

Capitolo secondo

La Relazione sull'utilizzazione del FUS

1. I contenuti della Relazione sull'utilizzazione del FUS

La Relazione sull'utilizzazione del FUS è lo strumento informativo con il quale il dipartimento per lo Spettacolo, attraverso l'Osservatorio, rende pubblici i dati relativi al sostegno ministeriale allo spettacolo.

Un'analisi sul FUS non può prescindere quindi da una lettura dettagliata della più completa fonte di informazioni su questo tema. Bisogna poi considerare che i diretti destinatari della Relazione sono i parlamentari; di conseguenza i contenuti e le riflessioni della Relazione dovrebbero costituire la base per eccellenza dei dibattiti su uno degli aspetti della politica culturale del paese.

Dato l'importante ruolo della Relazione, si propone di seguito una riflessione sugli argomenti da essa trattati. Questa riflessione non vuole essere una semplice ripetizione del sommario, ma uno strumento di lettura critica volto ad individuare quelle elaborazioni e quei commenti che mirano a suggerire o ad orientare il decisore politico, piuttosto che a descrivere semplicemente lo stato dell'arte. Da una riflessione sui contenuti si passerà poi a valutare la trasparenza, la coerenza interna, la completezza e l'utilità dell'unico strumento di rendicontazione del FUS.

Entrando nel vivo dell'analisi, la Relazione 2005 è costituita da:

- una parte generale, nella quale vengono descritte le caratteristiche generali del FUS (normativa di riferimento, andamento del Fondo negli anni ecc.) e le principali tendenze relative alla domanda (spettatori, spesa del pubblico ecc.);

- cinque sezioni di dettaglio, nelle quali viene descritto l'utilizzo del Fondo nei vari comparti (FLS e Attività musicali, Attività teatrali, Attività di danza, Attività circensi e Attività cinematografiche);

- una parte di appendice, nella quale viene riportato l'elenco di tutti i progetti beneficiari ed il relativo contributo ottenuto.

Vengono riassunti di seguito i principali contenuti della parte generale e delle sezioni di dettaglio.

1.1. Parte generale

L'andamento del FUS. Una prima «emergenza» trattata nella parte generale è la diminuzione del FUS nel periodo 2001-05. Vengono infatti presentate elaborazioni grafiche che descrivono:

- l'andamento del FUS dal 2001 al 2005;
- il rapporto tra FUS e PIL a prezzi di mercato, anni 1985-2005;
- il rapporto percentuale tra la spesa pubblica complessiva e la spesa pubblica per la cultura, in particolare quella dello spettacolo, anno 2001-05.

Queste elaborazioni presentano e provano il disimpegno statale nei confronti dello spettacolo. Nel commento al rapporto tra FUS e PIL viene fatto esplicito riferimento al crescente ruolo della spesa pubblica locale nello spettacolo come conseguenza del depauperamento delle risorse pubbliche statali. Gli autori della Relazione sottolineano quindi la «necessità di armonizzare le metodologie di raccolta dati per comprendere le dinamiche di spesa locale e sintonizzare le politiche pubbliche statali su le reali esigenze del territorio» [Osservatorio dello Spettacolo 2006].

La spesa del pubblico e le altre entrate. Un secondo tema approfondito nella parte generale della Relazione è la spesa del pubblico e le altre entrate a favore dello spettacolo. Le elaborazioni, basate su dati SIAE e ISTAT, si concentrano soprattutto sulle diverse tendenze registrate nelle varie aree del paese in merito alla spesa per lo spettacolo e al numero di spettacoli offerti. Attraverso l'analisi della spesa del pubblico, gli autori della Relazione concludono che, dato il livello di partecipazione ridotto del pubblico, lo stato potrebbe investire in futuro in una serie di azioni mirate all'ampliamento della domanda.

La suddivisione del FUS tra comparti e regioni. La Relazione presenta un'analisi molto dettagliata della suddivisione del FUS tra i comparti dello spettacolo (Attività musicali, teatrali, di danza ecc.) e tra le regioni del paese. Riguardo a quest'ultima analisi, la Relazione sottolinea in modo puntuale le eventuali sperequazioni territoriali nell'utilizzo del Fondo. L'analisi della distribuzione territoriale è articolata per macroaree e utilizza come unità di analisi la provincia. Vale la pena di sottolineare che la distribuzione terri-

toriale è un argomento frequentemente trattato nella pagine della Relazione.

I fondi extra-FUS. La Relazione prende posizione in merito all'utilizzo dei fondi extra-FUS nello spettacolo. In primo luogo la Relazione critica la «distorsione della politica di finanziamento pubblico» che si verifica quando si finanziano attività ordinarie con fondi straordinari: «non appare appropriato integrare le risorse ordinarie con fonti straordinarie che in presenza di tagli, di fatto, sostituiscono la spesa pubblica corrente, sarebbe più pertinente il finanziamento di iniziative che per la propria natura hanno carattere di eccezionalità» [*ibidem*].

La seconda riflessione della Relazione sui fondi extra-FUS rimanda al dibattito sull'effetto regressivo dell'utilizzo dei fondi del Lotto per il finanziamento della cultura: a giocare di fatto sarebbero infatti le fasce economicamente più deboli, mentre ad usufruire dei servizi culturali sarebbero le fasce di reddito medio-alte.

1.2. Sezioni di dettaglio: Attività musicali, Attività teatrali, Fondazioni lirico-sinfoniche. La maggior parte delle pagine dedicate ai tre comparti oggetto di analisi sono dedicate alla descrizione dei criteri formali per l'assegnazione delle sovvenzioni FUS. È presente inoltre un breve approfondimento sul pubblico dello spettacolo (numero spettatori e spesa).

L'analisi dei comparti Attività musicali e Attività teatrali procede poi presentando, per ogni settore, le seguenti informazioni:

- numero di progetti sovvenzionati e ammontare della sovvenzione complessiva del settore;
- trend del numero di progetti sovvenzionati e della sovvenzione complessiva del settore;
- distribuzione territoriale delle sovvenzioni destinate ad ogni settore.

A quest'ultimo tema viene dedicata particolare attenzione in fase di commento, vengono infatti sottolineate, come nella parte generale, eventuali sperequazioni territoriali nella suddivisione del Fondo tra le regioni italiane.

È presente inoltre un ulteriore paragrafo dedicato all'elenco dei beneficiari dei fondi extra-FUS.

Le informazioni contenute nella sezione dedicata alle Fondazioni lirico-sinfoniche sono invece leggermente diverse e riguardano:

- l'ammontare dei finanziamenti alle FLS nel 2005, sia FUS che extra-FUS;

- la variazione del finanziamento tra 2004 e 2005;
- l'andamento del FUS per le Fondazioni dal 1985 al 2005.

2. Commenti su trasparenza e coerenza interna dei dati della Relazione sull'utilizzazione del FUS

La lettura e la comprensione dei temi trattati nella sezione Attività musicali, Attività teatrali e FLS della Relazione risulta problematica a causa di:

- problemi di trasparenza;
- problemi di coerenza interna.

I problemi di trasparenza della Relazione sono da ricondurre in buona parte alle caratteristiche del sistema che la Relazione si trova a dover rendicontare. Il sistema di finanziamento statale è infatti di difficile comprensione sia a causa della frammentazione delle fonti di sovvenzione (FUS diretto, FUS da Fondo integrativo, Lotto, BNL ecc.) sia a causa dell'abbondanza di eccezioni e di casi particolari. Una rendicontazione complessiva delle sovvenzioni non può quindi privarsi di note a margine al fine di rendere intelligibile l'ammontare delle risorse stanziare.

A supporto di questa affermazione vale la pena di riportare l'esempio dell'ETI che tra 2003 e 2005 ha goduto di contributi provenienti da un mix sempre diverso di fondi. Nel 2003 l'ETI ha infatti ricevuto sovvenzioni da tre fonti di finanziamento diverse per lo svolgimento dell'attività istituzionale e di alcuni progetti speciali: fondi da FUS diretto, sovvenzioni da Fondo integrativo *ex art. 2*, legge 165/1985, sovvenzioni extra-FUS (fondo intervento *ex art. 2*, legge 819/1971). Nel 2004 l'ente è stato poi sostenuto sia con fondi FUS sia Lotto mentre nel 2005 solo con fondi extra-FUS provenienti da Lotto e BNL.

Nonostante siano visibili gli sforzi degli autori della Relazione nel ricercare soluzioni espositive che chiarifichino la complessità del sistema di finanziamento statale, le elaborazioni presentate dimostrano in alcune occasioni problemi di coerenza interna.

Le maggiori difficoltà sono state riscontrate nella trattazione dei fondi extra-FUS. Nelle sezioni dedicate a Musica e Teatro, gli stanziamenti extra-FUS sono presentati in tre momenti: 1) nella tabella iniziale che elenca i fondi dedicati al comparto, 2) in un paragrafo specifico dedicato ai fondi extra-FUS, 3) nelle parti dedicate ai singoli settori, nel caso in cui il settore in parola abbia beneficiato di fondi extra-FUS. Tuttavia, i dati di finanziamento

presentati nelle parti elencate non sono in alcuni casi uniformi tra loro¹. Si potrebbe a tal proposito elaborare una modalità alternativa di esposizione dei fondi extra-FUS, in modo da separare con maggior chiarezza la natura del finanziamento statale (FUS ed extra-FUS) per ogni beneficiario².

3. Commenti su completezza e utilità della Relazione sull'utilizzazione del FUS e possibili ulteriori elaborazioni

L'analisi dei contenuti effettuata in precedenza permette di riflettere sull'utilità delle informazioni presentate nella Relazione. In altre parole si vuole in questa sede mettere in rilievo quello che viene trattato nella Relazione e allo stesso tempo, di riflesso, individuare quello che non viene presentato.

3.1. Utilità. La Relazione è sicuramente utile per un lettore che voglia capire i fondamenti normativi del Fondo e le modalità di ripartizione e assegnazione dello stesso. La Relazione è infatti

¹ Alcuni esempi: 1) nella Relazione 2005 – sezione Musica – il totale della tabella 9 a p. 66 è in difetto poiché non vengono conteggiati 50 mila euro di fondi extra-FUS assegnati al Conservatorio di Musica Santa Cecilia e riportati solamente nella sezione dedicata agli enti. Tuttavia, i calcoli cambiano di poco in considerazione della lieve entità della differenza. 2) Nella Relazione 2004 – sezione Teatro – il totale dei soggetti finanziati riportato nella tabella 3 a p. 125 è pari a 520. Nella tabella, vengono sommati due volte i soggetti che ricevono sia i finanziamenti dal FUS che quelli dal Lotto. Inoltre ETI e INDA vengono considerati in modo separato nella tabella 3 a p. 125: non vengono inclusi nel conteggio dei soggetti finanziati grazie al FUS né esplicitamente ricondotti ai fondi Lotto. La loro giusta collocazione sarebbe stata tra i soggetti finanziati grazie al FUS. 3) Nella Relazione 2004, alcuni dei dati riportati in appendice non corrispondono a quelli della sezione Attività teatrali (i dati della tabella 29 appendice e tabella 36 appendice non corrispondono a quelli della tabella 3 a p. 125 e della tabella 4 a p. 126). 4) Nelle Relazioni 2003, 2004, 2005 – sezione Fondazioni lirico-sinfoniche – non risulta chiara la distinzione tra fondi FUS ed extra-FUS. La Relazione considera fondi extra-FUS esclusivamente quelli assegnati *ex art.* 21, legge 819/1971 (per il 2003) e i fondi del lotto (per 2004 e 2005). I contributi stanziati attraverso la legge finanziaria 2001 e attraverso altre leggi «speciali» vengono invece considerati inappropriatamente fondi FUS. Secondo la nostra impostazione viene considerato extra-FUS tutto ciò che è altro rispetto al riparto FUS e all'applicazione di quei regolamenti che vanno a modificare il suddetto riparto (riduzione per apporto privati, riduzione per differenze tra attività dichiarata a preventivo e attività effettivamente svolta).

² Ad esempio eliminando le ultime righe delle tabelle (intestazione «di cui FUS» e «di cui extra-FUS») per introdurre invece una colonna dedicata al finanziamento FUS e una a quello extra-FUS.

puntuale e completa nella descrizione delle evoluzioni normative che hanno interessato il Fondo negli anni.

La Relazione, rendendo consultabili e confrontabili i dati raccolti dai servizi, può avere una utilità interna all'apparato ministeriale. Ogni servizio gestisce infatti i dati relativi ai settori di sua competenza apparentemente senza scambiare informazioni con gli altri servizi. Questo può portare gli stessi responsabili a non osservare problematiche di sistema o fenomeni trasversali ai diversi settori.

La Relazione contiene numerose elaborazioni riguardanti il *breakdown* regionale e provinciale dei finanziamenti statali allo spettacolo. Si tratta di un lavoro prezioso, in quanto rende disponibili dati di dettaglio utili per ulteriori approfondimenti. Questi dati sono peraltro spesso utilizzati da ricercatori o dalle stesse regioni e enti locali nelle analisi sull'andamento del finanziamento allo spettacolo nel proprio territorio³.

3.2. Completezza. La Relazione, oltre a descrivere l'utilizzazione del Fondo, presenta i dati SIAE e ISTAT in merito agli spettatori. La Relazione ha quindi il pregio di guardare allo spettacolo sia dal punto di vista della domanda che da quello dell'offerta. Va inoltre aggiunto che, al fine di perseguire una rendicontazione completa del sostegno statale allo spettacolo, la Relazione presenta anche i dati sull'utilizzo dei fondi extra-FUS. Alla luce di queste osservazioni si può osservare che il titolo «Relazione sull'utilizzazione del FUS» appare restrittivo se confrontato con la totalità delle informazioni presentate.

Ritornando sul tema dei finanziamenti extra-FUS, si potrebbe suggerire, per aumentare la completezza della Relazione:

- di introdurre una descrizione delle normative e, soprattutto, dei meccanismi di assegnazione relativi anche alle risorse extra-FUS;
- che il quadro delle cosiddette risorse straordinarie sia completo, unendo al conteggio dell'extra-FUS anche le sovvenzioni assegnate attraverso l'Arcus o attraverso alcuni provvedimenti legislativi riguardanti singole organizzazioni. Si è comunque consapevoli della difficoltà di reperire queste informazioni, data la loro frammentazione e scarsa trasparenza.

³ Si veda ad esempio il report dell'Osservatorio regionale dello Spettacolo dell'Emilia-Romagna (anno 2005), o i documenti della rassegna *Le giornate dello Spettacolo* nel Veneto.

La completezza della Relazione è parziale a causa dell'assenza di alcune elaborazioni che permetterebbero di comprendere meglio le modalità di utilizzazione del FUS. In particolare la Relazione sceglie di presentare solamente i dati relativi alle sovvenzioni assegnate a preventivo. Non richiede invece ai servizi i dati relativi alle domande non sovvenzionate. Si perde così un'interessante chiave di analisi: il rapporto tra domande totali e domande sovvenzionate che porta conseguentemente a ragionare sulla selezione effettuata.

Nella Relazione sono assenti elaborazioni che permettano di capire come la quota FUS sia ripartita tra i progetti all'interno dei settori. Questo non consente di rilevare eventuali sperequazioni nella distribuzione del Fondo tra i progetti sovvenzionati.

Mancano elaborazioni che chiariscano il fenomeno di riduzione del numero di attività sovvenzionate nel tempo. L'informazione relativa al numero di attività finanziate e al loro decremento negli anni potrebbe essere completata da commenti che tentino di rispondere ai seguenti interrogativi: quali attività vengono tagliate? Quali attività continuano ad essere sovvenzionate? Quali e quante nuove attività vengono sovvenzionate?

Riassumendo le considerazioni effettuate finora, la Relazione si dimostra uno strumento utile per capire i meccanismi formali di ripartizione e assegnazione del Fondo e per avere una prima idea sulla suddivisione del Fondo tra i vari settori nello spettacolo anche in un'ottica di trend. Allo stesso tempo però, la Relazione non riesce a cogliere alcuni dei fenomeni relativi all'utilizzo del Fondo che potrebbero emergere da un'elaborazione ulteriore dei dati. La possibilità di una lettura critica, peraltro effettuabile sulla base dei dati contenuti nella ricca appendice, viene di conseguenza delegata alla volontà del singolo lettore.

Una lettura di questo genere viene qui proposta nel capitolo 3. Chi scrive è dell'opinione che alcune delle elaborazioni presentate nel prossimo capitolo potrebbero essere introdotte anche nella Relazione, al fine di alimentare un dibattito sull'utilizzo del Fondo supportato da analisi approfondite e aggiornate su base continuativa⁴.

⁴ Preme tuttavia notare come le considerazioni fatte finora si riferiscano alle elaborazioni della Relazione sull'utilizzazione del FUS fino all'anno 2005. Gli autori della Relazione dell'anno 2006, infatti, recependo alcune nostre indicazioni, hanno introdotto nuove elaborazioni, come ad esempio quella volta a mettere in luce la distribuzione dei finanziamenti tra organizzazioni all'interno dei settori, come qui proposto nel capitolo 3, par. 4.1.

