

**ATTI PARLAMENTARI**

**VIII LEGISLATURA**

---

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**Doc. XV-bis**

**n. 10**

## **DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI N. 1628**

**con cui si dichiara irregolare — in relazione ai fini istituzionali dell'Ente e al sistema organizzatorio delle partecipazioni statali, laddove questo richiede una preventiva valutazione dei programmi di attività degli enti da parte degli organi preposti alla vigilanza su di essi — il comportamento dell'Ente autonomo di gestione per il cinema.**

---

**Comunicata alla Presidenza il 6 gennaio 1982**

---

PAGINA BIANCA

**Determinazione n. 1628**

## LA CORTE DEI CONTI

### IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ATTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 10 novembre 1981;  
visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;  
visto il Testo Unico 12 luglio 1934, n. 1214 delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti;  
vista la legge 21 marzo 1958 n. 259;  
vista la legge 22 dicembre 1956 n. 1589;  
visto il decreto del Presidente della Repubblica 7 maggio 1958 n. 575 di costituzione dell'Ente Autonomo di Gestione per il Cinema;  
visto lo Statuto dell'Ente Autonomo di Gestione per il Cinema approvato con decreto del Presidente della Repubblica 7 maggio 1958 n. 575, modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 9 agosto 1967 n. 1343 e dal decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 1971 n. 69;  
esaminati gli atti;  
udito il relatore primo referendario dr. Nunzio De Rensis;

### RITENUTO IN FATTO

Con deliberazione n. 760 del 29 aprile 1981 del Commissario straordinario dell'Ente Autonomo di Gestione per il Cinema, è stato disposto che la S.p.A. Cinecittà — società di cui l'Ente è unico azionista — richieda l'inserimento nel P.P.A. (piano poliennale di attuazione) del P.R.G. (piano regolatore generale) del Comune di Roma di una cubatura di 50.000 m.c., nell'ambito del comparto Z1 (attività produttive telecinematografiche) del progetto di lottizzazione convenzionata predisposto dalla S.p.A. Cinecittà, e di una cubatura di 200.000 mc. nell'ambito del comparto Z2 dello stesso progetto (zona destinata ad attività amministrative, ricreative e commerciali).

Dalla deliberazione citata e da quelle precedenti, concernenti la stessa materia, risulta che l'iniziativa urbanistica in parola trae origine da una deliberazione del Comune di Roma del 17 ottobre 1967, approvata con decreto ministeriale 4876 del 6 dicembre 1971, relativa alla variante generale del Piano regolatore generale con la quale veniva stabilita la destinazione a zona 12 (zona direzionale) delle aree della S.p.A. Cinecittà e della S.p.A. Istituto Luce, per una superficie di circa 60 ettari e con una edificabilità di

mc. 2.631.200, da attuarsi con piano di lottizzazione convenzionata nell'ambito di un progetto generale di sistemazione urbanistica predisposto dal Comune.

Successivamente, in data 8 agosto 1974, il Consiglio Comunale sanciva il suddetto vincolo sulle zone direzionali e stabiliva, inoltre, la riduzione, per il comprensorio di Cinecittà S.p.A., della zona di edificabilità da mc. 2.631.000 a mc. 960.000 nonché la destinazione di 18 ettari per attrezzature pubbliche di quartiere e di 20 ettari per attrezzature pubbliche al servizio del comprensorio, riducendo l'area disponibile per l'edificazione, al lordo della viabilità, a circa 72 ettari.

In data 10 maggio 1975 l'Ente cinema, Cinecittà S.p.A. e Luce e Servizi S.p.A., in liquidazione, presentavano al Comune di Roma «osservazioni» al fine di ottenere l'eliminazione del vincolo di esproprio, l'incremento dell'indice di edificabilità, l'ammissibilità per il comprensorio Cinecittà-Luce di tutte le destinazioni di uso necessarie allo svolgimento delle attività produttive cinematografiche e la facoltà di redigere un piano di lottizzazione convenzionata con il Comune di Roma.

Inoltre Cinecittà S.p.A. avviava con la X circoscrizione del Comune di Roma trattative volte ad ottenere una soddisfacente soluzione per la ritenuta migliore utilizzazione dei terreni e degli immobili di proprietà.

A conclusione di dette trattative, autorizzate dall'Ente, veniva sottoscritto dalla S.p.A. Cinecittà e dalla S.p.A. Luce Servizi, in liquidazione, e dalla X Circoscrizione del Comune di Roma un «atto d'obbligo», successivamente approvato dal Comune di Roma, mediante il quale veniva attribuita al Comprensorio di Cinecittà S.p.A. la destinazione M2 (servizi privati), con vincolo di attività inerente l'industria cinematografica, su mq. 580.000 a condizione che di essi venissero ceduti gratuitamente al Comune, per verde di quartiere, mq. 50.000 e venisse attribuita la destinazione M3 (servizi pubblici di quartiere) all'area di mq. 43.000, con i soprastanti edifici, con impegno di cessione gratuita al Comune.

Con deliberazione dell'Ente Autonomo di Gestione per il Cinema del 9 maggio 1979 n. 595, veniva autorizzata Cinecittà S.p.A. ad affidare allo studio D. Cagno Moroni l'incarico della redazione del progetto unitario urbanistico relativo all'area di sua proprietà.

Con ulteriore deliberazione del 17 maggio 1979, n. 597, l'Ente autorizzava la S.p.A. Cinecittà a presentare domanda all'Ufficio Speciale del Piano Regolatore del Comune di Roma per ottenere che il comprensorio della predetta società fosse inserito nel primo piano pluriennale di attuazione del P.R.G. di Roma per la cubatura massima di 250.000 mc., con riserva di localizzazione.

Con deliberazione del 29 aprile 1981, di cui si è detto, veniva richiesto l'inserimento nel piano pluriennale di attuazione nei termini riportati, inserimento che comporta una serie di obbligazioni con il Comune di Roma, prima delle quali, da realizzarsi in un preciso e ridotto periodo di tempo, l'esecuzione delle opere di urbanizzazione per una quota proporzionale ai mc 250.000 di cui si è fatto cenno.

Posta questione di legittimità o, quanto meno, di regolarità dell'operazione descritta, in relazione sia alla compatibilità delle realizzazioni previste con i fini istituzionali dell'Ente, sia alla situazione economico-finanziaria del Gruppo, sia al procedimento deliberativo seguito — con riguardo al sistema organizzativo delle partecipazioni statali — la questione stessa è stata deferita all'esame della Sezione, all'uopo convocata in adunanza plenaria

per il giorno 10 novembre 1981 con ordinanza del Presidente della Corte dei conti in data 2 novembre 1981.

Della data dell'adunanza e dell'argomento in esame è stata data comunicazione, con nota n. 4666/24 del 30 settembre 1981, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai Ministeri delle Partecipazioni Statali, del Tesoro, del Turismo e dello Spettacolo nonché all'Ente Autonomo di Gestione per il Cinema, per l'eventuale invio di memorie e loro illustrazione orale in ordine a quanto di rispettiva competenza e interesse.

È pervenuta una memoria a firma del Commissario straordinario dell'Ente Autonomo di Gestione per il Cinema, con allegata documentazione richiamata nella medesima; sono comparsi: un dirigente generale del Ministero delle Partecipazioni Statali, che ha esposto le sue argomentazioni oralmente ed ha consegnato copia di una nota prot. n. 33422 del 9 novembre 1981 a firma del Ministro per le Partecipazioni Statali, diretta all'Ente Autonomo di Gestione per il Cinema e avente ad oggetto «Società Cinecittà-Patrimonio Immobiliare»; un dirigente superiore del Ministero del Tesoro, che non si è espresso sull'argomento, ed il Commissario straordinario dell'Ente Autonomo di Gestione per il Cinema, che ha dato lettura di una ulteriore memoria consegnata contestualmente agli atti dell'adunanza.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

La questione all'esame della Sezione non concerne la convenienza ed opportunità dell'operazione economica intrapresa dall'Ente, tramite le società operative di cui è unico azionista, operazione, sotto tale aspetto, tutta da verificare in quanto ancora lontana dalla sua conclusione e quindi imprevedibile nei suoi risultati complessivi e finali.

La Sezione esamina l'aderenza di una vasta iniziativa, in materia di edilizia amministrativa, commerciale e ricreativa, alle finalità istituzionali dell'Ente autonomo di gestione per il cinema e, ove ne sussista la compatibilità, valuta se l'attività deliberativa dell'Ente si sia realizzata nel rispetto delle disposizioni dello Statuto ed in linea con il sistema organizzatorio delle partecipazioni statali.

Sotto il primo aspetto (aderenza alle finalità istituzionali assegnate al gruppo pubblico) è indubbio che iniziative edilizie non attinenti alla cinematografia, sia di carattere industriale che commerciale ed anche di esclusivo carattere finanziario o di progettazione tecnica, non rientrano in linea di principio, tra i compiti statutari dell'Ente e neppure nell'oggetto sociale delle S.p.A. controllate: il dato normativo dell'articolo 1 dello Statuto dell'Ente è oltremodo chiaro in proposito, giacché stabilisce che «L'attività dell'Ente dovrà tendere precipuamente a fornire una produzione cinematografica nazionale di qualità artistica culturale che costituisca veicolo d'informazione e strumento di formazione per il pubblico».

Su tale linea concettuale si muove, del resto, lo stesso Ministero vigilante che, nelle considerazioni svolte nella nota del 9 novembre 1981 (presentata dal rappresentante del Ministero delle Partecipazioni Statali all'adunanza plenaria della Sezione), distingue puntualmente tra attività istituzionali e non nel passo che si riporta: «... tenuto peraltro conto che la nuova destinazione urbanistica, oltre a mantenere ampie possibilità di

espansione dell'attività propria cinematografica, consente la destinazione di ampie aree ad attività radiotelevisive ed attività amministrative, commerciali e ricreative, si invita codesto Ente a predisporre tempestivamente tutte le opportune iniziative intese ad enucleare dall'attività propria di Cinecittà S.p.A., quelle aventi contenuto distinto rispetto a quelle dell'industria cinematografica».

Sull'argomento anche il Collegio sindacale della S.p.A. Cinecittà, in ciò precorrendo il Ministero vigilante, faceva presente, nel verbale del 12 giugno 1981, che «... La Società (Cinecittà S.p.A.) non appare abilitata a gestire direttamente la lottizzazione in questione e per gli oggettivi limiti posti dalla propria struttura e per il vincolante disposto dell'articolo 2 del vigente Statuto». Aggiungeva il predetto organo: «Sotto il profilo più generale va, inoltre, rilevato che non risulta al Collegio intervenuta alcuna deliberazione del Ministero vigilante sulla descritta operazione di lottizzazione convenzionata che interessa, peraltro, quota parte di quel patrimonio immobiliare societario che è stato a suo tempo dallo Stato interamente conferito per il perseguimento dei fini statutari indicati nel richiamato articolo 2».

La non coincidenza dell'iniziativa urbanistica in parola con i fini istituzionali dell'Ente, ovviamente, non elimina l'esigenza di provvedere alla tutela e conservazione del patrimonio immobiliare delle società controllate e quindi dell'Ente stesso, in quanto attività strumentale, condizionante la sostanza economica del Gruppo, ma certamente impone l'obbligo, a tutti i livelli, di programmare tale particolare e rilevante attività e di sottoporla tempestivamente alle valutazioni dell'autorità di vigilanza per l'eventuale intervento del C.I.P.E., ai sensi dell'articolo 1, ultimo comma dello Statuto dell'Ente autonomo di gestione per il cinema.

Ed, infatti, l'articolo 1 del predetto statuto recita fra l'altro: «Nell'esercizio dei suoi poteri l'Ente provvede a compiti di programmazione, direzione, promozione, coordinamento e controllo delle Società inquadrate che verranno ristrutturare secondo precise specializzazioni di settore». La riportata disposizione è in linea con il criterio, riaffermato anche dai più recenti interventi legislativi nel settore delle partecipazioni statali (legge 12 agosto 1977 n. 675), inteso ad accentuare il valore degli atti di programmazione, da considerare strumenti principali di indirizzo delle imprese facenti capo a gruppi pubblici, sicché l'attività di tali imprese deve risultare da una strategia la quale si avvale di forme di gestione «concertata», confluenti in un programma non soltanto al più alto livello dei centri di direzione delle partecipazioni statali, ma anche e soprattutto al livello dei rapporti tra le singole imprese e gli enti di gestione al cui controllo e direzione le stesse sono sottoposte.

Nessun programma è stato formulato dall'Ente in ordine alla destinazione dei terreni di Cinecittà S.p.A., nessuna precisa e tempestiva conoscenza dei termini dell'iniziativa ha avuto il Ministero vigilante, come risulta dalla nota del Ministero all'Ente, prot. n. 0257 del 13 febbraio 1981, nella quale: «... si prega di voler comunicare — ai fini di maggior comprensione della questione esposta — le linee di condotta definite da codesto Ente, nella qualità di azionista della Cinecittà S.p.A., per l'attuazione del progetto di lottizzazione convenzionata in esame, con particolare riferimento agli eventuali soggetti individuati per realizzarlo, ai connessi aspetti finanziari nonché ai tempi reali di svolgimento dell'operazione» e dalla recentissima del 9 novembre 1981, già citata, nella quale viene rappresentato che «... il

Ministero ha attentamente seguito lo sviluppo delle trattative con gli organi del Comune di Roma che hanno portato ad evitare una destinazione di Piano Regolatore dell'area di Cinecittà certamente dannosa sul piano dei valori patrimoniali dell'azienda e delle possibilità di utilizzazione per l'attività telecinematografica. Si prende pertanto atto dei risultati raggiunti attraverso il progetto di lottizzazione convenzionata e dell'inserimento di complessivi 250.000 mc. nel 1° piano poliennale di attuazione del Piano Regolatore predisposto dal Comune di Roma e precisamente, quanto a 50.000 mc. destinati ad attività produttiva telecinematografica e quanto a 200.000 mc. per attività amministrativa, ricreativa e commerciali».

La riportata ministeriale non può avere valore di sanatoria dell'attività dell'Ente posta in essere al di fuori di un coordinato programma da sottoporre preventivamente agli organi previsti dal sistema delle Partecipazioni statali e, certamente, non costituisce o sostituisce il programma ed il suo procedimento di formazione e quindi le pretermesse, ma necessarie, valutazioni in ordine all'idoneità dell'Ente ad operare in un settore che esula dai suoi compiti statutari, ai relativi limiti d'azione, alla validità ed opportunità dell'intrapresa, alla provvista dei mezzi finanziari per la realizzazione degli impegni che ne derivano, nonché ai soggetti pubblici o privati che tali operazioni di edilizia amministrativa, commerciale e ricreativa avrebbero dovuto in concreto realizzare.

Ritiene, infatti, la Sezione che l'Ente autonomo di gestione per il cinema, considerato il vigente sistema organizzatorio delle partecipazioni statali, avente al vertice una struttura caratterizzata dalla presenza di organi statali (CIPE, Ministero delle Partecipazioni statali) con compiti di direttiva e di direzione, aveva l'obbligo, in presenza di un vincolo di esproprio posto sul comprensorio di Cinecittà, in conseguenza della variante generale del Piano Regolatore di Roma del 1974, di adottare le procedure necessarie per porre il Ministero vigilante e quindi il CIPE in grado di assumere i conseguenti provvedimenti di direttiva; obbligo che poteva e doveva essere assolto in tutte le fasi successive del rapporto con l'autorità comunale e che hanno comportato, come già indicato nell'esposizione in fatto, l'impegno di cessione e la consegna di parti notevoli del patrimonio dell'Ente, nonché spese di progettazione ed ulteriori impegni di realizzazione di opere di urbanizzazione.

Va evidenziato, inoltre, che l'impegno a realizzare mc. 250.000 di costruzione e le relative opere di urbanizzazione si riferiscono per soli 50.000 mc. ad attività produttive telecinematografiche. Al riguardo tuttavia, in base a quanto risulta a pag. 4 del documento agli atti intestato «Attuazione del progetto di lottizzazione convenzionata del comprensorio di Cinecittà», va notato che «Allo stato attuale l'attuazione del comparto Z1 per attività produttive telecinematografiche, a meno di limitati interventi di sanatoria di situazioni già in atto o per razionalizzare il ciclo produttivo, è prevedibile solo a lungo termine, in relazione ai piani di sviluppo legati a convenzioni di produzione con la RAI-TV e/o consorzi di TV private». Pertanto l'impegno assunto e da assumere dall'Ente si riferisce, a breve, alla realizzazione di una edilizia amministrativo-commerciale-ricreativa per 200.000 mc.

Ritiene, altresì, la Sezione che il Ministero vigilante, se pur informato incompletamente e intempestivamente — la prima nota dell'Ente al Ministero sull'argomento risulta del 4 maggio 1978 — ma in possesso delle deliberazioni degli organi dell'Ente che disponevano nella materia fin dal

1975, abbia mancato di intervenire al fine di ottenere tutte le informazioni necessarie e di fornire opportune direttive per una completa e circostanziata valutazione dell'intrapresa e per l'eventuale sottoposizione al CIPE della validità dell'iniziativa alla luce di un programma di attività che ne precisasse i limiti, le modalità e i mezzi di attuazione.

P. Q. M.

a norma dell'articolo 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259, dichiara irregolare — in relazione ai fini istituzionali dell'Ente e al sistema organizzatorio delle partecipazioni statali, laddove questo richiede una preventiva valutazione dei programmi di attività degli enti da parte degli organi preposti alla vigilanza su di essi — il comportamento dell'Ente autonomo di gestione per il cinema, di cui in motivazione.

Segnala, altresì, il carente esercizio del potere di vigilanza da parte del Ministero delle Partecipazioni Statali nei termini e nei sensi del pari indicati in motivazione.

Ordina che copia della presente determinazione sia inviata, oltre che al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per il Tesoro, al Ministro per il Turismo e Spettacolo, anche ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati ed all'Ente autonomo di gestione per il cinema.

IL RELATORE

*f.to* Nunzio De Rensis

IL PRESIDENTE

*f.to* Edmondo Colabucci