

## Sintesi

In chiusura di questa prima parte del rapporto dedicata al Fondo unico per lo spettacolo si ritiene opportuno riprendere le più importanti criticità emerse nel corso dell'analisi del sistema FUS e illustrate nei capitoli precedenti.

L'approccio utilizzato (l'analisi della normativa, coniugata ad un'analisi quantitativa dei dati di finanziamento e ad un'analisi delle procedure e delle prassi del processo di assegnazione delle risorse) ha permesso di evidenziare specificità e criticità del sistema FUS, sia sul piano dei fenomeni (ovvero delle evidenze empiriche a partire dai dati di finanziamento), sia sul piano normativo e procedurale nell'allocazione delle risorse.

Punto di partenza della nostra analisi è stata la Relazione sull'utilizzazione del FUS degli anni 2003, 2004 e 2005.

Come si è visto nel capitolo 2, la Relazione offre una rendicontazione sostanzialmente precisa e completa dell'insieme dei finanziamenti assegnati allo spettacolo, unitamente ad una descrizione dettagliata della normativa di ogni settore. La Relazione si presenta come uno strumento efficace per un primo studio sulla distribuzione del FUS tra i vari comparti e settori di spettacolo, ma non si rivela uno strumento adeguato o sufficiente per entrare nel merito delle scelte di finanziamento, per due ragioni: in primo luogo, la Relazione elabora esclusivamente i dati relativi ai progetti ammessi al contributo e, in secondo luogo, predilige come unità di analisi il settore.

Relativamente al primo punto, si è visto che l'elaborazione dei dati dei *progetti non ammessi* (che ai fini del presente rapporto, nella fattispecie, è stato possibile raccogliere per il comparto delle Attività musicali) consente di aprire lo spettro di analisi ad una varietà di approfondimenti ulteriori, permettendo di indagare il rapporto tra domande totali e domande accolte, le caratteristiche delle une e delle altre e, quindi, di ragionare sulla selezione effettuata.

Per quanto riguarda il secondo punto, si è detto che la Relazione FUS utilizza come unità di analisi il settore (ad esempio Corsi, Festival, Concorsi, Imprese di produzione ecc.), mentre la nostra ricerca ha scelto di considerare come unità la singola organizzazione. Attraverso un *focus sull'organizzazione* è possibile avere un'idea più chiara sui destinatari ultimi dei finanziamenti statali.

Dal lato delle evidenze empiriche, la ricerca ha messo in luce l'esistenza di importanti fenomeni, relativi alla distribuzione del FUS e alle scelte di finanziamento che determinano questa distribuzione (cap. 3).

Per il triennio 2003-05 si sono individuati alcuni fenomeni comuni a tutti i comparti analizzati (Attività musicali, Attività teatrali, FLS). La prima questione sollevata è quella relativa alla *rigidità del finanziamento statale*; a ciò si collega la mancanza di trasparenza di un sistema incentrato su una retorica del finanziamento a progetto e sul processo di selezione (ad eccezione delle FLS), laddove, come si è notato, una parte consistente delle risorse (maggiore rispetto a quella prevista formalmente per le FLS) risulta assegnata e informalmente garantita nel tempo allo stesso ristretto numero di organizzazioni.

I dati di finanziamento dei comparti Attività musicali, Attività teatrali e FLS hanno permesso di dimostrare che solo il 13% circa del FUS destinato ai suddetti comparti risponde ad una logica di allocazione delle risorse effettuata sulla base di un processo di selezione (*finanziamento «non stabile»*). La parte restante, peraltro ingente, risulta «bloccata», in quanto assorbita da organizzazioni beneficiarie di un *finanziamento dato* (costante, elevato e non subordinato al processo di domanda) e dalle organizzazioni che usufruiscono di un *finanziamento stabile* (mediamente elevato, costante nel tempo, seppure formalmente subordinato al processo di domanda e selezione). Il primo finanziamento è riservato alle FLS, mentre il secondo è beneficiato dalle organizzazioni appartenenti ai settori ICO, TIT e Teatri stabili, alle quali va aggiunto un numero ristretto di organizzazioni appartenenti ad altri settori, delle Attività sia musicali che teatrali.

Il secondo fenomeno rilevato per tutti i comparti è la tendenza a *penalizzare le attività di dimensione economica minore*. In una situazione di tagli progressivi alle risorse FUS nel triennio 2003-05, l'analisi dei dati ha dimostrato che il sistema tende a penalizzare le realtà più piccole per le quali si riduce sia l'entità che l'ammissione al finanziamento.

Per il comparto delle Attività musicali si sono potute condurre poi elaborazioni più approfondite, in ragione della disponibilità di dati più completi, riguardanti ad esempio anche i progetti non

ammessi al contributo. In estrema sintesi si sono potuti rilevare gli ulteriori fenomeni illustrati di seguito.

- *Chiusura del sistema alle prime istanze*: nei 3 anni analizzati si è registrato un calo delle prime istanze presentate accompagnato da una riduzione più che proporzionale del tasso di accettazione delle stesse: nel 2005 solo 2 prime istanze sono state ammesse al contributo. Peraltro i commissari del comparto Attività teatrali, sentiti nel corso di alcune interviste semi strutturate (vedi cap. 4), confermano la presenza di questo fenomeno anche nel loro comparto di riferimento. Una dimostrazione quantitativa è stata tuttavia possibile solo nel comparto Attività musicali, grazie ai dati messi a disposizione dal servizio omonimo.

- *Questione dello squilibrio territoriale*: in rapporto alla popolazione regionale, non si rilevano squilibri nel livello di attività musicale (ovvero nel numero di istanze presentate); tuttavia, le domande provenienti dal Nord tendono ad essere più facilmente accettate e tendono, insieme al Centro Italia, ad assorbire la maggior quota dei finanziamenti. Si sottolinea che tale squilibrio è dovuto al fatto che la maggior parte dei soggetti finanziati in modo *stabile* (consistente e costante nel tempo – TIT, Teatri stabili, ICO) si trova nelle regioni del Nord e del Centro.

- *Presenza di elementi ricollegabili alle finalità di politica culturale*: nei progetti ammessi al finanziamento si registra una buona presenza di elementi ricollegabili alle finalità di politica culturale espresse dalla normativa, in particolare riguardo all'attività giovanile e alla promozione della contemporaneità (molto meno presenti, invece, altre finalità: lo svolgimento di attività nelle regioni Obiettivo 1 e l'allestimento di opere non più rappresentate).

- *Incidenza della sovvenzione statale*: si è osservata un'estrema varietà dell'incidenza della sovvenzione statale rispetto alle altre fonti di entrata all'interno di ogni settore.

- *Fenomeno della stratificazione*: nel 2005 un quarto delle organizzazioni musicali ha ricevuto sovvenzioni a valere su più di un settore; ogni anno il 30% circa del FUS Musica è assorbito da tali organizzazioni.

La ricerca ha sottolineato infine l'impossibilità di monitorare la stratificazione del finanziamento pubblico tra i vari livelli amministrativi (stato, regioni, enti locali). La ragione è da ritrovare nella mancanza di dati sistematici al riguardo (non raccolti o, laddove raccolti, non utilizzati nel processo di determinazione della sovvenzione). Tale mancanza è specchio di una situazione di policentrismo diviso e della totale mancanza di una logica di cofinanziamento (almeno fino al 2005) tra i vari canali di sostegno pubblico.

Dal lato della norma e delle procedure/prassi di finanziamento, l'approccio utilizzato ha permesso di leggere il processo di finanziamento non solo dal punto di vista di quanto previsto dalla normativa (cap. 1), ma anche – e soprattutto – in termini di amministrazione della norma, nei suoi aspetti formali e informali (cap. 4).

Ciò ha consentito di individuare alcune criticità nel sistema di finanziamento:

a) un primo livello di incongruenza interna alla norma che prevede alcune finalità di politica culturale che non si traducono in criteri valutativi, o non pienamente;

b) un secondo livello di incongruenza tra la norma e la sua amministrazione. I principali momenti di incongruenza nel processo di gestione della norma sono stati individuati:

– nell'importanza data nella modulistica di domanda al raffronto con i risultati storici, mentre la retorica della normativa è incentrata primariamente sulla valutazione del progetto e solo secondariamente sul dato storico;

– nella questione del «sub-spacchettamento» del FUS che dovrebbe essere svolto dal ministro «sentite le commissioni consultive» mentre in realtà sembra seguire un *iter* non meglio compreso (i commissari ricevono, piuttosto che decidere, l'ammontare massimo di FUS previsto per ogni settore);

– nell'impossibilità di un ragionamento sulla qualità in sede valutativa, a fronte dell'enfasi riposta in questo senso dalla norma.

Relativamente a quest'ultimo punto, una vera valutazione qualitativa non viene svolta per due ragioni principali:

1. le commissioni raramente sono in grado di formarsi un giudizio nel merito dei soggetti e dei progetti (per l'elevato numero delle domande rapportato ai tempi previsti per lo studio e per la discussione; per la gratuità e la volontarietà del lavoro preliminare di studio della commissione);

2. quand'anche ci fosse la volontà di portare avanti determinate istanze, le commissioni hanno un margine di libertà praticamente nullo sull'allocazione dei finanziamenti. L'analisi delle procedure e delle prassi ha evidenziato come nel processo decisionale (dalla fase di istruttoria, a quella di formulazione del parere della commissione e di delibera del finanziamento) si impongano criteri altri rispetto a quelli stabiliti dalla norma (altri, quindi, rispetto ad un'autentica valutazione qualitativa del progetto). Ciò che sembra prevalere ai fini della determinazione del contributo è l'importanza del soggetto e il dato storico di finanziamento, oltre ad una certa tendenza sottesa a mantenere lo *status quo*, indotta da forme di pressione, esplicite o implicite, di tipo politico-sindacale. Questo è

di fatto confermato dai fenomeni emersi sulla base dell'analisi dei dati svolta nel capitolo 3, che sottolineano la rigidità del finanziamento statale. Le procedure e le prassi che emergono nel processo di assegnazione del contributo si pongono quindi come elemento fondamentale (voluto o non voluto) nel determinare un sistema di finanziamento che di fatto nel 2005 è bloccato per il 68% del FUS totale (o per l'83% del FUS dedicato allo Spettacolo dal vivo).

Date le criticità individuate, è possibile formulare alcune riflessioni di massima in chiave propositiva. Da un punto di vista metodologico, considerata la rilevanza dei fenomeni che si sono potuti individuare nel caso delle Attività musicali, si ritiene indispensabile una maggiore attenzione all'acquisizione e analisi non solo dei dati relativi alle sovvenzioni assegnate, ma anche di quelli relativi alle domande presentate e non ammesse, in quanto assolutamente necessari per poter riflettere in modo approfondito sulle scelte di finanziamento e la loro sostanziale efficacia.

In riferimento alla rigidità del sistema, alla sua scarsa trasparenza e alla chiusura alle prime istanze, potrebbe essere riconosciuta anche formalmente l'esistenza della diversità nella natura del finanziamento. Similmente a quanto già avvenuto per le FLS, si potrebbero esplicitare criteri e meccanismi autonomi e separati di finanziamento per le organizzazioni che beneficiano di un *finanziamento stabile* da una parte, e per quelle che possono accedere ad un finanziamento *non stabile* dall'altra, riservando particolare attenzione alle prime istanze.

Per quanto riguarda la mancanza di un discorso sulla qualità, si potrebbero suggerire due filosofie di intervento tra loro alternative:

1. una revisione in chiave meccanicistica dell'intero sistema di finanziamento FUS, attraverso la definizione di un sistema di indicatori, economici e non economici, finalizzati ad eliminare la necessità di un giudizio soggettivo da parte di commissioni consultive; oppure

2. una responsabilizzazione e un pieno potenziamento del potere discrezionale delle commissioni, grazie ad un alleggerimento dei vincoli che emergono e che si impongono sul giudizio di merito dei commissari e grazie ad un effettivo sostegno alla possibilità per i commissari di formarsi e di esprimere un giudizio.