

l'apporto di risorse aggiuntive, mediante i previsti conferimenti patrimoniali. Un siffatto andamento – che verrà trattato nel paragrafo relativo all'acquisizione delle entrate – configura, come più volte sottolineato dalla Corte, un chiaro sintomo di inadeguata capacità progettuale e di attrazione, che assume invece importanza essenziale, non solo per la stessa sopravvivenza dell'Ente, concorrendo ad assicurarne l'autonomia finanziaria, ma altresì per il suo rilancio e sviluppo, nell'obiettivo dell'integrale perseguimento di tutte le finalità istituzionali. Quale ulteriore sintomo negativo, in parte connesso, va inoltre denunciato il carente svolgimento di una efficiente programmazione, che si pone invece come presupposto ineludibile per il buon esito di qualsiasi attività gestoria e costituisce altresì – per la stessa "Fondazione" – uno specifico obbligo statutario, in virtù della corrispondente norma che attribuisce all'Assemblea la "fissazione delle linee, degli indirizzi e dei criteri". Il suo corretto esercizio favorirebbe infatti l'indispensabile verifica dei risultati della gestione demandata all'apposito "Comitato".

Le indicate carenze strutturali e operative, ripetutamente denunciate nei precedenti referti, impongono un cambio di strategie non più rinviabile, per dare un concreto sbocco alle condivisibili proposte emerse nei più recenti dibattiti degli organi collegiali e superare le indecisioni ed i ritardi sinora accumulati. In particolare, occorre definire rapidamente le modifiche statutarie sul numero e sulla composizione degli organi, concentrando i poteri in strutture più snelle e procedere, senza indugi ulteriori – e chiudendo una situazione di precarietà protratta per un biennio – alla nomina del Presidente e del vice Presidente dimissionari. Per questi ultimi, in particolare, la scelta di personalità di notoria fama potrà agevolare il riacquisto di un più elevato livello qualitativo dell'azione istituzionale, una conduzione gestionale più autorevole ed efficace anche nelle relazioni con l'"Associazione", un rinnovato interesse ed un più ampio consenso per il ruolo dell'Ente, con positivi riflessi sulla stessa ampiezza della compagine associativa e sul piano della consistenza patrimoniale. In proposito è significativo rilevare che il mantenimento nel Comitato di gestione dei dimissionari – sia pure in carenza di una frequente partecipazione alle riunioni – ha consentito il risparmio delle notevoli spese di causa sinora conseguite alla controversia con l'"Associazione". Va comunque richiamato il puntuale rispetto delle norme statutarie sulle nomine e la loro tempestività, che riguarda anche la pronta sostituzione di un componente dimissionario dal Comitato di gestione.

**1.3** Nell'ambito delle notazioni funzionali, è significativo rilevare che l'Assemblea ha tenuto una riunione (una nel 2001 e due nel 2000), il Comitato di gestione una (quattro nel 2001 e una nel 2000) ed il Comitato esecutivo nessuna (come nel 2001, a fronte di una nel 2000). Da tali dati risulta confermato il modesto impegno operativo degli organi e soprattutto di quelli di amministrazione e quindi avvalorata la suggerita razionalizzazione di questi ultimi.

Dopo l'abbandono del ricorso alla "certificazione" dei bilanci – peraltro non prescritto dalle norme generali in materia, né da quelle statutarie e non imposto da specifiche esigenze gestionali - il sistema dei controlli interni resta assicurato dal "Collegio dei sindaci revisori". Il predetto collegio ha effettuato le rituali verifiche ed i prescritti adempimenti sui bilanci, formulando significative osservazioni, anche sui rapporti con l'"Associazione", che hanno alimentato più approfondite indagini istruttorie della Corte. Merita comunque urgente definizione la modifica statutaria suggerita nei precedenti referti, sulla composizione dello stesso collegio – con la riduzione a tre degli attuali cinque componenti – in coerenza con la modesta entità della gestione e con l'attuale concreta partecipazione alle riunioni. Sul piano più generale dei controlli, richiede comunque un approfondimento – anche con il coinvolgimento del Ministero vigilante – la tematica sull'applicazione e sulle relative modalità della normativa sulla "responsabilità amministrativa" degli enti, dettata dal D.L.vo n. 231/2001, soprattutto dopo la pubblicazione del decreto ministeriale 26 giugno 2003 (G.U. n. 179 del 4 agosto 2003), sui codici di condotta degli amministratori.

Il funzionamento corrente rimane affidato al Direttore amministrativo – incluso dallo Statuto tra gli organi e nominato dall'Assemblea, con rapporto annuale rinnovabile, salvo disdetta – cui è appunto demandata la direzione amministrativa e finanziaria della "Fondazione". Va rilevato che tale modalità di nomina ha comportato la conferma ininterrotta dell'incarico, sempre alla stessa persona, quanto meno a partire dal 1994 e cioè dall'anno iniziale del controllo della Corte. L'emolumento annuo è aumentato dai 26,8 milioni di lire (+ IVA e rimborso spese) del 1996 (pari a circa 14.770 euro), a 32 milioni nel 1999 (pari a circa 16.526 euro) e poi a 35,6 milioni nel 2001 (pari a circa 18.385 euro). Dal prospetto degli emolumenti, trasmesso dall'Ente per le cariche statutarie 2002, l'importo risulta di 16.526,72 euro (oltre ad un credito di 4.131 euro, risultante dal consuntivo dello stesso esercizio). I compiti di verbalizzazione nell'Assemblea e di supporto al funzionamento degli organi sono svolti da un segretario amministrativo – con contratto di lavoro autonomo, di durata annuale – cui viene attribuito un compenso

annuo di importo invariato dal 1999 (13 milioni di lire, pari a 6.713,94 euro). La tenuta della contabilità, unitamente ad ulteriori attività operative, vengono effettuate, ricorrendo a prestazioni esterne e nella forma della consulenza, in linea con le prescrizioni statutarie, che circoscrivono i rapporti di lavoro dipendente a quelli di natura professionale ed a tempo determinato. Alle relative incombenze provvede uno studio commerciale spoletino, che, da molti anni, cura gli adempimenti contabili e di bilancio, mediante rapporto convenzionale e con un corrispettivo di 4,8 milioni di lire + IVA nel 1999 (pari a circa 2.478 euro, netto IVA). Detto importo è salito a 5,8 milioni di lire nel 2001 (pari a circa 2.995 euro). Nel 2002 risulta un compenso di 3.703 euro (ed un credito di 2.478 euro).

L'onere di funzionamento complessivo – che sarà successivamente esaminato e risulta esposto in bilancio sotto la voce “spese generali e di amministrazione” – interrompe il ciclo virtuoso, di contenimento e riduzione, positivamente sottolineato nei precedenti referti, segnando una notevole impennata. Di tale fenomeno va già, in questa prima parte del referto, denunciata la pericolosità, perché rischia di porre in discussione il prerequisito dell’autonomia finanziaria, su cui sono fondati la stessa giuridica esistenza ed il riconoscimento della “Fondazione”. Esso non solo ha infatti presieduto alla sua costituzione, ma deve essere costantemente assicurato, quale elemento indispensabile, per il mantenimento della personalità giuridica conferita all’Ente. Anche per le verifiche e valutazioni di rispettiva spettanza, riferibili all’aspetto da ultimo evidenziato, la presente relazione viene trasmessa all’Ufficio territoriale del Governo, competente per la provincia di Perugia.

Ancora nel profilo del funzionamento conviene invece dare atto alla “Fondazione” che, dopo i ritardi segnalati dalla Corte nel precedente referto, ha mostrato una lodevole capacità di recupero, inviando tempestivamente le risposte alle istruttorie per il presente referto, corredate da adeguata documentazione.

## **2. Provenienza e destinazione delle risorse**

**2.1** In base alla rispettiva provenienza, le fonti di finanziamento statutarie sono proprie (rendite patrimoniali) e derivate. Queste ultime ricomprendono: le contribuzioni annue ministeriali, quelle di enti pubblici e di privati, le contribuzioni delle imprese con le agevolazioni fiscali di cui alla legge n. 512/1982 (per i beni di rilevante interesse culturale), le entrate diverse ed eventuali. L’analisi sulla provenienza – intesa a verificarne anche consistenza, composizione e andamento –

fornisce elementi per valutare e misurare la capacità della "Fondazione" di acquisire i mezzi indispensabili per assicurare la sua sopravvivenza ed il perseguimento delle finalità istituzionali. Dai suoi esiti viene favorita la "prognosi" sul grado di autosufficienza dell'Ente e di realizzazione delle sue "missioni" ed in particolare di quella principale, volta a garantire la continuità del Festival, anche nei profili qualitativi.

La seguente tabella riporta gli importi complessivi dei mezzi finanziari, distinti in tre principali aggregati, desunti dal consuntivo dell'ultimo esercizio e posti a raffronto con quello precedente.

**Tab. 1 - Provenienza delle risorse**

(in mgl di €)

	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Contributo annuale Minist.beni e att.cult.	1.342,8	1.119,6
Contributo istitut. pubbliche e private	211,7	145,9
Rendite patrimoniali	26,8	24,8
<b>TOTALE</b>	<b>1.581,3</b>	<b>1.290,3</b>

Dopo la risalita, registrata per il 2001, l'importo totale riprende il tendenziale calo evidenziato, nei precedenti referti, per gli anni dal 1997 al 2000. D'altro canto, erano già state sottolineate le caratteristiche di eccezionalità e non ripetibilità del predetto aumento e la sua inidoneità ad invertire il quadro generale di carenze e di gravi difficoltà ad accrescere stabilmente l'entità globale delle entrate. Sul dato del 2002 incide inoltre il taglio della contribuzione ordinaria statale (da 1.342 a 1.119 mgl di euro) – disposto dalla legge finanziaria 2002 – che rifluisce tuttavia sui conti dell'"Associazione", alla quale viene integralmente trasferita. In ogni caso, tale contribuzione mantiene la predominanza tra le fonti di entrata, dimostrando così, unitamente al valore decrescente di quelle rimanenti, la modesta attitudine, espressa dalla "Fondazione", nel reperimento di un costante flusso di introiti aggiuntivi.

Sempre con riferimento alla contribuzione statale, conviene ancora ribadire che, pur in presenza di orientamenti di finanza pubblica sempre più rigorosi, dipende anche dalle iniziative progettuali e programmatiche della "Fondazione" e dalla validità delle azioni realizzate, la possibilità di ottenere importi più elevati. In ragione del meccanismo vigente, si tratta infatti di partecipare, in competizione con altri organismi, alla ripartizione di uno stanziamento unitario, che è ancorato a

criteri selettivi e quindi al livello qualitativo delle attività svolte. Ne costituisce prova e dovrebbe operare quale stimolo, il contributo straordinario ottenuto nel 2001 dal Ministero per i beni e le attività culturali, di successiva trattazione e va quindi sollecitata la “Fondazione” ad intensificare le iniziative dirette a fruire delle molteplici misure di sostegno statale previste per le attività rientranti tra le proprie finalità istituzionali.

Il dato più preoccupante è comunque costituito dalla prosecuzione del calo delle rendite patrimoniali, per il secondo esercizio consuntivo. Dopo la leggera e transitoria risalita del 2000 – dovuta peraltro agli interessi sulla parte non integralmente trasferita del contributo dello Stato per il 1999 – l’importo della voce in esame è ulteriormente sceso (da 26,8 a 24,8 mgl di euro), anche per la flessione dei tassi sullo specifico investimento in titoli. Un siffatto andamento configura un peggioramento delle fonti di entrata autoprodotte, aggravato dalla circostanza della unicità della relativa provenienza (il portafoglio titoli), con il conseguente allontanamento dall’obiettivo primario – previsto nel vigente Statuto – di assicurare la copertura delle spese di funzionamento e, soprattutto, dalla concomitanza con la inaspettata dilatazione di queste ultime, che subiscono un notevole rialzo (da 64,3 a 81,5 mlg di euro). In più il livello, già insufficiente, delle risorse proprie è esposto al rischio di un forte deterioramento ove la “Fondazione” fosse tenuta a restituire la quota di contributo statale non riversata, per l’esito negativo del contenzioso con l’“Associazione”. Né appare appropriata – come già sottolineato nei precedenti referti – la scelta di una modifica statutaria, volta a destinare al funzionamento anche le contribuzioni esterne diverse da quelle ordinarie ministeriali. E ciò, sia perché tali contribuzioni sono prive di certezza e continuità sia perché, un siffatto meccanismo generale di finanziamento contrasterebbe con lo schema tipico delle fondazioni, che si basa sull’adeguatezza del patrimonio ai fini e sull’autosufficienza economica, constituenti requisiti indispensabili per l’istituzione, la permanenza in vita ed il perseguimento delle “missioni” istituzionali. Deve quindi nuovamente ribadirsi che restano misure elettive la costante e fattiva ricerca di nuovi soci e conferimenti, nonché l’ottimizzazione reddituale del patrimonio, che non trascuri la ristrutturazione delle sue attuali componenti. Il percorso prospettato potrebbe agevolare il risanamento strutturale delle fonti di produzione in esame, giungendo gradualmente ad un assetto che assicuri un flusso costante e durevole di risorse proprie, che sia in grado di coprire innanzitutto gli oneri di funzionamento ed a concorrere inoltre alla realizzazione di tutti gli scopi sociali, evitando incidenze ed anzi accrescendo il volume dei trasferimenti statali al Festival.

Risulta tuttora del tutto carente l'alimentazione dei previsti finanziamenti provenienti da persone fisiche italiane e straniere ed, in particolare di quelli finalizzati di cui alla già menzionata legge n. 512/82; mancano inoltre elementi sulle azioni condotte dalla "Fondazione" per promuovere sponsorizzazioni in favore dell'"Associazione", a cui spetta la loro diretta gestione, per effetto di specifiche clausole della convenzione che regola i rapporti tra i due organismi. Ancora una volta conviene comunque ribadire, sul punto, l'esigenza di una informativa – sinora non assolta – per valutare gli esiti degli interventi della "Fondazione" sulle predette sponsorizzazioni e, principalmente, quella di procedere all'attuazione della citata legge n. 512, rendendo fiscalmente competitive le contribuzioni ad enti, come la stessa "Fondazione", cui spetta, per Statuto e per legge statale, assicurare il periodico svolgimento del Festival. Non deve comunque mancare il massimo impegno della stessa "Fondazione" per l'attivazione dei finanziamenti previsti dal c.d. "collegato fiscale" (l. n. 342/2000) e dal relativo regolamento, che consentono la deduzione integrale – dal reddito delle imprese – delle erogazioni liberali per programmi culturali e individuano tra i beneficiari le persone giuridiche costituite o partecipate dagli enti locali (tra le quali è annoverato l'Ente stesso). Rinnova, in ogni caso, la Corte l'auspicio che tale agevolazione possa estendersi alle persone fisiche ed ai singoli contribuenti in genere, al fine dell'incentivazione del "mecenatismo" culturale, che potrebbe – tra l'altro – restituire effettività alle norme statutarie sulle corrispondenti entrate della "Fondazione".

Permane altresì inattivata la fonte statutaria relativa alle c.d. "entrate eventuali", che hanno prodotto un importo considerevole nell'esercizio 1996/97, in esito ad una lotteria, autorizzata dalla locale autorità finanziaria. Deve pertanto la Corte reiterare l'invito a promuovere analoghe iniziative che consentano, proprio con la loro pluralità ed alternanza, di acquisire un maggiore flusso di risorse, che assumano una dimensione complessivamente costante. E ciò vale tanto più in quanto la dimostrata capacità di reperire risorse aggiuntive a quelle ordinarie comproverebbe la crescita dell'immagine della "Fondazione" ed i sintomi di positivo apprezzamento per l'azione svolta.

**2.2** Una specifica analisi conviene effettuare – proprio in considerazione della sottolineata predominanza del finanziamento statale ordinario – sulle entrate provenienti da istituzioni pubbliche e private, procedendo ad una ulteriore

disaggregazione nella seguente tabella, ove vengono poste a raffronto con quelle dell'esercizio precedente.

Tab. 2 - Contribuz. di Istituzioni Pubbliche e Private

	(in mgl di €)	
	2001	2002
Regione Umbria	15,5	15,5
Provincia di Perugia	15,5	15,5
Banca popolare di Spoleto	10,3	10,3
Comune di Spoleto	-	15,5
Fondazione Carispo	10,3	51,6
Cassa di Risparmio di Spoleto	5,2	-
Enti vari*	154,9	37,5
<b>TOTALE</b>	<b>211,7</b>	<b>145,9</b>

\* Contributi diversi per il convegno su "Le Fondazioni nella cultura e nell'economia" (anno 2002) e contributo straordinario Ministero beni ed attività culturali (anno 2001).

Il dato totale evidenzia un calo, anche nel comparto in esame, poiché l'aumento del 2001 era stato influenzato dal già cennato contributo ministeriale straordinario e da trasferimenti finalizzati da riversare all'Università di Perugia, per un corso di operatore culturale, ricompresi nella voce "Enti vari". Al netto di questi ultimi apporti – che nel 2002 riguardano anche contributi diversi per un convegno, di successiva trattazione – l'ammontare complessivo, pur registrando un transitorio aumento, si conferma modesto, in termini assoluti e percentuali, rispetto al contributo ordinario ministeriale, nonostante la sua intervenuta decurtazione. Non cessano inoltre i motivi di allarme per il livello immutato ed insufficiente del flusso di risorse proveniente dai soggetti – in particolare la Regione Umbria e la Provincia di Perugia – che hanno assolto e svolgono il ruolo di principali finanziatori, tanto più in quanto una parte consistente dei loro apporti transita tra le poste creditizie. Si azzera inoltre il finanziamento del socio acquisito nel 2000 e, quello del Comune di Spoleto, che è stato concesso per la prima volta dopo molti anni di assenza, non solo non risulta riscosso, ma non si rinviene negli stanziamenti previsionali del 2003, nei quali il notevole apporto della Fondazione Carispo nel 2002 (51,6 mgl di euro) si abbatte, scendendo ad una cifra di 7,7 mgl di euro, inferiore a quella del 2001 (10,3 mgl di euro).

Non si intravedono pertanto sintomi significativi per una inversione di tendenza del quadro deficitario, denunciato nei precedenti referti, che dipende da molteplici fattori: la sostanziale invarianza dei soggetti finanziatori, da quasi un decennio; la costante provenienza delle contribuzioni circoscritta ai soci ed anzi solo

a taluni di essi; la persistente discontinuità nella misura degli apporti e la loro incertezza, che ne compromettono l'ordinata programmazione. Pur non ignorando i vincoli di finanza pubblica sul bilancio statale e su quelli degli enti territoriali e gli oneri annuali ancora a carico del Comune di Spoleto (circa 258 mgl. di euro, sino al 2013, per un mutuo a ripiano di pregressi disseti dell'"Associazione" per il Festival), deve la Corte ribadire che la qualificata presenza negli organi della "Fondazione" e la situazione di più diretti beneficiari della sua azione, impongono ai soggetti esponenziali delle comunità locali un finanziamento meno subalterno, rispetto a quello statale e connotato da caratteristiche di maggior certezza, continuità e più elevata consistenza. Ciò vale principalmente per il Comune di Spoleto, che costituisce per la "Fondazione" il "socio di riferimento" - avendo tra l'altro il maggiore potere decisorio e la più ampia rappresentanza negli organi - e si giova in via preponderante delle ricadute culturali, sociali ed economiche delle attività istituzionali della "Fondazione" stessa. Quest'ultima, comunque, dovrà dimostrare una sempre più elevata capacità progettuale, attraverso la promozione di valide e diversificate iniziative – da condurre preferibilmente in comune con gli enti ed organismi locali interessati – che possano anche agevolare una maggiore partecipazione agli stanziamenti da essi destinati alla cultura. Per una soluzione definitiva alle carenze della fonte di entrata in esame, appare comunque decisivo lo studio di modifiche statutarie – da adottare con l'assenso dei medesimi enti locali, presenti negli organi della "Fondazione" – che responsabilizzino i principali "azionisti" per un più ampio apporto finanziario ordinario, adeguato a consentire la compiuta realizzazione di tutte le finalità istituzionali.

**2.3** La seguente tabella, sulla destinazione delle risorse, favorisce l'analisi della loro allocazione nelle diverse tipologie di impiego, che possono ripartirsi in tre aggregati, coerenti alle caratteristiche della gestione. I dati vengono posti in raffronto con quelli dell'esercizio anteriore, evidenziandone incidenze e andamento.

Tab. 3 - Destinazione delle risorse

(in mgl di €)

	2001	%	2002	%
Spese generali e amministrative	64,3	4,1	81,5	6,3
Spese istituzionali	1.342,8	86,0	1.119,6	86,8
Altre spese *	154,9	9,9	88,6	6,9
<b>TOTALE</b>	<b>1.562,0</b>	100,0	<b>1.289,7</b>	100,0

\* La voce "altre spese" del 2002 comprende le spese per convegni (37,0 mgl€) e spese per corso di laurea (51,6 mgl€).

L'ammontare totale, come nella provenienza delle risorse, si contrae principalmente in corrispondenza al calo del contributo ministeriale ordinario, che viene riassegnato all'"Associazione" ed è ricompresso nelle "Spese istituzionali", rappresentando gli oneri per la missione fondamentale di sostegno al Festival. Segna peraltro una flessione anche la voce "Altre spese", a sua volta influenzata dall'assenza di nuovi contributi straordinari statali, che ne avevano elevato l'importo nel precedente esercizio. La quota complessivamente impiegata per il raggiungimento degli scopi statutari, che era salita dal 94% al 96% nel 2001, passa al 93,7% nel 2002.

La distribuzione delle risorse non evidenzia quindi significative modifiche, restando legata a finanziamenti straordinari e quindi ad entrate di natura transitoria. Ne deriva un quadro complessivo che ancora non lascia presagire sintomi di un miglioramento strutturale, che possano porre le premesse per una graduale svolta nell'azione dell'Ente. Lo stesso sostegno al Festival rimane ancorato alla misura della contribuzione ordinaria ministeriale, in assenza di apporti aggiuntivi della "Fondazione", che non è ancora in grado di destinare una quota stabile di risorse per giungere progressivamente alla realizzazione dell'intero ventaglio degli scopi statutari.

Rinviano alla specifica trattazione, per gli oneri istituzionali ed i correlativi interventi effettuati, vengono analizzate nella seguente tabella le spese di funzionamento.

Tab. 4 - Spese generali e di amministrazione

	(in migl di €)		
	2001	2002	%
- Utenze	2,6	3,4	30,8%
- Compensi professionali	28,3	26,9	-4,9%
- Compensi revisori	10,7	8,9	-16,8%
- Viaggi e ospitalità	11,6	26,1	125,0%
- Imposte e tasse	6,7	14,0	109,0%
- Spese varie di gestione	4,4	2,2	-50,0%
<b>TOTALE</b>	<b>64,3</b>	<b>81,5</b>	<b>26,7%</b>

Come si è in precedenza anticipato, il dato totale segna una sensibile dilatazione (+ 26,7%), invertendo il ciclo virtuoso iniziato con l'esercizio 1997/1998. Un siffatto andamento induce ad un giudizio di pesante negatività e per molteplici aspetti.

Innanzitutto, perché una modesta dimensione degli oneri in esame appare più adeguata e compatibile con l'assetto ordinativo e l'azione concretamente svolta. Ed invero, lo Statuto prevede, in via normale, attività di promozione e controllo e non di diretta gestione del Festival, una struttura di supporto esigua e flessibile e l'esclusione di dipendenti stabili, nonché la gratuità delle cariche (con esclusione dei sindaci revisori). Inoltre, le iniziative effettuate negli ultimi anni si sono sostanzialmente compendiate nel riversamento del finanziamento statale per il Festival, con sporadici e non impegnativi interventi per finalità collaterali.

In secondo luogo, il denunciato rialzo delle spese di funzionamento appare più preoccupante poiché si verifica nel contestuale calo delle risorse proprie, che dovrebbero invece assicurarne la copertura, per disposto statutario. Ne deriva un aggravamento del relativo rapporto, con possibile incidenza sul requisito di autosufficienza economica e quindi sulla coerenza con l'archetipo proprio delle fondazioni.

Deve inoltre soggiungersi che la dilatazione degli oneri in esame si determina dopo l'applicazione delle pregresse misure di contenimento di natura strutturale -

quali la cessazione del canone locativo in Roma e della certificazione dei bilanci – e quindi a fronte di uno spazio sempre più ridotto per interventi di portata permanente. Emerge altresì – quale elemento di ulteriore negatività – che l'aumento delle spese riguarda talune componenti discrezionali e comprimibili.

Nonostante le spiegazioni addotte – sulle cause temporanee del rialzo e sul collegamento con finalità promozionali del Festival – deve quindi la Corte ribadire che resta obiettivo ineludibile, per gli organi della “Fondazione”, l'applicazione di sempre più rigorosi criteri di gestione degli oneri in esame – da perseguire anche attraverso la razionalizzazione degli organi, in precedenza già richiamata – pervenendo gradualmente a più elevati livelli di equilibrio con le entrate autoprodotte. Anzi deve rimanere traguardo finale quello della realizzazione di un margine positivo, che consenta il pieno rispetto del canone di autosufficienza e di concorrere al finanziamento delle iniziative volte al perseguimento delle finalità istituzionali.

### **3. Attività**

**3.1** Per un compiuto giudizio, sulle attività svolte nel periodo in esame e sul grado e sulle modalità di realizzazione delle finalità istituzionali, conviene effettuare una breve rassegna degli scopi statutari, tra i quali è preminente quello di assicurare la continuità del Festival – anche realizzandolo direttamente – e sostenerne le attività culturali. Sono scopi collaterali – ma sempre connessi alla manifestazione – recuperare, restaurare e mantenere i beni culturali, storici, artistici ed ambientali, nonché effettuare direttamente iniziative culturali, artistiche e promozionali. Lo Statuto prevede inoltre, nei confronti dell’”Associazione”, l'esame preventivo del “budget” del Festival, l'erogazione dei contributi e la regolazione – mediante convenzione – dei rapporti patrimoniali, finanziari e operativi. La legge statale n. 418/1990 ha ribadito la finalità primaria di assicurare l'ininterrotta realizzazione del Festival, statuendo la esclusiva destinazione della contribuzione ordinaria ministeriale alla manifestazione, mentre lo Statuto prescrive che le rendite patrimoniali vadano a copertura sia del funzionamento sia del perseguimento generale degli scopi istituzionali.

Sulla base della predetta elencazione – e ricordato che i compiti essenziali si sostanziano in misure di impulso, sostegno e controllo per il migliore svolgimento del Festival – va sottolineato come, almeno sinora, sia stato assicurato il principale obiettivo della realizzazione annuale della manifestazione spoletina. Tale esito

favorevole continua peraltro a rimanere esposto a rischi sempre più gravi – con pesanti interferenze soprattutto sull'esercizio del controllo, sia sulla gestione, che sulla qualità del Festival – dai perduranti contrasti nei rapporti con l'"Associazione" organizzatrice, la cui regolazione, come si è più volte ripetuto, viene dallo Statuto demandata ad una apposita convenzione. Conviene, infatti, evidenziare nuovamente l'immutato atteggiamento della predetta "Associazione" che non accetta il controllo della "Fondazione" – pur se previsto da specifiche norme statutarie ed imposto dalla legge statale, in ragione della finalizzazione del contributo ministeriale – ritenendolo un mero impaccio burocratico ed una ingerenza indebita sui contributi e nell'allestimento della manifestazione, ideata dal Maestro Menotti e da lui condotta, sino al 1998 e poi dal figlio sig. Francis Menotti.

I referti della Corte – a partire dall'anno iniziale del controllo (1994) – hanno ripetutamente evidenziato gli aspetti critici, desumibili dallo stesso andamento e dal numero delle convenzioni (4 negli anni dal 1994 al 1998), stipulate nell'imminenza del Festival e per una durata sempre più ridotta. Nelle stesse relazioni è stato sottolineato come la dilatazione dei ritardi, le limitazioni, le riserve, la delega ad un garante dei controlli, configurassero sintomi evidenti di inadeguatezza della convenzione, quale strumento regolatore dei rapporti ormai compromessi, che hanno condotto ad un contenzioso – più dettagliatamente illustrato nel penultimo referto – anche per la mancata adozione delle misure suggerite della Corte.

Nonostante molteplici iniziative ministeriali, la convenzione per il 2000 è infatti intervenuta – per la prima volta – successivamente alla conclusione del Festival e per una durata di due mesi, con soppressione dell'anomala figura di un garante della "Fondazione", ma con acquiescenza alla nomina unilaterale del direttore artistico, da parte della "Associazione". In essa si dà atto peraltro dell'avvenuto invio del programma, del preventivo, del budget e del parere favorevole, espresso su quest'ultimo dagli organi della "Fondazione". Lo schema di convenzione per il 2001 – disattendendo le clausole pattizie e le sollecitazioni ministeriali – non è stato inizialmente accolto dall'"Associazione", che ha convenuto in giudizio la "Fondazione", davanti al Tribunale civile di Spoleto, nell'aprile dello stesso anno, con due distinte citazioni. Con la prima, rivendicando il diritto alla contribuzione statale senza convenzione e la restituzione tanto dell'importo trattenuto nel 1999 quanto di tutte le somme destinate al Festival, con la seconda, chiedendo l'inibizione dell'uso della denominazione "Festival dei Due Mondi", da parte della "Fondazione". Quest'ultima si è costituita in ambedue i giudizi, contestando tutte le pretese avverse e chiamando, nel primo, il Ministero vigilante,

il cui intervento ha portato allo spostamento della causa nella sede dell'Avvocatura distrettuale competente (a Perugia). La convenzione del 2001 è stata infine stipulata – con l'ausilio ministeriale – alla fine di novembre e per un solo mese dello stesso anno, con un testo pressoché analogo al precedente, ma in carenza di alcun accenno all'esame del budget del Festival, già concluso nell'estate precedente.

Una situazione in parte simile ha caratterizzato la convenzione 2002, che è stata preceduta da uno scambio di note – inviate al Ministero vigilante ed estese alla Corte, per conoscenza – nelle quali le parti in lite hanno perorato le loro ragioni ed il testo è stato sottoscritto nel mese di ottobre, con clausole sostanzialmente uguali a quelle del 2001. In proposito la Corte non ha mancato di segnalare che si trattava della terza convenzione conclusa dopo la chiusura della manifestazione, sottolineandone i negativi riflessi sui controlli spettanti alla "Fondazione".

La convenzione 2003 presenta alcune novità ed in particolare, una, di apparente valore positivo e cioè la sua sottoscrizione prima dell'inizio del Festival. Non muta peraltro il quadro di negatività denunciato nei precedenti referti che, invece, deve ritenersi aggravato per taluni profili. Permane infatti invariata la situazione conflittuale, la stipula si è conclusa dopo un intervento ministeriale – che ha prospettato possibili incidenze sull'erogazione del contributo statale (lettera del 17 aprile 2003) – e a soli due giorni dall'avvio della manifestazione, la durata resta limitata a pochi mesi, continua a mancare qualsiasi riferimento all'esame del budget. In più, come di seguito sarà meglio precisato, la "Fondazione" ha anticipato totalmente la contribuzione statale 2003, benché una specifica clausola convenzionale, appena sottoscritta – come hanno evidenziato i sindaci revisori – prevedesse il riversamento della contribuzione stessa solo dopo la sua acquisizione.

Rinviano sull'anticipazione e sui relativi profili coinvolti, alla successiva trattazione, devono qui segnalarsi le reiterate e palesi violazioni statutarie sulla mancata nomina concordata del direttore artistico e, soprattutto, sull'omesso preventivo esame del budget del Festival. Nel precipitato scambio di note, precedente alla convenzione per il 2002, la "Fondazione" fa infatti "rilevare, anche se con rammarico, che né prima né dopo il Festival l'"Associazione" ha fornito alla "Fondazione" notizie sulla XLV<sup>^</sup> edizione". Deve pertanto la Corte rivolgere un pressante richiamo agli organi responsabili della "Fondazione" perché assicurino il rispetto formale e sostanziale dello Statuto e, soprattutto, lo svolgimento dei compiti di controllo, adottando atteggiamenti e comportamenti di maggior rigore.

Così come sottolineato nei precedenti referti, rimane infatti fermo – nell'invarianza del vigente assetto normativo – l'irrinunciabile potere-dovere della

“Fondazione” di svolgere gli indispensabili controlli, imposti sia dallo Statuto che dalla legge statale e quindi dal conferimento di fondi ministeriali finalizzati. È necessario altresì che la stessa “Fondazione” prosegua ed intensifichi lo studio di modifiche statutarie che possano coinvolgere l’“Associazione”. Non dovrà inoltre mancare un rinnovato impegno del Ministero per i beni e le attività culturali – nell’esercizio della propria funzione di vigilanza – non solo per la ricerca di soluzioni contingenti ed emergenziali, ma altresì definitive, anche rivedendo l’attuale sistema legislativo di sostegno al Festival, nella prospettiva dell’attuazione dell’ordinamento federalistico. Una scelta conclusiva – che coinvolga tutte le istituzioni interessate, ricercando la massima responsabilizzazione ed il maggior consenso comune, nell’obiettivo del rilancio e sviluppo della manifestazione – appare sempre più indifferibile, al fine di evitare il rischio che una parte del contributo statale finanzi il contenzioso e non la stessa manifestazione. Va comunque ribadita l’inadeguatezza della bozza di modifica statutaria, inviata alla Corte, che incorpora le clausole convenzionali sul controllo e le rafforza. Queste ultime potrebbero, infatti, aggravare l’esistente conflittualità e altererebbero il quadro dei rapporti sottoposto al giudizio civile, in corso di svolgimento.

**3.2** La valutazione delle iniziative di sostegno della “Fondazione” al Festival risulta complicata dalla natura non solo finanziaria degli interventi e dalla finalizzazione non sempre chiara dei contributi ricevuti per gli scopi statutari. L’Ente ha affermato che nel periodo dal 1989 al 1999 il trasferimento aggiuntivo, effettuato in favore dell’“Associazione”, ammonta a quasi due miliardi di lire, al netto del contributo statale ordinario. Nell’indicato importo restano peraltro ricompresi: parte del ricordato intervento di ripiano del Comune di Spoleto (paragrafo 2.2); il prezzo del materiale scenico acquistato dalla “Associazione” ed alla stessa ceduto in comodato; i proventi di una lotteria. Dei contributi pervenuti dalla Regione Umbria oltre il 60% sarebbero stati riversati al Festival, mentre quelli rimanenti corrisponderebbero a sovvenzioni richieste ai soci per integrare le rendite patrimoniali insufficienti a coprire le spese di funzionamento. Agli apporti finanziari si aggiunge la concessione in uso sia del predetto materiale in comodato sia di un capannone scenotecnico della “Fondazione”, da essa stimata in un valore economico complessivo di 1.500 milioni di lire.

A partire dall’anno iniziale del controllo della Corte (1994), l’importo netto riversato all’“Associazione” ammonta a circa un miliardo di lire e quello annuale

registra costantemente un valore superiore o almeno pari al contributo ordinario ministeriale, con eccezione per il solo esercizio 1998/1999, nel quale è stata trattenuta – per la prima volta – una somma di 320 milioni di lire dello stesso contributo. Un siffatto anomalo ed inopinato comportamento è stato tempestivamente denunciato dalla Corte, che ne ha contestato – tra l'altro – l'asserito fondamento nelle proprie raccomandazioni sui rischi di erosione del patrimonio, per le quali si pongono invece quali misure di rimedio appropriate il controllo dei costi e l'aumento delle entrate proprie. Ha infatti la stessa Corte ancora sottolineato che un ipotetico e generico più ampio potere di gestione del finanziamento ordinario statale – ammesso peraltro dal Ministero vigilante, sia pure nell'ambito di una strategia volta a garantire la continuità della manifestazione – va correlato con la chiara finalizzazione al Festival desumibile dalla legge statale (n. 481/1990) e con il meccanismo di finanziamento proprio delle fondazioni, basato sull'autosufficienza. Ha ulteriormente precisato che un potere discrezionale della “Fondazione” sui finanziamenti derivati trova spazio solo in assenza di un vincolo di destinazione da parte del soggetto sovventore.

L'indicato comportamento della “Fondazione” ha dato luogo comunque al contenzioso, già menzionato, con l’"Associazione", proprio con la contestazione dei poteri della “Fondazione” sulle risorse esterne, sia statali che ricollegabili al Festival, e la richiesta di restituzione. Nell'attesa della pronuncia del giudice naturale, ha comunque ribadito la Corte che mentre appare più stringente il vincolo per il contributo previsto dalla legge statale – la cui unica destinazione è quella per il Festival – per quelli rimanenti, lo Statuto sembra ammettere finalità diverse, ma sempre collegate al migliore esito della manifestazione. Nell'occasione, si è preso atto delle più recenti clausole delle convenzioni, che prevedono il riversamento di tutti i finanziamenti relativi alla manifestazione e della bozza di modifica statutaria che contempla l'espresso impiego della contribuzione ministeriale per il solo Festival, ma è stata altresì rivolta la raccomandazione – ancora attuale – che gli apporti esterni contengano una chiara indicazione della destinazione.

Un comportamento parimenti anomalo ed inopinato, della “Fondazione”, si è ulteriormente verificato in occasione del Festival 2003, ma di segno del tutto opposto, come già detto in precedenza, con l'integrale anticipazione del contributo ordinario statale, previa diretta assunzione di due prestiti bancari e dei relativi oneri, sulla base di affidamenti dell'acc collo di questi ultimi da parte del Comune di Spoleto.

Con specifica istruttoria sono stati richiesti elementi sul mutato atteggiamento di disponibilità in favore dell'“Associazione”, sul contrasto con la clausola convenzionale del riversamento del finanziamento statale dopo la sua acquisizione, sulla conformità alla previsione statutaria relativa alla concessione della sola fideiussione, sulla omessa anticipazione circoscritta ai comprovati oneri urgenti e indifferibili e sugli effettivi affidamenti del Comune.

Al riguardo la Corte non può comunque non sottolineare, fino da ora, le linee di condotta non sempre coerenti della “Fondazione”, oscillanti tra atteggiamenti di rigore e di acquiescenza – in parte attribuibili, come già detto, alla perdurante assenza di un organo di vertice autorevole ed esponenziale di interessi più generali – né omettere un richiamo al pieno rispetto degli obblighi dello Statuto e della convenzione, nonché alla cautela imposta dall'andamento dei bilanci della stessa “Fondazione” e soprattutto di quelli dell'“Associazione”, di successiva trattazione.

Tale ultimo profilo si innesta infatti nella valutazione più generale dell'azione svolta dalla “Fondazione” per concorrere allo stabile equilibrio dei conti dell'“Associazione”. Dopo la più acuta crisi del periodo dal 1993 al 1996 – nel quale le perdite medie annue hanno raggiunto i 749 milioni di lire (pari a circa l'8% dei proventi) – i saldi attivi del 1997 (222 milioni di lire) e del 1998 (4 milioni di lire) sono stati conseguiti con il massiccio intervento di ripiano della “Fondazione” e, soprattutto, del Comune di Spoleto, che ha assunto un gravoso mutuo, scadente nel 2013. I cennati saldi sono andati peraltro a ripiano delle perdite pregresse, con un ritorno al deficit di esercizio già dal 1999. Il risultato gestionale negativo del 2001 ha assunto per di più proporzioni notevoli (605 milioni di lire, pari a 312.000 euro), tanto che i sindaci dell'“Associazione”, sottolineandone il valore superiore al patrimonio netto, hanno raccomandato “di esaminare modalità e termini per un tempestivo riequilibrio patrimoniale”. Lo squilibrio potrebbe inoltre precipitare in un dissesto, in esito ad una ingiunzione dell'ENPALS, per 750.000 euro e per il solo 1996, appresa dalla stampa quotidiana e per la quale la “Fondazione” è stata invitata ad indagare – anche per gli obblighi previdenziali degli anni successivi – ed a riferire a questa Corte.

La situazione dei conti dell'“Associazione” è quindi ben lontana ed anzi sempre più distante dal traguardo di un quadro di sufficiente stabilità, che eviti rischi di interruzione del Festival. Diventa quindi più pressante la raccomandazione della Corte per una azione di impulso e sostegno maggiormente intensa, ma soprattutto di un più efficiente controllo nei confronti dell'organismo che realizza la manifestazione, il quale non potrà giustificatamente opporsi ad una verifica