

Determinazione n. 42/2011

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 17 maggio 2011;

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 S.p.A. è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti i bilanci dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2008 e 2009, nonché le annesse relazioni del Consiglio di Amministrazione 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 Presidente di Sezione Salvatore Sfrecola 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 S.p.A., per gli esercizi 2008 e 2009;

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 bilanci – corredati delle relazioni del Consiglio di Amministrazione 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 i bilanci per gli esercizi 2008 e 2009 – corredati 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.

L'ESTENSORE

f.to Salvatore Sfrecola

IL PRESIDENTE

f.to Raffaele Squitieri

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA SOCIETÀ PER LO SVILUPPO DELL'ARTE, DELLA CULTURA E DELLO SPETTACOLO – ARCUS S.p.A., PER GLI ESERCIZI 2008 E 2009

SOMMARIO

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

PAGINA BIANCA

Premessa

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento, con riferimento agli esercizi 2008 e 2009, 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 è stato svolto con le modalità previste dall'art. 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259.

La relazione fa riferimento alla gestione finanziaria degli esercizi 2008 e 2009, ma fornisce altresì dati, elementi informativi e valutazioni sugli aspetti significativi dell'attività della società sino alla data corrente.

Il precedente referto, concernente l'esercizio finanziario 2007, è stato pubblicato negli atti parlamentari della XVI Legislatura, Doc. XV, n. 23.

1. Ordinamento

1.1 Come è noto, gli interventi culturali di competenza di ARCUS sono qualificati "investimenti" dall'art. 10, comma 1, della legge 8 ottobre 1997, n. 352 (Disposizioni sui beni culturali) così che risulta indubitabile il collegamento con lo sviluppo e la crescita economica del Paese.

ARCUS è stata costituita il 16 febbraio 2004, sulla base dell'art. 2 della legge 16 ottobre 2003, n. 291, recante "Disposizioni in materia di interventi per i beni e le attività culturali, lo sport, l'università e la ricerca e costituzione della Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo - ARCUS S.p.a.", che ha sostituito l'art. 10 della legge 352/1997, prima citata. Scopo della società è la promozione e il sostegno finanziario, tecnico-economico e organizzativo di progetti e di altre iniziative finalizzate alla realizzazione di interventi di restauro e recupero dei beni culturali e di altre azioni a favore delle attività culturali e dello spettacolo, nel rispetto delle funzioni costituzionali delle regioni e degli enti locali, alla luce del Titolo V della Costituzione.

Il capitale sociale, pari ad 8.000.000 di euro, è interamente sottoscritto dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Le azioni sono inalienabili. Al capitale possono partecipare, altresì, le regioni, gli enti locali e altri soggetti pubblici e privati, tramite acquisto di azioni di nuova emissione, per un importo non superiore al 60 per cento del capitale sottoscritto dallo Stato. Tuttavia questa opportunità, che evidentemente esprime l'intento del legislatore di associare, in una azione integrata, tutti i principali attori del settore, anche per il rispetto delle attribuzioni di rango costituzionale delle regioni ed autonomie locali, fino ad oggi non è stata colta.

D'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero per i beni e le attività culturali esercita i diritti dell'azionista per quanto riguarda i profili patrimoniali e finanziari. Vi provvede, in base all'articolo 5, comma 2, lettera l, del DPR 26 novembre 2007, n. 233 ("Regolamento di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296"); il Direttore generale predispone la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure.

Le norme primarie dettano specifiche regole in materia di: costituzione della Società e individuazione della sede; contenuti dell'oggetto sociale e quindi dei compiti fondanti; capitale iniziale; provenienza statale della principale fonte di finanziamento; composizione e nomina degli organi; obbligo del Ministero per i beni culturali di presentare al Parlamento una relazione annuale sull'attività di ARCUS.

Merita, in particolare, di essere sottolineato come, nel definire l'oggetto sociale, la legge abbia individuato direttamente la principale missione istituzionale della Società, che non è quella di fungere da soggetto esecutore (ARCUS non è mai stazione appaltante), ma da organismo "facilitatore", 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 nel settore dello spettacolo.

Per il perseguimento delle funzioni istituzionali la Società può contrarre mutui nell'ambito delle risorse da individuare ai sensi dell'articolo 60, comma 4, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003), pari al 3 per cento degli stanziamenti (limiti di impegno) previsti nell'apposito capitolo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Percentuale elevata al 5 per cento solamente per gli anni 2005 e 2006. La Società può essere destinataria, altresì, di finanziamenti dell'Unione Europea e di altri enti e soggetti, pubblici e privati. Infine è previsto che ARCUS possa promuovere la costituzione di imprese o assumere interessenze, quote o partecipazioni in imprese, purché tali iniziative avvengano in via strumentale ed in misura non prevalente rispetto alle attività che costituiscono l'oggetto sociale.

In questo quadro è da segnalare l'iniziativa, recentissima, di dar vita all'Associazione parchi e giardini d'Italia" (APGI) con l'obiettivo, tra l'altro, di confluire nel progetto europeo denominato "Parks and Gardens of Europe" (PGE). L'Associazione, presentata in un Convegno del 7 aprile 2011, con il patrocinio del Ministero per i beni e le attività culturali, si affiancherà ad altre già presenti in altri paesi europei è finalizzata a promuovere congiuntamente la conoscenza e lo studio storico, lo scambio di esperienze e informazioni, il confronto sui sistemi di gestione e manutenzione dei parchi e dei giardini. Iniziativa certamente importante che prenderà avvio con il censimento dei parchi e dei giardini d'Italia.

Contestualmente la Società svolge un'opera di sensibilizzazione di altri soggetti pubblici e privati per stimolare azioni di co-finanziamento, in modo da ampliare la sua presenza in più settori culturali. In questa ottica vanno inquadrati i contatti con Ferrovie dello Stato in relazione alla possibile individuazione di aree espositive nelle stazioni in costruzione dell'Alta velocità e in alcune grandi stazioni in fase di ristrutturazione. Ugualmente, su *input* di ARCUS, ANAS sta programmando, d'intesa con le Società concessionarie, la ristrutturazione di una serie di grandi aree di servizio autostradali nell'ambito delle quali siano previste apposite aree destinate a piccoli musei dove esporre significativi reperti legati al territorio.

In questi casi ad ARCUS è richiesta una collaborazione per gli aspetti progettuali.

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 d'impiego delle risorse, nella selezione e promozione di interventi che si caratterizzino come investimenti dotati di effettiva capacità innovativa, oggettivamente diversi rispetto a quelli rimessi all'azione ordinaria delle pubbliche amministrazioni di settore e, soprattutto, in grado di fungere da volano e moltiplicatore della realizzazione progettuale mediante l'attrazione di ulteriori risorse acquisite sul territorio da soggetti pubblici e privati che ne percepiscano la capacità di generare benefici sociali ed economici – diretti ed indiretti – per l'area interessata e per l'intero Paese.

Solo in questo modo si giustifica il ricorso a risorse stabilite quale quota parte dagli stanziamenti nel settore delle opere pubbliche, un comparto della spesa al quale è affidato il consolidamento e l'incremento del sistema infrastrutturale.

Completano il quadro normativo, in unione alle norme primarie, quelle dello Statuto, che delineano la cornice 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 (al riguardo l'azionista ha precisato che detti fondi saranno utilizzati, non in base a decisioni autonome della Società, ma solo dietro indicazione specifica dello stesso azionista); 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 dei criteri di destinazione degli utili, per la loro 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.

Nel corso del 2008 sono state risolte alcune questioni nodali concernenti il funzionamento della Società, ripetutamente segnalate in via istruttoria e nelle relazioni annuali al Parlamento, espressione di inadempienze gravi e prolungate delle Amministrazioni di riferimento (il Ministero per i beni e le attività culturali, il Ministero delle infrastrutture, il Ministero dell'economia e delle finanze). In particolare è certamente positiva l'adozione, a distanza ormai ad oltre sei anni dalla costituzione della Società, del Regolamento (D.I. 24 settembre 2008) che disciplina i criteri e le modalità per l'utilizzo e la destinazione delle risorse finanziarie messe a disposizione.

Fino al 2008, infatti, ARCUS ha prodotto risultati di gran lunga inferiori a quelli prefigurati ed a quelli che era logico attendersi. Ciò a causa anche della disciplina tran-

sitoria della programmazione interministeriale degli interventi e delle sue modalità applicative, prorogata di anno in anno e caratterizzata da sempre maggiore discrezionalità, diretta individuazione dei progetti e crescente frammentazione degli stanziamenti in uno alla incertezza della direzione della Società, gestita in forma commissariale dal 2006 a fine 2008. Ciò che ne ha sostanzialmente ristretto l'azione a quella di mero organismo di promozione di iniziative decise all'esterno (pertanto qualificate nelle precedenti relazioni "eterodeterminate"), tra l'altro spesso sostitutive o integrative di quelle ordinarie proprie del Dicastero per i beni e le attività culturali. Una situazione che non ha consentito di apprezzare il valore aggiunto che la scelta societaria, con la sua maggiore flessibilità e la sua capacità di gestire iniziative insieme ad altri enti pubblici e privati, aveva fatto intravedere all'atto della sua costituzione.

Il 2009, pertanto, è l'anno in cui si dispiega compiutamente l'attività della Società.

La piena operatività dell'organo collegiale di gestione ha consentito di riprendere l'impostazione programmatica e strategica, per lungo tempo interrotta, con la redazione di un rinnovato Piano d'impresa triennale con validità 2009-2011 (approvato nel maggio 2009). Nel marzo del 2011 è stato presentato il nuovo Piano d'impresa, approvato dal Consiglio d'amministrazione il 21 aprile 2011 e trasmesso ai Ministeri di riferimento.

Nelle condizioni sopra descritte, fino a tutto il 2008, la lista dei progetti presentati a seguito dei bandi, molte centinaia, ai quali vanno aggiunti quelli pervenuti dai Ministeri, è stata oggetto, di fatto, di mera "presa d'atto" da parte dei consiglieri di amministrazione sulla base di una semplice "pre-istruttoria" necessariamente sommaria. Di qui l'esigenza di individuare linee-guida per la valutazione dei progetti, quale condizione per assicurare comportamenti improntati a canoni di pubblicità, imparzialità e trasparenza.

Tali criteri sono stati individuati dal Consiglio di amministrazione che ha ritenuto di dover prendere in considerazione in sede istruttoria:

1) l'oggetto dell'intervento e delle caratteristiche del promotore, in modo che sia identificabile la qualità e l'importanza generale del progetto;

2) l'impatto del progetto sul territorio, in modo da verificare se dalla sua realizzazione sia evidente l'effetto socio-culturale dell'iniziativa, con incremento dei flussi turistici, con conseguenti ricadute positive sull'occupazione;

3) la circostanza che l'effetto del progetto non sia effimero, nel senso che risulti culturalmente significativo, tale da giustificare l'impiego di fondi pubblici, anche in settori, come lo spettacolo, nel quale le iniziative si realizzano in una manifestazione o in una stagione.

L'adozione di linee direttive è, altresì, condizione necessaria per evitare quegli interventi "a pioggia" o quella politica di iniziative "frammentate". Sul punto si è espressa più volte la Corte nelle sue relazioni sottolineando che da ARCUS si attendono interventi non meramente sostitutivi o integrativi degli interventi ordinari delle amministrazioni.

1.2 Il Regolamento adottato con decreto interministeriale 24 settembre 2008, ha tenuto conto sia del parere del Consiglio di Stato, sia delle osservazioni che erano state mosse dalla Corte dei conti in occasione dell'adozione del primo documento.

Gli effetti del Regolamento, che costituisce un significativo passo avanti nella disciplina operativa di ARCUS, andranno valutati nel tempo.

È già emersa, ad esempio, l'incongruenza della mancata previsione che i progetti siano approvati in via definitiva dal Consiglio di Amministrazione, per cui al momento la Società attua una mera compilazione dell'elenco dei progetti oggetto della prescritta attività istruttoria.

Dubbi sono emersi sulla tempistica, che individua nel 30 aprile il termine per la presentazione delle domande e nel 30 maggio il termine per la "raccolta di tutte le proposte presentate", data entro la quale deve essere condotta la "relativa istruttoria per il profilo finanziario-tecnico-economico ed organizzativo". Le perplessità di ARCUS derivano dall'esperienza che ha messo in rilievo l'insufficienza del periodo di trenta giorni per l'esame dei progetti mediamente intorno a mille. ARCUS ha, pertanto, proposto al Ministero per i beni e le attività culturali (MiBAC) di stabilire il termine più congruo di sessanta giorni. Nell'occasione è stato suggerito, altresì, al MiBAC di individuare criteri più stringenti per la partecipazione al bando di gara. La richiesta è stata ribadita nel Piano d'impresa del marzo 2011.

2. Organi e assetto organizzativo

2.1 A conferma della peculiare natura pubblica di ARCUS, di cui si è più volte detto, molteplici norme primarie di carattere pubblicistico - derogatorie di quelle generali sulle società regolate dal codice civile - regolano 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 corrispondente esercizio dei poteri (attribuito al Ministero per i beni culturali, 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 come, invece, accade nella generalità delle società pubbliche). Per questi ultimi, lo Statuto include le disposizioni del codice civile in materia di funzionamento e delle rispettive competenze.

Il Consiglio di amministrazione della Società, composto da sette membri, compreso il presidente, è nominato con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Tre dei componenti del consiglio sono nominati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze. Per la nomina del Presidente è previsto siano sentite le competenti Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Il Consiglio è nominato per un triennio e non per tre esercizi, come dispone l'art. 2383 del codice civile e come è previsto per il Collegio dei sindaci. Quello attualmente in carica è stato nominato con decreto del 18 novembre 2008 al termine della lunga gestione commissariale di cui si è innanzi detto.

Resta comunque affidata all'assemblea la fissazione dei compensi dei titolari degli organi, che sono stati determinati in conformità con le disposizioni recate dalla legge finanziaria (n. 296/2006, art. 1, comma 505). La retribuzione del Presidente è stata fissata in euro 27.000 annui, quella dei consiglieri in euro 13.500. Per il Collegio sindacale euro 18.000 per il Presidente ed euro 9.000 per ciascuno dei due sindaci effettivi.

2.1.2. Il Collegio dei sindaci è regolato dalle norme istitutive della Società - in deroga a quelle del codice civile - che ne prescrivono la composizione (tre membri effettivi e due supplenti) e la nomina (preclusa all'assemblea) da parte del Ministro per i beni culturali, su designazione del Ministro dell'economia, per il presidente ed un membro effettivo. Clausole statutarie fissano la durata in tre esercizi - riproducendo, in questo caso, la corrispondente norma civilistica - dispongono la possibile conferma e affidano allo stesso collegio anche la funzione di revisione contabile, in applicazione della deroga consentita dall'art. 2409-bis, comma 3, del codice civile.

Il Collegio è stato rinnovato in data 27 luglio 2010.

Va segnalato il nuovo impulso impresso alle attività del Collegio, che ha effettuato – su iniziativa del Presidente - una verifica del sistema contabile e dei libri societari presso la sede dell'impresa che svolge il relativo servizio esternalizzato. E' inoltre proseguita l'analisi dei più importanti atti di gestione, la periodica esecuzione delle verifiche di cassa entro la prescritta scadenza trimestrale, l'azione costante di supporto alla struttura della Società per il migliore andamento gestionale e per la puntuale applicazione delle norme in materia contrattuale, soprattutto in occasione del rinnovo degli incarichi per l'affidamento delle funzioni aziendali esternalizzate.

2.1.3 Le norme statutarie sul Direttore generale prevedono che sia nominato – su proposta del Presidente – dal Consiglio di amministrazione, alle cui riunioni partecipa con voto consultivo ed al quale spetta la determinazione dei poteri, del compenso e della durata in carica. L'attuale Direttore, nominato per un triennio, dal 17 maggio 2004, confermato fino a tutto il 14 gennaio 2011, è stato rinnovato il 1° dicembre del 2010.

Al Direttore sono stati attribuiti ampi poteri per la gestione ordinaria, con la facoltà di compiere gli atti opportuni al perseguimento degli scopi sociali, elencati in via esemplificativa e nell'ambito di tetti di spesa (incrementati nei casi di intesa con il Presidente). E' stata, in un successivo momento, conferita una ulteriore delega – nell'ambito di un budget complessivo (di 100.000 euro) – per l'approvazione di singoli progetti di intervento (sino a 20.000 euro per ciascuno e sentito previamente il Presidente), con obbligo di informarne il Consiglio di amministrazione nella prima riunione successiva.

La verifica del suo operato è affidata alle relazioni quadrimestrali dallo stesso redatte, in attuazione delle specifiche clausole del contratto di assunzione.

2.2 Come sottolineato nei precedenti referti, la struttura organizzativa – in linea con il disegno legislativo, le indicazioni interministeriali ed i piani di impresa adottati – si uniforma a criteri di economicità e di efficienza e quindi alla massima snellezza e flessibilità, graduata sui compiti da svolgere, mirando ad assicurare una solida gestione corrente ed il più efficace perseguimento delle funzioni aziendali. Sono state rinviate, pertanto, assunzioni stabili, ad evitare immediati appesantimenti dei costi fissi, con esternalizzazione di alcune funzioni aziendali (contabili, legali ed informatiche), anche per facilitare l'immediata operatività aziendale, fruendo di esperienze professionali consolidate.

Nella stessa logica, si è fatto ricorso all'assegnazione temporanea di un piccolo