

# Economia Aziendale Online

Business and Management Sciences  
International Quarterly Review

*Il modello di finanziamento degli enti culturali:  
il caso della Regione Emilia-Romagna*

Federica Favalli

Pavia, April 2012  
N. 1/2012

[www.ea2000.it](http://www.ea2000.it)

[www.economiaaziendale.it](http://www.economiaaziendale.it)



PaviaUniversityPress



## Il modello di finanziamento degli enti culturali: il caso della Regione Emilia-Romagna

Federica Favalli

### Abstract

The analysis of the Italian cultural production's economic dimension leads us to investigating the way cultural entities finance their management and their activities. This paper focuses on public financing systems, in particular those defined by Emilia-Romagna region, as an opportunity of studying the Italian scenario from the inside. The Emilia-Romagna model provide for different kinds of funding systems, according to the single entity's characteristics and the activity to be funded. The research aims at analyzing if the funding criteria define a performing arts' accreditation system and if they represent an incentive for an efficient and effective use of resources.

Lo L'analisi della dimensione economica della produzione culturale porta ad interrogarsi sulle modalità in cui gli enti culturali finanziano la propria gestione e le proprie attività. Il paper si concentra sui sistemi di finanziamento pubblico, in particolare su quelli adottati in Regione Emilia-Romagna quale occasione di studio all'interno della realtà italiana. Il modello emiliano prevede diverse modalità di finanziamento, definite sulla base della tipologia di ente per lo spettacolo e dello specifico oggetto di finanziamento. La ricerca ha l'obiettivo di indagare se i criteri utilizzati delineano un sistema di accreditamento degli enti per lo spettacolo e se costituiscono un incentivo all'utilizzo efficiente delle risorse e al perseguimento dell'efficacia produttiva.

**Keywords:** Finanziamento, trasferimenti, valutazione, accreditamento, enti culturali, spettacolo.

### 1 – Introduzione

Quando si parla di “enti per lo spettacolo” ci si riferisce a tutte quelle istituzioni orientate a soddisfare il bisogno di svago attraverso “la produzione e la distribuzione di eventi singoli od organizzati all'interno di strutture stabili” (Dubini, 1999: 13). Per alcune di queste attività il momento della produzione e quello della distribuzione sono separati (ad esempio, produzioni cinematografiche, televisive, etc.), per altre questi due momenti coincidono poiché vengono realizzate “dal vivo” (le c.d. *performing arts*: teatro, danza, musica, festival).

In Italia il sistema dei finanziamenti pubblici agli enti per lo spettacolo (e agli enti culturali in genere) risulta altamente “stratificato”, poiché le attività vengono sostenute a livello centrale, regionale, provinciale e comunale, talvolta anche contemporaneamente. Tuttavia, per quanto sia indubbio l'impegno pubblico a sostegno di questo settore, si osserva una certa

mancanza di logiche diffuse di finanziamento tra i vari canali. Tale concertazione risulta più che mai necessaria, anche in vista del passaggio di competenze sancito dalla riforma al Titolo V della Costituzione nel 2002, in base alla quale la potestà legislativa relativa alla legislazione corrente passa dal livello centrale alle Regioni. Questo passaggio potrebbe condurre ad una definitiva attribuzione alle Regioni delle competenze in materia di finanziamenti pubblici allo spettacolo e, per questo motivo, appare interessante interrogarsi su quali siano le politiche e le modalità di finanziamento stabilite a livello regionale.

Il presente paper intende focalizzarsi sul sistema di finanziamento allo spettacolo attuato in Emilia-Romagna, la quale si distingue in questo ambito per l'esistenza di una normativa regionale recente e innovativa. Tuttavia, prima di addentrarsi nell'analisi, il paper presenta quelli che vengono considerati gli assunti di base della presente ricerca: da una parte (Paragrafo 2), le peculiarità degli enti per lo spettacolo e la loro collocazione rispetto agli studi aziendali; dall'altra parte (Paragrafo 3), le modalità e le motiva-

zioni dell'intervento pubblico nell'attività di tali enti, con speciale attenzione alla responsabilizzazione che i diversi criteri di finanziamento inducono negli enti stessi rispetto all'efficienza e all'efficacia produttiva.

Detto questo, la ricerca intende proporre una risposta a due questioni fondamentali. In primo luogo, ci si chiede se la recente revisione delle politiche di finanziamento in Emilia-Romagna stia conducendo ad un processo di accreditamento istituzionale, in base al quale vengono selezionati gli enti idonei a produrre attività di spettacolo per conto della Regione, la quale fornisce loro le risorse economico-finanziarie necessarie per svolgere l'attività tipica. Più precisamente, si intendono indagare gli specifici elementi e aspetti presi in considerazione nel processo di selezione degli enti che possono accedere ai finanziamenti regionali, con l'intento di comprendere se il sistema di valutazione adottato si concentri maggiormente sulle caratteristiche e sulle performance degli enti (delineando così un sistema di accreditamento istituzionale degli stessi) oppure sulle peculiarità dei singoli progetti o delle singole attività per le quali gli enti richiedono il finanziamento. Nel primo caso si profilerebbe tra enti e Regione un rapporto continuativo di medio-lungo periodo, valido fino al sussistere dei criteri di accreditamento; nel secondo caso, invece, il rapporto sarebbe non continuativo e temporalmente limitato alla durata della singola attività finanziata.

In seconda battuta, la ricerca intende riflettere su quali siano gli specifici criteri adottati dalla Regione per la distribuzione dei fondi, al fine di verificare se vengano adottati modelli che incentivano gli enti all'utilizzo efficiente delle risorse messe a disposizione e alla cura degli aspetti qualitativi della produzione artistica.

La metodologia utilizzata per cercare di rispondere alle suddette domande si basa su due analisi. Innanzitutto vengono descritti i diversi modelli di finanziamento previsti in Emilia-Romagna, con attenzione a quanto stabilito (anche in termini normativi) relativamente ai criteri di accesso ai finanziamenti e ai criteri di determinazione e distribuzione dei fondi. Secondariamente, si propone un'analisi quantitativa dei finanziamenti effettivamente erogati negli ultimi anni, con attenzione alla loro distribuzione rispetto ai diversi modelli in uso e ai vari criteri di assegnazione.

## 2 - La rilevanza della cultura negli studi aziendali

### 2.1 – La cultura come bene economico

Benché gli economisti non si siano da sempre interessati delle istituzioni culturali, negli ultimi decenni gli studi economici si sono aperti a tale settore. In realtà già Adam Smith ne *La ricchezza delle nazioni rico-*

*nosce* nel lavoro artistico un'attività che necessita di cospicui investimenti di lungo periodo, necessari all'artista per sviluppare le sue abilità e che, per questo motivo, devono trovare una remunerazione. In tal senso Smith, e successivamente Ricardo e Marx, riconoscono ai beni un valore che risiede nei costi della produzione, ossia nell'insieme di valori degli input utilizzati per la realizzazione del bene stesso. In questo senso si valorizza la dimensione economica del bene culturale e, implicitamente, si riconoscono le esternalità dell'attività artistica e, quindi, l'esistenza di un bisogno o un'istanza collettiva, cui la produzione artistica fa fronte. In seguito molti studiosi hanno analizzato il mondo della cultura, arrivando a tracciarne le caratteristiche economico-aziendali.

Rispetto al tema del valore del bene culturale, Throsby afferma che i beni e i servizi culturali “possono essere considerati merci alla stregua di qualsiasi altra merce prodotta in un sistema economico” (Throsby, 2001: 35). Tuttavia il processo di individuazione del valore di questa produzione culturale è più complesso rispetto a quanto avverrebbe per un bene oggetto di scambio nel mercato concorrenziale. Infatti al bene culturale, più che ad altri, può essere attribuito un valore che va oltre l'aggregazione dei valori attribuibili agli input impiegati nella produzione culturale; esso può incorporare un valore estetico, un valore spirituale, un valore sociale, un valore storico, un valore simbolico, un valore di autenticità (Throsby, 2001: 56). Tali valori non sono strettamente e unicamente connessi all'insieme degli input, bensì sono intrinseci nel bene stesso, quale frutto di una combinazione per lo più unica e originale di molteplici fattori produttivi. Questo rafforza l'idea che il bene culturale rappresenti uno strumento per il soddisfacimento di molteplici bisogni, che può essere oggetto di studio da parte delle discipline economico-aziendali.

### 2.2 - La finalità dell'ente culturale

In virtù del valore economico riconosciuto al bene culturale, gli enti culturali sono oggi interesse delle discipline aziendali e sono considerati in quanto “istituti”, vale a dire “insiemi di persone e di beni nei quali si svolge un'attività organizzata secondo le regole consolidate nel tempo”, valorizzandone la dimensione economico-aziendale, ossia individuando “l'ordine strettamente economico” come specifico oggetto d'attenzione (Masini, 1979: 18).

Gli studi economico-aziendali si interessano della vita dell'azienda sotto profili differenti, che vanno oltre la dimensione meramente reddituale e finanziaria, ma indagano in generale la capacità dell'azienda di soddisfare i bisogni che essa riconosce come istituzionali, vale a dire perseguibili attraverso l'attività tipica. Tali bisogni comprendono sì la remunerazione del capitale di rischio attraverso la produzione di reddito, ma anche la realizzazione di performance quali-

tativamente soddisfacenti rispetto alla *mission* aziendale, nonché l'individuazione delle combinazioni produttive più efficienti alla luce delle risorse disponibili<sup>1</sup>.

Masini, e ancora prima Zappa, sottolineano la non univocità dei fatti aziendali, i quali “non sono mai semplicemente economici, o morali, o psicologici, o giuridici, o sociali, o politici. Essi presentano sempre ad un tempo diversi aspetti tra quelli enumerati e tra gli altri da noi non ricordati” (Zappa, 1962: 671). Pertanto i fatti aziendali, compresi quelli dell'ente culturale, possono essere osservati sotto profili differenti, in virtù della varietà di finalità che attraverso tali fatti l'azienda persegue.

Nello specifico ambito culturale, tra le finalità istituzionali di primaria rilevanza vi sono l'efficacia e la qualità della produzione artistica, nonché la massimizzazione del valore culturale, in virtù del forte orientamento degli enti a soddisfare i bisogni e le istanze dei propri interlocutori (il pubblico). A tal proposito, si osserva infatti che la forma giuridica maggiormente adottata dagli enti culturali è proprio quell'istituto non profit, il cui fine economico immediato “non è mai quello della produzione di redditi”, bensì il “soddisfacimento di bisogni di talune categorie di persone” (Airoldi *et al.*, 2005: 51)<sup>2</sup>.

Nonostante questo, come afferma Throsby, il reddito rimane un elemento costante all'interno del processo di decisione aziendale e per questo non può essere ignorato (Throsby, 2001: 143); in questo senso esso diventa una variabile strumentale rispetto alla produzione artistica, una condizione necessaria per la durabilità e l'autonomia dell'azienda<sup>3</sup>. Il concetto di “reddito” utilizzato da Throsby può essere declinato in modo più completo ricorrendo ai concetti di “equazione economica” ed “equazione finanziaria” richiamati da Giannesi. La prima “si esprime mediante una

uguaglianza in cui tutti i fattori della produzione trovano copertura nei ricavi lasciando un margine adeguato di reddito che è l'incognita”; per la seconda “è necessario che la verifica si abbia costantemente perché uno squilibrio delle correnti finanziarie che affluiscono e defluiscono dal sistema d'azienda può provocare la paralisi, anche quando l'equazione economica esprime valori di piena economicità” (Giannesi, 1982: 13-15). Relativamente all'equazione economica, per gli istituti non profit solo una parte limitata dei costi è coperta da ricavi provenienti dalla cessione di beni secondo logiche di mercato; l'equilibrio viene perseguito attraverso elargizioni volontarie, donazioni, lasciti, quote associative e lavoro volontario.

### 2.3 - Alcune peculiarità degli enti per lo spettacolo

Le peculiarità degli enti per lo spettacolo risiedono non solo nella tipicità delle loro finalità e delle modalità gestionali, ma anche nella originalità e nella complessità del servizio prodotto. A tal proposito è possibile fare due tipi di considerazioni<sup>4</sup>. Innanzitutto, l'istituzione culturale offre un servizio di base (consistente nel prodotto artistico) a soddisfazione dell'esigenza principale del cliente, al quale però si aggiunge spesso una serie di servizi accessori o aggiuntivi, in linea con l'attività principale. In seconda istanza, i servizi offerti dalle istituzioni culturali si caratterizzano per una serie di connotazioni particolari, quali la *intangibilità* (il servizio offerto ha natura esperienziale e un contenuto immateriale), l'*inseparabilità* (il momento dell'erogazione e quello della fruizione sono contestuali, rendendo così più complesso il processo di valutazione ex-ante), l'*eterogeneità* (l'esperienza vissuta dal fruitore del servizio è per sua natura unica), la *deperibilità* (i servizi prodotti non sono stoccabili, ma si esauriscono nel momento stesso in cui vengono erogati, escludendo in tal senso la standardizzazione e la perfetta riproducibilità).

### 3 – Finanziare la cultura: motivazioni e modalità

Il tema dell'opportunità o della necessità di un intervento pubblico a favore degli enti culturali è stato variamente dibattuto. A tal proposito è possibile richiamare la classificazione delle motivazioni di tale intervento proposta da Sibilio Parri (Sibilio Parri, 1983). Innanzitutto lo Stato (o altro livello di governo) può decidere di influenzare la gestione di un'azienda per ragioni di ordine sociale, che possono concretizzarsi nel sostegno e nello sviluppo del reddito e

<sup>1</sup> La multidimensionalità delle finalità istituzionali d'azienda può essere riscontrata già in Masini (1970: 50): “il fine immediato” risiede “nel procacciamento di remunerazioni monetarie [...] talora nelle aziende di produzione il fine si fa più complesso perché alle remunerazioni monetarie si aggiunge anche l'ottenimento di beni in date quantità e qualità, da cederli a determinate categorie di persone a prezzi spesso controllati”.

<sup>2</sup> Nel caso degli enti culturali i portatori di interessi economici sono tipicamente lo Stato, i donatori, gli eventuali lavoratori dipendenti. I portatori di interessi non economici sono i soggetti che fruiscono del bene “spettacolo”, ossia il pubblico.

Sul tema delle finalità degli enti non profit si veda anche Hansmann (1981, 1988).

<sup>3</sup> I concetti di “durabilità” e “autonomia” vengono richiamati come variabili del concetto di economicità anche da Airoldi *et al.* (2005).

<sup>4</sup> Le considerazioni si basano sulle opere di Collier (1987), Mele (1984), Normann (1992)

dell'occupazione, in provvedimenti in favore di aree economicamente e socialmente depresse, in forme di dirottamento dei consumi sui bisogni più sentiti dalla popolazione, nella protezione e tutela dell'ambiente fisico-naturale. Motivazioni di questo genere sono sicuramente rintracciabili anche in relazione all'intervento pubblico nel settore culturale. Infatti è una considerazione largamente condivisa che il patrimonio culturale sia una risorsa per lo sviluppo economico e sociale e che, per questo, sia meritevole di un sostegno pubblico, orientato, per esempio, a garantire una maggiore equità geografica (ad esempio, riassetto della distribuzione geografica dei teatri oppure garanzia di maggiore diffusione di uno spettacolo) o a supportare le esternalità positive dell'attività culturale, quali l'incremento dell'occupazione, l'incremento dell'attrattività turistica, il consolidamento del patrimonio culturale nel tempo (Besana, 2002: 50-51).

Un secondo ordine di motivazioni a supporto dell'intervento pubblico è riconducibile a finalità di tipo economico (Sibilio Parri, 1983: 36-43). Innanzitutto, lo Stato (o altro livello di governo) può attuare azioni volte ad *integrare* o *supplire* l'iniziativa privata, qualora la costituzione e l'esercizio di azienda non siano adeguatamente stimolati in virtù di prospettive di reddito scarse, tempi o modalità di realizzazione rigidi, situazione ambientale economicamente o socialmente complessa. Secondariamente, l'intervento pubblico può essere volto a sostituire (temporaneamente o definitivamente) l'iniziativa privata, per la produzione di beni e servizi che sono ritenuti di indiscutibile utilità per la collettività e per i quali si ritiene che il sistema pubblico abbia maggior disponibilità di risorse. Infine, l'intervento può derivare dall'esigenza di *condizionare*, *correggere*, *controllare* e *guidare* l'attività aziendale, per orientarla maggiormente al conseguimento di obiettivi ritenuti rilevanti o per favorire lo sviluppo di un determinato settore. Anche relativamente a questo gruppo di motivazioni è possibile rintracciare esempi di interventi pubblici nel settore culturale, specialmente a supporto del perseguimento di un profilo di efficienza da parte degli enti culturali.

Come ben sintetizzato da Airoidi, Brunetti e Coda, la condizione affinché l'azienda (e quindi anche l'ente culturale) possa perseguire le sue finalità istituzionali è lo stato di economicità, la cui sussistenza si declina nella durabilità dell'azienda nel tempo e nell'autonomia; quest'ultima viene definita dagli Autori quale "condizione perché i fini generali d'istituto possano essere perseguiti non contando sugli aiuti esterni ma facendo affidamento sulle forze (elementi, fattori, energie) che sono proprie dell'istituto" (Airoidi *et al.*, 1994: 175). In tal senso l'autonomia si configura come la dipendenza non fisiologica da terze economie. Tuttavia, gran parte delle istituzioni culturali dipendono in qualche modo da terze economie e questo aspetto è facilmente riconducibile al processo

di determinazione dei prezzi. Infatti se i prezzi per la fruizione di un bene o un servizio culturale fossero stabiliti con il fine di remunerare tutti i fattori produttivi utilizzati, essi sarebbero così elevati da impedire l'accesso ad un vasto numero di consumatori, poiché la realizzazione di un'attività culturale (specialmente nella forma dello spettacolo dal vivo) comporta generalmente un ingente impiego di risorse. Per questo nella maggior parte dei casi non esiste una correlazione diretta tra il prezzo del bene/servizio culturale e il costo del bene/servizio stesso, al punto che si rende necessario l'intervento di un terzo finanziatore. In effetti se la produzione artistica fosse affidata ad un sistema di mercato puramente privatistico, ne conseguirebbe un "fallimento"<sup>5-6</sup>.

Come si intuisce dalle suddette osservazioni, una delle principali forme di intervento pubblico nel settore culturale è quella del finanziamento, ossia un'azione di tipo indiretto, che influenza l'attività dell'ente dall'esterno. Il conferimento di risorse finanziarie a tali enti può essere realizzato anche da istituti di diritto privato (in particolare istituzioni non profit). Tuttavia, per la rilevanza delle ragioni sopra descritte, questa ricerca si concentra sui finanziamenti pubblici e, nello specifico, sui trasferimenti.

I trasferimenti pubblici possono essere di diverso tipo ed essere determinati e distribuiti secondo criteri differenti. Quelli erogati dallo Stato o da altri livelli di governo in favore degli enti per lo spettacolo sono riconducibili alla categoria dei trasferimenti definiti "in ottemperanza a vincoli di natura solidaristica" (Busati, 2002: 75)<sup>7</sup>.

In base alla presenza o meno di un vincolo all'utilizzo dei fondi erogati, è possibile individuare diverse tipologie di trasferimenti. Innanzitutto si possono distinguere (Ferretti, 2005: 76-77):

<sup>5</sup> Si fa riferimento alla teoria della "malattia dei costi" di Baumol (1966).

<sup>6</sup> Esiste tra l'altro un dibattito in merito a quale debba essere il prezzo di accesso dei cittadini ai beni culturali. Alcuni autori sostengono che esso debba essere molto basso o addirittura nullo, per garantire la massima fruizione da parte della collettività (Cwi, 1980) e perché il costo marginale di gestione (costo variabile) per un fruitore aggiuntivo è in realtà minimale rispetto al grande complesso dei costi fissi (Dickenson, 1997). Altri autori ritengono invece che la gratuità dell'accesso non garantisce una reale incentivazione alla fruizione e priverebbe comunque l'ente culturale di un reddito seppur minimo (Valli, 1996).

<sup>7</sup> Le altre tipologie individuate dall'Autore sono: 1) trasferimenti dell'istituto pubblico responsabile della raccolta delle risorse finanziarie a quello responsabile della funzione; 2) trasferimento dell'istituto pubblico responsabile della funzione a quello responsabile del servizio.

- trasferimenti per il finanziamento di investimenti (risorse destinate tipicamente ad opere pubbliche);
- trasferimenti per le spese correnti (destinate a sostenere le spese di gestione corrente).
- È inoltre possibile individuare:
  - trasferimenti finalizzati (connessi allo svolgimento di una determinata attività e solitamente accompagnati dalla definizione di modalità precise di impiego da parte del finanziatore);
  - trasferimenti indistinti (connessi al finanziamento della gestione nel suo insieme, non vincolano il beneficiario a modalità specifiche di impiego).

Secondo questa classificazione si potranno quindi distinguere: finanziamenti indistinti per la gestione corrente, finanziamenti indistinti per investimenti; finanziamenti finalizzati per la gestione corrente; finanziamenti finalizzati per investimenti.

Nell'ambito dell'analisi che viene qui condotta, appare interessante anche citare i principali criteri che vengono utilizzati nell'assegnazione dei fondi, vale a dire le metodologie cui si ricorre per definire l'ammontare del trasferimento (Brusati, 2002; Zangrandi, 2003; Ferretti, 2005).

Attraverso il *criterio della spesa storica* si riconosce al beneficiario un ammontare di risorse pari (o proporzionale rispetto ad un determinato algoritmo) alla spesa sostenuta nel passato. L'arco temporale di riferimento può essere variabile ed essere individuato nell'anno precedente o nella media degli anni precedenti. Tale criterio viene considerato altamente deresponsabilizzante, poiché riconosce un vantaggio superiore a chi in passato ha sostenuto spese maggiori, spingendo a comportamenti d'incremento del livello di inefficienza o comunque di ampliamento della spesa.

Le risorse possono essere trasferite anche sulla base del *criterio del "pie' di lista"*, secondo il quale il soggetto finanziatore riconosce al beneficiario tutti i costi sostenuti nell'esercizio di una determinata funzione o la realizzazione di una particolare attività. Anche questo criterio risulta altamente deresponsabilizzante, poiché fa ricadere su un soggetto terzo le implicazioni finanziarie della gestione. Il criterio della spesa attesa prevede che prima si identifichino, poi si finanzino le spese che presumibilmente il beneficiario sosterrà.

Tale criterio può ritenersi responsabilizzante qualora venga accompagnato da un'accurata descrizione dell'output atteso sulla base di un livello di efficienza standard, senza però che vengano definiti vincoli di destinazione troppo rigidi.

Con il *criterio dei parametri espressivi del bisogno*, "il finanziamento non viene definito sulla base di prestazioni preventivamente identificate, ma su elementi che siano espressivi della domanda potenziale di servizi" (Ferretti, 2005: 79).

Attraverso questo criterio il finanziatore non si limita ad erogare risorse, ma anzi promuove indirizzi strategici, indica le priorità di azione e svolge il monitoraggio delle attività svolte.

Un altro possibile modello di finanziamento si basa sul *criterio delle capacità di entrata*. Questo viene utilizzato quando, dato un determinato ammontare di risorse ben definite, si intende attuare un'azione perequativa, secondo la quale vengono erogati maggiori finanziamenti agli enti che hanno minore capacità di entrata.

Anche questo criterio può essere considerato deresponsabilizzante, nella misura in cui gli enti sono portati a ricercare entrate proprie meno consistenti così da avvalersi di maggiori trasferimenti.

Infine, è possibile adottare il *criterio del prezzo di trasferimento*, basato sulla definizione ex ante di una tariffa relativa alle diverse unità di prodotto o servizio. L'ammontare del trasferimento è connesso quindi alla quantità effettiva di prestazioni erogate. Tale modello è orientato alla ricerca dell'autonomia aziendale da parte del beneficiario, attraverso l'incentivo alla definizione di combinazioni produttive e gestionali che siano compatibili con la condizione di economicità.

Dopo questa disamina dei principali modelli di trasferimento osservabili nell'ambito del finanziamento pubblico, il Paragrafo successivo analizza quelli adottati dalla Regione Emilia-Romagna.

## 4 - Il modello di finanziamento adottato dalla Regione Emilia-Romagna

### 4.1 - Gli strumenti di finanziamento regionale

Il sistema di finanziamento degli enti per lo spettacolo in Regione Emilia-Romagna (da qui in avanti denominata RER) prevede due grandi categorie di strumenti per il trasferimento di fondi: da una parte quelli indirizzati agli enti direttamente partecipati dalla RER; dall'altra quelli destinati agli enti non partecipati dalla RER. Entrambe prevedono specifici criteri di finanziamento definiti attraverso strumenti normativi.

La prima forma di finanziamento (quella relativa agli enti partecipati) viene declinata nelle diverse Leggi Regionali relative alla costituzione degli enti partecipati stessi, vale a dire Fondazione "Arturo Toscanini" di Parma<sup>8</sup>, Associazione Teatrale Emilia-

<sup>8</sup> L.R. 9 aprile 1990 n. 26 Partecipazione della RER quale socio fondatore della Fondazione "Arturo Toscanini" di Parma

Romagna<sup>9</sup>, Emilia Romagna Teatro Fondazione - Teatro Stabile Pubblico Regionale<sup>10</sup> e Fondazione Nazionale della Danza<sup>11</sup>. Per tutti i suddetti enti è prevista come modalità comune di finanziamento un contributo annuale stanziato dalla Regione attraverso la legge di bilancio. Oggetto di finanziamento è la gestione nel suo complesso, vale a dire la copertura sia dei costi diretti connessi alle diverse attività realizzate, sia dei costi generali, sia dei costi per gli investimenti. I criteri specifici di finanziamento vengono dettagliati nei Paragrafi successivi.

La seconda forma di finanziamento (indirizzata agli enti non partecipati dalla RER) prevede un accesso ai fondi mediante bando di concorso; i criteri di accesso sono definiti per lo più all'interno di due Leggi Regionali: la L.R. 22 agosto 1994 n.37 *Norme in materia di promozione culturale*<sup>12</sup> e la L.R. 5 luglio 1999 n. 13 *Norme in materia di Spettacolo*. Entrambe prevedono la pubblicazione da parte della Regione di un Programma Triennale che stabilisca l'ammontare dei fondi disponibili, gli obiettivi generali della politica di finanziamento, le attività oggetto di finanziamento, i criteri per l'accesso ai finanziamenti, le modalità di assegnazione e distribuzione degli stessi, le eventuali attività di rendicontazione e misurazione necessarie. Tuttavia questi due sistemi presentano alcune differenze. In particolare, il sistema definito dalla L.R. 37/94 si riferisce all'erogazione di finanziamenti per interventi strutturali (acquisto di attrezzature e strumenti tecnologici) e interventi finanziari (ricostruzione o integrazione del patrimonio), contributi ad associazioni, organizzazioni e istituti culturali di valenza regionale o locale per la realizzazione di specifici progetti, contributi alle Province per la realizzazione di progetti obiettivo, diretta partecipazione della Regione a iniziative culturali di rilevanza regionale. Per ognuno dei suddetti ambiti di intervento, il relativo Programma Triennale definisce: 1) risorse finanziarie e criteri di spesa; 2) requisiti per accedere ai contributi; 3) procedure per la presentazione delle domande; 4) ammissione delle domande e criteri di valutazione dei progetti; 5) modalità di assegnazione e liquidazione dei finanziamenti regionali.

<sup>9</sup> L.R. 18 aprile 1992 n. 20 - modificata da L.R. 30/2001 e L.R. 10/2002 - Partecipazione della RER all'Associazione Teatrale Emilia-Romagna

<sup>10</sup> L.R. 21 agosto 2001 n. 30 Partecipazione della RER alla costituzione della Fondazione "Emilia-Romagna Teatro Fondazione - Teatro Stabile Pubblico Regionale"

<sup>11</sup> L.R. 31 maggio 2002 n. 10 Partecipazione della RER alla costituzione della "Fondazione Nazionale della Danza"

<sup>12</sup> L'art. 7 si riferisce a iniziative dirette della Regione, costituendo in tal senso una eccezione rispetto al complesso del sistema definito da tale Legge.

Il sistema descritto dalla L.R. 13/1999 regola invece l'erogazione di finanziamenti allo specifico settore dello spettacolo, vale a dire la produzione diretta o la promozione di attività teatrale, produzione diretta o promozione musicale (anche in forma di festival e rassegne), spettacoli di danza, attività di promozione e diffusione cinematografica.

A questi ambiti si aggiungono inoltre le attività specifiche dell'Osservatorio dello Spettacolo e di Film Commission, quali iniziative promosse direttamente dalla Regione.

I finanziamenti previsti da tale sistema si suddividono in due grandi categorie: interventi per la spesa corrente e interventi per spese di investimento. Anche in questo caso è previsto che di norma ogni tre anni venga definito un Programma pluriennale che stabilisca gli obiettivi di finanziamento, l'entità dei finanziamenti, le caratteristiche degli enti che possono accedere ai finanziamenti e i criteri di erogazione. I contributi per la spesa corrente possono essere erogati in due differenti forme:

- accordi tra la Regione e le Province per quei progetti che rientrano negli obiettivi e nelle azioni prioritarie definiti dal Programma regionale; in tal caso i contributi ai beneficiari finali vengono materialmente erogati dalle Province;
- convenzioni triennali (di coordinamento o di produzione) tra la Regione e i soggetti che abbiano presentato progetti di rilevanza regionale e che rispondano ai requisiti previsti dal Programma Pluriennale. Per la richiesta di convenzione il Programma può definire ulteriori requisiti rispetto a quelli richiesti per gli Accordi.

Per quanto riguarda i contributi per le spese di investimento, essi vengono erogati in conto capitale e possono essere destinati a: predisposizione, restauro, adeguamento e qualificazione di sedi e attrezzature destinate ad attività di spettacolo; acquisto e installazione di attrezzature tecnologiche; conservazione e valorizzazione del patrimonio storico e artistico dello spettacolo.

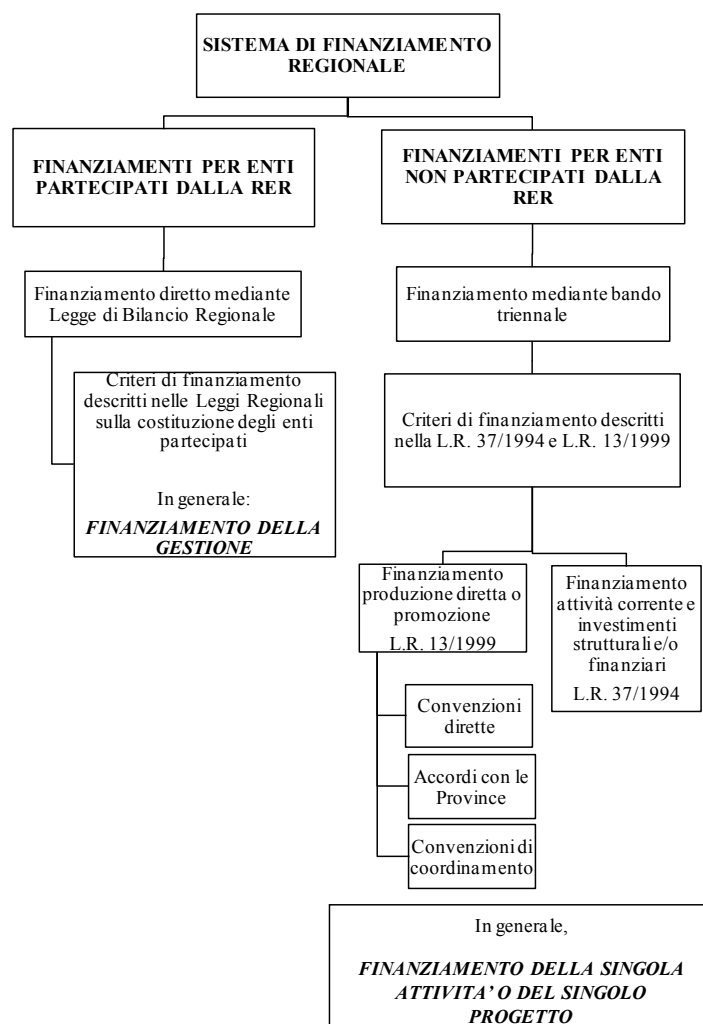
Dopo queste considerazioni iniziali, è possibile trarre una prima conclusione: mentre per gli enti partecipati si è definito un sistema di finanziamento dell'ente e quindi della gestione nel suo complesso, per gli enti che accedono ai trasferimenti tramite bando è previsto un sistema di finanziamento dei singoli progetti o delle specifiche attività che questi intendono realizzare. La Figura 1 illustra in sintesi la struttura del sistema di finanziamento regionale.

#### **4.2 - I criteri di accesso ai finanziamenti**

Per quanto concerne i finanziamenti agli enti per lo spettacolo partecipati dalla RER non sono previsti criteri di accesso specifici, se non appunto la partecipazione della Regione quale socio fondatore o istituzione partecipante.



Figura 1 - Il sistema di finanziamento degli enti per lo spettacolo in RER



Fonte: nostra elaborazione

Agli enti partecipati viene comunque richiesta la presentazione di un piano di attività annuale, corredato da un preventivo finanziario, a ulteriore conferma che i trasferimenti erogati hanno l'obiettivo di sostenere la gestione dell'ente nel suo complesso e non solamente specifiche attività. Sulla base dell'analisi e della valutazione di tali documenti, oltre che ovviamente delle disponibilità di spesa regionali, la RER<sup>13</sup> stabilisce l'entità del fondo da distribuire annualmente. La ragione di un controllo poco stringente nella fase di ammissione al finanziamento risiede proprio nella diretta partecipazione della Regione negli enti, la cui gestione è influenzata dai rappresentanti regionali che siedono nel Consiglio di Amministrazione dell'ente stesso.

Al contrario, per gli enti non partecipati è previsto un sistema di valutazione ex ante più analitico. Tale sistema ha una duplice finalità: valutare sia le caratteristiche degli enti richiedenti, sia le peculiarità dei progetti per i quali si richiede il finanziamento. In questo senso, è possibile escludere l'esistenza di un sistema di "validazione" o "accreditamento" dell'ente, il quale prevedrebbe il finanziamento della gestione nel suo complesso in favore degli enti che presentano determinate caratteristiche e determinate performance. I criteri di valutazione presentano natura e contenuti diversi, a seconda dell'attività specifica oggetto di finanziamento o dello strumento di finanziamento.

*Sistema di finanziamento delle attività culturali (L.R. 37/1994)*

I criteri per la valutazione degli enti richiedenti vengono declinati in base alla categoria cui appartiene

<sup>13</sup> Nello specifico la Giunta Regionale o il Consiglio Regionale oppure entrambi.

l'attività oggetto di finanziamento. In particolare si possono distinguere:

- interventi strutturali e finanziari (art. 4-bis): si tratta di realizzazione, adeguamento e innovazione tecnologica da parte di soggetti pubblici e privati, di sedi e di spazi per le attività previste dall'art. 1<sup>14</sup>, e per l'acquisto o la locazione di attrezzature finalizzate alle medesime attività;
- interventi a sostegno delle iniziative di istituzioni e associazioni culturali (art.5): si tratta di finanziamenti per la realizzazione di programmi annuali e poliennali di studio, ricerca e divulgazione nel campo della cultura umanistica, scientifica e artistica, proposti da istituzioni culturali pubbliche o private, oppure di progetti che in conformità degli indirizzi del programma triennale che vengano presentati da associazioni o organizzazioni pubbliche o private che operano anche in ambito culturale;
- interventi a sostegno di iniziative culturali promosse dalle Province (art.6): si tratta di progetti per obiettivi specifici presentati dalle Province nell'esercizio della loro funzione di programmazione e coordinamento;
- iniziative della Regione (art.7): si tratta di manifestazioni e iniziative culturali direttamente promosse od organizzate dalla Regione per il perseguimento degli obiettivi di stabiliti dalla L.R. 37/94 o dal Programma triennale specifico. I criteri definiti nel Programma Triennale 2010-2012 si concentrano sui seguenti aspetti:
  - connotazione geografica dell'ente richiedente;
  - prevalenza dell'attività di promozione o produzione di iniziative culturali;
  - solidità patrimoniale e finanziaria;
  - importo minimo del finanziamento richiesto.

Il Programma Triennale non prevede la valutazione di indicatori di efficacia o efficienza, né all'atto della richiesta di finanziamento, né successivamente all'erogazione del finanziamento.

Tuttavia è prevista la presentazione da parte dell'ente della documentazione analitica relativa alle attività svolte negli anni precedenti e quelle per le quali si richiede il finanziamento, oltre alla documentazione economico-finanziaria. Mediante l'analisi di tale documentazione la Regione può comunque esprimere una valutazione sul profilo di efficienza dell'ente e sulla qualità delle attività tipicamente svolte.

Per quanto riguarda invece la valutazione dei progetti e delle attività per cui si richiede il finanziamento, il Programma triennale non fa riferimento ad un sistema strutturato, ma semplicemente alla pertinenza dei progetti rispetto agli obiettivi regionali e agli obiettivi specifici definiti all'interno del Pro-

gramma stesso, oltre che al profilo di efficienza desumibile dai bilanci relativi agli esercizi precedenti e dal preventivo finanziario relativo all'iniziativa oggetto di finanziamento. Dall'analisi e dal confronto di tale documentazione deriva una considerazione di rilevanza, pertinenza ed efficienza dei diversi progetti.

#### *Sistema di finanziamento per le attività di spettacolo (L.R. 13/1999)*

Questo modello prevede che i criteri per la valutazione degli enti richiedenti siano declinati sulla base dello specifico strumento di negoziazione tra la Regione e l'ente stesso: convenzioni di coordinamento, convenzioni dirette e accordi.

Le *convenzioni di coordinamento* vengono instaurate tra la Regione e "soggetti pubblici e privati, comunque organizzati sul piano giuridico-amministrativo, che svolgono un ruolo di rilievo regionale nel coordinare e promuovere attività relative a specifici settori dello spettacolo"<sup>15</sup>, vale a dire musica, danza, attività teatrale o cinema.

Le *convenzioni dirette* vengono stabilite con soggetti pubblici e privati per la produzione vera e propria di attività inerenti uno o più ambiti dello spettacolo e, come le convenzioni di coordinamento, hanno durata triennale. Infine, gli *accordi con le Province* costituiscono lo "strumento con il quale la Regione e le Province sostengono e valorizzano congiuntamente, anche attraverso una partecipazione concordata sul piano finanziario, le attività di spettacolo che si svolgono nei diversi territori e che comprendono sia progetti emergenti sia attività consolidate"<sup>16</sup>.

Anche in questo caso, i criteri previsti in corrispondenza dei tre strumenti di negoziazione si rifanno ad uno schema comune, così definito:

- collocazione geografica dell'ente richiedente;
- presentazione di un Piano triennale delle attività;
- relazione in merito alle attività svolte che provi l'esperienza dell'ente nell'ambito di riferimento;
- sufficiente grado di efficienza desumibile dai bilanci degli esercizi precedenti;
- soglia minima dei costi annui da sostenere per la realizzazione delle attività oggetto di finanziamento (declinati per specifico ambito di attività di appartenenza);
- struttura organizzativa di elevata professionalità sul piano artistico, tecnico e amministrativo-gestionale;
- rispetto dei contratti di lavoro collettivi e delle norme di sicurezza.

Così come per il sistema di finanziamento precedentemente descritto, anche in questo caso l'ammissibilità ai finanziamenti non è basata su un

<sup>14</sup> "la produzione, la diffusione e la fruizione di attività culturali"

<sup>15</sup> Programma Triennale 2009-2011, pag. 22

<sup>16</sup> Programma Triennale 2009-2011, pag. 28

sistema strutturato di valutazione di indicatori di efficacia ed efficienza.

Tuttavia la documentazione prevista per la richiesta di finanziamento consente di raccogliere un numero di informazioni sufficiente a definire un profilo di efficienza dell'ente.

Per quanto concerne la valutazione dei progetti o delle attività, il Programma triennale definisce i criteri in corrispondenza degli specifici strumenti di negoziazione in questione.

Tuttavia, come per la valutazione dei soggetti richiedenti, anche tali criteri sono riconducibili in generale ad uno schema simile, secondo il quale vengono promosse le iniziative più efficienti in base ai preventivi presentati, maggiormente rilevanti nel panorama regionale e più pertinenti rispetto agli obiettivi stabiliti nel Programma.

Tuttavia per le convenzioni dirette e gli accordi con le Province è prevista un'ulteriore valutazione, basata su un set di indicatori di performance, finalizzata alla definizione di una graduatoria dei progetti per i quali si richiede il finanziamento.

Tali indicatori non vengono quantificati direttamente dall'ente richiedente, ma vengono sintetizzati dalla Regione sulla base di informazioni specifiche che l'ente fornisce mediante un'apposita modulistica contestualmente alla richiesta di finanziamento.

Ad ogni indicatore, sintetizzato attraverso un algoritmo specifico, viene attribuito un peso proporzionale alla sua rilevanza rispetto alla totalità degli indicatori e, in alcuni casi, un punteggio massimo.

La sommatoria dei valori assegnati ad ogni indicatore consente alla Regione di costruire una vera e propria graduatoria delle richieste di finanziamento. Il sistema di indicatori previsto per le convenzioni dirette è suddiviso in tre aree:

1. indicatori per la valutazione della valorizzazione delle risorse culturali;
2. indicatori per la valutazione della produzione culturale;
3. indicatori per la valutazione dell'accesso al pubblico.

Queste tre categorie contengono un totale di 19 indicatori il cui obiettivo è quello di consentire una valutazione quantitativa dell'efficacia delle produzioni culturali, garantendone una valutazione più strutturata e con un grado minore di soggettività.

Il sistema vede come oggetto di valutazione sia le attività dell'ente nel suo complesso, sia l'attività o progetto specifico per cui si richiede il finanziamento. Un sistema molto simile<sup>17</sup> è previsto anche per gli accordi con le Province.

<sup>17</sup> Sono previste le stesse tre categorie di indicatori, ma con un numero inferiore di indicatori.

### 4.3 - I criteri per la determinazione del finanziamento

Per quanto concerne i finanziamenti degli enti partecipati, l'ammontare del contributo viene stabilito mediante la Legge regionale di bilancio tenendo conto dei bilanci consuntivi degli esercizi precedenti, del piano annuale delle attività che l'ente intende realizzare e, ovviamente, delle specifiche disponibilità finanziarie regionali. L'importo viene definito ricorrendo al criterio della spesa storica, così come definito nel Paragrafo 2. Il trasferimento è di tipo non vincolato ed è destinato al finanziamento dei costi di gestione nel loro complesso, pertanto sia dei costi diretti relativi alle diverse attività realizzate, sia dei costi generali.

Diversamente, il Programma triennale relativo al finanziamento delle attività culturali (L.R. 37/93) stabilisce che l'entità del finanziamento venga calcolata sulla base del preventivo di spesa per l'iniziativa oggetto di finanziamento, tenendo conto altresì dei rendiconti economico-finanziari degli anni precedenti, unitamente alla descrizione delle attività già svolte e quelle che sono oggetto di finanziamento. Pertanto, in linea di massima, il criterio per la determinazione dei trasferimenti può essere ricondotto alla *spesa attesa*, ossia all'ammontare delle risorse che si identificano quali necessarie per la realizzazione di un'iniziativa<sup>18</sup>.

La determinazione dei trasferimenti per le attività di spettacolo (L.R. 13/99) si presenta più complessa rispetto a quelle finora descritte ed è declinata sulla base dello specifico strumento di negoziazione. Per le convenzioni di coordinamento il finanziamento viene determinato sulla base del preventivo finanziario e dell'analisi del piano di attività triennale, sempre compatibilmente con la disponibilità di risorse regionali; pertanto il criterio di riferimento è la spesa attesa. Per quanto riguarda gli accordi con le Province, sebbene vengano utilizzati degli indicatori di performance per la valutazione dei progetti da finanziare, l'ammontare dei finanziamenti viene calcolato sulla base dei bilanci preventivi presentati e sulla loro coerenza con il piano triennale delle attività; quindi il criterio di determinazione del trasferimento è quello della *spesa attesa*<sup>19</sup>.

Al contrario, le convenzioni dirette di produzione prevedono una modalità diversa di determinazione dei trasferimenti.

<sup>18</sup> Ovviamente tale criterio viene applicato nei limiti delle disponibilità finanziarie della Regione.

<sup>19</sup> Tale finanziamento viene assegnato ed erogato dalla Regione alle Province al momento della stipula degli accordi; successivamente la Provincia provvede a liquidare ai singoli soggetti interessati l'80% della quota regionale oltre alla quota di propria competenza; infine eroga il residuo 20% della quota regionale sulla base del rendiconto delle attività svolte.

Tabella 1 - Finanziamenti RER agli enti per lo spettacolo – Anni 2006-2010 (in valore assoluto)

Forma di finanziamento	2006	2007	2008	2009	2010	Totale
Convenzioni dirette	2.242.423,39	2.242.458,06	2.242.501,00	2.409.715,70	2.426.498,84	<b>11.563.596,99</b>
Accordi con Province	921.377,15	921.377,15	921.377,15	987.005,00	987.005,00	<b>4.738.141,45</b>
Convenzioni coordinamento	808.166,33	808.166,33	808.166,33	479.166,67	479.166,67	<b>3.382.832,33</b>
Finanziamento attività culturali (L.R.37/1994)	2.647.977,92	2.350.100,00	2.295.100,00	2.857.833,00	2.595.113,67	<b>12.746.124,59</b>
Enti partecipati dalla RER	8.418.000,00	6.703.040,00	8.668.000,00	7.568.000,00	6.878.000,00	<b>38.235.040,00</b>
<b>Totale</b>	<b>15.037.944,79</b>	<b>13.025.141,54</b>	<b>14.935.144,48</b>	<b>14.301.720,37</b>	<b>13.365.784,18</b>	<b>70.665.735,36</b>

Fonte: Assessorato Cultura, Turismo e Sport – RER

Tabella 2 - Finanziamenti RER agli enti per lo spettacolo per modalità di accesso ai fondi – Anni 2006-2010 (in valore assoluto)

Forma di finanziamento	2006	2007	2008	2009	2010	Totale
Finanziamenti mediante bando/concorso	6.619.944,79	6.322.101,54	6.267.144,48	6.733.720,37	6.487.784,18	<b>32.430.695,36</b>
Finanziamenti mediante partecipazione diretta RER	8.418.000,00	6.703.040,00	8.668.000,00	7.568.000,00	6.878.000,00	<b>38.235.040,00</b>
<b>Totale</b>	<b>15.037.944,79</b>	<b>13.025.141,54</b>	<b>14.935.144,48</b>	<b>14.301.720,37</b>	<b>13.365.784,18</b>	<b>70.665.735,36</b>

Fonte: Assessorato Cultura, Turismo e Sport – RER

Tabella 3 - Finanziamenti RER agli enti per lo spettacolo per modalità di accesso ai fondi – Anni 2006-2010 (in percentuale)

Forma di finanziamento	2006	2007	2008	2009	2010	Totale
Finanziamenti mediante bando/concorso	44%	49%	42%	47%	49%	46%
Finanziamenti mediante partecipazione diretta RER	56%	51%	58%	53%	51%	54%

Fonte: Assessorato Cultura, Turismo e Sport – RER

Essi vengono infatti ripartiti in due quote, una fissa e una variabile, ognuna delle quali viene calcolata secondo criteri differenti.

Benché il Programma sia triennale, il trasferimento e, conseguentemente, la definizione delle due quote, vengono effettuati a cadenza annuale.

Compatibilmente con le risorse regionali complessivamente stanziare, per ogni ente l'ammontare della quota base è pari al 70% della media dei finanziamenti ottenuti nei tre anni precedenti; il criterio di riferimento è quindi quello della *spesa storica*.

Per quanto riguarda invece la quota variabile, essa viene determinata “in rapporto alla quota base, al grado di raggiungimento degli obiettivi regionali in relazione agli indicatori di attività e tenuto conto dei risultati complessivamente ottenuti”<sup>20</sup>.

Questo significa che quella che il Programma Triennale definisce come “quota variabile” non viene calcolata basandosi unicamente sul sistema di indicatori di performance descritto in precedenza, ma viene invece in parte definita in base alla quota fissa già assegnata (nella misura complessiva del 30% delle quote fisse già distribuite).

Pertanto, la quota effettivamente legata al sistema di valutazione delle performance e dell'efficacia

delle attività (ed effettivamente variabile) si riduce ad una parte ridotta del trasferimento totale. L'analisi quantitativa specifica è descritta nel Paragrafo seguente.

#### 4.4 - La struttura dei finanziamenti in RER

Dal 2006 al 2010 la Regione Emilia – Romagna ha stanziato un ammontare di oltre 77.500.000 € per il finanziamento degli enti per lo spettacolo, di cui il 54% destinati agli enti partecipati direttamente dalla Regione.

Il restante 46% è stato distribuito sulla base dei due Programmi Triennali rivolti agli enti non partecipati. Le Tabelle 1, 2 e 3 illustrano la situazione complessiva dei finanziamenti negli ultimi cinque esercizi.

Come detto in precedenza, tra i finanziamenti erogati mediante bando/concorso, solo in caso di convenzione diretta viene utilizzato un sistema di valutazione delle performance per calcolare l'effettivo importo del finanziamento.

Le Tabelle 4 e 5 forniscono un dettaglio dei finanziamenti erogati mediante convenzione diretta e la percentuale di effettiva incidenza dell'utilizzo del sistema di indicatori sull'importo complessivamente trasferito.

<sup>20</sup> Programma triennale 2009-2011, pag. 25

Tabella 4 - Finanziamenti erogati mediante convenzione diretta – Anni 2006-2010 (in valore assoluto)

<b>Convenzioni dirette:</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Totale complessivo</b>
Quota base	1.577.548,90	1.577.548,90	1.577.548,90	1.763.269,00	1.763.269,00	8.259.184,70
30% quota base	473.264,67	473.264,67	473.264,67	513.550,22	538.896,06	2.472.240,29
Quota variabile	191.609,82	191.644,49	191.687,43	132.896,48	124.333,78	832.172,00
<b>Totale</b>	<b>2.242.423,39</b>	<b>2.242.458,06</b>	<b>2.242.501,00</b>	<b>2.409.715,70</b>	<b>2.426.498,84</b>	<b>11.563.596,99</b>

Fonte: Assessorato Cultura, Turismo e Sport – RER

Tabella 5 - Finanziamenti erogati mediante convenzione diretta – Anni 2006-2010 (in percentuale)

<b>Convenzioni dirette:</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Quota base	70,35%	70,35%	70,35%	73,17%	72,67%
30% quota base	21,11%	21,10%	21,10%	21,31%	22,21%
Quota variabile	8,54%	8,55%	8,55%	5,52%	5,12%

Fonte: Assessorato Cultura, Turismo e Sport – RER

All'interno delle convenzioni dirette, la quota calcolata sulla base del sistema di indicatori sopra descritto oscilla tra il 5% e l'8,5%. Tuttavia per comprendere appieno la reale incidenza del sistema è necessario rapportare tale quota alla totalità dei trasferimenti riportati in Tabella 1. Considerando che tutti i finanziamenti, ad eccezione delle convenzioni dirette, vengono definiti sulla base della spesa storica o della spesa attesa, è possibile raggrupparli in un unico macro-gruppo, indipendentemente dal fatto che vengano assegnati attraverso un bando o direttamente mediante la legge di bilancio regionale. La Tabella 6 illustra quanto effettivamente incida il sistema di indicatori di performance sulla totalità dei trasferimenti.

La percentuale si aggira intorno all'1% e ha registrato un decremento dal 2006 al 2010. Questo significa che in definitiva la totalità dei trasferimenti avviene sulla base di criteri quali la spesa storica e la spesa attesa. Il sistema di valutazione fondato su indicatori di performance, benché ben definito e in grado di raccogliere un elevato numero di informazioni, costituisce uno strumento di minimo utilizzo ai fini della definizione dei trasferimenti.

## 5 - Conclusioni

Sulla base dell'analisi condotta è possibile trarre alcune considerazioni. Innanzitutto il sistema di finanziamento definito dalla RER utilizza due schemi differenti. Gli enti partecipati beneficiano di un trasferimento unico finalizzato alla copertura dei costi di ge-

stione nel loro complesso e non solamente a quelli direttamente connessi ad una specifica attività o iniziativa; si tratta quindi di un trasferimento indistinto. Nonostante questo costituisca una percentuale consistente delle risorse regionali trasferite, non si esclude che l'ente possa ricercare ulteriori forme di finanziamento. La possibilità di ottenere il finanziamento non è subordinata ad un'attività strutturata di valutazione delle performance dell'ente, ma è insita nella partecipazione della Regione quale fondatore degli enti stessi. Pertanto, per questi enti non esiste un reale processo di validazione e riconoscimento a monte del finanziamento.

Diversamente, gli enti non partecipati accedono ai finanziamenti mediante bando e il trasferimento non è finalizzato alla copertura generalizzata dei costi di gestione, ma solamente di quelli connessi ad uno specifico progetto. Questo processo fa sì che l'ente debba comunque individuare altre modalità di finanziamento delle proprie attività e della gestione (ad esempio, altri finanziatori, vendita di biglietti, etc.). La focalizzazione sulla valutazione e sul finanziamento di una singola attività consente anche in questo caso di escludere l'esistenza di un processo di validazione o riconoscimento, realizzato attraverso la valutazione delle performance nel loro complesso e orientato ad individuare gli enti "meritevoli" di finanziamento.

Per entrambe le tipologie di ente per lo spettacolo è quindi possibile escludere l'esistenza di un sistema di accreditamento regionale.

Tabella 6 - Finanziamenti regionali RER per tipologia di criterio di trasferimento – Anni 2006 – 2010 (in percentuale)

<b>Forma di finanziamento</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Finanziamento su base spesa storica / spesa attesa	98,73%	98,53%	98,72%	99,07%	99,07%
Finanziamento su base variabile (valutazione performance)	1,27%	1,47%	1,28%	0,93%	0,93%

Fonte: Assessorato Cultura, Turismo e Sport – RER

Tabella 7 - Incidenza percentuale dei diversi criteri di selezione degli enti da finanziare (anni 2006-2010)

<b>Criteri per la selezione degli enti finanziabili:</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Totale</b>
Bando di concorso - valutazione di indicatori di performance	21%	24%	21%	24%	26%	<b>23%</b>
Bando di concorso - valutazione pertinenza con programmi	23%	24%	21%	23%	23%	<b>23%</b>
partecipazione diretta di RER	56%	51%	58%	53%	51%	<b>54%</b>

Fonte: nostra elaborazione

Tuttavia il set di indicatori utilizzato per la determinazione dei trasferimenti per convenzioni dirette e accordi costituisce un primo passo nella direzione della valutazione delle performance dell'ente, considerato nella sua dimensione aziendale.

Un possibile sviluppo della presente ricerca consiste infatti nell'ipotizzare l'utilizzo di tale sistema di indicatori come punto di partenza per la definizione di un processo di accreditamento degli enti.

Un secondo gruppo di considerazioni può essere effettuato relativamente ai criteri di valutazione degli enti e ai criteri per la quantificazione dei trasferimenti. Ad esclusione degli enti partecipati che vengono finanziati sulla scorta del diretto coinvolgimento regionale, per tutti gli altri l'idoneità al finanziamento viene valutata sulla base di criteri piuttosto generici e connessi solo parzialmente all'effettiva valutazione delle loro performance. Infatti per le convenzioni dirette e gli accordi con le Province viene adottato il sistema di indicatori descritto, grazie al quale è possibile definire una graduatoria degli enti che beneficeranno dei finanziamenti<sup>21</sup>. Dai dati delle Tabelle 1 e 7 si può dedurre che poco più di 16.000.000 €<sup>22</sup> negli ultimi 5 anni (circa il 23%) sono stati distribuiti ad enti per lo spettacolo selezionati sulla base del sistema di indicatori descritto. Se si considera che oltre metà dei fondi disponibili viene trasferito ai quattro enti partecipati, tale incidenza sta a indicare che quasi la metà dei fondi rimanenti viene erogata ad enti che sono stati selezionati sulla base di criteri più complessi orientati alla valutazione delle loro performance complessive.

Tuttavia, se l'attenzione si sposta dalle modalità di valutazione degli enti ai criteri per la quantificazione dei trasferimenti, l'incidenza percentuale diminuisce drasticamente (circa l'1% come anticipato in precedenza). La Regione ricorre infatti quasi esclusivamente a criteri di trasferimento (spesa storica e spesa attesa) che la letteratura aziendale indica come "disincentivanti", ossia non orientati alla riduzione della spesa e all'utilizzo efficiente delle risorse disponibili, confermando così un approccio più "tradizionale" nella gestione del processo di finanziamento.

<sup>21</sup> Ad eccezione degli enti partecipati dalla Regione, come già detto.

<sup>22</sup> Somma dei finanziamenti erogati mediante convenzioni dirette e accordi con le Province

A tal proposito si ritiene che un maggiore impiego di sistemi di valutazione delle performance nella quantificazione dei trasferimenti possa costituire un valido incentivo al perseguimento di obiettivi di efficienza ed efficacia da parte degli enti per lo spettacolo, anche al fine di incoraggiare maggiormente l'implementazione di un modello di finanziamento verso il sistema dell'accreditamento.

A tal proposito, si rileva l'opportunità di condurre la stessa ricerca in altre Regioni italiane, per comprendere se esista un sistema di valutazione delle attività ed, eventualmente, quale sia il suo contributo al processo di selezione degli enti da finanziare e di determinazione dell'importo dei trasferimenti, specialmente nella prospettiva di una crescente scarsità delle risorse disponibili.

## References

- Airoldi G. and Brunetti G. and Coda V. (1994), *Economia aziendale*, il Mulino, Bologna
- Airoldi G. and Brunetti G. and Coda V. (2005), *Corso di economia aziendale*, Il Mulino, Bologna
- Baumol W.J. (1966), *Performing arts, the economic dilemma : a study of problems common to theater, opera, music and dance*, MIT Press, Cambridge Mass.
- Besana A. (2002), *Economia della cultura. Degli attori economici sul palcoscenico dell'arte*, LED, Milano
- Borgonovi E. (1996), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano
- Borgonovi E. (2000), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Edizione rivista ed integrata, Egea, Milano
- Brusati L. (2002), *I sistemi di finanziamento delle aziende pubbliche*, Egea, Milano
- Collier D. A (1987), *Service management, Operating Decisions*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, (NJ)
- Cwi D. (1980), Public support of the arts: three arguments examined, *Journal of Cultural Economics*, Vol. 4, Iss. 2, [39-62]
- Dickenson V. (1997), An inquiry into the relationship between museum boards and management in Moore K., *Museum management*, Routledge, London-NY, [95-103]
- Dubini P. (1999), *Economia delle aziende culturali*, Etas, Milano

- Ferretti M. (2005), *Finanziare l'ente pubblico*, Egea, Milano
- Giannessi E. (1982), *L'equazione del bisogno di finanziamento*, Giuffrè, Milano
- Hansmann H. (1981), Nonprofit Enterprise in the Performing Arts, *The Bell Journal of Economics*, Vol.12, No. 2, [341-361]
- Hansmann H. (1988), Ownership of the Firm, *Journal of Law*, Vol. 4, No. 2, [267-304]
- Masini C. (1979), *Lavoro e risparmio*, UTET, Torino
- Mele R. (1984), *La gestione commerciale delle imprese di servizi pubblici*, Cedam, Padova
- Normann R. (1992), *La gestione strategica dei servizi (seconda edizione)*, Etas libri, Milano
- Santagata W. (2007), *La fabbrica della cultura. Ritrovare la creatività per aiutare lo sviluppo del paese*, Il Mulino, Bologna
- Sibilio Parri B. (1983), *Motivazioni e forme di intervento dello Stato nell'economia delle aziende, con particolare riferimento al sistema delle partecipazioni statali*, Cedam, Padova
- Throsby D. (2001), *Economia e cultura*, Il Mulino, Bologna
- Valli C.G. (1996), L'innovazione nella gestione delle attività non profit: il caso musei in Roncaccioli A. (a cura di), *L'azienda museo: problemi economici, gestionali, organizzativi*, Cedam, Padova, [85-102]
- Zan L. (a cura di) (2009), *Le risorse per lo spettacolo*, Il Mulino, Bologna
- Zangrandi A. (2003), *Management pubblico e crisi finanziaria*, Egea, Milano
- Zappa G. (1962), *L'economia delle aziende di consumo*, Giuffrè, Milano