

nell'Assemblea e di prevalente supporto al funzionamento degli organi, un segretario amministrativo – con contratto di lavoro autonomo, di durata annuale – al quale viene riconosciuto un compenso annuo, ammontante a 13 milioni, per l'intero periodo che va dal 1999 al 2001. Nel rispetto dei vincoli statutari – che circoscrivono i rapporti di lavoro dipendente a quelli di natura professionale ed a tempo determinato – la tenuta della contabilità e lo svolgimento delle ulteriori incombenze operative vengono assicurati con il ricorso a prestazioni esterne e nella forma delle consulenze. Più in particolare: uno studio commerciale spoletino provvede – ormai da molti anni – agli adempimenti contabili e di bilancio, mediante rapporto convenzionale e con un corrispettivo di 4,8 milioni (+IVA) nel 1999, rimasto invariato nel 2000 e salito a 5,8 nel 2001.

Il complessivo onere di funzionamento – che costituirà oggetto di successiva analisi ed è rappresentato in bilancio nella voce “spese generali e di amministrazione” – prosegue la tendenza discendente segnalata nell’ultimo referto. In proposito, è importante sottolineare nuovamente che tale positiva opera di contenimento dei costi non va abbandonata, ma ulteriormente rafforzata, nell’obiettivo irrinunciabile di pervenire gradualmente alla autosufficienza economica, che ha costituito il prerequisito per la istituzione della Fondazione e deve essere mantenuto nel tempo. E ciò ad evitare che venga posta in discussione la presenza di un elemento essenziale per la stessa giuridica sussistenza dell’Ente.

Sempre nel profilo del funzionamento, vanno infine segnalati taluni recenti aspetti di negatività che appaiono in controtendenza rispetto alle favorevoli valutazioni espresse dalla Corte nel referto per gli esercizi 97/98 e 98/99. Deve infatti evidenziarsi un notevole ritardo delle risposte, da parte della Fondazione, alle richieste istruttorie della Corte, che hanno imposto ripetuti solleciti, portati anche all’attenzione del Ministero vigilante.

2 Provenienza e destinazione delle risorse

2.1 L’effettuazione di una specifica indagine sulla provenienza delle risorse, può fornire elementi utili alla valutazione ed alla misurazione della capacità, espressa dalla Fondazione, di acquisizione dei mezzi indispensabili, non solo per assicurarne la sopravvivenza, ma altresì per l’ottimale perseguimento delle finalità istituzionali. Essa agevola quindi la verifica sul grado di autosufficienza dell’Ente e la sua concreta idoneità ad assolvere la principale missione istituzionale e pertanto a garantire la continuità del Festival, possibilmente a livelli sempre più elevati. Al riguardo, conviene preliminarmente rammentare che – in base allo Statuto – le fonti di finanziamento della Fondazione sono quelle proprie (rendite del patrimonio) e quelle derivate. Nell’ambito di queste ultime sono ricomprese: la contribuzione annuale del Ministero per i beni e le attività culturali; le contribuzioni di enti pubblici ed istituzioni pubbliche e private e di persone fisiche (italiane e straniere); le contribuzioni finalizzate con le agevolazioni fiscali di cui alla legge n. 512/1982 (relativa ai beni di rilevante interesse culturale); le entrate diverse ed eventuali.

Nella seguente tabella vengono evidenziati gli importi complessivi, di-

saggregati in tre voci principali, in base alle risultanze dell'ultimo esercizio e posti a raffronto con quelli dell'esercizio precedente.

Tab. 1 - Provenienza delle risorse

(in milioni di lire)

	1/11/99-31/12/00	2001
Contributo annuale Minist.beni e att.cult.	2.600,0	2.600,0
Contributo istitut. pubbliche e private	159,1	410,0
Rendite patrimoniali	56,9	51,9
TOTALE	2.816,0	3.061,9

L'ammontare totale registra un obiettivo segnale di inversione nella linea di tendenziale calo evidenziata negli ultimi due referti (per gli anni dal 1997 al 2000), che, se appare sintomatico di un significativo ed apprezzabile miglioramento, non sembra in grado tuttavia di mutare il pregresso quadro generale di carenze e quindi di permanente difficoltà ad accrescere stabilmente l'entità globale delle entrate. Dall'esame delle singole componenti emergono infatti le caratteristiche di eccezionalità e non agevole ripetibilità dell'aumento, dovuto pressoché esclusivamente al contributo straordinario di 250 milioni, del Ministero per i beni e le attività culturali, di cui ha già fatto cenno il precedente referto e che costituirà oggetto di successiva trattazione. Al netto di tale apporto, l'ammontare totale delle entrate del 2001 (2.811 milioni) risulta, in concreto, inferiore a quello del 2000 (2.816 milioni).

Altri fattori di conferma sulla scarsa capacità di reperire introiti aggiuntivi si desumono poi, sia dalla mantenuta predominanza della contribuzione annua statale – della quale è stata peraltro disposta una riduzione con la legge finanziaria del 2002 – sia dalla persistenza, fatta eccezione per la indicata erogazione ministeriale straordinaria, di valori modesti o nulli delle rimanenti fonti di entrata.

In particolare, quanto al contributo annuo statale, pur in presenza di orientamenti di finanza pubblica sempre più rigorosi – imposti dai vincoli europei – deve ancora ribadirsi che dipende anche dalle iniziative progettuali e programmatiche della Fondazione e dalla validità dei risultati conseguiti, la possibilità di ottenere una assegnazione più elevata. Trattasi, infatti, di competere con altri soggetti alla ripartizione di uno stanziamento unitario, ancorato quindi a criteri selettivi e, pertanto, alla qualità delle attività svolte. Per gli stessi motivi e proprio in ragione del parziale esito positivo già ottenuto, è indispensabile che venga proseguita e intensificata l'attività di studio e di attuazione di ulteriori e diversi interventi diretti ad utilizzare le molteplici misure di sostegno statale nei settori che rientrano nell'area delle finalità istituzionali della Fondazione.

Le rendite patrimoniali – leggermente risalite nel 2000 (da 41 a 56 milioni), ma per effetto principalmente degli interessi maturati sui 320 milioni trattenuti dal contributo statale 1999, che non è stato integralmente trasferito all'Associazione – tornano a scendere nel 2001 (a 51 milioni), in dipendenza del calo dei tassi di mercato sul connesso investimento in titoli. Peggiora pertanto la situazione delle risorse autoprodotte, che non solo continuano a derivare da una sola fonte patrimoniale (il portafoglio titoli), ma appaiono ancora del tutto insufficienti e comunque lontane dall'assicurare la funzione primaria di copertura delle spese di funzionamento (124 milioni), prescritta dallo Statuto. Né può ignorarsi che il già modesto livello acquisito è sottoposto al rischio – oltre che dell'ulteriore diminuzione dei tassi – della richiesta, da parte dell'Associazione, di reintegro della parte di contributo statale non versato. Deve inoltre ribadirsi che non appare appropriata, né risolutiva, la recente bozza di modifica statutaria che destina al funzionamento anche le contribuzioni esterne (con esclusione della contribuzione ordinaria ministeriale, riservata espressamente al Festival). Tali contribuzioni difettano infatti di certezza e continuità ed il nuovo meccanismo di finanziamento colliderebbe inoltre con quello tipico delle fondazioni, per le quali l'adeguatezza del patrimonio e l'autosufficienza costituiscono requisiti indispensabili perché ne sia consentita l'istituzione, la permanenza in vita ed il raggiungimento delle finalità statutarie. Restano quindi misure di rimedio elettive la costante e fattiva ricerca di altri soci, per conseguire nuovi e maggiori conferimenti e la ottimizzazione dei rendimenti patrimoniali, anche attraverso una ristrutturazione delle attuali componenti. E ciò, al fine di pervenire gradualmente ad un assetto che assicuri un flusso durevole di risorse proprie, adeguato a coprire gli oneri di funzionamento ed a concorrere alla realizzazione di tutti gli scopi sociali, evitando incidenze sui trasferimenti al Festival ed anzi accrescendone possibilmente l'ammontare.

Restano ancora inattivate le fonti di finanziamento connesse agli apporti di cittadini italiani e stranieri e soprattutto ai contributi finalizzati di cui alla legge n. 512/82; né la Fondazione ha fornito elementi sulle iniziative condotte per promuovere le sponsorizzazioni in favore della Associazione, alla quale ne è demandata la diretta gestione, sulla base delle specifiche clausole delle convenzioni con la stessa stipulate. In proposito, oltre a ribadire che una informativa sulle predette sponsorizzazioni è indispensabile per valutare l'effettività degli interventi della Fondazione, deve la Corte richiamare, all'attenzione del Governo e del Parlamento, l'esigenza di rimuovere gli ostacoli alla operatività della citata legge n. 512. E ciò, al fine di rendere fiscalmente competitive le contribuzioni a soggetti che svolgono attività di rilevanza generale, come l'Ente oggetto di referto, al quale spetta – per Statuto ed in base ad una specifica legge statale – assicurare il periodico svolgimento del Festival. In ogni caso, va sollecitata la Fondazione stessa a porre in essere ogni idonea iniziativa diretta ad attivare i finanziamenti agevolati previsti dalla recente legge n. 342/2000 (c.d. "collegato fiscale") e dal relativo regolamento – ambedue già menzionati nel precedente referto – che hanno previsto rispettivamente: la deduzione integrale, dal reddito delle imprese, delle erogazioni liberali per i programmi culturali e la individuazione, tra i soggetti beneficiari, delle persone giuridiche costituite o partecipate dagli enti locali (tra le quali rientra l'Ente stesso). Non può comunque la

Corte non cogliere l'occasione per rimarcare nuovamente che tale agevolazione potrebbe essere estesa alle persone giuridiche private e ai cittadini contribuenti, per incentivare il "mecenatismo" culturale, concorrendo così a dare effettività allo Statuto della Fondazione, nella parte che prevede le relative contribuzioni.

Rimane tuttora priva di alimentazione anche la fonte statutaria da cui derivano le c.d. "entrate eventuali", che nell'esercizio 96/97 hanno prodotto introiti per circa 350 milioni – non esigui rispetto alle dimensioni del bilancio dell'Ente – in esito ad una lotteria autorizzata dalla locale Intendenza di finanza. In proposito, la Corte deve sottolineare – ancora una volta – la rilevanza della riattivazione di iniziative analoghe o comunque tali da consentire – proprio nella loro pluralità ed alternanza – un maggior flusso di risorse, globalmente costante. Ciò, non senza ribadire che la dimostrata capacità di acquisire risorse aggiuntive – rispetto a quelle ordinarie - costituirebbe sintomo inequivocabile di crescita dell'immagine della Fondazione e di positivo apprezzamento per l'attività da essa svolta.

2.2 In correlazione alla già segnalata predominanza del finanziamento ordinario statale, appare utile una specifica analisi delle contribuzioni di istituzioni pubbliche private, che vengono ulteriormente disaggregate nella seguente tabella e poste a raffronto con quelle del periodo oggetto di precedente referto.

Tab. 2 - Contribuz. di Istituz.pubbliche e private

(in milioni di lire)

	1/11/99- 31/12/00	2001
Regione Umbria	50,0	30,0
Provincia di Perugia	44,1	30,0
Banca popolare di Spoleto	15,0	20,0
Spoleto Credito e Servizi	10,0	-
Fondazione Carispo	30,0	20,0
Cassa di Risparmio di Spoleto	-	10,0
Enti vari	10,0	300,0*
TOTALE	159,1	410,0

* Contributo straordinario Ministero beni ed attività culturali (ml 250) + trasferimento da riversare all'Università di Perugia (mln 50)

Anche nel comparto all'esame, il dato totale e quindi il notevole aumento registrato, subisce l'influenza del contributo straordinario ministeriale di 250 milioni, che ha determinato l'innalzamento delle entrate complessive. Al netto di tale importo e di ulteriori 50 milioni per trasferimenti finalizzati da riversare all'Università di Perugia – ambedue ricompresi sotto la voce "Enti vari" – l'apporto della fonte specifica scende da 149 a 110 milioni (-26%). Una siffatta risultanza appesantisce l'andamento declinante segnalato negli ultimi referti, toccando una incidenza inferiore al 5% del finanziamento or-

dinario statale e quindi integrando una quota ancora meno significativa rispetto al bilancio complessivo della Fondazione. Essa desta poi maggiore allarme poiché si risolve in un sensibile e più accentuato indebolimento della componente proveniente da quei soggetti – Regione Umbria e Provincia di Perugia – che hanno assolto e svolgono il ruolo di principali diretti finanziatori, essendo i relativi apporti passati da 94 a 60 milioni (-36%). Si azzera inoltre il finanziamento del nuovo socio (Spoleto Credito e Servizi), già nel primo anno successivo all'ingresso nella Fondazione e continua a mancare quello del Comune di Spoleto.

Non muta quindi ed anzi peggiora, il quadro deficitario evidenziato nei precedenti referti: sia per la sostanziale invarianza dei soggetti finanziatori, che perdura da un decennio, se si fa eccezione del cennato e già cessato apporto, peraltro di importo modesto, contestuale alla recente adesione al sodalizio; sia perché i contributi restano circoscritti ai soci; sia infine in ragione della persistente discontinuità ed incertezza delle contribuzioni (soprattutto nel profilo quantitativo), che generano, tra l'altro, difficoltà ed ostacoli ad un ordinato esercizio della programmazione da parte della Fondazione. Non ignora la Corte che i vincoli europei si ripercuotono – attraverso il patto di stabilità interno – sulle finanze locali, né trascura di considerare gli oneri annuali (oltre 500 milioni sino al 2013) assunti dal Comune di Spoleto, per il mutuo acceso a ripiano di pregressi dissetti dell'Associazione. Deve peraltro la Corte stessa nuovamente sottolineare che la qualificata presenza negli organi della Fondazione e la qualità di più diretti beneficiari della sua azione, impongono agli enti territoriali interessati di assumere gradualmente un ruolo finanziario meno subalterno rispetto a quello statale e di conferire altresì ai propri contributi caratteristiche di maggiore certezza, continuità e più elevata consistenza. Ciò non esime ovviamente la Fondazione dalla dimostrazione di una rinnovata capacità progettuale – attraverso la promozione di diverse e valide iniziative, da condurre soprattutto congiuntamente – che agevoli una più estesa partecipazione agli stanziamenti che i predetti enti destinano al settore della cultura. Spetta inoltre alla Fondazione stessa studiare eventuali modifiche statutarie – da adottare con l'assenso dei rappresentanti dei medesimi enti locali, presenti nei propri organi – volte ad una maggiore responsabilizzazione dei principali "azionisti" e quindi all'accrescimento del finanziamento ordinario, in misura che sia sufficiente alla compiuta realizzazione di tutte le finalità istituzionali.

2.3 La disamina sulla destinazione delle risorse consente l'analisi della loro allocazione tra le diverse tipologie di impiego, che possono compendiarsi – in coerenza con le caratteristiche della gestione – in tre principali aggregati di spesa. La seguente tabella ne evidenzia l'incidenza e l'andamento, in raffronto con i dati dell'esercizio anteriore a quello oggetto di referto.

Tab. 3 - Destinazione delle risorse (in milioni di lire)

	1/11/99-31/12/00	%	2001	%
Spese generali e amministrative	161,0	5,8	124,6	4,1
Spese istituzionali	2.600,0	93,9	2.600,0	86,0
Altre spese	10,0	0,3	300,0	9,9
TOTALE	2.771,0	100,0	3.024,6	100,0

Anche nel versante degli impieghi, l'ammontare totale risulta influenzato dall'utilizzo della contribuzione straordinaria del Ministero per i beni e le attività culturali e dal trasferimento da riversare all'Università di Perugia, ambedue ricompresi nella voce "Altre spese". Al netto del relativo importo cumulato (300 milioni) – che riguarda le finalità statutarie collaterali – il totale degli impieghi scende da 2.761 a 2.724 milioni. Nell'ambito delle singole componenti, rimangono immutati i valori assoluti delle "Spese istituzionali", che rappresentano la missione principale di sostegno al Festival; l'apparente incidenza recessiva di queste ultime, sul totale (dal 93 al 86%), deriva infatti dal notevole aumento delle "Altre spese". In effetti, si verifica invece un significativo incremento della quota complessivamente impiegata per il raggiungimento degli scopi statutari, che passa dal 94 al 96%. La distribuzione delle risorse registra quindi un significativo miglioramento, ma tale positivo effetto non ha durata permanente, essendo legato a finanziamenti straordinari. Ne deriva che il quadro complessivo non presenta variazioni strutturali, in grado cioè di porre le premesse per una vera svolta nell'azione dell'Ente. Il sostegno al Festival rimane infatti ancorato alla contribuzione ordinaria statale, senza apporti aggiuntivi della Fondazione, che non riesce ancora a destinare una quota stabile di risorse alla realizzazione, anche graduale, dell'intero ventaglio delle proprie finalità.

Facendo comunque rinvio, per una più approfondita analisi degli oneri istituzionali e dei correlativi interventi, alla trattazione sulle attività della Fondazione, vengono qui esaminate le "spese generali e di amministrazione", ulteriormente disaggregate nella seguente tabella.

Tab. 4 - Spese generali e di amministrazione

(in milioni di lire)

	1/11/99-31/12/00	2001	
- Utenze	7,5	5,0	-33,3%
- Compensi professionali	65,1	54,8	-15,8%
- Compensi revisori	23,3	20,8	-10,7%
- Viaggi e ospitalità	35,9	22,5	-37,3%
- Imposte e tasse	15,0	13,0	-13,3%
- Canone di locazione	9,8	-	-
- Spese varie di gestione	4,4	8,5	93,2%
TOTALE	161,0	124,6	-22,6%

L'ammontare globale evidenzia un calo significativo (-22%), superiore a quello registrato nel periodo oggetto del precedente referto, pur dovendosi considerare che quest'ultimo si è protratto per 14 mesi (1/11/1999-31/12/2000). Va tuttavia nuovamente rilevato che una modesta dimensione degli oneri di funzionamento risulta maggiormente adeguata e più compatibile con l'assetto ordinativo della Fondazione e con la concreta azione da essa svolta. Nel primo profilo, infatti, lo Statuto prevede: il preponderante impegno in attività di promozione e controllo e non, almeno di norma, di diretta gestione del Festival; una struttura di supporto snella e flessibile, con esclusione di rapporti di lavoro stabili e di natura subordinata; la gratuità delle cariche, salvo per quelle dei sindaci. Nel secondo profilo, può osservarsi che le iniziative effettuate negli ultimi anni hanno visto la Fondazione assolvere sostanzialmente un ruolo di collettore del finanziamento statale per il Festival, con sporadiche e poco significative espansioni quanto agli interventi volti all'attuazione degli scopi statutari collaterali.

In ogni caso, l'azione di contenimento operata merita un favorevole apprezzamento, sia perché si riflette su quasi tutte le componenti di spesa, sia e soprattutto in quanto, per alcune voci, la riduzione ha natura strutturale. In particolare, la cessazione del canone locativo in Roma – sollecitata dalla Corte, in ragione della prevista unicità della sede – comporta una definitiva economia, vicina al 10% dell'importo medio del complessivo ammontare dell'ultimo triennio. Inoltre, una analoga riduzione definitiva si verifica in esito all'abbandono del ricorso – non obbligato, né opportuno – alla certificazione dei bilanci, che concorre al calo dei compensi professionali (-15%). Va

tuttavia ribadito che rimane obiettivo ineludibile l'applicazione di sempre più rigorosi criteri di gestione degli oneri di funzionamento - da perseguire anche mediante la razionalizzazione degli organi, suggerita dalla Corte - tenendo conto soprattutto della loro perdurante prevalenza sui mezzi di finanziamento propri, che dovrebbero invece assicurarne la copertura. Resta pertanto ferma - e conviene ancora una volta sottolinearla - la necessità di pervenire gradualmente a più elevati livelli di equilibrio ed in prospettiva al raggiungimento di un margine positivo, che consenta di finanziare funzionamento e finalità statutarie, nel rispetto dei canoni di autosufficienza rispondenti all'archetipo delle fondazioni.

3. Attività

3.1 Per la valutazione delle attività, svolte dalla Fondazione, occorre procedere all'analisi delle modalità e del grado di perseguitamento delle finalità statutarie, che si comprendano - principalmente - nell'assicurare la continuità del Festival, anche attraverso la sua diretta realizzazione e nel sostenerne le attività culturali. Costituiscono inoltre scopi collaterali, ma sempre connessi alla migliore riuscita della manifestazione, provvedere al recupero, restauro e mantenimento dei beni di interesse culturale, storico, artistico e ambientale, nonché a dirette iniziative culturali, artistiche e promozionali. Integranano ulteriori specifici compiti statutari - da attuare nei confronti dell'Associazione - l'esame preventivo del budget del festival, l'erogazione dei contributi e la regolazione convenzionale dei rapporti patrimoniali, finanziari ed operativi. Una specifica legge statale (n. 418/1990) ha inoltre confermato la primaria finalità di assicurare la realizzazione e la continuità del Festival. Nel profilo del finanziamento, la predetta legge statale ha previsto altresì che la contribuzione ordinaria ministeriale sia destinata alla sola realizzazione del Festival, mentre le norme statutarie prescrivono l'impiego delle rendite patrimoniali, sia per la copertura degli oneri di funzionamento, che per il perseguitamento di tutti gli scopi istituzionali.

Ciò premesso in via generale - e ricordato che i compiti principali della Fondazione si sostanziano in misure di impulso, sostegno e controllo per l'ottimale realizzazione della manifestazione - deve innanzitutto rilevarsi che, a tutt'oggi, è stato sempre raggiunto l'essenziale obiettivo dell'ininterrotta prosecuzione della edizione annuale del Festival. Nel periodo preso in esame, si sono tenute quelle del 2001 e 2002. Un tale positivo esito è stato peraltro sottoposto a sempre più gravi rischi dai ripetuti contrasti, che continuano a verificarsi nei rapporti tra la Fondazione e l'organismo realizzatore, la cui regolazione viene demandata dallo Statuto ad una apposita convenzione. Va infatti nuovamente sottolineato che l'Associazione organizzatrice non ha mai accettato la funzione di controllo della Fondazione - svolta peraltro sulla base di precise disposizioni statutarie ed imposta dal legislatore statale, in ragione della specifica finalizzazione del contributo erariale - considerandola un impaccio burocratico ed una indebita ingerenza nell'allestimento della manifestazione, ideata dal maestro Menotti e da lui condotta sino al 1998 e, successivamente, dal figlio, sig. Francis Menotti.

I precedenti referti della Corte - a partire dal primo anno di esercizio

del controllo (1994) — hanno più volte denunciato i principali aspetti critici, espressi dallo stesso andamento e dal numero delle convenzioni (ben quattro negli anni dal 1994 al 1998), spesso stipulate nell'imminenza del Festival e per una durata sempre più ridotta. In particolare, è stato rilevato come i crescenti ritardi, le limitazioni, le riserve, la nomina di un garante per lo svolgimento dei controlli di competenza della Fondazione, costituissero chiari sintomi della inadeguatezza dello strumento pattizio, per la regolazione dei rapporti tra i due organismi.

La mancata adozione delle misure sollecitate dalla Corte ha condotto poi al contenzioso, illustrato in dettaglio nell'ultimo referto. Dopo ripetute iniziative ministeriali, si è infatti faticosamente addivenuti ad una ulteriore convenzione, ma con stipula intervenuta — per la prima volta — successivamente alla conclusione del Festival (ottobre 2000) e con durata circoscritta a quasi due mesi (sino al 31 dicembre 2000). In essa, è stata soppressa l'anomala figura del garante della Fondazione, ma quest'ultima ha dovuto nuovamente accettare la nomina unilateral del direttore artistico da parte della Associazione. Nonostante gli impegni pattizi ed i numerosi incontri ministeriali, il nuovo schema di convenzione per il 2001 non è stato accolto dall'Associazione, la quale, nell'aprile dello stesso anno, ha convenuto in giudizio la Fondazione — dinanzi al Tribunale civile di Spoleto — con due diversi atti di citazione. Con il primo, ha affermato il proprio diritto alla contribuzione statale, senza previa convenzione, richiesto la restante quota trattenuta nel 1999 e preteso il trasferimento delle somme acquisite a qualsiasi titolo dalla Fondazione per la realizzazione del Festival. Con il secondo, ha chiesto che venisse inibito alla Fondazione l'uso della denominazione "Festival dei Due Mondi". La Fondazione si è costituita in giudizio — nel quale ha chiamato il Ministero per i beni e le attività culturali — contestando tutte le argomentazioni avverse e la stessa giurisdizione (per la denegata sussistenza di un diritto alla contribuzione), oltre che la competenza (riservata ad arbitri dalle convenzioni), del Tribunale adito.

In seguito al contenzioso instaurato ed agli ulteriori rapporti sempre più conflittuali, la convenzione per il 2001 è stata stipulata — ancora con l'ausilio del Ministero vigilante — alla fine di novembre e quindi per un solo mese dello stesso anno, con un testo pressoché simile al precedente. Vicende in parte analoghe si sono poi verificate anche nel 2002 ed i reciproci contrasti sono stati evidenziati — dall'Associazione ed in replica alla Fondazione — con recenti note dei mesi di settembre ed ottobre, inviate al Ministero per i beni e le attività culturali e, per conoscenza, a questa Corte. A fine ottobre è stata sottoscritta anche la convenzione per il 2002, con contenuto pressochè analogo alle due precedenti. Va peraltro rilevato che si tratta della terza convenzione stipulata dopo la conclusione del Festival, non mancando di sottolinearne i gravi riflessi sul compiuto esercizio dei compiti di controllo da parte della Fondazione.

Al riguardo deve la Corte stessa nuovamente ribadire che: nell'invarianza dell'assetto normativo vigente, rimane fermo l'irrinunciabile potere-dovere della Fondazione di svolgere i necessari controlli; spetta comunque alla stessa Fondazione di elaborare ogni adeguata modifica statutaria, coinvolgendo — ove possibile — la medesima Associazione; incombe al Ministero per i beni e le attività culturali — nell'esercizio della generale fun-

zione di vigilanza – lo studio di misure contingenti per il superamento delle situazioni di emergenza; spetta ancora allo stesso Ministero lo studio di soluzioni definitive, che non escludano le revisione dell'attuale impianto legislativo di sostegno al Festival, anche alla luce dell'evoluzione costituzionale in senso federalistico, promuovendo iniziative comuni per la massima responsabilizzazione ed il maggiore consenso di tutti i soggetti interessati. D'altro canto, una scelta conclusiva appare indifferibile, soprattutto per evitare il rischio che una parte crescente del contributo statale venga impiegata per finanziare il contenzioso e non la manifestazione. In ogni caso, non appare adeguata la bozza di modifica- attualmente all'esame dell'Ente – che incorpora nello Statuto le clausole pattizie sul controllo ed anzi le rafforza. E ciò, sia perché si accentuerebbe la conflittualità, sia perché verrebbe alterato il quadro dei rapporti sottoposto al giudizio civile, in corso di svolgimento.

3.2 Per valutare compiutamente l'azione svolta dalla Fondazione, nel profilo del concorso al raggiungimento di uno stabile equilibrio nella conduzione del Festival, occorre tenere conto dei pregressi interventi di ripiano dei dissesti che hanno contrassegnato i conti dell'Associazione, principalmente nel periodo che va dal 1993 a 1996. La seguente tabella – elaborata dalla Fondazione – ne dà sintetica rappresentazione, nella evoluzione dei dati più significativi, estesi all'ultimo periodo rendicontato.

Tab. 5 - Avanzo, disavanzo e riserve dell'Associazione

Anno	Avanzo	Disavanzo	Riserve ex art. 55 del T.U.I.R*
1993		1.199.708.872	4.277.185.962
1994		2.353.050.120	4.616.696.590
1995		3.367.810.712	3.858.646.470
1996		1.725.487.148	490.835.758
1997	222.196.422		500.000.000
1998	4.052.217		500.000.000
1999		183.360.831	500.000.000
2000		105.021.264	500.000.000
2001		605.525.844	500.000.000

* Le riserve sono costituite da accantonamenti in sospensione d'imposta non tassabili finché destinati a copertura di perdite

Il quadriennio dal 1993 al 1996 corrisponde all'arco temporale di massima crisi, avendo i costi ed i ricavi toccato importi medi annui rispettivamente di 9.688 e 10.437 milioni, con conseguenti perdite medie annue di 749 milioni (pari a circa l'8% dei proventi). L'intervento massiccio della

Fondazione e, soprattutto, del Comune di Spoleto - che nella Fondazione riveste un ruolo preponderante, anche per la più ampia rappresentanza negli organi - ha concorso alla realizzazione dei saldi attivi negli anni 1997 e 1998. Tali saldi sono stati peraltro portati a parziale ripiano delle perdite pregresse, che ancora residuano nei successivi esercizi, nei quali torna inoltre in deficit il risultato economico, denunciando un pesante aggravamento nel 2001. Nonostante il notevole impegno sostenuto dai soggetti sovventori, resta quindi ancora lontano l'obiettivo di un quadro di sufficiente stabilità nella conduzione del Festival. Deve pertanto la Corte nuovamente raccomandare alla Fondazione una più intensa azione di impulso, sostegno e controllo, nei confronti dell'organismo che realizza la manifestazione, il quale, per parte sua, non potrà giustificatamente opporsi ad una obiettiva verifica preventiva del budget del Festival, né al riscontro consuntivo sul corretto ed adeguato impiego del contributo erariale. Nel caso poi di una improbabile, ma auspicabile, composizione del contenzioso, occorrerà altresì ricreare i presupposti - anche attraverso rinnovate e qualificate cariche di vertice della Fondazione - per la instaurazione di stabili rapporti sinergici con l'Associazione. In tale favorevole prospettiva, pur non trascurando i pregressi interventi ed i gravosi oneri tuttora sostenuti dal Comune di Spoleto, s'imporrebbe lo studio e l'attuazione di un compiuto piano di risanamento - da predisporre d'intesa con tutti i soggetti interessati e previa fissazione di idonee garanzie che evitino nuovi squilibri - al fine di pervenire ad un miglioramento complessivo e strutturale dei conti dell'Associazione.

3.3 Un compiuto giudizio sull'azione diretta al mantenimento di elevati livelli artistici, della manifestazione, richiederebbe la presenza di specifiche professionalità, non rinvenibile nell'assetto ordinativo della Fondazione. Per ovviare a tale carenza, la Fondazione stessa si è rivolta - nel passato - ad una società di consulenza aziendale. Quest'ultima, mettendo a raffronto manifestazioni comparabili - e soprattutto esaminando produzione e costi nel '94 e nel '95 - ha evidenziato, nel parallelo Festival di Edimburgo, migliori capacità gestionali, programmatiche ed organizzative, oltre ad un più elevato impegno, sia nel numero delle manifestazioni/evento, che nel profilo artistico/qualitativo. Nel rilevare altresì, per lo stesso Festival di Edimburgo, valori pressoché dimezzati nei costi medi per prodotto e della loro incidenza sulle spese generali, la medesima società ha evidenziato, per quello di Spoleto, l'esigenza di più accurate analisi degli indici economici e produttivi e dei sistemi organizzativi di gestione, per evitare che una successione di perdite determinasse l'autoestinzione dell'associazione. Lo studio ha probabilmente contribuito a rendere maggiormente consapevoli gli interventi di ripiano già cennati, che hanno - a loro volta - concorso al provvisorio riequilibrio economico negli anni 1997 e 1998. Tale precario miglioramento risulta conseguito, attraverso un notevole contenimento dei costi, nel 1998, mentre il 1999 registra un sensibile incremento dei ricavi - pur nella sostanziale invarianza delle produzioni offerte - ma scontando una forte riduzione negli spettacoli. Nel 2000 si torna ad una netta flessione dei costi, leggermente risaliti nel 2001.

La seguente tabella espone l'andamento dell'ultimo quadriennio - posto

a raffronto con il periodo analizzato dalla società di consulenza aziendale ('94-'95) - sulla base degli elementi informativi richiesti alla Fondazione e da questa acquisiti dall'Associazione.

Tab.6 - Indici di costo e di prodotto

	Biennio 1994/95		Quadriennio 1998/01			
	1994	1995	1998	1999	2000	2001
Bilancio uscita (costi e spese, in milioni)	10.480,0	11.984,0	9.760,1	12.294,4	9.575,3	9.737,0*
Numero produzioni	35	38	19	20	n.d.	n.d.
Costo medio per singola produzione (<i>in migliaia</i>)	299,4	315,4	513,7	614,7	n.d.	n.d.
Numero spettacoli	87	96	143	104	n.d.	n.d.
Costo medio per singolo spettacolo (<i>in migliaia</i>)	120,4	124,8	68,2	118,2	n.d.	n.d.

Fonte: Associazione Festival dei Due Mondi.

* Totale costi della produzione

Il biennio 1998-1999 evidenzia l'indicato miglioramento del rapporto tra componenti economico-finanziarie e corrispondenti iniziative realizzate, particolarmente elevate nel numero degli spettacoli. E' riscontrabile altresì la "stretta" dei costi complessivi nel 1998, che si riflette positivamente nei valori medi per singolo spettacolo, discesi ai minimi di ambedue i periodi posti a raffronto. Una analogia manovra riduttiva sulle uscite si rileva anche nel 2000 e 2001.

La disamina dei profili qualitativi viene circoscritta - in mancanza di dati maggiormente significativi - a talune ulteriori componenti della gestione caratteristica, anch'esse peraltro di non agevole reperimento e quindi, a volte, parziali.

Tab.7 - Indicatori di ricavo e di risultato

	1998	1999	2000	2001
Ricavi da botteghino (<i>in milioni</i>)	1.481,0	2.364,1	n.d.	2.219,0
Numero dei biglietti venduti	25.725	37.986	n.d.	n.d.
Numero degli spettatori	33.629	49.834	n.d.	n.d.
Prezzo unitario medio annuo dei biglietti (<i>in migliaia</i>)	64.500	71.700	n.d.	n.d.

Fonte: Associazione Festival dei Due Mondi.

Il 1999 evidenzia un ampio progresso di tutti gli indicatori, che se nei ricavi risulta in parte connesso al rialzo del prezzo dei biglietti (+11%), può considerarsi quale affidabile sintomo di maggiore gradimento del pubblico,

sia nel numero degli spettatori, sia e soprattutto, in quello dei biglietti venduti. Nel 2001 si contrae il livello totale dei ricavi.

La scarsità di dati e parametri qualitativi – connessa alla già rilevata carenza di adeguate professionalità nella Fondazione – induce comunque a richiamare nuovamente la opportunità di un periodico ed oculato riscontro comparativo, analogo a quello effettuato nel passato. La disponibilità di verifiche tecniche aggiornate – ricorrendo a soggetti specializzati ed indipendenti – consentirebbe infatti di disporre di un quadro più obiettivo e consapevole sull'andamento anche artistico del Festival, utile soprattutto per le decisioni del Comitato di gestione, in occasione dell'esame del budget della manifestazione e per una migliore programmazione della politica di sostegno nei confronti dell'Associazione.

3.4 Per una più attendibile valutazione delle iniziative di sostegno al Festival, occorre prendere in esame un arco di tempo significativo, che consenta di misurarne l'entità complessiva e l'andamento, previa individuazione della quota di apporto attribuibile alla Fondazione. L'Ente afferma che, nel periodo dal 1989 al 1999, il trasferimento aggiuntivo alla Associazione ammonterebbe a quasi due miliardi, al netto del contributo ordinario statale. Tale somma comprenderebbe peraltro: parte del già ricordato intervento di ripiano effettuato dal Comune di Spoleto; il prezzo del materiale scenico acquistato dalla Associazione e ad essa poi ceduto in comodato; i proventi di una lotteria. Dei 380 milioni pervenuti dalla Regione Umbria, 250 sarebbero stati riversati per il Festival. I contributi diversi (da quello ordinario statale) corrisponderebbero a sovvenzioni richieste ai soci – allo scopo di integrare le rendite patrimoniali, insufficienti a coprire le spese di funzionamento – e da questi concesse, con differenti modalità. Oltre agli apporti finanziari – sempre secondo la Fondazione – andrebbe altresì considerata la concessione in uso, sia del cennato materiale scenico acquistato dalla Associazione, sia del capannone scenotecnico di proprietà della Fondazione stessa, per un complessivo valore economico stimato in 1.500 milioni.

La seguente tabella – elaborata in base ai dati forniti dalla Fondazione – espone il quadro disaggregato dei contributi acquisiti e dei trasferimenti all'Associazione, a partire dall'esercizio iniziale del controllo, da parte della Corte.

Tab. 8 - Contributi acquisiti e trasferimenti all'Associazione

(in milioni di lire)

Esercizio	Contributo Ministero	Altri contributi	Totale contributi	Trasferimenti all'Associazione	
	a	b	c	d	d/c
1994/95	2.850,0	91,0	2.941,0	3.000,0	1,02
1995/96	2.280,0	502,6	2.782,6	2.729,6	0,98
1996/97	2.280,0	1.095,0	3.375,0	3.282,0	0,97
1997/98	2.280,0	135,0	2.415,0	2.283,0	0,95
1998/99	2.600,0	182,0	2.782,0	2.281,7	0,82
1999/00	2.600,0	149,1	2.749,1	2.600,0	0,95
2001	2.600,0	*110,0	2.710,0	2.600,0	0,95

* L'importo di mln 110,0 è al netto del contributo straordinario ministeriale (mln 250) e di quello da versare all'Università di Perugia (mln 50)

Nell'intero periodo preso in esame, il complessivo importo netto riversato all'Associazione ammonta a circa un miliardo. L'importo annuale risulta, comunque, sempre superiore o almeno pari al finanziamento ordinario ministeriale, con la sola eccezione dell'esercizio 1998/1999, nel quale è stata trattenuta – per la prima volta – una somma di 320 milioni dallo stesso finanziamento. L'anomalia di tale inopinato comportamento, fondata su asserte indicazioni desunte dal primo referto della Corte, è stata dalla stessa Corte sottolineata nei referti successivi. Nella presente relazione, conviene nuovamente precisare che i segnalati rischi di erosione del patrimonio trovano misure elettive di rimedio nel rigoroso controllo dei costi e nell'incremento delle entrate proprie. Deve, infatti, la Corte sottolineare – ancora una volta – che l'ipotizzata sussistenza di un più ampio potere di gestione del finanziamento ordinario statale (condivisa dal Ministero vigilante, nell'ambito di una strategia, volta a garantire la continuità della manifestazione) va correlata soprattutto con la specifica destinazione al Festival de- sumibile da norme primarie (l. n. 481 del 1990), dalle stesse disposizioni statutarie e dal meccanismo di finanziamento proprio delle fondazioni, basato sull'autosufficienza. Soggiunge altresì la Corte che un potere discrezionale della Fondazione sui finanziamenti derivati trova spazio solo ove non sia rinvenibile un vincolo di destinazione da parte del soggetto sovventore.

D'altra parte, sono proprio i poteri della Fondazione sulle risorse esterne che vengono contestati nel menzionato atto di citazione dell'Associazione e negati, sia per le contribuzioni ordinarie statali, sia per tutte quelle comunque ricollegabili al Festival, con conseguente richiesta di restituzione. In ogni caso, prescindendo dagli opinabili richiami a pretesi giudizi favorevoli della Corte – affermati nella memoria defensionale della Fondazione – e nell'attesa della eventuale pronuncia del giudice naturale, è opportuno ribadire quanto osservato nei precedenti referti: mentre appare più stringente il

vincolo per i contributi ordinari statali, la cui unica destinazione è il sostegno al Festival, per quelli diversi, lo Statuto sembra ammettere l'impiego per finalità differenti, pur se collegato sempre alla missione primaria, riferita al migliore esito della manifestazione. Non ignora tuttavia la Corte la più recente bozza di modifica statutaria che prevede espressamente l'impiego della contribuzione ordinaria statale per il solo Festival, né che le ultime convenzioni con l'Associazione contemplino il riversamento ad essa di tutti i finanziamenti relativi alla manifestazione. Ad evitare comunque l'insorgenza di ulteriori contestazioni, deve peraltro la Corte insistere sull'esigenza che le richieste di apporti esterni e soprattutto i corrispondenti atti di concessione, contengano una chiara indicazione della specifica destinazione.

3.5 In ordine al grado di realizzazione degli scopi statutari collaterali, i precedenti referti hanno elencato taluni sporadici interventi effettuati dalla Fondazione: una serie di concerti, nel '94, in accordo con il Comune di Spoleto ed una associazione musicale di Perugia; un convegno nel '95; l'acquisizione in comproprietà di un archivio fotografico nel '96; la dotazione, ancora nel '96, di climatizzazione al chiostro di S. Nicolò (in Spoleto), per la destinazione del complesso a spettacoli teatrali. Non si è peraltro mancato di rilevare la situazione di sostanziale inattività, a partire dal 1997 e di sollecitare conseguentemente maggiori sforzi progettuali - ovviamente nei limiti delle risorse e della organizzazione esistenti - per il progressivo ampliamento delle iniziative previste dallo Statuto, anche attraverso la valorizzazione dei beni patrimoniali, sul piano economico e culturale. L'ultimo referto - in particolare - ha altresì raccomandato una efficiente programmazione, previa rigorosa selezione di interventi e priorità e la concentrazione dell'impegno sulle sole attività sicuramente riferibili agli scopi istituzionali. Veniva infatti segnalato l'incerto collegamento con le finalità statutarie della realizzazione - congiuntamente con altri enti locali e l'Università di Perugia - di un corso di operatore per i beni culturali.

Anche in esito alle indicate sollecitazioni della Corte, la Fondazione ha avviato nuove iniziative, riuscendo ad ottenere nel 2001 un finanziamento statale aggiuntivo, del quale il precedente referto ha fornito qualche anticipazione. Avvalendosi delle misure straordinarie di sostegno nel settore dei beni e delle attività culturali (legge n. 513/1999) e dopo la pubblicazione dei criteri di attuazione (D.M. 25 ottobre 2000), l'Ente ha presentato un progetto di riordino, catalogazione e traduzione di tutta la documentazione sul Festival, che è stato ritenuto meritevole di parziale accoglimento. Tale iniziativa ha consentito l'acquisizione di un contributo di 250 milioni (rispetto ai 420 richiesti) - già menzionato nel presente referto, in materia di provenienza delle risorse - che è stato in gran parte riscosso nel 2001 ed impiegato nello stesso anno per la concessione in appalto della realizzazione dei corrispondenti lavori. L'Ente ha altresì riferito i tentativi esperiti per il completamento del progetto originario e per l'acquisizione del contributo sulla quota 8% IRPEF, nonché l'avvenuta realizzazione di un convegno (nello scorso ottobre) - che saranno oggetto di trattazione nel successivo referto - assicurando il proprio impegno nella prosecuzione delle attività avviate.

Nel ribadire l'apprezzamento per la rinnovata capacità progettuale, deve la Corte nuovamente sottolineare che l'esito positivo conseguito rende evidente l'esigenza di esplorare compiutamente tutti gli spazi disponibili per la fruizione dei finanziamenti pubblici e per il migliore impiego del patrimonio proprio della Fondazione. Sotto quest'ultimo profilo, va altresì osservato che la validità dell'intervento in corso di attuazione avrà il massimo impatto favorevole solo se l'Ente stesso sarà in grado di renderlo suscettibile di ulteriore e ripetuta valorizzazione, sul piano della redditività e su quello dello sviluppo culturale.

4. Risultati economici e patrimoniali della gestione

4.1 Nelle precedenti relazioni sono state illustrate le modifiche statutarie operate in materia di bilanci ed in particolare la disposta coincidenza con l'anno solare dell'esercizio finanziario, che ha determinato la protrazione per 14 mesi di quello relativo al 2000 (dal 1° novembre 1999 al 31 dicembre 2000). Tale revisione non ha tuttavia determinato sostanziali alterazioni per la significatività dei confronti con lo specifico esercizio oggetto di referto, nel quale viene per la prima volta data attuazione alla nuova normativa. Sempre in tema di considerazioni più generali, deve ancora la Corte rilevare la perdurante assenza di un giudizio valutativo sui bilanci, da parte del Ministero per i beni e le attività culturali. Sul punto conviene nuovamente sottolineare che siffatto adempimento costituirebbe: esito naturale del finanziamento concesso e della prescrizione sull'invio dei bilanci; tipica espressione del potere di vigilanza ministeriale; mezzo elettivo per il sinergico esercizio della "partecipazione" al controllo, affidata alla Corte dall'art. 100 della Costituzione.

4.2 Per una iniziale valutazione complessiva e sintetica, dei risultati della gestione, vengono esposte le principali voci riassuntive finali, nella seguente tabella, ove sono messe a confronto con quelle del precedente esercizio.

Tab 9 - Le risultanze finali della gestione

(in milioni di lire)

	1/11/99-31/12/00	2001
Avanzo economico	0,8	0,0
Patrimonio netto	2.501,0	2.521,0
Crediti	138,1	267,5
Debiti	59,9	346,9