

Determinazione n. 65/2006**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 21 luglio 2006;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto l'articolo 2 della legge 16 ottobre 2003, n. 291, in base al quale la Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo - Arcus S.p.A. è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visto il bilancio dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2005, nonché le annesso relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei sindaci, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Antonio Ferrara e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo - Arcus S.p.A., per l'esercizio 2005;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del bilancio – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2005 – corredato delle relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei sindaci della Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo - Arcus S.p.A. – l'unita relazione, con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Antonio Ferrara

IL PRESIDENTE

f.to Giuseppe David

PAGINA BIANCA

*RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINAN-
ZIARIA DELLA «SOCIETÀ PER LO SVILUPPO DELL'ARTE, DELLA CULTURA E DELLO
SPETTACOLO - ARCUS S.p.A.» PER L'ESERCIZIO 2005*

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Ordinamento. - 3. Organi e assetto organizzativo. - 4. Attività svolta -
5. Risultanze di bilancio. - 6. Conclusioni

PAGINA BIANCA

1. - Premessa

Con la presente relazione la Corte riferisce per la seconda volta al Parlamento gli esiti del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della "Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo - ARCUS S.p.A." (di seguito, Arcus o Società) e, per la prima volta, per un intero esercizio. La Società, prevista dalla legge 16 ottobre 2003, n. 291, è stata infatti costituita il 16 febbraio 2004 ed ha effettivamente preso avvio nella seconda metà dello stesso anno; il precedente referto ha quindi riguardato il periodo dal 16 febbraio al 31 dicembre 2004 e risulta pubblicato negli atti parlamentari della XIV Legislatura, doc. XV, n. 320.

Il presente referto ha come oggetto specifico la gestione finanziaria dell'esercizio 2005, ma fornisce altresì dati ed elementi informativi sulle vicende e sugli aspetti di maggiore significatività sino a data corrente. Il controllo - per espresso disposto della legge istitutiva della Società - viene svolto ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

Nel corso del periodo preso in esame le questioni di più rilevante incidenza riguardano il mancato completamento del quadro normativo prefigurato per Arcus e l'intervento governativo nei confronti dell'organo monocratico di vertice della Società. Più in particolare e quanto alla prima, va sottolineato che la perdurante assenza del previsto regolamento governativo impedisce, oramai da oltre un biennio, il compiuto svolgimento della precipua missione istituzionale assegnata ad Arcus e posta a fondamento della sua istituzione.

2. - Ordinamento

2.1 La legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003) – nel capo quinto (relativo al “finanziamento degli investimenti”) e con l’art. 60 (rubricato “finanziamento degli investimenti per lo sviluppo”) ed in particolare nel quarto comma – ha stabilito che il tre per cento degli stanziamenti per le infrastrutture venga destinato agli interventi per i beni e le attività culturali, in base a criteri e modalità definiti da apposito regolamento del Ministro per i beni e le attività culturali (di seguito, per i beni culturali), di concerto con quello delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito, delle infrastrutture). Ne è conseguita l’introduzione di una differente prospettazione degli interventi culturali, sia per l’innovativa qualificazione del legislatore come investimenti, sia per il legame virtuoso con le infrastrutture, sia per il più consapevole impiego anche quali fattori di sviluppo economico e sociale.

Per la realizzazione dei predetti interventi, l’art. 2 della legge 16 ottobre 2003, n. 291, ha autorizzato la costituzione di Arcus, scegliendo la configurazione giuridica di una S.p.A., nel presumibile intento di assicurare, attraverso una autonoma gestione di tipo imprenditoriale e condotta secondo criteri di economicità, il più efficiente ed efficace perseguimento delle finalità di interesse generale, che ne costituiscono il fondamento. La veste formale – anche in ragione delle indicate finalità sottese – non incide pertanto sulla natura pubblica di Arcus, che si allontana notevolmente dal modello societario, essendo regolata per più aspetti dalla legge istitutiva, in deroga alle norme del codice civile.

Le norme primarie, infatti, predeterminano: la stessa costituzione e le relative modalità, in esenzione tributaria, nonché la sede, indicata in Roma; l’oggetto e quindi i compiti fondanti ed ineludibili; la misura del capitale iniziale e la sua integrale sottoscrizione da parte del Ministero dell’economia e delle finanze (di seguito, dell’economia); l’inalienabilità delle corrispondenti azioni emesse; l’esercizio dei diritti dell’azionista intestato al Ministero per i beni culturali, d’intesa con quello dell’economia, per i profili patrimoniali e finanziari; la provenienza statale della principale fonte di finanziamento; la realizzazione di taluni specifici interventi (conservazione e tutela del barocco leccese); la composizione e la nomina degli organi; l’obbligo, imposto al Ministero per i beni culturali, di presentare al Parlamento una relazione annuale sull’attività di Arcus. Né l’indicato quadro normativo speciale è destinato a mutare in esito alla consentita partecipazione al capitale sociale di regioni, enti locali ed altri soggetti pubblici e privati, attraverso l’acquisto di azioni di nuova emissione, non potendo il relativo importo superare il sessanta per cento della quota sottoscritta dallo Stato; l’apertura del capitale va piuttosto letta come intenzione del legislatore di associare, in una azione integrata, tutti gli attori coinvolti nel settore, in coerenza anche con le competenze costituzionali, delle regioni e delle autonomie locali.

Dalla predeterminazione legislativa dell’oggetto aziendale deriva la missione istitutiva della Società, che è quella non di eseguire ma di promuovere e sostenere progetti ed

iniziative di investimento per il restauro ed il recupero dei beni culturali ed altri interventi a favore delle attività culturali e dello spettacolo. Ai fini del perseguimento di tali compiti – qualificati legislativamente come funzioni – viene autorizzata l'assunzione di mutui sugli stanziamenti per le infrastrutture, nelle quote dei limiti di impegno da stabilire in base all'apposito e già menzionato regolamento interministeriale.

Caratteristica peculiare del sistema di provvista delle risorse – sottolineata anche nel precedente referto – è pertanto quella che la preponderante azione della Società viene finanziata attraverso l'indebitamento, posto a carico delle finanze statali. A corollario deve tuttavia ribadirsi che se il meccanismo consente più ampie disponibilità immediate, non acquisibili come trasferimenti diretti, è però indispensabile la più rapida ed economica capacità di concorrere alla realizzazione e soprattutto alla selezione di interventi che assumano un carattere di effettiva innovatività – differenziandosi da quelli ordinari svolti dalle pubbliche amministrazioni preposte al settore – e che siano anche in grado di fungere da volano e moltiplicatore di ulteriori risorse, progetti e sviluppo, sul territorio e per l'intero Paese.

Quali norme statutarie più significative vanno ricordate: l'ampliamento dell'oggetto sociale e delle fonti di finanziamento; l'estensione delle capacità operative, ma in via strumentale ed in misura non prevalente rispetto ai compiti fondanti; la destinazione degli utili netti ai fini istituzionali; il sistema di amministrazione e controllo di tipo tradizionale; l'attribuzione ai sindaci anche del controllo contabile. In proposito va ribadito quanto osservato nel precedente referto sulla validità, sia della destinazione degli utili, che è conforme alla natura ed alle finalità pubbliche della Società, sia del modello di governo, coerente con la iniziale partecipazione totalitaria – e comunque, in prospettiva, sempre prevalente – dello Stato, sia della concentrazione anche della revisione contabile nei sindaci, in rispondenza al criterio della massima economicità gestionale.

2.2 Tanto premesso sul quadro normativo di base e di riferimento, vanno sottolineate la rilevanza e la molteplicità delle conseguenze negative che si riconnettono alla carenza – segnalata in premessa – del regolamento di attuazione della legge istitutiva di Arcus. Il testo, tempestivamente predisposto, è tuttora in via di rielaborazione, nella presumibile difficoltà di estendere a tutti i Ministeri la quota percentuale di computo delle risorse sugli stanziamenti per le infrastrutture, come suggerito nel parere reso dal Consiglio di Stato.

In attesa del regolamento, indispensabile per l'attivazione della normativa a regime, è stata adottata una disciplina transitoria – funzionale alla pronta utilizzazione delle risorse – che ha previsto (art. 3 del D. L. 22 marzo 2004, n. 72): la diretta individuazione dei limiti di impegno per gli esercizi 2003 e 2004 – sui quali va calcolata l'aliquota del tre per cento di cui al menzionato art. 60 della finanziaria 2003 – da parte del Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'economia, sentito il Ministro per i beni culturali; l'approvazione di un programma di interventi esteso alle attività culturali ed allo spettacolo – finanziato con le indicate risorse del tre per cento – con decreto del Ministro per i beni culturali, di concerto

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

con quello delle infrastrutture; la stipula di una apposita convenzione, tra Arcus ed i Ministeri per i beni culturali e delle infrastrutture, sui criteri e le modalità di realizzazione degli interventi. Lo stesso D.L. n. 72 - ma con norma di natura permanente - ha altresì introdotto il concerto del Ministro delle infrastrutture per la nomina del Consiglio di amministrazione, compreso il Presidente, con conseguente modifica della disposizione statutaria, che riproduceva quella istitutiva di Arcus, ove era riservato il relativo potere al solo Ministro per i beni culturali.

La legge 21 maggio 2004, n. 128 (di conversione, con modifiche, del ripetuto D.L. n. 72) ha inoltre assegnato ad Arcus, per il 2004, una quota aggiuntiva di risorse - provenienti dal gioco del Lotto e definitivamente determinate in 0,5 mln di euro - per le esigenze "anche di funzionamento" e stabilito che il Ministro per i beni culturali presenti una relazione al Parlamento sugli interventi, che costituisce un ulteriore e diverso referto (rispetto a quello annuale e sull'intera attività della Società) riguardante l'attuazione di ciascun programma e da rendere dopo la singola conclusione.

La disciplina transitoria, recata dal D.L. n. 72/2004, è stata prorogata per il 2005 dal D.L. 31 gennaio 2005, n. 7 - convertito nella legge 31 marzo 2005, n. 43 - che ha assegnato un ulteriore due per cento sugli stanziamenti della legge n. 443/2001 (c.d. "legge obiettivo") per gli esercizi 2005 e 2006. Il D.L. 30 dicembre 2005, n. 273, convertito nella legge 23 febbraio 2006, n. 51 (art. 14) ha poi disposto una ulteriore proroga della stessa disciplina, per l'anno 2006.

I decreti approvativi del programma e della convenzione sono soggetti all'esame preventivo di legittimità ed alla registrazione da parte della Corte dei conti. In esecuzione delle norme di urgenza ed ottenendo la prescritta registrazione: il decreto 7 aprile 2004 ha fissato le quote dei limiti di impegno in 2.680.000 euro per il 2003 e 2.550.000 per il 2004; il decreto 7 luglio 2004 ha approvato il programma per il 2004; la convenzione sui criteri e modalità degli interventi è stata sottoscritta il 9 luglio 2004 ed approvata con decreto del 30 luglio successivo; il programma e la convenzione per il 2004 sono stati parzialmente rimodulati nel 2005 e nel 2006.

Il decreto 20 luglio 2005 ha invece approvato il programma per il 2005 ed il 2006, ma non è divenuto esecutivo per il secondo anno, mancando al momento della sua adozione i prescritti presupposti normativi (legge di proroga della disciplina transitoria e legge finanziaria di stanziamento delle risorse per il 2006) e procedurali (decreto di fissazione dei limiti di impegno ed adempimenti contabili di bilancio). Per il 2005, è stata quindi sottoscritta esclusivamente la convenzione per lo stesso anno ed i provvedimenti approvativi del programma e del relativo atto negoziale, hanno ottenuto la registrazione da parte della Corte dei conti; lo stesso programma 2005 è stato oggetto di una integrazione, con decreto in data 6 aprile 2006 e quindi in limine alla scadenza naturale della legislatura e del Governo in carica.

Con due ulteriori decreti del 6 aprile 2006 ha subito una rimodulazione anche il programma per lo stesso anno, che peraltro era stato adottato nel luglio 2005 - come

appena detto, in assenza dei prescritti presupposti – e per un periodo che in gran parte eccedeva la durata in carica dei Ministri emittenti e che avrebbe avuto comunque attuazione nel periodo di competenza dei Ministri subentranti. Gli stessi Ministri uscenti, con altro decreto in pari data, hanno approvato il programma per il 2007 e quindi in carenza di potere e – tra l'altro – della stessa normativa di base, prorogata fino al 2006.

Tutti gli indicati decreti del 6 aprile 2006 – rimessi, tra l'altro, all'attuazione di organi societari esposti alla revoca ex lege n. 145 del 2002 (c.d. *spoil system*), come si dirà in seguito – sono stati restituiti con rilievo dal competente Ufficio per il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, anche sulla base delle osservazioni del magistrato delegato al controllo su Arcus. Resta comunque fermo che, per il 2006, ai fini della corretta applicazione della specifica normativa, si rende necessario riprodurre la completa serie procedimentale degli atti – rispettandone l'ordinata sequenza – a partire dal decreto di fissazione dei limiti di impegno, cui devono seguire quello di approvazione del programma, quindi il decreto di assegnazione dei fondi in bilancio ed infine la sottoscrizione ed approvazione della convenzione.

2.3 Il programma interministeriale e la convenzione – nella perdurante vigenza della disciplina transitoria – integrano tuttora il quadro ordinamentale di riferimento per l'azione di Arcus. Sui contenuti dei due atti relativi al 2004, si fa rinvio al precedente referto, ma se ne richiamano sinteticamente i principali aspetti, essendo, gli stessi, comuni anche a quelli adottati successivamente ed utili all'analisi delle modalità attuative della predetta disciplina e delle relative incidenze.

Il programma indica i compiti e gli obiettivi ed in particolare: la missione della Società, costituita per il sostegno e la promozione tecnica e finanziaria degli interventi nei settori dei beni e delle attività culturali, dello spettacolo, del cinema e dello sport; il ruolo forte e assolutamente innovativo, configurato per Arcus, cui spetta associare alle proprie strategie tutte le progettualità indispensabili al progresso economico del territorio, in stretta collaborazione con le autonomie; la connotazione della Società quale strumento tecnico, snello e flessibile, volto anche a sollecitare risorse sostitutive dell'intervento pubblico, in aree non coperte dagli apporti delle fondazioni bancarie; la precisazione dello scopo unitario del programma, individuato in quello normativo, ma anche nella interdipendenza con la realizzazione delle infrastrutture e con il territorio; le linee guida, orientate all'accrescimento della diffusione del patrimonio culturale nazionale e del valore aggiunto indotto da più stretti legami tra industria culturale e settori produttivi sul territorio. Gli interventi sono ripartiti per aree di competenza, con le rispettive risorse assegnate nell'ambito di un tetto complessivo, che comprende una quota per il funzionamento; per ciascuna area, viene operata una analitica ripartizione in progetti specifici, individuati in appositi elenchi ed in parte preponderante, predeterminati nell'oggetto, nell'importo, nelle priorità e nelle finalità e, in alcuni casi, ulteriormente sottoposti a successivi particolari indirizzi dei Ministri competenti.

La convenzione disciplina: oggetto, linee guida, durata, criteri e modalità di realizzazione degli interventi, risorse finanziarie, sistemi di monitoraggio. Per l'oggetto, viene richiamato il programma, sottolineando le caratteristiche dell'azione volta all'attivazione degli interventi, "ferme restando le competenze delle Amministrazioni pubbliche in materia di progettazione ed esecuzione di opere, lavori pubblici, manutenzione e restauro di beni culturali"; per le linee guida, si segnala l'esigenza di revisione delle politiche pubbliche e delle strategie di intervento, ribadendo la stessa caratteristica di originalità per il ruolo di Arcus e del suo schema organizzativo, "orientato verso una struttura agile, snella, flessibile e fortemente specialistica", al fine di ottimizzare tempistica e potenziale innovativo degli interventi stessi.

La durata della convenzione è prevista in 36 mesi, mentre i criteri e le modalità di realizzazione degli interventi vengono indicati, sia in generale e per le singole aree del programma, sia nell'ambito di ciascuna di esse e per talune tipologie di progetti, pur nella affermazione che la Società deve operare, massimizzando efficienza ed efficacia e assicurando una gestione imprenditoriale improntata alla economicità. Tra le linee di azione vengono enucleate: la valutazione delle proposte di intervento sotto l'aspetto sostanziale (merito) e finanziario (quantificazione e qualificazione dell'impegno economico); l'esclusione di mere contribuzioni, ammesse solo se strumentali alle finalità di fondo; la creazione di un forte legame funzionale con i principali attori del settore; il possibile disinvestimento dei progetti finanziati ed il reimpiego delle risorse liberate.

Per la provvista di risorse, viene autorizzata la contrazione di mutui (con la Cassa Depositi e Prestiti o con altri Istituti finanziatori), precisando che gli importi dei limiti di impegno rappresentano le somme dovute per l'ammortamento - posto a carico del Ministero per i beni culturali e da restituire in un arco di tempo quindicennale - limiti in base ai quali è attivabile un volume di disponibilità attualizzato, maggiore di quasi dieci volte (per il 2004, da limiti di 2,68 mln di euro per il 2003 e di 2,58 per il 2004, sino a 57,37 mln di disponibilità; per il 2005, da limiti di 5,444 mln di euro, ad una disponibilità di 60,317). In ordine al monitoraggio, è stabilito che la Società deve organizzarsi in modo da consentire la verifica dei Ministeri competenti, sullo stato di attuazione degli interventi ed inviare trimestralmente, ai Ministeri stessi, una relazione su quelli avviati e conclusi, sullo stato di avanzamento e sulle cause degli scostamenti tra gli obiettivi fissati e quelli conseguiti.

2.4 Dal richiamato contesto complessivo, mentre restano astrattamente confermati i profili di peculiarità collegati alla compiuta realizzazione del disegno prefigurato dal legislatore per la missione a regime della Società, appaiono accentuati ed in parte verificati i rischi paventati nel precedente referto, di una graduale trasformazione del suo ruolo originario, alla luce delle prime esperienze maturate, per effetto della perdurante vigenza della disciplina transitoria e, soprattutto, delle sue concrete modalità applicative. Alla introdotta prospettazione degli interventi culturali come investimenti ed alla conseguente scelta di un soggetto conformato

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

in S.p.A., si è contrapposta, infatti, una elencazione sempre più puntuale, analitica e frammentata dei progetti individuati nei programmi interministeriali – 32 nel 2004 (poi elevati a 42), 86 nel 2005, 87 nel 2006 e nel 2007 (nei citati provvedimenti del 6 aprile 2006, peraltro non esecutivi) – in contrasto palese con le stesse proclamate direttive volte all'obiettivo di modernizzazione ed integrazione delle politiche e delle strategie di azione collegate allo sviluppo del territorio, aggregando soggetti e risorse e valorizzando il modello di struttura aperta alle autonomie ed alla collaborazione con i privati.

Al soggetto societario in mano pubblica – come tale attento alla tutela e valorizzazione dei beni culturali, ma operante con criteri imprenditoriali, strumenti gestionali nuovi e struttura organizzativa a costi contenuti e preordinato a compiti diversi da quelli ministeriali ed a svolgere una azione promozionale e propulsiva, che veda gli interventi culturali quale importante componente del complessivo progetto delle infrastrutture strategiche, esaltando l'interazione tra i diversi settori finanziati – si sta gradatamente sostituendo un soggetto che funge prevalentemente da agenzia per il sostegno di interventi, predeterminati dai Ministri ed integrativi di quelli ordinari, non consentiti dalle ridotte disponibilità annuali del bilancio statale e quindi non sempre caratterizzati da spiccati elementi di innovatività. Tale aspetto assume poi maggiore pregnanza soprattutto nell'ambito dello spettacolo, ove tra l'altro appare meno agevole tradurre gli interventi in effettivi investimenti e nel cui ambito in particolare possono più frequentemente profilarsi rischi di omissione delle procedure previste per lo specifico fondo ministeriale e di appesantimento del debito pubblico, con innesco di oneri latenti di durata pluriennale.

E' anzi immanente il più grave rischio di progressivo indebolimento, se non di vanificazione, del ruolo forte ed innovativo, posto a fondamento della stessa istituzione di Arcus e connotato da massima snellezza operativa, rapidità di intervento e accuratezza della progettualità, efficacia nella promozione dei progetti, economicità della gestione, capacità di catalizzare sulle iniziative l'apporto dei principali attori del settore e di incidere sull'efficiente esecuzione di quelle programmate e finanziate. Il crescente impegno in sempre più numerosi e parcellizzati progetti, dettagliatamente individuati nei programmi interministeriali, oltre ad escludere il potere di scelta e la piena valorizzazione dell'apporto professionalizzato della Società, può comportare ingiustificati appesantimenti della struttura e dei costi di funzionamento e lo scadimento di Arcus ad organismo parallelo, per lo svolgimento di compiti omologhi a quelli ministeriali.

Ne deriva che non appare ulteriormente differibile il completamento del quadro normativo, sollecitato nel precedente referto e con successive note istruttorie, attraverso la pronta adozione del previsto regolamento e di disposizioni che siano coerenti con la conformazione societaria ed il ruolo di Arcus. Nel frattempo va sottolineata l'esigenza di scelte ugualmente coerenti per i contenuti dei programmi interministeriali e comunque della predeterminazione di procedure di selezione dei progetti, che risultino ispirate quantomeno a principi di pubblicità, di imparzialità e di trasparenza.

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A distanza di un triennio dalla sua previsione e di un biennio dalla sua operatività, si pone comunque l'esigenza di una scelta di fondo sulla Società: o il suo rilancio, ma per lo svolgimento della sua missione originaria e caratterizzata da effettiva innovatività – nel quadro delle linee politiche governative, generali e di settore - oppure la sua eliminazione, qualora dovesse continuare ad esercitare compiti assimilabili a quelli delle strutture ministeriali ed iniziative pressoché totalmente eterodeterminate, tra l'altro non assistite dalle garanzie procedurali prescritte per gli ordinari interventi di sostegno.