

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sul risultato del controllo eseguito, in base all'art. 2 della medesima legge, sulla gestione finanziaria delle fondazioni lirico-sinfoniche di cui in determina relativa all'esercizio 2020, secondo quanto stabilito dall'art. 15, comma 5, del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, nonché sulle vicende di maggior rilievo successivamente intervenute.

La precedente relazione, avente ad oggetto l'esercizio 2019, deliberata da questa Sezione con determinazione n. 136 del 15 dicembre 2021, è pubblicata in Atti Parlamentari, XVIII Legislatura, Doc. XV, n. 527.

PARTE I

**ORDINAMENTO NORMATIVO GENERALE DELLE
FONDAZIONI LIRICO-SINFONICHE E QUADRO
COMPLESSIVO DEI RISULTATI PATRIMONIALI ED
ECONOMICI**

1. ORDINAMENTO GENERALE DELLE FONDAZIONI LIRICO SINFONICHE

1.1. I primi interventi normativi nel settore lirico sinfonico: la legge 14 agosto 1967, n. 800

Il primo intervento pubblico nel settore lirico-sinfonico risale ad oltre un secolo fa: infatti, con il regio decreto 29 dicembre 1921, n. 2143, venne istituito l'ente autonomo Teatro alla Scala di Milano, al quale la citata disciplina assicurava completa autonomia, sostenuta peraltro dal sovvenzionamento pubblico. Nel 1929, sullo stesso modello, nacque l'Opera di Roma, seguita, tre anni più tardi, dall'Ente autonomo di Firenze. Con il regio decreto-legge 3 febbraio 1936, n. 438, convertito dalla legge 4 giugno 1936, n. 1570, furono costituiti enti lirici autonomi anche a Torino, Venezia, Trieste, Verona, Genova, Bologna, Napoli e Palermo¹.

Ciò premesso, è opportuno precisare che l'attuale disciplina delle fondazioni lirico-sinfoniche (per brevità, FLS) trae origine dall'assetto del settore stabilito dalla legge 14 agosto 1967, n. 800, che, all'art. 1, ha sancito il "rilevante interesse generale" dell'attività lirica e concertistica, "in quanto intesa a favorire la formazione musicale, culturale e sociale della collettività nazionale". In relazione a ciò, ad alcuni enti autonomi lirici e istituzioni concertistiche assimilate la citata disposizione legislativa attribuiva la personalità giuridica di diritto pubblico e riconosceva le peculiari caratteristiche di enti di prioritario interesse nazionale². Si trattava di undici teatri lirici, ovvero il Teatro Comunale di Bologna, il Teatro Comunale di Firenze (ora, Fondazione Teatro del Maggio musicale fiorentino), il Teatro Comunale dell'Opera di Genova (ora, Fondazione Teatro Carlo Felice), il Teatro alla Scala di Milano (al quale veniva inoltre riconosciuta la qualificazione di "ente di particolare interesse nazionale in campo musicale"), il Teatro San Carlo di Napoli, il Teatro Massimo di Palermo, il Teatro dell'Opera di Roma, il Teatro Regio di Torino, il Teatro Comunale Giuseppe Verdi di Trieste, il Teatro La Fenice di

¹ E' interessante ai fini del presente referto, la disposizione di cui all'art. 3 del r.d.l n. 438 del 1936, in base alla quale: "I fondi occorrenti per il funzionamento degli Enti sono costituiti: a) dai proventi delle stagioni liriche, dei concerti e delle manifestazioni da essi organizzati, costituiti dagli abbonamenti, dagli incassi, dai contributi del palchisti per i teatri a condominio, e di ogni altro ricavo derivante dalla loro attività artistica; b) dalle sovvenzioni e dai contributi dei Comuni nei cui bilanci siano già iscritti erogazioni del genere, con carattere stabile e continuativo e debitamente autorizzate dalla Autorità tutoria; c) dagli eventuali contributi delle Province, dei Consigli provinciali dell'economia e di ogni altro Ente di carattere pubblico privato; d) di ogni provento o contributo che ad essi pervenisse in relazione alla loro attività o per disposizioni legislative o per private donazioni, oblazioni e legati. Nessuna responsabilità finanziaria contraggono i Comuni, le Province e gli altri Enti sopraindicati fuori delle somme che abbiano regolarmente erogate a termini del presente articolo".

² Ai sensi dell'art. 5 della legge n. 800 del 1967 gli enti lirici vennero annoverati tra gli enti pubblici non economici: peraltro, la successiva legge 20 marzo 1975, n. 70, nel dettare disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici, non ha incluso tale categoria nell'elenco di cui all'allegato alla legge citata, parte VII - Enti culturali e di promozione artistica.

Venezia e l'Arena di Verona e due istituzioni concertistiche assimilate: l'Accademia nazionale di S. Cecilia di Roma e l'Istituzione dei concerti e del teatro lirico Giovanni Pierluigi da Palestrina di Cagliari (ora, Fondazione teatro lirico). Agli enti fin qui indicati, da ultima, si è aggiunta, ai sensi della legge 11 novembre 2003, n. 310, la Fondazione Petruzzelli e Teatri di Bari.

L'art. 8 della stessa legge n. 800 distingueva gli enti predetti dai c.d. "Teatri di tradizione" ai quali era affidato il compito di promuovere, agevolare e coordinare le attività musicali nel territorio, dando particolare impulso alle tradizioni artistiche e musicali delle rispettive province.

1.2 Il decreto legislativo 29 giugno 1996: l'istituzione delle fondazioni lirico sinfoniche

La riforma del sistema degli enti di prioritario interesse nazionale operanti nel settore musicale venne disposta dall'art. 1 del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, nel dichiarato intento di favorirne la privatizzazione mediante la trasformazione in fondazioni³.

Con tale rilevante modifica normativa, il Legislatore perseguiva la finalità da un canto di superare le rigidità organizzative connesse alla natura pubblica degli enti interessati, dall'altro di coinvolgere apporti patrimoniali e finanziari privati, che si aggiungessero in misura significativa agli introiti di biglietteria e, soprattutto, al rilevante finanziamento a carico del bilancio dello Stato (proveniente principalmente dal Fondo unico per lo spettacolo - Fus)⁴, consentendo con ciò auspicabilmente il riequilibrio di bilancio degli enti lirici. Gli apporti privati, peraltro, non avrebbero potuto superare il 40 per cento del valore del patrimonio di ciascuna fondazione (art. 10, comma 3).

Ai sensi dell'art. 6 del decreto citato, le nuove fondazioni avrebbero dovuto procedere, nell'arco di un triennio, all'approvazione di una specifica "deliberazione di trasformazione" che avrebbe dovuto adottare le necessarie modifiche dello statuto, nonché fornire l'indicazione tanto dei soggetti (pubblici e non) che avrebbero concorso alla formazione del patrimonio iniziale delle fondazioni stesse, quanto dei *partner* privati "che si sono obbligati per i tre anni

³ Il citato d.lgs. n. 367 del 1996 è stato adottato in attuazione della delega di cui all'art. 2, comma 57, della l. 28 dicembre 1995, n. 549.

⁴ Istituito dall'art. 1 della legge 30 aprile 1985, n. 163.

successivi alla trasformazione a versare una somma costante". La stessa deliberazione avrebbe dovuto dare conto di un piano economico finanziario triennale, recante gli elementi necessari al fine del conseguimento degli equilibri della gestione.

Peraltro, la "privatizzazione" operata dal decreto legislativo n. 367 del 1996 presentava aspetti contraddittori. Le disposizioni introdotte, pur prevedendo lo svolgimento delle attività istituzionalmente affidate alle FLS "secondo criteri di imprenditorialità ed efficienza e nel rispetto del vincolo di bilancio" (art. 3) e la sottoposizione "per quanto non espressamente previsto dal presente decreto", al codice civile e alle disposizioni di attuazione del medesimo (art. 4), conservavano all'interno del sistema preponderanti elementi di stampo pubblicistico.

In tale prospettiva, venivano in particolare rilievo tanto i margini assai esigui lasciati all'autonomia statutaria degli Enti, soprattutto in materia di organi, quanto l'obbligatorietà della presenza dello Stato, delle Regioni e dei Comuni tra i soggetti fondatori pubblici, l'approvazione dello statuto e di tutti gli atti di particolare rilievo nonché del bilancio d'esercizio da parte del Ministero vigilante (e, quanto al documento contabile, anche del Ministero dell'economia e delle finanze), il controllo della Corte dei conti *ex lege* n. 259 del 1958, il patrocinio da parte dell'Avvocatura dello Stato, la sottoposizione alla procedura di amministrazione straordinaria.

È da rilevare, in proposito che solo il Teatro alla Scala riuscì a soddisfare le condizioni previste per la trasformazione in fondazione di diritto privato, mentre, per gli altri Enti, per il completamento *dell'iter* fu necessario il ricorso a nuovi interventi normativi: il primo di essi fu il decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134, in seguito dichiarato illegittimo, per eccesso di delega, dalla sentenza della Corte costituzionale 13 novembre 2000, n. 503. In esito a tale pronuncia venne adottato un secondo provvedimento, il decreto-legge 24 novembre 2000, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 gennaio 2001, n. 6, finalizzato alla sanatoria degli effetti della norma venuta meno per la citata pronuncia della Consulta ed alla salvaguardia dell'uniformità e della continuità degli assetti istituzionali delle FLS.

Di fatto, con il decreto n. 345 del 2000 si procedeva d'imperio alla trasformazione degli Enti lirici in fondazioni di diritto privato, con decorrenza (retroattiva) dal 23 maggio 1998. Venivano rinnovate inoltre, le disposizioni transitorie in materia di composizione degli organi e di termini per la redazione del nuovo statuto, già previste dal decreto legislativo n. 134 del 1998 per le fondazioni che non avessero acquisito la partecipazione dei privati ed adottate specifiche

misure, dirette a contenere i costi e a razionalizzare le spese delle fondazioni stesse e ad aumentare al contempo la produttività.

Il tema del coordinamento da parte del Ministero vigilante delle attività e della ricerca di maggiori sinergie ed economie di scala negli allestimenti e nella programmazione è stato oggetto di un successivo intervento normativo. Il decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, all'art. 3-ter, rubricato "Disposizioni in materia di fondazioni lirico-sinfoniche", demandava ad un apposito decreto ministeriale la disciplina del pieno coordinamento delle attività delle fondazioni stesse, per assicurare economie di gestione, il contenimento e la riduzione delle spese di allestimento, dei costi delle scritture artistico-professionali, anche mediante lo scambio di materiali scenici, corpi artistici e spettacoli, e dei costi per le collaborazioni a qualsiasi titolo. In attuazione di tale ultima previsione venne emanato il d.m. 28 febbraio 2006.

1.3. Il decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64

Tutto ciò premesso, si evidenzia come il cammino verso la privatizzazione di cui si è detto non solo è risultato più lungo e complesso del previsto ma, in larga misura, non è pervenuto ai risultati auspicati, tant'è che, con il decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2010, n. 100, il Legislatore ha avviato il sistema delle FLS verso una sorta di "ripubblicizzazione".

Le disposizioni contenute nel citato decreto in materia di contrattazione collettiva e trattamento economico del personale saranno oggetto di trattazione nelle specifiche parti del presente referto: in questa sede, invece rileva dare evidenza a quanto previsto dall'art. 1, c. 1, lett. f), del decreto-legge in esame che, superando l'uniformità del sistema delineato dal decreto legislativo n. 367 del 1996, ha previsto il riconoscimento di forme organizzative speciali, atte a consentire una gestione secondo criteri imprenditoriali, alle fondazioni che, in possesso dei requisiti prescritti nella citata disposizione, ne facessero istanza.

La citata disposizione ha avuto la prima attuazione con il d.p.r. 19 maggio 2011, n. 117, peraltro annullato dalla sentenza del Tar Lazio, sez. I, n. 10262 del 7 dicembre 2012, confermata in appello con sentenza della sez. V del Consiglio di Stato n. 3119 del 6 giugno 2013⁵.

In seguito, il Legislatore è nuovamente intervenuto nella materia: in primo luogo, l'art. 1, c. 326, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014) ha aggiunto all'art. 11 del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni dalla L. 7 ottobre 2013, n. 112 il comma 19-*bis* con il quale veniva demandato a un apposito decreto del Ministero vigilante, da adottarsi entro il 28 febbraio 2014, non già la disciplina dei criteri per il riconoscimento della speciale autonomia ma la diretta attribuzione di tale peculiare *status*.

Successivamente, il decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 (c.d. "*art bonus*"), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, ha abrogato il predetto comma 19-*bis*, aggiungendo all'art. 11 il comma 21-*bis*. Tale disposizione, in sostanza, riproponeva i contenuti dell'annullato d.p.r. n. 117 del 2011 ma derubricando l'atto fonte come "decreto interministeriale non avente natura regolamentare".

Pertanto, a norma dell'art. 5, c. 1, lett. g) del citato decreto-legge n. 83 del 2014 e del conseguente d.m. del Mic, emanato di concerto con il Mef, in data 6 novembre 2014, il Teatro alla Scala di Milano e l'Accademia di Santa Cecilia di Roma - , "*in relazione alla loro peculiarità, alla loro assoluta rilevanza internazionale, alle loro eccezionali capacità produttive, per rilevanti ricavi propri o per il significativo e continuativo apporto finanziario di soggetti privati*" - hanno ottenuto il riconoscimento della "forma organizzativa speciale"⁶.

In esito a tali determinazioni, le predette fondazioni godono allo stato di un ampio margine di autonomia in vari campi, sostanziato in una serie di prerogative, ovvero:

⁵ Il Consiglio di Stato, confermando la pronuncia del Tar Lazio, ha ritenuto l'illegittimità del d.P.R. 19 maggio 2011, n. 117 (Regolamento recante criteri e modalità di riconoscimento a favore delle fondazioni lirico-sinfoniche di forme organizzative speciali, a norma dell'art. 1, co. 1, lettera f), del decreto-legge n. 64 del 2010, con cui il Governo, esorbitando dai principi e criteri direttivi enucleati nel decreto-legge che gli attribuiva il compito di delegificare (ex art. 17, comma 2, della l. n. 400 del 1988) l'assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche, aveva previsto, per le stesse fondazioni lirico-sinfoniche dotate di forme organizzative speciali, la sottoscrizione di contratti aziendali sostitutivi di quelli collettivi nazionali, differenziandole dalle altre fondazioni. In particolare, la riferita specificazione, introducendo una differenziazione nelle modalità di coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, strettamente derivante dalla tipologia organizzativa delle fondazioni, disattende il criterio direttivo di cui al citato decreto-legge che disponeva, in termini generali come criterio-guida per il Governo, facoltizzato anche a modificare le disposizioni legislative vigenti, «l'attivazione di un percorso che coinvolga tutti i soggetti interessati, quali le regioni, i comuni, i sovrintendenti delle fondazioni, le organizzazioni sindacali rappresentative».

⁶ L'istanza predetta è stata accolta e formalizzata con decreti del Ministro dei beni e delle attività culturali, in data 5 gennaio 2015; con le medesime disposizioni sono stati approvati i nuovi statuti delle due fondazioni.

- percepiscono, a decorrere dall'esercizio 2015, una quota del Fondo unico per lo spettacolo (Fus) determinata percentualmente con valenza triennale, purché non versino in situazioni di difficoltà economico-patrimoniale;
- hanno la facoltà di stipulare autonomi contratti di lavoro;
- hanno facoltà di modificare gli statuti in deroga alla normativa generale, per quanto concerne la partecipazione dei soci privati, il Consiglio di indirizzo, il Sovrintendente.

1.4. La natura giuridica delle fondazioni lirico-sinfoniche ed i riflessi sull'applicazione della normativa eurounitaria

Una questione che appare centrale in sede di ricognizione dell'evoluzione normativa concerne la natura giuridica degli enti in esame.

A fronte di mutevoli orientamenti delle disposizioni organizzatorie adottate nel tempo dal Legislatore, una parola definitiva in merito è stata pronunciata dalla Corte costituzionale, con la sentenza 18 aprile 2011, n. 153.

La sentenza citata, relativa all'impugnativa da parte della regione Toscana degli artt. 1 e 4 del decreto-legge n. 64 del 2010, ha affermato, per un verso, che le fondazioni lirico-sinfoniche, nonostante la forma giuridica privatistica assunta, avevano conservato sul piano sostanziale una natura pubblicistica, mentre, per l'altro, ha chiarito come la disciplina della loro organizzazione ed il connesso regime giuridico siano di competenza dello Stato, a norma della lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost..

La sentenza stessa riconnette specifica rilevanza al fatto che gli ingenti flussi di denaro con cui lo Stato ha sovvenzionato e continua a sovvenzionare tali soggetti dimostrano inequivocabilmente che le FLS "realizzano finalità dello Stato". Da ciò discende, pertanto, che la competenza allo Stato stesso della potestà normativa in materia sia effetto non tanto dell'indicazione del rilievo nazionale degli Enti oggetto di esame, costantemente presente in tutta la normativa di riferimento come attributo qualificante, ma soprattutto dalla considerazione delle finalità delle anzidette fondazioni, finalità che travalicano largamente i confini regionali e si proiettano in una dimensione estesa a tutto il territorio nazionale.

La Corte conclude, quindi, che *"la dimensione unitaria dell'interesse pubblico perseguito, nonché il riconoscimento della "missione" di tutela dei valori costituzionalmente protetti dello sviluppo della cultura e della salvaguardia del patrimonio storico e artistico italiano, confermano, sul versante*

operativo, che le attività svolte dalle fondazioni lirico-sinfoniche sono riferibili allo Stato ed impongono, dunque, che sia il legislatore statale, legittimato dalla lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost., a ridisegnarne il quadro ordinamentale e l'impianto organizzativo".

L'accertamento della natura giuridica delle FLS riverbera sull'applicazione alle stesse dei principi della normativa eurounitaria in materia di "controllo pubblico", direttamente correlati alla metodologia contabile Sec 2010⁷; tali principi impongono la redazione dei bilanci di tipo pubblicistico a tutti quei soggetti che, a prescindere dalla forma giuridica, corrispondano a due fondamentali parametri: l'esito negativo del c.d. "market-non market test"⁸ e la presenza di un "controllo pubblico" effettivo, stabile e permanente sull'Ente.

Su tali basi, dunque, le FLS sono inserite nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche individuate di anno in anno dall'Istat, ai sensi dell'art. 1, c. 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

I provvedimenti di inserimento nel predetto elenco erano stati a suo tempo oggetto di impugnativa da parte di alcune fondazioni lirico-sinfoniche innanzi al Giudice amministrativo, all'epoca competente per materia. Peraltro, dapprima il Tar del Lazio, sez. III, con la sentenza n. 5635 del 2013, poi il Consiglio di Stato, sez. VI, con la sentenza 10 dicembre 2015, n. 5617, hanno rigettato queste contestazioni⁹.

Com'è noto, il Legislatore ha successivamente attribuito alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione la cognizione delle controversie relative all'inserimento di enti ed organismi nell'elenco Istat: con ciò, quindi, il contenzioso in materia da parte di fondazioni lirico-sinfoniche e, soprattutto di teatri nazionali e di rilevante interesse culturale si è instaurato innanzi al Giudice contabile.

La giurisprudenza delle Sezioni riunite in speciale composizione in materia è stata sostanzialmente univoca nel rigettare i ricorsi. Diverso orientamento, invece, è stato assunto dalla Corte dei conti in relazione ai ricorsi presentati dal Teatro alla Scala di Milano e

⁷ La Corte di giustizia dell'U.E, con la sentenza dell'11 settembre 2019, si è pronunciata in merito alla natura giuridica delle federazioni sportive, fissando, con ciò, l'esatta interpretazione da attribuire ai concetti contabili contenuti nel Sec 2010, soprattutto con riferimento alla nozione di "controllo pubblico".

⁸ Il test si sostanzia nella verifica dei proventi afferenti ai beni e ai servizi prodotti dall'Ente che devono coprire una quota dei costi inferiore al 50 per cento, identificando in tal modo un produttore di beni e servizi offerti sul mercato ad un prezzo economicamente non significativo.

⁹ Nella citata pronuncia del Consiglio di Stato, inoltre, si riconosce all'elenco Istat il carattere di "accertamento costitutivo - a carattere provvedimentale (e con margini di discrezionalità tecnica) - per quanto riguarda la qualificazione degli enti in esso compresi come amministrazioni pubbliche, chiamate a concorrere agli equilibri finanziari fissati dall'Unione europea per gli Stati membri, con gli effetti giuridici determinati dalla legge e, ove ritenuti lesivi, assoggettabili a valutazione in sede giurisdizionale".

dall'Accademia Nazionale di Santa Cecilia, avverso l'inserimento dei due Enti nell'elenco Istat relativo all'esercizio 2020: i predetti ricorsi, sono stati accolti¹⁰, con conseguente annullamento dei relativi provvedimenti.

In estrema sintesi, tali decisioni - traendo spunto dal particolare *status* (la "forma organizzativa speciale") riconosciuto alle due fondazioni, e dall'ampio margine di autonomia di cui esse godono - hanno rilevato l'assenza di un controllo pubblico "reale e rilevante", cioè di natura e portata tale da incidere sul livello di autodeterminazione dell'istituzione, sia a livello di strategia globale (ovverosia relativamente alla "politica generale" ed al "programma" della fondazione medesima), che a livello di strategia operativa, in ordine alla definizione delle "attività" e degli "aspetti strategici". Nelle medesime sentenze sono stati presi in esame sia i profili della rilevanza delle quote associative, sia il dato dei flussi economici in termini di erogazione di finanziamenti pubblici¹¹.

1.5. Interventi normativi per il risanamento dei bilanci delle fondazioni lirico-sinfoniche

Come detto, con il decreto-legge n. 64 del 2010, il Legislatore aveva perseguito l'obiettivo di avviare un processo di "ripubblicizzazione" delle fondazioni lirico-sinfoniche, confermando l'apertura ai finanziamenti di soggetti privati ma incidendo significativamente sull'organizzazione e sul funzionamento delle FLS, nell'intento di razionalizzare le spese e, al contempo, implementare la produttività e i livelli di qualità delle produzioni offerte.

Su questa falsariga, un più rilevante intervento di risanamento economico finanziario delle fondazioni lirico sinfoniche è contenuto nel decreto-legge n. 91 del 2013 con il quale sono state poste a carico del bilancio dello Stato e una serie di misure di supporto alle FLS in situazioni di difficoltà economico-patrimoniale, in buona sostanza, tutt'ora in atto.

In dettaglio, il citato decreto, all'art. 11 c. 1, consentiva alle fondazioni che si trovassero nell'impossibilità di far fronte ai debiti certi ed esigibili da parte dei terzi, ovvero che fossero state in regime di amministrazione straordinaria nel corso degli ultimi due esercizi antecedenti

¹⁰ Cfr.: Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza 21 gennaio 2020, n. 1 (Fondazione Teatro alla Scala di Milano) e sentenza 12 ottobre 2020, n. 25 (Accademia di S. Cecilia di Roma).

¹¹ Sotto tale duplice angolo prospettico, il Giudice contabile ha constatato che l'ente pubblico potrebbe essere considerato "autonomo", ai fini del SEC2010, laddove non esista - come nei due casi in esame - alcun controllo pubblicistico sui flussi finanziari, in quanto l'ente non lucrativo rimane in grado di determinare la propria politica o il programma.

l'entrata in vigore del decreto (ma non avessero portato a termine la procedura di ricapitalizzazione ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367), la facoltà di presentare un piano di risanamento relativo a tutte le voci di bilancio non compatibili con la necessità di assicurare il pareggio economico, in ciascun esercizio, e il tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario, entro i tre successivi esercizi finanziari¹².

I termini per la presentazione dei piani, inizialmente relativi all'arco temporale 2014-2016, sono stati a più riprese prorogati¹³.

È significativo rilevare in proposito che delle quattordici fondazioni che compongono il sistema delle FLS, nove si sono avvalse all'epoca delle misure previste dal decreto-legge n. 91 del 2013 (Petruzzelli e Teatri di Bari, Teatro Massimo di Palermo, Teatro del Maggio Musicale Fiorentino, Teatro di San Carlo in Napoli, Teatro Lirico G. Verdi di Trieste, Teatro dell'Opera di Roma, Teatro Comunale di Bologna, Teatro Carlo Felice di Genova e Arena di Verona).

Di esse, cinque rientravano nei criteri previsti dall'art. 21 del citato decreto legislativo n. 367 del 1996 (Petruzzelli e Teatri di Bari, Teatro Massimo di Palermo, Teatro del Maggio Musicale Fiorentino, Teatro di San Carlo in Napoli, Teatro Lirico G. Verdi di Trieste); tre (Teatro dell'Opera di Roma Capitale, Teatro Comunale di Bologna e Teatro Carlo Felice di Genova), secondo quanto previsto dalla stessa norma, si trovavano nell'impossibilità di fronteggiare i propri debiti "certi ed esigibili".

La Fondazione Arena di Verona ha fatto istanza successivamente, secondo la tempistica rimodulata dall'art. 1, c. 356, della legge 28 dicembre 2015 n. 208 ("Legge di stabilità 2016").

¹² Il comma 1 dell'art. 11 fissa i contenuti inderogabili del piano, ovvero: la rinegoziazione e ristrutturazione del debito della fondazione, la sostenibilità del piano di risanamento, nonché il pareggio economico, in ciascun esercizio, ed il tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario della fondazione; l'indicazione della contribuzione a carico degli enti diversi dallo Stato partecipanti alla fondazione; la riduzione della dotazione organica del personale tecnico e amministrativo fino al 50 per cento di quella in essere al 31 dicembre 2012 e una razionalizzazione del personale artistico; il divieto di ricorrere a nuovo indebitamento, per il periodo 2014-2016, salvo il disposto del ricorso al fondo di rotazione previsto al comma 6 dello stesso art. 11; nel caso del ricorso a tali finanziamenti, nel piano devono essere indicate misure di copertura adeguate ad assicurare il rimborso del finanziamento; l'entità del finanziamento dello Stato, a valere sul fondo di rotazione predetto, per contribuire all'ammortamento del debito, a seguito della definizione degli atti di rinegoziazione e ristrutturazione e nella misura strettamente necessaria a rendere sostenibile il piano di risanamento; l'individuazione di soluzioni, compatibili con gli strumenti previsti dalle leggi di riferimento del settore, idonee a riportare la fondazione, entro i tre esercizi finanziari successivi, nelle condizioni di attivo patrimoniale e almeno di equilibrio del conto economico; la cessazione dell'efficacia dei contratti integrativi aziendali in vigore, l'applicazione esclusiva degli istituti giuridici e dei livelli minimi delle voci del trattamento economico fondamentale e accessorio previsti dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro e la previsione che i contratti collettivi dovranno in ogni caso risultare compatibili con i vincoli finanziari stabiliti dal piano.

¹³ L'art. 1, c. 323 della legge di bilancio per il 2018 (l. n. 205 del 2017) aveva prorogato al 2019 il termine per il raggiungimento del tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario da parte delle fondazioni; tale termine era poi stato ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2020, dagli artt. 7, c. 1, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8. L'ultima proroga (al 31 dicembre 2021) è stata prevista dalla legge 30 dicembre 2020, n. 178. (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023).

Più di recente, avvalendosi della modifica introdotta dalla legge 28 dicembre 2020, n. 178, anche il Teatro Regio di Torino - per il quale, con decreto del Mic del 10 settembre 2020, era stato avviato il procedimento di commissariamento di cui al citato art. 21 del decreto legislativo n. 367 del 1996 - ha presentato una richiesta di finanziamento nella misura massima all'epoca consentita, cioè 20 mln di euro. Poiché il decreto-legge 25 maggio 2021 n. 73 (art. 65, c. 8) ha modificato il massimale di richiesta di finanziamento, la Fondazione torinese ha potuto presentare una nuova richiesta per 25 mln di euro. Dell'esito della relativa procedura si darà conto nei successivi referti.

I piani di risanamento predisposti dalle fondazioni, ai sensi del comma 2 dell'art. 11 del citato decreto-legge n. 91, dovevano essere sottoposti al vaglio del Commissario di Governo¹⁴, nominato con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, tra personalità di comprovata esperienza di risanamento nel settore artistico-culturale¹⁵ (art. 11, c.3).

Su proposta motivata dello stesso Commissario, sentiti i Collegi dei revisori dei conti, i piani, entro 30 giorni dalla presentazione, avrebbero dovuto essere sottoposti all'approvazione del Ministero della cultura e di quello dell'economia e delle finanze.

Per facilitare il percorso di risanamento, il comma 6 dello stesso art. 11 prevedeva anche la possibilità di accedere a un fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti di durata fino a un massimo di 30 anni, in favore delle sole fondazioni che avessero presentato il

¹⁴ Il primo Commissario straordinario del Governo per il risanamento delle gestioni e il rilancio delle attività delle fondazioni lirico-sinfoniche è stato nominato con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 17 gennaio 2014 (decorrenza dal 22 novembre 2013). Tale incarico è stato rinnovato con successivi decreti fino al 20 dicembre 2015. Il Commissario è cessato il 20 dicembre 2015. Il nuovo Commissario è stato nominato con d.m. 4 aprile 2016 (decorrenza 1° febbraio 2016) e, successivamente, prorogato fino al 31 dicembre 2020, con i decreti 14 aprile 2017, 15 febbraio 2018 e 21 marzo 2019. Con decreto Mef-Mic del 12 gennaio 2021, l'incarico di Commissario straordinario del Governo per il risanamento delle gestioni e il rilancio delle attività delle fondazioni è stato conferito ad un nuovo soggetto. Tale incarico, originariamente conferito per la durata di un anno, è stato rinnovato fino al 31 dicembre 2023 in base alle disposizioni di cui all'art. 7, c.1 decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14.

¹⁵ Ai sensi del citato c.3 dell'art. 11, al Commissario straordinario compete: ricevere i piani di risanamento presentati dalle fondazioni; valutarne, d'intesa con le fondazioni, le eventuali modifiche e integrazioni, anche definendo criteri e modalità per la rinegoziazione e la ristrutturazione del debito e li propone, previa verifica della loro adeguatezza e sostenibilità, all'approvazione del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e del Ministro dell'economia e delle finanze.; sovrintendere all'attuazione dei piani stessi ed effettuare un monitoraggio semestrale del loro stato di attuazione, redigendo un'apposita relazione da trasmettere al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, al Ministero dell'economia e delle finanze e alla competente sezione della Corte dei conti; richiedere le integrazioni e le modifiche necessarie al fine del conseguimento degli obiettivi prefissati nei piani di risanamento, tenuto conto, ai fini dell'aggiornamento dei piani stessi, dello stato di avanzamento; assicurare il rispetto del cronoprogramma delle azioni di risanamento previsto dai piani approvati; adottare, sentiti i Ministeri interessati, atti e provvedimenti anche in via sostitutiva per assicurare la coerenza delle azioni di risanamento con i piani approvati, previa diffida a provvedere entro un termine non superiore a quindici giorni.

richiamato piano. La dotazione del predetto fondo per il 2014 era pari a 75 mln; una quota pari ad un massimo di 25 mln di euro, da anticiparsi da parte del Mic, su indicazione del Commissario di Governo, era destinata a quelle fondazioni lirico-sinfoniche in situazione di carenza di liquidità, tale da pregiudicare anche la gestione ordinaria.

L'art. 11, comma 14 del decreto citato stabiliva, inoltre, che le fondazioni che non avessero presentato il piano di risanamento entro i termini previsti, o per le quali il piano stesso non fosse stato approvato nei termini stabiliti, ovvero che non avessero raggiunto entro l'esercizio 2016 le condizioni di equilibrio strutturale del bilancio, sotto il profilo sia patrimoniale, sia economico-finanziario, sarebbero state poste in liquidazione coatta amministrativa.

In seguito, l'art. 5 del decreto-legge n. 83 del 2014, ha previsto, al comma 1, la possibilità, per le fondazioni che avevano presentato il piano di risanamento, di negoziare e applicare nuovi contratti integrativi aziendali, nonché, al comma 6, l'incremento, per il 2014, del fondo di rotazione, per un importo pari a 50 mln¹⁶.

La procedura, come inizialmente prevista, è rimasta invariata fino a tutto il 2015, per essere quindi significativamente modificata dal decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, che ha introdotto nel percorso di risanamento elementi di maggiore flessibilità. In particolare il comma 1 dell'art. 24 della citata disposizione interveniva sui parametri di riferimento del processo di risanamento, prevedendo come obiettivo - anziché "gli equilibri strutturali del bilancio, sia sotto il profilo patrimoniale che economico-finanziario" - "*il raggiungimento del pareggio economico, in ciascun esercizio, ed il tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario*", da conseguirsi entro il 31 dicembre 2018. Tale scadenza è stata successivamente prorogata dapprima al 31 dicembre 2020 e, quindi, alla fine dell'esercizio 2022.

Il c. 3-bis, inoltre, ha delegato il Governo, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali (oggi MIC), a provvedere alla revisione dell'assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni; peraltro, il termine per l'esercizio della predetta delega è decorso senza che tali disposizioni regolamentari fossero adottate.

Al fine di perseguire l'obiettivo della sostenibilità economico-finanziaria, inoltre, al c. 3 quater della disposizione citata si prevedeva per le fondazioni che non avessero raggiunto nei termini

¹⁶ L'erogazione avviene sulla base di un contratto-tipo, approvato dal Mef, che indica il tasso di interesse sui finanziamenti, le misure di copertura annuale del rimborso del finanziamento, le modalità di erogazione e di restituzione delle predette somme.

il pareggio di bilancio, l'applicazione di una serie di misure di contenimento della spesa e di risanamento, ovvero:

- al personale, anche direttivo non sarebbero stati riconosciuti eventuali contributi o premi di risultato e altri trattamenti economici aggiuntivi previsti dalla contrattazione di secondo livello;
- sarebbero state adottate opportune riduzioni dell'attività, comprese la chiusura temporanea o stagionale e la conseguente trasformazione temporanea del rapporto di lavoro del personale, anche direttivo, da tempo pieno a tempo parziale, allo scopo di assicurare, a partire dall'esercizio immediatamente successivo, la riduzione dei costi e il conseguimento dell'equilibrio economico-finanziario;
- il tetto massimo stabilito per il trattamento economico per le missioni all'estero dei dipendenti sarebbe stato ridotto nella misura del 50 per cento.

Successivamente, le disposizioni contenute nelle leggi di stabilità per il 2016¹⁷, il 2017¹⁸ e il 2018¹⁹ hanno reso più incisive le azioni di risanamento, anche con la previsione di interventi differenziati da parte del Governo a seconda delle situazioni delle singole fondazioni, e con l'implementazione delle risorse dedicate al loro risanamento.

In particolare, l'art.1, c. 583, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 ("Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019"), ha reso disponibile per le fondazioni lirico-sinfoniche, un fondo *extra* Fus (c.d. "salva debiti) di euro 10 mln per ciascuno degli anni 2017 e 2018 e di euro 15 mln a decorrere dal 2019, al fine di ridurre il debito fiscale delle stesse e di favorire le erogazioni liberali assoggettate all'agevolazione fiscale di cui all'art. 1 del decreto-legge n. 83 del 2014.

Gli importi previsti sono poi stati incrementati di euro 10 mln per il 2017 dall'art. 11, c. 3, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19 e di ulteriori euro 5 mln per il 2018 dall'art. 1, c. 323 della legge n. 205 del 2017 ("Legge di bilancio 2018").

L'art. 2 della legge 22 novembre 2017, n. 175 recante "Disposizioni in materia di spettacolo dal vivo e deleghe al Governo per il riordino della materia", ha attribuito al Governo una nuova delega a procedere, mediante l'adozione di uno o più decreti legislativi, ad una riforma

¹⁷ Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

¹⁸ Legge 11 dicembre 2016, n. 232.

¹⁹ Legge 27 dicembre 2017, n. 205.

complessiva del settore dello spettacolo, prevedendo, inoltre, la redazione di un testo unico normativo denominato “Codice dello spettacolo”²⁰, nonché la revisione dei criteri di ripartizione dei contributi statali destinati alle FLS, anche tramite scorporo delle risorse ad esse destinate dal Fus. Il Governo, tuttavia, alla data del 27 dicembre 2018, termine di scadenza per l’esercizio della delega, non ha adottato i relativi provvedimenti.

La legge in esame ha disposto, inoltre, l’incremento del Fondo unico per lo spettacolo di euro 9,5 mln per ciascuno degli anni 2018 e 2019 e di euro 22,5 mln a decorrere dal 2020.

All’inizio del mese di marzo 2019 il Consiglio dei ministri ha approvato un nuovo disegno di legge di delega, finalizzato alla riforma del codice dei beni culturali e di quello dello spettacolo. Il provvedimento, nel testo approvato definitivamente negli ultimi mesi della XVIII Legislatura (legge 15 luglio 2022, n. 106), si compone di 12 articoli e contiene disposizioni volte sia a ridefinire la *governance* complessiva del settore, sia a disciplinare i profili di più stretta attinenza lavoristica, previdenziale e assistenziale.

In particolare, con l’art. 2 sono state conferite al Governo una serie di deleghe (da esercitare entro il termine del 18 maggio 2023²¹), finalizzate rispettivamente:

- a riordinare le disposizioni di legge in materia di spettacolo;
- a definire nuove norme in materia di contratti di lavoro nel settore dello spettacolo;
- a prevedere norme in materia di equo compenso dei lavoratori autonomi dello spettacolo;
- a rivedere e riordinare le misure di sostegno in favore dei lavoratori a termine, dipendenti o autonomi, operanti nel settore dello spettacolo.

Oltre al già consistente finanziamento del Fondo unico per lo spettacolo, con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (“Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021”) alle fondazioni lirico-sinfoniche sono stati assegnati altri fondi destinati specificamente alla riduzione del debito esistente. Il c. 605, in particolare, ha previsto che, al fine di sostenere il settore dello spettacolo dal vivo, il Fus fosse incrementato

²⁰ I decreti avrebbero dovuto riguardare nello specifico il coordinamento e il riordino delle disposizioni sia di rango legislativo che regolamentare adottate ai sensi dell’articolo 24, c. 3-*bis*, del decreto-legge n. 113 del 2016, in materia di attività, organizzazione e gestione delle FLS e degli enti di cui al d.lgs. 29 giugno 1996, n. 367 e di cui alla l. 11 novembre 2003, n. 310.

²¹ l’art. 1, comma 6 della legge di conversione n. 14 del 2023 del decreto-legge 198 del 2022 ha prorogato da 9 a 24 mesi dall’entrata in vigore della legge n. 106 del 2022 (cioè al 18 agosto 2024), il termine per l’esercizio della delega legislativa ivi prevista per il riordino delle disposizioni di legge in materia di spettacolo e degli strumenti di sostegno in favore dei lavoratori del settore, nonché per il riconoscimento di nuove tutele in materia di contratti di lavoro e di equo compenso per i lavoratori autonomi.

di 8 mln di euro per l'anno 2019. Il c. 607, infine, onde rafforzare il sostegno all'azione delle fondazioni finalizzata alla riduzione del debito esistente, ha autorizzato la spesa di ulteriori 12,5 mln di euro per il medesimo esercizio.

Ai fini della presente relazione, giova ricordare che, al 31 dicembre 2020, i fondi complessivamente stanziati a favore delle FLS nell'ambito dei suddetti piani di risanamento sono stati pari a euro 198,1 mln, così articolati:

- anticipazioni, per un totale di euro 23,09 mln, secondo il c. 9 dell'art. 11, decreto-legge n. 91 del 2013, "nelle more del perfezionamento del piano di risanamento", per le fondazioni che "versano in una situazione di carenza di liquidità tale da pregiudicare la gestione anche ordinaria";
- fondo di rotazione, per un totale di euro 175 mln²².

Sino al 31 dicembre 2020, ad esito delle procedure espletate, sono stati assegnati 156,2 mln, totalmente erogati alle singole fondazioni, e richiesti fondi per 25 mln²³. Pertanto, alla fine dell'esercizio, per effetto del pagamento delle rate fissate nei rispettivi piani di ammortamento, il debito complessivo delle fondazioni nei confronti dello Stato (verso il Mef e il Mic) per il rimborso dei finanziamenti risulta pari a euro 131.045.026.

Il grafico seguente evidenzia l'incidenza a fine 2020 dei debiti verso lo Stato sulla complessiva esposizione debitoria di ciascuna delle nove fondazioni ammesse alle procedure di riequilibrio.

²² Previsto dall'art.11, c. 6, del decreto-legge n. 91 del 2013, quindi successivamente incrementato, prima dall'art. 5, c. 6 del decreto-legge n. 83 del 2014, poi dall'art.1, c. 356 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e, da ultimo, dall'art.1, c. 593 della legge 30 dicembre 2020, n.178.

²³ La Fondazione Teatro Regio di Torino, a seguito dell'entrata in vigore della l n.178 del 2020, ha presentato una prima richiesta di finanziamento, a valere sul fondo di rotazione, nella misura massima consentita di euro 20 mln. L'art. 65, c. 8 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 7,3 modificando il massimale di richiesta di finanziamento, ha consentito alla Fondazione di presentare una nuova richiesta di finanziamento per euro 25 mln.