

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 74/2003.

LA CORTE DEI CONTI
IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 21 novembre 2003;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, 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 2002, 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 e agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 2002;

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 2002 – 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

Depositato in Segreteria il 27 novembre 2003.

IL DIRIGENTE SUPERIORE

(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 ESERCIZIO 2002

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	»	19
3. Attività	»	27
4. Risultati economici e patrimoniali della gestione	»	35
Considerazioni riassuntive finali	»	41

Premessa

Con la presente relazione, riguardante la "Fondazione Festival dei Due Mondi" di Spoleto, vengono riferiti i risultati del controllo eseguito sulla gestione dell'esercizio 2002 e gli eventi di maggior rilievo, fino a data corrente. Restano immutati i criteri metodologici seguiti nella relazione precedente - relativa al 2001 (cfr. Atti parlamentari - XIV legislatura - Doc. XV, n. 122) - che privilegiano la valutazione dell'attività dell'Ente, volta alla realizzazione delle finalità istituzionali e degli obiettivi programmati, così come delineata nei documenti del consuntivo e come desunta dalle acquisizioni istruttorie.

Le analisi finanziarie ed economico-patrimoniali riguardano principalmente gli aspetti più significativi e gli scostamenti, rispetto alle tendenze pregresse, non trascurando la verifica dei necessari equilibri di bilancio e le dinamiche evolutive della gestione.

1. Profili ordinamentali, strutturali e funzionali

1.1 Per le informazioni di dettaglio sulla disciplina ordinativa della "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) - si fa rinvio al primo referto, concernente gli esercizi dal 1994 al 1997 (cfr. Atti parlamentari, XIII Legislatura, Doc. XV, n. 109). Ancora nel profilo ordinamentale, va comunque sottolineato, innanzitutto, che permane irrisolta la questione centrale, inerente il sistema indiretto di finanziamento da parte dello Stato, prescelto dal legislatore, per sostenere il Festival.

In presenza di due organismi privati, con denominazioni e finalità in gran parte simili e convergenti, la legge n. 418/1990 ha infatti previsto una contribuzione annuale del Ministero per i beni e le attività culturali a favore della "Fondazione Festival dei Due Mondi" e non della omonima "Associazione", che ha ideato e finora curato il Festival. Tale contribuzione è stata assegnata per "assicurare la realizzazione della manifestazione" e "garantirne la continuità", conferendo quindi alla "Fondazione" il ruolo di collettore del finanziamento statale e, conseguentemente, di garante del relativo impiego, finalizzato alla periodica effettuazione del Festival, con il connesso obbligo di invio dei bilanci, della stessa "Fondazione", al Ministero erogatore.

Si è pertanto ritenuto che il legislatore abbia inteso privilegiare lo scopo principale della "Fondazione" di perseguire l'ininterrotta prosecuzione del Festival – per la rilevanza anche internazionale acquisita dalla manifestazione – oltre le vicende del suo ideatore, ampliando anzi gli originari interessi e dimensioni locali della "Fondazione" stessa. Si è altresì ritenuto che il legislatore non abbia ignorato il contesto istituzionale pregresso, caratterizzato dalla costituzione della "Fondazione" – per congiunta volontà del Comune di Spoleto (ed altri enti locali) e dello stesso ideatore della manifestazione (il Maestro Menotti) – accanto alla "Associazione" e dalla regolazione dei reciproci rapporti sulla base delle norme statutarie della prima. Queste ultime, in particolare, hanno previsto e prevedono che: alla manifestazione "provvede oggi" l'"Associazione" ed alla sovrintendenza artistica della "Fondazione" il direttore artistico della stessa "Associazione", per valorizzare il ruolo dell'ideatore del Festival, cui era stata anche attribuita la presidenza onoraria della "Fondazione" (peraltro venuta meno con la modifica del marzo 2000 e a seguito di rinuncia alla carica da parte del Maestro Menotti); la "Fondazione" assicura la continuità del Festival, ne sostiene le attività culturali e lo realizza anche direttamente; la "Fondazione" esamina il budget del Festival ed eroga i contributi per la sua effettuazione.

L'esperienza applicativa di quasi tre lustri ed il controllo della Corte dei conti – a partire dal 1994 – hanno indotto a reiterare un giudizio di sostanziale inadeguatezza del modulo giuridico ed operativo prescelto dalla legge n. 418 del 1990. Il sovvenzionamento statale indiretto e la regolazione convenzionale dei rapporti hanno infatti provocato crescenti contrasti causati, in parte, da iniziali dissesti dei conti dell'"Associazione" e, in parte, dai controlli della "Fondazione", sia sull'impiego dei fondi erariali, sia sulla complessiva conduzione del Festival. E ciò in quanto l'"Associazione" ha sempre rivendicato l'acquisizione piena delle risorse riferibili al Festival – ritenuto dalla stessa "Associazione" di propria creazione ed esclusiva pertinenza – contestando la sussistenza di concorrenti interessi generali, in un primo periodo di tempo rappresentati dalla "Fondazione", in base alle norme statutarie ed a livello locale ed estesi, all'ambito nazionale, da un successivo e specifico intervento del legislatore statale.

Più in particolare, dal rafforzamento progressivo di linee di condotta autonome e divergenti – che confliggono con il disegno sinergico prefigurato dal legislatore – sono derivati: l'estremizzazione delle differenziazioni e dell'affermazione delle rispettive prerogative; l'attenuazione e poi la cessazione del potere decisionale del Maestro Menotti nella "Fondazione"; l'assunzione, da parte della "Fondazione", di un

ruolo di principale riferimento, tanto per la gestione delle risorse destinate al Festival, quanto per la sua realizzazione; il sempre più radicato convincimento, da parte dell'Associazione", di restare "espropriata" dalla manifestazione e dai relativi finanziamenti, con l'aggravante del graduale disimpegno del Maestro Menotti e del subentro del figlio, signor Francis Menotti.

In proposito la Corte ha segnalato più volte i sintomi di maggiore criticità — come la nomina di un "garante" della "Fondazione", l'accettazione non concordata del sovrintendente del Festival, il primo trasferimento non integrale del contributo dello Stato — che sono poi sfociati nel contenzioso di successiva specificazione, avviato dall'"Associazione", la quale ha rivendicato in giudizio, oltre al pieno reintegro dei fondi destinati al Festival, l'esclusività della denominazione. Un siffatto esito — come sottolineato nel precedente referto — può collegarsi alla mancata adozione delle modifiche statutarie e legislative prospettate dalla Corte stessa, delle quali va ribadita l'attualità e l'assoluta urgenza, anche ad evitare che le risorse statali destinate al Festival concorrano a finanziare le spese di lite.

S'impone pertanto, sul piano ordinamentale, l'esigenza — non ulteriormente differibile — di ricercare soluzioni innovative, come quelle adottate per gli enti lirici o con la previsione delle "Società di cultura", che coinvolgano tutti i soggetti interessati — nei diversi livelli (locale e nazionale) ed ambiti (settore pubblico e privato) — tenendo conto altresì della riforma sul federalismo. Una nuova sollecitazione va quindi rivolta al Dicastero per i beni e le attività culturali, che ha responsabilità primarie, poichè eroga i contributi e riceve i bilanci della "Fondazione" ed è quindi tenuto al conseguente obbligo di verifica sull'impiego delle risorse statali finalizzate e di esercizio dei generali poteri di vigilanza ministeriale. D'altra parte, si è espresso in senso conforme anche il Consiglio di Stato (parere del 19.6.2002, richiesto dal predetto Ministero), affermando l'autonomia e la distinzione del diverso controllo (D.P.R. 361/2000 e D.M. 7.5.2002) affidato alle prefetture (ora Uffici territoriali del Governo) sulle persone giuridiche private. Questo si svolge, infatti, in tema di riconoscimento ed approvazione di atti costitutivi e statuti e sulla normalizzazione degli enti, per violazione di norme imperative, dell'atto di fondazione, dell'ordine pubblico o il buon costume o sugli amministratori, che non agiscano in conformità di legge e degli atti e finalità sociali. Lo stesso Ministero per i beni e le attività culturali ha comunque assicurato "puntuali adempimenti in relazione al controllo dei bilanci trasmessi" dalla "Fondazione" (nota 10.3.03 della D.G. Beni Librari e Istituti Culturali). Analoga sollecitazione deve rivolgersi alla "Fondazione" affinché dia un seguito concreto all'intendimento, espresso

nell'assemblea del febbraio 2003, di riunire tutti i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali (Stato, Regione Umbria, enti locali, esponenti della società civile e del mondo imprenditoriale) in un apposito "tavolo", per la ricerca di una soddisfacente soluzione definitiva.

In ogni caso, ove dovessero perdurare il vigente quadro normativo ed il contenzioso in atto, va ribadito il compito irrinunciabile della "Fondazione" di assicurare la continuità del Festival, sia mediante adeguate azioni di promozione e di sostegno, sia esercitando una costante ed efficace attività di vigilanza, che siano in grado di evitare i rischi di interruzione della manifestazione. Tale compito corrisponde infatti alla ragione istitutiva della "Fondazione", è rafforzato dalle norme della legge statale ed imposto - oltre che da espresse disposizioni statutarie - tanto dalle finalità quanto dalla natura pubblica del finanziamento. Resta anzi ancora sullo sfondo, quale obiettivo da centrare, quello del definitivo risanamento della gestione del Festival - che denuncia invece un nuovo e gravoso squilibrio dei conti - o lo studio di misure che garantiscano, in caso di necessità, anche la prosecuzione, in via autonoma e diretta, della manifestazione.

1.2 Nel profilo della struttura degli organi, conservano attualità e vanno richiamate, le osservazioni, formulate nei precedenti referti, innanzitutto sulla pletoricità del "Comitato di gestione" che, soprattutto in ragione della sua ampia componente collegiale (vicina alle 30 unità), finisce per svolgere un prevalente ruolo di raccordo dei diversi interessi rappresentati. Appaiono inoltre parimenti attuali - su di un piano più generale e ai fini di maggiore funzionalità e minore spesa - le misure più volte suggerite di razionalizzazione, sia del modulo impostato su un duplice organo di amministrazione ("Comitato di gestione" e "Comitato esecutivo"), sia dell'affiancamento, al Direttore amministrativo, di un Segretario generale, con compiti in parte sovrapponibili. Deve anzi in proposito essere, ancora una volta, sottolineato che un unico organo collegiale di amministrazione più snello ed il solo Direttore amministrativo sembrano - al momento - sufficienti ad assicurare le ridotte funzioni di indirizzo e controllo, nonché quelle esecutive, richieste da una microstruttura, come quella della "Fondazione" e dalla modesta dimensione tanto della gestione che dell'attività istituzionale concretamente svolta.

Sempre sul piano strutturale, deve ancora rilevarsi come, ormai da lunghi anni, rimanga sostanzialmente invariata la compagine assembleare, che è aperta dalle norme statutarie a nuovi ingressi, allo scopo di agevolare principalmente