Determinazione n. 10/2006

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 7 marzo 2006;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

visto i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi all'esercizi finanziari 2003 e 2004, 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 dott. Vittorio Giuseppone 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 gli esercizi 2003 e 2004;

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 dei conti consuntivi – e annessi allegati – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 2003 e 2004 – 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.

L'ESTENSORE
f.to Vittorio Giuseppone

IL PRESIDENTE
f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUI RISULTATI DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA «*FONDAZIONE FESTIVAL DEI DUE MONDI DI SPOLETO*» PER GLI ESERCIZI 2003 E 2004

SOMMARIO

Premessa – 1. Profili ordinamentali, strutturali e funzionali – 2. Provenienza e destinazione delle risorse – 3. Attività – 4. Risultati economici e patrimoniali della gestione – 5. Considerazioni riassuntive finali

PAGINA BIANCA

Premessa

Con la presente relazione, riguardante la "Fondazione Festival dei Due Mondi" di Spoleto, vengono riferiti i risultati del controllo eseguito ai sensi dell'art. 2 – con le modalità di cui all'art. 7 - della l. 259/58 sulla gestione degli esercizi 2003 – 2004 e gli eventi di maggior rilievo, fino a data corrente. Restano immutati i criteri metodologici seguiti nella relazione precedente – relativa al 2002 (cfr. Atti parlamentari – XIV legislatura – Doc. XV, n. 200) – che privilegiano la valutazione dell'attività dell'Ente, volta alla realizzazione delle finalità istituzionali e degli obiettivi programmati, così come delineati nei documenti dei consuntivi e come desunti 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 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). Come già rappresentato nella precedente relazione, va sottolineato, 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 similari e convergenti (Fondazione Festival dei Due Mondi e Associazione Festival dei Due Mondi), la legge n. 418/1990 ha infatti previsto una contribuzione annuale del Ministero per i beni e le attività culturali a favore della Fondazione 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 all'annuale effettuazione del Festival, con il connesso obbligo di invio dei bilanci al Ministero erogatore.

Si è pertanto ritenuto che il legislatore abbia inteso privilegiare lo scopo principale della "Fondazione" di proseguire l'effettuazione del Festival – per la rilevanza anche internazionale acquisita – 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, prevedono che alla manifestazione provvede 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; esamina il budget del Festival ed eroga i contributi per la sua effettuazione.

Permane 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 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.

La Corte ha segnalato più volte alcune criticità che sono poi sfociate nel contenzioso, 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.

Vanno pertanto confermate le osservazioni rappresentate nella precedente relazione, atteso che non sono intervenute modifiche normative, né sostanziali modifiche statutarie in quanto l'Assemblea straordinaria dei soci, nella seduta del 21.11.03 ha apportato le sole modifiche riguardanti la trasformazione dei valori da lire a euro, e introdotto norme che hanno consentito alla Fondazione di ottenere l'iscrizione nell'anagrafe delle O.N.L.U.S..

L'Assemblea si è riservata di apportare ulteriori modifiche.

Va peraltro ribadito che il compito irrinunciabile della Fondazione è quello di assicurare la continuità del Festival, sia mediante adeguate azioni di promozione e di sostegno, sia esercitando una costante ed efficace attività di vigilanza, in grado di evitare i rischi di interruzione della manifestazione. Tale compito, 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 L'art. 8 dello Statuto prevede i seguenti organi:

1) l'Assemblea, formata dai soci fondatori;
2) il Comitato di gestione, nominato in data 21.7.01;
3) il Comitato esecutivo nominato in data 21.7.01;
4) il Presidente, nominato in data 21.7.01;
5) il Direttore amministrativo (incarico annuale);
6) il Segretario Generale, nominato in data 21.7.01
7) il Collegio dei sindaci, nominato nel 2004.

Tutte le cariche sono gratuite, tranne quella di Direttore Amministrativo (€ 16.526,72) e del Collegio dei sindaci (€ 3.816,69 al Presidente ed € 2.546,14 ai componenti).

1.3 Nel profilo della struttura degli organi, conservano attualità e vanno richiamate le osservazioni formulate nei precedenti referti, alle quali si rimanda, sulla pletoricità del "Comitato di gestione" e sull'esigenza 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.

Le indicate carenze strutturali e operative, ripetutamente denunciate nei precedenti referti, impongono un cambio di strategia al fine di dare un concreto sbocco alle proposte emerse nei più recenti dibattiti degli organi collegiali e superare le indecisioni ed i ritardi sinora accumulati.

1.4 Nell'ambito delle notazioni funzionali, è significativo rilevare che l'Assemblea ha tenuto quattro riunioni (due nel 2003 e due nel 2004), il Comitato di gestione sette (sei nel 2003 e una nel 2004) ed il Comitato esecutivo nessuna. Da tali dati risulta confermato il modesto impegno operativo degli organi, soprattutto di quelli di amministrazione, per cui risulta avvalorata la suggerita razionalizzazione di questi ultimi.

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 osservazioni, anche sui rapporti con l'"Associazione", che hanno

alimentato più approfondite indagini istruttorie della Corte. E' rimasta peraltro inascoltata la richiesta di modifica statutaria suggerita nei precedenti referti di 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 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". L'emolumento annuo attribuito al Direttore, rimasto invariato dal 2002, è di € 16.526,72.

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 contabilità, unitamente ad ulteriori attività operative, viene tenuta 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 € 2.600 l'anno.

L'onere di funzionamento complessivo – che sarà successivamente esaminato - 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.

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 dai consuntivi degli esercizi 2003 e 2004, posti a raffronto con quello precedente.

Tab. 1 - Provenienza delle risorse

(in mgl di €)

	2002	2003	2004
Contributo annuale Minist.beni e att.cult.	1.119,6	1.139,0	1.123,1
Contributo istitut. pubbliche e private	145,9	89,2	51,3
Rendite patrimoniali	24,8	18,4	27,3
TOTALE	**1.290,3**	**1.246,6**	**1.201,7**

L'importo totale riprende il tendenziale calo evidenziato nei precedenti referti. La contribuzione ordinaria statale 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.

Ancora con riferimento alla contribuzione statale, si ribadisce che, 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.

Le rendite patrimoniali, dopo il calo del 2003, sono tornate a salire nel 2004 (da 18,4 a 27,3) pur in presenza della generale flessione del rendimento dei titoli.

Permane peraltro inattuato l'obiettivo primario – previsto nel vigente Statuto – di assicurare la copertura delle spese di funzionamento, attesa la dilatazione di queste ultime (92,8 mgl di € nel 2003 e 105,2 nel 2004). La tabella relativa alla "provenienza delle risorse" fornisce elementi utili alla valutazione e misurazione della capacità che la Fondazione ha nell'acquisire i mezzi indispensabili, sia per la sopravvivenza dell'ente che per assicurare la continuità del festival a livelli sempre più prestigiosi, atteso che nelle ultime edizioni si è verificata una minore affluenza di spettatori.

Dall'esame delle singole voci si evidenzia nel 2004, rispetto al 2003, un decremento (1,3%) del contributo del Ministero dei Beni ed Attività culturali, per effetto delle disposizioni contenute nella legge 191/2004, riguardante interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica. Tale contributo non viene mai erogato prima della realizzazione del festival (secondo la normativa vigente il Ministero per i beni e le attività culturali emette i mandati di pagamento alla fine del mese di giugno di ogni anno e l'effettiva riscossione del contributo da parte della Fondazione avviene solo nel mese di luglio); pertanto, per dare la possibilità all'Associazione di iniziarlo nei tempi stabiliti, la Fondazione è costretta a ricorrere ad anticipazioni bancarie, addebitando all'Associazione le spese per gli interessi convenuti con le banche.

Tale prassi – stigmatizzata dal Collegio dei revisori – appare priva di alternative per la Fondazione, atteso il proprio primario compito di assicurare l'annuale effettuazione del festival.

Poiché nel 2004 il contributo statale è stato ridotto a euro 1.123.155, la Fondazione – che aveva anticipato euro 1.140.000 all'Associazione – ha richiesto alla stessa la restituzione della somma corrisposta in più, che è di euro 32.292,43 (15.444,85 euro per importi già pagati agli istituti di credito che hanno anticipato i