

Determinazione n. 29/96**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 28 maggio 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 in data 11 marzo 1961, con il quale l'Ente autonomo per la mostra d'oltremare e del lavoro italiano nel mondo (E.A.M.O.) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1990 al 1994, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte, in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dott. Francesco Morelli 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 1990 e 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 dei conti consuntivi - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perchè 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 dal 1990 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 Castiglione Morelli

IL PRESIDENTE

f.to Coltelli

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE AUTONOMO MOSTRA D'OLTREMARE E DEL LAVORO ITALIANO NEL MONDO, per gli esercizi dal 1990 al 1994.

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Ordinamento e attività dell'Ente Autonomo Mostra D'oltremare (EAMO). - 3. Organi dell'Ente. - 3.1. Il consiglio d'amministrazione. - 3.2. Il Presidente. - 3.3. Il collegio dei revisori. - 4. Il Segretario generale. - 5. La struttura organizzativa. Il personale. - 6. Considerazioni sull'assetto ordinamentale dell'Ente. - 7. Aspetti ordinamentali e procedimenti della gestione dell'Ente. - 8. Rendiconti finanziari ed attività dell'Ente. - 8.1. Risultati finanziari negli esercizi 1990-1991-1992. - 8.2. Risultati economici negli esercizi 1990-1994. - 8.3. Considerazioni conclusive sui risultati degli esercizi 1990-1994. - 8.4. Analisi della gestione di competenza dei rendiconti finanziari. - 9. Situazione amministrativa. - 10. Gestione residui. - 11. Situazione patrimoniale. - 12. Gestione dei finanziamenti ottenuti dall'Ente per opere pubbliche. - 12.1. Opere pubbliche finanziate con la legge n. 64 del 1° marzo 1986. - 12.2. Opere pubbliche finanziate con la legge 18 aprile 1984, n. 80. - 12.3. Opere pubbliche finanziate con il contributo straordinario di 15 miliardi di cui alla legge n. 67 dell'11 marzo 1988. - 12.4. Somme erogate dall'EAMO a valere sul contributo ordinario di lire 10 miliardi (articolo 15, comma 51, della legge n. 67 dell'11 marzo 1988). - 13. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

1. Premessa

La presente relazione illustra i risultati del controllo effettuato, durante gli anni 1990, 1991, 1992, 1993 e 1994.

Per gli esercizi 1983 - 1989 la Corte dei conti ha riferito al Parlamento con determinazione n.29 del 12 giugno 1991 (Atti parlamentari, Doc. XV, X Leg. n.201/1991) sulle attività dell'"Ente Autonomo Mostra d'Oltremare e del Lavoro italiano nel mondo", Ente che è sottoposto al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 12 della legge n° 259 del 1958.

2. Ordinamento e attività dell'Ente Autonomo Mostra d'Oltremare (EAMO).

Il quadro normativo dell'Ente Autonomo Mostra d'Oltremare e del Lavoro italiano nel mondo (EAMO) è rimasto inalterato non avendo subito alcuna modifica rispetto a quello descritto nella precedente relazione della Corte al Parlamento.

Permangono, quindi, le discrasie ivi rilevate in ragione dell'incongruenza del vecchio "corpus" normativo (ordinamento, statuto, regolamenti organizzativi del personale) non corrispondente alla realtà giuridica ed operativa dell'Ente, riconosciuto da un'ultradecennale giurisprudenza della Corte di Cassazione (cfr. per tutte: Sez. Un. sent. 27.1.1981, n.603) quale "ente pubblico economico".

Va considerato - ai fini di rilevare l'incongruità del vigente assetto istituzionale¹ - che l'Ente ha avuto le seguenti vicende storico - normative.

- Con R.D.L. 6 maggio 1937, n.1756 (convertito in legge 30 dicembre 1937, n.2677) fu istituito l'Ente Autonomo "Mostra triennale delle Terre italiane d'Oltremare", allo scopo di "attuare ogni tre anni, in Napoli una Mostra delle Terre d'Oltremare" (art.2).

- In attuazione del citato provvedimento istitutivo dell'Ente veniva approvato lo statuto che determinava tra l'altro, sia gli organi dell'Ente che la redazione di un bilancio preventivo e di un conto consuntivo.

- Con R.D.L. 23 settembre 1938, n. 1722 le opere necessarie per la realizzazione del complesso immobiliare della Mostra Triennale delle Terre italiane d'oltremare, indicate in un piano di massima, venivano dichiarate di pubblica utilità.

- Modifiche sono state introdotte con il Decr. Leg.vo n.1314 del 6 maggio 1948, in base al quale il predetto Ente Autonomo ha assunto l'attuale denominazione di "Mostra d'Oltremare e del Lavoro italiano nel mondo", ampliando lo scopo originario meramente espositivo, aggiungendo - oltre alle mostre documentative delle attività e del lavoro italiano nel mondo e dei prodotti d'oltremare -

¹ Statuto, approvato con R.D. 4.4.1938 n.2215; D.L.vo 6.5.1948 n.1314.

"finalità attinenti alla valorizzazione economica e turistica della città di Napoli" (art.1).

- Emanata la legge 20 marzo 1975, n.70 concernente il riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente, l'apposito Comitato d'indagine istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'esprimersi per il mantenimento della Mostra, ravvisò che l'attività "economica" della stessa fosse riconducibile, quanto a finalità e struttura, al genere degli enti fieristici costituiti ai sensi del R.D.L. 29 gennaio 1934, n.454 (convertito nella legge 5.7.1934, n.1607), ai quali era stata riconosciuta la nuova qualificazione di "ente pubblico economico".

Il Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato (nella cui competenza primaria rientrano le manifestazioni fieristiche in genere), con circolare n.2707 del 29 gennaio 1979, ebbe a collocare l'Ente Mostra, al pari di tutti gli altri enti fieristici, fra gli "enti pubblici economici".

- La qualificazione di "ente pubblico economico" dell'EAMO ha trovato, infine, riconoscimento in sede di giudizi promossi dal personale e conclusi con sentenze della Corte di Cassazione (cfr. Sez. Un. sent. 27.1.1981 n.603, Cass. 1.8.1986 n.ri 4943 e 4944), determinazioni della Corte dei conti (cfr. determinazione n. 1791 del 23.10.1984 - Atti parlamentari, IX legislatura, Doc. IX legislatura, Doc. XV, n.63 - 1985), nonché nell'inserimento dello stesso Ente, a partire dal 1987, nelle procedure di programmazione degli Enti di gestione a partecipazione statale².

Con riferimento al vigente profilo ordinamentale va rilevato che il Decr. Leg.vo n.1314 del 1948 - nell'ampliare le finalità istituzionali dell'Ente precedentemente descritte (finalità attinenti alla valorizzazione economica e turistica della

² Il 30.9.1987 il CIPE approvava la prima Relazione programmatica 1987-1990 che prospettava un piano di investimenti di 247 miliardi per un programma di investimenti finalizzati per il recupero del patrimonio immobiliare, delle strutture e dei servizi. Il 12 maggio 1988 la Commissione bicamerale per i programmi delle P.P.SS. invitava il Governo ad assegnare all'Ente i mezzi finanziari richiesti sia a titolo di fondo di dotazione che di contributi per i progetti di recupero e ristrutturazione specificamente indicati nella Relazione.

città di Napoli) - prevedeva all'art. 2 che si sarebbe dovuto provvedere all'approvazione del nuovo Statuto dell'Ente con D.P.R., su proposta dei Ministeri per l'Africa Italiana, per l'Industria e Commercio e previo parere del Consiglio di Stato, facendo salva, al successivo art.3 la vigenza "medio tempore" delle norme contenute nello statuto approvato con R.D. n.2215 del 1938, in quanto non contrastanti con quelle contenute nella disciplina dettata dallo stesso D.L.vo n.1314/1948.

Quest'ultimo, poi, nell'art.1, 3° comma - nell'assoggettare l'Ente (come già previsto nello Statuto approvato nel 1938) alla vigilanza dei Ministeri per l'Africa Italiana, dell'Industria e degli Affari Esteri - precisa che l'Ente "è amministrato da un presidente che ne ha la rappresentanza legale e da un Consiglio di Amministrazione", indicando successivamente, oltre al Presidente, il numero degli altri componenti, l'organo di designazione e le procedure di nomina degli stessi e del Segretario del Consiglio di Amministrazione (4° co.).

Nei successivi commi, infine, si fa riferimento al "controllo sulla gestione amministrativa" demandato ad un Collegio dei revisori ed alla partecipazione del Delegato della Corte dei conti, secondo norme di legge.

Può, quindi, affermarsi che l'assetto normativo, previsto nel citato D.L.vo n.1314 del 1948, si è venuto evolvendo solo per quanto riguarda il mutamento della titolarità dei Ministeri vigilanti (prima, Ministero delle Finanze - ai sensi del D.P.R. 30 giugno 1955 n.1351 - in luogo del soppresso Ministero dell'Africa Italiana; poi, Ministero delle Partecipazioni Statali - ai sensi del D.P.C.M. 26.6.1957 - in luogo del Ministero delle Finanze; e più recentemente, con D.L. 23.4.1993 n.118 convertito in legge 23 giugno 1993 n.202, il Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato), rimanendo ancora inattuato, dopo circa 48 anni, il disposto dell'art.2 che prevedeva - in relazione alle aggiunte finalità intestate all'Ente dallo stesso D.L.vo n.1314/1948 - l'approvazione del nuovo Statuto.

L'esigenza e l'urgenza di elaborare un nuovo statuto nonché di pervenire, con le modalità e le procedure di rito, all'abrogazione specifica delle norme in contrasto con lo stato attuale della legislazione e ad una normativa adeguata (specie in materia di vigilanza, di nomina degli organi decisionali e di controllo sulla gestione amministrativa, di rapporto di lavoro dei dipendenti e della relativa pianta

organica) erano state rilevate nelle adunanze del 3.2, del 14.4 e del 12.5.1988 dalla Commissione bicamerale per i programmi delle partecipazioni statali, chiamata ad esaminare il programma pluriennale 1988-1991 dell'EAMO.

Quest'ultima aveva anche indicato i criteri dell'emananda normativa che - pur salvaguardando le caratteristiche essenziali connesse con la natura pubblica dell'Ente - avrebbe dovuto ispirarsi a principi di efficienza e di flessibilità aziendale allo scopo di consentire risultati economici e di produttività dei servizi.

Anche successivamente, la stessa Commissione bicamerale - riaffermata la validità delle scelte anteriormente adottate circa il riconoscimento dell'EAMO quale "ente operante nell'ambito delle partecipazioni statali"³ - ribadiva nella seduta del 3.7.1990, in occasione dell'esame e dell'approvazione del programma pluriennale 1989-92 dell'Ente, l'esigenza dei necessari adeguamenti normativi e statutari, sì da consentire all'Ente medesimo di corrispondere agli scopi istituzionali e di operare, in conseguenza della sua riconosciuta natura di ente pubblico economico, con maggiore efficienza e competitività.

A tali esigenze, siccome richiamate dalla Commissione bicamerale, non è corrisposto l'adeguamento dello statuto, ancorché l'Ente fosse stato inserito - a partire dal 1988 - nei programmi delle partecipazioni statali nonché in quelli di finanziamento del 1° e 2° piano di attuazione della legge 1964/1986 per il Mezzogiorno.

Iniziative propositive intese a modifiche statutarie sono state deliberate e trasmesse dall'Ente all'ex Ministero vigilante delle PP.SS. nel 1990 nelle forme di "linee essenziali" e nel 1992 di "uno schema articolato", ancorché in quest'ultimo progetto articolato si prevedessero competenze tassative per il Consiglio di Am-

³ Il Consiglio di Stato (c.fr. parere - Sez. 2^a - 21.3.1990 n.724/88) esprimeva avviso che, in relazione alla vicenda normativa avuta dall'EAMO - e segnatamente con riferimento al D.P.C.M. 26 giugno 1957, emanato in attuazione del disposto di cui all'art.2 della legge 22.12.1956, n.1589 (istitutiva del Min.PP.SS.) - l'EAMO avesse perduto tutti i connotati che lo assimilavano originariamente ad una P.A. e ne ha riconosciuto la natura di ente pubblico economico. La legge 7.2.1991, n.42 si limitava, ad accomunare, sotto la locuzione "enti delle partecipazioni statali", l'EAMO agli altri enti del sistema.

ministrazione, limitate agli atti di gestione più importanti, lasciando al Presidente una competenza generale e residuale della gestione dell'Ente.⁴

Anche l'aspetto organizzativo dell'Ente è rimasto sostanzialmente immutato rispetto a quanto rilevato nell'ultima relazione della Corte al Parlamento⁵, per cui continua a protrarsi una situazione di grave incompatibilità giuridica, già descritta nella precedente Relazione, concernente l'applicazione di una disciplina regolamentare (DD.MM. del 12 e del 20 gennaio 1961, approvativi di regolamenti organici, rispettivamente per il personale impiegatizio e per il personale salariato - che avevano equiparato il personale della Mostra ai dipendenti dello Stato, con conseguente estensione di tutti i provvedimenti legislativi relativi a miglioramenti economici per il personale statale).

Come già rilevato nella precedente Relazione, tale disciplina è in contrasto con il carattere privatistico del rapporto di lavoro e con la natura di ente pubblico economico, siccome riconosciuti dalla Corte di Cassazione (cfr. fra le più recenti: Cass. 25.7.1986 n.4770; le già citate Cass. 1.8.1986 n.ri 4943 e 4944), dove si afferma la natura privatistica del rapporto di lavoro dei dipendenti dell'Ente ex art.2093 C.C., in ragione del presupposto carattere di ente pubblico economico del medesimo.

⁴ Anche recentemente è stata predisposta da un'apposita Commissione una bozza di modifica per un nuovo Statuto da approvare, in via delegificata - alla stregua di altri enti fieristici, per i quali tale delegificazione però è espressamente prevista - da parte del Ministero (vigilante) dell'Industria e Commercio. Su tale bozza, ancora non deliberata dal Consiglio di Amm.ne, sono state formulate riserve da parte del Collegio dei revisori e dal Delegato della Corte dei conti (da parte di quest'ultimo la riserva riguarda, in modo particolare, la mancata previsione, in tale bozza, del controllo della Corte dei conti, esercitato per gli Enti - come l'EAMO - nella forma dell'art. 12 della l. 21.3.1958 n°259).

⁵ Per gli esercizi 1983-89 la Corte ha riferito al Parlamento con determinazione n.29/93 del 7 maggio 1991 (Atti Parlamentari, Doc. XV, X legislatura, n.201/1991).

3. Organi dell'Ente⁶

A) Il Consiglio di Amministrazione dell'Ente - costituito per un triennio con Decreto del Ministero delle PP.SS. del 12.6.1986⁷ - è stato rinnovato, dopo una situazione di "prorogatio" alla scadenza, con Decreto dello stesso Ministero delle PP.SS. del 29.3.1991.

Con Decreto del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato in data 11.5.94 è stato ricostituito il nuovo Consiglio di Amministrazione dell'EAMO.

Esso resta ancora disciplinato - nella sua composizione numerica ed in relazione agli organi di designazione dei membri - dall'art.1, 3° comma, del Decreto Leg.vo n.1314 del 1948 (che ha sostituito l'art.7 dello Statuto approvato con R.D. 4.4.1938 n.2215, relativo alla composizione del Consiglio Generale).

Va considerato che la composizione di cui all'art.1, 3° co. del citato D.Lg.vo n.1314 del 1948, ancorché prevista in 18 membri oltre il Presidente, è eccessiva rispetto alle esigenze di snellezza operativa di "un ente pubblico economico", qual'è attualmente l'EAMO. Risulta comunque ridondante l'attuale rappresentatività sia per la componente di designazione degli Enti, Istituti ed Associazioni appartenenti alla città di Napoli, sia per la componente di designazione ministeriale, tenuto conto, per quest'ultima, che nel più recente rinnovo con Decreto del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato dell'11.5.1994 sono stati nominati ben 4 componenti appartenenti allo stesso Ministero dell'Industria,

⁶ Lo statuto dell'Ente "Mostra triennale delle terre italiane di Oltremare" approvato con R.D. 4.4.1938 n.2215 - ancora vigente per le parti non contrastanti con la disciplina dettata dal D.L.vo n.1314 del 6.5.1948 - prevedeva, all'art.5, come organi dell'Ente: a) il Commissario Generale governativo; b) il Consiglio Generale; c) il Comitato tecnico (mai istituito, non essendo tale organo più previsto nel D.L.vo n.1314/1948); d) il Collegio dei revisori.

⁷ A tale Decreto del Ministero delle PP.SS. del 12.6.1986 fa riferimento l'ultima relazione della Corte dei conti al Parlamento, comunicata con determinazione n.29/91 del 7.5.1991.

3.1 Il Presidente

L'art. 1, 3° co. del citato D. Leg.vo 6 maggio 1948 n.1314 prevede che l'Ente "è amministrato da un Presidente che ne ha la rappresentanza legale e da un Consiglio di Amm.ne" (di cui lo stesso Presidente fa parte).

Con D.P.R. del 9.4.1991 è stato confermato per un ulteriore triennio (1991-94), il Presidente precedentemente in carica. Con D.P.R. del 9/11/1994 è stato nominato il nuovo Presidente.

3.2 Il Collegio dei revisori - previsto anch'esso dall'art.1 del citato D.Leg.vo n.1314/1948 già nominato con Decreto del Ministro delle PP.SS. in data 2.3.1987 - è stato rinnovato, per il triennio 1991-94, con decreto del medesimo Ministro delle PP.SS. in data 29.3.1991.

Con Decreto del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (quale titolare delle attribuzioni delle partecipazioni statali) in data 11.5.1994 anche il Collegio dei revisori è stato rinnovato per il triennio 1994-97.