DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 23/2005.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 6 maggio 2005,

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;

vista la determinazione n. 38/04 assunta nell'adunanza 11 giugno 2004 di questa Sezione, con la 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 2004, nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei sindaci, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Antonio Ferrara e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione della Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo – Arcus S.p.A. – per l'esercizio 2004;

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

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 2004 – corredato delle relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei sindaci – della Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo – Arcus S.p.A., – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE — *Antonio Ferrara*

PRESIDENTE — *Luigi Schiavello*

Depositata in Segreteria il 13 maggio 2005.

IL DIRIGENTE SUPERIORE

(Dott. Cataldo Potenzi)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA « SOCIETÀ PER LO SVILUPPO DELL'ARTE, DELLA CULTURA E DELLO SPETTACOLO – ARCUS S.P.A. », PER L'ESERCIZIO 2004 (DAL 16-2-2004 AL 31-12-2004)

S O M M A R I O

1. Premessa ..... *Pag.* 13

2. Ordinamento ..... » 14

3. Organi e assetto organizzativo ..... » 18

4. Attività svolta ..... » 23

5. Risultanze di bilancio ..... » 29

6. Conclusioni ..... » 39

PAGINA BIANCA

1. Premessa

Il presente referto costituisce il primo, che la Corte rende al Parlamento, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della "Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo - ARCUS .S.p.A. " (di seguito, per brevità, Arcus o Società).

Il predetto ente è stato, infatti, previsto dalla recente legge 16 ottobre 2003, n.291, che ne ha disposto l'istituzione - intervenuta il successivo 16 febbraio 2004 - statuendo altresì che le modalità del controllo si svolgano ai sensi dell'art.12 della legge 21 marzo 1958, n.259, con l'assistenza di un magistrato alle sedute degli organi collegiali.

La presente relazione, che la Corte rende in attuazione dell'art.7 della menzionata legge n.259/1958, ha pertanto come oggetto specifico la gestione dell'esercizio 2004 - dal 16 febbraio al 31 dicembre - ma fornisce altresì dati informativi sugli eventi e sui fatti più significativi, intervenuti sino a data corrente.

2. Ordinamento

2.1 Nel capo quinto della legge finanziaria 2003 (n. 289 del 27/12/2002), relativo ai "finanziamenti degli investimenti", l'art.60 (rubricato "finanziamenti degli investimenti per lo sviluppo") ha disposto - al quarto comma - che il tre per cento degli stanziamenti per le infrastrutture venga destinato agli interventi per i beni e le attività culturali, in base a criteri e modalità definiti da apposito regolamento del Ministro per i beni e le attività culturali (di seguito, per brevità, per i beni culturali), di concerto con quello delle infrastrutture e trasporti (di seguito, per brevità, delle infrastrutture).

E' stata di conseguenza introdotta una diversa concezione degli interventi culturali, sia per effetto della qualificazione legislativa come investimenti, sia per il legame con le infrastrutture, sia per un più consapevole impiego quali fattori e motori di sviluppo e occupazione.

Ai fini della loro realizzazione, l'art. 2 della legge 16 ottobre 2003 n.291 - sostitutivo dell'art. 10 della legge 8 ottobre 1997, n. 352, che aveva previsto l'istituzione della "Società italiana per i beni culturali" (Sibec-S.p.A.), peraltro rimasta inattuata - ha autorizzato la costituzione di Arcus, privilegiando il modello organizzativo civilistico della S.p.A., volto ad assicurare una gestione imprenditoriale, condotta secondo criteri di economicità.

La prescelta veste formale, anche in ragione delle indicate finalità, ad essa sottese, non incide peraltro sulla sicura appartenenza di Arcus al novero dei soggetti privati in mano pubblica.

Le più significative connotazioni pubblicistiche sono, infatti, individuabili nella predeterminazione legislativa: della stessa costituzione, con sede in Roma e delle relative modalità, in esenzione tributaria; dell'oggetto e quindi dei compiti fondanti ed ineludibili; della misura del capitale iniziale e della integrale sottoscrizione da parte del ministero dell'economia e delle finanze (di seguito, per brevità, dell'economia); della inalienabilità delle corrispondenti azioni emesse; della titolarità dell'esercizio dei diritti dell'azionista, da parte del Ministero per i beni culturali, d'intesa con quello dell'economia, per i profili patrimoniali e finanziari; della provenienza statale della principale fonte di finanziamento; di taluni specifici interventi (conservazione e tutela del barocco leccese); della composizione e della nomina degli organi; dell'obbligo, imposto al Ministro per i beni culturali, di presentare al Parlamento una relazione annuale sull'attività di Arcus.

Né le indicate caratteristiche appaiono scalfite dalla consentita partecipazione al capitale sociale di regioni, enti locali ed altri soggetti pubblici e privati, attraverso l'acquisto di azioni di nuova emissione, poiché il relativo importo non può superare il sessanta per cento della quota sottoscritta dallo Stato; l'apertura del capitale va piuttosto letta come intento del legislatore di associare, in una azione integrata, tutti gli attori coinvolti nel settore, le cui competenze trovano collocazione in norme di rango costituzionale, per le autonomie locali.

Formano oggetto dell'attività aziendale "la promozione e il sostegno finanziario, tecnico-economico ed organizzativo di progetti e altre iniziative di investimento per la realizzazione di interventi di restauro e recupero dei beni culturali e di altri interventi a favore delle attività culturali e dello spettacolo" e quindi non la esecuzione diretta di essi, ma una azione di promozione e sostegno per la loro realizzazione.

Per il perseguimento dei cennati compiti, che il legislatore qualifica come "funzioni", è indicata - come ulteriore modalità peculiare, che interesserà altri profili della gestione, di successiva trattazione - l'assunzione di mutui "a valere nell'ambito delle risorse" derivanti dagli stanziamenti previsti per le infrastrutture "nei limiti delle quote già preordinate come limiti di impegno", in base al regolamento ministeriale, di cui al già menzionato comma quarto dell'art.60 della legge finanziaria 2003.

Ne deriva, per quanto qui interessa, che la parte preponderante dell'azione istituzionale della Società viene finanziata con l'indebitamento - i cui oneri di restituzione sono dilazionati e posti a carico delle finanze statali - e, quindi, attraverso un meccanismo che, se per un verso favorisce maggiori disponibilità immediate non acquisibili come trasferimenti diretti, per l'altro, rende stringenti, non solo rapidità di attuazione, ma soprattutto capacità di selezionare interventi qualitativamente innovativi e di assumere un ruolo di volano e di moltiplicatore di ulteriori risorse, progetti e sviluppo, sul territorio e per l'intero Paese.

L'atto costitutivo, adottato il 16 febbraio 2004, oltre a dare conto della intervenuta nomina degli organi e richiamare le norme primarie dettate per la Società, specifica ed amplia

l'oggetto sociale e le fonti di finanziamento, estende le capacità operative - "in via strumentale ed in misura non prevalente" rispetto ai compiti fondanti - fissa la durata della Società e la data di chiusura degli esercizi.

Lo statuto, oltre a riprodurre alcune disposizioni dell'atto costitutivo, richiama il codice civile, in materia - tra l'altro - di capitale, conferimenti, azioni, competenze e funzionamento degli organi, bilanci, scioglimento.

Conviene sottolineare che viene prescelto il sistema di amministrazione e di controllo di tipo tradizionale - peraltro coerente con l'iniziale partecipazione totalitaria dello Stato - e che, quanto al secondo, si fa ricorso opportunamente alla consentita deroga, stabilendo che il collegio dei sindaci esercita "anche il compito del controllo contabile", ai sensi dell'art.2409 - bis del codice civile, favorendo consistenti economie di spesa.

Altra norma di rilievo è quella dello statuto sulla destinazione degli utili netti ai fini istituzionali - secondo le determinazioni dell'assemblea - che conferma gli scopi primari di interesse pubblico della Società, non orientata a privilegiare la profittabilità e la remunerazione degli azionisti.

2.2 In attesa del regolamento sulla normativa di regime, di cui al citato comma quarto dell'art.60 della legge finanziaria 2003 e allo scopo di favorire l'avvio di Arcus, il D.L. 22 marzo 2004, n.72 ha adottato una disciplina transitoria, per la pronta utilizzazione delle risorse, disponendo entro il termine di trenta giorni (art.3): l'individuazione diretta dei limiti di impegno per gli esercizi 2003 e 2004 - sui quali va calcolata l'aliquota del tre per cento di cui al predetto art. 60 - 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 anche per le attività culturali e dello spettacolo - da finanziare 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 apposita convenzione, tra Arcus ed i Ministeri per i beni culturali e delle infrastrutture, sui criteri e modalità di realizzazione degli interventi.

Con norma di natura permanente, lo stesso D.L. n.72/2004 ha altresì introdotto il concerto del Ministro delle infrastrutture per la nomina del Consiglio di amministrazione, compreso il Presidente; in base ad essa può ritenersi conseguentemente modificata la preesistente disposizione statutaria, che riproduceva quella contemplata nella legge istitutiva della Società e riservava il relativo potere al solo Ministro per i beni culturali.

La legge di conversione 21 maggio 2004 n.128 ha inoltre assegnato ad Arcus, per il 2004, una quota aggiuntiva di risorse - provenienti dal gioco del lotto ed entro il limite di 90 milioni di euro (definitivamente determinate in 0,5 milioni) - per le esigenze "anche di funzionamento" e stabilito che il Ministro per i beni culturali presenta una relazione al Parlamento sugli interventi, da intendersi quale ulteriore e diverso referto - rispetto a quello annuale su tutta l'attività di Arcus - riguardante l'attuazione del solo programma e quindi unico e da redigere dopo la sua conclusione.

In esecuzione delle norme di urgenza: il decreto 7 aprile 2004 ha fissato le quote dei limiti di impegno in 2.680.000 euro per il 2003 e 2.550.000 per il 2004; il decreto 7 luglio 2004 (sostitutivo del precedente in data 4 maggio, predisposto prima della conversione del D.L. n.72/2004 e poi ritirato) ha approvato il programma per il 2004; la convenzione sui criteri e le modalità degli interventi è stata sottoscritta il 9 luglio 2004 e approvata con decreto del 30 luglio successivo.

I decreti approvativi del programma e della convenzione sono stati registrati dalla Corte dei conti.

2.3 Il programma interministeriale per il 2004 - di cui si tratterà in dettaglio nel capitolo sull'attività - individua i compiti, gli obiettivi, gli interventi, le risorse ed il loro "volume attivabile".

Nel profilo ordinamentale - che qui interessa - rilevano principalmente i compiti e gli obiettivi ed in particolare: la sottolineatura che la Societa è stata costituita per il sostegno e la promozione tecnica e finanziaria nei settori dei beni e delle attività culturali, dello spettacolo, del cinema e dello sport; il ruolo forte e assolutamente innovativo, configurato per Arcus, cui spetta associare alle proprie strategie tutte le progettualità indispensabili al progresso economico del territorio, in stretta collaborazione con le autonomie; la connotazione della

Società quale strumento tecnico, snello e flessibile, volto anche a sollecitare risorse sostitutive dell'intervento pubblico, in aree non coperte dagli apporti delle fondazioni bancarie; la precisazione dello scopo unitario del programma, individuato in quello normativo, ma anche nella interdipendenza con la realizzazione delle infrastrutture e con il territorio ; la indicazione delle 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.

Rileva altresì, in materia di interventi, che essi: sono ripartiti in sette aree di competenza, con le rispettive risorse assegnate, il cui ammontare complessivo viene fissato in 57,37 milioni di euro, comprensivi di 1,81 per il funzionamento; per ciascuna area, sono ulteriormente articolati in specifici progetti, in prevalenza predeterminati nell'oggetto e nell'importo, nelle priorità e nelle finalità e, in qualche caso, condizionati ad appositi indirizzi del Ministro competente (come, ad esempio, per l'area delle interrelazioni con le infrastrutture, spettanti all'autorità governativa preposta al settore).

Importanza peculiare assume anche il meccanismo di provvista della più consistente fonte di finanziamento - su cui si tornerà nel prosieguo - poiché, sulla base di ridotti limiti di impegno (2,68 milioni di euro nel 2003 e 2,55 nel 2004), si prevede, attraverso operazioni di mutuo, l'attivazione di un volume di risorse attualizzato, maggiore di circa dieci volte (sino a 57,37 milioni di euro, sulla scorta di un ipotizzato tasso di riferimento del 4,30%).

2.4 La convenzione disciplina: oggetto, linee guida, durata, criteri e modalità di realizzazione degli interventi, risorse finanziarie, sistemi di monitoraggio.

Quanto all'oggetto ed alle linee guida, sono richiamati i contenuti programmatici: per il primo, specificando altresì - nell'ambito delle spese di funzionamento - l'importo da destinare agli incarichi di consulenza esterna, riservati alla competenza del presidente del Consiglio di amministrazione e, con riguardo all'azione demandata ad Arcus, sottolineandone le caratteristiche di attivazione e propulsione degli interventi, "ferme restando le competenze delle Amministrazioni pubbliche in materia di progettazione ed esecuzione di opere, lavori pubblici, manutenzione e restauro di beni culturali"; per le seconde, segnalando l'esigenza di innovazione delle politiche pubbliche e delle strategie di intervento e riaffermando il ruolo innovativo di Arcus e del conseguente schema organizzativo "orientato verso una struttura agile, snella, flessibile e fortemente specialistica" , per ottimizzare la tempistica ed il potenziale innovativo degli interventi.

La durata della convenzione è prevista in 36 mesi, mentre, i criteri e le modalità di realizzazione degli interventi sono indicati, sia in linea generale e per le singole aree del programma, sia nell'ambito di ciascuna di esse e per alcune tipologie di progetti, pur affermandosi che la Società è chiamata ad operare, ottimizzando efficienza ed efficacia e assicurando una gestione imprenditoriale improntata all'economicità.

Tra le linee di azione vengono enucleate: la valutazione delle proposte di intervento sotto l'aspetto sostanziale (merito) e finanziario (quantificazione e qualificazione dell'impegno economico); l'esclusione di mere contribuzioni, ammesse solo se strumentali alle finalità di fondo; la creazione di un forte legame funzionale con i principali attori del settore; il possibile disinvestimento dei progetti finanziati ed il reimpiego delle risorse liberate.

Ulteriori e più specifici criteri vengono indicati, con riguardo a ciascuna delle aree previste dal programma e, più partitamente, per alcune tipologie di progetti.

Per la provvista di risorse, viene specificata l'autorizzazione a contrarre mutui con la Cassa Depositi e Prestiti o altri Istituti finanziatori, precisando che gli importi dei limiti di impegno, di 2,68 milioni di euro per il 2003 e 2,55 per il 2004, rappresentano le somme dovute per l'ammortamento del mutuo - posto a carico del Ministero per i beni culturali e da restituire in un arco di tempo quindicennale - limiti in base ai quali è attivabile un volume di disponibilità di 57,37 milioni di euro, da utilizzare sino alla completa realizzazione degli interventi.

In ordine al monitoraggio, è stabilito che la Società dovrà organizzarsi in modo da consentire la verifica dei Ministeri competenti, sullo stato di attuazione degli interventi ed inviare trimestralmente, ai Ministeri stessi, una relazione su quelli avviati e conclusi, sullo stato di avanzamento e sulle cause degli scostamenti tra gli obiettivi fissati e quelli conseguiti.