

Capitolo quarto

Dalla normativa ai risultati

In questo capitolo si intende studiare il funzionamento del sistema di finanziamento statale allo spettacolo, tentando di ricollegare la normativa ai fenomeni osservati (ed evidenziati nel capitolo precedente). L'obiettivo è quello di valutare l'efficacia del processo di finanziamento in termini di capacità di realizzare un'effettiva politica culturale per lo Spettacolo dal vivo. In questo senso si arriverà 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.

1. Norma, amministrazione della norma, risultati

Il processo di assegnazione del FUS è regolato dal d.m. 21 dicembre 2005¹ (regolamento). Per ogni comparto, il regolamento esplicita: *a*) le finalità di politica culturale da perseguire tramite il finanziamento, *b*) i singoli criteri da applicare per ammettere i progetti al contributo e per la quantificazione del contributo stesso. Affinché le finalità di politica culturale possano tradursi in risultati è dunque innanzitutto necessario che ci sia una piena corrispondenza tra le finalità e i criteri stabiliti dalla norma.

Tale coerenza non è però sufficiente al raggiungimento delle finalità. Ciò è da attribuire a quella che, a ben guardare, risulta essere una valenza decisamente marginale dei criteri nel processo di determinazione del contributo:

¹ Come già sottolineato nel capitolo 1, il d.m. 21 dicembre 2005 è al momento attuale in via di rivisitazione, in quanto nuove disposizioni sono in corso di emanazione di concerto con gli enti territoriali. L'analisi è stata comunque svolta sulla base di tale testo, essendo, al momento attuale, la più recente fonte normativa disponibile.

– i criteri quantitativi, pur riflettendosi in modo meccanico sul calcolo della base quantitativa (si traducono infatti direttamente in un valore monetario tramite l'applicazione di una formula)², costituiscono solo la base di partenza per il giudizio della commissione, la quale può modificare la base quantitativa fino all'annullamento o fino al raddoppio;

– i criteri qualitativi non si traducono direttamente in un dato di finanziamento, ma fungono solo da indirizzo per il parere della commissione e le decisioni del direttore generale che, nella prassi, possono seguirli o meno.

La norma non si riflette dunque direttamente in decisioni di finanziamento, definendo solamente un *framework* di regole che devono poi essere tradotte in comportamenti da parte dei soggetti coinvolti nel processo decisionale. Tra la norma e la decisione finale vi è cioè un processo di amministrazione della norma, ovvero l'intervento di procedure e prassi che concorrono – in modo più o meno congruente – ad operationalizzare quanto previsto dalla normativa. Tali procedure e prassi riguardano la fase di istruttoria, di lavoro delle Commissioni consultive e di delibera del finanziamento da parte del ministero (vedi fig. 4.1).

Questo tipo di riflessione porta ad individuare l'esistenza di due momenti in cui il percorso che porta dalle finalità di politica culturale ai risultati si può spezzare: un primo momento di incoerenza interna alla normativa, in cui non si verifica una piena

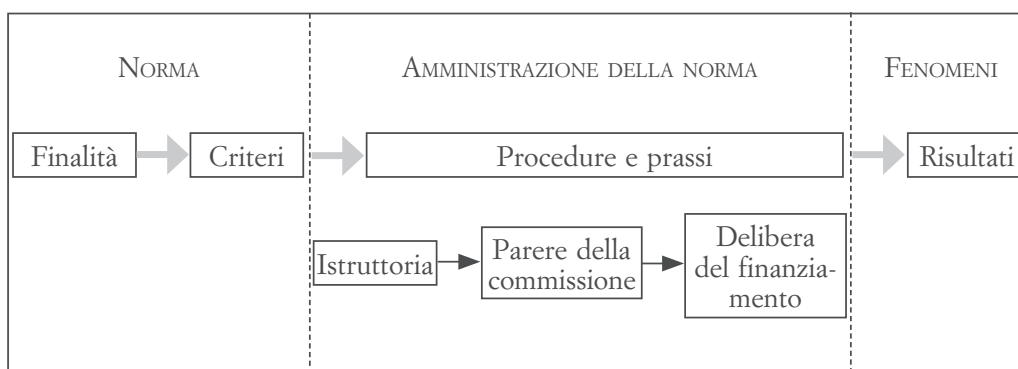


FIG. 4.1. Norma, amministrazione della norma, fenomeni.

Fonte: Nostra elaborazione.

² Per un dettaglio sul funzionamento della valutazione quantitativa e degli algoritmi applicati si rimanda al capitolo 1.

rispondenza tra le finalità di politica culturale e i criteri di valutazione previsti; un secondo momento di incoerenza tra 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 (ad esempio promuovere la sperimentazione e la ricerca) corrispondono criteri di valutazione dei progetti specifici per l'ammissione/quantificazione del contributo (ad esempio 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 linearità (*norma-procedure e prassi*) verrà poi raggiunto solo qualora le procedure messe in atto per l'assegnazione del contributo siano coerenti con la normativa e cioè, ad esempio:

- se l'informazione viene resa accessibile nella fase di istruttoria (ad esempio 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 (ad esempio 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, 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. 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. Al contrario, un processo di amministrazione della norma adeguato permetterebbe di ricondurre eventuali scostamenti dagli obiettivi di politica culturale esclusivamente alle caratteristiche dell'offerta. Ciò permetterebbe poi al legislatore di affinare i criteri in modo da favorire un più efficace perseguimento delle finalità o di intervenire, possibilmente, con modalità alternative di sostegno dell'offerta.

Nell'obiettivo di studiare l'efficacia dello strumento normativo è allora evidente la necessità di ragionare sia sul testo normativo (par. 2), ma anche – e forse soprattutto – di ricostruire il processo di amministrazione della norma (par. 3) andando infine, quando possibile, ad analizzare i risultati che tale processo produce nella realtà (par. 4).

2. Incongruenza tra finalità e criteri

Il sostegno statale alle attività di spettacolo è giustificato dalla volontà di perseguire alcune importanti finalità di politica culturale. Il regolamento (d.m. 21 dicembre 2005) enuncia dunque, per ciascun comparto dello Spettacolo dal vivo, le finalità di politica culturale che il ministero persegue tramite l'erogazione dei contributi.

Per i comparti Attività musicali e Attività teatrali si tratta di finalità di ordine molto generale, ma riflettenti una politica culturale attenta all'innovazione e ad una maggiore diffusione e crescita qualitativa e quantitativa dell'offerta³. L'intervento si concretizza

³ Per le Attività musicali le finalità elencate riguardano: la promozione della produzione musicale contemporanea, il rinnovamento dell'offerta culturale e l'ampliamento della domanda, il sostegno alla formazione e all'impiego giovanile in campo musicale, la conservazione del repertorio classico e la distribuzione della musica, anche nelle aree meno servite, il sostegno alla promozione internazionale della musica italiana. Molto simili sono le finalità di politica culturale espresse per le Attività teatrali, che infatti riguardano: la promozione della qualità teatrale, il rinnovamento dell'offerta, l'ampliamento della domanda, la promozione della ricerca e dell'innovazione, la committenza di nuove opere e la valorizzazione del repertorio contemporaneo, la conservazione del repertorio classico, l'utilizzo di siti archeologici e luoghi non direttamente destinati al teatro, il sostegno alla formazione e all'impiego giovanile in campo teatrale, la diffusione del teatro sul territorio nazionale e nelle aree meno servite, la promozione dell'interdisciplinarietà e multimedialità, il sostegno del teatro italiano all'estero e gli scambi di ospitalità e coproduzione.

essenzialmente attraverso la concessione di contributi monetari ai soggetti che si occupano di attività di spettacolo. Dal momento che l'ammissione e la successiva quantificazione del contributo dipendono dall'aderenza a determinati criteri individuati dalla normativa, risulta particolarmente importante andare a verificare se i criteri di finanziamento sono coerenti con le finalità che giustificano la presenza del finanziamento stesso.

Le tabelle 4.1 e 4.2 offrono un confronto sinottico – rispettivamente, per la musica e per il teatro – tra le finalità di politica culturale, i criteri per la valutazione quantitativa e i criteri per la valutazione qualitativa, come previsti dal regolamento⁴. Ciò che emerge da questo confronto, pur parzialmente soggettivo, è la presenza di diversi gradi di efficacia nella traduzione delle finalità di politica culturale nei criteri di definizione del finanziamento. Si va da un grado massimo di efficacia per le finalità, cui corrispondono criteri di valutazione sia quantitativa che qualitativa, ad un minimo per quelle di fatto ignorate nei criteri enunciati nella norma. In particolare l'analisi svolta ha evidenziato l'esistenza di alcune finalità di politica culturale che sembrano rimanere pura enunciazione retorica, non essendo presenti adeguati criteri di finanziamento che ne rispecchino gli obiettivi.

2.1. Attività musicali. 1) Finalità che trovano rispondenza sia nei criteri di valutazione quantitativa, che qualitativa:

- la promozione della produzione contemporanea (italiana ed europea);
- la promozione del repertorio classico non più rappresentato (italiano ed europeo);
- coproduzioni e scambi di ospitalità a livello internazionale;
- favorire il costante rinnovamento dell'offerta musicale italiana (intesa nel senso di committenza di nuove opere e/o di opere di autore in prima esecuzione assoluta);
- l'allargamento del pubblico (da notare, però, che solo per i Festival compare tra i criteri quantitativi la valutazione dei costi di promozione e pubblicità).

2) Finalità che trovano rispondenza solo nei criteri di valutazione qualitativa:

⁴ Si sono qui considerati i criteri quantitativi relativi al calcolo di incentivi e maggiorazioni della base. Come già descritto nel capitolo 1 i criteri per il calcolo della base quantitativa sono da riferirsi ai costi del progetto e, principalmente, agli oneri sociali e ai compensi.

TAB. 4.1. *Corrispondenza tra finalità e criteri per l'assegnazione del contributo (Attività musicali)*

Finalità	Criteri di valutazione quantitativa	Criteri di valutazione qualitativa
a) 1. Favorire la qualità artistica.		Direzione artistica. Adeguatezza del numero di prove programmate.
2. Favorire il costante rinnovamento dell'offerta musicale italiana.	Maggiorazione dei costi per opere di autore italiano in prima esecuzione assoluta o inedite e per la preparazione del materiale musicale.	Committenza di nuove opere.
3. Consentire ad un pubblico sempre più ampio di accedere alla cultura musicale, con particolare riguardo alle nuove generazioni e alle categorie meno favorite.	Valutazione dei costi di promozione e pubblicità (Festival).	Creazione di rapporti con le scuole e le università, attuando momenti di informazione e preparazione all'evento, idonei a favorire l'accrescimento della cultura musicale. Media del numero degli spettatori paganti nonché dei relativi incassi, con riferimento al contesto socioeconomico del territorio (registrati nel biennio precedente).
b) Promuovere nella produzione musicale la qualità, l'innovazione, la ricerca, la sperimentazione di nuove tecniche e nuovi stili, anche favorendo il ricambio generazionale.		Innovazione del linguaggio, delle tecniche di composizione ed esecuzione. Promozione della musica contemporanea italiana, anche con riferimento alla sperimentazione di nuovi linguaggi musicali.
c) Agevolare la committenza di nuove opere e la valorizzazione del repertorio contemporaneo italiano ed europeo.	Maggiorazione dei costi nel caso di un numero significativo di esecuzione di opere di autori contemporanei italiani o europei, per le quali sono in godimento i diritti d'autore.	Committenza di nuove opere. Spazio riservato al repertorio contemporaneo, con particolare riferimento a quello italiano e di paesi dell'UE.

d)	Promuovere la conservazione e la valorizzazione del repertorio classico anche tramite il recupero del patrimonio musicale.	Maggiorazione dei costi per l'allestimento di opere italiane, non rappresentate in Italia da almeno trent'anni.	Esecuzione di opere non rappresentate localmente da oltre trent'anni.
e)	Sostenere la formazione e tutelare le professionalità in campo artistico, tecnico e organizzativo.	Incentivo finanziario per l'utilizzo di giovani artisti e tecnici nei primi 5 anni di attività professionale.	
f)	Incentivare la distribuzione e diffusione della musica.		
g)	Attuare il riequilibrio territoriale, favorendo il radicamento di iniziative musicali nelle aree meno servite.	Incentivo finanziario per le attività svolte nelle regioni Obiettivo 1.	
b)	Sostenere la promozione internazionale della musica italiana, in particolare in ambito europeo, mediante iniziative di coproduzione e di scambio di ospitalità con qualificati organismi nazionali ed esteri.	Incentivo finanziario per attività svolte in coproduzione.	Coproduzione tra organismi musicali nazionali e internazionali.
		Valutazione dei costi di produzione e ospitalità (Attività lirica, Attività concertistica e corale, ICO, Festival).	
		Valutazione dei costi istituzionali (Promozione musicale).	
		Valutazione dei costi per docenti e componenti delle giurie (Corsi e Concorsi).	
			Stabilità pluriennale e regolarità gestionale-amministrativa dell'organismo, nonché continuità del nucleo artistico.
			Capacità imprenditoriale di reperire risorse da parte di soggetti e istituzioni private e/o di enti territoriali (biennio precedente).

Fonte: Nostra elaborazione.

TAB. 4.2. *Corrispondenza tra finalità e criteri per l'assegnazione del contributo (Attività teatrali)*

Finalità	Criteri di valutazione quantitativa	Criteri di valutazione qualitativa
a) 1. Favorire la qualità artistica.		Identità e continuità del nucleo artistico. Finalità sociali del progetto.
2. Favorire il rinnovamento dell'offerta teatrale italiana.		Integrazione delle arti sceniche e processi innovativi
3. Consentire ad un pubblico sempre più ampio di accedere all'esperienza teatrale, con particolare riguardo alle nuove generazioni e alle categorie meno favorite.	Valutazione dei costi di promozione (Festival, Promozione e Formazione del pubblico, Teatro di figura).	Creazione di rapporti con le scuole e le università, attuando momenti di informazione e preparazione all'evento, idonei a favorire l'accrescimento della cultura teatrale.
	Valutazione dei costi di pubblicità (Festival, Promozione e Formazione del pubblico).	Attività di documentazione e diffusione, anche editoriale, dell'attività teatrale.
		Considerazione del precedente progetto artistico realizzato e del relativo numero di spettatori paganti registrati (in riferimento all'attività precedente).
b) Promuovere nella produzione teatrale la qualità, l'innovazione, la ricerca, la sperimentazione di nuove tecniche e nuovi stili, anche favorendo il ricambio generazionale.	Incentivo finanziario per l'impiego di giovani musicisti e tecnici nei loro primi cinque anni di attività professionale.	Integrazione delle arti sceniche e processi innovativi.
	Valutazione dei costi di formazione del pubblico.	Formazione e sostegno delle nuove istanze artistiche.
c) Agevolare la committenza di nuove opere e la valorizzazione del repertorio contemporaneo italiano ed europeo.	Incentivo finanziario per prevalenza di opere di autori contemporanei italiani o europei, per le quali sono in godimento i diritti d'autore.	Spazio riservato al repertorio contemporaneo.
d) Promuovere la conservazione e la valorizzazione del repertorio classico.		
e) Ampliare le potenzialità del mercato teatrale anche promuovendo la valorizzazione di luoghi non destinati ad attività di spettacolo e l'utilizzazione di siti e aree archeologiche per lo sviluppo del turismo culturale.		Integrazione del patrimonio storico ed architettonico.

f) Sostenere la formazione e tutelare le professionalità in campo artistico, tecnico e organizzativo.		Periodo di impiego degli scritturati.
g) Incentivare la distribuzione e diffusione del teatro sull'intero territorio nazionale e nelle aree meno servite.	Incentivo finanziario per il numero di regioni e piazze. Incentivo finanziario per le attività svolte nelle regioni Obiettivo 1.	
h) Promuovere l'interdisciplinarietà e la multimedialità.		Integrazione delle arti sceniche e processi innovativi.
i) Sostenere la proiezione internazionale del teatro italiano, in particolare in ambito europeo, mediante iniziative di coproduzione e di scambio di ospitalità con qualificati organismi nazionali ed esteri.	Incentivo finanziario nel caso di coproduzioni. Maggiorazioni per qualificata presenza all'estero Maggiorazioni a seconda del tipo di compagnie e recite ospitate per le attività di ospitalità.	
	Maggiorazioni per presenza di rapporti con enti territoriali (Imprese di produzione).	Rapporto consolidato con enti locali.
	Valutazione dei costi di produzione (Teatri stabili, Imprese di produzione, Festival).	
	Valutazione dei costi di ospitalità (Teatri stabili, Teatro di figura).	
	Valutazione dei costi di attività istituzionale (Promozione e formazione e Produzione e perfezionamento professionale).	
	Valutazione dei costi di gestione della sala (Promozione e formazione del pubblico).	
		Stabilità pluriennale e regolarità gestionale-amministrativa dell'organismo.
		Carattere di stanzialità per gli organismi stabili e di decentramento per le compagnie di giro.
		Rapporto tra entrate di bilancio e intervento statale.

Fonte: Nostra elaborazione.

- favorire la qualità artistica;
 - la promozione della ricerca e della sperimentazione.
- 3) Finalità che trovano rispondenza solo nei criteri di valutazione quantitativa:
- l’impiego di giovani musicisti e tecnici;
 - il riequilibrio territoriale dell’offerta musicale.
- 4) Finalità non riflesse in alcuno dei criteri:
- l’incentivo alla distribuzione e alla diffusione della musica (nessun criterio è direttamente e totalmente riconducibile a questa finalità; unica eccezione va fatta per i Festival per i quali i costi di promozione e pubblicità sono oggetto di valutazione quantitativa).

2.2. Attività teatrali. 1) Finalità che trovano rispondenza nei criteri di valutazione sia quantitativa che qualitativa:

- consentire ad un pubblico sempre più ampio di accedere all’esperienza teatrale, con particolare riguardo alle nuove generazioni e alle categorie meno favorite;
- promuovere nella produzione teatrale la qualità, l’innovazione, la ricerca, la sperimentazione di nuove tecniche e nuovi stili, anche favorendo il ricambio generazionale;
- agevolare la committenza di nuove opere e la valorizzazione del repertorio contemporaneo italiano ed europeo.

2) Finalità che trovano rispondenza solo nei criteri di valutazione qualitativa:

- favorire la qualità artistica;
- favorire il rinnovamento dell’offerta teatrale italiana (dal punto di vista di contenuti e processi innovativi);
- promuovere la multimedialità e l’interdisciplinarietà;
- ampliare le potenzialità del mercato teatrale anche promuovendo la valorizzazione di luoghi non destinati ad attività di spettacolo e l’utilizzazione di siti e aree archeologiche per lo sviluppo del turismo culturale;
- sostenere la formazione e tutelare le professionalità in campo artistico, tecnico e organizzativo.

3) Finalità che trovano rispondenza solo nei criteri di valutazione quantitativa:

- incentivare la distribuzione e diffusione del teatro sull’intero territorio nazionale e nelle aree meno servite;
- sostenere la proiezione internazionale del teatro italiano, in particolare in ambito europeo, mediante iniziative di coproduzione e di scambio di ospitalità con qualificati organismi nazionali ed esteri.

4) Finalità non riflesse in alcuno dei criteri:

- favorire il rinnovamento dell’offerta teatrale italiana;
- promuovere la conservazione e la valorizzazione del repertorio classico.

Si evidenzia quindi una prima incongruenza, interna alla normativa, causata dalla presenza di finalità che non si traducono per nulla in criteri valutativi (come il caso della promozione e conservazione del repertorio classico teatrale, o il caso dell’incentivo alla distribuzione e diffusione della musica) o non pienamente (come nel caso del rinnovamento dell’offerta teatrale e musicale che può essere ricondotta a criteri di valutazione solo parzialmente⁵), diventando, di fatto, non perseguibili e non monitorabili.

È bene precisare inoltre che, in base alla normativa, nella valutazione qualitativa entrano in gioco anche altri elementi, non legati alle finalità culturali, quanto piuttosto alla solidità storica (economica e artistica) del soggetto: la valutazione dei risultati imprenditoriali del biennio precedente (numero di spettatori paganti e ammontare degli incassi, capacità di reperire risorse altre rispetto a quelle statali); la stabilità pluriennale e la regolarità gestionale-amministrativa del soggetto; la qualità riconosciuta della direzione artistica; la continuità del nucleo artistico. Il fatto di per sé non è negativo, ma introduce una logica commista di sovvenzione su progetto e di sovvenzione su risultato storico certificato che andrebbe meglio esplicitata e articolata. Inoltre, non introducendo un trattamento formalmente separato per le nuove istanze rispetto a chi presenta abitualmente domanda di finanziamento, la commissione di queste due logiche rischia di penalizzare le prime.

3. L’amministrazione della norma

Al fine di valutare l’efficacia del sistema si intende ora indagare il processo di amministrazione della norma, cercando di capire in particolare se, al di là del *framework* formale stabilito dal regolamento, le prassi e le procedure che si impongono nel processo di assegnazione del contributo rispondono in modo efficace alla

⁵ Per le Attività musicali tale importante finalità si riflette solo se intesa in termini di innovazione nei progetti presentati (committenza di nuove opere, opere inedite) e dei relativi autori (prima esecuzione assoluta); per le Attività teatrali il rinnovamento dell’offerta è inteso in termini di innovazione dei processi e dei contenuti (integrazione delle arti sceniche e processi innovativi), non esistendo criteri di valutazione in riferimento al rinnovamento dei progetti e degli autori.

necessità di realizzare le finalità di politica culturale presenti nella normativa.

Per analizzare in modo più efficace tali prassi vale la pena distinguere tra:

- *fase di istruttoria*, in cui vengono predisposte le domande di contributo, vengono accettate (o scartate) in via amministrativa quelle che presentano i requisiti di ammissione, vengono predisposte – dai servizi del ministero – le basi quantitative su cui deve successivamente basarsi il giudizio della commissione, e viene definito l'ammontare massimo annuale da assegnare a ciascun settore da parte delle commissioni consultive;

- *fase di costruzione del parere della commissione*, suddivisa in una fase preliminare in cui i commissari ricevono le domande di contributo e si formano un primo giudizio sui progetti e sulle compagnie, e una fase di discussione congiunta in cui viene espresso il parere della commissione;

- *fase di delibera del contributo*, in cui vengono prese le decisioni di finanziamento da parte del direttore generale del dipartimento dello Spettacolo dal vivo.

Ciascuno di questi tre momenti del processo di amministrazione della norma verrà presentato e commentato nei prossimi paragrafi.

L'analisi proposta è stata svolta utilizzando una metodologia di ricerca qualitativa, attraverso l'analisi documentale (ad esempio l'analisi dei moduli di domanda di finanziamento) e conducendo una serie di interviste semistrutturate ai responsabili degli uffici amministrativi della direzione generale dello Spettacolo dal vivo (i servizi Lirica, Attività musicali, Attività teatrali, Danza e spettacolo viaggiante) e ad alcuni membri delle commissioni consultive. In riferimento ai membri delle commissioni, sono stati intervistati quattro commissari (due della commissione Prosa, uno della commissione Musica e uno della commissione Danza). Due dei commissari sono stati in carica nel periodo 2005-07, uno nel periodo 2002-07 e uno dal 2002 al 2005. I commissari intervistati provengono prevalentemente da regioni del Nord Italia.

3.1. Istruttoria

Compilazione della domanda. L'iter per l'assegnazione del contributo prende il via dalla compilazione dei moduli di domanda predisposti dal ministero. Tali moduli, prima disponibili esclusivamente in forma cartacea, sono fruibili direttamente on line dal 2006.

I moduli per la domanda di finanziamento presentano leggere differenze in funzione del settore di attività musicale o teatrale per

il quale si richiede il contributo, ma nel complesso registrano tutti le seguenti informazioni (in forma di autocertificazione):

- dati anagrafici del soggetto richiedente;
- dati relativi all'attività (direzione artistica, denominazione della manifestazione, periodo e sede di svolgimento, genere e numero di manifestazioni, numero artisti e loro nazionalità);
- sintetica relazione artistica del progetto;
- dati finanziari (uscite ed entrate);
- scheda per la valutazione qualitativa: per ognuno dei criteri di valutazione qualitativa si segnala la presenza o assenza del requisito. In caso positivo viene richiesto di procedere con una breve descrizione;
- scheda per la valutazione quantitativa: si riporta il totale dei costi oggetto di valutazione quantitativa previsti dal regolamento a seconda del settore di appartenenza. Inoltre si segnala la presenza o l'assenza di ognuno dei criteri per gli incentivi e maggiorazioni della base quantitativa. In caso positivo viene richiesto di procedere con una breve descrizione;
- domanda di anticipazione dell'80% del contributo (per soggetti già finanziati dal ministero per almeno tre anni).

I moduli di domanda così costruiti raccolgono tutte le informazioni previste dal regolamento per valutare l'ammissibilità al finanziamento e, in particolare, la presenza dei criteri per la valutazione quantitativa e qualitativa. È interessante notare che, oltre ai dati relativi all'attività programmata nell'anno per il quale si chiede il contributo, i moduli prevedono l'acquisizione di alcune informazioni relative all'attività passata, quali:

- totale e media delle presenze paganti dell'anno o del biennio precedente;
- elenco delle manifestazioni realizzate nell'anno precedente (data, sede, esecutori, repertorio);
- dati finanziari dell'anno precedente;
- elenco delle sovvenzioni assegnate nell'ultimo triennio.

Ciò è dovuto al fatto che il regolamento prevede che in sede di valutazione qualitativa si tenga conto anche del progetto artistico realizzato in precedenza e del relativo flusso di spettatori paganti (riferito all'anno precedente per le Attività teatrali, e al biennio precedente per le Attività musicali). Inoltre, per le Attività musicali il regolamento prevede, ai fini della valutazione qualitativa, anche la considerazione della capacità dimostrata nel biennio precedente di reperire risorse diverse da quelle ministeriali.

Per numero e tipologia di informazioni richieste, i moduli di domanda si dimostrano perfettamente congruenti con le procedure

e i dettami stabiliti dal regolamento. Ciò che si nota, però, è una forte enfasi sul *dato storico* (risultati, economici e non, realizzati negli esercizi o nell'esercizio passato, e contributi ministeriali percepiti in passato). La retorica della normativa è invece incentrata primariamente sugli elementi di valutazione quantitativa e qualitativa dell'esercizio in programma e solo secondariamente sui risultati storici di chi richiede la sovvenzione.

Il modulo presenta l'insieme di queste informazioni in forma schematica e facilmente leggibile. Tuttavia, dal lato degli operatori è lamentata la complessità del processo di compilazione del modulo, specialmente in riferimento alla compilazione del bilancio preventivo richiesto. Infatti, la modulistica ministeriale richiede la compilazione di un bilancio di previsione costruito sulla base della contabilità finanziaria dello stato, laddove ormai tutti, o quasi tutti, i soggetti operano in contabilità economica. Tale circostanza richiede una macchinosa riclassificazione del bilancio che porta necessariamente ad imprecisioni o incongruenze. Ad esempio, per quanto riguarda il costo del personale (elemento principale su cui è incentrato il calcolo della base quantitativa) ciò che è oggetto di valutazione è il valore del versamento degli oneri sociali e non il relativo costo. Inoltre, gli operatori segnalano che alcune voci di spesa non sono considerate nel modello di bilancio preventivo riportato nei moduli; un esempio su tutti è dato dai costi delle tournée per i soggetti che svolgono attività di produzione.

Qui si trova dunque un primo importante limite del sistema, se si considera che una domanda di finanziamento non adeguata implica problemi di correttezza e trasparenza da un lato, e di spreco di risorse dall'altro (il tempo del personale necessario a comprendere e realizzare la riclassificazione) a discapito di una maggiore efficienza della gestione.

Accettazione delle domande e calcolo della base quantitativa. Una volta scaduto il termine di presentazione delle domande, i servizi procedono in via amministrativa all'accettazione delle domande (sulla base dell'esistenza o meno dei requisiti minimi previsti dalla legge) debitamente compilate in forma di autocertificazione dal richiedente. Il regolamento prevede per ogni settore dello spettacolo specifiche condizioni per l'ammissibilità al contributo (ad esempio esclusività, autonomia e comprovata qualificazione della direzione artistica, numero minimo di recite o manifestazioni, aver svolto attività continuativa per un periodo minimo di tempo, stabilità del nucleo tecnico-organizzativo, o artistico ecc.).

Succede che per incompletezza delle domande o per mancanza di requisiti minimi una prima selezione sulle istanze di finanziamento avvenga a livello di verifica amministrativa da parte dei servizi. Ad esempio, nel 2006 per la Danza circa il 4% delle domande presentate è stato respinto d'ufficio.

Per le domande accettate si passa dunque alla valutazione quantitativa sulla base dei costi esposti nel preventivo finanziario. Se la base quantitativa del finanziamento è correlata all'entità dei costi del progetto, il tetto massimo del finanziamento è dato dall'ammontare del deficit previsto nel progetto stesso, in quanto il contributo ministeriale non può comunque eccedere la somma equivalente al pareggio tra entrate e uscite previste. Qui si annida dunque un secondo limite relativo al processo di finanziamento, che non premia l'efficiente gestione delle risorse, ma che rischia al contrario di incentivare l'aumento della spesa.

Gli algoritmi previsti annualmente dal decreto del ministro per il calcolo della base quantitativa (vedi quadro 1.2) sono applicati mediante un software gestito dai responsabili dei servizi. I criteri per il calcolo di incentivi e maggiorazioni della base quantitativa (che si riferiscono agli elementi non monetari del progetto, rispondenti alle finalità di politica culturale) trovano quindi piena applicazione come previsto dal regolamento, essendo questi calcolati dal medesimo software sulla base di quanto dichiarato nei progetti presentati (ad esempio, incentivo del 10% della base quantitativa per il dichiarato impiego di giovani artisti e tecnici).

Tuttavia, si ribadisce la valenza marginale della valutazione quantitativa, in quanto questa può essere stravolta (aumentata fino al raddoppio o diminuita fino all'azzeramento) dalla valutazione qualitativa. È quindi su questo secondo processo di valutazione che bisogna approfondire ulteriormente l'analisi.

«Sub-spacchettamento» tra i settori. Il terzo momento del processo dell'istruttoria, ancora antecedente quindi alla valutazione qualitativa, è individuato nel cosiddetto «sub-spacchettamento» del FUS. Come si è illustrato nel capitolo 1, la definizione dell'ammontare di risorse da assegnare ad ogni settore nell'ambito della quota FUS di ogni comparto avviene di regola tramite decreto del ministro, sentito il parere delle commissioni consultive⁶.

⁶ Art. 2, comma 2, del d.m. 21 dicembre 2005: «Il Ministro per i beni e le attività culturali [...] con proprio decreto, tenuto conto di quanto previsto dalle leggi finanziaria e di bilancio, sentita la commissione consultiva [per la musica,

Si tratta di un passaggio cruciale, poiché in questo momento viene stabilito il vincolo alle risorse massime assegnabili all'insieme dei progetti di un settore, definendo quindi i confini della libertà di valutazione dei singoli progetti da parte della commissione.

Proprio in questo passaggio si nota un importante momento di incongruenza tra la norma e l'amministrazione della norma: nella ricostruzione del lavoro delle commissioni condotto attraverso le interviste ai vari membri sembra emergere il fatto che i commissari *non* sono consultati in fase di ripartizione del FUS tra i settori. Anzi, tutti i commissari interpellati hanno indicato il dato dell'ammontare massimo di risorse previsto per ogni settore come uno dei «paletti» predefiniti entro cui esercitare il loro potere consultivo/decisionale. Questo elemento di incongruenza tra normativa e procedure rappresenta un significativo limite che concorre ad indebolire ulteriormente l'efficacia e la trasparenza del sistema di finanziamento.

Nella figura 4.2 si ripropone il processo di ripartizione del FUS alla luce dell'evidenza di tale incongruenza critica (segnalata dall'area grigia nella figura).

3.2. Parere della commissione. Una volta stabilita, da parte dei servizi, la base quantitativa per ciascun progetto e la quota totale da attribuire a ciascun settore, le domande di finanziamento passano in commissione per l'espressione di un parere sulla qualità dei singoli progetti. Prima di passare all'analisi delle procedure relative a questa fase, vale la pena approfondire alcuni aspetti e caratteristiche di base delle commissioni.

Le commissioni consultive sono state istituite con la legge 650/1996. Ciascuna commissione è composta da nove membri, incluso il direttore del dipartimento dello Spettacolo, che le presiede. Gli altri componenti sono nominati dal ministero (6 commissari), dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (1 commissario), e dalla Conferenza stato-città (1 commissario).

I singoli componenti vengono scelti in quanto «esperti alta-

per la prosa ecc. a seconda dei settori] di cui all'art. 9 del decreto legislativo 21 dicembre 1998, n. 492, [...] ed acquisito il parere della Conferenza delle regioni, dell'Unione delle province italiane e dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia [...] stabilisce, in armonia con il totale dei contributi assegnati nell'anno precedente e con l'entità delle domande complessivamente presentate: la quota delle risorse da assegnare a ciascuno dei settori di cui al capo» (ovvero dei vari settori di Attività musicali, teatrali ecc.).

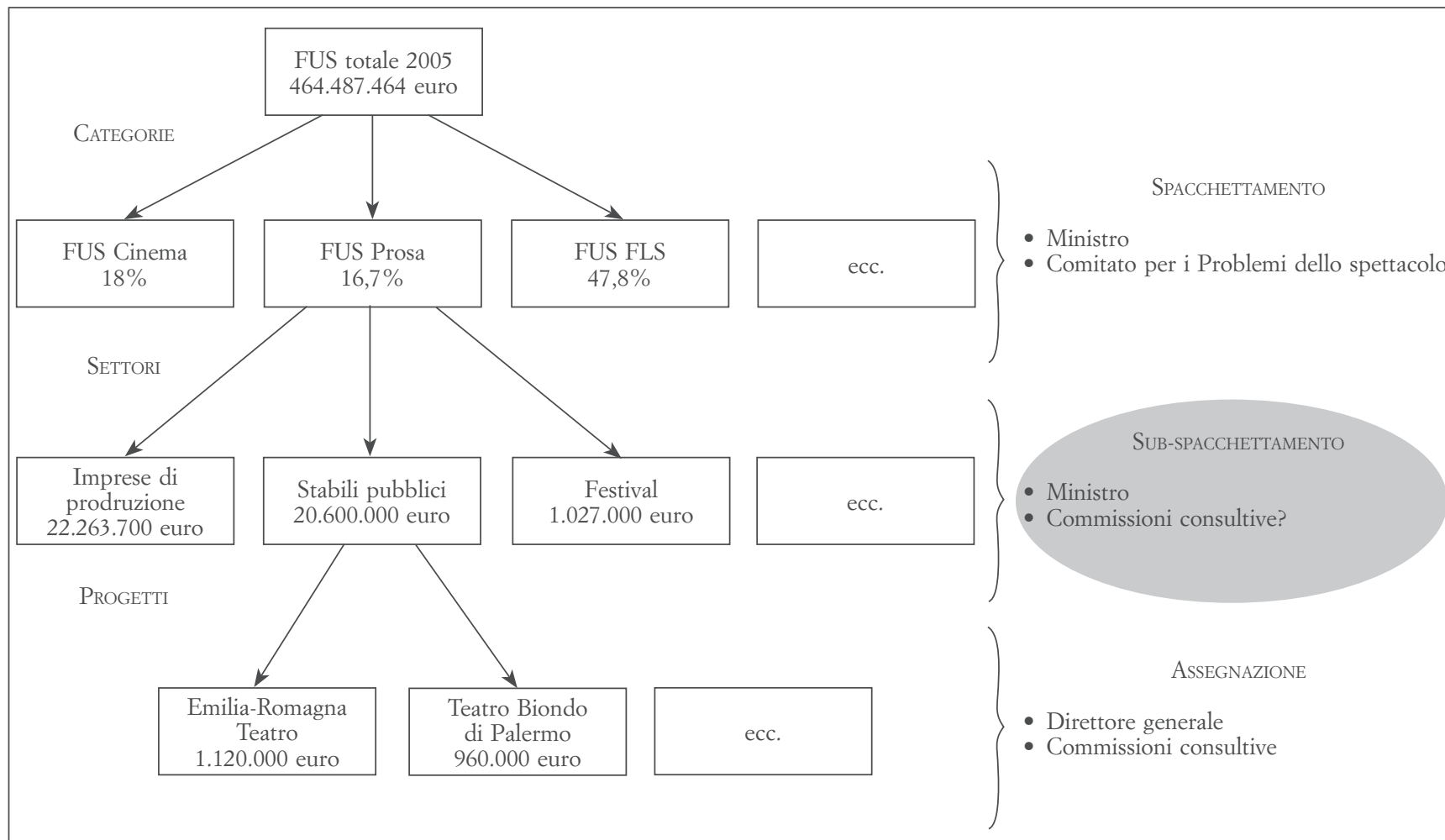


FIG. 4.2. Il processo di ripartizione del FUS. Esempificazione per le Attività teatrali (anno 2005).

Fonte: Nostra elaborazione.

mente qualificati nelle materie di competenza di ciascuna delle commissioni», restano in carica due anni e possono essere confermati per un ulteriore biennio. Possono inoltre essere nuovamente nominati trascorsi quattro anni dall'ultimo biennio. I componenti delle commissioni sono tenuti poi a dichiarare, all'atto del loro insediamento, di non versare in situazioni di incompatibilità con la carica ricoperta, «derivanti dall'esercizio attuale e personale di attività oggetto delle competenze istituzionali delle commissioni».

Riguardo all'applicazione di questo secondo criterio, che appare sicuramente meno soggettivo del primo, permane una situazione di confusione definitoria, mancando una descrizione chiara e univoca delle posizioni incompatibili con il ruolo di commissario. Ciò lascia quindi spazio a forme di valutazione discrezionali, che rischiano di svuotare di significato il valore del criterio stesso con conseguenze osservabili nella composizione reale delle commissioni.

Tra i criteri di nomina non compare invece quello della provenienza regionale dei commissari. Non vi è infatti una norma che preveda che i commissari debbano rappresentare le diverse aree geografiche del paese. Questo criterio sembra tuttavia essere preso in considerazione in via «informale»: due commissari intervistati hanno dichiarato infatti che tra i motivi alla base della loro nomina vi era quello di favorire un «riequilibrio territoriale» interno alla commissione che favorisse l'indirizzo di parte dei fondi alla loro regione di appartenenza, fino a quel momento sottofinanziata dal FUS. Sulla questione della provenienza regionale, sia dei commissari che delle domande di finanziamento, si tornerà anche successivamente nel corso di questa analisi, in quanto risulta essere uno degli aspetti maggiormente considerati in fase di valutazione.

Un ulteriore aspetto che vale la pena sottolineare riguarda il finanziamento delle commissioni, sia in termini complessivi che in termini di retribuzione del singolo commissario. Dal 2001 al 2005 la percentuale di riparto per le commissioni è passata dallo 0,01% del FUS allo 0,08%. Il valore massimo è stato registrato nel 2004, anno in cui alle commissioni sono stati assegnati 400 mila euro. Ad ogni commissario viene corrisposto un gettone di presenza per ogni seduta (nel 2005 questo è stato pari a 204 euro lordi), unitamente al rimborso delle spese di viaggio e alloggio per la partecipazione alle sedute. Non è però prevista una retribuzione per il lavoro di studio preliminare delle domande (richiesto dal ministero), né tantomeno un rimborso delle trasferte effettuate per visionare gli spettacoli. Come affermano diversi commissari intervistati, lo studio delle domande nel periodo che precede le riunioni «va svolto su base completamente gratuita e volontaria».

Il lavoro delle commissioni consultive è scindibile in due fasi: una prima fase di studio personale svolta da ogni commissario che da marzo-aprile può consultare on line la documentazione relativa ad ogni istanza; una seconda fase di discussione e valutazione comune, durante la quale si raggiunge un accordo sulle assegnazioni.

L'analisi delle procedure relative alla valutazione qualitativa ha fatto emergere un limite fondamentale del sistema: le procedure poste in essere sia durante la fase di studio personale, sia durante le sedute della commissione non permettono di entrare nel merito e quindi di valutare la qualità dei progetti presentati.

Fase di studio preliminare. Prima delle sedute delle varie commissioni, il ministero richiede ai commissari di consultare on line la documentazione relativa ad ogni istanza. Il lavoro preparatorio dovrebbe permettere ai commissari di elaborare un primo giudizio da sostenere poi in commissione. In questa fase sono emerse diverse criticità legate agli aspetti procedurali. In particolare i commissari intervistati hanno sottolineato le problematiche illustrate di seguito.

- Problemi nell'accesso e parzialità delle informazioni riportate: i commissari possono accedere al sito del ministero e quindi consultare le pratiche attraverso una password. È successo che la password non funzionasse e che si verificassero problemi nell'accesso. Inoltre un commissario ha fatto notare che la documentazione presente on line risulta spesso incompleta.

- Tempi ristretti: i commissari possono accedere alle domande nel periodo che va da marzo ad aprile. Nel 2005, per quanto riguarda il comparto Musica, ogni commissario avrebbe dovuto consultare in questo lasso di tempo circa 800 domande. Non è previsto un sistema di ripartizione delle domande tra i commissari in alcun modo, né per provenienza regionale né per settore. Appare dunque con forte evidenza la sproporzione tra numero di domande e tempo a disposizione per una valutazione di merito.

- Difficoltà nel formare un giudizio a partire dalla sola relazione artistica (e dal preventivo economico): lo scopo principale di questa fase è quello di permettere ai commissari di farsi un'idea preliminare sulla qualità delle domande presentate. Diversi commissari hanno però sottolineato come la descrizione cartacea del progetto non sia un elemento sufficiente per la formazione di un giudizio di merito. La valutazione di una compagnia o di un'orchestra non può infatti prescindere dalla visione degli spettacoli messi in scena o dall'ascolto della musica prodotta. Per avere un pieno giudizio è necessario affiancare alla descrizione del progetto

anche un dato esperienziale. Ciò non è però possibile sia per il numero delle domande sia per la provenienza geografica delle stesse (pensiamo ad un commissario di Vicenza che debba valutare un coro di Catania).

- **Gratuità e volontarietà del lavoro preliminare:** il lavoro preliminare richiederebbe, qualora dovesse essere svolto in aderenza ai criteri previsti, un impegno lavorativo non indifferente, sia per l'analisi dei progetti cartacei, sia per poter visionare direttamente gli spettacoli delle compagnie che fanno domanda di finanziamento. Tuttavia, poiché non è prevista nessuna forma di retribuzione per questo compito, considerando anche il numero molto elevato di soggetti che fanno richiesta di finanziamento, i singoli commissari non sono in grado di dedicare sufficiente tempo ed energie alla conoscenza delle compagnie e a formarsi un giudizio di merito (difficilmente ottenibile dalla mera «lettura» del progetto).

I commissari arrivano quindi alla seduta della commissione con scarse conoscenze in relazione alle compagnie e ai progetti da finanziare, non tanto per loro negligenza, quanto perché il sistema non li mette oggettivamente nelle condizioni di poter valutare. In altre parole il sistema non supporta quel processo di formazione di un giudizio sulla qualità al quale però vorrebbe delegare buona parte della politica culturale in materia di spettacolo.

Fase di discussione e valutazione. Dalle interviste è emersa la forte incidenza del direttore generale (DG) sull'organizzazione del lavoro: è stato infatti sottolineato come i ritmi di lavoro (in termini di sedute e durata delle stesse) si modificano a seconda del DG in carica e del suo metodo di lavoro. Nello specifico, il numero di riunioni e la durata delle stesse sarebbe diminuito tra la precedente e l'attuale gestione.

Il numero delle riunioni e la loro durata differisce per i comparti analizzati; ad esempio, nel 2005 si sono tenute, tra aprile e giugno, 5 sedute in 7 giornate per la commissione Prosa, 4 sedute in 5 giornate per la Musica, 2 sedute per 2 giornate per la Danza e 4 sedute per 4 giornate per lo Spettacolo viaggiante. Queste differenze appaiono comprensibilmente legate al diverso numero di domande presentate per ogni comparto. I commissari intervistati ritengono però, in modo abbastanza trasversale, che il numero e la durata delle sedute sia insufficiente rispetto al lavoro da svolgere.

Si torna quindi, come per la fase preliminare, ad una situazione di sproporzione tra le domande presentate e il tempo a disposizione per l'analisi e la discussione.

I voluminosi fascicoli contenenti le domande di finanziamen-

to, puntualmente disposti sul tavolo della commissione, vengono perciò solo raramente consultati, rimanendo intonsi nella maggior parte dei casi. La consultazione dei fascicoli (troppi e troppo voluminosi per i tempi di seduta) viene di fatto sostituita da un riepilogo, presentato dal direttore generale ai commissari, più conciso ma, allo stesso tempo, più povero di informazioni. Per ogni settore il riepilogo include:

- l'elenco di tutti i progetti ammessi alla valutazione qualitativa;
- la sovvenzione ottenuta da ciascun progetto nell'anno precedente, che costituisce un costante termine di paragone da cui è sostanzialmente impossibile potersi discostare;
- la massima sovvenzione attribuibile (pari al deficit dichiarato nel preventivo finanziario del progetto);
- la sovvenzione proposta per ogni progetto per l'anno in corso, avanzata dallo stesso ministero nella persona del direttore generale, che tiene conto delle risorse a disposizione del settore e della sovvenzione passata: la linea proposta dal ministero normalmente viene approvata, dal momento che, dati i limiti sopra elencati riguardo alla fase di studio preliminare dei progetti e stando alle dichiarazioni stesse degli intervistati, i commissari raramente possiedono adeguate conoscenze e argomentazioni per poter esprimere un'opinione di merito;
- i totali stabiliti tramite d.m. per ogni settore in seguito al processo di «sub-spacchettamento» del FUS: le proposte dei commissari possono determinare solo lievi spostamenti dei fondi da un settore all'altro (si ricorda qui che, pur essendo previsto dalla normativa, i commissari di fatto non intervengono nella distribuzione del FUS tra i settori, che quindi costituisce per loro un vincolo). Ogni modifica suggerita si può infatti attuare solo con una redistribuzione dei fondi all'interno del settore. Alcuni commissari hanno sottolineato come gli interventi nelle sedute vertano soprattutto sul raggiungimento di equilibri matematici piuttosto che sulla qualità dell'offerta artistica.

Oltre a queste informazioni solo un commissario ha indicato anche la presenza del dato riferito alla base quantitativa calcolata dai servizi. Secondo la normativa, la base quantitativa è l'unico dato esterno rispetto a quelli contenuti nelle domande di finanziamento che i commissari dovrebbero avere a disposizione (oltre al totale del sub-spacchettamento). Tuttavia, diversi commissari non hanno saputo definire con precisione né cosa si intenda con base quantitativa né quale sia il suo ruolo nella procedura di finanziamento. In assenza di una chiara specificazione di questo dato, in

commissione la discussione non sembra incentrata sull'opportunità di azzerare o raddoppiare la base quantitativa. È osservabile quindi un importante scollamento tra quanto descritto nella normativa e quanto invece avviene nella prassi.

Il riepilogo delle informazioni delle istanze di finanziamento non riporta poi dati importanti come il numero di recite, di spettatori, di dipendenti ecc. L'assenza di questi dati impedisce sia di dare un significato al valore monetario della sovvenzione passata, di quella massima attribuibile e di quella proposta dal sistema ministeriale, sia di comparare le proposte per i diversi soggetti. Queste informazioni sono presenti nei moduli di domanda o andrebbero acquisite nella fase di studio preliminare, ma come si è visto, i tempi ristretti e l'assenza di congrua remunerazione non permettono un'adeguata documentazione per tutte le istanze da parte dei commissari.

I diversi vincoli individuati (la modesta retribuzione dei commissari, il poco tempo a disposizione durante le sedute, la presenza di informazioni estremamente riassuntive ecc.) impediscono che si realizzi, durante le riunioni, una valutazione approfondita di ogni progetto. Le proposte del direttore generale vengono di fatto accettate per la maggior parte così come sono senza una discussione puntuale, tranne in casi eccezionali. In particolare, la discussione sembra accendersi solo in due occasioni: qualora emerga la proposta di modificare fortemente le sovvenzioni a favore di soggetti importanti, di fama internazionale o comunque conosciuti e nel caso in cui il singolo commissario intervenga per difendere o favorire alcune realtà, spesso quelle del suo territorio di provenienza.

Emerge con forza infatti come l'azione dei commissari sia spesso mossa da localismi, ossia dalla necessità di difendere le realtà della loro area geografica di riferimento. Va detto che ciò non può essere considerato negativamente in senso assoluto: un giudizio di merito non può che essere infatti legato alle realtà che si conoscono. Sicuramente il sistema dovrebbe esplicitare meglio questa sua caratteristica, ad esempio proponendo una scelta dei commissari che tenga conto di criteri di rappresentanza geografica (da cui il criterio, ma solamente «informale» e dunque non controllato, di nomina dei commissari per garantire equilibri di tipo geografico).

L'impatto del parere della commissione sulle decisioni di finanziamento è dunque molto limitato. Dati i vincoli sopra esposti, e non potendo entrare nel merito del progetto, di fatto la commissione non mette quasi mai in discussione la proposta del direttore generale e, quand'anche intervenisse – in via eccezionale – in favore di un determinato progetto, tale intervento può avere come

massimo effetto un marginale spostamento delle risorse tra i soggetti appartenenti allo stesso settore.

3.3. Delibera del finanziamento. Al direttore generale (DG) spetta il compito di dirigere i lavori delle commissioni e di presiedere le sedute. Il ruolo del DG è particolarmente importante in quanto va ricordato che le commissioni sono organi consultivi e il parere finale di ogni assegnazione spetta al DG stesso.

Si è già avuto modo di sottolineare come, a causa dei vincoli imposti dal sistema di valutazione delle istanze, la maggior parte delle proposte del DG vengono approvate senza una reale discussione e valutazione della commissione. In particolare, dalle interviste ai commissari è emersa l'assenza di un momento di verifica dei criteri indicati nella normativa come linee guida per la valutazione qualitativa, in aggiunta al giudizio artistico sul progetto.

Emergono invece alcuni criteri informali che orientano le decisioni finali di finanziamento e in particolare l'esistenza, non così latente, di molteplici pressioni sul sistema da parte di sindacati, politici e operatori del settore. Segue poi l'importanza del soggetto e del dato storico di finanziamento. Non potendo entrare nel merito del progetto proposto è inevitabile che il giudizio si basi sulla posizione acquisita, nel tempo, dalle organizzazioni. L'ammontare della sovvenzione viene quindi stabilito non tanto in relazione alla qualità del progetto, quanto in relazione ai contributi assegnati in passato e alle risorse totali disponibili. I commissari sottolineano inoltre come, in questa situazione, il sistema sia di fatto chiuso alle nuove istanze. Sembra infatti che queste vengano prese in considerazione in via residuale, qualora ci siano fondi che rimangono «liberi». Nella commissione Danza, ad esempio, è stato possibile finanziare qualche prima istanza perché un anno, a causa dell'anticipazione della scadenza per la consegna delle domande, alcuni soggetti storicamente sovvenzionati, hanno dimenticato di inoltrare la domanda entro i nuovi termini. Al contrario, un componente della commissione Musica ha affermato che un anno è stato chiesto alla commissione di non prendere in considerazione nessuna prima istanza per quei settori che avevano avuto un sub-spacchettamento non favorevole (ovvero, in presenza di una riduzione dei fondi per il settore, si è scelto di garantire il finanziamento ai soggetti storicamente finanziati).

4. Normativa e risultati

Si intende ora effettuare un confronto tra le finalità espresse dalla normativa e i risultati emersi dall'analisi dei dati nel capitolo 3 (i fenomeni). Si vuole, in altre parole, analizzare il grado complessivo di congruenza del sistema: quello tra normativa e risultati. Sulla base della nostra analisi sono stati individuate:

1. finalità che si traducono in fenomeni con diversi livelli di intensità;
2. finalità che non si traducono in fenomeni;
3. finalità non monitorabili (a causa della scarsità dei dati o della soggettività delle finalità);
4. fenomeni che emergono in assenza di o in contrasto con finalità specifiche.

La tabella 4.3 riassume questa situazione offrendo per le Attività musicali un confronto tra le finalità enunciate nel regolamento e i risultati emersi dall'analisi dei dati di finanziamento⁷.

Alla luce di questa analisi, è possibile affermare che i criteri di valutazione quantitativa e qualitativa previsti dalla normativa hanno un valore pressoché nullo nel perseguimento delle finalità di politica culturale. Siamo infatti di fronte ad un sistema misto nel quale i criteri di valutazione quantitativa, seppure applicati rigorosamente, possono essere stravolti dalla valutazione qualitativa; e i criteri di valutazione qualitativa non vengono sostanzialmente applicati perché prevalgono prassi decisionali basate su logiche altre rispetto a quelle previste dalla normativa, quali il dato storico, la provenienza regionale e l'esistenza di altre pressioni.

Il risultato di questo processo è dato dall'esistenza di fenomeni che non sempre corrispondono alle finalità di politica culturale previste dalla normativa e viceversa.

Si potrebbero quindi suggerire due filosofie di intervento diverse a seconda del tipo di approccio sposato dal sistema.

Un primo approccio potrebbe portare a rivedere la normativa al fine di ridefinire i criteri in essa contenuti (garantendo la copertura di tutte le finalità) e stabilire procedure formali che rendano possibile una traduzione meccanica di tali requisiti in decisioni di finanziamento. Questo processo passerebbe attraverso la definizione di una serie di indicatori (economici, come nel caso dell'attuale

⁷ Un'analisi a questo livello di dettaglio sulla rispondenza tra finalità e risultati è stata possibile esclusivamente per il comparto delle Attività musicali in ragione della maggior disponibilità e completezza dei dati forniti dal servizio II Attività musicali.

TAB. 4.3. *Congruenza tra normativa e risultati, Attività musicali*

Fenomeni	
<i>Finalità che si traducono in fenomeni, con diversa intensità</i>	
Favorire il costante rinnovamento dell'offerta musicale italiana (se inteso come rinnovamento delle opere messe in scena).	Il 42% dei progetti di produzione presenta opere di autore italiano in prima esecuzione assoluta o inedite. A questi progetti sono dedicati 24 mln di euro del FUS Musica, ovvero il 60% del FUS per le attività di produzione e ospitalità nella musica.
Agevolare la committenza di nuove opere e la valorizzazione del repertorio contemporaneo italiano ed europeo.	Il 63% dei progetti di produzione/ospitalità presenta un numero significativo di esecuzioni di opere di autori contemporanei italiani o europei, per le quali sono in godimento i diritti d'autore. A questi progetti sono dedicati oltre 28 mln di euro del FUS Musica, ovvero quasi il 70% del FUS per le attività di produzione e ospitalità nella musica.
Sostenere la formazione e tutelare le professionalità in campo artistico, tecnico e organizzativo.	Il 69% dei progetti di produzione prevede l'utilizzo di giovani artisti e tecnici nei primi 5 anni di attività professionale. A questi progetti sono dedicati 35 mln di euro di FUS, ovvero l'86% del FUS per le attività di produzione e ospitalità nella musica.
Sostenere la promozione internazionale della musica italiana, in particolare in ambito europeo, mediante iniziative di coproduzione e di scambio di ospitalità con qualificati organismi nazionali ed esteri.	Il 22% dei progetti di produzione è svolto in coproduzione o include attività in coproduzione. A questi progetti sono dedicati 20 mln di euro del FUS Musica, ovvero il 51% del FUS Musica per le attività di produzione.
<i>Finalità che non si traducono in fenomeni</i>	
Attuare il riequilibrio territoriale, favorendo il radicamento di iniziative musicali nelle aree meno servite.	Il 33% dei progetti di produzione sono svolti in regioni Obiettivo 1. A questi progetti sono dedicati solo 7,5 mln di euro, ovvero il 17% del FUS Musica per le attività di produzione e ospitalità. Si evidenziano inoltre leggeri squilibri Nord-Sud nei fondi assengati ad ogni regione e nella tendenza a favorire i progetti delle regioni del Nord e del Centro. Ciò però è dovuto anche al fatto che la maggior parte dei soggetti finanziati in modo stabile e riconosciuti per legge (TIT, ICO) trovano sede nelle regioni del Centro-Nord.

(segue)

TAB. 4.3. *Segue*

	Fenomeni
Favorire il costante rinnovamento dell'offerta musicale italiana (inteso come favorire l'attività di nuovi soggetti).	Nel 2005 sono state ammesse al finanziamento solamente 2 prime istanze su 156 prime istanze presentate. A questi progetti sono stati dedicati 55 mila euro del FUS Musica, ovvero solo lo 0,1%. Inoltre, nel triennio 2003-05 sono diminuite del 26% le prime istanze presentate, ma il loro tasso di accettazione è diminuito molto più che proporzionalmente (-95%).
Promuovere la conservazione e la valorizzazione del repertorio classico anche tramite il recupero del patrimonio musicale.	Il 15% dei progetti di produzione prevede l'allestimento di opere italiane, non rappresentate in Italia da almeno trent'anni.
<i>Finalità non monitorabili</i>	
Favorire la qualità artistica	
Incentivare la distribuzione e diffusione della musica.	
Consentire ad un pubblico sempre più ampio di accedere alla cultura musicale, con particolare riguardo alle nuove generazioni e alle categorie meno favorite.	
<i>Fenomeni che emergono in assenza di o in contrasto con le finalità</i>	
	Rigidità del finanziamento statale.
	Penalizzazione delle attività minori.
	Stratificazione dei finanziamenti tra i livelli amministrativi.

Fonte: Nostra elaborazione sulla base del d.m. 21 dicembre 2005, dei dati primari dei servizi e dei dati della Relazione FUS 2003, 2004 e 2005.

valutazione quantitativa, e non economici, per la valutazione della quantità), che di fatto eliminerebbero la necessità di un giudizio soggettivo e dunque l'esistenza della commissione.

All'estremo opposto, invece, un secondo approccio (qualora si ritenesse che la qualità e il merito non siano valutabili tramite indicatori standard, in quanto per definizione «soggettivi»), potrebbe portare a dare effettivo peso alle commissioni (che per il ruolo che ricoprono oggi sembrano essere una mera copertura di un sistema altro). Ciò potrebbe avvenire attraverso l'alleggerimento dei vincoli imposti dalla normativa (ad esempio l'esistenza di alcuni requisiti minimi per il finanziamento ecc.) e garantendo in termini procedurali alle commissioni la possibilità di formarsi ed esprimere un giudizio effettivamente basato sul merito (rivedendo dunque quegli aspetti legati alla retribuzione, alla tempistica di studio e discussione, alla provenienza geografica dei commissari ecc.). In questo caso le decisioni di politica culturale verrebbero delegate a commissioni autorevoli, adeguatamente sostenute e che dovrebbero essere, allo stesso tempo, responsabilizzate sull'efficacia del sistema stesso nel suo complesso.

Al di là delle preferenze di coloro che scrivono, si sottolinea il fatto che entrambe le possibilità avrebbero perlomeno il vantaggio di dare trasparenza ad un sistema attualmente caratterizzato da alti livelli di ambiguità e, in ultima istanza, scarsa efficacia.

