Determinazione n. 53/2001

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 30 ottobre 2001;

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 il decreto del Presidente della Repubblica in data 25 aprile 1961, con il quale l'Ente teatrale italiano (E.T.I.) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1999 e 2000, nonché le annesse relazioni del Commissario straordinario e del Collegio dei Revisori, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente di Sezione dottor Bartolomeo Manna 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 dell'Ente teatrale italiano (E.T.I.) per gli esercizi 1999 e 2000;

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 dei conti consuntivi – corredati 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 i conti consuntivi per gli esercizi 1999 e 2000 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione dell'Ente teatrale italiano (E.T.I.), – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE — IL PRESIDENTE

f.to Bartolomeo Manna — *f.to* Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE TEATRALE ITALIANO (E.T.I.) *PER GLI ESERCIZI 1999 E 2000*

SOMMARIO

1. Premessa - Scheda di sintesi - 1. Parte istituzionale: variazioni ordinamentali intervenute nel corso degli anni 1999 e 2000; - riordino e ristrutturazione del Ministero vigilante e degli organi consultivi in materia di teatro di prosa; - personale dell'ETI e dei teatri - 2. Controllo finanziario - Bilanci 3. Programmi: controllo di gestione - 4. Considerazioni conclusive

PAGINA BIANCA

Premessa

La gestione finanziaria dell'Ente Teatrale Italiano – ETI – ha formato oggetto di relazione al Parlamento fino all'esercizio 1998 [1].

Con la presente relazione si riferisce, a norma dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259, sui risultati del controllo eseguito sulla gestione degli esercizi 1999 e 2000.

Essendo stata la relazione afferente gli anni 1997 e 1998 approvata il 29 ottobre 1999, si fa richiamo alle analisi nella stessa contenute, riferendo in particolare sulle innovazioni istituzionali e sulle variazioni finanziarie intervenute nel corso del biennio 1999 e 2000.

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

Il bilancio di previsione 1999 è stato deliberato dal Commissario straordinario il 29 ottobre 1999 (delibera n. 543) ed approvato dall'autorità vigilante nel febbraio 2000 previo parere del Ministero del Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale di Finanza.

Il bilancio consuntivo al 31.12.1999 è stato deliberato dal Commissario straordinario il 29 aprile 2000 (delibera 573) e il Dipartimento dello Spettacolo ha approvato con provvedimento del 27 luglio 2000.

Il bilancio di previsione 2000 è stato deliberato dal Commissario straordinario il 29 ottobre 1999 (delibera n. 543) ed approvato dall'autorità vigilante nel febbraio 2000, previo parere del Ministero del Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale di Finanza. Il bilancio consuntivo dell'esercizio 2000 è stato deliberato dal Commissario straordinario il 30 aprile 2001 (delibera n. 623).

---

[1] L'E.T.I. – istituito con legge 19 marzo 1942, n. 365 – è compreso tra gli enti culturali e di promozione artistica di cui alla legge 70 del 20 marzo 1975; il controllo in atto viene svolto a norma della legge 21 marzo 1958 n. 259 e della legge 14 gennaio 1994 n. 20.

Scheda di sintesi [2]

Sommario delle osservazioni contenute nel testo della relazione con richiamo al paragrafo da cui è tratta la sintesi.

A. Parte istituzionale

A.1 L'ETI, durante gli anni 1999 e 2000, ha continuato ad essere retto da un commissario straordinario, si è pertanto prolungato un quadro di gravi anomalie. Il commissariamento dura complessivamente, attraverso un meccanismo di rinnovi concatenati, dal 5 ottobre 1993, data di scioglimento del Consiglio di Amministrazione (rinvio par. 1.1.).

A.2 L'autorità competente non ha ancora provveduto all'emanazione dell'apposito "regolamento governativo" riguardante il riordino dell'ETI, che, ai sensi dell'art. 3, comma 1 lett. b) del D.L. 29 marzo 1995 n. 97, convertito con modificazioni nella legge 30 maggio 1995, n. 203, si sarebbe dovuto emanare entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento normativo menzionato (rinvio par. 1).

La mancata approvazione di un quadro completo normativo di riforma del settore teatrale da parte del Parlamento diventa, peraltro, la causa primaria di un rinnovo ripetuto e continuativo del "Commissario straordinario".

A.3 Con la fine della legislatura nell'aprile 2001, è decaduto il disegno di legge (Atto Senato 4170 già Atto Camera n. 3433) d'iniziativa governativa con il quale veniva proposta la trasformazione dell'attuale Ente pubblico in una S.p.A. da denominarsi Centro Nazionale per il Teatro.

L'argomento era stato ampiamente trattato nella precedente relazione per evidenziare il sistema derogatorio alle norme del codice civile che si voleva introdurre con la normativa proposta, nonché per comprendere le modalità di conduzione gestionale conseguenti alla

[2] La scheda di sintesi costituisce un indice dei punti di maggior spicco emersi in sede di controllo.

capitalizzazione sul Fondo Unico per lo Spettacolo prevista per la costituenda S.p.A..

B. Controllo finanziario

B.1 In accoglimento delle osservazioni contenute nelle relazioni precedentemente approvate da questa Sezione, in cui si evidenziavano le anomalie contabili riscontrate, nonchè in conseguenza dei rilievi mossi dal Collegio dei revisori dei conti, l'ETI ha fortemente ridotto la sproporzione tra flussi finanziari reali e movimenti di fondi. Nel 1996 l'ammontare complessivo del bilancio veniva rappresentato in 75.125 mil. mentre l'effettivo movimento dei flussi finanziari assommava a 27.388 mil.. Nel 1998 l'ammontare complessivo veniva esposto in misura ridotta a 57.495,7 mil.. Deve però constatarsi attualmente un rinnovato movimento ascendente che conduce nel 2000 il totale della spesa a 71.692,2 mil. (v. prospetto 2.1) con un aumento correlato del mai interrotto ricorso alle anticipazioni di cassa da cui scaturisce un costo aggiuntivo per interessi passivi; tali circostanze determinano, inoltre, un aggravamento della situazione di cassa (cfr. par. 2.4. e 2.5.).

B.2. Dalla lettura dei "risultati complessivi" esposti nella relazione (cfr. par. 2.1 e prospetti 2.1 e 2.10) si evidenzia un incremento nel settore delle "entrate correnti" che costituisce un dato di notevole positività, tenuto conto della struttura finanziaria in cui si inquadra il bilancio dell'Ente. Questo dato positivo viene però offuscato dall'altro dato, che è quello dell'indebitamento, anch'esso in aumento, che trova esposizione in conto capitale.

La maggiore incidenza dell'indebitamento che appare in tendenziale aumento, determina un'ascesa verso valori "non compatibili" e ciò si evidenzia soprattutto dalla lettura dei dati del consuntivo 2000.

Positivamente occorre rilevare che all'aumento delle "entrate correnti" è corrisposto un incremento delle spese "per prestazioni istituzionali" (cfr. prospetti 2.12 e 2.13) che risulta più elevato

rispetto a quello delle spese per il personale. I dati di bilancio mostrano una distribuzione delle risorse sostanzialmente adeguate e costanti; ma comunque è necessario operare anche in direzione di un riequilibrio della cassa.

B.3. A fronte di un andamento dei conti che presenta elementi di squilibrio l'amministrazione difetta di un "controllo interno" specificamente finanziario. Tutto il controllo ricade nella competenza del Collegio dei revisori (rinvio par. 1.4.e 2.10) e ciò risalta ancor più, stante la mancanza del Direttore Generale il cui contratto è scaduto all'inizio del 2001; le sue funzioni sono state interinalmente attribuite al Direttore Amministrativo e tale situazione determina in modo più accentuato un'estrema confusione di ruoli.

C. Controllo sulla gestione

C.1 Gli obiettivi strategici caratterizzanti l'attività dell'ETI vanno in tre direzioni: la promozione teatrale in Italia ed all'estero, il sostegno all'attività di programmazione sul territorio nazionale, la gestione diretta di quattro teatri messi a disposizione delle compagnie teatrali nelle città di Roma, Firenze e Bologna.

Le verifiche condotte per la stesura della presente relazione portano alla conclusione che gli obiettivi principali sono stati raggiunti, anche nel rispetto degli equilibri economici, oltre che finanziari, tenuto conto delle peculiarità delle iniziative svolte.

La diffusione teatrale tra le giovani generazioni e dentro le aree del disagio sociale avviene nel rispetto dei principi di efficienza e di efficacia ma sempre non riesce a raggiungere gli equilibri economici (costi/ricavi). Va peraltro considerato che trattasi di attività divulgative concordate con i ministeri competenti mediante accordi di programma. La copertura finanziaria dovrebbe essere assicurata espressamente dai committenti (rinvio par. 3.2). Non sempre ciò avviene puntualmente e proporzionalmente.

C.2 La compatibilità tra costo del personale ed entrate proprie per la

prima volta è risultata migliorata rispetto ai passati bilanci, infatti il costo del personale, nella conduzione dei quattro teatri gestiti direttamente dall'ETI, durante gli anni 1999 e 2000 è risultato inferiore agli incassi derivanti da abbonamenti e vendita biglietti (cfr. prospetti 1.3., 1.4 e 2.2.). Nel computo occorre valutare il peso degli oneri previdenziali.

C.3 La gestione diretta dei 4 Teatri (Quirino, Valle, Pergola e Duse) durante il biennio 1999/2000 ha mostrato una buona capacità di miglioramento, correggendo le diseconomie evidenziate nella precedente relazione. Negli ultimi due anni le stagioni teatrali hanno visto crescere gli incassi da 5.282,3 milioni del 1998 a L. 6.138,4 milioni del 1999 a L. 6.556,4 milioni della stagione 2000.

Il notevole aumento del numero degli spettatori, saliti da 274.607 del 1998 a 331.709 del 2000, appare indice sintomatico del maggiore gradimento del pubblico, anche per la qualità delle produzioni offerte.

1. Parte istituzionale

Ordinamento: variazioni intervenute nel corso degli anni 1999 e 2000

E' opportuno riepilogare il quadro normativo vigente sia per comprendere gli adempimenti che avrebbero dovuto trovar luogo nel corso degli anni 1999 e 2000, 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 un'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 cultuali e le attività culturali.

Pur tenuto conto degli eventi sopra richiamati, non può tacersi la circostanza, resa evidente dai fatti, che il termine di sei mesi previsto dalle norme del 1995, citate sopra, 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".

Si è verificata l'incorporazione nel Ministero per i beni e le attività culturali del Dipartimento dello spettacolo prima collocato presso la Presidenza del Consiglio e quindi la titolarità della vigilanza su tutte le attività di spettacolo, quelle teatrali, cinematografiche, della lirica, della danza e circensi competono ora al Ministero anzi citato.

Occorre osservare che l'art. 2 del citato D.Lvo n. 368, che pure ha ridefinito la vigilanza in materia di organizzazione sportiva, non ha introdotto nuovi indirizzi, né conferito nuove deleghe in materia di riassetto dell'Ente Teatrale Italiano, 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 un'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 durante gli anni 1999 e 2000 rappresentava, quindi, l'autorità di governo evocata nel provvedimento di delega di cui sopra, competente a curare la presentazione di atti delegati conseguenti alla emanazione della legge 203 di cui sopra.

Durante il biennio 1999/2000 nessun provvedimento governativo è stato emanato e neppure il Parlamento ha provveduto all'approvazione del disegno di legge governativo approvato dal Consiglio dei Ministri in data 18 marzo 1997 (AC n. 3433) denominato "Disciplina generale dell'attività teatrale" che è decaduto al Senato per fine legislatura nel marzo 2001.

La mancata approvazione di un quadro completo normativo di riforma dell'ETI, diventa peraltro la causa primaria, se non unica, di un rinnovo ripetuto e continuativo del "commissario straordinario", nominato per garantire la gestione ordinaria dell'Ente, nel breve periodo, che non può più considerarsi breve, stante che si protrae dal 1993.

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, 20) e 23 aprile 1998, n. 134", è

stato conferito un nuovo assetto alla "Commissione consultiva per il teatro"(in precedenza denominata "Commissione consultiva per la prosa") cui sono state attribuite anche funzioni in ordine alla valutazione dei requisiti qualitativi dei progetti e delle iniziative culturali in materia di teatro.

La normativa anzi citata stabilisce regole aventi profonda incidenza nella vita dell'ETI per tre aspetti:

1) introduce la triennalizzazione 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;
3) dà facoltà al Ministro, ex art. 11 del provvedimento sopra citato, 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 le attività teatrali in generale, sia specificamente l'ETI.

La normativa richiamata è entrata in vigore a gennaio 1999; per tale anno, e per l'anno successivo, si nota un qualche miglioramento nelle procedure di programmazione e tale circostanza viene meglio evidenziata nel par. 3.

1.1 Da 8 anni l'ETI è gestito da un Commissario straordinario e quindi per una durata del tutto anomala, che contrasta con la temporaneità ed eccezionalità dello speciale istituto e vanifica le sopravvenute disposizioni della legge 444/94, dalla quale risulta rafforzato l'obbligo del tempestivo rinnovo degli organi statutari degli enti.

Andrebbe pertanto tenuto ben presente da parte del Governo che l'art. 3 della richiamata legge n. 203/95, ipotizza espressamente la fattispecie di una situazione di ritardi, come in concreto si sono verificati e dispone per tale evenienza l'emanazione di un regolamento governativo "in attesa della entrata in vigore della legge quadro"; ciò valeva per il Governo precedentemente in carica, che purtroppo non ha ottemperato ma