



Corte dei Conti

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

**Determinazione e relazione sul risultato del controllo
eseguito sulla gestione finanziaria della
FONDAZIONE ISTITUTO NAZIONALE DEL
DRAMMA ANTICO
(INDA)**

per l'esercizio 2015

Relatore: Antonio Mezzera

Ha collaborato per l'elaborazione dei dati:

Michele Catapano

Determinazione n. 97/2016



La

Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sugli enti

nell'adunanza del 4 ottobre 2016;

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

viste la legge 21 marzo 1958, n. 259, e la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il d.P.R. 30 novembre 1979, con il quale l'Istituto nazionale del dramma antico (Inda) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti, a norma dell'art. 2 della legge n. 259/1958;

visto il decreto legislativo 29 gennaio 1998, n. 20, concernente la trasformazione in fondazione dell'ente;

visto il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 33, contenente modifiche e integrazioni al decreto legislativo 29 gennaio 1998, n. 20;

visto l'art. 8, c. 2, del decreto legislativo n. 20/1998, come modificato dall'art. 8, c. 1, lett. a), del decreto legislativo n. 33/2004, secondo cui la gestione finanziaria è soggetta al controllo della Corte dei conti alle condizioni e con le modalità di cui all'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il bilancio di esercizio della fondazione relativo all'anno 2015, nonché le relazioni degli organi di amministrazione e di revisione, trasmessi alla Corte, in adempimento dell'art. 4 della legge n. 259/1958;

esaminati gli atti;

MODULARIO
C. C. - 2

MOD. 4

Corte dei Conti

udito il relatore, consigliere Antonio Mezzera e, su 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'Inda per l'esercizio 2015;

considerato che, dall'esame della gestione e della documentazione relativa all'esercizio, è emerso quanto segue:

1) dopo circa un anno e mezzo dalla ricostituzione del consiglio di amministrazione, avvenuta l'8/8/2014, l'ente è stato, di nuovo, commissariato in data 5/2/2016;

2) il valore della produzione, di 5.530.631 euro, registra una diminuzione rispetto all'anno precedente, quando è risultato di 5.955.775;

3) i costi della produzione hanno un decremento del 6,71 per cento rispetto al 2014, passando da 5.851.103 a 5.458.707 euro; peraltro, la voce 'costo per il personale' presenta un incremento;

4) il bilancio di esercizio espone un utile di 66.928 euro a fronte del risultato di euro 142.486 euro del 2013;

5) il patrimonio netto si attesta a 4.503.316 euro rispetto ai 4.436.384 del 2014;

6) permane il rilevante contenzioso tra l'Inda e la regione Sicilia per il cofinanziamento Fesr 2007-2013; oltre alle pendenze amministrativa e civile, sono ancora in corso indagini penali;

7) risulta necessaria un'attenta programmazione ed un costante controllo delle attività, al fine di garantire la massima efficienza nell'uso delle risorse;

ritenuto che possa, a norma dell'art. 7 della legge n. 259/1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze del bilancio dell'esercizio e della relazione deliberata, che si unisce alla presente, perché ne faccia parte integrante;

MODULARIO
C. C. - 2

MOD. 2



Corte dei Conti

P. Q. M.

comunica alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2015 - corredato dalle relazioni degli organi di amministrazione e di revisione dell'Inda -, l'allegata relazione, con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'anno medesimo.

ESTENSORE

Antonio Mezzera

PRESIDENTE

Enrica Laterza

Depositata in Segreteria - 4 NOV. 2016

PER COPIA CONFORME

IL DIRIGENTE
(Dott. Roberto Zito)

S O M M A R I O

PREMESSA	8
1 Il quadro normativo	9
2 Gli organi	10
3 Il personale	13
4 L'attività istituzionale ed il rilevante contenzioso	16
5 I risultati della gestione finanziaria	19
5.1 Il bilancio di esercizio 2015	19
5.2 Lo stato patrimoniale	20
5.3 Il conto economico	23
6 Considerazioni conclusive	27

PREMESSA

Con la presente relazione, la Corte riferisce, a norma degli artt. 2 e 7 della legge 21 marzo 1959, n. 259, con le modalità di cui all'art. 12 della stessa, sul risultato del controllo eseguito circa la gestione finanziaria della fondazione Istituto nazionale del dramma antico (Inda) per il 2015 e sulle principali vicende intervenute fino a data corrente.

Il precedente referto, sull'esercizio 2014 e oggetto della determinazione n. 115/2015 del 20 novembre 2015, è stato pubblicato in Atti parlamentari, leg. 17, doc. XV, n. 338.

1 IL QUADRO NORMATIVO

L'attività dell'Istituto nazionale del dramma antico (Inda), trasformato da ente pubblico in fondazione di diritto privato con il decreto legislativo 29 gennaio 1998, n. 20¹, è regolata dal codice civile per quanto non espressamente previsto dalla normativa specifica. La fondazione è un'organizzazione non lucrativa di utilità sociale (*onlus*).

Le sue funzioni sono: il coordinamento, a livello nazionale, dell'attività per la promozione delle rappresentazioni e dello studio dei testi teatrali della classicità; la produzione e la rappresentazione dei drammi greci e latini; la pubblicazione dei testi classici, delle monografie e degli studi specializzati; la cura della biblioteca e dell'archivio; l'organizzazione di convegni ed attività di studi e ricerca; la gestione della scuola di teatro *Giusto Monaco*; le iniziative presso gli istituti scolastici per la realizzazione di spettacoli, anche attraverso rassegne, tra cui il *Festival internazionale del teatro classico dei giovani*; la circolazione del proprio patrimonio culturale presso istituzioni, scuole ed università.

La fondazione può essere sostenuta dai contributi dello Stato, della regione Sicilia, del comune di Siracusa (che, peraltro, non finanzia l'ente, pur essendo lo stesso presieduto dal sindaco) e da altri soggetti pubblici e da privati. Va, tuttavia, rilevato che l'apporto di questi ultimi è modesto ed è andato diminuendo nel tempo, fino a ridursi, nell'anno in corso, ai soli 80.000 euro del socio sostenitore. Risultano assenti proventi a titolo di sponsorizzazione; ciò, a parere del collegio dei revisori, deve "essere oggetto di adeguato approfondimento da parte dell'organo di amministrazione, in quanto sintomatico della difficoltà della fondazione a tessere relazioni con il mondo imprenditoriale".

Da settembre 2013, la fondazione, classificata tra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali, non è inserita nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 1, c. 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

L'attività di vigilanza è esercitata dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. Il Ministero dell'economia e delle finanze esprime parere sui bilanci.

¹ Modificato dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 33.

2 GLI ORGANI

Il consiglio di amministrazione, nominato con decreto ministeriale dell'8 agosto 2014 ed insediatosi il 15 settembre 2014, si è riunito, nel 2015, sette volte. Sulla conduzione delle sedute, il Ministero dei beni e delle attività culturali ha rilevato che il presidente, “che, per statuto, ha la cura dei verbali” non abbia “assunto scelte precise rispetto ai testi inviati e contestati da qualche consigliere, cosicché essi sono rimasti a livello di bozza (...). L'ovvia conseguenza di tale irregolare situazione è che una serie di delibere e decisioni assunte manca della necessaria formalizzazione”².

Con decreto 5 febbraio 2016, il Ministero ha sciolto il consiglio di amministrazione - peraltro, ricostituito da un anno e mezzo circa, dopo un periodo di commissariamento - e, contestualmente, nominato un commissario straordinario³, cui è corrisposto un compenso annuo di 100.000 euro, composto da una parte fissa ed una variabile, correlata al raggiungimento degli obiettivi, più i rimborsi spese per viaggi, vitto e alloggio.

La motivazione del commissariamento risulta, *per relationem*, dal rapporto redatto il 26 gennaio 2016 a seguito della visita ispettiva dello stesso Ministero⁴, che ha riscontrato “irregolarità complessive, cui si affiancano criticità gestionali e di malfunzionamento degli organi”, che richiedono di “rivedere radicalmente i termini dello statuto, riportando chiarezza tra le varie funzioni degli organi”.

Peraltro, il collegio dei revisori non ha rilevato, nel corso dell'anno 2015, gravi irregolarità; al contrario, ha dichiarato l'andamento gestionale “ampiamente positivo e significativo di una proficua gestione operativa”⁵; inoltre, il consiglio di amministrazione, nonostante i contrasti interni, ha svolto regolarmente la sua attività, realizzando, con le sue scelte, risultati notevoli in campo artistico, come appare dal successo della stagione teatrale, ed avviato un'attività di risanamento finanziario dell'ente, in particolare per quanto riguarda la diminuzione dei costi di produzione, come riportato nel prosieguo del presente referto.

² Relazione sulla visita ispettiva del 26 gennaio 2016.

³ Oltre alla gestione, il commissario deve assicurare: a) la revisione dello statuto, avendo riguardo alla ridefinizione degli organi e delle relative competenze ed alla previsione di una progettazione teatrale che tenga conto della rete dei teatri di pietra; b) la programmazione delle attività teatrali per l'anno 2016.

⁴ Sono stati rilevati: - contrasti tra i diversi componenti del consiglio di amministrazione, generanti una “situazione complicata fino alla patologia”; - irregolarità della nomina del sovrintendente e dubbi sulla possibilità del consigliere delegato di svolgerne il ruolo successivamente alla revoca della nomina; - confusione tra i ruoli del presidente, del sovrintendente e del consigliere delegato, in “un intreccio continuo e disomogeneo di funzioni”, anche a causa dello “statuto, che presenta discutibili punti di confluenza tra funzioni”. Si raccomanda: - l'opportunità di rivedere ruoli ed incarichi del personale, per un migliore funzionamento e come misura prudenziale a fronte dei procedimenti giudiziari in corso; - l'invito urgente a “rivedere radicalmente i termini dello statuto, riportando chiarezza tra le varie funzioni”.

⁵ “Complessivamente, il margine operativo lordo (mol) passa da euro 513.706 del 2014 ad euro 455.491 del 2015. Occorre, però, evidenziare che il risultato del 2014 è stato determinato da un contributo ministeriale avente natura straordinaria (legato al centenario della nascita dell'Inda) di euro 360.000. Il valore dell'indicatore di *performance* (mol) per valutare e monitorare l'andamento gestionale appare, quindi, relativamente al 2015, ampiamente positivo e significativo di una proficua gestione operativa” (verbale n. 16 del 24 giugno 2016).

Si è, perciò, di nuovo riproposta una soluzione di continuità nella *governance* dell'ente, che non giova né alla sua gestione artistica né a quella finanziaria.

Il collegio dei revisori dei conti - a norma dell'art. 16 dello statuto, nominato con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali, su designazione del Ministro dell'economia⁶- esercita il riscontro contabile di cui all'art. 2409-ter del codice civile. Si è riunito, nell'anno, quattro volte, provvedendo ai controlli amministrativi e contabili e redigendo le relazioni sui bilanci di previsione e di esercizio.

In merito alla nomina del sovrintendente, professore universitario in quiescenza, solo il 23 dicembre 2015, il Ministero, "avuto anche riguardo ai criteri interpretativi forniti dal Dipartimento della funzione pubblica", ha comunicato alla fondazione che l'incarico avrebbe potuto essere conferito esclusivamente a titolo gratuito e per la durata di un solo anno, non rinnovabile, ingiungendo "di adottare i provvedimenti necessari a ricondurre a termine di legge l'incarico, procedendo, contestualmente, alla ripetizione degli emolumenti" e riservandosi "ogni azione a tutela dell'amministrazione nelle sedi competenti".

Conseguentemente, il 21 gennaio 2016, il presidente della fondazione ha comunicato di non dar più corso al contratto, in quanto nullo, chiedendo la restituzione delle somme percepite, per un importo di 36.683 euro.

Il 27 aprile 2016, il Ministero ha chiesto alla fondazione "di porre in essere ogni utile iniziativa, atta a garantire la ripetizione degli emolumenti percepiti" dal sovrintendente. Il commissario straordinario, il 1° giugno 2016, ha informato il Ministero di averne, di nuovo, sollecitato la restituzione.

Come indicato nella precedente relazione, i compensi per gli organi della fondazione sono stati fissati dal Ministero dei beni e delle attività culturali con decreto ministeriale del 29 aprile 2008.

Tuttavia, questi, già decurtati, dal 2011, del 10 per cento, sono stati ulteriormente ridotti, dal 1° gennaio 2013, con delibera del consiglio di amministrazione n. 181 dell'8 febbraio 2013, di un ulteriore 15 per cento. Peraltro, tali risparmi non sono stati versati al bilancio dello Stato, come richiesto dal collegio dei revisori, con l'argomentazione che la fondazione "non è soggetta a tale prescrizione, poiché, dal settembre 2013, non è più inserita nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione".

⁶ Come previsto dall'art. 4, c. 4, del d.lgs. 29 gennaio 1998, n. 20.

Nell'aprile del 2015, il consiglio di amministrazione ha aumentato i propri compensi, ripristinando quelli fissati dal decreto interministeriale del 29 aprile 2008.

Di seguito, si riportano gli oneri finanziari sostenuti a beneficio degli organi dell'ente per gli anni 2014 e 2015.

Tabella 1

impegni di competenza	2014	2015	variazione assoluta 2015/2014	variazione percentuale 2015/2014
spese per i componenti degli organi	14.342	58.699	+44.357	+ 309
indennità di carica e rimborsi spese	10.666	14.018	+3.352	+31
totale	25.008	72.718	+47.709	+190

Agli organi di amministrazione e di controllo compete un gettone di presenza di 92 euro ancora non corrisposto.

3 IL PERSONALE

La pianta organica prevede tredici unità a tempo indeterminato.

Al 31 dicembre 2015, ne sono in servizio otto. Nell'ufficio di Roma, opera un'addetta ai rapporti con i ministeri e le istituzioni scolastiche, mentre, a Siracusa, per le attività istituzionali vi sono: due persone per l'archivio e la biblioteca, i rapporti con le scuole, la comunicazione, il sito e le attività editoriale; due per le attività amministrative, una per l'organizzazione e due per la segreteria ed i servizi generali.

Peraltro, il personale non attende alla totalità delle attività, in quanto le più complesse sono affidate a professionisti esterni; in particolare, si procede in tal senso per la compilazione delle buste paga e la gestione dei compensi; analogamente, sono esternalizzati gli adempimenti contabili e fiscali.

Di seguito, viene riportata la distribuzione del personale a tempo indeterminato tra le varie qualifiche e le variazioni intervenute nell'anno.

Tabella 2

livello	funzioni	in servizio al 31/12/2014	in servizio al 31/12/2015
5°	impiegato	3	1
4°	impiegato	0	2
1°	impiegato coordinatore	1	1
1°B	impiegata B	1	1
1°A	quadro A	3	3
totale		8	8

La fondazione si avvale di tecnici assunti con contratti a tempo determinato. Si tratta di specialisti di scena, scenografi, macchinisti, operai, addetti all'ospitalità, ecc.; a questi, si aggiunge il personale artistico autonomo.

I dipendenti stagionali sono stati 157. Non sono inclusi i lavoratori retribuiti con contratto per prestazioni occasionali (il personale di accoglienza, noleggio e sistemazione cuscini, vendita libretti, assistenza trucco, ecc.).

Nel 2015, il costo ha avuto un incremento, rispetto all'anno precedente, di circa il 10 per cento, passando da 1.929.561 a 2.116.380 euro, inclusi gli oneri sociali e le indennità di fine rapporto.

La nota integrativa non fornisce spiegazioni su tale incremento, né elementi al fine della valutazione dei costi del personale a tempo determinato.

Sono stati erogati 1.515.097 euro per stipendi e salari, rispetto ai 1.393.917 dell'esercizio precedente; il costo degli stagionali è preponderante. Nella tabella seguente, viene indicato per tipologia di personale.

Tabella 3

stipendi e salari del personale	2015
a tempo indeterminato	390.292
tecnico stagionale	785.558
artistico	226.074
altro personale subordinato	1136.173
totale	1.515.097

Il costo per gli stipendi dei dipendenti a tempo indeterminato risulta di 390.292 euro, pressoché stabile rispetto all'esercizio precedente, di 385.850.

Dalla nota integrativa, nell'ambito dei costi per servizi, si traggono ulteriori costi per rimborsi di spese di viaggio pari a 110.846 euro.

La fondazione ha fornito un quadro riassuntivo degli oneri finanziari del personale in servizio a tempo indeterminato e della loro incidenza sulla spesa corrente, qui di seguito esposto.

Tabella 4

	2014	2015	variazione assoluta 2015/2014	variazione percentuale 2015/2014
stipendi ed altri assegni fissi	385.849	390.292	+4.443	+ 1,15
spese per viaggi e missioni	709	3.649	+2.940	+ 414
oneri previdenziali ed assistenziali	102.922	105.309	+5.327	+ 5,17
spesa del personale	489.481	499.251	+9.770	+1,99
totale della spesa corrente	5.442.69	5075.140	- 366.929	- 6,74
incidenza percentuale spesa personale/spes a corrente	8,99	9,83		

Circa l'assetto organizzativo dell'ente, il collegio dei revisori ha segnalato "specifiche carenze, rappresentando che esso può definirsi adeguato quando presenta i seguenti requisiti: - redazione di un organigramma con identificazione delle funzioni, dei compiti e delle linee di responsabilità; -

esercizio dell'attività decisionale e direttiva da parte dei soggetti ai quali sono attribuiti i relativi poteri; - esistenza di procedure che assicurino la presenza di personale con adeguata competenza a svolgere le funzioni assegnate; - presenza di direttive e di procedure, loro aggiornamento ed effettiva diffusione. La dimensione ridotta della fondazione consente, certamente, una minore formalizzazione degli assetti organizzativi in ragione della semplicità dei processi sia in termini di numero degli stessi, sia con riferimento alla tipologia delle attività e al numero delle persone coinvolte. Appare, tuttavia, necessario che la fondazione proceda all'adeguamento del piano organizzativo con cui s'identificano le attribuzioni dei singoli dipendenti. In tale ottica, si dovranno adottare particolari cautele nelle aree maggiormente a rischio, quali quelle dell'approvvigionamento dei beni, delle assunzioni di personale e dei pagamenti⁷.

E' stata assunta a tempo determinato un'unità per un periodo di tre anni. Per il collegio dei revisori, tale contratto, "stipulato dal sovrintendente con un dipendente per lo svolgimento di mansioni di addetto stampa, non appare conforme alle disposizioni contenute nello statuto e nel regolamento di amministrazione e contabilità. L'art. 15, c. 2, lett. i), dello statuto, infatti, prevede che il sovrintendente "predispone e sottoscrive i contratti di assunzione del personale, di scrittura artistica, di approvvigionamento dei mezzi strumentali e accessori necessari al perseguimento degli scopi della fondazione, nei limiti del bilancio preventivo, preventivamente approvati dal consiglio d'amministrazione o autorizzati con delibera, nei casi di necessità ed urgenza, dal consigliere delegato". Disposizione di analogo tenore è contenuta all'art. 8, lett. d), del regolamento di amministrazione e contabilità. L'assunzione in argomento, per la sua durata triennale, mal si concilia con la stagionalità dell'attività teatrale svolta dalla fondazione (limitata al periodo maggio-giugno di ogni anno), con il *budget* annuale assegnato al sovrintendente e con l'assenza di un ufficio stampa presso la fondazione, che avrebbe giustificato l'assunzione di personale ad esso preposto. Parimenti, particolarmente critica è apparsa la previsione di una possibile trasformazione del contratto a tempo determinato in un rapporto a tempo indeterminato, ancorché attraverso una comunicazione scritta, posto che il reclutamento del personale, in particolare quello a tempo indeterminato, deve avvenire mediante procedura selettiva trasparente, pubblica ed imparziale⁸.

⁷ Verbale n. 16 del 24 giugno 2016.

⁸ Verbale n. 16 del 24 giugno 2016.

4 L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE ED IL RILEVANTE CONTENZIOSO

Nel 2015, sono state effettuate 48 rappresentazioni, di cui, 45 nel teatro di Siracusa, facenti parte del 51° Ciclo di spettacoli classici, (*L'Ifigenia in Aulide* di Euripide, *Le Supplici* di Eschilo e la *Medea* di Seneca) e 3 presso il Colosseo.

Le Supplici e la *Medea* sono state riprese e trasmesse, per la prima volta, in forma integrale, su un canale televisivo nazionale (Rai 5).

L'Accademia d'arte del dramma antico, sezione scuola di teatro classico *Giusto Monaco*, ha avuto, nell'anno accademico 2015-2016, 54 studenti, distribuiti su tre corsi: primo anno, 17 allievi, secondo, 17 e terzo, 20. Per le selezioni dell'anno accademico 2015-2016, ci sono state 28 richieste per 20 posti, con 17 ammessi.

Il *XXII Festival internazionale del teatro classico dei giovani* si è tenuto a Palazzolo Acreide, dal 15 maggio al 3 giugno, con la partecipazione di 62 scuole, 57 italiane e 5 straniere, per complessivi 1.600 partecipanti.

E' stato pubblicato, con una tiratura di 400 copie, il quinto numero della rivista *Dioniso*.

Le attività collaterali sono state: in maggio, il convegno internazionale di studi dedicato al *Dramma antico sulla scena contemporanea* e, dal 15 maggio al 30 giugno, la nuova edizione di *Indaretrò, le Supplici, Ifigenia in Aulide e Medea raccontate attraverso i documenti dell'archivio Inda*.

Presso la fondazione, è istituito il Centro studi sul dramma antico, che annovera un ampio patrimonio librario e documentale. Con decreto n. 7 del 14 gennaio 2013, il Ministero dei beni e delle attività culturali lo ha dichiarato di interesse storico, sottoponendolo alla disciplina del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

La divulgazione e la promozione dell'attività dell'Inda sono assicurate anche dal *Numero unico*, edito ogni anno durante gli spettacoli, che ne descrive le vicende.

La fondazione non si avvale delle convenzioni stipulate dalla Consip, dichiarando di essersi registrata sul portale dedicato agli acquisti della pubblica amministrazione, ma di non farvi ricorso. La Corte condivide le osservazioni del collegio dei revisori sulla necessità, in ogni caso, di un più puntuale e generalizzato ricorso alle procedure concorsuali che, anche per il 2015, non si è realizzato.