

1. Parte istituzionale

Ordinamento: variazioni intervenute nel corso degli anni 1997 e 1998.

A seguito della soppressione del Ministero del Turismo e dello spettacolo conseguentemente alle note vicende referendarie del 1992, si è provveduto all'attribuzione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri del compito di procedere al riordino degli enti del comparto, tra i quali l'ETI, affidando ad un apposito "Dipartimento dello Spettacolo" la funzione di vigilanza sugli enti gravitanti nel settore (l'ETI e Cinecittà) e di curarne il riordino.

Nel corso dell'anno 1997 non è stata introdotta alcuna modifica strutturale di rilievo alla organizzazione dell'ETI sebbene il Governo avesse dato avvio ad un procedimento di riforma, presentando un disegno di legge in tal senso, datato 18 marzo 1997.

E' opportuno riepilogare il quadro normativo vigente sia per comprendere gli adempimenti che avrebbero dovuto trovar luogo nel corso degli anni 1997 e 1998, periodo propriamente ricadente nell'esame della presente relazione, sia per poter tener conto delle evoluzioni successive.

Il decreto-legge 29 marzo 1995, n. 97, convertito con modificazioni nella legge 30 maggio 1995, n. 203, recante disposizioni in materia di "Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport" prevedeva all'art. 3, comma 1 lett. b) che entro 6 mesi dall'entrata in vigore della norma stessa si sarebbe dovuto emanare un apposito "regolamento governativo" ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 e degli artt. 30, 31 e 32 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, per il riordino dell'ETI.

E' bene ricordare che c'è stato un susseguirsi di eventi politico-amministrativi che hanno determinato una attribuzione e distribuzione diversa di competenza nella compagine ministeriale; in una prima fase la responsabilità

e competenza per la specifica materia dello spettacolo era stata affidata al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio; ora la stessa competenza è intestata al Ministro per i beni culturali e per lo spettacolo e lo sport.

Emerge evidente dai fatti che il termine di sei mesi previsto dalle norme del 1995, soprarichiamate, è inutilmente decorso senza che l'Autorità competente avesse provveduto; deve però riconoscersi che il Governo si è trovato in una fase di transizione e di ridisegno politico sia del settore specifico, sia di quello ben più vasto che riguarda tutta la pubblica amministrazione. In attuazione dell'art. 11 comma 1 lett. a della legge 15 marzo 1997 n. 59 (c.d. Bassanini 1°), è stato emanato il Decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368 istitutivo del "Ministero per i beni e le attività culturali".

Ai sensi dell'art. 2 di detto Decreto legislativo, sono state devolute al nuovo Ministero le attribuzioni in materia di spettacolo e sport già spettanti alla Presidenza del Consiglio. Fino all'entrata in vigore del D.L.vo anzidetto lo stesso Ministro per i beni culturali esercitava le funzioni sopradescritte però su delega della medesima Presidenza del Consiglio, intestataria delle competenze ai sensi della citata legge n. 203/1995 e degli articoli 156 e 157 del D.L.vo 31 marzo 1998, n. 112.

Come è possibile constatare, l'anno 1997 è stato utilizzato come periodo preparatorio degli assetti nuovi che avrebbero trovato concrete soluzioni normative nel successivo anno 1998, durante il quale si sono susseguiti i due provvedimenti, n. 112/'98 e n. 368/'98 con cui alla gestione dei beni culturali, si è aggiunta (intestata al nuovo Ministero) l'incorporazione del Dipartimento dello spettacolo e quindi la titolarità della vigilanza su tutte le attività di spettacolo: teatrali, cinematografiche, della lirica, della danza, fino a quelle circensi. Con il trasferimento del Dipartimento dello spettacolo, competono ora al Ministro

per i beni e le attività culturali oltre alle attività anzicite, anche le funzioni di vigilanza connesse alla organizzazione sportiva, come risulta dal decreto n. 368 art. 2, lett. 9.

Va detto ancora che la norma testé citata non conferisce nuove deleghe in materia di riassetto degli enti vigilati, per cui deve ritenersi ancora vigente la delega prevista dall'art. 3, comma 1 lett. b) della legge n. 203 del 1995, in base alla quale si prevede che: "in attesa della costituzione di una autorità di Governo specificamente competente per le attività culturali e dell'entrata in vigore della legge-quadro riguardante il teatro di prosa" il Governo deve provvedere con apposito regolamento al riordino dell'ETI.

Il Ministro in carica costituisce, quindi, l'autorità di governo evocata nel provvedimento di delega anzicitato la quale dovrebbe curare la presentazione di atti conseguenti alla delega del 1995.

Al momento si trova all'esame parlamentare un disegno di legge governativo approvato dal Consiglio dei Ministri in data 18 marzo 1997, (AC n. 3433) denominato "Disciplina generale dell'attività teatrale". La normativa proposta ha tutte le caratteristiche della "legge-quadro per il teatro di prosa" auspicata dalla normativa del 1995 e contiene anche proposte di riordino dell'ETI; ancora però non soddisfa appieno alle disposizioni della legislazione vigente, avendo rinviato ulteriormente l'adozione del regolamento governativo previsto dalla legge n. 203 del 1995.

E' stato avviato, per iniziativa di Governo, un confronto parlamentare sul quadro completo normativo concernente il teatro di prosa, però la non ottemperanza al disposto dell'art. 3 comma 1 lett. b della legge n. 203 del 1995, diventa la causa primaria, se non unica, di un rinnovo ripetuto e continuativo del "commissario straordinario", al fine di garantire la gestione dell'Ente.

Il Governo, peraltro, non ha ommesso di curare l'emanazione di atti complementari al funzionamento del settore, favorendo la ristrutturazione ed il rinnovo di quegli organi operativi essenziali per il miglior funzionamento del settore.

Per cui, se è vero da una parte che si muove a rilento la ristrutturazione specifica dell'ETI - ed in questa relazione non può farsi a meno di rilevarlo, stante che deve occuparsi specificamente di detto Ente - da altra parte è stato dato con D.L.vo 21 dicembre 1998 n. 492 recante "Disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi 18 novembre 1997 n. 426; 8 gennaio 1998, n.3; 29 gennaio 1998, numeri 19 e 20 e 23 aprile 1998, n. 134", un nuovo assetto alla "Commissione consultiva per il teatro" (che prima si chiamava "Commissione consultiva per la prosa") cui sono state attribuite le funzioni consultive in ordine alla valutazione dei requisiti qualitativi dei progetti e delle iniziative culturali in materia di teatro. In particolare, essa esprime pareri sugli aspetti qualitativi:

- a) in ordine ai contributi, definiti con cadenza triennale, ed erogati annualmente, ai soggetti operanti nell'ambito del teatro, con le somme a tal fine destinate dal Fondo unico per lo spettacolo;
- b) in ordine ai contributi all'Ente teatrale italiano, alla fondazione «Istituto nazionale per il dramma antico», alla «Società di cultura la Biennale di Venezia», relativamente al settore teatro, ed alla Accademia nazionale di arte drammatica «Silvio d'Amico»;
- c) in ordine alla concessione di ausili finanziari agli autori e soggetti teatrali impegnati nella produzione contemporanea, sulla base di criteri stabiliti con regolamento del Ministro per i beni e le attività culturali, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Si è dovuto richiamare l'attenzione sulla normativa introdotta con l'art. 8 del D.L.vo n. 492³, sottolineandone qui la correlazione con l'art. 11 della stessa norma, stante che la riformata Commissione consultiva per il teatro, avrà profonda incidenza nella vita dell'ETI per tre aspetti:

- 1) introduce la triennializzazione dei programmi e dei relativi finanziamenti;
- 2) affida alla Commissione il potere consultivo in materia di contributi all'ETI nell'ottica della "valutazione dei requisiti qualitativi" dei progetti e delle iniziative, di cui al primo periodo del comma 1;
- 3) dà facoltà al Ministro ex art. 11 sopracitato, di disporre con proprio decreto della utilizzazione della quota del fondo unico dello spettacolo, secondo il parere della Commissione anzidetta, per ciò che concerne sia il "teatro" sia l'ETI.

Una prima e sostanziale riforma, concernente l'ETI è quindi intervenuta nel corso dell'anno 1998.

1.1. Da 6 anni l'ETI è gestito da un Commissario straordinario.

Il commissariamento ha avuto inizio con decreto 5 ottobre 1993, previo scioglimento del Consiglio di Amministrazione e dura ancora, attraverso un sistema di proroghe e rinnovi che comunque imprimono di per sé un senso di precarietà programmatoria e gestionale.

³ Sembrerebbe, peraltro, che la materia trattata dagli artt. 8,9,10 e 11 del D.L.vo sopracitato è del tutto avulsa dalla materia propria del decreto legislativo emanato. Come si evidenzia dalla stessa intitolazione del D.L.vo riportato dianzi e come è rilevabile dalle norme richiamate negli articoli citati, si tratta di materie estranee a quelle proprie del D.L.vo in cui hanno trovato collocazione. Trattasi comunque di norma in vigore per la quale non sono state sollevate fin qui eccezioni.

Andrebbe pertanto tenuto ben presente da parte del Governo che l'art. 3 della richiamata legge n. 203, ipotizza espressamente la fattispecie di una situazione di ritardi, come in concreto si sono verificati, e dispone per tale evenienza di emanare un regolamento governativo "in attesa della entrata in vigore della legge quadro".

Per ciò che concerne l'ETI in particolare deve ritenersi ancora attuale l'orientamento parlamentare (AC n. 3433 citato) che profila una trasformazione dell'ente pubblico-ETI, in una S.p.A. come delineato nel Capo II del disegno di legge governativo menzionato. Detta S.p.A. dovrebbe assumere la denominazione di Centro Nazionale per il Teatro.

1.2. Già nella relazione 1996 erano state avanzate alcune osservazioni circa l'ipotesi di trasformazione dell'Ente in Società per azioni, accentrando gli argomenti sulle questioni strettamente di ordine giuridico e di ordine contabile.

Si fa' rinvio alle argomentazioni ivi esposte circa il procedimento di privatizzazione.

Pertanto la trasformazione in società di capitali era stata effettuata finora nei confronti di Enti aventi contenuto economico, specialmente se assoggettati ad un regime di concorrenzialità.

Si verifica, quindi, il caso di un ente culturale (così è attualmente qualificato l'ETI) che verrebbe trasformato in società di capitali, per la erogazione di servizi a terzi, utilizzando fondi tratti dal Fondo Unico dello Spettacolo - FUS. Deve considerarsi, al riguardo, che l'ETI opera al momento come un ente di stretta erogazione di servizi culturali e non in qualità di ente di produzione o di scambio di servizi; le attività teatrali dallo stesso ente svolte diretta-

mente, infatti, sono secondarie rispetto alle attività globali attuative di direttive ministeriali.

Nel Capo II del disegno di legge n. 3433, interamente dedicato al Centro Nazionale per il Teatro, secondo il disposto dell'art. 8 verrebbe autorizzato il Ministro competente a costituire l'anzidetta S.p.A. per la quale, secondo le previsioni dell'art. 9, bisognerebbe reperire le disponibilità finanziarie dal FUS anzidetto costituito ai sensi della legge 30 aprile 1985, n. 163. In base al D.L.vo n. 492/'98 (combinato disposto degli artt. 8 e 11) l'ammontare del FUS viene stabilito di anno in anno con legge di bilancio, secondo le rimodulazioni della legge finanziaria; manca un raccordo di detta norma con l'altra norma dianzi citata che dispone la triennialità dei programmi da presentare per la dovuta valutazione da parte dell'apposita Commissione consultiva per il teatro recentemente istituita.

Trarre da tale "Fondo" il capitale sociale occorrente alla costituenda S.p.A. potrebbe determinare problemi connessi alla necessaria adeguatezza di capitalizzazione che una S.p.A. richiede per non essere soggetta ad un continuo ricorso all'indebitamento con conseguente aggravio degli interessi da corrispondere al sistema bancario.

Il "capitale sociale" da attribuire alla costituenda S.p.A. avrebbe, quindi, lo stesso ammontare del trasferimento annuale previsto dalla legislazione vigente per il finanziamento dell'Ente.

A tal proposito si ricorda che nelle precedenti relazioni, presentate da questa Sezione al Parlamento, era stato rilevato, attraverso l'esame di periodi sufficientemente lunghi risalenti al 1987, (dando quindi una serialità attendibile) che le risorse tratte dal FUS ed attribuite all'Ente, mostravano e mostrano costantemente la tardività e l'inadeguatezza dei trasferimenti. L'attribuzione, alla

rinnovata Commissione consultiva del teatro, di facoltà connesse all'esame di programmi triennali, non rimuove la difficoltà determinata dall'annualità del bilancio statale. Tutti i Ministri succedutisi nel tempo hanno in qualche modo tentato di porre riparo a tale inconciliabilità determinata da norme contrastanti, senza risolvere il problema delle anticipazioni di cassa che l'Ente è costretto a fare, pagando interessi che appesantiscono la gestione di parte corrente.

La normativa proposta per sopperire alle possibili carenze riferibili al procedimento di capitalizzazione ha introdotto una serie di deroghe al codice civile la prima delle quali è contenuta nell'art. 8 con cui si deroga all'art. 2331 c.c. (regolante l'acquisizione della personalità giuridica e quindi la responsabilità di chi opera prima che la stessa intervenga), concedendo tale personalità giuridica alla costituenda S.p.A. con lo stesso atto di costituzione e non al momento dell'omologazione da parte del Tribunale civile; il procedimento di homologazione è teso, tra l'altro, a verificare l'adeguatezza e la tempestività dei depositi. Segue poi un'altra deroga significativa all'art. 2362 c.c. (vedi art. 9 comma 4 della proposta) per sollevare l'azionista unico dalle responsabilità per insolvenza. C'è quindi una consapevolezza che lo strumento S.p.A., come previsto dal codice civile per le vere società commerciali, è strumento inadatto ed occorre adattarlo alle particolari esigenze ora soddisfatte attraverso l'operato dell'attuale struttura dell'ente pubblico.

Viene previsto inoltre che il presidente del C. di A. sia scelto per un triennio tra i componenti designati dallo Stato e per quello successivo tra quelli designati dalle Regioni; è una predeterminazione di scelta, questa, che non tiene conto della professionalità, della capacità e dell'attitudine ed invece fa riferimento soltanto allo status di provenienza.

Ancora una deroga, di incidente portata, è quella introdotta al disposto dell'art. 2409 c.c. che contiene le procedure di salvaguardia in caso di gravi ir-

regolarità da parte degli amministratori (azione di responsabilità e liquidazione). La normativa speciale proposta dall'art. 20 del testo in esame prevede un rinvio all'art. 2543 c.c. riguardante il commissariamento delle cooperative.

Il sistema derogatorio alle norme del codice civile sopra evidenziato sembra non conciliarsi con le prescrizioni di salvaguardia introdotte dalle direttive comunitarie in materia societaria, e recentemente accolte dalla normativa civilistica vigente.

1.3. Gli organi di gestione

Con decreto 5 ottobre 1993, emesso dal Sottosegretario di Stato della Presidenza del Consiglio, venne sciolto il Consiglio di amministrazione dell'Ente e fu nominato un Commissario straordinario, a decorrere dallo stesso giorno e fino al 31 dicembre 1993.

In effetti con una serie ininterrotta di provvedimenti il commissariamento è ancora in atto al momento della stesura della presente relazione.

Il Commissario straordinario assomma le funzioni dei due organi di gestione, previsti dalla legge n. 836/1978 cioè del Presidente dell'Ente, cui spetta anche la rappresentanza esterna e del Consiglio di amministrazione che, per il disposto della normativa citata, non sostituita, né abrogata, dovrebbe essere composto di 20 consiglieri.

1.4. Il Collegio dei revisori

Il Collegio dei revisori, ai sensi della citata legge n. 836 del 1978 dura in carica tre anni; con decreto 16 dicembre 1997 emanato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri si è provveduto alla ricostituzione di tale organo per il periodo dal 17 dicembre 1997 al 16 dicembre 2000.

E' l'unico organo collegiale in carica e pertanto soltanto alle sue sedute può assistere il delegato al controllo.

Peraltro detto collegio continua ad assolvere alle funzioni di controllo senza che si sia dato corso alla istituzione del servizio di controllo interno previsto dall'art. 20 del decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993.

Il Collegio dei revisori ha assolto durante gli anni 1997 e 1998 non soltanto alle funzioni specificamente previste dal codice civile (l'Ente manca di uno Statuto, che pure era previsto dalla citata legge n. 836/1978) ma anche a quelle di controllore finanziario delle contabilità decentrate presso i quattro teatri dell'Ente. Le osservazioni mosse dal collegio dei revisori nel corso degli esercizi finanziari 1997 e 1998 hanno costituito motivo di attenta riflessione sia per l'organo di amministrazione che per la dirigenza dell'Ente; l'Autorità vigilante da parte sua ne ha acquisito i contenuti nell'apposito atto di approvazione del conto consuntivo 1997. Per il 1998 ancora non è intervenuta la formale approvazione da parte dell'autorità vigilante del conto consuntivo. In questa relazione si dà atto delle osservazioni mosse dal Collegio dei revisori dei conti negli specifici paragrafi che seguono (2.8 e 4.3).

1.5. Personale

All'interno dell'Ente coesistono due diverse realtà, per ciò che concerne la gestione del personale. L'ETI, in quanto ente pubblico, opera con personale per il quale si applica la normativa specifica del settore parastatale e quindi incontra qualche difficoltà nelle sostituzioni; per la gestione dei quattro teatri, invece, la maggiore snellezza contrattuale facilita il compito, anche se determina aggravii nel settore spese fisse.

Consistenza del personale al 31/12

ANNO DI RIFERIMENTO	POSTI PREVISTI	NUMERO DIPENDENTI IN SERVIZIO
1996	57	43
1997	57	42
1998	57	41

Secondo la pianta organica approvata con provvedimento ministeriale n.5220/TCF del 9 agosto 1995, l'ente dovrebbe avere 4 funzionari di IX Q.F. e 10 funzionari di VIII, mentre ne ha al momento 2 di IX Q.F. e soltanto quattro di VIII⁴.

Personale Teatri

I quattro teatri gestiti dall'ETI (Quirino, Valle a Roma, La Pergola a Firenze e Duse a Bologna) hanno una propria e distinta consistenza di organico regolato dal contratto Collettivo di Lavoro - CCNL. Tale personale al 31 dicembre di ciascuno degli anni sottoindicati si presentava distinto tra personale fisso, a tempo determinato e serale, con le variazioni numeriche che seguono.

ANNO DI RIFERIMENTO	PERSONALE FISSO	PERSONALE TEMPO DETERMINATO	PERSONALE EX SERALE	PERSONALE TOTALE
1996	46	45	73	164
1997	81	9	74	164
1998	83	9	76	168

⁴ Nel 1997 l'Ente ha affrontato problemi organizzativi dovuti al pensionamento di una IX Q.F. responsabile dell'Ufficio Amministrativo Contabile, seguite dalle dimissioni del dirigente della II Unità organica: Direzione Amministrazione, Contabilità e Personale; si è così determinato un ulteriore incremento della vacanza d'organico complessiva ed in particolare nelle qualifiche direttive e dirigenziali.

Le spese di gestione del personale vengono qui di seguito riportate con un raffronto tra gli anni 1996, 1997 e 1998 e differenziate tra personale della sede centrale e quello dei teatri gestiti, stante le regolamentazioni diverse cui gli emolumenti conseguono.

		Sede centrale	Teatri gestiti	Totali
Anno 1996	stipendi e straordinario oneri previdenziali	1.829,9	4.659,1	6.489,0
		869,1	1.695,0	2.584,1
		2.699,0	6.354,1	9.053,1
Anno 1997	stipendi e straordinario oneri previdenziali	2.031,9	5.014,4	7.046,3
		986,5	1.820,6	2.817,1
		3.018,4	6.835,0	9.863,4
Anno 1998	stipendi e straordinario oneri previdenziali	1.912,0	5.434,2	7.346,2
		886,2	1.418,5	2.304,8
		2.798,2	6.852,7	9.651,0

Variazione percentuale rispetto all'anno precedente (base 1996=0):

		Sede centrale	Teatri gestiti	Totali
Anno 1996	stipendi e straordinario oneri previdenziali	0,00	0,00	0,00
		0,00	0,00	0,00
Anno 1997	stipendi e straordinario oneri previdenziali	11,04 %	7,63 %	18,67 %
		14,66 %	7,41 %	22,07 %
Anno 1998	stipendi e straordinario oneri previdenziali	-5,90 %	8,37 %	2,47 %
		-11,07 %	-22,09 %	-33,15 %

Adeguamento al fondo T.F.R. indicato nel Conto Economico:

1997	332,45
1998	348,44

Le retribuzioni del personale parastatale hanno subito un incremento dell'11% nel 1997 rispetto al 1996 dovuto agli aumenti per il rinnovo del CCNL del biennio '96/'97 e all'assunzione nel dicembre '96 di n. 2 unità di VII Q.F. e di 1 unità di VI Q.F. a tempo determinato per un anno rinnovabile per un altro anno, in base alla legge 554/88 per il progetto speciale Teatro Scuola, tenuto conto anche delle dimissioni a giugno, di un dipendente di IX Q.F..

Il 1998 ha visto un decremento degli oneri del 5,9% rispetto al 1997 in parte dovuto alle dimissioni di cui sopra, nonché alle dimissioni del dirigente amministrativo ed alla intervenuta scadenza dei tre contratti a tempo determinato.

Analogo andamento hanno seguito pertanto gli oneri contributivi tenuto conto, altresì che nel 1998 è stato abolito il contributo per il Servizio Sanitario Nazionale (sostituito dall'IRAP).

Gli aumenti del personale dipendente dai teatri direttamente gestiti nel biennio '97/'98 sono dovuti in parte all'applicazione del rinnovo del CCNL per il biennio economico 1° aprile '97 - 31 marzo '99 ed in parte alla trasformazione di alcuni contratti da tempo determinato a tempo indeterminato, in quanto la stagione teatrale si è dilatata per l'effettuazione di progetti quali "Maggio cercando i Teatri" che ha visto gli stessi teatri aperti fino a circa metà giugno, nonché per la programmazione di attività estive esercitate sulla base di concessioni rilasciate dagli enti locali, in particolare il Comune di Roma.

Si è riscontrato pertanto un aumento di recite, nonché di attività collaterali, quali convegni, incontri con l'autore, dibattiti ecc. che hanno comportato di conseguenza una più lunga presenza in servizio del personale (orari straordinari).

2. Controllo finanziario - Bilanci

Il controllo finanziario ha una trattazione, che precede quella riguardante la gestione dei programmi, tenuto conto che l'esame dei bilanci deve attenersi al principio dell'annualità mentre il controllo di gestione prende in considerazione la circostanza che la stagione teatrale va da settembre di ciascun anno a giugno dell'anno successivo; inoltre alcuni programmi hanno durata pluriennale ed utilizzano quindi stanziamenti provenienti da più esercizi finanziari.

Il controllo finanziario, come è noto è la metodologia attraverso cui vengono esaminati: il bilancio, il conto consuntivo e la documentazione connessa, per esprimere eventuali giudizi sulla regolarità contabile.

Peraltro l'ETI non dispone di una "contabilità per centri di costo" e quindi non sarebbe stato comunque possibile tenere in parallelo contabilità finanziaria e controllo sulla gestione.

Nel presente paragrafo 2 si riferisce quindi dell'esame sugli atti contabili.

L'ETI ha deliberato i bilanci rispettando i termini previsti dal DPR del 18 dicembre 1979, n. 696.

Il bilancio di previsione 1997 è stato deliberato dal Commissario straordinario il 31 ottobre 1996 n. 367 ed approvato dall'autorità vigilante nel gennaio 1997, previo parere del ministero del tesoro, Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale di Finanza.

Il bilancio consuntivo al 31.12.1997 è stato deliberato dal Commissario straordinario il 30 aprile 1998, previo esame da parte del Collegio dei revisori dei conti, che ha espresso parere favorevole all'approvazione in data 29 aprile 1998. La presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento dello Spettacolo