ricerca si è focalizzata solo su un progetto – la nomina di Bologna Città Creativa della Musica UNESCO, avvenuta nel 2006 [disponibile in Zan, Bonini Baraldi e Onofri 2013].

In relazione al quadro concettuale proposto, l'analisi del caso di Bologna è sicuramente parziale. Piuttosto che limitare l'utilità del framework tuttavia, il caso conferma ancora una volta la prevalente natura retorica delle politiche culturali (in generale e a Bologna), sot-

tolineando la necessità di una maggiore trasparenza anche attraverso l'uso di strumenti di accountability sia in relazione alle decisioni di allocazione delle risorse che dei risultati raggiunti.

L'ultimo capitolo analizza il funzionamento del sistema di finanziamento statale allo spettacolo dal vivo in Italia, tentando di ricollegare la normativa e gli obiettivi di policy in questa contenuti ai risultati diretti osservabili (le decisioni di allocazione). L'obiettivo era quello di valutare l'efficacia del processo di finanziamento in termini di capacità di realizzare un'effettiva politica culturale per lo spettacolo. In questo senso si è arrivati a dimostrare l'efficacia solo marginale dello strumento normativo e il ruolo preponderante giocato dalle procedure e dalle prassi che emergono e si affermano nel processo di amministrazione della norma.

L'analisi del sostegno statale allo spettacolo dal vivo effettuato attraverso il Fondo Unico per lo Spettacolo (FUS) applica il quadro concettuale proposto in figura 15.1 in un caso di intervento indiretto. Punto di partenza sono le finalità di politica culturale da perseguire tramite il finanziamento nonché i singoli criteri da applicare per ammettere i progetti al contributo e per la quantificazione del contributo stesso, contenuti nel d.m. 21 dicembre 2005⁴ (Regolamento). Affinché le finalità di politica culturale possano tradursi in risultati è dunque innanzitutto necessario che ci sia corrispondenza tra finalità e i criteri stabiliti dalla norma.

Tale coerenza non è però sufficiente al raggiungimento delle finalità. Ad un'analisi più approfondita della norma emerge infatti come i criteri stabiliti abbiano una valenza decisamente marginale nel processo di determinazione del contributo. La norma non si riflette dunque direttamente in decisioni di finanziamento, definendo solamente un *quadro* di regole che devono poi essere tradotte in routine amministrative da parte dei soggetti coinvolti nel processo decisionale. Tra la norma e la decisione finale vi è cioè un processo di gestione della norma, ovvero l'intervento di procedure e prassi che concorrono – in modo più o meno congruente – ad operationalizzare quanto previsto dalla normativa.

Questo tipo di riflessione porta ad individuare l'esistenza di due momenti in cui si può spezzare il legame tra finalità e risultati: un primo momento di incoerenza interna alla normativa, in cui non si verifica una piena rispondenza tra le finalità di politica culturale e i criteri di valutazione previsti; un secondo momento di incoerenza tra

⁴ Il d.m. 21 dicembre 2005 era al momento di stesura della ricerca in via di rivisitazione. L'analisi è stata comunque svolta sulla base di tale testo, essendo, al momento di realizzazione delle analisi, la più recente fonte normativa disponibile.

norma e amministrazione della norma, in cui le procedure e le prassi adottate nel processo di assegnazione del contributo non concorrono adeguatamente ad operationalizzare quanto previsto nella normativa.

Esemplificando, se ad una determinata finalità di politica culturale (es. promuovere la sperimentazione e la ricerca) corrispondono criteri di valutazione dei progetti specifici per l'ammissione/quantificazione del contributo (es. utilizzo nel progetto di linguaggi musicali/teatrali non convenzionali) sarà raggiunto il primo livello di congruenza (*finalità normative-criteri all'interno della norma*). Il secondo livello di congruenza (*norma-procedure e prassi*) verrà poi raggiunto solamente nel caso le procedure messe in atto per l'assegnazione del contributo siano coerenti con la normativa. Ad esempio: se l'informazione viene resa accessibile nella fase di istruttoria (es. descrizione, nel modulo di domanda, dei linguaggi utilizzati nel progetto) e viene (quando previsto) adeguatamente utilizzata per il calcolo della base quantitativa; se il dato gioca un ruolo effettivo nella fase di valutazione qualitativa da parte della Commissione (es. vi è la possibilità da parte della Commissione di conoscere le compagnie per valutarne il grado di innovazione e in fase di discussione della Commissione sono favoriti in termini di ammissione o quantificazione del contributo i progetti che utilizzano linguaggi sperimentali, piuttosto che tradizionali); se la decisione di finanziamento da parte del ministero è allineata al parere della Commissione (e dunque favorisce i progetti che utilizzano linguaggi sperimentali). Solamente in questo caso lo strumento normativo potrà dirsi efficace, capace di fare politica culturale per lo spettacolo (*corrispondenza tra normativa e risultati*).

Chiaramente, la coerenza del percorso nel suo complesso non è di per sé garanzia di risultati in linea con le finalità di politiche culturali. Infatti, è sempre possibile che nonostante decisioni di finanziamento congrue (in termini di output), l'offerta artistica del paese non sia in grado di realizzare quelle finalità di qualità, allargamento del pubblico, innovazione ecc. che la normativa si propone (in termini di outcome). È però evidente che un processo di amministrazione della norma inadeguato, con procedure e prassi decisionali che non supportano le finalità preposte dalla legge, si pone di per sé, ma spesso in modo non evidente (non trasparente), come ostacolo all'efficacia del sistema di finanziamento.

