

Determinazione n. 61/2008

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 1° luglio 2008;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto l'articolo 2 della legge 16 ottobre 2003, n. 291, in base al quale la Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo – Arcus Spa è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visto il bilancio dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2007, nonché le annesso relazioni del Commissario straordinario e del Collegio dei sindaci, trasmesse alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dott. Antonio Ferrara e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo – Arcus Spa, per l'esercizio 2007;

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

P. Q. M.

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 2007 – corredato delle relazioni del Commissario straordinario e del Collegio dei sindaci della Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo – Arcus Spa – l'unita relazione, con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Antonio Ferrara

IL PRESIDENTE

f.to Mario Alemanno

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA SOCIETÀ PER LO SVILUPPO DELL'ARTE, DELLA CULTURA E DELLO SPETTACOLO (ARCUS Spa), PER L'ESERCIZIO 2007

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Ordinamento. – 2. Organi e assetto organizzativo. – 3. Attività svolta. –
4. Risultanze di bilancio. – 5. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

Premessa

E' questo il quarto referto annuale, che la Corte dei conti rende al Parlamento, sugli esiti del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della "Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo – Arcus S.p.A." (di seguito, per brevità, Arcus o Società), prevista dalla legge 16 ottobre 2003, n. 291 e costituita il 16 febbraio 2004. Il controllo – per espressa disposizione della legge istitutiva della Società – deve svolgersi con le modalità stabilite dall'art. 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259, mediante l'assistenza di un magistrato delegato, della Corte dei conti, alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione.

La presente relazione ha come oggetto specifico la gestione finanziaria dell'esercizio 2007, ma fornisce altresì – come quelle precedenti – dati ed elementi informativi sugli aspetti significativi sino a data corrente. L' ultimo referto, concernente l'esercizio finanziario 2006, è stato pubblicato negli atti parlamentari della XV Legislatura, Doc. XV, n. 116.

Nel corso del periodo esaminato, le questioni nodali restano principalmente legate ad alcune protratte inadempienze dei Ministeri di riferimento della Società - per i beni e le attività culturali, delle infrastrutture e dell' economia e delle finanze – nonostante le ripetute segnalazioni della Corte, sia in via istruttoria che nelle relazioni annuali. In proposito, vanno innanzitutto nuovamente sottolineati i gravi ritardi nell'adozione, a distanza ormai di un quadriennio, del previsto regolamento di attuazione sui criteri e modalità di destinazione agli interventi per i beni e le attività culturali di una quota degli stanziamenti per le infrastrutture.

Tali ritardi hanno di fatto impedito la verifica delle concrete capacità di realizzazione della precipua missione assegnata ad Arcus e dell'importante ruolo innovativo di promozione e sviluppo di significativi interventi, prefigurato dal legislatore e posto a fondamento della sua istituzione. Inoltre la prolungata proroga, di anno in anno, della disciplina transitoria di urgenza sulla programmazione interministeriale degli interventi e le sue modalità applicative – caratterizzate da sempre maggiore discrezionalità, diretta individuazione dei progetti e crescente frammentazione degli stanziamenti – hanno sostanzialmente ristretto l'azione della Società a quella di mero organismo di promozione di iniziative eterodeterminate e spesso sostitutive o integrative di quelle ordinarie proprie del Dicastero per i beni e le attività culturali.

Altro aspetto rilevante – oggetto di reiterate istruttorie e di osservazioni formulate nei referti della Corte – è quello connesso alle ulteriori inadempienze, dei predetti Ministeri di riferimento, in materia di nomina degli organi ordinari di governo della Società, i quali hanno funzionato in composizione completa solo durante il primo anno successivo alla sua costituzione. Va anzi sul punto sottolineato come, a partire dal mese di novembre 2006, abbia preso avvio un anomalo ed eccessivamente prolungato periodo di amministrazione straordinaria, con negative incidenze sul pieno sviluppo della operatività aziendale e con esclusione, sia del necessario dibattito ed approfondimento collegiale sull'adeguatezza degli interventi, sia dei controlli in fase concomitante dei sindaci e del magistrato della Corte dei conti, al cui congiunto e corretto svolgimento erano seguite, in più di un caso, la richiesta di riesame di alcune delle iniziative individuate in sede di decretazione ministeriale e la loro revoca.

1. Ordinamento

1.1 Ai fini di una più agevole comprensione delle principali problematiche trattate nel referto, è necessario un sintetico richiamo del quadro normativo fondante di Arcus, che trae origine dalla legge finanziaria 2003 (n. 289/2002), la quale ha statuito – nel capo quinto (“finanziamento degli investimenti”) e con l’art. 60 (“finanziamento degli investimenti per lo sviluppo”) – la destinazione agli interventi per i beni e le attività culturali del tre per cento degli stanziamenti per le infrastrutture, sulla base di criteri e modalità rimessi ad apposito regolamento del Ministero per i beni e le attività culturali (di seguito, “per i beni culturali”), di concerto con quello delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito, “delle infrastrutture”). In proposito conviene altresì ribadire come, con siffatta normativa, il legislatore abbia introdotto una diversa ed innovativa configurazione degli interventi culturali, qualificandoli espressamente quali investimenti, enfatizzando il loro collegamento virtuoso con le infrastrutture sul territorio e valorizzandone il consapevole impiego anche quali fattori di sviluppo economico e sociale.

Quale strumento elettivo per l’attuazione del disegno normativo ed in alternativa alla azione diretta ministeriale, è stata prevista, con la successiva legge n. 291 del 2003, la costituzione di un autonomo soggetto – denominato Arcus – e prescelto il modello societario, allo scopo di assicurare, mediante una gestione imprenditoriale ed organizzativa maggiormente adeguata ai criteri di economicità, il più efficiente ed efficace perseguimento delle finalità di interesse generale, poste a base della sua stessa istituzione. Pertanto la prescelta veste formale non ha mutato – soprattutto in ragione delle cennate e prevalenti finalità generali – la evidente natura pubblica di Arcus, che si differenzia notevolmente dall’archetipo societario, derivando la propria principale disciplina dalle molteplici ed analitiche disposizioni della legge istitutiva, le cui caratteristiche di specialità le rendono prevalenti rispetto alle norme civilistiche.

A conferma vale ribadire che le norme primarie dettano specifiche regole in materia di: costituzione della Società e della stessa individuazione della sede; contenuti dell’oggetto sociale e quindi dei compiti fondanti ed ineludibili; capitale iniziale e sua integrale sottoscrizione da parte del Ministero dell’economia e delle finanze (di seguito, “dell’economia”); inalienabilità delle azioni emesse; esercizio dei diritti dell’azionista affidato al Ministero per i beni culturali, d’intesa peraltro con quello dell’economia, quanto ai profili patrimoniali e finanziari; provenienza statale della principale fonte di finanziamento; promozione degli interventi per la conservazione e tutela del barocco leccese; composizione e nomina degli organi; obbligo del Ministero

per i beni culturali di presentare al Parlamento una relazione annuale sull'attività di Arcus. Né può trascurarsi di considerare che il delineato quadro normativo speciale non ammette mutamenti e ciò, neanche nella prevista ipotesi di partecipazione al capitale delle regioni, enti locali ed altri soggetti pubblici e privati, attraverso l'acquisizione di azioni di nuova emissione, non potendo – tra l'altro - il relativo importo superare il sessanta per cento della quota statale; la prospettata apertura del capitale sembra, infatti, rinvenire più adeguata spiegazione nell'intento del legislatore di associare, in una azione integrata, tutti i principali attori nel settore, anche per il rispetto delle attribuzioni di rango costituzionale delle stesse regioni ed autonomie locali.

Giova, altresì, ancora una volta sottolineare come la declinazione legislativa dell'oggetto sociale individui direttamente la principale missione istituzionale della Società, che non è quella di fungere da soggetto esecutore, ma da organismo "facilitatore" e quindi chiamato a svolgere compiti di promozione e di sostegno di progetti ed iniziative di investimento, sia per il restauro ed il recupero dei beni culturali, sia per altri interventi a favore delle attività culturali e dello spettacolo. Per la realizzazione dei predetti compiti Arcus è autorizzata ad assumere mutui sugli stanziamenti per le infrastrutture, nelle quote dei limiti di impegno, da stabilire in base all'apposito e già menzionato regolamento interministeriale.

Di pari importanza è inoltre evidenziare come tratto caratteristico del meccanismo di provvista delle risorse sia, di conseguenza, quello di fondare la parte preponderante dell'azione della società sul debito posto a carico dello Stato, al cui bilancio viene accollata la restituzione quindicennale delle somme mutate. Ne deriva ulteriormente che un siffatto sistema, se facilita il reperimento di disponibilità immediate, trova giustificazione solo ove si traduca nella più rapida ed economica capacità del loro impiego nella selezione e promozione di interventi che posseggano natura di investimenti caratterizzati da effettiva innovatività e, comunque, risultino oggettivamente diversi rispetto a quelli ordinari rimessi alle pubbliche amministrazioni operanti nel settore e, soprattutto, siano in grado di fungere da volano e moltiplicatore di ulteriori risorse, progetti e sviluppo sul territorio e di generare benefici sociali ed economici – diretti ed indiretti – per l'intero Paese.

A corollario delle richiamate norme primarie fondanti, vanno rammentate quelle principali dello Statuto, che completano la cornice principale di riferimento della Società e riguardano: l'ampliamento dell'oggetto sociale e delle fonti di finanziamento; l'estensione delle capacità operative, anche se in via strumentale e non prevalente rispetto ai compiti essenziali; la destinazione degli utili netti ai fini istituzionali; il

sistema di amministrazione e controllo di tipo tradizionale; l'attribuzione ai sindaci anche della revisione contabile. Con riferimento a tali disposizioni, nei precedenti referti è stata rilevata la validità, sia della destinazione degli utili, per la sua conformità alla natura ed alle finalità pubbliche della Società, sia del modello tradizionale di governo, in quanto pienamente coerente con la iniziale partecipazione totalitaria – e, anche nel futuro, sempre prevalente – dello Stato, sia del cumulo anche della funzione di revisione contabile nei sindaci, per la rispondenza al criterio della massima economicità gestionale.

1.2 Rammentato il quadro normativo fondante, va nuovamente sottolineato come lo stesso non abbia avuto modo di essere concretamente sperimentato, soprattutto per la persistente mancanza del regolamento esecutivo citato in premessa. Il procedimento di formazione di tale atto, tempestivamente promosso in limine alla costituzione della Società, dopo un primo parere interlocutorio del Consiglio di Stato, ha subito, infatti, una lunga ed ingiustificata interruzione ed è stato riattivato nell'estate 2007, senza peraltro giungere a compimento, dopo tre ulteriori pareri del Consiglio di Stato (19 novembre 2007, 11 febbraio e 14 aprile 2008) e le successive osservazioni della Corte dei conti, in sede di controllo preventivo di legittimità.

L'azione della Società è stata pertanto, fin dall'origine, regolata da una disciplina transitoria di urgenza che – come già evidenziato nei precedenti referti – se rinveniva una comprensibile motivazione, nel primo anno di avvio, per assicurare l'immediata utilizzazione delle risorse, non ha trovato alcuna valida ragione negli anni successivi e soprattutto nella disposta proroga per oltre un quadriennio, tenuto conto altresì delle ripetute segnalazioni della Corte dei conti sulle negative incidenze prodotte dalle specifiche modalità applicative. In proposito, conviene ricordare come tale normativa – iniziata in margine alla costituzione della Società, con il decreto legge 22 marzo 2004, n. 72 (art. 3), convertito nella legge 21 maggio 2004, n. 128 – abbia previsto: l'individuazione diretta dei limiti di impegno – costituenti la base di calcolo del tre per cento degli stanziamenti per le infrastrutture (di cui al menzionato art. 60 della legge finanziaria 2003) – a cura del Ministero delle infrastrutture, di concerto con il Ministero dell'economia, sentito il Ministero per i beni culturali; l'approvazione di un programma di interventi esteso alle attività culturali ed allo spettacolo – da finanziare mediante la predetta quota degli stanziamenti sulle infrastrutture – con decreto del Ministro per i beni culturali, di concerto con quello delle infrastrutture; la stipula di una convenzione, tra Arcus ed i Ministeri per i beni culturali e delle infrastrutture, sui criteri e le modalità di realizzazione degli interventi; il concerto del Ministro delle

infrastrutture – quale unica disposizione di natura permanente – per la nomina del Presidente; l'obbligo, da parte del Ministro per i beni culturali, di presentare una relazione al Parlamento sugli interventi, che costituisce un ulteriore e diverso referto (rispetto a quello annuale e sull'intera attività della Società), riguardante l'attuazione del singolo programma e da rendere dopo la conclusione di ciascuno di essi.

La richiamata normativa provvisoria è stata prorogata, per il 2005, dal D.L. 31 gennaio 2005 n. 7 (convertito nella legge 31 marzo 2005, n. 43), che ha assegnato una quota aggiuntiva del due per cento sugli stanziamenti della legge n. 443/2001 (c.d. "legge obiettivo"), per gli esercizi 2005 e 2006, rivelatasi peraltro di importo esiguo. Il D.L. 30 dicembre 2005, n. 273, convertito nella legge 23 febbraio 2006, n. 41 (art. 14), ha poi disposto una ulteriore proroga per l'intero anno 2006.

Una ennesima proroga è ancora intervenuta per effetto del D.L. 3 ottobre 2006 n.262 (convertito nella legge 24 novembre 2006, n. 286), che ne ha stabilito l'estensione a tutto il 2007 (nel comma 102 dell'art. 2) e previsto altresì (nel comma 103 dello stesso art. 2) la localizzazione degli interventi ed il controllo e la vigilanza sulla loro realizzazione, da parte dei Ministri di riferimento e l'assegnazione ad Arcus di finanziamenti triennali destinati alla prosecuzione delle opere per il Museo delle arti contemporanee. Il comma 407 dell'art. 2 della finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) ha disposto invece una proroga limitata al 30 giugno 2008 – estesa al 31 dicembre, con il recente D.L. 3 giugno 2008, n.97 (art.4, comma 6) – nella probabile previsione di un periodo sufficiente alla conclusione dell'iter procedimentale del regolamento, riavviato nel 2007.

Come sottolineato nei precedenti referti ed in particolare nell'ultimo, la normativa transitoria, oltre ad assumere una anomala caratteristica di stabilità, ha lasciato ampi margini di discrezionalità ai Ministri interessati, i quali non hanno ritenuto di predeterminare idonei criteri di autolimitazione e adeguati procedimenti di garanzia, restringendo progressivamente il ruolo di Arcus a quello di mera agenzia strumentale, in funzione di braccio operativo di decisioni eterodeterminate e spesso per lo svolgimento di compiti omologhi a quelli ministeriali ed in assenza, inoltre, di una compiuta programmazione integrata, priva altresì di motivazioni sulle scelte operate, nei profili della imparzialità e della trasparenza. I programmi annuali e le relative convenzioni triennali, dopo quelli di avvio che hanno affidato alcune importanti iniziative all'autonomia della Società, si sono difatti venuti caratterizzando come dirette mere elencazioni di singoli interventi, sempre più numerosi e frammentati, con atti di approvazione a volte troppo anticipati oppure eccessivamente tardivi, riguardanti progetti in gran parte già esauriti e spesso privi di significativa

innovatività, in contrasto con le altisonanti direttive di principio, proclamate negli stessi provvedimenti emanati.

Nonostante i lavori di una apposita Commissione nominata dal Ministro per i beni culturali nell'agosto 2006 abbiano ampiamente condiviso le osservazioni della Corte sui contenuti della programmazione ministeriale e sul ruolo di Arcus – prospettando, altresì, come più idonea forma giuridica, il modello della fondazione - nulla è sostanzialmente mutato sul piano dei comportamenti ministeriali e su quello normativo; le stesse ultime disposizioni sulla localizzazione degli interventi e sui compiti aggiuntivi per il Museo d'arte contemporanea, non hanno infatti modificato il ruolo della Società quale soggetto collettore ed erogatore di fondi, data la persistente mancanza di un coinvolgimento di tutti i soggetti interessati in fase programmatica e la carenza di chiare e garantite regole procedurali di scelta. In adesione alle sollecitazioni della Corte, per il completamento del quadro istituzionale di riferimento della Società, sono state peraltro individuate le competenze di vigilanza su Arcus nell'ambito delle strutture dirigenziali del Ministero dei beni culturali con D.P.R. 26/11/2007 n. 233 (recante la riorganizzazione dello stesso Dicastero), ma resta ancora avvertita l'esigenza di un analogo intervento per il Ministero delle infrastrutture, anche per evitare che gli uffici di diretta collaborazione dei Ministri continuino a gestire pressoché esclusivamente le corrispondenti funzioni, con rischi di esorbitanza dai consentiti poteri delegati di direzione politica e di controllo.

Nel richiamato assetto complessivo, rivestono comunque sempre maggiore urgenza le scelte già prospettate, come indifferibili, nel precedente referto e quindi o di una immediata adozione del regolamento e di una contestuale sollecita sperimentazione della sua effettività - che comprovi l'attivazione del ruolo peculiare ed innovativo originariamente prefigurato dal legislatore per Arcus - congiuntamente ad opportune modifiche statutarie, oppure, la valutazione di una revisione della configurazione giuridica, se non della sua stessa sopravvivenza. Tale ultima decisione - la cui verifica è statuita in via generale dalle norme della finanziaria 2008, in materia di società partecipate dalle pubbliche amministrazioni - diverrebbe ineludibile soprattutto ove gli interventi di Arcus dovessero mantenere le caratteristiche attuali, sostitutive o integrative di quelle ordinarie ministeriali, tra l'altro, non assistite dalle garanzie procedurali apprestate per i tipici interventi di sostegno economico.

2. Organi e assetto organizzativo

2.1 Come in precedenza già sottolineato, a conferma della peculiare natura pubblica di Arcus, molteplici norme primarie - derogatorie di quelle generali sulle società - regolano direttamente il modello di governo (individuato in quello tradizionale: Assemblea, Consiglio di amministrazione, Presidente, Collegio dei sindaci), la titolarità delle azioni (intestata al Ministero dell'economia) e il diritto al corrispondente esercizio (attribuito al Ministero per i beni culturali, ma d'intesa con il Dicastero dell'economia, per i profili patrimoniali e finanziari), oltre alla stessa composizione e nomina degli organi (sottratte ai poteri dell'assemblea). Per questi ultimi, lo Statuto riproduce le disposizioni del codice civile in materia di funzionamento e delle rispettive competenze spettanti.

Resta comunque affidata all'assemblea la fissazione dei compensi agli organi, che sono stati determinati, in occasione della prima riunione del luglio 2004, nei seguenti importi annui lordi: indennità di 30.000 euro, per il Presidente e di 15.000, per gli altri componenti del Consiglio di amministrazione; di 20.000 euro, per il Presidente e di 10.000, per gli altri membri del Collegio dei sindaci. La misura dei predetti compensi - immutata anche con il rinnovo degli organi nel 2006 (decreto del 10 febbraio dello stesso anno) - è stata ridotta del 10% dal 1° gennaio 2007, in applicazione della corrispondente legge finanziaria (n. 296/2006, art. 1, comma 505).

Le norme statutarie sugli organi richiedono peraltro un riesame, che è - tra l'altro - imposto, dalla legge finanziaria 2008 (n. 244/2007, art. 3, comma 12), per l'eventuale attribuzione al Presidente anche delle funzioni di amministratore delegato, senza alcun compenso aggiuntivo, compenso che va parimenti escluso per i soli compiti di sostituzione svolti dal vice presidente. Rimane conseguentemente attuale ed anzi rafforzata l'esigenza, segnalata nel precedente referto, di eliminare le clausole tratte dal codice civile sulla remunerazione delle deleghe esecutive e comunque di valutare la diretta determinazione assembleare della remunerazione complessiva degli amministratori (secondo periodo del nono comma dell'art. 16 dello Statuto, riproduttivo del secondo periodo del terzo comma dell'art. 2389 c.c.), per ottimizzare economicità ed efficienza dell'organo collegiale di governo della Società.

Esclusivamente attraverso una revisione legislativa, come evidenziato sempre nel precedente referto, appare invece possibile intervenire sulla composizione e nomina degli organi, la cui disciplina primaria - che indica il numero dei membri ed i poteri ministeriali di conferimento delle cariche - oltre a risultare carente sui requisiti della scelta, appare ostativa alla prevista partecipazione di altri azionisti al capitale