

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 73/2002.

LA CORTE DEI CONTI
IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 29 novembre 2002;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 7 settembre 1994, con il quale la Fondazione « Festival dei due mondi » di Spoleto è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2001; nonché le annesse relazioni trasmesse alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Antonio Ferrara e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della predetta Fondazione per l'esercizio 2001;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del conto consuntivo – e annessi allegati – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2001 – e annessi allegati – della Fondazione « Festival dei due mondi » di Spoleto, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE

Antonio Ferrara

PRESIDENTE

Luigi Schiavello

Depositata in Segreteria il 3 dicembre 2002.

IL DIRIGENTE SUPERIORE

(Dr. Cataldo Potenzi)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELLA « FONDAZIONE FESTIVAL DEI
DUE MONDI DI SPOLETO » PER L'ESERCIZIO 2001

S O M M A R I O

Premessa	<i>Pag.</i>	13
1. Profili ordinamentali, strutturali e funzionali	»	13
2. Provenienza e destinazione delle risorse	»	17
3. Attività	»	24
4. Risultati economici e patrimoniali della gestione	»	32
Considerazioni riassuntive finali	»	38

Premessa

La presente relazione, relativa alla Fondazione "Festival dei Due Mondi" di Spoleto, riferisce i risultati del controllo eseguito sulla gestione dell'esercizio 2001 ed i più rilevanti fatti sino all'attualità. Essa prosegue l'impostazione della precedente - che ha riguardato il periodo dal 1° novembre 1999 al 31 dicembre 2000 (cfr. Atti parlamentari - XIV Legislatura - Doc. XV, n. 27) - mirando principalmente alla valutazione dell'attività diretta al perseguimento delle finalità, previste dall'ordinamento dell'Ente e dai suoi programmi, sulla base dei consuntivi e delle acquisizioni istruttorie. Ancora con la medesima impostazione, le analisi finanziarie ed economico-patrimoniali continueranno a privilegiare gli aspetti più significativi ed innovativi, nonché gli scostamenti rispetto alle tendenze decorse e la sussistenza dei necessari equilibri di bilancio, non trascurando le dinamiche evolutive della gestione.

Per le informazioni di dettaglio, soprattutto sulla disciplina ordinativa, si fa rinvio al primo referto sulla Fondazione - sottoposta al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 259/1958 (con D.P.C.M. 7 settembre 1994) - che ha riguardato il triennio dal 1994 al 1997 (cfr. Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Doc. XV, n. 109).

1. Profili ordinamentali, strutturali e funzionali

1.1 Nel profilo dell'assetto ordinamentale, restano insolute le problematiche ripetutamente segnalate nei precedenti referti ed essenzialmente incentrate sul sistema, prescelto dal legislatore, per il finanziamento del "Festival dei Due Mondi" di Spoleto.

La legge n. 418/90 - riconoscendo la rilevanza, anche internazionale, della manifestazione e per "assicurare la (sua) realizzazione" e "garantirne la continuità" - ha infatti previsto una contribuzione annua del Ministero per i beni e le attività culturali a favore della omonima "Fondazione" e non della "Associazione" (di identica denominazione), che ha ideato e sinora curato il Festival.

In effetti, il legislatore ha preso atto dell'esistenza dei due organismi privati e del previgente sistema per la disciplina delle reciproche relazioni - regolato, dallo Statuto della Fondazione, su base convenzionale - attribuendo alla Fondazione stessa il ruolo di collettore del finanziamento statale e di garante del relativo impiego, per la periodica realizzazione della manifestazione, con obbligo di invio dei propri bilanci al Ministero erogatore.

Può altresì ritenersi che il medesimo legislatore abbia tenuto conto delle peculiarità dei due organismi, privilegiando l'acquisita personalità giuridica della Fondazione (con D.P.R. 21/11/87) ed il suo scopo principale di perseguire l'ininterrotta prosecuzione del Festival, oltre le vicende del suo ideatore, ampliandone anzi la proiezione rispetto agli originari interessi e confini locali. In ogni caso, la Fondazione è sorta per congiunta volontà del Comune di Spoleto (ed altri enti locali) e dello stesso ideatore dell'Associazione (il Maestro Menotti) e le norme statutarie della prima stabiliscono, sui reciproci rapporti, che: alla manifestazione "provvede oggi" l'Associazione ed alla so-

vrintendenza artistica della Fondazione il direttore artistico della stessa Associazione, valorizzando così le ragioni dell'ideatore del Festival, cui spettava altresì la presidenza onoraria della Fondazione (venuta meno, peraltro, con la modifica del marzo 2000); la Fondazione assicura la continuità del Festival, sostenendone le attività culturali e realizzandolo anche direttamente; spetta alla Fondazione l'esame del budget del Festival e l'erogazione dei contributi per la sua effettuazione.

L'esperienza di attuazione ormai ultradecennale della legge n. 418/90 ed il controllo effettuato dalla Corte, a partire del 1994, inducono a ribadire la inidoneità del modulo giuridico ed operativo prescelto.

Il sovvenzionamento statale tramite la Fondazione e la regolazione convenzionale dei rapporti con l'Associazione, hanno prodotto crescenti contrasti — fin dalla prima applicazione della legge e con una vasta eco di stampa — originati, in parte, dall'iniziale dissesto dei conti dell'Associazione (riconnesso dalla Fondazione all'eccesso di spese non essenziali) e, in parte, dai controlli della Fondazione stessa sull'impiego del finanziamento statale e sulla complessiva conduzione del Festival.

L'Associazione ha sempre rivendicato l'integrale acquisizione delle risorse comunque riferibili al Festival — ritenuto di propria creazione ed esclusiva pertinenza — disconoscendo di fatto i concorrenti interessi pubblici, rappresentati dalla Fondazione a livello locale ed elevati all'ambito nazionale dallo specifico intervento del legislatore statale.

Il rafforzamento di linee di condotte autonome e divergenti — che contraddicono le auspiccate sinergie prefigurate dal legislatore — hanno condotto: alla enfattizzazione delle differenziazioni e delle rispettive prerogative; all'indebolimento (sino alla cessazione) del potere decisorio del Maestro Menotti nella Fondazione; alla assunzione, da parte della Fondazione, di un ruolo di principale riferimento sia per la realizzazione del Festival che per la gestione delle corrispondenti risorse; al consolidamento, nella Associazione, del convincimento di sentirsi "espropriata" dalla manifestazione e dai finanziamenti, in un quadro aggravato dal graduale disimpegno del Maestro Menotti e dal subentro del figlio, signor Francis Menotti.

Dopo i sintomi di criticità più volte segnalati dalla Corte — quali la nomina di un "garante" da parte della Fondazione, l'accettazione non concordata della sovrintendenza del Festival, la prima assegnazione non integrale del contributo statale — l'Associazione ha avviato un contenzioso, richiedendo l'esclusività della denominazione ed il reintegro di tutti i fondi destinati al Festival.

Il giudizio, tuttora aperto, costituisce l'esito prevedibile e preannunciato della mancata adozione delle misure sollecitate dalla Corte sul piano legislativo e statutario e rende concreto il rischio che parte delle risorse statali, destinate al Festival, finanzino le spese di lite.

Va pertanto ribadita l'indifferibile esigenza — sul piano dell'assetto ordinamentale — della ricerca di soluzioni innovative analoghe a quelle adottate per gli enti lirici e con la previsione delle "società di cultura", coinvolgendo tutti i soggetti interessati, a livello nazionale e locale, in ambito pubblico e privato e tenendo conto della riforma sul federalismo. Sul punto, la responsabilità primaria spetta al Ministero per i beni e le attività culturali che, per legge, eroga i contributi e riceve i bilanci della Fondazione, derivandone

l'obbligo di verifica sull'impiego delle risorse statali finalizzate e comunque dell'ineludibile esercizio dei generali poteri di vigilanza ministeriale.

Nella permanenza dell'attuale quadro normativo e del contenzioso, restano — in ogni caso — compiti irrinunciabili della Fondazione assicurare la continuità del Festival, attraverso la sua promozione e sostegno ed esercitare una costante azione di vigilanza, che eviti rischi di interruzione della manifestazione. Tali compiti corrispondono infatti, non solo, alla ragione istitutiva della Fondazione, ma sono rafforzati dalla prescrizione della legge statale ed imposti dalle finalità statutarie e dalla natura pubblica della contribuzione. Costituisce anzi obiettivo, ancora da realizzare, il risanamento definitivo della gestione del Festival, mentre in caso di necessità, sarebbe comunque ineludibile la ricerca di soluzioni alternative, che garantiscano in ogni caso la prosecuzione della manifestazione.

1.2 L'invarianza della normativa statutaria sugli organi induce a reiterare le osservazioni sulla pletoricità del "Comitato di gestione" che, in ragione della sua ampia compagine collegiale (30 componenti), assolve essenzialmente un ruolo di raccordo dei diversi interessi rappresentati. Per lo stesso motivo, conservano attualità — su di un piano più generale e nei profili di maggiore funzionalità e minore spesa — le suggerite misure di razionalizzazione, specificatamente riferite, per un verso, al modulo impostato su di un doppio organo di amministrazione ("Comitato di gestione" e "Comitato esecutivo") e, per l'altro, alla coesistenza di un Segretario generale, con compiti parzialmente sovrapponibili a quelli propri del Direttore amministrativo. Un unico organo collegiale di amministrazione più snello ed il solo Direttore amministrativo appaiono — allo stato — sufficienti ad assicurare le modeste funzioni di indirizzo e controllo e quelle esecutive richieste da una microstruttura, come quella della Fondazione e dalla ridotta dimensione della gestione e dell'azione istituzionale svolta.

Non evidenzia significativi ampliamenti neanche la compagine assembleare, che lo Statuto prevede aperta a nuovi ingressi, per favorire l'apporto di risorse aggiuntive, attraverso conferimenti patrimoniali. In proposito va anzi ribadito come un siffatto andamento negativo — la cui analisi sarà effettuata nella parte sulla acquisizione delle entrate — configuri sintomi di scarsa capacità progettuale e di attrazione, che occorre invece potenziare, costituendo il suo adeguato svolgimento uno dei fattori fondamentali per lo sviluppo dell'attività dell'Ente e per l'integrale conseguimento delle sue finalità. Dall'istruttoria svolta, emerge inoltre la perdurante inesistenza di una efficiente funzione programmatica, che individui linee guida, obiettivi e correlate risorse, tempi e modalità di svolgimento delle iniziative, parametri di misurazione e di riferimento, anche per una compiuta valutazione dei risultati da raggiungere. Al riguardo deve quindi essere, ancora una volta, sottolineato che non solo una corretta funzione programmatica si configura quale presupposto ineludibile per il buon andamento di qualsiasi attività gestoria, ma si pone — per la Fondazione — quale espresso obbligo statutario, con la specifica prescrizione che attribuisce all'Assemblea la "fissazione delle linee, degli indirizzi e dei criteri". E ciò anche per consentire la conseguente ed indispensabile verifica dei risultati della gestione — ordinaria e straordinaria

ria – demandata all'apposito "Comitato di gestione".

Le rilevate carenze strutturali ed operative reclamano comunque un deciso cambio di strategie, sia sul piano della composizione degli organi, che su quello della qualità dell'azione da essi svolta, affinché si possano porre le basi per una rivitalizzazione della Fondazione ed il rilancio delle sue attività. In tale prospettiva, appare peraltro fattore negativo il mantenimento di soluzioni precarie, a distanza di oltre un anno, per la sostituzione del Presidente e del Vice-Presidente dimissionari. Deve pertanto sollecitarsi la Fondazione alla ricerca di personalità di rilevanza e notorietà almeno pari a quelle che, nel passato, hanno rivestito le principali cariche monocratiche e che siano in grado, sia di promuovere le indispensabili modifiche all'ordinamento interno, sia di suscitare un rinnovato interesse ed un più ampio consenso per il ruolo svolto dall'Ente.

1.3 Nel profilo delle notazioni funzionali, si osserva che l'Assemblea ha tenuto una riunione (e due nel 2000), il Comitato di gestione quattro (e tre nel 2000) ed il Comitato esecutivo nessuna (ed una nel 2000). I dati riportati rendono pertanto evidente il modesto impegno operativo soprattutto dei due organi di amministrazione e quindi la validità delle suggerite misure di una loro razionalizzazione.

Il sistema dei controlli interni resta essenzialmente affidato al "Collegio dei sindaci revisori", non avendo più la Fondazione fatto ricorso alla certificazione dei bilanci, che peraltro non è prescritta, né dalle specifiche norme generali, né da quelle statutarie e non è neanche imposta da obiettive esigenze della gestione. I sindaci hanno provveduto alle rituali verifiche ed agli adempimenti connessi ai bilanci, formulando utili suggerimenti per il buon andamento gestionale e richiamando – a volte – i rilievi della Corte. A seguito delle ripetute segnalazioni di questa Corte, riferite alle assenze di alcuni dei revisori ed in particolare del rappresentante della Presidenza del Consiglio, è stata predisposta una prima bozza di modifica statutaria, che prevedeva la sostituzione del relativo componente con uno di nomina assembleare. Al riguardo, nel precedente referto è stato osservato che appare invece più appropriata ed opportuna – nell'ambito della prospettata e più ampia revisione degli organi – la riduzione a tre degli attuali cinque componenti del collegio. Tale ridimensionamento, infatti, sembra più coerente con la modesta entità della gestione e consentirebbe una significativa economia nelle spese di funzionamento, poiché lo Statuto riconosce i compensi ai soli revisori e contempla, per le altre cariche sociali, esclusivamente il rimborso degli oneri sostenuti per la partecipazione alle riunioni. Una seconda bozza di modifica – in adesione alle indicazioni della Corte – è all'esame dell'Ente.

Il funzionamento corrente è affidato al Direttore amministrativo – compreso tra gli organi e nominato dall'Assemblea, con rapporto annuale rinnovabile, salvo disdetta – cui spetta appunto la direzione amministrativa e finanziaria. L'incarico risulta confermato sempre alla stessa persona, quantomeno a partire dal 1994 e cioè dall'anno in cui ha preso avvio il controllo della Corte. Il relativo emolumento annuo, dai 26,8 milioni (+IVA e rimborso spese) del 1996, è aumentato a 32 nel 1999, rimasto invariato nel 2000 e salito a 35,6 nel 2001. Svolge compiti di verbalizzazione