

Va evidenziata anche la trasparenza delle procedure che conducono alla individuazione delle compagnie e delle piazze, in conformità dei programmi precedentemente approvati dall'Ente, essendoci sempre a fronte un provvedimento deliberativo che dà avvio alle procedure di pagamento. Quando opererà presso l'Amministrazione anche un nucleo di valutazione sarà più agevole effettuare l'analisi dei costi.

Le verifiche condotte sulle cause di formazione dei residui relativamente ai capitoli 57, 58, 62, 63 e 64, che potevano costituire un sintomo di mancata attuazione dei programmi, oppure ritardo attuativo, hanno consentito di constatare che le cause sono da attribuire principalmente al diverso arco temporale tra il bilancio, ricadente in un unico anno solare e la stagione teatrale che si estende a cavallo di due esercizi contabili. In un caso specifico, riguardante il cap. 63 il cui stanziamento è legato alla operatività del Protocollo intervenuto tra il Ministero della Pubblica Istruzione ed il Dipartimento dello Spettacolo, di cui l'ETI è braccio operativo, il ritardo è stato dovuto ad un rinvio delle decisioni politiche e quindi l'impegno necessariamente assunto dall'ETI ha determinato dei residui.

C) Teatri gestiti in conduzione diretta dall'ETI - Esame.

Con questa forma di gestione l'ETI non organizza compagnie teatrali ma mette a disposizione delle stesse i teatri di cui ha la conduzione diretta: il Quirino ed il Valle a Roma, la Pergola a Firenze ed il Duse a Bologna. Valle e Pergola sono di proprietà dell'Ente, gli altri hanno regimi contrattuali. L'ETI stipula accordi con le compagnie e partecipa agli utili, provvedendo alla vendita degli abbonamenti e dei biglietti e trattando il 25% degli incassi. E' un tipo di attività che presenta un rischio

d'impresa. L'ETI è direttamente coinvolto sia nella fase di individuazione della compagnia e quindi del programma che attuerà (cioè lo spettacolo in cartellone), sia dell'attività di promozione che assume a proprio carico. Come può constatarsi è un rapporto molto complesso che richiede altissima competenza di cultura teatrale e manageriale da parte della dirigenza dell'ETI.

Risvolto non secondario è che l'Ente, avente anche una connotazione di ente culturale, trova occasione per introdurre propri indirizzi culturali attraverso il sistema di programmazione dei quattro teatri.

La valutazione propriamente economica va temperata con quella altrettanto rilevante d'ordine culturale.

Ad esempio nella stagione teatrale che si sta esaminando (1996/97) il teatro Valle ha avuto una programmazione indirizzata, per scelta programmatica, verso la drammaturgia italiana odierna e contemporanea.

Nella stessa stagione teatrale si è aggiunto ai 4 teatri anche la conduzione estiva del "Teatro Libera" di Roma all'aperto. Trattasi di uno spazio teatrale posto sopra il palazzo dei congressi all'EUR, di notevole interesse architettonico, progettato negli anni '30 dall'Architetto Libera.

3.3. La complessità dell'esame dei dati raccolti presso l'ETI non poteva ridursi ad una individuazione di costi per spettatore ma doveva far risalire alle valutazioni fatte non solo dall'ETI ma anche dall'Amministrazione vigilante e perciò i quesiti posti in sede di controllo erano molteplici e riguardavano: il grado di autonomia dei singoli teatri, il tipo di controllo condotto dallo stesso ETI sulla contabilità e sulla gestione (distribuzione e utilizzazione del personale); modalità di vigilanza condotte dal Dipartimento.

Ad ognuno di questi quesiti l'ETI ha dato risposta ed esiste la documentazione agli atti.

Ne risulta che le tipologie di controllo effettuate dall'Ente sulla gestione dei programmi è pregnante; le attività di vigilanza del Dipartimento consistono nella valutazione dei programmi di massima presentati prima della fase del finanziamento e poi nell'approvazione del rendiconto. Restano degli interrogativi insoluti per quanto riguarda le valutazioni più strettamente economiche.

Il costo del personale dei teatri assorbe gli incassi derivanti da abbonamenti e biglietti (riferito al 25% spettante all'ETI): ciò risulta dai dati esposti nel conto consuntivo. Anche questo tipo di operazione non può essere valutato sotto il profilo della pura economicità, infatti economico non è; predomina anche qui l'elemento promozionale dell'attività teatrale a favore degli operatori, attori ed anche spettatori. E' uno dei compiti, se non il principale, che richiede la presenza e l'opera di un organismo pubblico quale l'ETI è.

TAV. 0/1

ANNO TEATRALE 1996

CITTA'	TEATRO	N.COMP.	N.REC.	PRESENZE	INCASSI
ROMA	QUIRINO*	12	199	102.841	1.846.090.000
ROMA	VALLE**	27	192	56.834	899.005.000
ROMA	LIBERA	12	19	6.542	51.400.000
FIRENZE	PERGOLA	15	130	82.046	1.921.100.000
BOLOGNA	DUSE	25	145	85.048	1.621.400.000
TOTALE					

* Occas. e Proposte	Valle	8	18	2.309	6.990.000
	Quirino	2	6	814	990.000
^ Festival d'autunno	Valle	8	17	2.856	15.915.000

ANNO TEATRALE 1996

Tavola Riepilogativa

	Numero recite	Numero presenze
Teatri direttamente gestiti	685	333.311
Piano Nazionale	604	232.830
Teatro Ricerca Sperimentazione	220	30.764
Teatro Infanzia e Gioventù	269	80.748
TOTALE	1.778	677.653

4. Considerazioni conclusive

Nella precedente relazione si evidenziava che l'ETI si colloca come una struttura collaterale al Dipartimento dello Spettacolo ed è fortemente influenzato dalle direttive governative che ne determinano le "politiche" quali una più forte caratterizzazione del teatro culturale, una maggiore penetrazione verso i giovani e verso la scuola, una forte presenza in tutto il territorio nazionale attraverso le istituzioni pubbliche e gli enti territoriali, particolarmente Regioni e Comuni.

Non vanno poi sottovalutati gli oneri derivanti dall'adempimento di funzioni precipue dell'Ente quali il sostegno alle nuove compagnie giovanili e la promozione della drammaturgia contemporanea, aggiuntivamente alla diffusione della cultura italiana all'estero.

Sono attività nelle quali sarebbe irragionevole pretendere una economicità della gestione in un rapporto proporzionale investimenti/rientri; neppure però può prescindersi globalmente ed aprioristicamente da un principio di sana gestione che pretende ed impone una correlazione tra investimenti, specialmente se tratti da fondi pubblici ed una corretta e buona amministrazione degli stessi.

In questa chiave di lettura vanno collocate le osservazioni mosse in relazione a specifiche modalità gestionali sia del bilancio, sia dei programmi. Può riconoscersi quindi che un qualche ritardo iniziale da parte dell'Autorità ministeriale competente ad effettuare i "trasferimenti" dei fondi assegnati valga a causare un disagio temporaneo all'ETI, durante il primo periodo dell'anno; non può negarsi tuttavia che l'esistenza di un ricorso continuo, durante l'intero arco dell'anno, ad uno "scoperto" verso il tesoriere dell'Ente, costituisca un fatto anomalo, dovuto alle modalità gestionali, cui deve porsi rimedio. Peraltro lo scoperto di cassa genera un costo aggiuntivo, evidenziato nel testo della re-

lazione, al quale nessun provvedimento esterno ha fin qui dato rimedio; oltre tutto non viene rispettato il contenimento della "gestione di cassa" a cui tendevano le direttive di politica economica governativa introdotte con la "legge finanziaria" dell'anno in riferimento.

4.1. Le spese di pubblicità, sia pure elevate, (cap. 59: 1.300,7 mil. impegni rinvio par. 2.8) non hanno raggiunto lo scopo di incrementare le entrate per vendita di abbonamenti e biglietti. L'ETI ha argomentato che: "il cambiamento programmatico ha spinto l'Ente a compiere scelte nuove nella programmazione dei teatri direttamente gestiti, nell'intento di raggiungere nuove fasce di pubblico" e che "All'attività di semplice spettacolo si è affiancata un'attività culturale (incontri, dibattiti, cicli di conferenze per le scuole ecc., che ha richiesto l'elaborazione di "materiali" anche didattici specifici." (ETI: risposta al questionario).

Non vuole attribuirsi alle due annotazioni riportate sopra un valore negativo coinvolgente l'economicità e l'efficienza, però è da dire che, negli anni successivi, questi due punti richiederanno un particolare monitoraggio che potrà essere condotto d'intesa con il Collegio dei revisori dei conti attualmente unico organo di controllo operante collateralmente all'Ente.

4.2. Infine si riportano le risultanze del controllo effettuato in tema di conferimento di incarichi. Trattasi di una questione posta in evidenza dai revisori dei conti che, in più occasioni, hanno ritenuto di evidenziare il problema mediante specifiche osservazioni. E' stato chiesto all'Ente un quadro globale dei risultati ottenuti attraverso l'utilizzo di esperti.

L'Ente ha fatto presente che a fronte di una dotazione organica di 57 unità, propria dell'Ente, che sarebbe di per sè appena sufficiente, sono in servizio attualmente soltanto 43 dipendenti. Esistono, in tale quadro, carenze di professionalità obiettivamente constatabili.

I costi per il conferimento degli incarichi risultano in prevalenza allocati nel cap. 37 del bilancio "oneri e compensi per speciali incarichi" (impegni per 59,9 milioni). Si tratta di una quantificazione modesta, mentre la parte più rilevante, concernente l'attività contabile che era nel passato affidata ad una società privata, è stata fatta cessare già dal 1995 a seguito di rilievo mosso dal Collegio dei revisori. Oggi opera nel settore contabile un dirigente assunto mediante concorso pubblico. Esulano da tale indagine gli incarichi assegnati in relazione diretta con lavori da effettuare (es. progettazione, direzione lavori ecc.). D'intesa con i Revisori dei conti si provvederà, per il futuro, ad approfondire l'argomento.

4.3. Per ciò che concerne il controllo finanziario deve constatarsi che, sia l'attività di gestione, sia quella di controllo fa capo al direttore generale ed al dirigente della unità amministrativa. Ovviamente le attività gestionali impegnano funzionalmente ed in modo prevalente gli anzidetti due dirigenti, i quali non possono poi porre la dovuta e specifica attenzione al "controllo finanziario" propriamente inteso.

Il peso dei controlli ricade perciò tutto sul collegio dei Revisori dei conti, anche quello che dovrebbe esser proprio di un "controllore finanziario interno" ed inoltre il Collegio deve espletare i compiti puntualmente previsti dal codice civile, quali l'esame di tutti gli atti derivanti da specifiche delibere degli organi statutari, degli atti esecutivi demandati al direttore generale (determinazioni),

gli atti di bilancio e collegati (procedimento di formazione del bilancio, variazioni, consuntivo ecc.).

Restano escluse da specifiche verifiche le operazioni per anticipazioni di cassa, le operazioni ricadenti nelle partite di giro, gli stipendi ecc. ma anche a queste carenze il collegio supplisce con approfondite verifiche trimestrali di cassa; in quella sede il Collegio esamina a campione gli atti contabili e quelli giuridici presupposti.

La mancanza di una "unità" addetta al "controllo interno" rende più arduo il compito dei Revisori dei conti e fa loro venire a mancare un punto di riferimento che oggi è individuabile soltanto nella persona del direttore amministrativo che esercita attività di gestione finanziaria e di controllo finanziario.

La dimensione dell'Ente rende difficile creare un sistema efficiente di controllo interno; su questo punto l'Amministrazione (di gestione e vigilante) deve condurre, però, una apposita valutazione del rischio che tale carenza comporta; la stessa dirigenza potrebbe dar contezza della verifica di alcune operazioni "a campione" come ad esempio quelle riguardanti i rapporti di dare/avere con la Banca Tesoriere, e l'esatta applicazione dei tassi d'interesse sulle anticipazioni.

Pur nella situazione anzidescritta, puntuale è stata l'analisi del conto consuntivo 1996 condotta dal Collegio dei revisori con evidenziazione delle poste più importanti rientranti nella gestione finanziaria.

Di particolare rilievo le osservazioni mosse dal Collegio ed i chiarimenti chiesti ed ottenuti in materia di: "oneri contrattuali derivanti dalla sottoscrizione di C.C.N.L. dei lavoratori dei teatri stabili e dei teatri direttamente gestiti" di "affidamento di incarichi professionali" a persone estranee all'Ente; di sollecitazione agli organi statutari per la "riscossione delle somme presso l'erario e presso terzi", in particolare il teatro Ateneo di Roma.

Con riguardo alla gestione finanziaria può concludersi affermando che la contabilità è tenuta nel rispetto delle specifiche norme di settore ed il sistema informatico è affidabile, pur nella constatazione che le contabilità tenute dai quattro teatri gestiti direttamente dall'Ente non sono uniformi, cosa questa che rende ancora più macchinose le procedure di controllo. Il sistema contabile pertanto dovrà essere perfezionato.

4.4. Per ciò che concerne l'attuazione dei programmi deve constatarsi la mancanza di valutazione dei risultati gestionali da parte della stessa amministrazione che espone un peso per gli oneri del personale addetto ai quattro teatri gestiti dall'ETI, superiore alla quota parte degli incassi derivanti dalla vendita dei biglietti e degli abbonamenti, di spettanza dell'Ente. Queste specifiche "entrate proprie" dell'ETI sono peraltro in diminuzione rispetto agli anni precedenti e non investono la tendenza neppure nell'anno 1997, della cui gestione finanziaria già si conoscono le risultanze definitive e tutto ciò malgrado una spesa per pubblicità in aumento, percentualmente sproporzionata alla quantificazione globale degli incassi, sia quelli esposti a consuntivo, sia quelli preventivati.

Gli organi di gestione dell'ente dovranno necessariamente intervenire per una correzione delle disfunzioni sopramenzionate.

A conclusione delle attività di controllo sulla gestione non può esprimersi una valutazione unica e perentoria circa la economicità, efficienza ed efficacia della gestione, trattandosi di un primo avvio di tale attività, senza raffronto di dati precedenti e senza possibilità di valutazione in dialettica con i controllori interni.

Tenuto anche conto della complessità della gestione, in cui gli elementi culturali hanno una parte preponderante, non si sono comunque rilevati settori di attività che destassero particolare preoccupazione, eccetto i due punti evidenziati e concernenti il rapporto negativo costi di personale/modalità gestionali dei teatri e scarsa capacità d'incidenza delle spese di pubblicità.

Scheda di sintesi

Sommario delle osservazioni contenute nel testo della relazione con richiamo al paragrafo da cui è tratta la sintesi.

1. Parte istituzionale

- 1.1. Durante l'anno 1996 l'autorità competente non ha provveduto alla emanazione dell'apposito "regolamento governativo" riguardante il riordino dell'ETI, che ai sensi dell'art. 3, comma 1 lett. b) del D.L. 29 marzo 1995 n. 97, convertito con modificazioni, nella legge 30 maggio 1995, n. 203, si sarebbe dovuto emanare entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento normativo (rinvio par. 1).
- 1.2. L'ETI, durante l'anno 1996, ha continuato ad esser retto da un commissario straordinario. Il commissariamento dura complessivamente, attraverso un meccanismo di rinnovi concatenati, dal 5 ottobre 1993, data di scioglimento del Consiglio di Amministrazione ad oggi (rinvio par. 1.1 pag. 8).
- 1.3. Nel disegno di legge (Atto Camera n. 3433) d'iniziativa governativa all'esame parlamentare, viene proposta la trasformazione dell'attuale Ente pubblico in una S.p.A. da denominarsi Centro Nazionale per il Teatro. Le modalità di "capitalizzazione" dell'anzidetta S.p.A. - ad intero capitale statale - troverebbero concretizzazione mediante conferimenti periodici annuali da prelevarsi dal Fondo Unico per lo Spettacolo - FUS. La presente relazione se ne occupa per evidenziare il sistema derogatorio alle norme del codice civile che viene introdotto con la normativa proposta e le modalità di conduzione gestionale, conseguenti alla capitalizzazione proposta, le quali difficilmente consentirebbero alla S.p.A. di essere in

grado di osservare i criteri di economicità, efficienza ed efficacia. (rif. 1.2.).

2. Controllo finanziario

2.1. L'effettivo flusso finanziario, in entrata ed in uscita (omogeneo per accertamenti ed impegni) ammonta a 27.388 milioni, di cui 19.881 mil. di trasferimenti pubblici e 7.507 mil. di entrate proprie.

Con questa quota di flussi reali si alimenta un bilancio di ammontare complessivo di 75.125 mil. in cui figurano meri movimenti di capitale per i seguenti importi: partite di giro pari a 33.433 mil. e anticipazioni di cassa (conto capitale) pari a 13.287 mil.

L'analisi finanziaria condotta nel testo della relazione tende ad evidenziare sia la sproporzione tra flussi reali e meri movimenti di fondi, che richiederebbe un correttivo nella stessa impostazione del bilancio per i prossimi anni (rif. par. 2.5.), sia l'eccessivo e costante ricorso alle anticipazioni di cassa che determina un costo aggiuntivo, per interessi passivi, oltre ad un aggravamento della situazione di cassa (par. 2.3.).

2.2. A fronte di un sistema contabile così complesso l'amministrazione difetta di un "controllo interno" specificamente finanziario. Tutto il controllo ricade nella competenza del collegio dei revisori. (rinvio par. 2.6).

3 Controllo sulla gestione

3.1. Manca un efficiente sistema di controllo gestionale interno.

L'ETI, stante che le sue dimensioni non consentono la costituzione di un "nucleo di valutazione", ha chiesto all'amministrazione vigilante "Dipartimento dello Spettacolo" che provveda alla costituzione di detto "nucleo" così come previsto dalla normativa vigente (rif. par. 3.1.). La mancanza di un controllo di gestione interno rende difficile la "valutazione dell'economicità" nell'attuazione dei programmi. (rif. par. 3.2.).

3.2. Il Premio Stregagatto non consente valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia. Si chiede allo stesso ETI e all'Amministrazione vigilante di fornire elementi di valutazione (rif. par. 2).

3.3. Il costo del personale, nella conduzione dei quattro teatri gestiti direttamente dall'ETI, assorbe gli incassi derivanti da abbonamenti e biglietti come risulta dai dati esposti nel conto consuntivo. Predomina anche qui l'aspetto promozionale. (rif. par. 4.1.).

3.4. Le spese di pubblicità, che ammontano a 1.300,7 mil. non hanno raggiunto lo scopo di incrementare le entrate proprie; sul punto specifico l'Amministrazione ha argomentato nella risposta fornita al questionario riportato in appendice, che "il cambiamento programmatico ha spinto l'ente a compiere nuove scelte di programmazione dei teatri direttamente gestiti, nell'intento di raggiungere nuove fasce di pubblico". Non sembrando pertinente la spiegazione ricevuta si fa riserva, sul punto, di condurre una specifica indagine d'intesa con il collegio dei revisori dei conti. (par. 4.2.).

Allegato 1

QUESTIONARIO

(per la predisposizione della "relazione" sui risultati della gestione)

ETI 1996

Le domande che vengono poste in forma di **questionario** rispecchiano lo schema di programma di "controllo sulla gestione" impostato per l'anno 1996, correlato all'esame parallelamente condotto sulla gestione finanziaria.

Il metodo di introdurre le domande attraverso un questionario rende esplicite preventivamente, a chi deve rispondere, le finalità che si prefigge chi esercita il "controllo sulla gestione".

ATTIVITA' ISTITUZIONALI DELL'ENTE.**PROMOZIONE E PROGRAMMAZIONE.**

La circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per lo Spettacolo - datata 31 marzo 1995, n. 23, recante "Interventi a favore delle attività di prosa per la stagione 95/96", prorogata anche alle stagioni successive, indica all'art. 7 le modalità per ottenere i contributi secondo le seguenti prescrizioni che l'Ente deve seguire ed il Dipartimento verificare:

- a) la **predisposizione di un programma generale** che, stante la impostazione data al bilancio preventivo dell'Ente, deve riguardare la promozione teatrale, la programmazione sul territorio nazionale e le spese di pubblicità; sono questi i tre capitoli che, nel loro insieme costituiranno impegni, nel corso dell'esercizio 1996, dell'importo di 8,5 miliardi in bilancio, cui si aggiunge la programmazione nei teatri gestiti dall'ETI, (importo ristori 5,95 miliardi);
- b) La **predisposizione di progetti di attività sia in Italia che all'estero** onde consentire la concessione di contributi finalizzati;
- c) l'esercizio, da parte dell'Ente, di **attività di documentazione**, anche mediante utilizzo dei mezzi audiovisivi, al fine di realizzare una **teatroteca nazionale**.

Si chiede cortesemente, oltre all'invio della documentazione riguardante i punti sopraindicati, di fornire elementi in merito ai seguenti quesiti:

Il programma è stato perseguito nella sua interezza?

Quante "piazze" sono state raggiunte?

Esiste una elencazione dettagliata delle "piazze" raggiunte e dei periodi utilizzati?

Quanti sono le "compagnie" beneficiarie dei contributi?

Sulla base di quali criteri sono state prescelte le "compagnie" e le "piazze"?

Quali i tipi di controllo attivati dall'Ente?

Come viene stabilito il numero degli spettatori che assistono alle rappresentazioni?

utilizzando i dati SIAE?

in modo presuntivo?

sulla base della dichiarazione delle compagnie?

Dai dati ricavabili dal bilancio consuntivo risultano gli "impegni ed i pagamenti" effettuati sugli appositi capitoli di bilancio (cap. 57 e 58, codici 105380-390) e di conseguenza i residui formatisi a fine anno sui medesimi capitoli; possono essere forniti delucidazioni sulla formazione di detti residui?

stante la "stagione" ricade su due annualità contabili di bilancio, specificare quali sono le altre ipotesi che determinano tale fenomeno;

quale è il collegamento tra la gestione degli anzidetti capitoli di bilancio ed i capitoli 67 entrate e 132 uscite, concernenti "partite in conto sospesi"?

Rispetto ai programmi "Rassegna di teatro italiano all'estero" (cap. 62); "Teatro e Scuola" (cap. 63); "Biblioteca A: Spadoni" di Firenze (cap. 64), che costituiscono programmi specifici, si riscontra una gestione anomala rispetto ai capitoli della stessa rubrica: infatti si constata o che l'ammontare dei residui è di ampia consistenza o che non si è verificato alcun pagamento.

Quale è stata la difficoltà gestionale incontrata?

SPESE DI PUBBLICITA'

Quale è stato lo schema di programma seguito per la campagna pubblicitaria?

Quali sono le finalità che si intende raggiungere?

Quali spese di pubblicità dovrebbero agevolare la diffusione della programmazione teatrale, anche dei teatri gestiti dall'Ente. Quali i motivi per cui, a fronte di maggiori spese per circa 500 milioni nel corso del '96, si è avuta una diminuzione delle presenze nei teatri gestiti (sarebbe opportuno avere anche gli altri dati) si sono ridotte le entrate corrispondenti per circa 1.057 milioni (accertamenti) e 1.049 milioni (riscossioni) rispetto all'anno precedente?

Quali i correttivi per una prossima campagna pubblicitaria?