



# *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 2016**

**Relatore: Antonio Mezzera**

Ha collaborato per l'elaborazione dei dati:

**Michele Catapano**

Determinazione n. 73/2017



La

# *Corte dei Conti*

in

## *Sezione del controllo sugli enti*

nell'adunanza del 4 luglio 2017;

visto il t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214;

viste la l. 21 marzo 1958, n. 259, e la l. 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 l. n. 259/1958;

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

visto il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 33, contenente modifiche e integrazioni al d.lgs. n. 20/1998;

visto l'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 20/1998, come modificato dall'art. 8, comma 1, lett. a), del d.lgs. 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 l. n. 259/1958;

visto il bilancio di esercizio della fondazione relativo all'anno 2016, nonché le relazioni del commissario straordinario e del collegio dei revisori, trasmessi alla Corte, in adempimento dell'art. 4 della l. n. 259/1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Antonio Mezzera 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'Inda per l'esercizio 2016; considerato che, dall'esame della gestione e della documentazione relativa all'esercizio, è emerso quanto segue:

MODULARIO  
C. C. - 2

MOD. 2



# Corte dei Conti

1) dopo circa un anno e mezzo dalla ricostituzione del consiglio di amministrazione, avvenuta l'8 agosto 2014, l'ente è stato, di nuovo, commissariato il 5 febbraio 2016 per un anno; peraltro, alla scadenza, vi è stata una proroga fino all'agosto 2017;

2) il valore della produzione, di 5.699.049 euro, registra un aumento rispetto all'anno precedente, in cui era stato di 5.569.962 euro;

3) i costi della produzione hanno avuto un incremento del 2,2 per cento rispetto al 2015, passando da 5.495.775 a 5.604.852 euro;

4) il bilancio di esercizio presenta un modesto utile di 90.135 euro, comunque in aumento rispetto ai 66.928 euro del 2015;

5) il patrimonio netto risulta di 4.593.452, incrementato, rispetto al 2015, dell'utile d'esercizio;

6) permane il rilevante contenzioso tra l'Inda e la regione per il cofinanziamento Fesr 2007-2013;

7) il fondo rischi ed oneri è stato aumentato di 590.00 euro, ammontando a 1.516.527 euro;

8) 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 l. 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 2016 - corredato dalle relazioni del commissario straordinario e del collegio dei revisori 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 il 14/07/2017



**SOMMARIO**

PREMESSA .....	9
1 IL QUADRO NORMATIVO E IL NUOVO STATUTO.....	10
2 IL COMMISSARIAMENTO DELL'ENTE E GLI ORGANI STATUTARI .....	12
3 IL PERSONALE .....	14
4 L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE E IL CONTENZIOSO .....	18
5 I RISULTATI DELLA GESTIONE FINANZIARIA.....	22
5.1 Il bilancio di esercizio 2016 .....	22
5.2 Lo stato patrimoniale .....	23
5.3 Il conto economico.....	25
6 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE .....	29

**INDICE DELLE TABELLE**

Tabella 1 Oneri finanziari per gli organi .....	13
Tabella 2 Personale a tempo indeterminato .....	14
Tabella 3 Costo del personale .....	15
Tabella 4 Costo del personale a tempo indeterminato .....	15
Tabella 5 Incarichi di collaborazione .....	15
Tabella 6 Controversie pendenti .....	19
Tabella 7 Crediti in contestazione .....	20
Tabella 8 Risultato di gestione .....	22
Tabella 9 Stato patrimoniale .....	23
Tabella 10 Indebitamento .....	24
Tabella 11 Conto economico .....	25
Tabella 12 Valore della produzione .....	26
Tabella 13 Ricavi da vendite e prestazioni .....	26
Tabella 14 Contributi .....	27
Tabella 15 Costi della produzione .....	27

**PREMESSA**

Con la presente relazione, la Corte riferisce al Parlamento, a norma dell'art. 7 della l. 21 marzo 1959, n. 259, sul risultato del controllo eseguito, con le modalità di cui all'art. 12 della stessa, sulla gestione finanziaria della fondazione Istituto nazionale del dramma antico (Inda) per il 2016 e sulle principali vicende intervenute fino a data corrente.

Il precedente referto sull'esercizio 2015, oggetto della determinazione n. 97/2016 del 4 ottobre 2016, è stato pubblicato in Atti parlamentari, leg. XVII, doc. XV, n. 433.

## 1 IL QUADRO NORMATIVO E IL NUOVO STATUTO

L'Istituto nazionale del dramma antico (Inda), trasformato da ente pubblico in fondazione di diritto privato con il d.lgs. 29 gennaio 1998, n. 20<sup>1</sup>, svolge la sua attività in base al codice civile per quanto non espressamente previsto dalla normativa specifica, dallo statuto e dal regolamento di amministrazione e contabilità. La fondazione è un'organizzazione non lucrativa di utilità sociale (*onlus*).

Il nuovo statuto, redatto dal commissario straordinario nel novembre del 2016, è stato emendato, su richiesta del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, nel gennaio 2017. Inviato al Ministero dell'economia e delle finanze, è stato restituito, con osservazioni, il 5 maggio 2017. La nuova versione, concordata con i due ministeri, è stata trasmessa per l'approvazione il 12 maggio 2017.

Come richiesto dal collegio dei revisori il 30 gennaio 2017<sup>2</sup>, è stato sostituito il regolamento di amministrazione e di contabilità dell'11 aprile 2005 con uno compatibile con il nuovo statuto, superando alcune delle difficoltà legate alla non chiara attribuzione delle competenze nei due atti organizzativi; le modifiche statutarie - peraltro, limitate a causa dei vincoli legislativi - non avrebbero, infatti, potuto incidere nella *governance* dell'ente senza una contestuale revisione del regolamento, che è stata approvata il 24 maggio 2017, aggiornando, oltre le disposizioni di carattere organizzativo, le procedure negoziali, in particolare quelle relative agli acquisti ed agli appalti.

La fondazione può essere sostenuta dai contributi dello Stato, della regione Sicilia, del comune di Siracusa - che, peraltro, non finanzia da tempo l'ente, pur essendo lo stesso presieduto dal sindaco - e da altri soggetti pubblici o privati.

Va rilevato che l'apporto dei privati è andato diminuendo nel tempo, fino a ridursi ai soli 50 mila euro dell'unico socio sostenitore, peraltro, "come sottolineato dal collegio dei revisori, "sulla base di un accordo avente natura mista (liberalità/corrispettivo), (...) che prevede obblighi per la fondazione

---

<sup>1</sup> Modificato dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 33.

<sup>2</sup> Circa l'assetto organizzativo dell'istituto, il collegio dei revisori ha ribadito (verbale n. 21 del 16 maggio 2017) la necessità "di specifiche esigenze di miglioramento, in particolare, nel settore degli approvvigionamenti: ciò in considerazione della necessità, attesa la qualifica di organismo di diritto pubblico rivestita dalla fondazione, di dotarsi di un regolamento con cui disciplinare le procedure per l'affidamento dei contratti inferiori alle soglie di rilevanza comunitaria, in armonia al quadro normativo recato dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, e di avvalersi, nella specifica area, di personale dotato di adeguate capacità tecniche e professionali. Appare, inoltre, necessario che la fondazione proceda all'adeguamento del piano organizzativo, strutturando una dotazione organica del personale a tempo indeterminato coerente con le mutate e accresciute esigenze operative scaturite negli ultimi anni".

di fornitura di uno *stock* di biglietti per gli spettacoli prodotti”<sup>3</sup>; pertanto, una parte del vantaggio economico è compensato dai 200 biglietti a titolo gratuito ed i 300 a prezzo convenzionato minimo concessi. Infine, pur non essendo previsto nell’accordo del 16 febbraio 2017, il finanziatore ha ottenuto che il proprio logo risultasse sulle pubblicazioni dell’Inda accanto agli enti istituzionali; inoltre, sui libretti di sala è stata anche concessa una pagina di pubblicità. Il commissario riferisce che quanto rilevato dagli organi di controllo è accaduto a causa di un imperfetto raccordo organizzativo, disponendo, a seguito della segnalazione, “l’espunzione del marchio da ogni materiale pubblicitario residuo, incluso il programma di sala delle *Rane*”<sup>4</sup>.

Risultano assenti proventi a titolo di sponsorizzazione; ciò, a parere del collegio dei revisori, deve “essere oggetto di adeguato approfondimento ed impulso da parte dell’organo di amministrazione, al fine di elaborare un progetto per una proficua raccolta fondi mediante la definizione di obiettivi e bisogni della campagna, che devono essere concreti, specifici, credibili e attrattivi”<sup>5</sup>, avendo lo stesso collegio già in passato ritenuto tale carenza “sintomatica 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 più inserita nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, ai sensi dell’art. 1, comma 3, della l. 31 dicembre 2009, n. 196.

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

---

<sup>3</sup> Verbale n. 21 del 16 maggio 2017.

<sup>4</sup> Nota del 19 maggio 2017.

<sup>5</sup> Verbale n. 21 del 16 maggio 2017.

## 2 IL COMMISSARIAMENTO DELL'ENTE E GLI ORGANI STATUTARI

Con decreto 5 febbraio 2016, il Ministero vigilante ha sciolto il consiglio di amministrazione, peraltro ricostituito da appena un anno e mezzo dopo un precedente periodo di commissariamento, e, contestualmente, nominato un nuovo commissario<sup>6</sup> - cui è corrisposto un compenso annuo di 100 mila euro, più i rimborsi spese -, dal momento che il rapporto ispettivo del 26 gennaio 2016<sup>7</sup> aveva riscontrato “irregolarità complessive” e “criticità gestionali e di malfunzionamento degli organi”, richiedendo di “rivedere radicalmente i termini dello statuto, riportando chiarezza tra le varie funzioni degli organi”<sup>8</sup>.

Si è, perciò, riproposta una soluzione di continuità nella *governance* dell'ente, che non può giovare alla sua gestione, tanto più che, con decreto ministeriale 2 febbraio 2017, comunicato il 15 febbraio, e cioè dopo la scadenza del mandato, il commissariamento è stato prorogato sino al 5 agosto 2017.

Per quanto riguarda 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'economia<sup>9</sup>, questo ha esercitato il riscontro contabile di cui all'art. 2409-ter del codice civile. Si è riunito, nell'anno, cinque volte, provvedendo ai controlli amministrativi e contabili e redigendo le relazioni sui bilanci di previsione e di esercizio.

Per quanto concerne il sovrintendente, il 23 dicembre 2015, il Ministero dei beni e delle attività culturali ha comunicato che l'incarico precedentemente attribuito allo stesso avrebbe dovuto essere conferito esclusivamente a titolo gratuito e per la durata di un solo anno, ingiungendo “di adottare i provvedimenti necessari a ricondurre a termine di legge l'incarico, procedendo, contestualmente,

---

<sup>6</sup> Oltre alla gestione, il commissario doveva 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.

<sup>7</sup> 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 raccomandava: - 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”.

<sup>8</sup> Peraltro, il collegio dei revisori non ebbe a rilevare, nel corso dell'anno 2015, gravi irregolarità; al contrario, dichiarò l'andamento gestionale “ampiamente positivo e significativo di una proficua gestione operativa”; inoltre, il consiglio di amministrazione, nonostante i contrasti interni, svolse 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.

<sup>9</sup> Come previsto dall'art. 4, c. 4, del d.lgs. 29 gennaio 1998, n. 20.

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 richiamato la fondazione a “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, procedendo ad un ulteriore invito in tal senso il 17 novembre dello stesso anno.

Si riportano, di seguito, gli oneri finanziari per gli organi dell’ente degli anni 2015 e 2016.

**Tabella 1 Oneri finanziari per gli organi**

impegni di competenza	2015	2016	variazione assoluta 2016/2015	variazione percentuale 2016/2015
spese per i componenti degli organi collegiali	58.699	29.957	-28.742	-49
indennità di carica e rimborsi spese ai revisori	14.019	15.592	1.573	11
<b>totale</b>	<b>72.718</b>	<b>45.549</b>	<b>-27.168</b>	<b>-37</b>

Fonte: Inda

### 3 IL PERSONALE

Al 31 dicembre 2016, erano in servizio sette unità a tempo indeterminato: due 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 svolge la totalità delle attività d'amministrazione, in quanto le più complesse sono affidate a professionisti esterni; in particolare, si procede in tal senso per la compilazione delle buste paga, la gestione dei compensi, 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 Personale a tempo indeterminato**

livello	funzioni	in servizio al 31/12/2015	in servizio al 31/12/2016
V	impiegato	1	1
IV	impiegato	2	2
I	impiegato coordinatore	1	1
IB	impiegato B	1	1
IA	quadro A	3	2
totale		8	7

Fonte: Inda

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

I dipendenti stagionali assunti a tempo determinato nel 2016 sono stati 124.

Sono stati retribuiti attraverso lo strumento del *voucher* 93 soggetti, quasi esclusivamente addetti all'accoglienza in teatro, al noleggio e sistemazione dei cuscini, alla vendita dei libretti, all'assistenza trucco, in precedenza assunti con contratto di prestazione occasionale.

Il costo per il personale ha avuto un decremento rispetto all'anno precedente, di circa il 5 per cento, passando da 2.116.380 a 2.028.755 euro, inclusi gli oneri sociali e le indennità di fine rapporto.

Sono stati erogati 1.449.964 euro per stipendi e salari, rispetto ai 1.515.097 dell'esercizio precedente; il costo degli stagionali è preponderante. Nella tabella seguente, il suo valore è indicato per tipologia di personale.

**Tabella 3 Costo del personale**

stipendi e salari del personale	2015	2016
a tempo indeterminato	390.292	381.524
tecnico stagionale	785.558	783.286
artistico	226.074	146.729
altro personale subordinato	1.136.173	138.425
<b>totale</b>	<b>1.515.097</b>	<b>1.449.964</b>

Fonte: bilancio Inda

Il costo per gli stipendi dei dipendenti a tempo indeterminato risulta di 381.524 euro, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente, di 390.292 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, di seguito esposto. Rispetto ai dati di bilancio, gli stipendi risultano superiori.

**Tabella 4 Costo del personale a tempo indeterminato**

	2015	2016	variazione assoluta 2016/2015	variazione percentuale 2016/2015
stipendi ed altri assegni fissi	390.292	392.500	2.208	1
spese per viaggi e missioni	3.650	1.445	-2.205	-60
oneri previdenziali ed assistenziali	105.309	140.003	34.694	33
spesa del personale	499.251	533.948	34.697	7
<b>totale della spesa corrente</b>	<b>5.075.140</b>	<b>4.948.914</b>	<b>-126.226</b>	<b>2</b>
incidenza percentuale spesa personale/spesa corrente	9,83	10,78		

Fonte: Inda

Gli incarichi di collaborazione per le attività gestionali dell'ente del 2016, escludendo quelli di carattere tecnico ed artistico, sono riportati nella seguente tabella con il loro importo.

**Tabella 5 Incarichi di collaborazione**

oggetto	importo
consulente fiscale	2.000
consulente del lavoro	12.967
progettazione grafica e comunicazione visiva del <i>LII ciclo spettacoli classici</i> e del <i>Festival internazionale teatro classico dei giovani</i>	7.500
gestione del sito <i>web</i> e posta elettronica	3.000
consulenza per acquisti ed appalti	17.000
promozione e comunicazione a livello nazionale	6.250
direzione artistica	20.000
sviluppo offerta Inda presso il settore turistico	6.650
relazioni con i ministeri, <i>network</i> scolastico ed ufficio di Roma	6.000
responsabile dei processi aziendali	a titolo gratuito
supporto legale della fondazione	8.000

Fonte: Inda

Tali incarichi, peraltro, non sono stati pubblicati, in quanto il commissario ha “predisposto la revisione della sezione dedicata nell’ambito della ristrutturazione del sito *web* che sarà *online* entro il 5 giugno, data dalla quale saranno rese disponibili le informazioni”<sup>10</sup>. Si richiama la necessità di pubblicare sul sito istituzionale dell’ente tutti gli atti e le determinazioni per i quali vige l’obbligo di legge. Non risultano pubblicate le relazioni annuali sulla gestione finanziaria della Corte dei conti.

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 l’ente 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 pagamenti”<sup>11</sup>.

È stata assunta, nel 2015, 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, comma 2, lett. i), dello statuto, infatti, prevede che il sovrintendente “predisporre 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 era contenuta all’art. 8, lett. d), del precedente 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

<sup>10</sup> Nota del 19 maggio 2017 del commissario straordinario.

<sup>11</sup> Verbale n. 16 del 24 giugno 2016.