

Determinazione n. 50/96**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 25 ottobre 1996;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259 nonchè la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente della Repubblica on data 25 aprile 1961, con il quale l'Ente nazionale italiano per il turismo è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

vista la legge 11 ottobre 1990, n. 292 sull'ordinamento dell'Enit, e in particolare l'articolo 19 comma 5, nonchè la legge 30 maggio 1995, n. 203;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 1994, nonchè 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 avvocato Ivo Bonitatibus e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, sulla 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 1994;

formulati, a norma dell'articolo 8 della richiamata legge 21 marzo 1958, n. 259, in aggiunta alle osservazioni e suggerimenti, i seguenti rilievi con connessa censura concernenti:

a) la mancata deliberazione dello statuto dell'Ente dopo quasi due anni dal parere reso dal Consiglio di Stato;

b) la mancata attuazione del regolamento dei servizi, nonostante la sua approvazione da oltre due anni;

c) la non tempestiva presentazione dei rendiconti da parte dei funzionari delegati all'estero e la non sempre adeguata azione tesa a rendere produttiva di interessi la costituzione di fondi presso le banche estere;

d) il provvedimento riguardante la terza variazione al bilancio 1994 adottato nel mese di dicembre 1994 in contrasto con la disposizione dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 696 del 1979;

e) la discontinua e non tempestiva pubblicazione dell'annuario alberghi;

f) il trattamento economico differenziato, senza valida giustificazione, riconosciuto a perosnale locale all'estero;

g) la rivalutazione degli immobili.

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 perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 1994 - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione dell'Ente nazionale italiano per il turismo - l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ordina che copia della presente relazione sia, altresì trasmessa al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro del tesoro ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per il turismo, anche ai fini dell'articolo 8 della ripetuta legge n. 259 del 1958.

L'ESTENSORE

f.to Ivo Bonitatibus

IL PRESIDENTE

f.to Fabrizio Topi

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL' ENTE NAZIONALE ITALIANO PER IL TURISMO PER L'ESERCIZIO 1994

SOMMARIO

1 - Premessa. - 2 - Ordinamento. - 3 - Scopi dell'Ente. - 4 - Organi. - 5. - Attività promozionale. - 6 - Struttura dell'Enit all'estero. - 6.1 Sedi in generale. - 6.2 Personale. - 6.3 Trattamento economico. - 6.4 Immobili all'estero. - 6.5 Attività amministrativa e contabile. - 7 - Personale. - 8. - Gestione finanziaria in generale e vigilanza ministeriale. - 9. - Rendiconto finanziario. - 10. - Conto economico. - 11. - Situazione patrimoniale. - 12. - Situazione amministrativa. - 13. - Considerazioni sulla gestione. - 14. - Conclusioni.

PAGINA BIANCA

1 - Premessa

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale per il turismo concernente l'esercizio finanziario 1994, dando atto anche di alcuni rilevanti eventi a data corrente.

L'Enit, giova ripeterlo, è inserito nella tabella allegata alla legge 20 marzo 1975, n. 70 ed è compreso nel gruppo degli enti di promozione economica.

Il controllo della Corte viene esercitato, così come previsto dalla legge di riordinamento dell'Ente 11/10/1990, n. 292, a norma della legge 21 marzo 1958, n. 259 nei modi stabiliti dall'art. 12, mediante la presenza di un magistrato della Corte alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione, nonchè a norma dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20¹.

¹Per gli esercizi più recenti: dal 1989 al 1991 in Atti Parlamentari, Camera Deputati XI legislatura, Doc. XV, n. 40; dal 1992 al 1993 in Atti Parlamentari, Camera Deputati XII legislatura, Doc. XV, n. 48.

2 - Ordinamento

L'Enit è disciplinato dalla legge 11 ottobre 1990, n. 292. Di essa si è fornito ampio ragguaglio nelle precedenti relazioni. Oltre ad evidenziare le finalità che si sviluppano in una gamma notevole di settori, sono stati puntualizzati i diversi strumenti operativi, fra i quali quelli di diritto privato, che pongono l'Ente, sì, in un ambito pubblico necessario per la promozione all'estero del turismo verso l'Italia, ma nello stesso tempo in un'ottica privatistica, attraverso l'attribuzione di poteri per la costituzione di società e per la stipula di convenzioni non solo con enti, imprese e altri organismi pubblici, ma altresì con privati italiani e stranieri.

Sono state poste in luce nelle relazioni precedenti alcune incongruenze della legge n. 292 dell'11/10/1990 le quali sarebbe opportuno eliminare, pur attenendo più ad aspetti procedurali che a quelli sostanziali.

Resterebbe, infatti, da risolvere la contraddizione esistente fra l'art. 10 della legge e l'art. 19 circa l'approvazione del conto consuntivo che il primo assoggetta al "concerto" con il Ministero del Tesoro, mentre il secondo alla semplice "conoscenza" di questi.

Va di nuovo evidenziato che è stata trascurata, o non perseguita con la necessaria tempestività, l'attuazione dell'ordinamento posto dalla 292 in quanto, dopo la deliberazione avvenuta nel 1992 dello statuto e del regolamento amministrativo - contabile e dopo le osservazioni rispettivamente del Consiglio di Stato e del Ministero del Tesoro, non sono stati adottati i conseguenziali provvedimenti, sicchè a tutt'oggi (lo statuto ed il regolamento) non risultano operativi.

In particolare il primo, dopo il parere del Consiglio di Stato col quale si indicavano le modifiche da apportare, soltanto dopo un anno, e quindi con

censurabile ritardo è stato sottoposto all'Assemblea per le ulteriori deliberazioni, non ancora intervenute, né vi ha provveduto il Commissario straordinario.

L'Ente finalmente, dopo un lungo periodo ha deliberato il regolamento dei servizi e la rideterminazione della pianta organica.

Il primo, cioè il regolamento dei servizi, è stato già approvato dall'Amministrazione vigilante di concerto col Ministero del Tesoro fin dal 22/12/1994.

La seconda, cioè la modifica della pianta organica riguarda sia la pianta organica vera e propria, sia la parte relativa all'accesso ai ruoli dell'Ente allo scopo di dare attuazione al comma 6 dell'art. 20 della legge 292/90 (ed ora anche al d. L.vo 3/2/1993, n. 29 ed alla legge 24/12/1993, n. 537), il quale prescrive che tra le materie fondamentali oggetto di prova scritta vi siano quelle di lingua inglese, di una seconda lingua, di legislazione turistica, di scienza ed economia del turismo.

Su di essa il Dipartimento della funzione pubblica ha formulato osservazioni da tempo, ma l'Ente ritarda ancora a provvedere, ingiustificatamente.

Con deliberazione n. 93 in data 26 giugno 1993 è stata data attuazione al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni sulle nuove norme in materia di organizzazione e rapporto di lavoro nelle amministrazioni pubbliche.

Una circolare applicativa del 6 agosto 1993 emanata dal Direttore Generale dell'Enit ha affrontato gli argomenti dell'esercizio dell'attività di programma ed attività di gestione; delle competenze nella gestione; della gestione amministrativa finanziaria e del personale; delle fasi della spesa e delle procedure operative; dell'attività contrattuale e dei poteri di rappresentanza.

In disparte la considerazione che sia la deliberazione sia la circolare applicativa non hanno tenuto conto delle modificazioni intervenute

successivamente con i decreti leg.vi n. 470 del 18 novembre 1993 e n. 546 del 23/12/1993, risulta che, ad esempio, non sono stati adottati gli adeguamenti necessari dell'ordinamento al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e gestione dall'altro. D'altra parte gli "organi di governo" dell'Ente non hanno definito gli obiettivi ed i programmi da adottare (art. 3/470) se si eccettua il programma esecutivo annuale concernente l'attività promozionale.

Va, pertanto, richiamata la responsabilità di tali organi sull'esercizio effettivo dei propri poteri, esercizio carente, almeno relativamente agli anni 1994 e 1995, e soprattutto sulla necessità di emanazione di direttive generali.

Da ultimo deve evidenziarsi che con legge 30/5/1995, n. 203, di conversione del D.L. 29/3/1995, n. 97, recante riordino di funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport è stato stabilito di emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore (14 giugno 1995) della legge di conversione, un regolamento governativo, a norma dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, per il riordino dell'Enit sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) razionalizzazione e definizione dell'organizzazione degli uffici all'estero in relazione ai flussi turistici prevedibili dai vari paesi e secondo criteri di economicità, utilizzando in tali uffici, anche con contratto a tempo determinato, personale con adeguate conoscenze professionali nel settore e idonee conoscenze linguistiche; tali uffici devono operare sulla base di un preventivo di spesa approvato dal consiglio di amministrazione. A tal fine l'Enit è autorizzato a stipulare apposite convenzioni, secondo criteri di economicità e funzionalità, con l'Istituto nazionale per il commercio con l'estero o con altri organismi pubblici o privati operanti all'estero, nonché a costituire società, anche con soggetti privati, per la realizzazione di progetti di promozione turistica;

b) riorganizzazione dell'assetto organizzativo e del personale con criteri di efficienza e di funzionalità, disponendo il trasferimento del personale in esubero con le modalità previste dalla legge;

c) attribuzione di funzioni specifiche per lo sviluppo della promozione turistica all'estero come strumento di rappresentazione dell'immagine dell'intero territorio nazionale, nonché per la predisposizione, d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, di progetti integrati interregionali di promozione turistica;

d) previsione della possibilità di costituzione o di partecipazione a società miste per lo svolgimento di specifiche attività promozionali, ovvero per la partecipazione ad accordi di programma anche al fine di predisporre progetti comuni con altre amministrazioni per lo sviluppo dell'immagine dell'Italia all'estero.

Detto provvedimento governativo, tuttavia, non è stato ancora emanato, determinando, così, incertezze sull'azione dell'Ente che avrebbe, al contrario, bisogno di obiettivi ed organizzazione certi e definiti per una efficiente operatività, sebbene l'Enit abbia già acquisito attraverso un incarico di consulenza (per il quale è stata sostenuta una spesa di circa 115 milioni di lire) uno studio per il riordino dell'Ente, studio per diversi aspetti non sempre in consonanza con la legge n. 203 sopra citata.

3 - Scopi dell'Ente

Le finalità dell'Enit, di cui si è descritto nella precedente relazione e come emergono dalla legge n. 292/90 e dall'aggiornamento effettuato dalla legge 30/5/1995, n. 203 di conversione del D.L. 29/3/1995, n. 97, si concretano essenzialmente nel provvedere alla promozione dell'immagine turistica dell'Italia all'estero e nell'operare anche attraverso l'erogazione di servizi a sostegno delle iniziative di penetrazione commerciale delle imprese turistiche, nonchè agire per il raggiungimento degli obiettivi di interesse generale e di politica promozionale all'estero fissati dalle direttive emanate dal Ministro del turismo e dello spettacolo, ora Dipartimento per il Turismo.

In particolare l'Ente:

- a) promuove e attua, sulla base di quanto disposto dall'art. 6, il coordinamento delle iniziative di promozione turistica all'estero delle regioni a statuto ordinario, delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano;
- b) sostiene attraverso i propri uffici e mediante idonee misure di assistenza tecnica, l'attività di imprese e altri organismi, pubblici e privati, interessati alla promozione e alla commercializzazione di prodotti turistici italiani;
- c) sostiene attraverso la propria struttura l'attività di enti, imprese ed organismi pubblici e privati che svolgono attività di studio e ricerca nell'interesse del turismo italiano;
- d) raccoglie in apposite pubblicazioni e diffonde in Italia e all'estero, l'elenco delle agenzie di viaggio;
- e) cura direttamente la tempestiva pubblicazione dell'annuario degli alberghi e delle altre strutture turistiche ricettive d'Italia;
- f) fornisce, anche dietro corrispettivo, pareri, consulenze e servizi promozionali ad amministrazioni dello Stato, regioni, enti, imprese e organismi pubblici e privati.

4 - Organi

Con d.P.R. 12/10/1993, adottato in forza dell'art. 13 della legge 11/10/1990, n. 292, che prevede lo scioglimento del Consiglio di amministrazione in caso di gravi irregolarità o deficienze, sono cessati dalle funzioni sia detto organo, sia il Presidente dell'Enit, (a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti, dal Collegio dei revisori, nonché in sede di verifica ispettiva del gennaio-febbraio 1993, disposta dal Ministero del Tesoro) stante la necessità e l'urgenza di recuperare, in connessione alle irregolarità e manchevolezze riscontrate, l'efficienza economico-finanziaria dell'Enit.

Al loro posto è stato nominato un amministratore straordinario per la provvisoria gestione, per la durata di sei mesi; nonché, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21/10/1993 un amministratore straordinario aggiunto.

E' rimasta in carica, però, l'Assemblea, come previsto dalla legge.

Trascorsi sei mesi è stato nominato con d.P.R. 8/8/1994 un Commissario ad acta per un periodo non superiore comunque a novanta giorni (ulteriormente confermato con d.P.R. 22/11/1994 per 45 giorni, e d.P.R. 28/12/1994 fino al 30/1/1995) e con i poteri di:

- a) convocare l'Assemblea sia per gli adempimenti previsti dall'art. 13, comma 3 della legge 11/10/1990, n. 292, sia per procedere alla designazione dei nove componenti del Consiglio di amministrazione;
- b) assicurare, medio tempore e fino alla nomina del Presidente dell'Enit, la continuità della gestione dell'Ente.

Scaduto il 30/1/1995, il Commissario ad acta è stato sostituito con decorrenza dal 1/2/1995, da un Commissario straordinario il quale è rimasto in tale carica fino al 7 dicembre 1995 data di nomina della stessa persona a

Presidente dell'Ente. Con decorrenza 16 ottobre 1995 è stato ricostituito il Consiglio di amministrazione in armonia con la legge di conversione n. 203 del 30 maggio 1995, organo composto da sette membri, compreso il Presidente, di cui quattro esperti designati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentite le associazioni di categoria e tre esperti designati dalle regioni. Essi durano in carica tre anni e sono rinnovati per un solo mandato.

Ugualmente, sempre a norma della legge 203/95, è stato ricostituito il Collegio dei revisori composto da un rappresentante del Ministero del Tesoro, da uno del Dipartimento del Turismo e da uno in rappresentanza delle Regioni. Sono stati nominati anche tre supplenti. La composizione risulta modificata rispetto alla legge 11/10/1990, n. 292 in quanto il rappresentante della presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica è stato sostituito dal rappresentante delle Regioni, ma è rimasta salva la norma sulla collocazione fuori ruolo per la durata del loro mandato dei singoli componenti. Va evidenziato, però, che il rappresentante delle Regioni, essendo un libero professionista ha preteso la corresponsione del trattamento economico che, a suo giudizio gli spetterebbe secondo il d.P.R. 10/10/1994, n. 645 sull'esercizio della professione dei commercialisti, astenendosi dal partecipare alle riunioni del Collegio stesso.

Il Dipartimento del Turismo ed il Ministero del Tesoro si sono pronunciati al riguardo, nel senso che la posizione del libero professionista è da considerare non regolare, difettando il presupposto del rapporto funzionale di dipendenza o di servizio con la Regione.

La Corte sollecita l'Amministrazione vigilante a definire la questione anche per riconferire piena funzionalità al Collegio dei revisori.

E' da aggiungere che la richiamata legge 11/10/1990, n. 292 prevedeva la disciplina dei poteri del Collegio, fra cui la partecipazione dei componenti alle riunioni del Consiglio di amministrazione, la loro eventuale decadenza in caso di