

Attualmente opera una competente e ben individuata autorità di governo (il Ministro per i beni culturali, per lo spettacolo e lo sport) investita con regolare delega non solo a provvedere al riordino degli enti vigilati, bensì anche a ristrutturare, attraverso l'emanazione di altre norme regolamentari, l'assetto ministeriale, potendo così procedere di diritto all'auspicata creazione di un ministero che inglobi complessivamente la competenza dell'autorità centrale per lo spettacolo. Esistono pertanto tutte le premesse logiche, giuridiche e politiche per l'adozione anche del regolamento imposto dal citato art. 3; infatti al momento dovrebbero essere noti al Ministro competente gli orientamenti parlamentari circa l'eventualità di una trasformazione dell'attuale ente pubblico-ETI in S.p.A. come proposto nel Capo II del disegno di legge governativo; S.p.A. che dovrebbe assumere la denominazione di Centro Nazionale per il Teatro.

1.2. In proposito non può farsi a meno di porre qualche osservazione circa l'ipotesi di trasformazione dell'Ente in S.p.A., accentrando gli argomenti sulle questioni strettamente di ordine giuridico e di ordine contabile..

La trasformazione degli enti pubblici in società di capitali, prevalentemente in S.p.A., si effettua per consentire la privatizzazione delle attività precedentemente esercitate dall'ente aventi contenuto economico specialmente se soggette a concorrenzialità. Per procedere a dette trasformazioni, le operazioni si sviluppano attraverso tre fasi:

- a) costituzione della S.p.A. che incorpora l'ente, a fini di riconduzione a diritto civile della personalità giuridica;
- b) definizione del pacchetto azionario che si intende lasciare allo Stato azionista;

c) cessione effettiva delle quote ai terzi, seguendo le regole di mercato.

Fino a quando non si verifica l'effettiva cessione di un pacchetto azionario maggioritario o in misura significativa a terzi, la società continua ad essere titolare di funzioni gestionali pubbliche e soggiace di conseguenza alle regole proprie di chi gestisce fondi pubblici. E' stata esplicita in proposito la sentenza della Corte costituzionale n. 466/1993 nella quale si evidenzia che il processo di "dismissioni" non può ritenersi concluso con la costituzione di un soggetto societario poichè la qualità specifica di "gestione pubblica" perdura fino a quando permanga la "partecipazione esclusiva o maggioritaria dello Stato".

Nel Capo II del disegno di legge n. 3433, interamente dedicato al Centro Nazionale per il Teatro, secondo il disposto dell'art. 8 verrebbe autorizzato il Ministro competente a costituire l'anzidetta S.p.A. con una previsione ulteriore, (art. 9), di reperire le disponibilità finanziarie, necessarie per la vita della S.p.A., nel Fondo Unico per lo Spettacolo - FUS - di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163. Detto "Fondo" appare inidoneo a tale finalità, essendo il suo ammontare stabilito di anno in anno con legge di bilancio, secondo le rimodulazioni della legge finanziaria.

Trarre da tale "Fondo" il capitale sociale di una S.p.A. è una prima anomalia non piccola, perchè la "capitalizzazione" per una S.p.A. deve costituire una dotazione duratura sulla quale la società, per ciò detta "di capitali", farà affidamento non solo per l'avvio delle attività, bensì anche per lo sviluppo successivo nonchè per la parametrizzazione dei profitti e delle perdite. La inadeguatezza della capitalizzazione conduce ad un continuo ricorso all'indebitamento con conseguente aggravio degli interessi da corrispondere.

Così come delineata al momento, la costituenda S.p.A. avrebbe un "capitale sociale" ricalcato sull'attuale modulo di trasferimento annuale di ri-

sorse, proporzionato alle esigenze, (non di lunga durata) dell'ente, bensì alle esigenze temporanee, neppure sufficienti a coprire quelle limitate ad un anno: basta leggere questa stessa relazione nella parte riguardante il controllo sulla gestione finanziaria per verificare che l'Ente deve ricorrere durante tutto l'anno ad improprie anticipazioni presso il tesoriere, poi parzialmente ricoperte, per la parte interessi, da un prestito a tasso zero concesso dallo stesso Ministero vigilante a copertura del 50% degli interessi corrisposti. Sarebbe questo un meccanismo aberrante per la nascente S.p.A. e per lo stesso risanamento della finanza pubblica, che così faticosamente il Governo sta perseguendo.

Del resto, ove vengano riesaminate le due precedenti relazioni presentate da questa Sezione al Parlamento, potrà facilmente rilevarsi che si era giunti alla conclusione, (esaminando peraltro periodi sufficientemente lunghi che coprono 8 anni dal 1987 al 1995, dando quindi una serialità attendibile) che le risorse tratte dal FUS ed attribuite all'Ente mostravano e mostrano costantemente la tardività e l'inadeguatezza dei trasferimenti. Ogni anno detti trasferimenti dal FUS pervengono all'Ente tardivamente costringendolo a ricorrere alle anticipazioni di cassa ed al pagamento di interessi; tutti i Ministri succedutisi nel tempo hanno in qualche modo tentato di porre riparo a tale stato di cose senza riuscirci. Le affermazioni fatte sopra sono suffragate da dati rilevabili sia nelle relazioni precedenti, sia nella parte seguente di questa stessa relazione, sia negli stessi atti ministeriali.

Tornando all'esame della normativa in parola, va rilevato che lo stesso proponente si è preoccupato delle conseguenze della "capitalizzazione" così come prevista ed ha introdotto nell'art. 8 una deroga all'art. 2331 c.c. (regolante l'acquisizione della personalità giuridica e quindi la responsabilità di chi opera prima che la stessa intervenga), concedendo tale personalità giuridica

alla costituenda S.p.A. con lo stesso atto di costituzione e non al momento dell'omologazione da parte della cancelleria civile, che dovrebbe verificare tra l'altro l'adeguatezza e la tempestività dei depositi. Segue poi un'altra deroga significativa all'art. 2362 c.c. (vedi art. 9 comma 4 della proposta) per sollevare l'azionista unico dalle responsabilità per insolvenza. Sono tutte evidenziazioni della scontata consapevolezza che lo strumento S.p.A., come previsto dal codice civile per le vere società commerciali, è strumento inadatto ed occorre una serie di deroghe per rendere la costituenda S.P.A. funzionante senza discostarsi dall'attuale struttura di ente pubblico.

Viene previsto che il presidente del C. di A. sia scelto per un triennio tra i componenti designati dallo Stato e per quello successivo tra quelli designati dalle Regioni; è una predeterminazione di scelta, questa, che non tiene conto della professionalità, della capacità e dell'attitudine ma fa rilevare soltanto lo status di provenienza.

A stravolgere poi il sistema di una apparente S.p.A. è la deroga all'art. 2409 c.c. che contiene le procedure di salvaguardia in caso di gravi irregolarità da parte degli amministratori (azione di responsabilità e liquidazione) e prevede la messa in liquidazione della stessa S.p.A.. La normativa speciale proposta dall'art. 20 del testo in esame richiama invece l'art. 2543 c.c. riguardante il commissariamento delle cooperative. E' una ulteriore dimostrazione della riconosciuta inapplicabilità, al caso del Centro Nazionale per il Teatro S.p.A., della struttura e della conduzione di una autentica S.p.A., (società di capitali ai sensi del codice civile).

Tuttavia la normativa derogatoria al codice civile, sopra evidenziata, ove introdotta, toglierebbe ogni caratteristica di efficienza alla costituenda S.p.A., la quale, sottocapitalizzata e vocata prevalentemente alla distribuzione dei con-

tributi, non potrebbe certamente tendere a quello "scopo di lucro" che è proprio delle società di capitali. Sarà già gran risultato se riuscirà a gestirsi rispettando gli equilibri di bilancio.

Si è in presenza di un costrutto giuridico niente affatto lineare, in cui vengono travolte tutte le prescrizioni di salvaguardia introdotte dalle direttive comunitarie in materia societaria, accolte dalla normativa civilistica vigente. All'anzidetta S.p.A. viene inoltre data (vedi art. 9 c. 6) la possibilità di generare una ulteriore S.p.A. per le attività "estero" e "handicap", ovviamente senza la previsione di ulteriori risorse e senza tener conto che potrebbe essere compito affidabile ad una unità operativa della unica S.p.A..

E' difficile prevedere, dopo l'attuazione del delineato costrutto societario, criteri di economicità, efficienza ed efficacia ed è per questo che non poteva omettersi l'esame di tali circostanze in questa relazione.

1.3 Organi

Gli organi di gestione

Con decreto 5 ottobre 1993, emesso dal Sottosegretario di Stato della Presidenza del Consiglio venne sciolto il Consiglio di amministrazione dell'Ente e fu nominato un Commissario straordinario, a decorrere dallo stesso giorno e fino al 31 dicembre 1993.

In effetti con una serie ininterrotta di provvedimenti il commissariamento è ancora in atto al momento della stesura della presente relazione.

Il Commissario straordinario assomma le funzioni dei due organi di gestione, previsti dalla legge n. 836/1978 cioè del Presidente dell'Ente, cui spetta anche la rappresentanza esterna e del Consiglio di amministrazione che, per il disposto della normativa citata, non sostituita, nè abrogata, dovrebbe essere composto di 20 consiglieri.

Sub-Commissario

Durante il periodo 8 novembre 1993 e fino al 15 settembre 1995 era stato nominato, con provvedimento dello stesso Sottosegretario sopraindicato, un sub-Commissario che avrebbe dovuto esercitare i compiti delegatigli dallo stesso Commissario.

Nel corso dell'anno 1996, oggetto d'esame, la questione del sub-Commissario, posta in particolare risalto nella relazione precedente, non si è riproposta.

1.4. Il Collegio dei revisori

Il Collegio dei revisori, ai sensi della citata legge n. 836 del 1978 dura in carica tre anni, quello in carica durante l'anno 1996 è stato nominato con decre-

to emanato dal Sottosegretario alla presidenza del Consiglio in data 30 ottobre 1994.

E' l'unico organo collegiale in carica e pertanto soltanto alle sue sedute può assistere il delegato al controllo.

Peraltro continua ad assolvere alle funzioni di controllo senza che si sia dato corso alla istituzione del servizio di controllo interno previsto dall'art. 20 del decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993.

Il Collegio dei revisori ha assolto durante l'anno 1996 non soltanto alle funzioni specificamente previste dal codice civile (l'Ente manca di uno Statuto, che pure era previsto dalla citata legge n. 836/1978) ma anche a quelle di controllore finanziario delle contabilità decentrate presso i quattro teatri dell'Ente. Le osservazioni mosse dal collegio dei revisori nel corso dell'esercizio finanziario 1996 hanno costituito motivo di attenta riflessione sia per l'organo gestorio e la dirigenza dell'Ente, sia per l'Autorità vigilante, che ne ha acquisito i contenuti, con apposita esplicitazione, nell'atto di approvazione del conto consuntivo. In questa relazione si dà atto delle osservazioni mosse dal Collegio dei revisori dei conti negli specifici paragrafi che seguono, in particolare nel paragrafo 4.3.

1.5. Personale

La situazione organizzativa dell'Ente è divenuta difficile negli anni passati a causa del collocamento a riposo e delle dimissioni presentate da diversi dipendenti, tali fatti hanno determinato numerose vacanze di organico specie nelle qualifiche direttive.

Nel corso del 1996 hanno rassegnato le dimissioni altri due dipendenti; l'Ente ha provveduto alla loro sostituzione ricorrendo al trasferimento da altri

organismi; il reintegro è avvenuto utilizzando due unità trasferite ed una assunzione in base alla mobilità.

CONSISTENZA DEL PERSONALE AL 31/12

ANNO DI RIFERIMENTO	POSTI PREVISTI	NUMERO DIPENDENTI IN SERVIZIO
1994	57	43
1995	57	42
1996	57	43

Secondo la pianta organica approvata con provvedimento ministeriale n. 296 del 20 aprile 1990, l'ente dovrebbe avere 10 funzionari di VIII livello e ne ha al momento soltanto quattro.

I quattro teatri gestiti dall'ETI (Quirino, Valle a Roma, La Pergola a Firenze e Duse a Bologna) hanno una propria e distinta consistenza di organico regolato dal contratto Collettivo di Lavoro - CCNL. Tale personale al 31 dicembre 1996 si presentava con una consistenza di 164 unità distinto tra personale fisso, a tempo determinato e serale.

ANNO DI RIFERIMENTO	PERSONALE FISSE	PERSONALE TEMPO DETERMINATO	PERSONALE EX SERALE	PERSONALE TOTALE
1995	42	41	74	157
1996	46	45	73	164

Le spese di gestione del personale vengono qui di seguito riportate con un raffronto tra gli anni 1995 e 1996 e differenziate tra personale della sede centrale e quello dei teatri gestiti, stante le regolamentazioni diverse cui gli emolumenti conseguono.

	Sede centrale		Teatri gestiti	Totali
Anno 1995	stipendi e straordinario	1.672,9	4.233,2	5.903,1
	oneri previdenziali	889,0	1.542,7	2.428,7
		2.559,9	5.775,9	8.332,2
Anno 1996	stipendi e straordinario	1.829,9	4.659,1	6.489,0
	oneri previdenziali	869,1	1.695,0	2.564,1
		2.699,0	6.354,1	9.053,1

Le spese derivanti dalle retribuzioni (al netto degli oneri) sono variate, nel confronto tra i due anni del 9,3% per il personale della sede centrale, del 10,1% per il personale dei teatri e complessivamente del 9,9%. Aggiuntivamente agli oneri previdenziali deve essere esposta la quota annuale per l'adeguamento del fondo di anzianità per il personale, inclusa per l'importo di lire 331,4 milioni nel conto economico tra le componenti che non danno luogo a movimenti finanziari. Il fondo per il T.F.R. è esposto nella situazione patrimoniale, cui si fa rinvio.

Il 1° gennaio 1996 ha avuto inizio il biennio 96/97 contemplato dal CCNL stipulato il 6 luglio 1995 per il personale degli enti pubblici non economici; per i dipendenti dei quattro teatri stabili il contratto, stipulato il 7 dicembre 1995, sarà valido fino al 31 marzo 1999.

2. Controllo finanziario - Bilanci

Il controllo finanziario ha una trattazione, che precede quella riguardante la gestione dei programmi, tenuto conto che l'esame dei bilanci deve attenersi al principio dell'annualità mentre il controllo di gestione prende in considerazione la circostanza che la stagione teatrale va da settembre di ciascun anno a giugno dell'anno successivo; inoltre alcuni programmi hanno durata pluriennale ed utilizzano quindi stanziamenti provenienti da più esercizi finanziari.

Il controllo finanziario, come è noto è la metodologia attraverso cui vengono esaminati: il bilancio, il conto consuntivo e la documentazione connessa, per esprimere eventuali giudizi sulla regolarità contabile.

Pertanto l'ETI non dispone di una "contabilità per centri di costo" e quindi non sarebbe stato comunque possibile tenere in parallelo contabilità finanziaria e controllo sulla gestione.

Nel presente paragrafo 2 si riferisce quindi dell'esame sugli atti contabili.

L'ETI ha deliberato i bilanci rispettando i termini previsti dal DPR del 18 dicembre 1979, n. 696.

Il bilancio di previsione 1996 è stato deliberato dal Commissario straordinario il 28 ottobre 1995 (delibera n. 295) ed approvato dall'autorità vigilante il 5 marzo 1996, previo parere del ministero del tesoro, Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale di Finanza.

Il bilancio consuntivo al 31.12.1996 è stato deliberato dal Commissario straordinario entro il mese di aprile 1997, previo esame da parte del Collegio dei revisori dei conti, che ha espresso parere favorevole all'approvazione in data 21 aprile 1997. La presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento

dello Spettacolo - ha approvato il consuntivo 1996, con provvedimento del 22 luglio 1997 n. 861.

Si rileva che mentre gli organi dell'Ente hanno deliberato in termini sia il bilancio di previsione che il consuntivo, le pronunce di approvazione da parte dell'autorità vigilante sono intervenute oltre i termini stabiliti dal DPR n. 696/79.

2.1. Gestione finanziaria: risultati complessivi.

L'esame dei risultati tratti dal rendiconto finanziario di competenza mostra una omogeneità di tendenza rispetto all'anno precedente:

RENDICONTO FINANZIARIO**(in milioni di lire)**

	1995	1996
	Accertamenti	Accertamenti
<u>ENTRATE</u>		
- Correnti	27.135,3	27.388,0
- In conto capitale	17.233,7	13.287,1
- Per partite di giro	31.919,3	33.433,7
Totale entrate	76.288,3	74.108,8
	Impegni	Impegni
<u>SPESE</u>		
- Correnti	26.890,2	27.910,8
- In conto capitale	17.201,0	13.780,5
- Per partite di giro	31.919,3	33.433,8
Totale spese	76.010,5	75.125,1

Alla lettura del conto finanziario vanno premesse alcune notazioni indispensabili. Per rendere omogenei i riepiloghi e raffrontarli a quelli degli anni precedenti, se ne è ricalcato lo stesso schema, ma deve però richiamarsi l'attenzione sul punto che, nella composizione reale del bilancio che si esamina, la parte avente effettivo rilievo contabile è la parte concernente la "gestione di parte corrente" così suddivisa per titoli:

Entrate	(in milioni di lire)
Titolo I Entrate tributarie	0
Titolo II Entrate Trasferimenti	19.881
Titolo III Entrate Proprie	7.507
Totale entrate correnti	27.388

La differenza tra il totale degli accertamenti entrate di parte corrente indicato sopra pari a lire 27.388 milioni e il totale globale degli accertamenti pari a lire 74.108,8 mil. è costituito da meri movimenti di fondi in cui rientrano: anticipazioni di cassa per 13.287,1 milioni e 33.433,7 milioni per partite di giro, di cui 29.200 milioni in conto sospesi da e verso le compagnie teatrali beneficiarie delle sovvenzioni e le amministrazioni decentrate dei quattro teatri gestiti direttamente dall'ETI.

Complessivamente gli accertamenti di parte corrente risultano essere 27.388 milioni e gli impegni di spesa, a fronte, 27.910 milioni; si può così constatare un effettivo squilibrio per la parte corrente di competenza pari a 522 milioni, che per cassa assume un segno inverso, apparentemente positivo; infatti le riscossioni ammontano a lire 26.703,6 milioni ed i pagamenti a lire 23.523,7 milioni con liquidità di lire 3.179,9 milioni subito riassorbita dai pagamenti di lire 4.005,8 milioni a parziale estinzione delle anticipazioni di cassa,

che pur gravanti nel titolo III attingono direttamente gli importi necessari dalle risorse di parte corrente.

Situazione amministrativa

Alla esposizione dei risultati complessivi dovrebbe far seguito, secondo logica, l'esame delle entrate e spese di parte corrente. Si ritiene però di dare precedenza alla "situazione amministrativa" per evidenziare la circostanza che la utilizzazione, in fase di predisposizione ed approvazione del bilancio preventivo, dell'avanzo di amministrazione proveniente dall'anno precedente, finisce per perdere ogni rilevanza nel consuntivo, ove tale avanzo di amministrazione non costituisca una reale evenienza di cassa.

Nel caso specifico dell'ETI infatti, si è dimostrato, analizzando i dati concernenti sia il 1995, sia il 1996, che l'avanzo di amministrazione costituisce un saldo contabile tra residui attivi e residui passivi riaccertati.

Ove si consideri soltanto la prima parte del prospetto in cui si mettono a fronte i dati di cassa, la risultanza è zero, cioè l'Ente sia all'inizio che alla fine dell'esercizio non dispone di depositi bancari. Nel rapporto tra residui attivi e residui passivi, può notarsi che in conseguenza delle operazioni di riaccertamento diventano preponderanti i residui attivi, tra i quali predominano residui derivanti da vecchi crediti verso il fisco.

Per seguire, quindi, una effettiva logica di analisi della gestione finanziaria ci si vede costretti a dare precedenza all'esame del procedimento di formazione e di accumulo dei residui, rispetto all'esposizione dei dati di parte corrente e di quelli in conto capitale che, per i motivi sopra esposti, restano influenzati dalla reale consistenza dei residui. Viene esposta in sequenza la situazione amministrativa e poi quella dei residui.

SITUAZIONE AMMINISTRATIVA

(in milioni di lire)

	19 95		19 96	
CONSISTENZA DI CASSA AD INIZIO ESERCIZIO		0		0
Riclassificazione del fondo economato nei residui attivi				
<u>Pagamenti</u>				
- in conto competenza	64.348,1		60.771,8	
- in conto residui	14.339,6	-78.687,7	11.507,1	72.278,9
<u>Riscossioni</u>				
- in conto competenza	75.798,0		71.421,8	
- in conto residui	5.889,7	78.687,7	857,1	72.278,9
AVANZO DI CASSA A FINE ESERCIZIO		0		0
RESIDUI ATTIVI				
- degli esercizi precedenti	11.195,9		13.549,5	
- dell'esercizio	3.490,3	14.686,2	2.687,0	16.236,5
RESIDUI PASSIVI				
- degli esercizi precedenti	1.585,7		1.492,8	
- dell'esercizio	11.662,3	13.248,1	14.353,2	15.846,0
AVANZO D'AMMINISTRAZIONE		+1.438,1		+390,5

2.2. Residui

Una disamina specifica deve farsi riguardo al processo di formazione dei residui, stante la forte incidenza che assumono nella formazione dell'avanzo di amministrazione.

Deve evidenziarsi che tre voci, presenti in modo costante anche nei conti consuntivi degli anni precedenti, concorrono alla concreta consistenza di tale posta contabile e sono:

crediti verso IRPEG	3.485,6 mil.
interessi verso l'erario	4.718,4 "
credito IVA	<u>2.755,0 "</u>
	10.959,0 "
cui va aggiunto un vecchio	
credito verso il Teatro Ateneo	<u>676,9 "</u>
	11.635,9 "

Il totale dei residui attivi nel 1996 ammonta complessivamente a 16.236,5 mil. di cui 13.549,5 mil. provenienti dagli anni precedenti e 2.687 mil. di nuova formazione. Considerando quindi che il credito per IRPEG ed i relativi interessi costituiscono una componente piuttosto incerta a breve scadenza e che da tempo si protraggono le situazioni creditorie verso il Teatro Ateneo e verso gli uffici IVA, i residui attivi facilmente e realisticamente esigibili nel corso dell'anno successivo ammontano soltanto a lire 1.913,6 milioni.

Dal riepilogo dei residui, che è possibile esaminare nelle pagine seguenti, emerge che quelli attivi, provenienti dagli anni precedenti ammontano a lire 13.549,5 milioni e quelli formati nell'anno sono soltanto lire 2.687. Per i residui passivi la situazione è inversa, sono molti quelli formati nell'anno (lire 14.353,2 mil.) e pochi quelli derivanti dagli anni precedenti (lire 1.492,8 mil.).