

Approfondimenti tematici

PAGINA BIANCA

Indice

Fondazioni lirico sinfoniche, tra pubblico e privato

1. Le motivazioni del finanziamento pubblico
2. L'antefatto storico
3. Lo status giuridico e la sua evoluzione
 - 3.1 L'amministrazione e gli organi delle fondazioni liriche secondo il D.lgs.367/96
 - 3.2 Il ruolo dei privati e delle istituzioni
 - 3.3 Inefficacia del D.lgs. 367/1996 in merito alla partecipazione privata
4. Il decreto legislativo n. 134 del 23 aprile 1998 ed il regime di transizione
 - 4.1 L'accesso dei privati alla fondazione
 - 4.2. Illegittimità costituzionale
5. Ulteriori interventi legislativi
6. Nuovo riassetto delle fondazioni lirico sinfoniche
 - 6.1 Le forme organizzative speciali
 - 6.2 Il personale delle fondazioni lirico-sinfoniche
 - 6.3 La contrattazione collettiva
 - 6.4 Il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato
 - 6.5 Ulteriori interventi: il lavoro autonomo ed i pensionamenti
7. Le forme di agevolazione per i privati
8. Considerazioni
 - 8.1 Il problema della natura giuridica delle fondazioni
 - 8.2 La partecipazione finanziaria dei privati
 8. 3 Problematiche gestionali

Bibliografia

La sala cinematografica: primo piano o dissolvenza?

1. Considerazioni generali
2. Il monitoraggio delle sale cinematografiche
3. Gli investimenti sulle sale cinematografiche

4. Il dettaglio della digitalizzazione delle sale in Italia**5. La situazione in Europa**

5.1 Avanza la digitalizzazione in Europa: al 30 giugno 2012 il 60,5% degli schermi è passato alla nuova tecnologia

5.2 I primi mesi del 2012 confermano la tendenza emersa nel 2011: il digitale 2D è il motore della conversione

5.3 Si affievolisce la forza propulsiva del 3D

5.4 Le sale non ancora digitalizzate all'alba dello switch-off

5.5 I modelli economici: verso una maggiore varietà di supporti finanziari.

5.6 Conclusioni

Indice dei grafici

Grafico 1 Schermi digitali in Europa: ripartizione (%) del numero schermi digitali per Paese (dati al 30 giugno 2012)

Grafico 2 Schermi digitali in Europa Occidentale: andamento del numero schermi digitali (dal giugno 2005 al giugno 2012)

Indice delle tabelle

Tabella 1 Sostegno privato alle fondazioni lirico sinfoniche (2008-2010)

Tabella 2 Riepilogo generale della dislocazione geografica degli schermi cinematografici in attività (2011)

Tabella 3 Riepilogo della dislocazione geografica degli schermi cinematografici con almeno 20 proiezioni (2011)

Tabella 4 Riepilogo nazionale del numero dei locali e del numero degli schermi (2011)

Tabella 5 Incidenza regionale del numero di locali e di schermi sul dato nazionale (2011)

Tabella 6 La digitalizzazione in Italia dal 1° gennaio 2010 al 1° gennaio 2012 per numero di locali e di schermi

Tabella 7 Schermi digitali in Europa: ripartizione schermi digitali (2009-2012)

Fondazioni lirico sinfoniche, tra pubblico e privato

"Le fondazioni teatrali costituiscono un tema complesso, perché intricato ed eterogeneo è il quadro legislativo di riferimento. Ma la complessità non deriva solo dal quadro normativo esistente, poiché l'argomento della privatizzazione degli enti pubblici musicali interseca alcune tematiche di particolare rilievo:

- il rapporto autorità – libertà: libertà dell'ente pubblico di costituirsi in fondazione, libertà nell'individuazione dello scopo, libertà dell'arte e, quindi, libertà creativa ed organizzativa della fondazione teatrale*
- il rapporto tra mercato e interesse pubblico, che nel nostro caso è l'interesse culturale*
- la promozione della cultura si colloca tra gli obblighi costituzionali della Repubblica, anche alla luce del principio costituzionale di sussidiarietà dell'intervento pubblico rispetto a quello dei privati*
- se è vero che l'intervento statale è servito ad alimentare forme di assistenzialismo e a provocare la lievitazione irresponsabile delle spese, è altrettanto veritiero che il finanziamento pubblico è indispensabile per garantire la libertà, il pluralismo e la più ampia diffusione della cultura attraverso la produzione artistica*
- il trattamento fiscale delle fondazioni teatrali che non godono del regime fiscale proprio delle Onlus, poiché non ne rivestono i relativi caratteri, non essendo preposte al perseguimento di finalità di solidarietà sociale, ed annoverando tra i soci fondatori anche soggetti pubblici*
- l'esistenza o meno di limiti alla capacità del legislatore di modificare il diritto privato attraverso normative di carattere speciale. Secondo, infatti, una prassi molto diffusa nell'attuale ordinamento, anche la trasformazione legislativa degli enti pubblici operanti nello spettacolo in persone giuridiche di diritto privato è accompagnata da una normativa talmente derogatoria rispetto a quella codicistica da far parlare di "falsa privatizzazione". Con la conseguenza che ad oggi sembra ancora lontano da una soluzione condivisa il problema dell'effettiva natura giuridica delle fondazioni, problema che rinvia quello più generale del rapporto pubblico – privato nell'organizzazione e nell'attività amministrativa"*

(Giorgio Napolitano)

1. Le motivazioni del finanziamento pubblico

Il settore culturale è considerato come ambito "altro" rispetto ai settori dell'economia, escluso dalla disciplina europea sull'impresa e la tutela della concorrenza, in virtù della "specificità culturale", elemento cardine dell'Unione Europea per il rispetto delle diversità nazionali e regionali. Ed è con la specificità culturale che si legittima principalmente l'intervento pubblico per la lirica, una forma d'arte nata in Italia ed ancora in grado di caratterizzarne l'identità e di dare prestigio mondiale al nostro Paese. Ma altri argomenti si affiancano a sostenere la medesima legittimazione: la teoria dei "beni meritori" ed il "morbo di Baumol".

I primi sarebbero quei beni meritevoli di sussidio in quanto portatori di una utilità collettiva e di un benessere sociale tramite effetti esterni che recano benefici generalizzati; per tale ragione sono sottratti alle leggi di mercato ed il loro consumo è incentivato dalle istituzioni pubbliche, attraverso regole e sostegni economici in virtù dell'importanza rivestita per la società.

Il secondo argomento è di carattere prettamente economico. Nello studio condotto sullo spettacolo dal vivo, Baumol e Bowen individuano la cd. *"legge della crescita sbilanciata"* (*morbo di Baumol*), inerente la produttività stagnante del settore. All'aumento dei costi unitari non corrisponde un aumento della produttività: *"i costi crescono maggiormente rispetto ai costi degli altri settori economici perché gli aumenti salariali degli artisti devono tenere il passo con quelli degli occupati negli altri settori, anche in assenza di aumenti di produttività"*. Ma in realtà, secondo i due studiosi, la produttività nello spettacolo dal vivo può essere aumentata soprattutto grazie alle economie di scala ed al management, ma non attraverso le innovazioni tecnologiche, le cui possibilità applicative risultano più limitate rispetto ad altri ambiti economici.

Il *"morbo di Baumol"* affligge lo spettacolo dal vivo nei costi fissi e nei costi variabili. I primi sono i costi per la manutenzione, la conservazione e la sicurezza dei teatri, gli stipendi del personale stabile e del personale di amministrazione; i secondi contemplano le spese necessarie per la messa in scena di uno spettacolo (le scene, i costumi, l'allestimento, il compenso del cast artistico e tecnico, le spese di promozione, etc.), e questi ultimi variano, a differenza dei primi, in base all'ammontare della produzione. Da questa divisione dei costi si evince la conseguenza che *"lo spettacolo dal vivo è caratterizzato dalla presenza di elevati costi fissi, da una domanda poco elastica e da costi marginali bassi"* (Françoise Benhamou, *L'economia della cultura*).

Pertanto, la *"legge della crescita sbilanciata"* non giustifica in alcun modo il ricorso ai sussidi pubblici. *"Senza sussidi i prezzi dei biglietti sarebbero sempre più alti, cosa che non permetterebbe di aumentare il numero di spettatori; diversamente, si incorrerebbe in deficit di bilancio sempre maggiori, portando in breve tempo alla chiusura dell'attività. [...] La produttività stagnante è un processo di mercato che aumenta i costi unitari in tutte quelle industrie che non possono avvalersi di continue innovazioni tecnologiche"*. E, come afferma J. Heilbrun *"non ci sono ragioni per sussidiare una industria solamente perché non può fare proprie le innovazioni tecnologiche"* (Baumol's Cost Disease).

La legge della crescita sbilanciata non fornisce dunque una vera e propria giustificazione teorica del finanziamento pubblico della cultura, limitandosi a descrivere l'influenza che l'impossibilità di introdurre innovazioni tecnologiche nella produzione può esercitare sullo stato finanziario delle istituzioni culturali. Dunque, le decisioni tornano ad essere di carattere esclusivamente politico: valutare un bene come meritorio o come fondante l'identità nazionale è una scelta discrezionale, che riguarda la necessità o meno di sostenere un settore. Saranno i decisori che dovranno dimostrare che *"la somma dei benefici sociali generati dall'esistenza e dall'attività delle istituzioni culturali e artistiche eccede in qualche misura la somma dei costi sopportati per tenere il settore in vita e permetterne il funzionamento"* (M. Trimarchi, Economia e cultura).

Peraltro, sono proprio gli elevati costi fissi per gli allestimenti degli spettacoli a costituire una delle ragioni che giustificano il sostegno della lirica, rappresentando invece il numero delle repliche il tentativo di contenerli. I costi superiori ai ricavi possibili sono la conseguenza della volontà di rendere questi spettacoli accessibili a più persone, mantenendo prezzi inferiori a quelli di mercato, cosicché un ulteriore dilemma è fornito dal rapporto tra qualità e numero di spettatori: lasciar fare al mercato, secondo molti esperti, vorrebbe dire decretare la fine degli spettacoli qualitativamente più elevati, con l'ulteriore contraddizione del *"paradosso del successo"*: *"Un successo di pubblico accresce gli incassi dello spettacolo ma contribuisce anche a creare la fama dell'artista, il quale potrà chiedere compensi maggiori. Allora, col successo, ricavi e costi si rincorrono, rendendo incerto l'effetto sui profitti"* (PerPierre-Michel Menger).

E' dunque evidente come il decrescere del sussidio statale, unito all'eccessivo peso dei costi fissi abbia confinato le fondazioni lirico-sinfoniche in una situazione difficile, facendo però comprendere la necessità di ottimizzare le insufficienti risorse disponibili e di pianificare ed attuare strategie volte al reperimento di nuove e differenti proventi, anche se i criteri di economicità, efficienza ed efficacia applicati al settore risultano complessi per la convivenza di equilibri differenti: fra linguaggio artistico e linguaggio economico, fra contributi pubblici e privati, fra tradizione e innovazione.

2. L'antefatto storico

In Italia è esistito un tempo in cui i teatri lirici privati prosperavano. Le origini del genere risalgono alla fine del Rinascimento, per poi avere un'enorme diffusione in età barocca, affermandosi soprattutto a Roma e Venezia come forma di spettacolo.

Inizialmente riservata alle corti, e dunque destinata ad una élite di intellettuali e di aristocratici, l'opera acquisisce carattere di intrattenimento a partire dall'apertura a Venezia, nel 1637, del Teatro San Cassiano, il primo teatro a pagamento dedicato interamente alla lirica, moderno per struttura, per organizzazione e per gestione (basti pensare al palcoscenico con fondali dipinti intercambiabili).

In quella che è la capitale commerciale dell'intero continente e che conta 150.000 abitanti, i teatri lirici diventano quattro nel giro di quattro anni e nove entro il 1670, per arrivare a sedici agli inizi del '700, dei quali sette funzionanti contemporaneamente; i palchi sono riservati alle famiglie patrizie, che hanno fatto costruire e sovvenzionano i teatri, mentre le platee accolgono il pubblico pagante e le

gallerie il personale di servizio addetto ai palchi. Le finalità lucrative delle rappresentazioni escludono il sostegno delle autorità pubbliche locali.

L'opera si afferma in tempi brevissimi, e fino a tutto il '700 resta un genere prettamente italiano. *"Accade raramente che un prodotto culturale si leghi tanto inossidabilmente ad una singola identità nazionale. Anche quando, nell'800, il successo della musica tedesca, francese e russa mette in ombra i compositori italiani, il melodramma rimane invariabilmente legato alla lingua e alla cultura italiana, esattamente come nel '900 il cinema è diventato un genere soprattutto americano"* (D. Sassoon).

Nell'800 la lirica rappresenta sul nostro territorio una forma di spettacolo di successo che varca numerosi confini e raggiungere una vasta platea di persone. Gli stessi teatri reali (ad es. San Carlo di Napoli e Regio di Parma) sono appaltati ad impresari privati che organizzano intere "stagioni" teatrali, così come avviene per i teatri di proprietà dei "palchettisti". Se la lirica organizzata dal ceto borghese raggiunge dunque il suo apice in questo periodo storico, dopo il 1861 parecchi teatri vengono dati in gestione alle nuove amministrazioni comunali, con il risultato che molti sono costretti a chiudere. Giuseppe Verdi arriva a scrivere: *"Quando l'Italia era divisa in tanti piccoli Stati, le finanze di tutti erano fiorenti! Ora che tutti siamo uniti, siamo rovinati. Ma dove sono le ricchezze d'una volta?!"*.

Sono trascorsi quattro secoli: dopo il suo apogeo, l'opera lirica inizia il lento declino, divenendo da settore florido e di successo, una forma d'arte che torna ad essere riservata a pochi ed in cui il sostegno pubblico corrisponde alla quasi totalità delle entrate.

3. Lo status giuridico e la sua evoluzione

La genesi del processo di trasformazione dello status giuridico dei teatri d'opera italiani è determinato da questioni di carattere economico: il nodo centrale è costituito dal rapporto tra le uscite ed i ricavi derivanti dall'attività produttiva, insufficienti rispetto all'ammontare dei costi.

Il primo modello, quello della *"società anonima senza fini di lucro"* risale al 1898, per poi essere trasformato in *"ente autonomo"*, prosecuzione ed evoluzione del primo, ma in entrambe i casi lo Stato è assente, limitandosi a svolgere le tradizionali funzioni di prelievo fiscale, di controllo dell'ordine pubblico, della sicurezza e della morale. Segue poi il terzo modello, quello dell'*"ente autonomo"* del 1936, in cui lo Stato è presente con la costruzione di un rigido sistema di disciplina e di controllo, ed infine il quarto modello dell'*"ente autonomo"* disciplinato dalla legge Corona del 1967, soggetto con personalità di diritto pubblico e senza fini di lucro, per la diffusione dell'arte musicale, la formazione professionale dei quadri artistici e l'educazione musicale della collettività.

Gli anni '90 segnano una quinta ed ultima tappa: a conferma del principio vichiano dei corsi e ricorsi storici, i decreti legislativi n. 367/1996 e n. 134/1998 prevedono la trasformazione obbligatoria in "fondazioni di diritto privato" di quegli stessi enti lirici che già nel 1936 erano stati pubblicizzati, con conseguente passaggio dalla sfera privata a quella pubblica.

La trasformazione è prevista per gli enti operanti nel settore musicale considerati di prioritario interesse nazionale e segnatamente sia per gli enti lirici e le istituzioni concertistiche assimilate di cui alla legge n. 800/1967, con deliberazione dell'ente interessato, da assumersi entro i successivi tre anni, sia per gli altri enti, operanti nel settore musicale, individuati dalla competente autorità governativa entro quattro mesi dall'entrata in vigore del decreto, in presenza di determinate condizioni e previa intesa con le regioni e sentito il parere dei comuni interessati.

Il legislatore opera un mutamento del regime giuridico che coinvolge anche il contenuto dello statuto, il regime privatistico del personale e le disposizioni tributarie applicabili, nella speranza di ottenere investimenti privati.

L'origine della riforma va ricercata nella iniziativa della Scala di Milano di trovare una terza via per il finanziamento dei teatri lirici. *"E' possibile identificare due modelli di riferimento di politica culturale. Quello americano: mercato puro e defiscalizzazione, Stato completamente assente. E quello francese: esclusivi e massicci investimenti pubblici nella cultura. Io punto ad un terzo modello: uno Stato che non rinunci alla sua vocazione, senza però essere invadente, e condizioni più favorevoli di accesso per i privati"*. Con queste parole l'allora Vicepresidente del Consiglio e ministro per i Beni Culturali, Walter Veltroni, presentava nel 1996 il nuovo decreto legislativo (*Le fondazioni alzano il sipario*, in *Sole 24 ore*, 11 luglio 1996).

La fondazione lirica nasce, dunque, per imposizione legislativa e soggiace ad uno statuto giuridico le cui connotazioni si discostano parzialmente da quelle dettate dal codice civile per le fondazioni di diritto comune. Lo scopo, predeterminato dal legislatore, impone che le fondazioni liriche perseguano, *"senza scopo di lucro la diffusione dell'arte, la formazione professionale dei quadri artistici e l'educazione musicale della collettività"*(art. 3, comma 1).

"Per il perseguimento di detti fini, le fondazioni liriche provvedono direttamente alla gestione dei teatri loro affidati, conservandone il patrimonio storico-culturale e realizzano, anche in sedi diverse, nel territorio nazionale e all'estero, spettacoli lirici, di balletto e concerti" operando secondo criteri di imprenditorialità ed efficienza e nel rispetto del vincolo di bilancio, e *"possono svolgere, in conformità degli scopi istituzionali, attività commerciali e accessorie"*(art. 3, comma 2) disciplinate dalla Legge 14 gennaio 1993, n. 4 (Legge Ronchey), per queste ultime intendendosi *"le attività poste in essere in diretta connessione con le attività istituzionali o quale loro strumento di finanziamento"*(art. 25, comma 5).

Si riconosce, pertanto, la legittimità dell'esercizio in via strumentale ed accessorio di attività imprenditoriali da parte di enti non profit, accogliendo il prevalente orientamento dottrinale che ritiene che lo svolgimento di una attività produttiva da parte della fondazione, secondo criteri manageriali tipici dell'impresa, non contrasta con il carattere non lucrativo della fondazione stessa.

La fondazione lirica non è dunque riconducibile alla fondazione di mera erogazione, ma rappresenta una "fondazione d'impresa" soggetta all'applicazione della disciplina propria dell'impresa; basti in proposito ricordare:

- la tenuta delle scritture contabili di cui all'art. 2214 c.c., al quale rinvia il l'art. 16, comma 1;

- il richiamo dei principi e delle regole di cui agli artt. 2423 c.c. e seguenti che disciplinano la redazione di bilancio di esercizio delle S.p.A. ed ai quali rinvia all'art. 16, comma 2 ai fini della redazione del bilancio d'esercizio;
- la procedura concorsuale di liquidazione coatta amministrativa in caso di insolvenza (art. 20);
- la previsione che *"i rapporti di lavoro dei dipendenti delle fondazioni sono disciplinati [...] dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa"* (art. 22).

3.1 L'amministrazione e gli organi delle fondazioni liriche secondo il D.lgs.367/96

Le norme sull'ordinamento e sulla amministrazione delle fondazioni liriche delineate dal D.lgs.367/96 trovano completamento e integrazione nello statuto, con l'obiettivo di preservare il più possibile l'autodeterminazione statutaria nel definire l'organizzazione appropriata in funzione delle rispettive caratteristiche, pur all'interno degli indirizzi generali dettati dal richiamato decreto.

L'organizzazione interna della fondazione ricalca quella degli enti lirici e si articola in quattro organi:

- **Presidente** (art. 11), che coincide con sindaco del comune in cui essa ha sede (è previsto anche un Vicepresidente, eletto dal Cda), ed al quale spetta:
 - rappresentare legalmente la fondazione;
 - convocare e presiedere il Cda, dando esecuzione degli atti deliberati;
 - esercitare i poteri eventualmente delegati dal Cda;
 - adottare, in caso di assoluta ed improrogabile necessità, provvedimenti di competenza del Cda, salvo ratifica.
- **Consiglio di amministrazione** (art. 12), con funzioni inderogabili dall'autonomia privata:
 - approvare il bilancio di esercizio;
 - nominare e revocare il sovrintendente;
 - approvare le modifiche statutarie;
 - approvare, su proposta del sovrintendente, i programmi di attività artistica con particolare attenzione ai vincoli di bilancio;
 - stabilire gli indirizzi di gestione economica e finanziaria della fondazione;
 - ogni potere concernente l'amministrazione ordinaria e straordinaria non attribuito dalla legge o dallo statuto ad altro organo.

La nomina è vincolata legislativamente per tre componenti:

- la presidenza del Cda, attribuita *ex lege* al Presidente della Fondazione;
- l'Autorità di governo competente per lo spettacolo;
- la Regione in cui ha sede la fondazione.

Dei restanti quattro membri, nel primo quadriennio non più di tre possono essere nominati dai finanziatori privati, sicché la designazione di almeno un amministratore è rimessa all'autonomia statutaria. La legge non ha previsto con quali regole debba avvenire la designazione dei rappresentanti dei finanziatori privati in Cda, anche se si è ritenuto che, per esigenze di trasparenza e corretto funzionamento della fondazione, i finanziatori privati debbano organizzarsi attraverso regole che possano essere note anche ai soggetti privati che aspirino a voler sovvenzionare la fondazione, spettando al presidente di verificare, allorché

riceva la designazione del rappresentante dei "privati", che il candidato proposto abbia ricevuto il consenso della maggioranza dei finanziatori.

- **Sovrintendente** "scelto tra persone dotate di specifica e comprovata esperienza nel settore dell'organizzazione musicale e della gestione di enti consimili" (art. 13), cui spetta:
 - dirigere e coordinare in autonomia, nel rispetto dei programmi approvati e del vincolo di bilancio, l'attività di produzione artistica e le attività connesse e strumentali;
 - predisporre, di concerto con il direttore artistico, i programmi di attività artistica da sottoporre all'approvazione del Cda;
 - tenere i libri e le scritture contabili;
 - predisporre il bilancio d'esercizio;
 - nominare e revocare, sentito il Cda, il direttore artistico o musicale;
 - nominare collaboratori della cui attività risponde direttamente;
 - partecipare "con i medesimi poteri e prerogative degli altri consiglieri" (art. 12, comma 7) al Cda, ad eccezione dei casi di evidente motivo di conflitto d'interesse.
- **Collegio dei revisori** (art. 14), nominato con decreto del Ministro del tesoro di concerto con l'Autorità di governo competente in materia di spettacolo, è composto da tre membri effettivi ed uno supplente, di cui un membro effettivo ed uno supplente designati in rappresentanza del Ministero del tesoro e gli altri tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili. E' esplicita la volontà di conservare per l'autorità governativa, tramite il collegio dei revisori, compiti di controllo, sia pure di legittimità e di profilo amministrativo e contabile, dovendo altresì, (in virtù del richiamo all'art. 2403 c.c.):
 - vigilare sull'osservanza della legge e dell'atto costitutivo;
 - accertare la regolare tenuta della contabilità sociale, la corrispondenza del bilancio alle risultanze dei libri e delle scritture contabili, e l'osservanza dell'art. 2426 c.c. per la valutazione del patrimonio della fondazione;
 - accertare ogni trimestre la consistenza della cassa e l'esistenza dei valori e dei titoli della fondazione o ricevuti in pegno, cauzione e custodia.
-

3.2 Il ruolo dei privati e delle istituzioni

Le finalità che il D.lgs. 367/1996 intende perseguire sono molteplici:

- la privatizzazione della veste giuridica degli enti;
- la semplificazione del regime organizzativo;
- la risoluzione dei problemi inerenti il personale dipendente, con una regolazione del rapporto di lavoro tramite contrattazione collettiva nazionale;
- l'imprenditorializzazione dei sistemi gestionali;
- la partecipazione finanziaria ed istituzionale di soggetti privati alla formazione del patrimonio e/o al finanziamento del fondo di gestione;
- la maggiore autonomia.

Ai soggetti pubblici, "tenuti" a concorrere alla formazione del patrimonio (art. 6, comma 3), si affiancano "soggetti pubblici o privati che hanno dichiarato di voler concorrere" (articolo 6, comma 1 lett. b): la ratio è di creare una compartecipazione finanziaria tra Stato e privati, predisponendo un modello che permetta al primo di divenire fondatore senza l'esborso di ulteriori somme rispetto alla contribuzione

ordinaria del FUS, e che consenta di attrarre risorse private con l'incentivo della posizione paritaria all'interno dell'ente. La disposizione che limita la misura dell'apporto privato al patrimonio della fondazione al 40%, "per il primo quadriennio" di vita dell'ente (art. 10, comma 3), termine oltre il quale è prevedibile una presenza privata maggiore, è al contempo testimonianza di aspettative ottimistiche e del timore che il totale mutamento dei punti di riferimento economici ed istituzionali possa disorientare le nuove fondazioni.

Il finanziamento del fondo di gestione comporta la possibile presenza dei privati all'interno dell'ente: lo statuto prevede che possono nominare un rappresentante nel Cda esclusivamente i fondatori che, come singoli o cumulativamente, assicurano, per i primi tre anni di vita della fondazione, un apporto annuo non inferiore al 12% del totale dei finanziamenti per la gestione dell'attività della fondazione. Per raggiungere tale entità dell'apporto, i fondatori privati interessati dichiarano per atto scritto di voler concorrere collettivamente alla designazione di un amministratore (art. 10, comma 3). Obiettivo principale è l'innesto di nuove forze competitive che contribuiscano all'ammodernamento dei criteri di gestione ed alla deburocratizzazione delle modalità operative.

La presenza privata influisce, però, anche sui meccanismi di ripartizione della quota del FUS destinata al settore, per cui uno dei criteri di ripartizione è proprio *"l'entità della partecipazione dei privati al patrimonio ed al finanziamento della gestione della fondazione"* (art. 24, comma 2, lett. e). Lo Stato avrebbe così alleggerito la propria posizione di principale sostenitore con la formula *"ogni finanziamento privato aggiuntivo implica una corrispondente riduzione del finanziamento pubblico"*, orientando lo Stato verso un ruolo integrativo, volto a ripianare le situazioni insufficientemente seguite dai privati.

L'intervento finanziario dello Stato, nel sistema disciplinato dalla legge n. 163/1985 in un'ottica di certezza costante e predeterminata della presenza statale tesa alla conservazione del bene culturale "lirica/spettacolo", viene ad essere modificato dal D.lgs. n. 367/96 che, nonostante le intenzioni, torna a ingenerare nelle amministrazioni dei teatri indeterminatezza ed immobilismo, non incentivandole a reperire fondi privati e, incerti, destinati a sostituire finanziamenti statali, certi e finalizzati a ripianare i disavanzi.

Nel dibattito che precede l'emanazione del decreto, gli stessi operatori del settore musicale sostengono che la ratio dell'intervento finanziario statale in relazione a quello privato deve invece essere di tipo premiativo: le fondazioni che reperiscono fondi dal mondo imprenditoriale devono ottenere anche consistenti sovvenzioni pubbliche come premio per il proprio dinamismo.

3.3 Inefficacia del D.lgs. 367/1996 in merito alla partecipazione privata

Il D.lgs. n. 367/1996 vede disattese ed inattuato le previsioni. Il 12% del totale dei finanziamenti privati per la gestione è conseguito solo dalla Scala di Milano attraverso il coinvolgimento di diversi partner (Camera di commercio di Milano, Eni, Sea, Pirelli, Assolombarda, Fondazione Cariplo, cui si aggiungeranno la Provincia di Milano, l'Azienda elettrica milanese, la Banca popolare di Milano, le aziende Armani e Prada).

Il divario con le altre fondazioni risiede non soltanto nel fatto che la realtà economica lombarda sia più fiorente rispetto ad altre regioni italiane (la differenza del PIL tra le

diverse realtà territoriali da Nord a Sud incide sui contesti territoriali in cui i singoli teatri si trovano ad operare), o che la Scala sia legata in maniera più forte che altrove al suo potenziale bacino d'utenza: la partecipazione dell'imprenditoria lombarda è una mera operazione economica, redditizia in termini di ritorno d'immagine. Avere il proprio nome associato ad un'istituzione come La Scala, ha un valore commerciale diverso da quello traibile dall'abbinamento ad altri enti lirici, di livello qualitativo elevato ma percepiti dalla gente comune in maniera meno eccelsa e dunque meno meritevoli di investimenti da parte dell'imprenditoria.

La mancanza di vantaggi per le aziende che intendono contribuire finanziariamente alle fondazioni, e soprattutto la scarsità delle agevolazioni fiscali sono forse la ragione più autentica dell'assenza dei privati. L'articolo 25 del D.lgs. n. 367/1996 conferma per le erogazioni liberali il regime fiscale agevolato previsto dal T.U. delle imposte sui redditi a favore di istituzioni che producono cultura. Esso infatti prevede, per le persone fisiche, le imprese e le società, una detrazione d'imposta o la deducibilità del 19% della somma erogata, ma solo entro il limite del 2% del reddito complessivo dichiarato; una sovvenzione, pertanto, di portata maggiore resta priva della possibilità di usufruire di sgravi di alcun tipo per la parte che eccede detto 2% del reddito dichiarato.

L'articolo 25, comma 2 del D.lgs. n. 367/1996 predispone poi una disciplina transitoria più favorevole (limitatamente alla fase di avvio) per le erogazioni destinate al patrimonio al momento della sua costituzione o come *"contributo alla gestione della medesima nell'anno in cui è pubblicato il decreto che approva la trasformazione"* o ancora *"come contributo alla gestione della fondazione per i tre anni successivi alla data di pubblicazione del predetto decreto"*. Resta immutata rispetto al T.U. l'aliquota del 19% della somma erogata, ma viene innalzato il limite massimo entro cui è consentita la detrazione d'imposta o la deduzione dalla base imponibile: non più il 2% del reddito dichiarato, bensì il 30%. In ogni caso, dopo i primi tre anni di vita della fondazione, si torna al regime ordinario dettato per le liberalità, che di certo non basta ad attrarre risorse dal mondo imprenditoriale.

Lamberto Dini, Ministro degli esteri dell'allora Governo Prodi, prende posizione sul Sole 24 Ore (*Agli enti lirici più libertà di scelta*, 19 giugno 1996), criticando l'imposizione del medesimo modulo organizzativo a tutte le fondazioni, sostiene che il concorso dei privati sarà *"seriamente scoraggiato dalle nuove disposizioni fiscali"*. Occorre inoltre sottolineare che già gli stessi ideatori del D.lgs. n. 367/1996 ritengono difficile credere che l'amministrazione di una società privata possa legittimamente assumere un impegno oneroso pluriennale per una finalità extra-aziendale, quale è appunto la contribuzione ad un organismo non-profit. Un così rigido impegno avrebbe non solo scoraggiato l'intervento dei privati, ma reso ancor meno possibile un diretto coinvolgimento nella vita gestionale dell'ente, salvo si fosse trattato di grandi gruppi industriali.

Venuta meno la allettante opportunità di richiamo per il privato, le uniche istituzioni a non potersi sottrarre restano le fondazioni bancarie, che per finalità statutarie sono obbligate a destinare parte dei propri ricavi a favore di organizzazioni senza scopo di lucro operanti in settori come ricerca scientifica, istruzione, arte, sanità, assistenza. Anche le fondazioni bancarie, però, hanno a disposizione diverse modalità di intervento: sponsorizzare solo alcune attività, impegnarsi semplicemente in isolate e non programmabili operazione erogative o finanziare la spesa in conto capitale piuttosto che la spesa corrente verso interventi strutturali piuttosto che liberalità.

Di fatto, anche se la presenza privata influisce sulla partecipazione pubblica, specificatamente sui menzionati meccanismi di ripartizione della quota del FUS destinata agli enti, tuttavia la privatizzazione risulta più formale che giuridica, restando pubbliche le finalità istituzionali, la scelta degli organi di governo così come la maggior parte dei finanziamenti loro assegnati.

4. Il decreto legislativo n. 134 del 23 aprile 1998 ed il regime di transizione

Il fallimento degli obiettivi organizzativi e imprenditoriali è alla base del secondo intervento di privatizzazione "legale", disciplinato dal decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134, con il quale si è provvede alla trasformazione coattiva in fondazioni di diritto privato degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, mentre per l'individuazione degli altri enti operanti nel settore musicale, suscettibili di essere privatizzati, non è più prevista né la previa intesa con le regioni interessate, né il parere del comune territorialmente competente.

Detto decreto è, a sua volta, modificato dal decreto legislativo 21 dicembre 1998 n. 492, attraverso il quale si prevede la trasformazione in fondazioni di diritto privato anche degli enti operanti nel settore della danza e del teatro, individuati sulla base di criteri definiti dal Ministro per i beni e le attività culturali, con una procedura collaborativa Stato - Regioni, in ogni caso più debole rispetto a quella prevista dal decreto del 1996 e abbandonata da quello del 1998.

Con il D.lgs. n. 134/1998, il legislatore interviene nuovamente in materia, imponendo la trasformazione degli enti autonomi lirici in fondazione entro il 31 luglio 1999 (art. 1, comma 1), con acquisizione della personalità giuridica di diritto privato alla data di entrata in vigore della legge e con il trasferimento alla fondazione dei rapporti costituiti dai precedenti enti lirici (art. 1, comma 2). L'intento è di precostituire il soggetto giuridico che offra un quadro di riferimento chiaro alla valutazione dei soggetti privati, risolvendo una serie di problemi inerenti il rapporto di lavoro posti dalla non contestuale trasformazione dei diversi enti.

Il decreto modifica la forma giuridica dell'ente attraverso la trasformazione diretta, conservandone la figura soggettiva originaria, e dando luogo non alla nascita di una nuova persona giuridica, bensì il permanere dello stesso soggetto di diritto ma mutato solo nella veste. Il D.lgs. n. 134/1998 interviene anche in merito ad una configurazione medio tempore del Cda, ai tempi di stesura ed approvazione dello statuto e nella ridefinizione della carica di sovrintendente.

La constatazione della mancata partecipazione dei privati induce il legislatore a consentire il funzionamento del Cda anche quando sia composto soltanto da soggetti pubblici, con una struttura saldamente ancorata all'apparato pubblico, in particolare comunale, in attesa della partecipazione dei soggetti privati ai sensi e nei limiti del D.lgs n. 1996/367. Pertanto, il Cda medio tempore, (art, 3, comma 1) nominato con decreto dell'Autorità di governo competente in materia di spettacolo, è composto da:

- presidente-sindaco;
- un rappresentante della Autorità di governo competente in materia di spettacolo;
- un rappresentante della regione nel territorio della quale ha sede la fondazione;
- due membri nominati dallo stesso sindaco.

Con l'ingresso dei privati i due componenti nominati dal sindaco decadono ed il Cda riprende le dimensioni previste dal D.lgs n. 1996/367, per cui quattro membri su sette tornano a rappresentare i fondatori-finanziatori privati. La durata in carica del Cda è di quattro anni, ma i due componenti designati dal sindaco possono decadere anzitempo a seguito dell'ingresso dei privati.

Lo statuto è adottato a maggioranza assoluta dei componenti del Cda, entro 90 giorni dal suo insediamento, ed è approvato, entro 30 giorni dalla sua ricezione, con decreto dell'Autorità di governo competente in materia di spettacolo, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. (art. 2, comma 2). Lo statuto, l'atto più importante di autonomia della persona giuridica privata, viene così adottato da un organo, il Cda dell'ente autonomo lirico-pubblico, che segue logiche ed esigenze diverse rispetto a quelle imprenditoristiche della fondazione, anche se si prevede la sua eventuale modifica *"in conseguenza della partecipazione di soggetti privati alla fondazione"* (art. 4, comma 3).

Alla trasformazione e conseguente ricostituirsi dell'organo consiliare non deriva la cessazione dalla carica del sovrintendente, (art. 8, comma 1) che resta in carica al fine di attuare i programmi approvati dal Cda e da lui stesso predisposti, consentendo così alle fondazioni di proseguire la gestione con continuità, considerato che il sovrintendente in carica è stato designato dal consiglio comunale, ovvero dall'organo dell'ente territoriale che più di tutti incide nella nomina del nuovo Cda. All'ingresso dei privati, mutando i punti di riferimento economici, corrisponderà la nuova nomina del sovrintendente, da effettuarsi ad opera del *"Cda costituito a seguito dell'ingresso dei soggetti privati" " nella prima seduta"* (art. 8, comma 3).

Altro importante effetto della contestuale trasformazione degli enti è il superamento delle difficoltà relative alla configurazione e gestione del rapporto di lavoro con i dipendenti che l'appartenenza degli enti a due categorie giuridiche diverse (dodici enti pubblici ed una fondazione) poneva. Unificandone la veste giuridica è così possibile addivenire alla comune definizione del rapporto di lavoro per tutti i soggetti, ed alla stipulazione di un unico contratto collettivo nazionale per tutto il settore.

4.1 L'accesso dei privati alla fondazione

L'obiettivo fondamentale del D.lgs. n. 134/1998 è porre rimedio alla generalizzata carenza di sovventori privati, tentando di semplificarne l'accesso attraverso la riduzione del quantum richiesto ai fondatori privati per poter designare un membro nel consiglio d'amministrazione (art. 4, comma 4), stabilendone l'entità nel 12% dei soli finanziamenti statali, a fronte del 12% annuo degli interi finanziamenti per la gestione pretesi dal precedente decreto.

Hanno diritto a compiere tale nomina i soggetti privati che, sempre come singoli o cumulativamente, divengono soci fondatori o sovventori, e cioè, che *"assicurano un apporto al patrimonio"* e *"per i tre anni successivi al loro ingresso nella fondazione un apporto annuo non inferiore al 12% dei finanziamenti statali per la gestione dell'attività della fondazione, verificato con riferimento all'anno in cui avviene il loro ingresso nella fondazione"*. Il D.lgs. n. 367/1996 (art. 10, comma 3) prevedeva tale potere solo per i privati che partecipassero alla fondazione fin dal momento della sua trasformazione, *"per i primi tre anni di vita"*.

Con il D.lgs. n. 134/98, il potere di designare i membri del consiglio da parte dei privati viene esteso *"per i tre anni successivi al loro ingresso nella fondazione"*; ciò permette agli enti di accogliere i fondatori privati ed i consiglieri da loro designati in qualsiasi momento della vita della fondazione ed in periodi diversi tra loro, facilitando alle fondazioni l'approdo, nel tempo, ad una reale cogestione pubblico-privato. Al contrario, l'articolo 10, comma 3, del D.lgs. 367/1996 disponendo che i soggetti privati designanti i membri del consiglio venivano definiti *"esclusivamente entro i primi tre anni di vita della fondazione"*, non lasciava spazio all'integrazione del consiglio ad opera di sovventori presentatisi successivamente al venir meno della partecipazione di uno di essi dopo i primi tre anni.

La nuova normativa, inoltre, sposta l'inizio dell'efficacia temporale dell'agevolazione fiscale per chi investe nel patrimonio dell'ente dal momento della sua costituzione, ovvero dalla nascita della fondazione, al *"momento della partecipazione"* dei privati, in qualsiasi momento essa avvenga. La nuova disciplina prende atto che il patrimonio delle fondazioni liriche difficilmente verrà costituito istantaneamente dopo la trasformazione, quanto piuttosto attraverso una sorta di costituzione progressiva, e rende possibile usufruire dei maggiori sgravi per il privato che in ogni momento di vita della fondazione voglia partecipare al suo patrimonio.

Qualora, alla scadenza del termine del 31 luglio 1999 le fondazioni non presentano partecipazione di privati, ovvero la medesima è inferiore al 12% dei finanziamenti statali per la gestione dell'attività della fondazione, il contributo erogato dallo Stato non può subire variazioni in aumento fino all'esercizio successivo a quello durante il quale le condizioni si realizzano (art. 4, comma 2). Il legislatore, preso atto dei problemi legati al reperimento di sovvenzionatori privati, sembra così voler evitare di porre nuovamente agli enti condizioni difficili da realizzare e demanda ad un semplice blocco del quantum della contribuzione statale la sanzione per la mancata partecipazione.

Detta eventualità rappresenta comunque per gli amministratori delle fondazioni, imponenti strutture con costi costantemente crescenti, un sicuro incentivo al reperimento di finanziatori privati. Ma lo spauracchio del congelamento della contribuzione del FUS è una variabile cui gli enti lirici sono abituati; forse più coerente, ed altrettanto efficace, sarebbe stato utilizzare l'arma della modificazione delle quote di ripartizione fra i tredici enti all'interno della quota FUS assegnata alle fondazioni liriche.

4.2. Illegittimità costituzionale

Il D.lgs. n. 134/1998, viene dichiarato illegittimo dalla sentenza 18 novembre 2000, n. 503 della Corte costituzionale per contrasto con l'art. 76 della Costituzione (eccesso di delega), come asserito dalle regioni Piemonte e Lombardia: *"Sebbene la legge Bassanini contenga una delega generale per il riordino degli enti pubblici, la materia degli enti lirici è oggetto di specifica delega che ascrive al Governo un potere innominato ed illimitato di individuazione degli enti assoggettati al processo di privatizzazione, sottraendoli ai poteri regionali in materia di enti locali territoriali nel tentativo di statalizzare il settore musicale"*.

Dopo l'entrata in vigore del D.lgs. 134/1998 e prima della dichiarazione della sua illegittimità costituzionale, altre sei fondazioni conseguono la partecipazione di soggetti privati: il Regio di Torino, il Carlo Felice di Genova, il Comunale di Bologna, la

Fenice di Venezia, l'Arena di Verona, il Maggio di Firenze; mentre al Verdi di Trieste è in corso la procedura della partecipazione dei privati, il Teatro dell'Opera di Roma, l'Accademia di S. Cecilia, il San Carlo di Napoli, il Massimo di Palermo, l'Istituzione Palestrina di Cagliari hanno veste di fondazioni ma senza partecipazione di privati.

Gli effetti della sentenza creerebbero una situazione di confusione e di contenzioso infinito:

- i sei teatri privi della partecipazione dei privati dovrebbero essere sottoposti alla gestione commissariale;
- i Cda ricostituiti sulla base delle norme della legge n. 800/1967;
- la contabilità ripristinata secondo la norme pubblicistiche;
- in materia di rapporti di lavoro, i dipendenti si ritroverebbero con un datore di lavoro pubblico, con ogni conseguenza sul piano contrattuale, previdenziale ed assistenziale.

Il Governo, per *"salvaguardare gli assetti istituzionali ed i rapporti giuridici in atto"*, il 24 novembre del 2000 emana il Decreto Legge n. 345 (convertito dalla legge 26 gennaio 2001 n. 6) poiché, come si ricava dalla relazione al d.d.l. *"la reviviscenza del D.lgs n. 367/1996 [...] nella sua formulazione originaria, condurrebbe a diversi effetti..., per cui le sei fondazioni liriche, le quali non hanno ancora conseguito la partecipazione dei privati, e che dunque non rientrano in tal disciplina, riassumerebbero la natura di enti pubblici, loro conferita dalla legge n. 800/1967. Al contrario, sette fondazioni, già godendo della partecipazione dei privati, rimarrebbero tali, essendo a tali condizioni pienamente operante il D.lgs. n. 367/96"*.

Così, pur illegittimo, il contenuto del D.lgs n. 134/1998 è sostanzialmente reiterato con la proroga al 31 luglio 2003 del termine entro cui conseguire la partecipazione dei privati e con la reintroduzione di molte delle disposizioni contenute nel decreto legislativo annullato, tra cui anche alcune norme con le quali erano state abrogate disposizioni del decreto del 1996, e ciò per evitarne la reviviscenza ad opera della sentenza di annullamento della Corte Costituzionale.

Le fondazioni lirico-sinfoniche non sono più soggette alle regole attinenti gli enti pubblici non economici, ma sottostanno alle norme del codice civile, anche se resta confermato il controllo della gestione finanziaria da parte della Corte dei Conti, non essendo venuti meno il presupposto rappresentato dalla contribuzione statale e le finalità pubbliche come:

- la diffusione dell'arte musicale;
- l'obbligatorietà della trasformazione in fondazione;
- lo snellimento dell'organizzazione degli enti ed il rafforzamento dei poteri del sovrintendente e del Cda;
- la privatizzazione del rapporto di lavoro;
- l'attrazione di contributi privati a fronte della riduzione del contributo statale;
- l'incremento dell'attività a reddito per migliorare l'auto-sostenibilità finanziaria;
- la promozione di una programmazione artistica pluriennale.

La riforma produce taluni effetti positivi, come quello di un maggiore tasso di dinamicità rispetto al passato dal punto di vista della differenziazione sia dei ricavi che dei contributi diversi da quello statale; gli enti pubblici diversi dallo Stato, in più occasioni, intervengono a sostegno delle fondazioni anche con contributi straordinari, nonostante le restrizioni di spesa applicate dal patto di stabilità del 2002, per sopperire ai ripetuti e improvvisi tagli al FUS, ma senza una strategia temporale e programmata in vista di una effettiva sostituzione.

5. Ulteriori interventi legislativi

Nel 1999 viene emanato il **D.lgs. 10 giugno 1999, n. 239**, con il quale si rinnovano i criteri di ripartizione del FUS alle fondazioni lirico sinfoniche, fino ad allora legati alle cd. "*medie storiche*", un meccanismo che mantiene di fatto inalterati negli anni i contributi statali indipendentemente dalla realtà produttiva e gestionale dei vari teatri.

Il nuovo criterio considera invece, oltre i contributi ricevuti nel passato, anche i costi degli organici funzionali e le caratteristiche dei progetti e dei programmi di attività sulla base di indicatori della produzione e del giudizio di qualità della stessa, nell'intento di premiare una gestione di tipo manageriale che si traduca:

- nel coinvolgimento dei privati nel finanziamento degli enti;
- nell'introduzione di una struttura di *governance* più agile e maggiormente responsabilizzante sotto il profilo economico.

Quattro sono le variabili per la ripartizione del FUS tra le fondazioni:

- il 60% in base al valore medio di finanziamento ottenuto da ciascun ente nel triennio precedente;
- il 20% determinato dai costi del personale, commisurati agli organici funzionali;
- il 10% assegnato in base all'attività di produzione, mediante un apposito sistema di punteggio;
- il 10% attribuito in base alla qualità, secondo i giudizi della Commissione musica.

La **Legge 11 novembre 2003, n. 310** "Costituzione della Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari", oltre ad elevare a 14 il numero dei soggetti riconosciuti, dispone un'ulteriore proroga al 31 dicembre 2004 del termine di regolarizzazione per la partecipazione dei privati ai Cda; per la Fondazione Petruzzelli il termine è prorogato al 31 dicembre 2005.

La **Legge 21 maggio 2004 n. 128**, introduce nuove regole per sollecitare l'ingresso di soci privati nelle fondazioni e stimolarne il coinvolgimento economico, per cui "*possono nominare un rappresentante nel consiglio di amministrazione fondatori che, oltre ad un apporto al patrimonio, assicurano per almeno due anni consecutivi un apporto non inferiore all'8% del totale dei finanziamenti pubblici erogati per la gestione dell'attività...*", (art. 2), riducendo così dal 12 all'8% del totale del finanziamento pubblico l'apporto annuale dei privati, e limitatamente a due anni rispetto ai tre previsti dal D.lgs. n. 134/98. Inoltre, vengono definiti nuovi criteri per la quantificazione dei contributi statali erogabili alle fondazioni, ed è adottato il principio che consente la contrattazione integrativa aziendale solo previo reperimento delle risorse necessarie al di fuori dei contributi dei soci pubblici e privati e nel rispetto del pareggio del bilancio.

L'insufficienza della disciplina vigente induce il legislatore ad un'ulteriore modifica del D.lgs. n. 367/96, attuata con il Decreto Legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito dalla **Legge 31 marzo 2005, n. 43**. Si cerca, ancora una volta, d'incentivare la partecipazione dei privati, prevedendo che essi possano nominare un componente del Cda ove diano un apporto del 12% del totale dei finanziamenti "*statali*" e non più pubblici (art. 10, comma 3, D.lgs. 367/96 modificato). Si rafforzano i poteri governativi sia per la nomina dei revisori dei conti (art. 14 modificato), sia per la decadenza del Cda che, ai sensi del modificato art. 21 del D.lgs. n. 367/96, può essere sciolto, a decorrere dal 1 gennaio 2006, oltre che per i casi già previsti (gravi irregolarità nell'amministrazione, gravi violazioni delle disposizioni legislative,