

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti
sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria
della Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello
spettacolo – Arcus – esercizio 2010

Relatore: Presidente Salvatore Sfrecola

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 92/2012

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 26 ottobre 2012;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la determinazione n. 38/2004 di questa Sezione, con la quale la Società ARCUS s.p.a. è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visto il bilancio della Società predetta per l'esercizio 2010; nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale, trasmesse alla Corte in adempimento dell'art. 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 dell'Ente dell'esercizio 2010;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa all'esercizio 2010 è risultato che:

1) rimane tuttora da verificare compiutamente l'autonoma capacità di ARCUS sia di promuovere interventi culturali – significativamente innovativi ed a minori costi e comunque diversi da quelli ordinari ministeriali – sia di aggregare sul territorio soggetti ed iniziative, moltiplicando in tal modo apporti progettuali e risorse finanziarie;

2) l'anno 2010, dopo la lunga gestione commissariale, terminata solo sul finire del 2008, costituisce momento di verifica della piena funzionalità della scelta societaria per certi versi incompiuta a causa del limitato ruolo del Consiglio di amministrazione maggiormente propositivo nell'istruttoria dei progetti;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'art. 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del bilancio di esercizio – corredata 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, con le considerazioni di cui in parte motiva, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2010 – corredata delle relazio-

ni degli organi amministrativi e di revisione – l’unità relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di ARCUS s.p.a. per i detti esercizi.

L’ESTENSORE

f.to Salvatore Sfrecola

IL PRESIDENTE

f.to Raffaele Squitieri

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 L'ESERCIZIO 2010

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 sugli esiti del controllo eseguito sulla gestione finanziaria relativa all'esercizio 2010 della "Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo – Arcus S.p.A." (di seguito Arcus o Società), costituita il 16 febbraio 2004 sulla base della legge 16 ottobre 2003, n. 291, è stata posta in liquidazione con decorrenza 1º gennaio 2014, ai sensi dell'art. 12, comma 24, del decreto legge 7 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

Il controllo – per espressa disposizione della legge istitutiva – è stato svolto con le modalità stabilite dall'art. 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259.

La relazione fa riferimento alla gestione finanziaria dell'esercizio 2010, ma fornisce altresì – com'è consuetudine – dati, elementi informativi e valutazioni sugli aspetti significativi dell'attività della società sino alla data corrente.

Il precedente referto, concernente gli esercizi finanziari 2008-2009, è stato pubblicato negli atti parlamentari della XVI Legislatura, Doc. XV, n. 329.

1. Ordinamento

1.1 ARCUS, è stata costituita con atto notarile del 16 febbraio 2004, in attuazione 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 352/1997¹, con lo scopo di promuovere e sostenere, sotto il profilo finanziario, tecnico-economico e organizzativo, progetti ed altre iniziative finalizzate alla realizzazione di interventi di restauro e recupero dei beni culturali ed altre azioni a favore delle attività culturali e dello spettacolo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni e degli enti locali, alla luce del Titolo V della Costituzione.

L'art. 12, comma 24, del decreto legge 7 luglio 2012, n. 95, recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha previsto che la società sia posta in liquidazione con decorrenza 1º gennaio 2014. Ai conseguenti adempimenti provvederà un Commissario liquidatore da nominare con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Il capitale sociale, stabilito in 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 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 e delle 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.

Le norme primarie dettano specifiche regole in materia di: costituzione della

¹ Da segnalare che l'art. 10, comma 1, della legge 8 ottobre 1997, n. 352 (Disposizioni sui beni culturali) qualifica gli interventi in materia di beni culturali "investimenti", allo scopo di enfatizzare il collegamento virtuoso con lo sviluppo e la crescita economica del Paese, che trova in un'offerta culturale di elevatissimo livello, variegata e distribuita su tutto il territorio nazionale, le ragioni del turismo interno ed internazionale che mobilita un indotto rilevante in varie settori dell'economia. Oltre ad assicurare un sostanziale apporto all'occupazione particolarmente significativo, considerate le difficoltà di vasti settori dell'economia.

Società e della stessa individuazione della sede; contenuti dell'oggetto sociale; 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). E' peraltro da tener presente al riguardo che la legge 111/2011 (di conversione del D.L. 98/2011), all'art. 32, 4° comma ha disposto che le previsioni di tale articolo 60 non si applicassero per il 2011.²

Conseguentemente sono state azzerate le risorse per finanziare il bando 2011 ed è stata correlata l'identificazione delle risorse per i prossimi anni agli stanziamenti previsti per il "Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali".

ARCUS – che può essere destinataria di finanziamenti dell'U.E. e di soggetti pubblici e privati – può promuovere la costituzione di imprese o assumere partecipazioni in iniziative strumentali rispetto all'oggetto sociale. In questo quadro va collocata l'iniziativa – di cui dirà più ampiamente nel paragrafo 3.1. (compiti e attività) di dar vita all' "Associazione parchi e giardini d'Italia" (APGI).

La Società svolge anche un'opera di sensibilizzazione di soggetti pubblici e privati per stimolare azioni di co-finanziamento, al fine di ampliare la propria presenza in più settori culturali. In questa ottica vanno inquadrati i contatti che la Società aveva avuto negli anni scorsi con *Ferrovie dello Stato* nella individuazione di aree espositive

² "Dall'anno 2012, una quota parte, fino al tre per cento, delle risorse del Fondo di cui al comma 1, è assegnata compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica con delibera del CIPE, alla spesa per la tutela e gli interventi a favore dei beni e le attività culturali. L'assegnazione della predetta quota è disposta dal CIPE, su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'economia e delle finanze. Il Ministro per i beni e le attività culturali presenta al CIPE una relazione annuale sullo stato di attuazione degli interventi finanziati a valere sulle risorse già destinate per le suddette finalità. Per l'anno 2011 non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 60, comma 4, della legge 27 dicembre 2002, n. 289. Dall'anno 2012 il 3 per cento degli stanziamenti previsti per le infrastrutture, di cui all'articolo 60, comma 4, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, è definito esclusivamente nei termini di cui al presente comma".

in alcune grandi stazioni in fase di ristrutturazione e valorizzazione. Ugualmente con ANAS era stata inizialmente studiata la possibilità, d'intesa con le Società concessionarie, di procedere, in sede di ristrutturazione di una serie di grandi aree di servizio autostradali, di individuare apposite aree destinate all'esposizione di significativi reperti legati al territorio.

Nessuna delle due iniziative ha, peraltro avuto seguito.

Queste attività, inoltre, mirano a facilitare il reperimento di disponibilità immediate ed una più rapida ed economica capacità d'impiego delle risorse, la selezione e promozione di interventi che si caratterizzino come investimenti dotati di effettiva capacità innovativa, 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. L'esperienza di questi anni ha dimostrato che gli interventi finanziati da ARCUS sono stati spesso aggiuntivi di altri promossi da associazioni ed istituzioni culturali ed economiche legate alle aree interessate dagli interventi culturali. Questo, tanto per le iniziative di restauro e di valorizzazione di immobili storici o di siti archeologici, quanto per iniziative musicali, teatrali e cinematografiche.

Completano il quadro normativo le norme primarie 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; il sistema di amministrazione e controllo; 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 conferimento anche della funzione di revisione contabile ai sindaci.

Negli anni scorsi sono state risolte alcune questioni nodali concernenti il funzionamento della Società, ripetutamente segnalate in via istruttoria e nelle relazioni annuali al Parlamento, espressioni 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). Sotto tale profilo è da

considerarsi positiva l'adozione, sia pure a distanza di 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.

In mancanza del regolamento, infatti, ARCUS aveva potuto produrre risultati di gran lunga inferiori a quelli prefigurati dalla norma istitutiva ed a quelli che era logico attendersi. Ciò a causa anche della disciplina transitoria della programmazione interministeriale degli interventi e delle sue modalità applicative, prorogata di anno in anno e caratterizzata da sempre maggiore discrezionalità, dalla diretta individuazione dei progetti e dalla crescente frammentazione degli stanziamenti in uno con l'incertezza della direzione della Società, gestita in forma commissariale dal 2006 a fine 2008. Circostanze che ne hanno sostanzialmente ristretto l'azione di ARCUS a quella di mero organismo di promozione di iniziative decise all'esterno, 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 e che, peraltro, erano emerse esclusivamente nella prima fase della gestione.

Nello stesso tempo la piena operatività dell'organo collegiale di gestione ha consentito di definire compiutamente l'impostazione programmatica e strategica, con la redazione di un Piano d'impresa triennale con validità 2009-2011 (approvato nel maggio 2009), aggiornato nel 2011 con deliberazione del Consiglio d'amministrazione del 21 aprile.

A partire dal 2009 i progetti presentati a seguito dei bandi, molte centinaia, ai quali vanno aggiunti quelli pervenuti dai Ministeri, sono stati oggetto di una "pre-istruttoria" condotta dagli uffici sulla base di valutazioni contenute nelle linee-guida dettate dal Consiglio di amministrazione allo scopo di selezionare le iniziative più idonee a perseguire la missione istituzionale della società, nel rispetto dei canoni di pubblicità, imparzialità e trasparenza.

Al fine di migliorare la comunicazione sull'attività istituzionale, è stata resa disponibile una versione aggiornata del sito web della Società, contenente, per la prima volta, anche i dati finanziari dell'azienda.

In sede di "pre-istruttoria", il Consiglio di amministrazione ha ritenuto di prendere in considerazione, al fine di considerare le ricadute degli investimenti in cultura:

- 1) l'oggetto dell'intervento e delle caratteristiche del promotore;

- 2) l'impatto del progetto sul territorio;
- 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.

In sostanza ARCUS si è indirizzata verso una valutazione degli effetti degli investimenti in cultura mettendo a punto una metodologia di analisi *ex ante* ed *ex post*, da un lato per scegliere dove investire le risorse, dall'altro per verificare che gli effetti della spesa siano stati quelli previsti e sperati. In particolare utilizzando l'analisi dell'impatto economico, una tecnica mutuata dall'economia del turismo che consente di calcolare gli effetti di un – o di un'istituzione culturale – sull'economia del territorio (numero dei visitatori, posti di lavoro, ecc.).

L'adozione di linee direttive è stata ritenuta, altresì, condizione necessaria per abbandonare definitivamente quegli interventi "a pioggia" e quella politica di iniziative "frammentate", sottolineata più volte dalla Corte nelle sue relazioni, che hanno caratterizzato soprattutto la fase commissariale della gestione e destato perplessità sul ruolo di ARCUS e critiche sulla scelta dei destinatari degli interventi, peraltro individuati dai Ministeri di riferimento. In tal modo la Società ha potuto dedicare la propria attenzione al finanziamento di interventi non meramente sostitutivi o integrativi di quelli ordinari delle amministrazioni, che non avrebbero giustificato il ricorso alla formula societaria.

Come anticipato, con l'art. 12, comma 24, del decreto legge 7 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge n. 131 del 7 agosto 2012, ARCUS Spa è stata posta in liquidazione. Il comma 25 prevede che, con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti è nominato un commissario liquidatore con il compito di procedere alla liquidazione della Società e di portare a conclusione esclusivamente le attività in corso di svolgimento, ad essa affidate ai sensi dell'articolo 60, comma 4, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, per le quali, alla data di entrata in vigore del decreto, sono sorti obblighi giuridicamente vincolanti nei confronti di terzi o sono già stati individuati con decreti interministeriali interventi e beneficiari e sono già stati contratti i relativi mutui.

Ai sensi del comma 26 di tale articolo, il commissario liquidatore dura in carica fino al 31 dicembre 2014 e non è prorogabile. Per lo svolgimento dei propri compiti il Commissario liquidatore si avvale della struttura e del personale della Società e non può procedere a nuove assunzioni. I contratti di consulenza, di collaborazione coordinata e continuativa, di lavoro autonomo, di lavoro subordinato a tempo