

Daria Provvidenza Petralia

Il processo di risanamento delle Fondazioni lirico-sinfoniche

(doi: 10.7390/94144)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 2, maggio-agosto 2019

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>



Spettacolo

Il processo di risanamento delle Fondazioni lirico-sinfoniche

di [Daria Provvidenza Petralia](#)

Sommario: [1. Introduzione.](#) - [2. La normativa in materia di risanamento.](#) - [3. La procedura di risanamento. Gli indicatori e le linee di sviluppo.](#) - 3.1. Il periodo d'esercizio 2014. - 3.2. Il periodo d'esercizio 2015. - 3.3. Il periodo d'esercizio 2016. - 3.4. I periodi d'esercizio 2017 e 2018. - [4. I risultati dell'analisi.](#)

The process of rebalancing of the Lyric-Symphonic Foundations

The article analyses the process of rebalancing of the Lyric-Symphonic Foundations and its results. After an overview of the related legislation and its changes, the article focuses on the analysis of the Foundations' budgets evolution, which was formulated through the Extraordinary Commissioner reports regarding their rebalancing plans implemented from 2014 until today. The overall exam shows positive results in economic terms and an increase of the audience for the Italian Opera theatres. The financial and patrimonial results, instead, are still negative, because of the criticalities linked to the peculiar nature of the Foundations, within both private law and public law. Lastly, as a result of the analysis and with respect to a possible reform, the importance of making a distinction among the foundations is underlined.

Keywords: Lyric-symphonic Foundations Rebalancing; Rebalancing Plans; Extraordinary Commissioner Reports; Economic and Financial Results.

1. Introduzione

Il 2019 potrebbe segnare una data rilevante nell'ambito del processo di risanamento delle Fondazioni lirico sinfoniche. L'art. 11 della c.d. legge Bray [1], infatti, al comma 14, individua, allo stato, proprio nell'esercizio 2019 il termine, già prorogato [2], alla scadenza del quale verranno poste in liquidazione coatta amministrativa le Fondazioni che abbiano aderito al processo di risanamento e che non abbiano raggiunto il tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario [3].

Coerentemente con tale scadenza, il 2018 ha coinciso con il termine dei piani di risanamento.

In merito, va notato come la legge di bilancio per il 2019 [4], che è da ultimo intervenuta sul citato articolo 11, si sia limitata a prorogare fino alla fine del 2020 la sola durata dell'incarico del Commissario straordinario per il risanamento delle Fondazioni lirico - sinfoniche, "al fine di proseguire l'attività di monitoraggio dei piani di risanamento delle fondazioni lirico - sinfoniche", nonché a prevedere la possibilità di affiancare al medesimo Commissario tre collaboratori con incarico di durata annuale [5], ma senza nulla disporre né con riferimento alle scadenze dei piani medesimi, rispetto ai quali vengono invece confermati i contenuti inderogabili e gli obiettivi, né con riferimento al termine per il raggiungimento dell'equilibrio patrimoniale e finanziario.

A fronte di queste scadenze, come detto, normativamente immutate, appare opportuna una riflessione sul processo di risanamento delle Fondazioni lirico sinfoniche e sui risultati che lo stesso ha raggiunto.

Per poter esprimere un giudizio di valore sul punto, verrà innanzitutto esaminata la normativa di riferimento, unitamente alle modifiche cui nel tempo è stata sottoposta. A seguire, il principale oggetto di esame saranno i bilanci delle Fondazioni che hanno aderito al processo di risanamento, che verranno letti attraverso le Relazioni del Commissario straordinario, sulla base degli indicatori utilizzati in quella sede e con il fine ultimo di individuare come si è sviluppata la situazione delle Fondazioni in crisi nel corso del processo.

Si vedrà, in conclusione, come l'evoluzione di quello che è stato definito il "percorso di 'lacrime e sangue' sostanzialmente imposto alle FLS in difficoltà" contribuisca a enucleare le cause della crisi diffusa in cui versano le Fondazioni, confermando le conclusioni cui è giunta la dottrina circa il peso che tra le ragioni della crisi hanno assunto l'incerta natura e il complesso regime giuridico cui questi enti sono sottoposti, nonché circa la persistente esigenza di una differenziazione tra gli stessi [6].

2. La normativa in materia di risanamento

La citata legge Bray, nell'ambito di un più ampio quadro volto, come dispone lo stesso titolo, alla tutela, valorizzazione e rilancio dei beni e delle attività culturali (oltre che del turismo) [7], con riferimento alle Fondazioni lirico-sinfoniche mira

a introdurre, sia pure attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza, delle modifiche di carattere strutturale, attraverso l'articolo 11, significativamente rubricato "[d]isposizioni urgenti per il risanamento delle fondazioni lirico-sinfoniche e il rilancio del sistema nazionale musicale di eccellenza".

Come è stato dichiarato dallo stesso relatore in sede di presentazione del progetto di legge all'Assemblea [8], all'origine di tali previsioni si poneva la circostanza che le Fondazioni registrassero, negli esercizi immediatamente precedenti, "una delle più gravi crisi economiche e finanziarie della loro lunga vita", ritenuta imputabile all'originaria carenza di capitalizzazione e ai crescenti costi di produzione relativi innanzitutto al personale.

In merito, va rilevato come in realtà già il processo, forzoso [9], di trasformazione degli enti lirici in Fondazioni lirico-sinfoniche, previsto dalla c.d. legge Veltroni diciassette anni prima, nel 1996 [10], nell'ambito del più ampio fenomeno delle privatizzazioni degli anni '90 che hanno determinato la trasformazione di numerosi enti pubblici, comprese le organizzazioni culturali, in soggetti privati [11], aveva il fine ultimo di raggiungere, oltre che una "destatalizzazione", un obiettivo misurabile in termini di risparmio [12].

Che il risparmio fosse la preoccupazione principale del legislatore del 1996 [13], emerge già dall'art. 3 [14], che dopo aver indicato le finalità delle Fondazioni, ne subordina l'operato ai criteri di imprenditorialità ed efficienza e al rispetto del vincolo di bilancio. La rispondenza della gestione ai nuovi principi doveva trovare evidenza nella delibera di trasformazione degli enti lirici in Fondazioni, che avrebbe dovuto contenere, oltre allo statuto, l'elencazione dei finanziatori pubblici e privati e un piano economico finanziario triennale "*dal quale risulti che la gestione potrà svolgersi in condizioni di equilibrio economico - finanziario, tenuto conto degli apporti al patrimonio, dei finanziamenti pubblici [...], dei nuovi ricavi e dei contributi acquisibili per effetto delle disposizioni del presente decreto*" [15]. Il sistema di finanziamento che si delineava era, ed è, infatti, misto, in quanto i finanziamenti dei privati concorrono con quelli pubblici, riconducibili essenzialmente, anche se non esclusivamente, al Fondo Unico per lo Spettacolo [16] [17].

È noto come la normativa appena tratteggiata [18] non abbia raggiunto gli obiettivi perseguiti [19]. In particolare, ai fini della nostra analisi, si nota come con riferimento all'obiettivo misurabile in termini di risparmio, le persistenti difficoltà economiche in cui versavano gli enti lirici, sia pure divenuti Fondazioni, hanno portato all'adozione di una serie di misure volte in via principale a porre in essere un tentativo di contenimento delle spese, soprattutto relative al personale [20], seguite da un importante intervento in tema di disciplina del lavoro all'interno delle Fondazioni lirico-sinfoniche, apportato con il [d.l. 30 aprile 2010, n. 64](#) [21].

È solo nel 2013, tuttavia, che, preso atto della insufficienza degli interventi descritti a fronte della situazione di crisi delle Fondazioni, si adottano delle misure di carattere strutturale.

In particolare, l'[articolo 11 del d.l. 8 agosto 2013, n. 91](#), che detta la disciplina in materia di Fondazioni, può essere idealmente diviso in due parti.

La prima parte, che più rileva ai fini di questa analisi, comprende idealmente i commi da 1 a 14 [22], viene dettata proprio "*al fine di fare fronte allo stato di grave crisi del settore e di pervenire al risanamento delle gestioni e al rilancio delle attività delle fondazioni lirico-sinfoniche*" ed è dedicata alle Fondazioni che si trovano in situazione di amministrazione straordinaria ex art. 21 della legge 367/1996, ovvero che non possano far fronte ai debiti certi ed esigibili da parte dei terzi, ovvero che siano stati in regime di amministrazione straordinaria nel corso degli ultimi due esercizi, ma non abbiano ancora terminato la ricapitalizzazione. A carico di queste Fondazioni viene introdotto l'obbligo di redigere un "*piano di risanamento idoneo ad assicurare gli equilibri strutturali del bilancio, sia sotto il profilo patrimoniale che economico-finanziario, entro i tre successivi esercizi finanziari*", individuandone i contenuti inderogabili [23], riassumibili essenzialmente in termini di rinegoziazione e ristrutturazione del debito, contribuzione da parte di enti diversi dallo Stato, interventi relativi al personale, previsioni in materia di entità del finanziamento dello Stato e divieto di nuovo indebitamento.

Come è stato osservato in sede di introduzione della disposizione, "[l]'impiego di consistenti risorse finanziarie da parte dello Stato comporta che l'azione di risanamento sia coordinata da una figura che rappresenti a livello centrale le istanze e le esigenze di tutte le fondazioni coinvolte nel piano di risanamento" [24]; tale figura è stata individuata nel Commissario straordinario del Governo, che approva i piani di risanamento e sovrintende alla loro attuazione. La mancata presentazione o approvazione dei piani di risanamento o il mancato risultato del risultato previsto in termini, al momento dell'introduzione, di equilibrio strutturale di bilancio, e oggi di tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario, determina, come detto, la liquidazione coatta amministrativa delle Fondazioni.

Parallelamente, il legislatore del 2013 ha stabilito delle misure di sostegno finanziario alle Fondazioni in crisi, in favore delle quali viene previsto un fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti fino a trent'anni con una dotazione iniziale per l'anno 2014 pari a 75 milioni di euro - successivamente incrementato di ulteriori 50 milioni dal c.d. decreto Artbonus [25] - cui si affianca un'immediata anticipazione, a partire dal 2013 e fino a 25 milioni di euro, garantita dal ministero competente per le Fondazioni che versino in una situazione di carenza di liquidità tale da pregiudicare la gestione ordinaria [26].

Oltre all'incremento dello stanziamento previsto per il fondo di rotazione, dal 2013 ad oggi l'articolo 11 ha subito ben cinque modifiche [27]. In particolare, la normativa successiva intervenuta sul processo di risanamento, ha visto, come anticipato, tanto uno spostamento in avanti della scadenza originariamente prevista per i piani di risanamento, quanto una modifica dell'obiettivo finale perseguito dagli stessi. Nel 2013, era previsto che tali piani, idonei ad assicurare "*gli equilibri strutturali del bilanci sia sotto il profilo patrimoniale, che economico-finanziario*" dovessero raggiungere questo obiettivo entro i tre successivi esercizi finanziari, e dunque entro il 2016. Tra la fine del 2015 e il 2016, tuttavia, il legislatore è intervenuto con due modifiche essenziali sul punto: dapprima, con l'art 1, co. 355 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 [28], spostando la data prevista per la verifica del raggiungimento degli obiettivi alla fine dell'esercizio del 2018, alla condizione che le Fondazioni interessate integrassero, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge medesima, i propri piani di risanamento per gli anni 2016-2018, pena la sospensione dei contributi a valere sul FUS;

successivamente, con il d.l. 24 giugno 2016, n. 113 [29], modificando l'obiettivo finale dei piani, sostituendolo con la "necessità di assicurare il pareggio economico, in ciascun esercizio, ed il tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario" [30].

Si nota come la stessa legge di stabilità per il 2016 ha disposto inoltre la possibilità di adesione al risanamento anche per le Fondazioni che non versino nelle condizioni di cui all'art. 11, co, 1 [31].

Ancora, nel 2016, con l'art. 1, co. 583, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 [32], alle risorse previste con il fondo di rotazione e l'anticipazione, si è aggiunto il c.d. fondo "extra FUS". Si tratta di una misura strutturale a carattere finanziario, espressamente volta "[a]l fine di ridurre il debito fiscale delle fondazioni lirico-sinfoniche e di favorire le erogazioni liberali assoggettate all'agevolazione fiscale di cui all'articolo 1 del decreto legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106", che dispone una spesa di dieci milioni di euro per il 2017 e per il 2018 e di 15 milioni di euro a decorrere dal 2019 [33].

Infine, con l'art. 1, co. 323 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 [34], "al fine di ridurre il debito fiscale delle fondazioni lirico-sinfoniche e di assicurare il completamento del percorso del loro risanamento, nonché di favorire le erogazioni liberali che beneficiano dell'agevolazione fiscale di cui all'art. 1 del decreto legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106", è stato spostato al 2019 il termine previsto per la verifica del risanamento, termine che, come detto in apertura, è rimasto invariato nelle modifiche apportate dalla legge di bilancio per il 2019.

3. La procedura di risanamento. Gli indicatori e le linee di sviluppo

Lo scorso mese di giugno è stata prodotta dal Commissario straordinario del Governo la prima Relazione semestrale del 2019 sul monitoraggio dei piani di risanamento delle Fondazioni lirico - sinfoniche, relativa all'intero anno 2018 [35]. Le Relazioni sul monitoraggio sono previste dalla legge Bray, che all'art. 11, co. 3, lett. b), elenca tra i compiti spettanti al Commissario un monitoraggio semestrale sullo stato di attuazione dei piani di risanamento, cui deve anche sovrintendere, da effettuare attraverso un'apposita relazione da trasmettere al ministero dei Beni e delle Attività culturali, al ministero dell'Economia e delle Finanze, e alla sezione competente della Corte dei Conti.

La prima Relazione è stata emanata nel 2015 [36], e faceva seguito di sei mesi alla registrazione da parte della Corte dei Conti [37], dei decreti interministeriali di approvazione dei primi cinque piani di risanamento, relativi al Teatro Verdi di Trieste, al Teatro del Maggio Musicale Fiorentino, al Teatro di San Carlo in Napoli, al Teatro dell'Opera di Roma, al Teatro Comunale di Bologna. Al risanamento hanno aderito in prima battuta anche altre tre Fondazioni, ossia il Teatro Carlo Felice di Genova, il Teatro Massimo di Palermo e Petruzzelli e Teatri di Bari, i cui decreti interministeriali sono stati però approvati nell'anno successivo [38].

Tra le otto Fondazioni che hanno aderito in prima battuta al percorso delineato dalla legge n. 112/2013, cinque di esse vi hanno aderito in quanto rientranti nei criteri specifici previsti espressamente dall'art. 11, co. 1 della medesima legge [39]; tre, invece, in quanto hanno ritenuto di non poter altrimenti far fronte ai propri debiti certi ed esigibili nei confronti dei terzi [40].

A tali Fondazioni si è aggiunta, in via successiva la Fondazione Arena di Verona, che ha presentato domanda di adesione al processo di risanamento a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, co. 356 della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Fermi i contenuti inderogabili dei piani di risanamento [41], e in particolare la prevista "individuazione di soluzioni idonee a riportare la fondazione, entro i tre esercizi finanziari successivi, nelle condizioni di attivo patrimoniale e almeno di equilibrio del conto economico", con la prima Relazione lo stesso Commissario individua i principali parametri gestionali, economici e patrimoniali attraverso i quali valutare l'impatto dei detti piani, e quindi il loro successo nel percorso di avvicinamento all'obiettivo normativamente previsto.

Gli indicatori così definiti in prima battuta sono stati i seguenti: l'offerta di spettacoli; i ricavi; la posizione di costo; il margine operativo e il risultato di esercizio; il patrimonio netto; l'indebitamento e il flusso di cassa.

Nel 2016 [42] è stato invece adottato un "modello multidimensionale di valutazione della performance", volto a valutare: "la dimensione delle performance di "mercato", intendendo con "mercato" (i.e. ricavi da biglietteria e abbonamenti) sia gli enti pubblici e soprattutto i privati dai quali ottenere contributi per la gestione ovvero per la patrimonializzazione delle fondazioni; la dimensione delle performance "operative", relative quindi alle produzioni, alle alzate e ai correlati costi e margini, assoluti "per alzata" e "per punti fus"; la dimensione delle performance economiche, relative quindi alla gestione "caratteristica" e alla dinamica di costi, volumi e risultati operativi (Ebitda o Mol) e netti di gestione; la dimensione finanziaria e patrimoniale, che contempla misure di indebitamento e di patrimonializzazione, nonché i loro rapporti considerando la priorità che dinamiche migliorative di tali misure dovrebbero rivestire nel quadro generale del monitoraggio e dei sottostanti piani di risanamento".

Obiettivo il cui livello di raggiungimento da parte delle Fondazioni questi indicatori mirano a tracciare è, come detto, dapprima l'equilibrio strutturale del bilancio, sia sotto il profilo patrimoniale che economico - finanziario, poi sostituito, a partire dall'entrata in vigore del d.l. n. 113/2016, con il pareggio economico in ciascun esercizio e il tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario. Come è stato osservato [43], se la nozione di equilibrio strutturale del bilancio "[p]er come desumibile dall'ordinamento interno, esclude dal risultato economico annuale le componenti di carattere temporaneo o comunque non ripetibili negli esercizi successivi, che quindi non potrebbero concorrere al risultato nominale del bilancio", mentre la nozione di pareggio economico "fa riferimento al bilanciamento tra entrate e spese nel loro complesso", si deve convenire sulla circostanza che "tale modifica intende assicurare [...] una valutazione razionale del conseguimento degli obiettivi strutturali del bilancio della fondazione secondo un'ottica di maggiore flessibilità".

L'esame delle Relazioni così prodotte dai due Commissari straordinari che si sono succeduti [44], offre degli elementi

preziosi per comprendere come nella realtà si sia svolto il processo di risanamento normativamente disposto, quali linee comuni abbiano seguito le Fondazioni aderenti, e quali siano state le principali differenze, al fine di poter dunque fornire, a conclusione dell'analisi, un giudizio complessivo sul processo di risanamento e sui risultati che lo stesso ha prodotto.

3.1. Il periodo d'esercizio 2014

La prima Relazione prodotta dal Commissario straordinario del Governo fa riferimento ai dati relativi all'esercizio 2014, e contiene in allegato, tra l'altro, i piani di risanamento delle Fondazioni per gli esercizi 2014-2016.

Leggendo i piani di risanamento si individuano alcuni obiettivi comuni, che vengono quantificati in via complessiva dal Commissario straordinario. In accordo con l'obiettivo del rilancio, si prevede un aumento dell'offerta di spettacoli, sia in termini di alzate che di punti FUS, che si prevede passino dal 7000 nel 2013 a 10000 nel 2016.

Anche per i ricavi è prevista una crescita nei tre anni di piano, ma è interessante notare come non solo la crescita prevista risulti contenuta, essendo ipotizzato un aumento da 222 milioni di euro nel 2013 a 239 milioni di euro nel 2016, ma anche come la stessa dipenda quasi interamente, nelle previsioni, da un aumento dei ricavi di biglietteria, mentre sia la voce "altri contributi" che quella relativa ai contributi provenienti dai privati partecipanti alle Fondazioni, vengono ritenute sostanzialmente stabili, sulla base di una "*corretta prudenza*" [45].

Maggiore enfasi e maggiori aspettative sono invece poste sull'obiettivo della riduzione dei costi, che si prevede si riducano, nel corso del triennio, da 236 milioni nel 2013 a 215 milioni, principalmente in termini di spese del personale, per le quali è prevista una riduzione dell'11%. Tale contenimento dei costi si accompagna a un lieve incremento dei costi di produzione, collegato all'aumento previsto del numero di spettacoli, ma accompagnato da una riduzione del costo unitario per spettacolo in termini di alzata del 33%. L'insieme di queste azioni dovrebbe determinare un miglioramento del margine operativo lordo (c.d. Ebitda), che si prevede diventi positivo a partire dal 2015.

Ancora, già questa prima Relazione nota come, nonostante si preveda un aumento del patrimonio netto da 140 a 166 milioni di euro nei tre anni, lo stesso rimanga "*strutturalmente insufficiente*" e come "*la struttura produttiva, le attività e l'offerta culturale delle fondazioni richiederebbero una struttura patrimoniale più robusta in modo da dotarle delle risorse necessarie per affrontare in autonomia eventuali criticità temporanee e pianificare il futuro con minori margini di incertezza. Tuttavia i soci membri non sembrano, ad oggi, in grado di incidere significativamente su questo aspetto*" [46].

Da ultimo, si prevede un aumento immediato del debito delle Fondazioni che dovrebbe passare da 210 milioni di euro nel 2012 a 237 milioni nel 2014, per poi progressivamente ridursi fino a 223 milioni nel 2016, con una riduzione dei debiti verso l'erario (da 53 milioni nel 2013 a 14 milioni nel 2016) e verso i fornitori (da 46 milioni a 13 milioni), cui si contrappone una crescita del debito nei confronti dello Stato insita nel processo di risanamento e nei fondi messi a disposizione delle Fondazioni.

Rispetto a queste previsioni comuni ai vari piani, il primo anno di esercizio dopo la legge Bray vede dei risultati approssimativamente conformi a quanto previsto: la produzione degli spettacoli aumenta sia in termini di alzate (del 22%) che di FUS (del 19%), aumentano anche i ricavi totali fino a 162 milioni e si riducono dell'11% i costi, soprattutto con riferimento alle voci dei costi di personale e della produzione, mentre il margine operativo lordo supera le previsioni del piano assumendo già segno positivo nel 2014 (10,4 milioni di euro rispetto a -8,9 milioni di euro nel 2013). Va rilevato, tuttavia, che l'esposizione debitoria aumenta del 9% invece di diminuire, anche se con riferimento all'anno in questione il dato viene attribuito al ritardo con cui sono stati erogate in alcuni casi le risorse del fondo di rotazione.

A commento del monitoraggio relativo al primo anno di esercizio compreso nei piani di risanamento, lo stesso Commissario, sia pur rilevando i segnali dell'avvio del processo di risanamento, pone l'attenzione sulla circostanza che "*il conseguimento dell'equilibrio di conto economico e finanziario e, più in generale, del risanamento, rimane un obiettivo impegnativo sebbene con gradi di difficoltà, differenti a seconda della specificità di ciascuna fondazione*" [47].

Già in questa sede viene infatti posta l'attenzione su alcune situazioni peculiari, rilevando come alcune Fondazioni abbiano conseguito un risultato negativo anche nel primo anno di piano [48], ovvero abbiano un margine operativo di gestione negativo o positivo a causa di eventi non ripetibili [49].

3.2. Il periodo d'esercizio 2015

Se il Commissario straordinario nel corso dell'esame dell'esercizio 2014 aveva espresso alcune perplessità in merito alla possibilità che per il 2015 vi fosse una revisione al ribasso di alcuni degli obiettivi previsti dai piani, tale perplessità trova conferma nel corso dell'analisi relativa al primo semestre del 2015 [50], in cui si notano la difficoltà a perseguire il risanamento, il rallentamento del processo, e la notevole differenziazione delle posizioni, sia pur nella ribadita convinzione che il risanamento rimanga "*un obiettivo alla portata di tutte le fondazioni sebbene con gradi di difficoltà e di impegno differenti*" [51].

Tuttavia, alla luce dell'intero bilancio del 2015, i dati rilevati spingono il nuovo Commissario a definire l'obiettivo del risanamento "*davvero di complessa realizzazione*" [52].

È interessante notare, in particolare, come non solo aumentino le alzate (+5,2%), sia pure in misura inferiore rispetto ai piani, e i punti FUS (+6%), in misura, questa volta, superiore ai piani, ma soprattutto, come il numero degli spettatori aumenti del 16,1%. A fronte di questi dati positivi e all'apparenza incoraggianti, nello stesso anno vengono rilevati una riduzione dei ricavi (-5,2%) e tra essi una riduzione dei ricavi da biglietteria del -3,7%, nonché un aumento dei costi del 2,9%, dati, questi, che hanno spinto il Commissario straordinario a porre l'attenzione sull'uso della leva prezzo, nonché sui rischi di azioni volte ad aumentare i punti FUS, ma che possano determinare un peggioramento dei risultati.

Dato più critico dell'analisi relativa al 2015, è tuttavia il rapporto tra il debito, in aumento del 21%, e il patrimonio, che si riduce invece del 22,8% rispetto al piano, rapporto ulteriormente aggravato dalla lentezza di parte pubblica nel versamento dei contributi stabiliti.

Se in linea generale, è lo stesso Commissario a ritenere necessari, sotto il profilo patrimoniale, *"interventi correttivi drastici ed immediati"* [53] volti a consolidare e ridurre il debito, occorre rilevare ancora come la gestione delle diverse Fondazioni presenti dei caratteri estremamente differenziati, passando da risultati di gestione di segno positivo, addirittura *"più che in linea con le previsioni di piano"* [54] a risultati tali da indurre a registrare *"una dinamica di peggioramento generalizzato che rende assai complessa l'opera di innesco di una dinamica virtuosa - ancorché tendenziale - ai fini del risanamento"* [55].

A conclusione dell'esame, vengono dettate da parte del Commissario straordinario delle possibili linee di azione, inaugurando una prassi che verrà ripresa negli anni successivi. In questa sede viene espressa la necessità di un intervento sul debito e sulla carente patrimonializzazione, che vengono visti come i maggiori ostacoli al risanamento. In capo alle singole Fondazioni viene invece posta la responsabilità di una gestione imprenditoriale, identificata da un aumento dei ricavi e una riduzione dei costi, raggiungibili attraverso una politica volta all'aumento dei ricavi da biglietteria e abbonamenti, una internazionalizzazione delle produzioni e una revisioni dei costi delle stesse, nonché una fondamentale attenzione all'incremento del *fund raising*.

3.3. Il periodo d'esercizio 2016

Le rilevazioni relative all'anno 2016 nella sua interezza acquisiscono particolare rilievo in virtù della circostanza che si tratta dell'anno che, nelle intenzioni originarie del legislatore del 2013, avrebbe dovuto segnare la fine del percorso di risanamento, pena la liquidazione coatta amministrativa in caso di mancato raggiungimento del risultato.

Tuttavia, rispetto alle previsioni originarie sono intervenute la legge di stabilità per il 2016 e il d.l. 24 giugno 2016, n. 113 che, come si è detto [56], hanno da un lato spostato al 2018 il termine ultimo per la conclusione della procedura di risanamento, con un contestuale adeguamento dei piani per il triennio 2016-2018, e, dall'altro, hanno sostituito l'obiettivo finale dell'equilibrio strutturale con l'obiettivo del pareggio economico. Si è detto ancora come in virtù della citata legge di stabilità, è stata inoltre introdotta la possibilità di aderire al processo anche per quelle Fondazioni che non rientrino nei criteri di cui all'art. 11, co. 1 della legge del 2013, possibilità di cui ha usufruito la Fondazione Arena di Verona, portando a nove il numero delle Fondazioni interessate dal risanamento.

Ciò posto, con riferimento alla valutazione complessiva dei risultati dell'anno 2016, va notato innanzitutto come tutte le Fondazioni abbiano raggiunto l'equilibrio economico, grazie a quella che viene definita dallo stesso Commissario un' *"inversione di tendenza nel livello di aderenza alle previsioni contenute nei piani di risanamento"* [57]. Le alzate aumentano in misura superiore alle previsioni di piano (+2,1%), mentre i punti FUS si riducono solo lievemente rispetto alle medesime previsioni (-1,2%), e anche nel 2016 aumentano gli spettatori (+7,2%). L'anno segna anche l'aumento dei ricavi rispetto alle previsioni del piano (+0,5%), invertendo così la tendenza dell'anno precedente che aveva visto uno scostamento negativo, e anche con riferimento ai costi le Fondazioni ottengono risultati migliori rispetto all'anno precedente [58].

Lo sforzo delle Fondazioni si evidenzia in particolare nel confronto tra il 2016 e l'anno precedente relativamente ai valori dell'Ebitda e del risultato di esercizio: entrambi i valori hanno infatti segno positivo per tutte le Fondazioni, con un'unica eccezione [59], con uno scostamento dai piani rispettivamente dell'8,4% e del 61%, che va tuttavia confrontato con gli scostamenti registrati per gli stessi valori nel 2015, pari al 99% e al 276%.

Se sotto il profilo economico la situazione appare positiva, i contributi privati continuano ad attestarsi a un livello del tutto insufficiente, raggiungendo appena il 7% del totale, a fronte del 60% di contributi ministeriali. Peggiorano invece la situazione finanziaria e patrimoniale, che destano *"forte preoccupazione"*, con una media del debito di 33,8 milioni di euro e con un rapporto medio tra crediti e ricavi pari al 30,96%.

La situazione così illustrata mostra dunque come, al 2016, le Fondazioni abbiano messo in atto un ciclo di azioni positive seguito da un concreto miglioramento dei risultati, ma anche come tali risultati raggiunti sotto il profilo economico non siano sufficienti a incidere sul riequilibrio degli aspetti finanziari e patrimoniali.

La *"critica e precaria"* situazione finanziaria e patrimoniale, viene definita dal Commissario come *"il problema più serio e grave"* per le Fondazioni, problema ritenuto superabile solo a mezzo di interventi straordinari di ri-patrimonializzazione degli enti da parte dei soci, e di una ristrutturazione finanziaria da parte dello Stato, con la concessione di strumenti volti al consolidamento del debito [60].

3.4. I periodi d'esercizio 2017 e 2018

Nell'esame dei dati relativi al 2017, occorre innanzitutto ricordare che si registra in effetti, come auspicato dal Commissario nella precedente relazione, l'introduzione di una misura di carattere strutturale, in quanto, come detto [61], nell'anno in questione, ai fondi erogati a mezzo delle anticipazioni e del fondo di rotazione, si aggiungono i fondi cc.dd. *"extra FUS"*, che si prevede siano distribuiti in maniera pari, o ad ogni modo proporzionale, rispetto ai contributi provenienti dai privati, dalle regioni e dagli enti locali.

Considerato l'approssimarsi della scadenza dei piani, l'esame del 2017 [62] rappresenta l'occasione, per il Commissario, per un più ampio esame delle serie storiche relative agli anni dal 2015 al 2017. Ebbene, l'esame complessivo mostra un miglioramento non solo, come era stato evidenziato nel corso dell'esame dei dati dell'anno precedente, della situazione economica, con riferimento a tutti i principali indicatori [63], ma, in quest'arco di tempo più esteso, anche della situazione finanziaria e patrimoniale, con un aumento del patrimonio netto medio e una diminuzione del debito netto medio [64].

Considerando in maniera aggregata gli indici di valutazione del processo di risanamento avuto riguardo alle otto Fondazioni da subito aderenti, si registrano: una riduzione del debito totale di 20.713.935 euro; un aumento dei patrimoni netti totali di 18.255.101 euro; una riduzione dei crediti totali di 18.118.814 euro; un aumento dei ricavi di 16.420.871 euro; una riduzione dei costi totali di 1.1331.261 euro; un aumento dell'Ebitda di 17.552.100 euro; un aumento del risultato di esercizio che passa da un valore negativo di 8,1 milioni di euro a un valore positivo di 2,66 milioni di euro.

I dati così elencati appaiono già in via intuitiva compatibili con il giudizio del Commissario di *"un percorso di risanamento finalmente in atto"* [65]. Tuttavia, con l'approssimarsi della scadenza del processo, continuano a destare preoccupazione le differenze tra le singole Fondazioni e soprattutto la circostanza che per alcune di loro appaia *"ancora distante - e in alcuni casi molto distante"*, il riequilibrio finanziario e patrimoniale [66], obiettivo che peraltro si ritiene non raggiungibile nei tempi legislativamente previsti con riferimento alla maggior parte delle Fondazioni.

A fronte della necessità di una ri-patrimonializzazione che *"rimane urgente"*, si sottolinea la *"perdurante insensibilità"* mostrata sul punto dai soci, dagli enti locali e dagli stakeholders territoriali, ritenendo necessario un intervento di stampo governativo. Ancora, tra le voci di costo, si nota come mantenga un peso eccessivo la voce relativa al personale.

Le conclusioni dell'analisi dei dati relativi al 2017, vengono confermate anche dall'esame dei dati relativi al primo semestre di gestione del 2018, che rileva *"la conferma di un trend di risanamento che si sta via via consolidando e, in altri casi, di situazioni che permangono ad elevata criticità e che rendono necessari ulteriori e decisi interventi al fine di conseguire l'obiettivo prefissato"* [67].

A fronte del conseguimento del riequilibrio economico per *"buona parte"* delle Fondazioni, *"seppure con intensità differenziata"*, la differenziazione profonda, invece, continua a riguardare soprattutto la distanza delle Fondazioni rispetto all'obiettivo dell'equilibrio finanziario e patrimoniale, come confermato nella recente Relazione del giugno scorso relativa ai dati, sia pure pre-consuntivi, dell'intero anno precedente [68]. Nel valutare la portata delle conclusioni così esposte, va tenuto presente come un'analisi aggregata svolta dallo stesso Commissario rispetto al triennio 2016-2018, confermi ad ogni modo una dinamica di riduzione del debito *"progressiva e costante"* e un *"graduale e continuo incremento dei patrimoni netti"* [69]. Stante la necessità di tenere presenti le criticità illustrate, va dunque rilevato come anche sotto questo profilo il processo di risanamento abbia fatto registrare dei miglioramenti.

In particolare, limitandosi ai soli indicatori finanziari e patrimoniali, nel triennio 2016-2018 si registrano un aumento del 24% del patrimonio netto, e una riduzione del debito totale aggregato e del livello aggregato dei crediti, rispettivamente del 9% e del 21% [70].

4. I risultati dell'analisi

Si è detto che obiettivo di questa analisi, condotta a mezzo dei bilanci delle Fondazioni sottoposte a risanamento, è quello di poter esprimere un giudizio consapevole sui risultati del processo avviato nel 2013.

Va rilevato innanzitutto che, come si è visto, nel corso del processo tutte le Fondazioni coinvolte hanno raggiunto dei risultati positivi in termini di gestione economica. Ad avviso di chi scrive merita di essere sottolineata anche la circostanza che tale risultato si accompagna a una progressiva e generalizzata crescita del numero degli spettatori, che non solo non può essere ignorata, ma che risponde pienamente alla finalità istituzionale delle Fondazioni, legislativamente individuata, tra l'altro, nella diffusione dell'arte musicale e nell'educazione musicale della collettività.

Il miglioramento del quadro complessivo è stato del resto recentemente confermato anche dai giudici contabili che nello scorso mese di giugno hanno concluso come *"con alcune eccezioni e con le cautele suggerite dalla complessità della situazione economico-finanziaria del sistema delle Fondazioni, il percorso di risanamento degli enti in crisi e di consolidamento delle realtà più sane appare ben avviato"* [71].

I profili che nel corso del processo mantengono segno negativo, ossia il profilo patrimoniale e finanziario, sono per una parte significativa intimamente collegati alla natura para-pubblicistica delle Fondazioni, e ai numerosi profili problematici generati dal contrasto tra una pretesa natura privatistica di carattere fondazionale e una pubblicizzazione nei fatti [72]: ne sono un esempio l'incidenza sui costi delle Fondazioni del costo del personale, difficilmente comprimibile alla luce degli sviluppi giurisprudenziali, non solo costituzionali ma recentemente confermati anche a livello sovranazionale [73]; il ritardo nel versamento dei contributi da parte di Regioni ed enti locali [74]; le difficoltà nel *fund raising* e nel coinvolgimento dei privati, che confermano il sostanziale fallimento di una privatizzazione [75], quella del 1996, fin da subito e più volte contraddetta [76].

In quest'ottica, merita attenzione l'annuncio, da parte del Governo, durante l'Assemblea del 23 gennaio scorso, dell'avvio del processo di definizione di una nuova delega per la riforma del settore dello spettacolo [77]. La delega, secondo le intenzioni avanzate in quella sede, nell'ambito di una promozione della più ampia fruizione dello spettacolo dal vivo generalmente inteso, con specifico riferimento alle Fondazioni lirico-sinfoniche dovrebbe avere l'obiettivo di revisionarne la *governance* e di rafforzare i poteri di vigilanza ministeriale al fine di stimolare il raggiungimento del massimo livello di qualità artistica e della sostenibilità della relativa gestione economica e finanziaria [78].

Successivamente, il 28 febbraio scorso, il Consiglio dei Ministri ha comunicato l'approvazione di dieci disegni di legge di delega al Governo per le semplificazioni, i riassetti normativi e le codificazioni di settore, comprendenti tra l'altro una delega per il riordino della materia dello spettacolo e per la modifica del Codice dei beni culturali e paesaggio, con la quale il Governo viene delegato a *"introdurre, attraverso la redazione di un "Codice dello spettacolo", una nuova disciplina complessiva dello spettacolo dal vivo nelle sue diverse espressioni, al fine di conferire al settore un assetto più efficace, organico e conforme ai principi di semplificazione delle procedure amministrative e ottimizzazione della spesa e*

volto a migliorare la qualità artistico-culturale delle attività, incentivandone la produzione, l'innovazione, nonché la fruizione da parte della collettività" [79] [80].

Ora, premesso che qualsiasi valutazione sembra prematura, non essendo il provvedimento ancora stato sottoposto all'esame delle Camere [81], ci si limita in questa sede a notare come le intenzioni di revisione della *governance*, che parrebbero a prima vista in linea con gli inviti ripetuti del Commissario straordinario verso una *governance* caratterizzata da "snellezza gestionale e orientamenti marcatamente imprenditoriali" [82], sembrerebbero almeno potenzialmente contraddette dal riferimento al rafforzamento dei poteri di vigilanza ministeriale, attraverso una combinazione che porta in sé il rischio di perpetrare la contraddizione della privatizzazione formale cui si è fatto cenno [83].

Ciò detto, in vista della scadenza individuata nel 2019 come termine per il raggiungimento del tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario, e in assenza di un rinvio, nelle considerazioni che verranno poste in essere, va tenuto presente che "è ormai palese che non è ipotizzabile [...] in tempi ragionevoli, un risanamento organico gradualmente alimentato dai soli risultati economici e dai flussi di cassa prodotti dalla gestione corrente" [84].

In assenza di interventi relativi a quelle Fondazioni che presentano, come visto, delle situazioni di estrema criticità, il legislatore del 2020 dovrà porsi la questione se dare avvio, come previsto, alle procedure di liquidazione coatta amministrativa delle Fondazioni per le quali l'equilibrio non può dirsi raggiunto neppure in via tendenziale. Ci si limita tuttavia in questa sede a ricordare che fino ad ora, nessuna delle diverse procedure concorsuali ventilate è mai stata realmente avviata [85], in quanto l'ipotesi del possibile fallimento di una Fondazione ha sempre determinato una decisa reazione sia politica, locale e non, sia ampiamente popolare, tra i lavoratori dello spettacolo e i cittadini, che ha spinto nella direzione di accordi transattivi [86].

Nel valutare, dunque, l'opportunità e i modi per procedere a un intervento di ricapitalizzazione più volte auspicato (e che, come visto, in anni recenti ha trovato parziale risposta attraverso il fondo *extra* FUS), ovvero a un'eventuale estensione del processo di risanamento, si ritiene opportuno evidenziare come, anche al di là dei casi di particolare criticità, i dati registrati nel corso degli anni impongano una distinzione tra le Fondazioni che sono state sottoposte al processo, sulla base delle loro performance e delle risposte fornite rispetto al processo stesso. Come più volte rilevato dal Commissario straordinario, nonché dai giudici contabili [87], infatti, le Fondazioni presentano dei tratti caratteristici estremamente differenziati [88], così come differenziata è stata la risposta fornita al processo di risanamento.

In senso contrario a quest'esigenza di differenziazione è sembrato dirigersi il legislatore nell'attuazione di quanto previsto dall'art. 1, co. 607, della legge di bilancio per il 2019 [89], che prevedeva la spesa di 12,5 milioni di euro per le Fondazioni, con l'obiettivo esclusivo di ridurre il debito esistente, rinviando a un decreto ministeriale la definizione dei criteri sulla base dei quali distribuire le risorse al fine di sostenere le azioni e i progetti proposti dalle Fondazioni. Con decreto del ministro per i Beni e le Attività culturali n. 124 del 1° marzo scorso [90], è stato stabilito che tali risorse siano destinate "in egual misura" a sostegno delle 14 Fondazioni, sulla base di un decreto del Direttore generale Spettacolo [91].

Nonostante l'opinabile tendenza all'equiparazione mostrata in questa sede, si ritiene che, a valle della valutazione degli esiti del processo di risanamento, nonché in occasione della discussione in merito al disegno di legge delega in materia di spettacolo, vada tenuta presente la soluzione, com'è noto già avanzata, della distinzione tra teatri lirico-sinfonici e fondazioni lirico-sinfoniche, e della corrispondente adozione di modelli organizzativi e gestionali differenti, caratterizzati dalla partecipazione e della vigilanza statali solo nel caso delle Fondazioni, già nel 2016 individuate in virtù "della dimostrazione del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario, della capacità di autofinanziamento e di reperimento di risorse private a sostegno dell'attività, della realizzazione di un numero adeguato di produzioni e coproduzioni, del livello di internazionalizzazione, della specificità nella storia e nella cultura operistica e sinfonica italiana" [92], criteri che, come si è visto nel corso dell'analisi dei risultati del processo di risanamento, coincidono in larga parte con gli indicatori dello stato di salute delle Fondazioni in crisi. Si realizzerebbe così quella coraggiosa "distinzione quali-quantitativa all'interno delle 14 FLS", della quale è già stata acutamente sottolineata la natura di "operazione politicamente molto dolorosa" [93].

Soluzioni analoghe nel senso della differenziazione, del resto, appaiono applicate con successo in contesti vicini, quali, a titolo d'esempio, quello francese, in cui, pur in quadro di proprietà sostanzialmente pubblica, solo i due teatri di maggior rilievo, ossia l'Opéra National de Paris e il Théâtre de l'Opéra-Comique sono in capo al Governo centrale, e numerose sono le forme giuridiche adottate; e quello tedesco, dove, anche in questo caso in un contesto di proprietà pubblica prevalente, si distinguono diverse forme di gestione [94].

Note

[1] Il riferimento è, come è noto, al d.l. 8 agosto 2013, n. 91, recante *Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo*, meglio noto come [Decreto Valore Cultura](#) o Legge Bray, dal nome del ministro competente *pro tempore*, pubblicato in GU Serie generale n. 186 del 9 agosto 2013, Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112 (in GU 8 ottobre 2013, n. 236).

[2] V. § 1.

[3] La disposizione prevede che "[l]e fondazioni di cui al comma 1, per le quali non sia stato presentato o non sia approvato un piano di risanamento entro il termine di cui ai commi 1 e 2, ovvero che non raggiungano il pareggio economico e, entro l'esercizio 2019, il tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario sono poste in liquidazione coatta amministrativa".

[4] Legge 30 dicembre 2018, n. 145, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021* (in SO n. 62, relativo alla GU 31 dicembre 2018, n. 302). Le disposizioni dedicate alle Fondazioni lirico-sinfoniche sono contenute all'art. 1, co. 602-603 e 607, che di seguito si riportano: "602. Al fine di proseguire l'attività di

monitoraggio dei piani di risanamento delle fondazioni lirico-sinfoniche, le funzioni del commissario straordinario di cui al comma 3 dell'articolo 11 del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, sono prorogate fino al 31 dicembre 2020; il relativo incarico è conferito con le modalità di cui al medesimo articolo 11, commi 3 e 5. A supporto delle attività del commissario, la Direzione generale Spettacolo del Ministero per i beni e le attività culturali, in deroga ai limiti finanziari previsti dalla legislazione vigente, può conferire fino a tre incarichi di collaborazione, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a persone di comprovata qualificazione professionale nella gestione amministrativa e contabile di enti che operano nel settore artistico-culturale, per la durata massima di dodici mesi, entro il limite di spesa di 75.000 euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente comma, nel limite massimo di 175.000 euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020, si provvede mediante corrispondente riduzione delle risorse del Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163. 603. Per le finalità di cui al comma 602, restano ferme le disposizioni dell'articolo 11 del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, sui contenuti inderogabili dei piani di risanamento delle fondazioni lirico-sinfoniche nonché gli obiettivi già definiti nelle azioni e nelle misure pianificate nei piani di risanamento e nelle loro integrazioni". Il comma 607 dell'art. 1 prevede invece che "[a]l fine di rafforzare il sostegno alle fondazioni lirico-sinfoniche è autorizzata la spesa di 12,5 milioni di euro per l'anno 2019. Con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali, da emanare entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i criteri di ripartizione delle risorse di cui al precedente periodo con la finalità di sostenere le azioni e i progetti proposti dalle fondazioni lirico-sinfoniche avuto riguardo esclusivamente alla riduzione del debito esistente".

Per una prima analisi delle disposizioni così introdotte si rinvia a Servizio studi e servizio del bilancio del Senato della Repubblica, Servizio studi, Dipartimento bilancio della Camera dei deputati, *Dossier Legge di bilancio 2019, Legge 30 dicembre 2018, n. 145. Volume II Articolo 1, commi 402-801*, www.senato.it, che classifica tali disposizioni proprio sotto il titolo di "[r]isanamento delle fondazioni lirico-sinfoniche".

[5] Va tuttavia sottolineato come, anche alla luce della circostanza che l'autorizzazione di spesa riguarda più annualità, si è ritenuto che vi sia la possibilità di conferire gli incarichi in questione a più di tre soggetti diversi, v. Servizio studi e servizio del bilancio del Senato della Repubblica, Servizio studi, Dipartimento bilancio della Camera dei deputati, *Dossier Legge di bilancio 2019, Legge 30 dicembre 2018, n. 145. Volume II*, cit.

[6] Il riferimento è in particolare alla recente analisi di [P. Carpentieri, Il diritto amministrativo dell'eccellenza musicale italiana: l'organizzazione e il finanziamento delle Fondazioni lirico-musicali](#), in *Aedon*, 2018, 3, da cui è tratta anche la citazione riportata.

[7] Sul punto, si veda il giudizio espresso da [C. Barbati, Il rilancio dello spettacolo nelle scelte urgenti del decreto "Valore cultura"](#), in *Aedon*, 2013, 3, secondo la quale, nonostante le intenzioni di rilancio rese manifeste fin dal titolo della legge "[l]'insieme delle misure introdotte, con la sola eccezione di quelle relative alle Fondazioni lirico-sinfoniche, si risolve in una serie di micro-interventi, di natura essenzialmente finanziaria e talvolta, solo fiscale, destinati a favorire talune iniziative o fasi dell'organizzazione e produzione delle diverse attività".

[8] Onorevole A. Marcucci, Senato della Repubblica, XVII legislatura, *Assemblea, Resoconto stenografico, 104ª seduta pubblica (antimeridiana), mercoledì 18 settembre 2013*, www.senato.it.

[9] Contrariamente a quanto previsto nello schema di decreto legislativo proposto dal precedente Governo Dini, mai esaminato dalle Camere, la legge Veltroni si caratterizzava, peraltro, per l'obbligatorietà della trasformazione, le cui ragioni sono con ogni probabilità da rinvenirsi, come è stato detto all'indomani dell'entrata in vigore del decreto, "nella necessità di impedire che l'obiettivo della privatizzazione di eliminare le inefficienze del pubblico, e di favorire forme di finanziamento private concorrenti con quelle statali, lasciato alla libera scelta degli enti, non trovi adeguata soddisfazione". V. E. Freni, *La trasformazione degli enti lirici in fondazioni di diritto privato*, in *Gior. dir. amm.*, 1996, 12, pag. 1110.

[10] D.lg. 29 giugno 1996, n. 367, *Disposizioni per la trasformazione degli enti che operano nel settore musicale in fondazioni di diritto privato* (GU 161 dell'11 luglio 1996).

[11] Sul più ampio fenomeno della privatizzazione degli enti pubblici come antecedente logico della riforma del 1996, si vedano i paragrafi introduttivi dei lavori di [V. Cerulli Irelli, Le fondazioni lirico-sinfoniche come organizzazioni pubbliche in forma privatistica](#), in *Aedon*, 2012, 3 e [R. Leo, La privatizzazione degli enti lirici: un fallimento annunciato](#), in www.giustamm.it, 2017, 3. Per una riflessione sul caso specifico della privatizzazione delle organizzazioni culturali si rinvia a [L. Zan, La trasformazione delle organizzazioni culturali in fondazione: la prospettiva manageriale](#), in *Aedon*, 2003, 2.

[12] V. L. Zan, *La trasformazione delle organizzazioni culturali in fondazione: la prospettiva manageriale*, cit.

[13] Gli allora enti lirici si caratterizzavano, dalla fine degli anni '60 in poi, per una gestione segnata da ampi disavanzi, con un aumentare progressivo delle spese e la conseguente dipendenza dai finanziamenti statali. Le cause di tale, ulteriore, crisi, soprattutto economica, sono state rinvenute nella circostanza che, sulla base dell'assetto disegnato dalla legge 14 agosto 1967, n. 800, meglio nota come legge Corona, l'ente lirico risentisse, "in virtù delle finalità pubblicistiche perseguite, della forte ingerenza degli apparati politico amministrativi statali e locali sfociata in una vera e propria burocratizzazione degli enti e nella dipendenza totale dai finanziamenti pubblici (spesso erogati solo per sanare deficit preesistenti)", dovuta anche alla circostanza che la legge 800 "non propone un modello per assicurare nel tempo la disponibilità delle risorse finanziarie, né tantomeno, offre una soluzione al problema della mancanza di modalità per il risanamento delle finanze"; così V.R. Leo, *La privatizzazione degli enti lirici: un fallimento annunciato*, cit.

Si nota come la stessa legge Corona, prevedendo che lo Stato intervenisse non più con contributi eventuali, ma con "idonee provvidenze" per la tutela e lo sviluppo dell'attività lirico-sinfonica, cercasse a sua volta di porre rimedio ai difetti rilevati nella precedente disciplina dettata sotto il regime fascista con d.l. 3 febbraio 1936, n. 438, poi convertito in legge 4 giugno 1936, n. 1570 (*Conversione in legge del R. decreto-legge 8 febbraio 1936-XIV, n. 438, contenente norme per la disciplina degli Enti lirici e delle stagioni liriche gestite dai Comuni e dagli Enti autonomi*, in GU n. 200 del 29 agosto 1936), in vigore della quale era nato il c.d. "piè di lista" dello spettacolo musicale": infatti, nonostante l'obiettivo anche di questa riforma fosse, tra gli altri, quello di un'autonomia contabile degli enti, si attribuiva allo Stato il compito di colmare eventuali disavanzi. Per approfondimenti sul punto si rinvia a: E. Scarpellini, *Organizzazione teatrale e politica del teatro nell'Italia fascista*, La Nuova Italia, Firenze, 1989 (Pubblicazioni della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Milano, 131), pag. XV; C. Balestra, A. Malaguti, *Organizzare musica. Legislazione, produzione, distribuzione, gestione nel sistema italiano*, FrancoAngeli, Milano, 2006, pag. 102.

[14] Art. 3. Finalità delle Fondazioni: "Le fondazioni di cui all'art. 1 perseguono, senza scopo di lucro, la diffusione dell'arte musicale, per quanto di competenza la formazione professionale dei quadri artistici e l'educazione musicale della collettività. Per il perseguimento dei propri fini, le fondazioni provvedono direttamente alla gestione dei teatri loro affidati, conservandone il patrimonio storico-culturale e realizzano, anche in sedi diverse, nel territorio nazionale o all'estero, spettacoli lirici, di balletto e concerti; possono altresì svolgere, in conformità degli scopi istituzionali, attività commerciali ed accessorie. Esse operano secondo criteri di imprenditorialità ed efficienza e nel rispetto del vincolo di bilancio".

[15] Art. 6 *Contenuto della deliberazione*, d.lg. n. 367/1996.

[16] Il FUS, istituito con legge 30 aprile 1985, n. 163, è volto a garantire un sostegno finanziario alle attività di produzione e di programmazione nell'ambito dello spettacolo dal vivo (musica, teatro, danza, circo e spettacolo viaggiante). I criteri e le modalità di concessione dei contributi FUS sono oggi disciplinati dal [Decreto Ministeriale 1° luglio 2014](#) e s.m.i., che prevede la presentazione di un progetto triennale e di un programma annuale e definisce tra l'altro gli ambiti di attività finanziabili, i requisiti minimi, la tempistica e il sistema di valutazione delle domande. Al Fondo si affiancano altre forme di finanziamento statale e regionale, sia dirette che indirette: tra le prime rientra l'istituzione della Società Arcus s.p.a., tra le seconde, forme di agevolazioni fiscali e crediti d'imposta. Una buona ricostruzione della disciplina intervenuta a disciplinare il Fondo negli anni e sulla sua ripartizione, è rinvenibile nelle Relazioni che il ministero per i Beni e le Attività culturali, (che ha assunto la nuova denominazione secondo quanto disposto con d.l. 12 luglio 2018, n. 86, conv. in legge 9 agosto 2018, n. 97, che ha determinato il trasferimento delle funzioni esercitate in materia di turismo a quello che è divenuto il ministero delle Politiche agricole, Alimentari e Forestali e del Turismo) è tenuto a redigere annualmente sull'utilizzazione del Fondo medesimo e sull'andamento complessivo dello spettacolo, secondo quanto previsto dall'art. 6 della legge istitutiva del Fondo.

Su quanto detto si veda anche più diffusamente R. Leo, *La privatizzazione degli enti lirici: un fallimento annunciato*, cit. Sulla ripartizione delle quote del FUS, sia pure nel vigore della precedente disciplina, si veda [L.M. Sicca e L. Zan, Alla faccia del management. La retorica del management nei processi di trasformazione degli enti lirici in fondazioni](#), in Aedon, 2004, 2.

[17] "[R]atio della riforma era infatti creare una compartecipazione finanziaria paritaria tra Stato e privati, predisponendo un modello che permettesse allo Stato di divenire fondatore senza l'esborso di ulteriori somme rispetto alla contribuzione ordinaria attribuita agli enti lirici dal Fus e che al contempo consentisse di attrarre risorse private con l'incentivo, rivelatosi poi scarso, della posizione paritaria all'interno dell'ente", v. [A. Serra, La difficile privatizzazione delle fondazioni liriche: strumenti pubblici e presenza privata](#), in Aedon, 1998, 2.

[18] Per un esame approfondito, che esula dai limiti di quest'analisi, del d.lg. 29 giugno 1996, n. 367 e delle novità dallo stesso introdotte, si rinvia a G. Iudica (a cura di), *Fondazioni ed enti lirici*, Cedam, Padova, 1998.

[19] Per un esame critico della disciplina, nonché delle disposizioni successivamente intervenute in materia di Fondazioni lirico-sinfoniche, si rinvia ancora a P. Carpentieri, *Il diritto amministrativo dell'eccellenza musicale italiana: l'organizzazione e il finanziamento delle Fondazioni lirico-musicali*, cit.

[20] Si trattò di interventi pressoché annuali posti in essere in via di decretazione di urgenza, preferita a una riforma organica del settore. Come è stato detto, "[t]ale scelta, forse dettata dalla considerazione che una riforma degli enti lirici era già stata fatta solo da qualche anno e di fronte alla repentina crisi istituzionale e finanziaria che ha riguardato negli ultimi anni le fondazioni, presta inevitabilmente il fianco alle critiche degli operatori del settore che invece di un'organica ed incisiva riforma, trovano soltanto risposte frammentarie e occasionali", v. G. Armao, *Le trasformazioni dell'ordinamento giuridico delle fondazioni liriche in Italia*, 2008, Cidim-Unesco, pag. 89. Allo stesso Autore si rinvia per una carrellata degli interventi che si sono succeduti negli anni 2000. Si tratta, in particolare, del d.l. 22 marzo 2004, n. 72, conv. in legge 21 maggio 2014, n. 128, e del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, conv. in legge 31 marzo 2005, n. 43, con i quali "nonostante l'evidente necessità di operare una riforma unitaria del sistema, si è preferito dettare una serie di disposizioni intese non tanto a risolvere i problemi delle fondazioni in maniera duratura, ma semplicemente a rimandarne la soluzione a data da destinarsi, prediligendo soluzioni contingenti ed effimere". A queste disposizioni, l'anno successivo, ha fatto seguito il d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv. in legge 4 agosto 2006, n. 248, che in controtendenza rispetto alle misure adottate negli anni immediatamente precedenti, ha disposto un incremento della quota del finanziamento delle Fondazioni a carico dello Stato.

Sotto il profilo della risposta alla crisi finanziaria, e di conseguenza, in relazione all'obiettivo del risparmio per lo Stato, i correttivi degli anni 2000 si caratterizzano in una prima fase, durata fino ai dieci anni dalla riforma, per un tentativo di contenimento delle spese, soprattutto relative al personale, contraddetto, nel 2006, dal citato aumento del finanziamento pubblico. Quanto alla crisi istituzionale, e in relazione all'obiettivo della de-statalizzazione, invece, gli interventi si incentrano principalmente sui temi della partecipazione dei privati, dello scioglimento del consiglio di amministrazione, della contrattazione collettiva e dei costi del lavoro. A caratterizzare le eterogenee e frammentarie misure nel loro complesso, vi è la circostanza che tutte sono espressione di "un fenomeno di crescente etero-direzione delle fondazioni che, invero, collide con l'accresciuta autonomia che dovrebbe ascrivere alla trasformazione in fondazioni e che, sotto altro profilo, si pone in controtendenza con l'avvento dei privati, la cui presenza - per il legislatore del 1996-1998 - avrebbe, da solo, garantito l'approdo degli enti lirici all'efficienza gestionale" sul punto v. ancora G. Armao, *Le trasformazioni dell'ordinamento giuridico delle fondazioni liriche in Italia*, cit.

[21] D.l. 30 aprile 2010, n. 64, (in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 100 del 30 aprile 2010) convertito con legge 29 giugno 2010, n. 100, recante: "Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali" ([GU Serie Generale n. 150 del 30 giugno 2010](#)). Per un completo esame delle misure si rinvia a S. Mainardi, D. Casale, *Il personale delle Fondazioni lirico-sinfoniche dopo la conversione del decreto legge n. 64/2010*, cit. Sul punto, si veda anche [A. Cognata, M. Trimarchi, Lo spettacolo dal vivo. Le opere e i giorni](#), in Aedon, 2010, 3.

[22] La seconda parte dell'articolo 11 detta invece delle rilevanti modifiche in tema di organizzazione e criteri di finanziamento delle Fondazioni tutte, prevedendo che le stesse adeguate i propri statuti, approvati dal ministro competente di concerto con il ministero dell'Economia e delle Finanze, a una nuova struttura con quattro organi, adesso equiparati nella loro scadenza quinquennale. Le regole dettate con riferimento alla nuova struttura mostrano un rafforzamento del legame tra Fondazioni e Governo centrale, nonché un contenimento della presenza dei privati, equiparando le misure previste a una "sostanziale, e definitiva, presa d'atto dell'inidoneità del modello di privatizzazione pensato per le Fondazioni lirico-sinfoniche, con la conseguente necessità di "invertire la rotta" del percorso avviato nel 1997", sul punto v. C. Barbati, *Il rilancio dello spettacolo nelle scelte urgenti del decreto "Valore cultura"*, cit.

In particolare, si prevede tra l'altro che il sindaco possa nominare un sostituto in qualità di presidente; che il consiglio di amministrazione venga sostituito da un consiglio di indirizzo "composto dal presidente e dai membri designati da ciascuno dei fondatori pubblici e dai soci privati che versino almeno il cinque per cento del contributo erogato dallo Stato", con obbligo di assicurare il pareggio di bilancio e soggetto a responsabilità contabile; che il sovrintendente, "unico organo di gestione" venga nominato direttamente dal ministro competente su proposta del consiglio di indirizzo e che il collegio dei revisori sia composto da un giudice contabile, da un membro designato dal ministero dell'Economia e delle Finanze e da un membro designato dal ministero competente. A questi organi si aggiunge un "organo monocratico di monitoraggio degli atti adottati dall'organo di gestione" cui è attribuito il compito di controllare gli atti del sovrintendente per accertarsi che gli stessi siano in linea con le indicazioni dell'organo di indirizzo, nonché sostenibili sotto il profilo economico-finanziario. Infine, la legge Bray detta dei nuovi criteri di ripartizione del FUS, prevedendo degli incentivi per le Fondazioni che raggiungono il pareggio di bilancio che, di fatto, riducono gli spazi per il privato, e concorrono a una pubblicizzazione dell'ente. Nello stesso senso spingono le prescrizioni dedicate al rapporto di lavoro, relativamente al quale si prevede che "[i]l contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato presso le fondazioni lirico-sinfoniche è instaurato esclusivamente a mezzo di apposite procedure selettive pubbliche".

[23] Nella specie, tali contenuti inderogabili sono oggi così individuati: "a) la rinegoziazione e ristrutturazione del debito della fondazione che preveda uno stralcio del valore nominale complessivo del debito esistente al 31 dicembre 2012, comprensivo degli interessi maturati e degli eventuali interessi di mora, previa verifica che nei rapporti con gli istituti bancari gli stessi non abbiano applicato nel corso degli anni interessi anatocistici sugli affidamenti concessi alla fondazione stessa, nella misura sufficiente ad assicurare, unitamente alle altre misure di cui al presente comma, la sostenibilità del piano di risanamento, nonché il pareggio economico, in ciascun esercizio, ed il tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario della fondazione; b) l'indicazione della contribuzione a carico degli enti diversi dallo Stato partecipanti alla fondazione; c) la riduzione della dotazione organica del personale tecnico e amministrativo fino al cinquanta per cento di quella in essere al 31 dicembre 2012 e una razionalizzazione del personale artistico; d) il divieto di ricorrere a nuovo indebitamento, per il periodo 2014-2016, salvo il disposto del ricorso ai finanziamenti di cui al comma 6; nel caso del ricorso a tali finanziamenti nel piano devono essere indicate misure di copertura adeguate ad assicurare il rimborso del finanziamento; e) l'entità del finanziamento dello Stato, a valere sul fondo di cui al comma 6, per contribuire all'ammortamento del debito, a seguito della definizione degli atti di rinegoziazione e ristrutturazione di cui alla precedente lettera a), e nella misura strettamente necessaria a rendere sostenibile il piano di risanamento; f) l'individuazione di soluzioni, compatibili con gli strumenti previsti dalle leggi di riferimento del settore, idonee a riportare la fondazione, entro i tre esercizi finanziari successivi, nelle condizioni di attivo patrimoniale e almeno di equilibrio del conto economico; g) la cessazione dell'efficacia dei contratti integrativi aziendali in vigore, l'applicazione esclusiva degli istituti giuridici e dei livelli minimi delle voci del trattamento economico fondamentale e accessorio previsti dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro e la previsione che i contratti collettivi dovranno in ogni caso risultare compatibili con i vincoli finanziari stabiliti dal piano. Nelle more della definizione del procedimento di contrattazione collettiva nel settore lirico-sinfonico di cui all'articolo 2 del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010, n. 100, le fondazioni lirico-sinfoniche che hanno presentato il piano di risanamento ai sensi del presente articolo possono negoziare ed applicare nuovi contratti integrativi aziendali, compatibili con i vincoli finanziari stabiliti dal piano, purché tali nuovi contratti prevedano l'assorbimento senza ulteriori costi per la fondazione di ogni eventuale incremento del trattamento economico conseguente al rinnovo del Contratto collettivo nazionale di lavoro (C.C.N.L.) e ferma restando l'applicazione del procedimento di cui al comma 19 in materia di autorizzazione alla sottoscrizione degli accordi in caso di non conformità dei contratti aziendali con il contratto nazionale di lavoro; g-bis) l'obbligo per la fondazione, nella persona del legale rappresentante, di verificare che nel corso degli anni non siano stati corrisposti interessi anatocistici agli istituti bancari che hanno concesso affidamenti".

[24] V. C. Barbati, *Il rilancio dello spettacolo nelle scelte urgenti del decreto "Valore cultura"*, cit.

[25] [D.l. 31 maggio 2014, n. 83](#) (in GU Serie generale n. 125 del 31 maggio 2014), convertito in legge 29 luglio 2014, n. 106, recante: *"Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo"* ([GU Serie Generale n. 175 del 30 luglio 2014](#)).

[26] Si nota come tali anticipazioni siano poi state disposte per un totale di 23,09 milioni di euro.

[27] Si tratta delle modifiche, che si aggiungono a quelle apportate dalla legge di conversione 7 ottobre 2013, n. 112, che sono state introdotte con legge 27 dicembre 2013, n. 147 (in SO n. 87, relativo alla GU 27 dicembre 2013, n. 302) che ha disposto con l'art. 1, co. 326 l'introduzione del co. 19-bis all'art. 11; con l'art. 1, co. 327 la modifica dell'art. 11, co. 15, lett. a); con d.l. 31 maggio 2014, n. 83 (in GU 31 maggio 2014, n. 125), convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2014, n. 106 (in GU 30 luglio 2014, n. 175), che ha disposto con l'art. 5, co. 1, lett. a) la modifica dell'art. 11, co. 1, lett. g); con l'art. 5, co. 1, lett. b) la modifica dell'art. 11, co. 13; con l'art. 5, co. 1, lett. c) la modifica dell'art. 11, co. 15, alinea; con l'art. 5, co. 1, lett. d) la modifica dell'art. 11, co. 15, lett. a); con l'art. 5, co. 1, lett. e) la modifica dell'art. 11, co. 16; con l'art. 5, co. 1, lett. f) la modifica dell'art. 11, co. 19; con l'art. 5, co. 1, lett. f-bis) l'abrogazione del co. 19-bis dell'art. 11; con l'art. 5, co. 1, lett. g) l'introduzione del co. 21-bis all'art. 11; con l'art. 5, co. 6) la modifica dell'art. 11, co. 6; con d.l. 24 giugno 2016, n. 113 (in GU 24 giugno 2016, n. 146), convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2016, n. 160 (in GU 20 agosto 2016, n. 194), che ha disposto con l'art. 24, co. 1, lett. a) la modifica dell'art. 11, co. 1, alinea; con l'art. 24, co. 1, lett. b) la modifica dell'art. 11, co. 1, lett. a); con l'art. 24, co. 1, lett. c) la modifica dell'art. 11, co. 9, lett. a); con l'art. 24, co. 1, lett. d) la modifica dell'art. 11, co. 14; con legge 27 dicembre 2017, n. 205 (in SO n. 62, relativo alla GU 29 dicembre 2017, n. 302) che ha disposto con l'art. 1, co. 323, lett. c) la modifica dell'art. 11, co. 14; con legge 30 dicembre 2018, n. 145 (in SO n. 62, relativo alla GU 31 dicembre 2018, n. 302) che ha disposto con l'art. 1, co. 602 la modifica dell'art. 11, co. 3.

[28] [Legge 28 dicembre 2015, n. 208, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato \(legge di stabilità 2016\)](#), in GU n. 302 del 30 dicembre 2015, Suppl. Ordinario n. 70.

[29] D.l. 24 giugno 2016, n. 113, *Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio*, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2016, n. 160 (in GU 20 agosto 2016, n. 194). Con riferimento alle ulteriori disposizioni introdotte in questa sede con riferimento alle Fondazioni, si rinvia all'analisi contenuta in Senato della Repubblica. Servizio Studi. Servizio del bilancio, Camera dei deputati. Servizio studi, *Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio, Schede di lettura. D.L. 113/2016, Dossier- XVII legislatura, www.senato.it*.

[30] L'art. 24 del citato decreto legge introduce la modifica in commento, "[a] fine di assicurare le migliori condizioni per il completamento del percorso di risanamento delle gestioni e per il rilancio delle attività delle fondazioni lirico - sinfoniche".

[31] Così è previsto dall'art. 1, co. 356, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, che, a tal fine, ha incrementato il fondo di rotazione di ulteriori 10 milioni di euro per l'anno 2016.

[32] [Legge 11 dicembre 2016, n. 232, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019](#), in GU n. 297 del 21 dicembre 2016, Suppl. Ordinario n. 57.

[33] A tali importi sono stati successivamente aggiunti 10 milioni di euro per il 2017 dall'art. 11, co. 3 del d.l. 30 dicembre 2016, n. 244, convertito, con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19.

[34] [Legge 27 dicembre 2017, n. 205, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e il bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020](#), in GU n. 302 del 29 dicembre 2017, Suppl. Ordinario n. 62. La stessa disposizione ha aggiunto alle risorse previste per il risanamento dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232, ulteriori 5 milioni di euro per l'anno 2018.

[35] Relazione del Commissario straordinario del Governo sullo stato di attuazione dei piani di risanamento delle fondazioni lirico - sinfoniche (ex art. 11, co. 3, lett. b), d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, Prima Relazione dell'anno 2019 - Periodo gestionale di riferimento: esercizio 2018 (preconsuntivo), <http://www.spettacolodalvivo.beniculturali.it/index.php/fondazioni-liriche>.

[36] La prima Relazione è la Relazione del Commissario straordinario del Governo sul monitoraggio semestrale dello stato di attuazione dei piani di risanamento delle fondazioni lirico - sinfoniche (ex art. 11, co. 3, lett. b), d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, Prima Relazione dell'anno 2015 - Periodo gestionale di

referimento: esercizio 2014, <http://www.spettacolodalvivo.beniculturali.it/index.php/fondazioni-liriche>.

[37] La registrazione è avvenuta data 15 ottobre 2014. Per i piani in questione l'approvazione era intervenuta tra il 1° luglio e il 4 agosto 2014.

[38] La maggiore lunghezza delle procedure in questione è stata giustificata anche sulla base di un mutamento dei vertici di queste Fondazioni. Si tratta dei decreti Interministeriali approvati in data 24 luglio 2015 (per la Fondazione Teatro Massimo di Palermo) e 27 luglio 2015 (per la Fondazione Petruzzelli e Teatro di Bari) e bollinati dalla Corte dei Conti il 14 settembre 2015. Il Decreto interministeriale relativo alla Fondazione Teatro Carlo Felice di Genova è stato invece approvato il 17 settembre 2015.

[39] Il riferimento è alle Fondazioni: Petruzzelli e Teatri di Bari, Teatro Massimo di Palermo, Teatro del Maggio musicale Fiorentino, Teatro di San Carlo di Napoli, Teatro Lirico G. Verdi di Trieste.

[40] Si tratta della Fondazione Teatro dell'Opera di Roma, della Fondazione Teatro Comunale di Bologna e della Fondazione Teatro Carlo Felice di Genova.

[41] Vedi nota n. 23.

[42] Relazione del Commissario straordinario del Governo sul monitoraggio semestrale dello stato di attuazione dei piani di risanamento delle fondazioni lirico - sinfoniche (ex art. 11, co. 3, lett. b), d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, Prima Relazione dell'anno 2016 - Periodo gestionale di riferimento: esercizio 2015, 31 ottobre 2016, pag. 10, <http://www.spettacolodalvivo.beniculturali.it/index.php/fondazioni-liriche>.

[43] V. Senato della Repubblica, Servizio Studi e Servizio del bilancio, Camera dei deputati, Servizio Studi, Dipartimento bilancio, *Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio. Schede di lettura. D.L. n. 113/2016 - A.C. 3926 - A/R, Dossier - XVII legislatura, www.senato.it, pag. 179 ss.* Nello stesso documento si manifestano invece delle perplessità circa la scelta di affiancare, alla nozione di pareggio economico, caratterizzata dalla annualità, l'elemento previsivo del "*tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario*", sottolineando come "[a]l riguardo, risulterebbe opportuno specificare meglio tale nozione, i cui contenuti, ad un primo esame, non appaiono specificamente individuabili sulla base della vigente disciplina contabile".

[44] Il primo Commissario straordinario del Governo, l'ing. Pier Francesco Pinelli, è stato nominato, ai sensi dell'art. 11, co. 3, con decreto dell'allora ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze, in data 17 gennaio 2014 con decorrenza 22 novembre 2013, per un periodo di un anno. Tale incarico è stato rinnovato, su richiesta del ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, con Decreto Interministeriale 22 novembre 2014, per un periodo di nove mesi. Con successivo decreto interministeriale del 6 aprile 2016, è stato nominato l'avv. Gianluca Sole.

Da ultimo, con decreto 12 marzo 2019, n. 143, del ministero per i Beni e le Attività culturali, di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze, l'incarico dello stesso avv. Sole è stato prorogato fino al già prorogato nel 2017 e nel 2018, è stato ulteriormente prorogato fino al 31 dicembre 2020 in attuazione di quanto previsto dal l'art. 1, co. 602, della legge di bilancio per il 2019.

[45] Relazione del Commissario straordinario del Governo sul monitoraggio semestrale dello stato di attuazione dei piani di risanamento delle fondazioni lirico - sinfoniche (ex art. 11, co. 3, lett. b), d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, Prima Relazione dell'anno 2015 - Periodo gestionale di riferimento: esercizio 2014 cit., pag. 12.

[46] *Ivi*, pag. 17.

[47] *Ivi*, pag. 23.

[48] Il riferimento è al Maggio Musicale Fiorentino e al Teatro Comunale di Bologna.

[49] Il riferimento è alle Fondazioni già citate cui si aggiunge il Teatro Verdi di Trieste.

[50] Relazione del Commissario straordinario del Governo sul monitoraggio semestrale dello stato di attuazione dei piani di risanamento delle fondazioni lirico - sinfoniche (ex art. 11, co. 3, lett. b), d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, Seconda relazione semestrale dell'anno 2015 - Periodo gestionale di riferimento: I° semestre 2015, 31 ottobre 2015, <http://www.spettacolodalvivo.beniculturali.it/index.php/fondazioni-liriche>.

[51] Relazione del Commissario straordinario del Governo sul monitoraggio semestrale dello stato di attuazione dei piani di risanamento delle fondazioni lirico - sinfoniche (ex art. 11, co. 3, lett. b), d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, Seconda relazione semestrale dell'anno 2015, cit., pag. 3.

[52] Relazione del Commissario straordinario del Governo sul monitoraggio semestrale dello stato di attuazione dei piani di risanamento delle fondazioni lirico - sinfoniche (ex art. 11, co. 3, lett. b), d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, Prima relazione dell'anno 2016, Periodo gestionale di riferimento: 2015, 31 ottobre 2016, <http://www.spettacolodalvivo.beniculturali.it/index.php/fondazioni-liriche>, pag. 6.

[53] Relazione del Commissario straordinario del Governo sul monitoraggio semestrale dello stato di attuazione dei piani di risanamento delle fondazioni lirico - sinfoniche (ex art. 11, co. 3, lett. b), d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, Prima relazione dell'anno 2016, cit., pag. 20.

[54] È il caso della Fondazione Petruzzelli e Teatri di Bari. Un parere positivo, sia pure con differenti gradazioni, è espresso anche nei confronti delle gestioni della Fondazione Teatro di San Carlo e della Fondazione Teatro Massimo di Palermo. Positivo, sia pure inferiore alle previsioni del piano è anche il risultato operativo della Fondazione Teatro dell'Opera di Roma Capitale; ampiamente inferiori alle previsioni, sia pure non negativi sono invece i risultati della Fondazione Teatro Lirico G. Verdi di Trieste.

[55] Così si esprime il Commissario a proposito dei risultati ottenuti dalla Fondazione Teatro Carlo Felice di Genova. Si nota inoltre che la Fondazione Teatro Comunale di Bologna, a fronte della previsione di un risultato di esercizio pari a +356.240,00 €, registra un risultato negativo pari a -1.957.780,00 €, nonostante un aumento del numero di spettatori (+16,5%) e dei ricavi per alzata (+7,68%). "Livelli critici" del debito, pari a quasi 70 milioni di euro, sono rilevati per la Fondazione Teatro del Maggio Musicale Fiorentino, cui si chiede una "*immediata revisione radicale del piano*"

[56] V. § 1.

[57] Relazione del Commissario straordinario del Governo sul monitoraggio semestrale dello stato di attuazione dei piani di risanamento delle fondazioni lirico - sinfoniche (ex art. 11, co. 3, lett. b), d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni

dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, Prima relazione dell'anno 2017, Periodo gestionale di riferimento: 2016, settembre 2017, <http://www.spettacolodalvivo.beniculturali.it/index.php/fondazioni-liriche>, pagg. 7-8.

[58] In particolare, le Fondazioni Teatro Comunale di Bologna, Teatro Carlo Felice di Genova e Teatro G. Verdi di Trieste risultano, con riferimento all'anno 2016, aver ridotto i costi anche in misura superiore a quanto previsto dai piani.

[59] Il riferimento è alla Fondazione Teatro Carlo Felice di Genova, la cui situazione si conferma "*complessivamente critica*" e che registra uno scostamento dagli obiettivi di piano del risultato di esercizio "*estremamente pesante*".

[60] Relazione del Commissario straordinario del Governo sul monitoraggio semestrale dello stato di attuazione dei piani di risanamento delle fondazioni lirico - sinfoniche (ex art. 11, co. 3, lett. b), d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, Prima relazione dell'anno 2017, cit., pagg. 48-49.

[61] V. § 1.

[62] Relazione del Commissario straordinario del Governo sul monitoraggio semestrale dello stato di attuazione dei piani di risanamento delle fondazioni lirico - sinfoniche (ex art. 11, co. 3, lett. b), d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, Prima relazione dell'anno 2018. Periodo gestionale di riferimento: 2017, aprile 2018, <http://www.spettacolodalvivo.beniculturali.it/index.php/fondazioni-liriche>.

[63] Dal 2015 al 2017, il livello medio di ricavi totali aumenta di 3.486.960 euro, il livello medio dei costi cresce in misura relativamente contenuta, di 1.137.373 euro, l'Ebitda raddoppia, con un aumento di 2.349.583 euro e il risultato medio di esercizio passa da un valore negativo per più di un milione di euro, a un attivo di circa 300.000 euro.

[64] In particolare, il patrimonio netto medio è aumentato nel biennio di 2.384.662 euro, il debito medio è diminuito di 3.215.821 euro, il livello medio dei debiti si è ridotto di 2.607.446 euro.

[65] Relazione del Commissario straordinario del Governo sul monitoraggio semestrale dello stato di attuazione dei piani di risanamento delle fondazioni lirico - sinfoniche (ex art. 11, co. 3, lett. b), d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, Prima relazione dell'anno 2018, cit., pag. 51.

[66] Particolare preoccupazione destano: la Fondazione Teatro del Maggio Musicale Fiorentino, con un debito stazionario rispetto al 2016 e il più alto tra tutte le Fondazioni monitorate e una grave sottopatrimonializzazione, che delineano "*una situazione allarmante e di criticità estrema*"; la Fondazione Teatro Carlo Felice di Genova, che, sia pure registrando un miglioramento parziale rispetto al 2016, non registra miglioramenti sul piano finanziario e patrimoniale, con il risultato che si ritiene che "*l'unica soluzione percorribile*" sia un intervento straordinario di ri-patrimonializzazione. Anche con riferimento alla Fondazione Teatro dell'Opera di Roma, si riscontra una situazione "*fortemente critica*" sul piano finanziario e patrimoniale, tale da richiedere un intervento straordinario; situazione tuttavia bilanciata da risultati invece "*obiettivamente positivi*" sul piano commerciale e operativo. A reperire risorse straordinarie, oltre che ad una riduzione dei costi, si ritiene debba invece provvedere la Fondazione Teatro Comunale di Bologna.

[67] Relazione del Commissario straordinario del Governo sul monitoraggio semestrale dello stato di attuazione dei piani di risanamento delle fondazioni lirico - sinfoniche (ex art. 11, co. 3, lett. b), d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, Seconda relazione dell'anno 2018. Periodo gestionale di riferimento: primo semestre 2018, 14 febbraio 2019, <http://www.spettacolodalvivo.beniculturali.it/index.php/fondazioni-liriche>, pag. 3.

[68] In particolare, rileva il Commissario come "[p]er talune di esse, poche, tale condizione si mostra prossima ad essere raggiunta, anche nel breve-medio periodo; per altre invece si può registrare solo una dinamica di tendenziale e progressivo avvicinamento all'obiettivo; per altre ancora [...] l'obiettivo del riequilibrio finanziario e patrimoniale non appare invece raggiungibile quantomeno in tempi ragionevoli, se non a fronte di nuovi apporti patrimoniali da parte degli Enti soci ovvero di nuovi soci", v. Relazione del Commissario straordinario del Governo sullo stato di attuazione dei piani di risanamento delle fondazioni lirico - sinfoniche (ex art. 11, co. 3, lett. b), d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, Prima Relazione dell'anno 2019, cit., pag. 54.

[69] Ivi, pag. 12.

[70] In particolare, il patrimonio netto aggregato aumenta di 35.082.252 euro; il debito totale aggregato diminuisce di 26.272.327 euro, il livello aggregato dei crediti diminuisce di 17.097.999 euro. Quanto al *trend* degli indicatori economici, per lo stesso triennio, la Relazione da ultimo emanata dà atto di come il valore aggregato dei ricavi totali aumenti di 3.971.318 euro (+2%), il valore aggregato dei costi diminuisca di 2.290.656 euro (-1%), l'Ebitda aggregato aumenti di 6.261.974 euro (+29%), e il risultato di esercizio aggregato mostri una crescita di 12.536.331 euro.

[71] V. Corte dei Conti, Sezione del controllo sugli enti, delibera 6 giugno 2019, n. 67 - *Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria delle Fondazioni lirico-sinfoniche per l'esercizio 2017*, www.corteconti.it, pag. 268.

[72] Per un esame completo sul punto si rinvia ancora a P. Carpentieri, *Il diritto amministrativo dell'eccellenza musicale italiana: l'organizzazione e il finanziamento delle Fondazioni lirico-musicali*, cit.

[73] Il riferimento è alla recente sentenza della Corte di giustizia europea pronunciata nell'ambito del procedimento C- 331/2017 e pubblicata il 25 ottobre scorso, con la quale è stata sancita la contrarietà all'ordinamento europeo della normativa in materia di contratti a tempo determinato dei lavoratori delle Fondazioni lirico sinfoniche. Sul punto, si veda D. Conte, *Sù il sipario. La Corte di giustizia impone di limitare il precariato nella Fondazioni liriche*, Diritti e lavoro Flash, 2018, 7. Si veda tuttavia il recentissimo [d.l. n. 59 del 28 giugno 2019](#), di cui alla nota n. 83.

[74] In merito, si nota come la Corte dei Conti rinvenga nella circostanza che "*gli apporti di Regioni ed enti locali sono spesso modesti ed erogati con ritardo*", una delle cause principali dell'esposizione debitoria delle Fondazioni; v. Corte dei Conti, Sezione del controllo sugli enti, delibera 6 giugno 2019, n. 67 - *Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria delle Fondazioni lirico-sinfoniche per l'esercizio 2017*, cit., pag. 269.

[75] Tra i numerosi commenti, si riporta l'autorevole giudizio reso in merito a questo processo, secondo il quale "*[i]nvero, la trasformazione, al di là dei suoi aspetti formali, non ha prodotto una sostanziale modificazione, né dell'attività degli enti, né dell'assetto finanziario degli stessi, che resta fondamentalmente dipendente dagli apporti finanziari dello Stato o di altri enti pubblici. Insomma, nella sostanza, questi enti pur trasformati restano quelli che erano, cioè enti che perseguono scopi di interesse pubblico, i quali perciò restano operanti mediante l'utilizzo di risorse finanziarie provenienti dalla finanza pubblica*", v. Cerulli Irelli, *Le fondazioni lirico-sinfoniche come organizzazioni pubbliche in forma privatistica*, cit.

[76] Ci si limita in questa sede ad osservare come, con riferimento alla stessa legge del 2013, la dottrina vi ha visto "una disciplina [...] dettagliata per effetto della quale le Fondazioni lirico-sinfoniche in crisi sono attratte in una sfera non solo pubblica, ma di controllo pubblico da parte del centro statale. Soluzione, appunto, diffusa tanto da potersi considerare quasi ordinaria anche perché facile, ma non sempre capace di intervenire sulle cause delle situazioni di "crisi" e che, nell'esperienza che se ne è fatta, ben poche risposte ha procurato alle necessità del settore culturale e delle stesse Fondazioni", v. C. Barbati, *Il rilancio dello spettacolo nelle scelte urgenti del decreto "Valore cultura"*, cit.

[77] Sul punto vedi Camera dei deputati, Servizio studi, XVIII legislatura, *Le fondazioni lirico-sinfoniche*, 4 marzo 2019, www.temi.camera.it.

[78] In questo senso le dichiarazioni del ministro competente, nel resoconto stenografico della seduta della Camera dei deputati del 23 gennaio scorso, www.camera.it.

[79] Si prevede inoltre che il Governo venga delegato ad "adottare disposizioni di modifica del Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), al fine di consentire un riordino sistematico della materia e del necessario adeguamento alle riforme intervenute successivamente all'emanazione del Codice, come il Codice dei contratti pubblici e quello del terzo settore".

[80] Dell'approvazione dei disegni di legge in questione si apprende dal Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 48 del 28 febbraio 2019, www.governo.it.

[81] Si segnala, tuttavia, la posizione critica già assunta sul provvedimento dalle Regioni che hanno lamentato il mancato coinvolgimento della Conferenza delle Regioni nella predisposizione del nuovo disegno di legge delega per la riforma dello spettacolo dal vivo. Sul punto, si rinvia al comunicato stampa della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 5 marzo scorso, pubblicato sul sito istituzionale.

[82] In questo senso, Audizione del Commissario straordinario del Governo per il risanamento delle fondazioni lirico-sinfoniche, 7^a Commissione, Senato della Repubblica, www.senato.it, pag. 12.

[83] Si nota a margine, come con specifico riferimento alla materia del personale delle Fondazioni lirico-sinfoniche, è nelle more della prevista adozione del Codice recentissimamente intervenuto il [d.l. 28 giugno 2019, n. 59](#) che reca *Misure urgenti in materia di personale delle fondazioni lirico sinfoniche, di sostegno del settore del cinema e audiovisivo e finanziamento delle attività del Ministero per i beni e le attività culturali e per lo svolgimento della manifestazione UEFA Euro 2020* (GU Serie generale n. 151 del 29 giugno 2019), in attesa di conversione, che all'art. 1 detta disposizioni specifiche circa la possibilità da parte delle Fondazioni di ricorrere a contratti di lavoro a tempo determinato.

[84] *Ivi*, pag. 11.

[85] Il riferimento è in particolare alle crisi vissute dal Teatro dell'Opera di Roma nel 2013-2014, dal Maggio Musicale fiorentino negli stessi anni, dal Teatro Carlo Felice di Genova nel 2010.

[86] Si cita come esempio, l'accordo sindacale raggiunto dal sovrintendente Carlo Fuortes che ha posto fine alla crisi menzionata, raccontato dallo stesso protagonista in [G. De Filippi, Fuortes racconta \(e si racconta\): "Nel 2013 eravamo come Alitalia"](#), www.ilfoglio.it, 13 maggio 2017.

[87] V. Corte dei Conti, Sezione del controllo sugli enti, delibera 6 giugno 2019, n. 67 - *Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria delle Fondazioni lirico-sinfoniche per l'esercizio 2017*, cit., pag. 268, che rileva come "[l]e 14 Fondazioni lirico-sinfoniche qui esaminate presentano molte diversità dovute alla storia e alla tradizione di ciascuna, alla rispettiva collocazione geografica e al bacino di utenza che servono e che in alcuni casi, non va oltre una dimensione regionale o locale".

[88] La differenziazione tra i teatri ai quali è stato applicato in maniera acritica e uniforme il modello fondazionale, ispirato alle esigenze di un ente dalle caratteristiche eccezionali come il Teatro alla Scala di Milano, è stata più volte rilevata dalla dottrina. Sul punto si veda L. Casini, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, pag. 162, che rileva come "[l]'errore commesso a quel tempo fu quello di immaginare che lo stesso modello giuridico potesse essere astrattamente adatto per 13 (poi divenute 14) realtà profondamente diverse, soprattutto dal punto di vista del tessuto socio-economico e dell'area territoriale di riferimento. Il risultato è stato che, salvo poche eccezioni (come la Scala e Santa Cecilia) la gran parte degli enti è rimasta interamente a carico dello Stato e si sono resi necessari ripetuti interventi legislativi per perseguire il risanamento economico-finanziario delle fondazioni".

[89] V. nota n. 4.

[90] [D.m. 124 del 1 marzo 2019, Modalità di ripartizione delle risorse destinate alle Fondazioni lirico-sinfoniche ai sensi dell'articolo 1, co. 607, della legge 30 dicembre 2018, n. 145](#).

[91] Si prevede inoltre che una prima quota, pari al 60% delle risorse complessive annue venga corrisposta dietro presentazione, entro il 31 maggio 2019, di specifici progetti di riduzione del debito; mentre la quota rimanente venga corrisposta a saldo dietro presentazione, entro il 31 ottobre 2019, di una relazione, sottoposta al controllo della Direzione generale Spettacolo, che dia conto delle azioni intraprese e delle risorse impiegate per ridurre il debito.

[92] La previsione è contenuta nell'art. 24, co. 3-bis, lett. b) del già citato d.l. n. 113/2016. Ci si limita in questa sede a ricordare che con il decreto in commento è stata prevista una revisione dell'assetto ordinamentale e organizzativo delle Fondazioni, con il fine precipuo "di garantire il consolidamento e la stabilizzazione del risanamento economico-finanziario [...], nonché di prevenire il verificarsi di ulteriori condizioni di crisi gestionale e di bilancio nel settore". Tale revisione avrebbe dovuto attuarsi attraverso dei regolamenti di delegificazione, da adottare entro il 30 giugno 2017, non emanati, improntati ad alcuni principi guida, tra i quali l'individuazione di nuovi modelli organizzativi e gestionali "efficaci", ossia in grado di garantire la stabilità economica e finanziaria, e, come detto, la distinzione tra fondazioni lirico-sinfoniche e teatri lirico-sinfonici.

[93] In questo senso P. Carpentieri, *Il diritto amministrativo dell'eccellenza musicale italiana: l'organizzazione e il finanziamento delle Fondazioni lirico-musicali*, cit.

[94] Per una panoramica sulla gestione dei teatri d'opera all'estero si rinvia a G. Cerrina Feroni, *Organizzazione, gestione e finanziamento dei Teatri d'Opera. Un quadro comparato*, Giappichelli, Torino, 2015 e più ampiamente G. Cerrina Feroni, E. Negri e K. Froboese (a cura di), *Organizzazione, gestione e finanziamento dei Teatri d'Opera: esperienze europee a confronto*, Giappichelli, Torino, 2014.