

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 18/96.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 2 aprile 1996;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 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 11 marzo 1961, con il quale l'Ente autonomo Esposizione universale di Roma (EUR) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1988 al 1994, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori, trasmesse alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Cons. dott. Gaetano Pellegrino e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi dal 1988 al 1994;

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 — corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione —, 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 i conti consuntivi per gli esercizi dal 1988 al 1994 — corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
F.to: Pellegrino

IL PRESIDENTE
F.to: Coltelli

Depositata in Segreteria il 9 maggio 1996.

p.c.c.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
(Dr. Galeazzo Pazienza)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE AUTONOMO ESPOSIZIONE UNI-
VERSALE DI ROMA (EUR) PER GLI ESERCIZI DAL 1988 AL 1994

SOMMARIO

PARTE I

1. - Introduzione	Pag.	13
2. - Ordinamento	»	16
2.1. - Base normativa originaria	»	16
2.2. - Sviluppi successivi della normativa	»	16
2.3. - Normativa secondaria	»	19
3. - Gli organi	»	20
4. - Il personale	»	23
5. - La programmazione e i controlli	»	25
6. - Attività dell'Ente	»	27
6.1. - Ridefinizione dei compiti dell'Ente	»	27
6.2. - L'EUR come Ente pubblico economico	»	27
6.3. - Attività di interesse generale e di interesse locale	»	28
6.4. - L'Ente EUR come ente pubblico in generale	»	30
7. - Problematiche	»	30
7.1. - Controversie con il fisco	»	30
7.2. - Titolarità del patrimonio	»	31
7.3. - Attuale situazione del patrimonio dell'Ente	»	32

PARTE II

1. — I bilanci degli esercizi 1988-1994	Pag.	38
2. — La gestione finanziaria	»	39
3. — Il conto economico	»	44
4. — La situazione amministrativa	»	45
5. — La situazione patrimoniale	»	48
6. — Valutazione dell'equilibrio entrate-spese	»	50

PARTE III

1. — Conclusioni	»	52
------------------------	---	----

PARTE I.

1. - INTRODUZIONE.

La gestione dell'EUR ha già formato oggetto di relazione della Corte dei conti al Parlamento, ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, a tutto l'esercizio 1987 (1).

Con la presente relazione si riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione dell'Ente predetto ai sensi dell'articolo 12 della stessa legge, relativamente agli esercizi dal 1988 al 1994; per le questioni o problematiche rispetto alle quali non si sono verificati mutamenti, si fa rinvio alle relazioni concernenti i precedenti esercizi.

Nella precedente determinazione di questa Sezione (2) relativa alla relazione al Parlamento è stata posta in risalto, tra l'altro, l'anomalia, di cui si tornerà a parlare più specificamente in seguito, della forma di gestione mediante un Commissariamento di oltre cinquant'anni, rilevante anche sotto il riflesso della scarsa incisività del controllo della Corte che, in presenza di una struttura monocratica dell'organo deliberativo, non può ottenere la conoscenza in tempo reale delle decisioni e delle strategie adottate dal Commissario straordinario responsabile della gestione.

Al riguardo è stato osservato che, sebbene tale configurazione fosse funzionale all'epoca della costituzione e dello scioglimento dell'amministrazione ordinaria, non si potrebbe ulteriormente giustificare nella attuale situazione di fatto, nella quale occorre comunque provvedere ad una imponente gestione patrimoniale con numerose connesse problematiche incidenti sulla politica del territorio e su aspetti di politica nazionale.

La situazione è rimasta invariata per cui occorre rinnovare le precedenti considerazioni ed aggiungere la notazione che sarà fatta anche

(1) Per la relazione precedente concernente gli esercizi 1980-1987, cfr. Atti Parlamentari X Legislatura - Senato della Repubblica - Doc. XV, n. 165 e gli atti ivi citati.

(2) La determinazione cui si fa riferimento è sempre quella relativa alla relazione al Parlamento di cui alla nota n. 1, e cioè la determinazione n. 54 del 2 ottobre 1990.

in seguito a proposito delle difficoltà di attuazione dei principi di riforma dirigenziale e di un controllo interno.

Sempre nella precedente relazione si è fatto, inoltre, ampio riferimento alla particolare situazione normativa e giuridico-istituzionale dell'Ente rilevandosi la carenza di legittimazione delle attività e funzioni dello stesso.

In ordine a tale osservazione l'Ente ha presentato proprie note esplicative alla Presidenza del Consiglio — Dipartimento delle aree urbane — con nota n. 2688 del 10 luglio 1991 e detto Dipartimento con nota MAU/Prot. n. 966 del 12 luglio 1991, diretta alla Ragioneria generale dello Stato ed alla Sezione di controllo della Corte dei conti, ha comunicato di condividere sostanzialmente quanto sostenuto dall'Ente esprimendo parere favorevole in ordine alla legittimazione dell'Ente stesso a continuare la gestione.

In particolare il Dipartimento ha ritenuto, così come confermato da un precedente parere del Consiglio di Stato in data 2 maggio 1980, n. 316, che sebbene fosse stata prevista all'articolo 13 della legge istitutiva la liquidazione, in effetti alla fase dello scioglimento non si è mai pervenuti « sia per il perseguimento di attribuzioni di carattere permanente ed indefettibili in ordine all'esercizio di attività patrimoniali e di servizi per il quartiere EUR che per l'intenzione di voler assegnare nuovi scopi all'Ente medesimo, ancorché contraddetta in talune circostanze da contrari propositi liquidatorii ».

Dopo aver, quindi, esclusa la possibilità di soppressione automatica ai sensi dell'articolo 3 della legge 20 marzo 1975, n. 70, ha ritenuto che « le vicende susseguitesì confermano tale orientamento, dacché sia le proposte di legge per il riordino dell'Ente... che la stessa delega attribuita al Ministro per i problemi delle aree urbane in materia di vigilanza presuppongono la concreta e legittima esistenza dell'Ente EUR, destinato al potenziamento del proprio apparato e delle proprie attività ».

Di tale aspetto si tornerà a parlare in seguito. Va subito rilevato in questa sede che, in riferimento alle suddette osservazioni di questa Sezione, dubbi sono stati posti per la gestione diretta di convegni, mostre, congressi anche in collaborazione con enti nazionali ed internazionali.

A tale proposito è da dire che in sede di approvazione del bilancio di previsione per l'anno 1992 è insorto contrasto tra la Presidenza del Consiglio-Dipartimento per le Aree urbane ed il Ministero del tesoro in ordine alla legittimità del capitolo di spesa relativo a « manifestazioni a gestione diretta » concernente appunto mostre, convegni e manifestazioni gestite direttamente dall'Ente.

Infatti il Ministero del tesoro, in armonia con quanto osservato nella predetta relazione della Corte dei conti, aveva manifestato avviso contrario ritenendo che detta gestione potesse eccedere le finalità istituzionali dell'Ente, che, avendo esaurito i compiti originari dovesse, in attesa della liquidazione, limitarsi unicamente ad espletare compiti di stretta conservazione del patrimonio di dotazione mentre la Presidenza del Consiglio aveva ritenuto possibile tali attività ed aveva giustificato il mantenimento in vita dell'Ente evidenziando la circostanza che lo stesso Parlamento all'epoca aveva erogato contributi per tale scopo.

Il Consiglio di Stato, appositamente interpellato, con parere n. 2948 in data 2 dicembre 1992, dopo aver riconfermato il precedente parere del 2 maggio 1980 sulla legittimità dell'attività dell'Ente volta al perseguimento di obiettivi strettamente istituzionali, ha convenuto in ordine alla impossibilità per l'Ente di ricevere contributi volti a finanziare tali attività, osservando che l'attività dello stesso sembra essenzialmente circoscritta, per quanto concerne la gestione del patrimonio immobiliare di pertinenza, e in particolare degli immobili destinati a un uso pubblico, alla manutenzione dei medesimi e anche a una loro utilizzazione, che peraltro non impegni direttamente l'Ente in attività culturali ed espositive che sembrerebbero in effetti eccedere l'attuale collocazione dell'Ente nell'ordinamento; collocazione che abbisognerebbe finalmente di una completa ed attuale riconsiderazione in sede normativa.

Ed ha aggiunto: « Ciò significa che l'Ente, oltre a provvedere alla conservazione del proprio patrimonio immobiliare, ben può, e anzi deve, assicurare un'adeguata utilizzazione, anche al fine di ricavarne introiti adeguati; e non vi è dubbio che il tipo di uso dei beni risentirà delle oggettive caratteristiche degli stessi, alcuni dei quali aventi naturale vocazione per un'utilizzazione per finalità espositive, convegnistiche e culturali in genere.

A tal fine, peraltro, l'Ente provvederà a consentire l'utilizzazione del proprio patrimonio immobiliare, secondo le ordinarie forme del diritto privato, da parte di enti e persone che tali finalità perseguono e che espletino siffatte attività senza per ciò impegnare ingenti stanziamenti a carico del bilancio dell'Ente e anzi ricavandone adeguati introiti come corrispettivo della messa a disposizione dei beni immobili a favore di terzi ».

Anche se detto parere risulta condizionato dalla presupposizione di un impiego di contributi esterni che di solito non sussistono, l'indirizzo espresso in merito all'attività dell'Ente sembra restrittivo riguardo allo svolgimento di compiti non strettamente connessi alla utilizzazione e manutenzione del patrimonio immobiliare ed in ordine anche ad un impiego confacente con i fini istituzionali dello stesso.

Appare tuttavia difficile giudicare quali fra le attività di utilizzazione del patrimonio possano essere considerate strettamente connesse alla pura e semplice gestione e quali possano costituire un utile sviluppo della gestione stessa.

In pratica la gestione di attività promozionali o a contenuto culturale si è svolta in via del tutto eccezionale e con una visione di stretta economia.

Tanto considerato, appare sempre più necessario un intervento del potere legislativo per stabilire innanzitutto in ordine alla opportunità della sopravvivenza dell'Ente ed, in caso di decisione positiva in ordine alle condizioni alle quali vincolare l'attività dell'Ente stabilendosi in particolare quali compiti di interesse generale debbano essere riconosciuti, quali tra i compiti attualmente svolti dall'Ente siano da conservare e quali da trasferire alle autorità competenti.

La presente relazione, allo scopo di recare un doveroso contributo conoscitivo alle definitive determinazioni che il Parlamento riterrà opportuno adottare, contiene, pertanto, un riesame della situazione isti-

tuzionale dell'Ente unitamente ad un'analisi sulla concreta modalità di svolgimento dell'attività dello stesso, sulle sue potenzialità economiche, sulla sua consistenza patrimoniale ed, in particolare, sulle prospettive di un futuro equilibrio di bilancio.

2. — ORDINAMENTO.

2.1. — *Base normativa originaria.*

Si rammenta che fin dalle prime relazioni di questa Corte (3), concernenti gli esercizi 1958-59, si è posto in evidenza che l'Ente EUR, sorto col fine primario di curare l'Esposizione universale del 1942 che non si poté tenere per eventi bellici (vedi legge 26 dicembre 1936, n. 2174, modificata con regio decreto 4 giugno 1938, n. 1033, convertito nella legge 5 gennaio 1939, n. 484) e con compiti aggiuntivi di « organizzare in Roma congressi, manifestazioni e mostre varie, che abbiano attinenza con l'Esposizione stessa », ha continuato nel tempo a svolgere varie attività pur in mancanza di una formale copertura legislativa (4).

In ordine a tale osservazione l'Ente ha svolto le proprie considerazioni, condivise come innanzi riferito, dalla Presidenza del Consiglio-Dipartimento delle aree urbane.

In particolare, come già detto, il Dipartimento ha ritenuto che in mancanza di un formale provvedimento di liquidazione l'Ente debba continuare la propria attività.

Pertanto, tenuto conto dello stato attuale dell'ordinamento dell'Ente, e procedendo ad un doveroso riesame della normativa intervenuta nella materia, la Corte non può fare a meno di segnalare in primo luogo il disallineamento tra l'atteggiamento tenuto dal Parlamento e quello adottato dall'Esecutivo.

Da una parte, infatti, le leggi finora approvate dal Parlamento sembrano considerare l'Ente come figura transitoria in vista di una definitiva destinazione di un complesso patrimoniale allo Stato, mentre dall'altra il Governo tende a procrastinare la regolazione finale riconoscendo o attribuendo compiti giustificati dalla situazione di fatto determinatasi, anche se non previsti dalla normativa primaria.

2.2. — *Sviluppi successivi della normativa.*

In tema di situazione istituzionale occorre innanzitutto distinguere tra le previsioni derivanti dalla normativa primaria, originariamente contenuta in leggi e regi decreti ed attualmente relativa a disposizioni di provenienza parlamentare, e normativa secondaria, di provenienza governativa.

Venendo all'analisi della normativa primaria, in sintesi si può riferire che ad una prima impostazione che avrebbe potuto (ma ciò ri-

(3) Citate nella precedente Relazione, pag. 9, nota 1.

(4) In particolare la situazione normativa è descritta nell'ultima relazione innanzi citata alla nota 1.