

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 33/2007.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 25 maggio 2007;

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 2006, nonché le annesse relazioni del Commissario straordinario e del Collegio dei sindaci, trasmesse 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 2006;

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 del Commissario straordinario e del Collegio dei sindaci – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

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 2006 – corredato delle relazioni del Commissario straordinario 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.

ESTENSORE
Antonio Ferrara

PRESIDENTE
Mario Alemanno

Depositata in Segreteria il 31 maggio 2007.

IL DIRIGENTE
(Antonio Di Virgilio)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL 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 2006

S O M M A R I O

Premessa	Pag.	13
1. Ordinamento	»	14
2. Organi e assetto organizzativo	»	24
3. Attività svolta	»	42
4. Risultanze di bilancio	»	57
5. Conclusioni	»	76

PAGINA BIANCA

Premessa

La presente relazione è la terza che la Corte rende al Parlamento sugli 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). La Società, prevista dalla legge 16 ottobre 2003, n. 291, è stata costituita il 16 febbraio 2004 e ha preso concreto avvio nella seconda metà dello stesso anno.

La prima relazione ha quindi riguardato il periodo dal 16 febbraio al 31 dicembre 2004 e risulta pubblicata negli atti parlamentari della XIV Legislatura, doc. XV, n. 320. La seconda - concernente l'intero esercizio finanziario 2005 - è stata pubblicata negli atti parlamentari della XV Legislatura, doc.XV, n. 39.

Il presente referto ha come oggetto specifico la gestione finanziaria dell'esercizio 2006, ma fornisce altresì - come quelli precedenti - dati ed elementi informativi sugli aspetti più significativi sino a data corrente. Il controllo - per espressa disposizione della legge istitutiva della Società - viene svolto con le modalità stabilite dall'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

L'analisi e la prima comparazione di due interi esercizi finanziari, effettuate con il presente referto, hanno consentito valutazioni più approfondite sulle tematiche emerse nelle fasi iniziali dell'azione svolta dalla Società. Nel corso del periodo preso in esame, le questioni di più rilevante incidenza restano tuttavia ancora sostanzialmente quelle segnalate nel precedente referto e riguardano, per un verso, il mancato completamento del quadro normativo prefigurato per Arcus e, per altro verso, gli interventi governativi, adottati oppure omessi, nei confronti degli organi di amministrazione della Società.

Più in particolare, e quanto al primo aspetto, va sottolineato che la perdurante assenza del previsto regolamento governativo - ormai protratta da circa un triennio - ha impedito di verificare le effettive capacità di realizzazione della precipua missione assegnata ad Arcus e dell'importante ruolo innovativo di promozione e sviluppo di significativi interventi culturali, prefigurato dal legislatore e posto a fondamento della sua stessa istituzione. Quanto al secondo, è necessario evidenziare che, dal mese di luglio 2005, gli organi ordinari di amministrazione non hanno funzionato in composizione completa - mantenuta in effetti solo per circa un anno dalla costituzione della Società - e che, dal mese di novembre 2006, opera una invero anomala gestione commissariale, più volte prorogata e riconnessa al prolungato inadempimento dell'obbligo di procedere tempestivamente alle nomine degli organi naturali, imposto da norme primarie precettive.

1. Ordinamento

1.1 Come evidenziato nei precedenti referti, la legge finanziaria 2003 (n. 289/2002) – nel capo quinto (relativo al “finanziamento degli investimenti”) e con l’art. 60 (rubricato “finanziamento degli investimenti per lo sviluppo”) – 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 da definire con 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”). E’ stata quindi introdotta una differente configurazione degli interventi culturali, che si riconnette sia alla innovativa qualificazione del legislatore come investimenti, sia al legame virtuoso creato con le infrastrutture, sia al loro più consapevole impiego anche quali fattori di sviluppo economico e sociale.

Quale strumento elettivo, preordinato all’attuazione del disegno normativo, la successiva legge 16 ottobre 2003, n. 291 ha previsto la costituzione di un soggetto autonomo – Arcus – e prescelto il modello societario, nell’intento di assicurare, attraverso una gestione imprenditoriale ispirata a criteri di economicità, il più efficiente ed efficace perseguimento delle finalità di interesse generale, poste a base della sua stessa istituzione. La conferita veste formale non ha inciso peraltro – proprio in ragione delle cennate prevalenti finalità generali – sulla indubbia natura pubblica di Arcus, che si allontana notevolmente dall’ordinario archetipo societario, rinvenendo per molteplici aspetti la propria disciplina nelle analitiche disposizioni della legge istitutiva, alle quali va riconosciuta prevalenza su quelle del codice civile.

In proposito conviene infatti sottolineare che le norme primarie dettano specifiche regole che riguardano: la stessa costituzione della Società e l’individuazione della sede in Roma; l’oggetto sociale e quindi i compiti fondanti ed ineludibili; l’ammontare del capitale iniziale e la sua integrale sottoscrizione da parte del Ministero dell’economia e delle finanze (di seguito, “dell’economia”); l’inalienabilità delle azioni emesse; l’esercizio dei diritti dell’azionista affidato al Ministero per i beni culturali, d’intesa peraltro con quello dell’economia, quanto ai profili patrimoniali e finanziari; la provenienza statale della principale fonte di finanziamento; la realizzazione di interventi per la 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. In più, il descritto quadro normativo speciale non appare suscettivo di mutamenti neanche ove

dovesse verificarsi la 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 dalla Stato; l'apertura del capitale trova piuttosto spiegazione nella volontà legislativa di associare, in una azione integrata, tutti i soggetti protagonisti nel settore, nel rispetto anche delle attribuzioni di rango costituzionale delle stesse regioni e delle autonomie locali.

La declinazione legislativa dell'oggetto sociale individua la missione istitutiva della Società, che non è quella di fungere da soggetto esecutore, ma da organismo "facilitatore" e quindi chiamato a svolgere compiti di promozione e di sostegno di 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 dello svolgimento dei relativi compiti Arcus è autorizzata ad assumere mutui sugli stanziamenti per le infrastrutture, nelle quote dei limiti di impegno, da stabilire in base all'apposito e già menzionato regolamento interministeriale.

Tratto caratteristico del meccanismo di provvista delle risorse è pertanto quello di fondare la parte preponderante dell'azione della Società sull'indebitamento posto a carico dello Stato. Un siffatto sistema, peraltro, se agevola il reperimento di disponibilità immediate, può trovare giustificazione solo se si traduce nella più rapida ed economica capacità del loro impiego nella selezione e nella promozione di interventi che assumano aspetti di sicura innovatività – e quindi si differenzino da quelli ordinari svolti dalle pubbliche amministrazioni preposte al settore – e, soprattutto, siano in grado di fungere da volano e moltiplicatore di ulteriori risorse, progetti e sviluppo, sul territorio e nell'intero Paese.

A completamento delle cennate disposizioni costitutive primarie, vanno rammentate quelle più significative, introdotte dallo Statuto, che riguardano: l'ampliamento dell'oggetto sociale e delle fonti di finanziamento; l'estensione delle capacità operative, in via strumentale e 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 ordine a tali ultime norme i precedenti referti hanno evidenziato la validità, sia della destinazione degli utili, conforme alla natura ed alle finalità pubbliche della Società, sia del modello tradizionale di governo, coerente con la iniziale partecipazione totalitaria – e comunque sempre prevalente – dello Stato, sia della concentrazione anche della revisione contabile nei sindaci, rispondente al criterio della massima economicità gestionale.

1.2 A fronte del descritto quadro normativo di base – rimasto immutato – va tuttavia nuovamente posto in rilievo come lo stesso non abbia ancora avuto modo di essere integralmente avviato e quindi effettivamente testato, a seguito della persistente carenza dell'apposito regolamento di attuazione, segnalata in premessa. Un primo testo del regolamento stesso, tempestivamente predisposto, è tuttora in fase di rielaborazione, anche in ragione della difficoltà di allargare - agli stanziamenti di tutti i Dicasteri - la quota percentuale di computo delle risorse destinate alle infrastrutture, come suggerito nello specifico parere reso dal Consiglio di Stato.

L'azione della Società è stata quindi e rimane tuttora regolata da una disciplina transitoria di urgenza, che se poteva trovare giustificazione in una fase operativa iniziale, per agevolare una pronta utilizzazione delle risorse, non rinviene pari fondamento nella sua procrastinazione sino a quasi un quadriennio, soprattutto per le negative incidenze prodotte. Tale normativa - avviata con il D.L. 22 marzo 2004, n. 72 (art. 3), convertito nella L. 21 maggio 2004, n. 128 - ha previsto: la diretta individuazione dei limiti di impegno - 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 con quello delle infrastrutture; la stipula di una convenzione, tra Arcus ed i Ministeri per i beni culturali e delle infrastrutture, sui criteri e le modalità di realizzazione degli interventi; il concerto del Ministro delle infrastrutture, per la nomina del Consiglio di amministrazione e del Presidente; l'obbligo, da parte del Ministro per i beni culturali, di presentare 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 del singolo programma e da rendere dopo la conclusione di ciascuno di essi.

La richiamata normativa transitoria è stata prorogata a tutto il 2005, dal D.L. 31 gennaio 2005, n. 7 - convertito nella legge 31 marzo 2005, n. 43 - che ha assegnato un ulteriore quota del due per cento sugli stanziamenti della legge n. 443/2001 (c.d. "legge obiettivo"), per gli esercizi 2005 e 2006, rivelatasi peraltro di importo estremamente modesto. Il D.L. 30 dicembre 2005, n. 273, convertito nella legge 23 febbraio 2006, n. 41 (art. 14) ha inoltre disposto una ulteriore proroga, a tutto il 2006.