

I primi provvedimenti attuativi della normativa d'urgenza – soggetti al controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti – hanno riguardato: la fissazione delle quote dei limiti di impegno in 2.680.000 euro per il 2003 e 2.550.000 per il 2004 (decreto 7 aprile 2004) e l'approvazione sia del programma 2004 (decreto 7 luglio 2004), sia della relativa convenzione (decreto 30 luglio 2004). Il programma e la convenzione per il 2004, hanno poi subito una parziale rimodulazione ed ottenuto la prescritta registrazione.

Il successivo decreto 20 luglio 2005 ha invece disposto l'approvazione del programma sia per lo stesso anno 2005 – peraltro tardivamente rispetto al periodo di riferimento – sia per il 2006, in questo caso con un forte anticipo e comunque in assenza di taluni indispensabili presupposti, quali la stessa legge di proroga della disciplina transitoria, intervenuta solo con il menzionato D.L. n. 273 del 30 dicembre 2005. La convenzione è stata quindi inizialmente sottoscritta solo per il 2005.

Con ulteriori decreti – tutti datati 6 aprile 2006 – sono state poi disposte ampie rimodulazioni dei programmi del 2005 e 2006, in assenza di adeguata motivazione, procedendo ad una notevole frammentazione degli originari interventi, prevedendo la creazione di ulteriori soggetti giuridici distinti da Arcus e comunque andando ad interessare un periodo eccedente la durata in carica dei Ministri emittenti, data la imminente conclusione della legislatura. Gli stessi Ministri uscenti, con altro decreto in pari data, hanno approvato anche il programma per il 2007 e quindi in carenza di potere e, tra l'altro, della stessa normativa di base, all'epoca prorogata solo per l'anno 2006.

Tutti i menzionati provvedimenti – demandati peraltro all'attuazione di organi societari esposti alla revoca ex lege n. 145/2002, come si dirà in seguito – sono stati restituiti con rilievo dal competente Ufficio di controllo della Corte dei conti, anche sulla base delle osservazioni del magistrato delegato al controllo su Arcus. Il procedimento del decreto 20 luglio 2005, con riguardo al programma del 2006, è stato successivamente completato ed il provvedimento approvativo della corrispondente convenzione (decreto 16 maggio 2006) ha ottenuto la prescritta registrazione.

1.3 In base alla più volte richiamata normativa transitoria, il programma ministeriale e la convenzione integrano il quadro ordinamentale di contesto e riferimento per l'azione di Arcus. I relativi atti, adottati per gli anni dal 2004 al 2006, presentano contenuti sostanzialmente simili e confermano le caratteristiche di una proclamazione teorica di indirizzi ambiziosi, da perseguire su livelli di eccellenza.

In particolare il programma indica: la missione di Arcus, costituita per il sostegno e la promozione tecnica e finanziaria degli interventi per i beni e le attività culturali, lo spettacolo, il cinema e lo sport; il ruolo forte e assolutamente innovativo, prefigurato per la Società, cui spetta associare alle proprie strategie tutte le progettualità indispensabili al progresso economico del territorio, in stretta collaborazione con le autonomie; la connotazione di Arcus come strumento tecnico, snello e flessibile, volto anche a sollecitare risorse sostitutive dell'intervento pubblico, in aree non coperte dagli apporti delle fondazioni bancarie; lo scopo unitario del programma, individuato 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. I principali interventi sono suddivisi per grandi aree tematiche, 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 e, in parte preponderante, predeterminati nell'oggetto, nell'importo, nelle priorità e nelle finalità e, in taluni casi, ulteriormente sottoposti a successivi particolari indirizzi dei Ministri competenti.

La convenzione regola: oggetto, linee guida, durata, criteri e modalità di realizzazione degli interventi, risorse finanziarie e sistemi di monitoraggio. Quanto all'oggetto, viene richiamato il programma, rimarcando le caratteristiche dell'azione della Società, finalizzata 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"; quanto alle linee guida, si evidenzia l'esigenza di una revisione delle politiche pubbliche e delle strategie di intervento, sottolineando l'originalità del ruolo di Arcus e del relativo schema organizzativo, "orientato verso una struttura agile, snella e flessibile e fortemente specialistica", al fine di ottimizzare tempistica e potenziale innovativo degli interventi stessi.

Per la convenzione è prevista una durata di 36 mesi, mentre i criteri e le modalità di realizzazione degli interventi vengono indicati, sia in via generale e per singole aree del programma, sia nell'ambito di ciascuna di esse e per talune tipologie di progetti, pur nella ribadita affermazione che la Società deve operare, massimizzando efficienza ed efficacia e assicurando una gestione imprenditoriale improntata alla economicità. Nell'ambito delle linee di azione vengono precisate: la valutazione delle proposte di intervento sotto l'aspetto sostanziale (merito) e finanziario

(quantificazione e qualificazione dell'impegno economico); l'esclusione di contribuzioni mere, 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.

Ai fini del reperimento delle risorse, è autorizzata la contrazione di mutui (con la Cassa depositi e Prestiti o con altri Istituti finanziatori), evidenziando che gli importi dei limiti di impegno rappresentano le somme dovute per l'ammortamento - iscritte nello stanziamento 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. Quanto al monitoraggio, è stabilito che la Società deve organizzarsi in modo da consentire la verifica dei Ministri 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.

1.4 A fronte del descritto quadro complessivo che astrattamente conferma i profili di peculiarità connessi alla compiuta realizzazione del disegno prefigurato dal legislatore per lo svolgimento della missione a regime da parte della Società - e che va comunque ancora verificato nella sua effettività - nei due precedenti referti della Corte e soprattutto nell'ultimo, è stata evidenziata la progressiva diversa caratterizzazione del ruolo di Arcus, alla luce delle esperienze maturate, non solo a causa della protratta vigenza della normativa transitoria, ormai tendente alla stabilizzazione, ma soprattutto per effetto delle sue concrete modalità applicative, da parte dei Ministeri. Alla configurazione degli interventi culturali come investimenti ed alla coerente scelta di un soggetto conformato in S.p.A., si è venuta infatti contrapponendo una elencazione sempre più puntuale, analitica e frammentata, dei progetti individuati nei decreti di programma (32 per il 2004, poi elevati a 42; 86 per il 2005; 87 per il 2006 e per il 2007) e ciò in stridente contrasto con le direttive, proclamate nei programmi stessi e nelle convenzioni, di voler perseguire la modernizzazione e l'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.

Il soggetto societario in mano pubblica - attento alla tutela ed alla valorizzazione dei beni culturali, ma dotato di strumenti imprenditoriali e gestionali avanzati e struttura organizzativa a costi contenuti e chiamato a compiti assolutamente diversi da quelli delle strutture ministeriali ed a svolgere quindi una originale attività

promozionale e propulsiva, nella quale gli interventi culturali si ponessero principalmente quale importante componente del complessivo progetto delle infrastrutture strategiche, esaltando l'interazione tra i diversi settori finanziati - è stato sostanzialmente trasformato in un organismo che in concreto ha assolto prevalentemente una funzione di agenzia ministeriale per il sostegno principalmente finanziario di interventi, decisi sostanzialmente in via autonoma dai Ministri e non infrequentemente ed a volte anzi dichiaratamente, indicati come integrativi di quelli ordinari, non consentiti dalle ridotte disponibilità correnti del bilancio statale e quindi spesso privi di quegli indispensabili elementi di innovatività, che il legislatore ha posto alla base dell'intero sistema. Carenza quest'ultima che si pone inoltre in termini di maggiore pregnanza nel settore dello spettacolo - già di per sé lontano da quello delle infrastrutture, dal quale origina e sul quale fa perno principalmente il meccanismo degli interventi - ove spesso non risulta agevole tradurre i progetti in effettivi investimenti e più elevati possono profilarsi i rischi, sia di elusione delle procedure di garanzia apprestate per la gestione dello specifico fondo ministeriale, sia di un ingiustificato appesantimento del debito pubblico, con innesco di oneri latenti di durata pluriennale.

Le descritte modalità applicative della normativa transitoria da parte dei Ministeri di riferimento della Società - ove non radicalmente modificate - confermerebbero di fatto la vanificazione del ruolo forte ed innovativo posto a fondamento della stessa istituzione di Arcus, ruolo che deve invece essere connotato da massima snellezza operativa, rapidità di intervento ed accuratezza della progettualità, efficacia nella promozione dei progetti, economicità della gestione, capacità di catalizzare sulle iniziative l'apporto dei principali attori del settore ed incidere per la più efficiente esecuzione di quelle programmate e finanziate. Ed invero, la prospettiva di un sempre più ponderoso impegno in più numerosi e parcellizzati progetti, analiticamente individuati nei programmi ministeriali, non solo esclude ogni potere di scelta e quindi la piena valorizzazione dell'apporto professionalizzato della Società, ma può indurre ingiustificati appesantimenti della struttura e dei costi di funzionamento ed il definitivo scadimento di Arcus ad organismo parallelo, che si affianca al Ministero per lo svolgimento di compiti omologhi o integrativi, in assenza delle necessarie garanzie procedurali ed in mera esecuzione di decisioni eterodeterminate.

L'ultimo referto ha pertanto rimarcato, innanzitutto, l'indifferibilità del completamento del quadro normativo - più volte sollecitato anche in via istruttoria - procedendo alla definizione del prescritto regolamento e comunque l'adozione di dispo-

sizioni legislative coerenti con la conformazione societaria prescelta per Arcus e con il suo ruolo peculiare, così come originariamente prefigurato. Sotto altro profilo, nello stesso referto, veniva ribadita l'indeclinabile esigenza di scelte coerenti anche per le decisioni sugli interventi da parte dei Ministri competenti, in modo da vedere quantomeno assicurata la preordinazione di procedure di selezione, uniformate a principi di pubblicità, imparzialità e trasparenza.

In termini di maggiore urgenza e rilevanza è stata altresì posta la questione di un riesame delle scelte di fondo che hanno portato alla istituzione della Società, a distanza di oltre un triennio dalla previsione legislativa e dopo un primo biennio di concreta operatività. In particolare, alla soluzione di un possibile rilancio, ma fondato sulla effettiva realizzazione della missione originaria e per lo svolgimento di iniziative che abbiano chiaro stampo di importante e significativa innovatività – sempre nel quadro di predeterminate linee politiche governative generali e settoriali – veniva contrapposta la valutazione di una radicale ipotesi di soppressione, qualora il compito essenziale affidato Arcus si fosse definitivamente stabilizzato in funzioni sostitutive o integrative di quelle ministeriali, tra l'altro non assistite dalle garanzie procedurali apprestate per gli ordinari interventi di sostegno economico.

1.5 In esito anche alle indicate sollecitazioni dell'ultimo referto della Corte, il Ministro per i beni culturali nominato all'avvio della nuova legislatura – oltre a disporre provvedimenti nei confronti degli organi di amministrazione della Società, di successiva trattazione - ha affidato ad una apposita Commissione ministeriale, con decreto in data 4 agosto 2006, lo studio di soluzioni per la piena funzionalità di Arcus, nel rispetto del ruolo assegnatole dal legislatore. Gli esiti dei lavori del collegio – svolti gratuitamente e conclusi il 26 settembre 2006 – sono stati compendati in un documento che ha sostanzialmente condiviso le principali osservazioni della Corte (sul ritorno alla piena attuazione della legislazione iniziale, sulle procedure ed i contenuti non appropriati dei decreti ministeriali di programma, sul dubbio sostegno delle attività "correnti", sugli incerti legami con le nuove infrastrutturazioni, sul modesto ruolo ritagliato per Arcus, sulla necessità di procedimenti di selezione degli interventi chiari e trasparenti) e proposto in concreto: la nomina di organo amministrativo straordinario, dati gli orizzonti temporali; la contemporanea attivazione di un percorso per la messa a punto dell'ordinamento desiderato a regime, decidendo scopi e finalità della legislazione sul tre per cento e trasparenti procedimenti istruttori e decisionali di attuazione, unitamente alla relativa strumentazione amministrativa; una riflessione e conseguente decisione sul futuro di Arcus, riconsiderando gli

scopi da realizzare ed i motivi del ricorso ad una struttura separata e, ove confermata, sulla sua più idonea forma giuridica, anche sul modello della fondazione.

Alle conclusioni della Commissione non sono peraltro seguiti comportamenti coerenti in sede governativa, poiché nell'ambito del non totalmente appropriato contesto del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (recante "Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria"), convertito nella legge 24 novembre 2006, è stata stabilita (nel comma 102, dell'art. 2) una ennesima proroga della precedente disciplina transitoria per l'anno 2007 (una identica norma si rinviene – tra l'altro - anche nel comma 1135 dell'articolo unico della legge finanziaria 2007, n. 296/2006). Va inoltre sottolineato che, nel successivo comma 103 del predetto art. 2 del D.L. n. 262/2006, si prevede altresì la localizzazione degli interventi di Arcus, nonché il controllo e la vigilanza su di essi, di concerto da parte dei Ministri delle infrastrutture e dei beni culturali, secondo modalità definite con decreto interministeriale e si assegna alla Società il compito aggiuntivo di proseguire le opere di cui all'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 1999, n. 237 - istitutivo del Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee e dei nuovi musei - utilizzando l'attuale stazione appaltante e fruendo di una autorizzazione di spesa di 7,9 milioni di euro, per ciascuno degli anni dal 2006 al 2008.

Ne consegue un quadro normativo sostanzialmente immutato, che conserva ai Ministri un ampio ambito di discrezionalità – già in passato peraltro esercitato, anche per le localizzazioni, ma in assenza di predeterminati criteri di trasparenza e sempre da parte dei Ministri stessi e non della Società – e può ancora relegare Arcus ad un ruolo di soggetto collettore ed erogatore di fondi, per la stessa nuova attribuzione assegnata. Restano pertanto ferme le osservazioni in precedenza formulate e comunque l'esigenza che i decreti sugli interventi siano preceduti dalla fissazione di idonei criteri di autolimitazione e di adeguati procedimenti di garanzia e che si inseriscano comunque nell'ambito di un compiuto e più vasto processo programmatico, al quale possano partecipare i rappresentanti dei diversi livelli di governo regionale e locale ed i soggetti attivi nel settore, presenti sul territorio.

Sul piano poi dei rapporti tra strutture ministeriali ed Arcus si avverte la necessità – più volte manifestata anche in via istruttoria, ma rimasta tuttora insoddisfatta – di una precisa individuazione delle competenze specifiche, che, soprattutto nel caso dei beni culturali sono espressamente indicate per altre società ed enti vigilati. Manca in effetti per Arcus la identificazione di un principale referente unico per i normali canali di collegamento ed interlocuzione, al di fuori degli uffici di Gabinetto del Ministro, il quale finisce per gestire pressoché esclusivamente le relazioni

con la Società, con rischi di fuoriuscita dall'ambito dei consentiti poteri politici di direzione e controllo.

1.6 A completamento della rassegna sul tessuto ordinamentale complessivo di più specifico riferimento, conviene far presente che – soprattutto per i profili attinenti alle norme di condotta per la gestione, oggetto di successiva trattazione – in forza del comma 5 dell'articolo unico della legge finanziaria 2005 (n. 311/2004) e a decorrere dall'inserimento nell'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni incluse nel conto economico consolidato (G.U. n. 174 del 28 luglio 2006), la Società è tenuta all'osservanza delle limitazioni sull'ammontare complessivo e su talune singole voci di spesa espressamente individuate. A partire dal 2007, il comma 505 dell'articolo unico, della legge finanziaria per lo stesso anno (n. 296/2006), ha aggiunto ulteriori limitazioni, per altre voci di spesa e imposto l'adeguamento delle politiche per il personale alle disposizioni sulla riduzione delle unità adibite alle funzioni di supporto, sempre con riferimento ai soggetti inclusi nel predetto conto economico consolidato, come Arcus.

2. Organi e assetto organizzativo

2.1 Come in precedenza si è già avuto modo di sottolineare, il modello di governo della Società replica quello tradizionale e pertanto la compagine degli organi comprende: l'Assemblea; il Consiglio di amministrazione ed il Presidente; il Collegio dei sindaci. Si è tuttavia rimarcato che la presenza di numerose norme primarie – che confermano la natura pubblica di Arcus e allontanano il suo assetto da quello tipico civilistico – interferisce e prevale sulla disciplina codicistica, alla quale vengono apportate, per diversi aspetti, specifiche deroghe.

In particolare e quanto all'Assemblea, è stato evidenziato che la legge istitutiva conferisce la titolarità dei diritti dell'azionista al Ministero per i beni culturali, previa intesa per i profili patrimoniali e finanziari con il Ministero dell'economia, nonostante che quest'ultimo risulti in effetti l'unico proprietario e sottoscrittore dell'intero capitale sociale. All'Assemblea vengono inoltre sottratti i poteri sulla composizione e nomina degli altri organi, regolati da apposite norme primarie, mentre per le ulteriori competenze ed il funzionamento, lo Statuto riproduce le disposizioni del codice civile.

Spetta comunque all'Assemblea la fissazione dei compensi agli organi, che sono stati determinati, in occasione della prima riunione del luglio 2004, nelle seguenti misure annue lorde: indennità di 30.000 euro per il Presidente e di 15.000, per gli altri componenti del Consiglio di amministrazione; di 20.000, per il Presidente e di 10.000, per gli altri componenti del Collegio dei sindaci. Tale trattamento non ha subito variazioni neanche con il primo rinnovo completo degli organi (D. 10 febbraio 2006) e non è stato ridotto in attuazione della legge finanziaria 2006 (n. 266/2005) – non ritenuta applicabile alle società pubbliche, ma circoscritto alle sole pubbliche amministrazioni – sulla base di apposito parere, richiesto dal Ministero per i beni culturali e reso dal Ministero dell'economia.

I compensi agli organi hanno peraltro subito una riduzione del 10%, nello stanziamento previsionale del budget 2007, deliberato dalla Società in applicazione della legge finanziaria per lo stesso anno (comma 505 dell'articolo unico, della legge n. 296/2006), la cui vigenza decorre dal 1° gennaio 2007, come si è già anticipato nel precedente paragrafo 1.6. In proposito, conviene comunque ribadire quanto recentemente già segnalato in via istruttoria e cioè che i Ministeri interessati possano valutare in sede assembleare l'opportunità di dare attuazione alla specifica clausola statutaria (secondo periodo del nono comma dell'art. 16) – riproduttiva

del secondo periodo del terzo comma dell'art. 2389 c.c. - e quindi di determinare direttamente l'importo complessivo per la remunerazione di tutti gli amministratori, inclusi quelli con incarichi esecutivi e ciò sia per innescare un circuito virtuoso di maggiore efficienza ed economicità, sia e soprattutto per evitare rischi di richieste di deleghe con elevati compensi.

2.1.2 Come già detto anche nel precedente paragrafo 1.1, è la legge istitutiva che detta le norme sulla composizione e sulla costituzione del Consiglio di amministrazione, le quali, in deroga al codice civile ed alle corrispondenti competenze dell'Assemblea, prevedono: un numero fisso di sette membri, incluso il Presidente; la nomina da parte del Ministro per i beni culturali - di concerto con quello delle infrastrutture - su proposta del Ministro dell'economia, per tre componenti e, per il Presidente, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Tale disciplina appare oramai per molteplici aspetti inadeguata ed in particolare per i seguenti motivi: è priva della predeterminazione dei requisiti per l'accesso alle cariche, la cui assenza esclude il vaglio di legittimità per violazione di legge e consente nomine - come in concreto è avvenuto con il primo rinnovo degli amministratori (D. 10 febbraio 2006) - che hanno suscitato perplessità nelle stesse Commissioni parlamentari, anche nel profilo della professionalità specifica; può innescare problematiche di non agevole soluzione, con riguardo ai poteri di nomina ed alla scelta dei soggetti in rappresentanza dei nuovi azionisti, nella ipotesi della prevista partecipazione di regioni, enti locali e soggetti privati, soprattutto ove si verificasse nella misura massima del 60% del capitale; costituisce una eccezione alle nomine assembleari nell'ambito delle società partecipate dal Ministero dell'economia; impedisce - in forza della composizione stabilita direttamente dal legislatore - l'applicazione delle misure di razionalizzazione introdotte dal comma 466 dell'articolo unico della legge finanziaria 2007, volte alla riduzione del numero dei consiglieri, per adeguarlo all'oggetto sociale, attraverso modifiche statutarie.

Al riguardo appare quindi auspicabile una revisione legislativa, che demandi la materia alla normativa statutaria, anche ai fini di una maggiore flessibilità ed adattabilità alle disposizioni generali introdotte nell'ordinamento per le società pubbliche, oltre che alle eventuali modifiche dell'assetto proprietario. In ogni caso, va sottolineata la pletoricità del Consiglio di amministrazione di Arcus, non solo in ragione dell'attuale unico azionista e comunque di soli tre Ministeri di riferimento, ma soprattutto a fronte della diretta riduzione a tre unità dei consiglieri di società pubbliche di dimensioni ben più ampie, operata dalla legge finanziaria 2007 (Sviluppo I-

talia S.p.A., nella mutata denominazione di Agenzia per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa e Sogin S.p.A.).

2.1.3 Sull'operato degli amministratori e sugli interventi dei Ministeri di riferimento, ha svolto specifici approfondimenti il precedente referto della Corte, che conviene sinteticamente richiamare, soprattutto per ribadire gli aspetti critici che tuttora permangono e che richiedono adeguate ed indilazionabili misure di rimedio. In particolare assume rilevanza centrale l'obbligo del rispetto puntuale e tempestivo delle norme primarie sulla costituzione degli organi, che risulta irrinunciabile nella loro perdurante vigenza e sino al momento della auspicata modifica.

Il primo Consiglio di amministrazione è stato nominato il 20 novembre 2003 ed il Presidente l'8 gennaio 2004, ambedue per una durata di tre esercizi finanziari. Principalmente per impulso del Presidente dell'epoca, sono stati sollecitamente adottati importanti adempimenti: l'avvio della Società, a due mesi dall'atto costitutivo, con la scelta del modulo collegiale ed il conseguente risparmio dell'onere per le deleghe esecutive; la nomina e la determinazione dei poteri del direttore generale; la transitoria sistemazione in una sede operativa con canone non elevato; la stipula di un protocollo di intesa per l'impiego di un piccolo nucleo di personale del Ministero per i beni culturali, a costi contenuti; l'individuazione di un iniziale assetto organizzativo snello e flessibile, con esternalizzazione di talune funzioni aziendali; la deliberazione di un piano d'impresa triennale (in data 12 luglio 2004), con identificazione della missione aziendale, delle modalità di intervento, delle iniziative immediatamente attivabili, delle linee della struttura organizzativa, delle stime dei costi di gestione per i primi diciotto mesi, delle azioni per il reperimento dei capitali e per l'avvio di un flusso autonomo reddituale, in vista della graduale autosufficienza.

A partire dal mese di ottobre 2004 e sino all'ottobre 2005, il Consiglio di amministrazione ha dedicato il proprio prevalente impegno alle seguenti attività: la deliberazione sia degli interventi individuati nel programma interministeriale del 2004, non essendo ancora esecutivo quello del 2005, sia di alcune iniziative frutto di progettualità autonoma; la progressiva messa a punto di documenti preparatori, per individuare procedure, criteri e metodologie, capaci di pervenire all'adozione di modelli progettuali originali ed innovativi, nonché soluzioni strategiche e prototipali; la predisposizione del modello organizzativo per la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche; la iniziale applicazione delle norme sulla sicurezza del lavoro e sulla privacy; la prima definizione delle regole per le procedure aziendali, amministrative e contabili. Va altresì ricordato che nel mese di luglio 2005 - nonostante le

intervenute dimissioni di un consigliere - era stato approvato il secondo piano d'impresa, con le previsioni aggiornate sull'azione societaria e nel successivo mese di ottobre il Presidente comunicava: la presa di contatto con il Presidente dell'Associazione delle fondazioni bancarie, per istituire utili sinergie e reperire eventuali finanziamenti aggiuntivi a quelli statali; il raggiungimento di avanzate intese con il Ministero dell'economia, per la realizzazione di progetti innovativi in campo culturale, con i fondi destinati allo sviluppo delle aree sottoutilizzate; la conclusione positiva della gara per la partecipazione al progetto europeo per l'implementazione del sistema satellitare "Galileo", attraverso la specifica iniziativa, denominata "Galileo Cuspis", finalizzata ad applicazioni innovative nel settore dei beni culturali.

Come evidenziato nel precedente referto, durante la fase di pieno decollo della Società, sono mutati il Governo ed il Ministro per i beni culturali, e quest'ultimo senza procedere alla sostituzione del consigliere dimissionario, ha richiesto al Presidente in carica la restituzione del mandato - nonostante il formale riconoscimento degli "importanti risultati raggiunti" - motivandola con l'esigenza di "avvicendamenti ai vertici delle strutture partecipate". In esito alla comunicazione al Consiglio di amministrazione del 9 novembre 2005, da parte del Presidente uscente, che ha rassegnato il proprio mandato richiamandosi "allo spirito di servizio istituzionale" ed alla conseguente cessazione del vertice monocratico titolare del potere di convocazione del Consiglio di amministrazione, sono derivate una situazione di stallo nella operatività di Arcus - protrattasi per oltre tre mesi proprio a causa della mancata tempestiva integrazione del collegio - nonché la sospensione dell'avvio del programma interministeriale 2005 divenuto esecutivo il 21 novembre dello stesso anno e la successiva presentazione delle dimissioni da parte dei restanti consiglieri.

Con decreto interministeriale 10 febbraio 2006 - che ha confermato quattro dei cinque consiglieri dimissionari - è stato quindi ricostituito integralmente il Consiglio di amministrazione per un nuovo triennio e nominato un diverso Presidente e sull'operato del Ministro sono emerse osservazioni critiche, nell'ambito delle stesse Commissioni parlamentari preposte alla resa del prescritto parere. Non si è tuttavia conseguita la indispensabile completezza dell'organo di amministrazione, poiché uno dei consiglieri di nuova nomina - designato dal Ministero dell'economia - non ha accettato la carica ed il collegio ha continuato ad operare in composizione ridotta, nonostante le ripetute sollecitazioni della Corte ed inoltre dalla disposta rinnovazione delle nomine, in limine alla scadenza della legislatura, è derivata la verifica dei presupposti della legge n. 145 del 2002 e quindi la esposizione degli organi di amministrazione, così ricostituiti, alla revoca regolata dalla stessa legge.

2.1.4 Ancora con riguardo alle iniziative dei nuovi esponenti governativi del Ministero per i beni culturali, nei confronti di Arcus, vanno evidenziate anche nel presente referto – sia per la loro rilevanza sullo stesso ruolo della Società, sia al fine di fornire elementi sulla successiva evoluzione e conclusione – quelle volte a costituire altri soggetti giuridici privati oppure a partecipare ad essi, nel settore dello sviluppo del mercato artistico di qualità ed in quello della sicurezza dei beni culturali. La prima seguiva ad uno stanziamento del programma ministeriale 2004 e ad un protocollo approvato dal Ministro (22 febbraio 2006), che incaricava Arcus di procedere direttamente o attraverso un organismo da costituire o al quale partecipare, eventualmente anche in forma societaria e si sostanzialmente in analitiche indicazioni del Vice Ministro, con diverse note del marzo 2006, sulla denominazione della società da istituire, sul suo assetto proprietario (inizialmente con Arcus azionista unico e successivo ingresso del Ministero e di altri soci pubblici e privati), sul modello di governo, sul numero e sulla designazione (priva peraltro dei necessari requisiti di professionalità ed esperienza) dei componenti degli organi, che venivano poi riassunte e confermate dal Ministro con nota del 10 maggio 2006 (con la quale si accrescevano il numero dei consiglieri e le conseguenti designazioni); la seconda originava da una nota del Ministro (22 febbraio 2006), che richiamava la tematica della sicurezza dei beni culturali, con riferimento specifico alla minaccia del terrorismo ed invitava Arcus a varare un progetto, prevedendo una apposita formula organizzatoria, eventualmente di natura privatistica, chiedendo suggerimenti sulle risorse economiche da destinare all’iniziativa e facendo riserva di eventuali ulteriori finanziamenti.

Con due istruttorie (del marzo e maggio 2006), venivano richiesti, innanzitutto, la motivazione sulla mancata adozione del decreto interministeriale di approvazione degli interventi e della intesa (richiesta, per i profili patrimoniali e finanziari, dalla legge istitutiva della Società) con il Ministero dell’economia (tra l’altro, unico azionista) e, in esito al parziale riscontro del Ministero per i beni culturali - che riconduceva la costituenda società di merchandising al programma 2004 ed alla disciplina transitoria - elementi specifici: sull’organismo di sicurezza, anche per le competenze del Ministero dell’interno; sulla problematica della istituzione di nuovi soggetti, soprattutto nei profili dell’assunzione di costi permanenti da parte di Arcus e delle incidenze sul capitale, nonché delle conseguenti implicazioni sulla intesa con il Ministero dell’economia; sulla sostenibilità dei rilevanti costi stimati per la società di merchandising, a fronte del modesto stanziamento programmato e ciò a prescin-

dere dal contenuto e dai limiti delle direttive e degli indirizzi ministeriali. In attesa del compiuto approfondimento delle tematiche coinvolte, il precedente referto ha comunque sottolineato: l'inesistenza di collegamenti tra l'organismo di sicurezza ed i precedenti programmi interministeriali; l'esigenza del rispetto dei confini propri delle direttive e degli indirizzi ministeriali, anche in ragione della configurazione societaria di Arcus e soprattutto per le scelte implicanti la sostenibilità di oneri duraturi, a fronte di finanziamenti annuali fondati su disposizioni transitorie; l'attenzione richiesta per la costituzione di soggetti diversi da parte di Arcus - anche in ragione della loro proliferazione, disposta con i citati decreti di riprogrammazione del 6 aprile 2006, peraltro restituiti con rilievo - soprattutto per i possibili rischi di distorsione del suo ruolo originario e della trasformazione in una sorta di holding di partecipazioni.

Nel presente referto va preso atto che le descritte iniziative, avviate all'inizio del 2006, sono state abbandonate e non risultano proposte nella "rimodulazione" dei programmi 2004/2006, effettuata nel 2007, che innesca tuttavia altre problematiche, di successiva trattazione. In ogni caso, conviene ancora ribadire le osservazioni formulate sulle tematiche sopra richiamate, che conservano piena validità e rilevanza - sia per i limiti dei poteri ministeriali, sia per il procedimento da seguire per gli interventi e le relative competenze, sia per la costituzione di nuovi soggetti - fermo restando altresì che le decisioni per l'avvio delle attività imprenditoriali di mercato meritano una approfondita riflessione, verificando scelte di maggiore cautela e minore impegno finanziario, quali ad esempio una previa positiva sperimentazione interna e quindi il successivo scorporo del ramo aziendale oppure una partecipazione minoritaria a soggetti di collaudata esperienza specializzata nel settore.

2.1.5 Un richiamo sintetico anche dell'analisi svolta nella precedente relazione sull'operato del nuovo presidente, nominato con il già menzionato decreto 10 febbraio 2006, appare indispensabile, in quanto costituisce il presupposto degli aggiornamenti da fornire con il presente referto ed agevola inoltre la comprensione dei provvedimenti straordinari adottati, dai competenti Ministri di riferimento, nella seconda metà dello stesso anno. Le questioni emergenti attengono quindi a due profili, riguardanti non solo il vertice monocratico della Società, ma altresì ancora - e per aspetti, in parte già esaminati ed in parte diversi - gli interventi governativi nei confronti dei suoi amministratori.

Lo svolgimento dei compiti da parte del nuovo Presidente è stato immediatamente connotato da discontinuità ed in particolare vanno rammentati: la forte acce-

lerazione impressa ai lavori del Consiglio, nella cadenza delle sedute, nel numero degli argomenti portati alla trattazione e nell'esame e deliberazione dei progetti, anche di quelli già conclusi; l'interruzione della buona prassi pregressa, sulla preventiva programmazione delle adunanze, con conseguente minore partecipazione alle sedute, dovuta alla concomitanza di precedenti impegni non rinviabili; la pressione sulla struttura ed il conseguente rinvio di progetti non sufficientemente istruiti; la non adeguata informativa al Consiglio per talune questioni rilevanti, come quella sulla società di merchandising, con allegazione delle citate note ministeriali del marzo 2006 solo nella seduta di fine maggio dello stesso anno; il riferimento ad indicazioni dei Dicasteri competenti, acquisite attraverso dirette interlocuzioni e quindi non mediante documentazione formale, ed in particolare con il Ministro per i beni culturali; la reiterazione in consecutive sedute di iniziative rilevanti anche sul piano finanziario (quali, esemplificativamente, le proposte di assunzione di unità aggiuntive, di affidamento di deleghe esecutive, di modifiche statutarie per limitare la revoca degli amministratori e riconoscere espressamente il diritto al risarcimento) che hanno provocato prolungati e contrastati dibattiti ed il rinvio ad altre sedute. In proposito, il magistrato delegato al controllo, nel corso delle relative riunioni consiliari, non ha mancato di sottolineare i profili di compatibilità delle eventuali deliberazioni, con gli indirizzi ministeriali di massima economicità, snellezza e flessibilità organizzativa, con quelli legislativi di contenimento e di riduzione delle spese delle pubbliche amministrazioni, con le previsioni del piano d'impresa trasmesso ai Ministeri, con la fase iniziale di sviluppo della Società, con l'assenza di un compiuto sistema di verifica dei carichi di lavoro e della produttività, con l'esistente copertura pressoché completa delle funzioni aziendali, con la scelta di amministrazione collegiale ritenuta valida sia nel referto della Corte che dallo stesso Ministro per i beni culturali, con la natura pubblica e fiduciaria delle nomine prevista per gli organi di Arcus; per tale ultimo profilo, il precedente referto sulla Società ha anzi ribadito — come già addietro ricordato — che le norme primarie istitutive prevalgono su quelle civilistiche e non sono derogabili da quelle statutarie, né tollerano condizioni limitative ed in più — nel caso di specie — restano integrate da quelle della legge n. 145/2002, sulla revoca degli organi ricostituiti nei sei mesi dalla scadenza naturale della legislatura e quindi prescindono ambedue dagli istituti codicistici della giusta causa e del diritto al risarcimento del danno.

Quali aggiornamenti della funzione di referto, vanno menzionate le istruttorie del magistrato delegato al controllo in materia di sedute del Consiglio di amministrazione (22 marzo 2006) e di conferimento di un oneroso incarico legale da par-

te del Presidente ed altresì il verbale del Collegio dei sindaci (6 luglio 2006) sul trattamento di missione allo stesso Presidente, nonché le ulteriori istruttorie del predetto magistrato ed in particolare quella estesa alla competente Procura regionale della Corte dei Conti (27 luglio 2006), che ha avviato la propria azione requirante, tuttora in corso di svolgimento. Con riguardo agli organi di amministrazione ed agli interventi delle rinnovate autorità governative competenti si deve evidenziare che: nel mese di maggio 2006, il Ministero per i beni culturali ha invitato l'organo di amministrazione di Arcus a sospendere la propria attività; alla fine del mese di luglio ed in esito allo stallo operativo, i quattro consiglieri nominati in sede di costituzione della Società si sono dimessi ed il consigliere incardinato con il D.M. 10 febbraio 2006 ha dichiarato la disponibilità a rimettere il mandato; in data 4 agosto 2006, il Ministro per i beni culturali, come in precedenza già segnalato, ha istituito una Commissione di studio sul ruolo e sulla azione di Arcus, i cui lavori si sono conclusi il successivo 26 settembre; il 6 novembre 2006, con due decreti interministeriali adottati dal Ministro per i beni culturali di concerto con il Ministro delle infrastrutture, è stata disposta la revoca del Presidente e del consigliere ancora in carica, ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge n. 145/2002; il 10 novembre 2006, sempre con decreto dei Ministri per i beni culturali e delle infrastrutture, è stata disposta la nomina di un Commissario straordinario sino al 31 gennaio 2007, con un compenso ridotto (25.000 euro, su base annua) rispetto a quello del Presidente uscente (30.000 euro) e, con analogo decreto interministeriale del 6 dicembre 2006, la nomina di un Vice Commissario, senza previsione di compenso e con la stessa scadenza, poi prorogata per ambedue gli organi sino al 31 marzo 2007, con decreto interministeriale dell'8 febbraio 2007; il 31 marzo 2007 e ancora con decreto degli stessi Ministri per i beni culturali e le infrastrutture, è stato nominato un diverso Commissario straordinario, contestualmente designato quale Presidente della Società, con un compenso ulteriormente ridotto da 25.000 a 23.000 euro; il Presidente revocato ha promosso una impugnativa al Capo dello Stato.

In ordine alle iniziative poste in essere dai nuovi esponenti dei Dicasteri per i beni culturali e delle infrastrutture vanno sottolineati: i ritardi, nonostante le sollecitazioni istruttorie della Corte, nell'adozione dei provvedimenti necessari a restituire piena operatività alla Società; i profili di compatibilità della nomina di un Vice Commissario, parimenti evidenziati in via istruttoria, soprattutto con le dimensioni della Società; l'anomala durata della gestione commissariale, ugualmente evidenziata in via istruttoria, che contrasta con l'obbligo di tempestività imposto dalle norme primarie sulla nomina degli organi ordinari e con la natura eccezionale e

transitoria degli organi straordinari e ha impedito il controllo concomitante esercitato attraverso la partecipazione dei sindaci e l'assistenza del magistrato della Corte dei conti alle riunioni collegiali dell'organo ordinario di amministrazione. Con riguardo al ricorso straordinario promosso dal Presidente uscente, fermo restando l'ambito competenziale riservato alla decisione dell'impugnativa, conviene sottolineare che anche le ultime sentenze del giudice delle leggi, contrassegnate con i numeri 103 e 104 del 2007, pur dichiarando l'illegittimità costituzionale della revoca automatica per la dirigenza (art. 3, comma 7 della legge n. 145/2002), hanno fatto eccezione per gli incarichi apicali e cioè quelli di maggiore coesione con gli organi politici (segretario generale, capo dipartimento ed equivalenti) e comunque non hanno riguardato la diversa fattispecie della revoca degli amministratori (art. 6, comma 1, della stessa legge n. 145/2002), per la quale assume peculiare rilievo l'aspetto fiduciario e la cui finalità è anche quella di impedire rinnovi in limine alla scadenza della legislatura.

2.1.6 Come già sottolineato in precedenza, con riguardo ai molteplici aspetti regolati dalle norme primarie espressamente dettate per Arcus, anche il Collegio dei sindaci viene nominato - in base alla legge istitutiva della Società e quindi in deroga alle norme del codice civile, che rimettono il relativo potere all'assemblea - dal Ministro per i beni culturali, su designazione del Ministro dell'economia per il presidente e per un componente effettivo del collegio, che è formato da tre membri effettivi e due supplenti. Nei precedenti referti è stato evidenziato che - nel silenzio della normativa primaria sul punto - l'atto costitutivo e lo statuto regolano la durata, fissata in tre esercizi, con riproduzione dell'analoga norma civilistica e la possibile conferma e, come già anticipato nel capitolo sull'ordinamento, affidano allo stesso collegio anche la funzione di revisione contabile, in applicazione della specifica deroga, consentita dall'art. 2409-bis, comma 3, del codice civile, introdotto dalla riforma societaria.

La prima nomina del collegio è stata disposta con decreto 5 febbraio 2004 e la scadenza - in assenza di specifiche disposizioni primarie - deve ritenersi regolata dal codice civile (art. 2400, comma 1), cui fa rinvio lo statuto e quindi collegata alla data dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio 2006, relativo al terzo esercizio della carica, ferma restando la cessazione al momento della ricostruzione del collegio stesso. Il Presidente ha continuato ad assicurare una assidua partecipazione alle riunioni del collegio ed a quelle consiliari e così è avvenuto anche per gli altri componenti effettivi, salvo qualche sporadica assenza giustificata; le