

Determinazione n. 43/98**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 29 maggio 1998;

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 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 dal 1995 al 1997, nonché le annesse relazioni degli organi di amministrazione e di revisione, trasmessi alla Corte in adempimento all'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Mario G.C. Sancetta 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 dal 1995 al 1997;

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 – correlati 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 1995 al 1997 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Ente Autonomo Esposizione Universale di Roma (EUR) l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Mario Sancetta

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE AUTONOMO ESPOSIZIONE UNIVERSALE DI ROMA (EUR)
PER GLI ESERCIZI 1995, 1996 E 1997.**

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Ordinamento e fini. - 3. Organi. - 4. Attività istituzionali. - 5. Mezzi finanziari. - 6. Risorse umane. - 7. Gestione. - 8. Conclusioni

PAGINA BIANCA

1 - PREMESSA

Con la presente relazione la Corte dei Conti riferisce al Parlamento, a norma dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259 e dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente Autonomo Esposizione Universale di Roma (E.U.R.) per gli esercizi dal 1995 al 1997, dando altresì notizia degli eventi salienti intervenuti sino a data corrente.

Per le questioni per le quali non si sono verificati mutamenti si fa rinvio alle relazioni precedenti.

L'Ente è stato sottoposto al controllo della Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259/1958, con D.P.R. 11 marzo 1961.¹

¹ La Corte ha già riferito al Parlamento in merito alla gestione finanziaria dell'Ente in parola fino all'anno 1994. Per le relazioni sui precedenti esercizi finanziari vedansi:

- Esercizi 1980-1987, Atti Parlamentari, X Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. XV, n. 165 nonché precedenti ivi richiamati;

- Esercizi 1988-1994, Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Senato della Repubblica, Doc. XV, n. 4.

2 - ORDINAMENTO E FINI

L'Ente Autonomo "Esposizione Universale di Roma" venne costituito con legge 26 dicembre 1936, n. 2174 (art. 6), al fine di provvedere all'organizzazione ed al funzionamento della Esposizione Universale ed Internazionale indetta in Roma per l'anno 1941. Per i sopravvenuti eventi bellici, l'Esposizione Universale non ebbe luogo e l'Ente EUR, che per quell'evento aveva realizzato un imponente complesso di edifici a carattere permanente, continuò ad operare sia pure per il perseguimento di un fine "secondario e aggiuntivo", avviando la formazione di un moderno quartiere cittadino mediante l'utilizzazione del complesso dei servizi pubblici e delle opere dell'Esposizione stessa.²

L'Ente, fin dalle origini, è stato organizzato per finalità e dotato di funzioni non strettamente limitate all'organizzazione dell'Esposizione Universale.

Anche la Corte di Cassazione lo ha confermato³ ed ha ribadito che l'opera pubblica per la quale venne costituito (ed al cui fine vennero autorizzate in suo favore le espropriazioni delle aree necessarie) è un'opera unitaria e composta, destinata in pari tempo a costituire la sede dell'Esposizione e la struttura essenziale di un nuovo nucleo edilizio ed urbanistico per l'espansione della città verso il mare. In tal modo, è stato riconosciuto lo stretto collegamento tra i compiti espositivi e quelli urbanistici previsti nell'originaria configurazione legislativa. Venuta a mancare, per causa di forza maggiore, la possibilità di allestire l'Esposizione, si è ritenuto naturale che l'Ente proseguisse, sulle aree

² In tal senso vedansi il RD 14 gennaio 1937, n. 1567, convertito in legge 3 febbraio 1938, n. 126, il RD 12 luglio 1938, n. 1225 ed il RDL 4 giugno 1938, n. 1033, i quali riconoscono all'Ente EUR la competenza non solo ad organizzare, in Roma, congressi, manifestazioni e mostre varie, aventi attinenza con l'Esposizione, ma anche ad avviare, all'interno del proprio comprensorio, lo sviluppo edilizio per costituire "l'ossatura" della futura città e "l'inizio" dell'espansione di essa verso il mare.

³ Vedi Cass. Sez. UU., n. 3851 del 17 novembre 1975.

acquisite con i mezzi finanziari destinatigli dallo Stato, nell'opera di urbanizzazione commessagli, completando gli edifici e le infrastrutture iniziate con gli stessi fondi pubblici.

Questa Corte, al riguardo, non ha mancato di osservare che, esauriti i compiti originari, l'assunzione della gestione del comprensorio e dei servizi pubblici di quartiere (manutenzione della rete stradale, idrica e fognaria, dei parchi e giardini nonché il servizio di nettezza urbana⁴) fosse, in realtà, in contrasto con le finalità istituzionali. Tali compiti, a differenza dell'opera di urbanizzazione, infatti, rivestono un carattere di "permanenza e di indefinita ampiezza" non armonizzabile con la disposizione di cui all'art. 13 della legge citata, che prevede la liquidazione dell'Ente in ragione dell'avvenuto espletamento dei compiti per i quali era stato istituito. Alla luce di tale disposto, l'assunzione della manutenzione e gestione dei servizi non poteva non configurarsi quale attività meramente accessoria, occasionale e transitoria, e dunque strumentale alla devoluzione finale allo Stato dei residui beni patrimoniali. In tale logica, le limitate finalità istituzionali, intese alla realizzazione di un'opera pubblica per conto dello Stato ed alla temporanea amministrazione del patrimonio (costituito con finanziamenti statali), non avrebbero potuto consentire l'avvio ed il protrarsi nel tempo di quelle attività gestorie non rientranti in tali fini.

Tuttavia, le finalità per così dire "urbanistiche" che l'Ente ha perseguito come proprie, quando si palesò l'impossibilità di realizzare l'iniziale finalità espositiva, hanno, di fatto, giustificato la permanenza dell'EUR e reso inoperante il disposto dell'art. 13 della legge istitutiva n. 2174/1936, che ne prevedeva la liquidazione.

⁴ La gestione del servizio di nettezza urbana è stata assunta, dal 1° gennaio 1992, dal Comune di Roma, il quale ne sopporta ora i relativi oneri.

A tali problematiche si sono aggiunte le incertezze giuridico-istituzionali conseguenti all'entrata in vigore della legge 20 marzo 1975, n. 70 sul riordinamento degli Enti Pubblici⁵. Invero, in sede di prima applicazione si ritenne che l'Ente rientrasse tra quelli regolati dalle disposizioni di cui agli artt. 2 e 3 della legge che, come è noto, prevedono la soppressione di diritto (art. 2) ovvero la conferma, la ristrutturazione o la soppressione con decreti delegati (art. 3) degli enti pubblici, con esclusione di quelli indicati nel secondo e terzo comma del precedente articolo 1.

In un secondo momento, è prevalsa la tesi della natura di "Ente pubblico locale", secondo la nozione desumibile ex art. 1, 2° comma, della legge n. 70/1975⁶.

In realtà, la sfera degli interessi cui l'attività dell'Ente risponde potrebbe essere ritenuta di rilevanza locale sia per l'ambito territoriale del suo intervento, sia per la dimensione degli interessi stessi alla cui cura provvede e per il tipo e la natura delle attività poste in essere. Se pur non vi è dubbio che l'EUR sia sorto come ente di intervento statale, per il soddisfacimento di interessi di dimensione

⁵ Al riguardo è da ricordare che l'apposito Comitato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 3, 5° comma, della legge n. 70/1975, si era pronunciato per l'assoggettabilità dell'Ente Eur alla disciplina di cui all'art. 3, proponendone il riconoscimento di necessità e la contemporanea ristrutturazione. Analogo avviso veniva espresso dalla Commissione Parlamentare per il parere al Governo sui decreti delegati ex art. 3, 8° comma, della legge citata.

In attuazione della delega, invece, il Governo adottò in data 1° aprile 1978 un decreto con il quale si prevedeva la soppressione dell'EUR, non ritenuto necessario, ed il trasferimento delle relative funzioni al Comune di Roma.

La Corte dei Conti, con deliberazione della Sezione del Controllo n. 896 in data 19 ottobre 1978, non ammise il provvedimento al visto ed alla conseguente registrazione, ritenendo che fossero stati violati, nell'esercizio del potere delegato ex art. 3 della legge n. 70/1975, principi e criteri direttivi della delega concernenti la devoluzione del patrimonio ed il trasferimento del personale.

Il provvedimento delegato non ebbe più corso avendo il Governo deciso di approvare un disegno di legge, presentato al Senato il 4 dicembre 1979 (Atto Senato n. 544), con il quale veniva, del pari disposta la soppressione dell'Ente ed il trasferimento delle sue funzioni al Comune di Roma. Nel corso dell'iter parlamentare il disegno di legge veniva più volte emendato, finendo per prevedere il mantenimento in vita dell'Ente ed una serie di norme per il suo organico riordinamento. Approvato dal Senato in Assemblea il 28 aprile 1983, decadde con la fine dell'VIII legislatura.

⁶ In tal senso si è espresso il Consiglio di Stato con parere reso dalla I Sezione il 2 maggio 1980 n. 316.

nazionale, tuttavia le nuove finalità, sovrapposte dalla successiva normativa, sono risultate assorbenti rispetto agli scopi iniziali.

Si giustifica, in tal modo, la inapplicabilità della disciplina della legge n. 70/1975 in virtù dell'art. 1, 2° comma, della stessa, con conseguente esclusione della sua soppressione di diritto (art. 2).

In coerenza con siffatto orientamento, gli indirizzi programmatici contenuti nella delega delle funzioni di vigilanza attribuite dal Governo al Ministro, senza portafoglio, per i problemi delle Aree Urbane, hanno previsto il potenziamento delle strutture e delle attività dell'Ente. Analogamente, è stato disposto in occasione dei più recenti conferimenti delle deleghe al Ministro dell'Ambiente e, da ultimo, al Ministro dei Lavori Pubblici⁷.

Alla base di tale indirizzo politico, vi è l'esigenza di prolungare i positivi risultati dell'attività gestionale e di consentire la salvaguardia e la valorizzazione del complesso urbanistico, architettonico e monumentale, di singolare pregio, costituito dal nucleo storico del quartiere. In tale prospettiva, si sono succedute varie iniziative dirette ad operare una revisione dell'ordinamento e, soprattutto, dei suoi compiti istituzionali⁸.

Ad oggi, nessuna di queste si è tradotta in interventi legislativi o in formali provvedimenti normativi di organizzazione.

Nell'attuale quadro istituzionale appare, quindi, indifferibile un intervento legislativo al fine di tassativamente individuare i compiti ancora ad esso devoluti e le modalità alle quali vincolare l'attività. Invero, l'attuale assetto normativo sembra consentire la gestione del patrimonio immobiliare di pertinenza, ed in

⁷ In particolare, vedansi i DDPCM in data 4 agosto 1989, 13 maggio 1993, 21 settembre 1994, 20 marzo 1995 e 21 novembre 1996.

⁸ Oltre alle proposte di riassetto legislativo richiamate nel testo e nelle relazioni precedenti (v. Atti Parlamentari, X Legislatura, Camera dei Deputati, esercizi 1980-1987, Doc. XV, n. 165, pag. 7s.), sono da ricordare la proposta di legge n. 861 del 16 luglio 1987, approvata dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera il 3 maggio 1989, e la più recente proposta di legge n. 3846 del 10 giugno 1997 che prevede norme per la trasformazione dell'Ente EUR in Società per Azioni e per la tutela del suo patrimonio.

particolare degli immobili destinati ad uso pubblico, in ambiti relativamente ristretti e, talora, poco aderenti alle oggettive caratteristiche di alcuni, aventi naturale vocazione per finalità espositive e culturali in genere. Le attività di utilizzazione del patrimonio immobiliare, infatti, non possono esclusivamente limitarsi alla conservazione e manutenzione dell'esistente, ma anche trovare adeguate forme di impiego per assicurare ogni utile sviluppo nella gestione di attività promozionali o a contenuto culturale (attualmente svolte in via del tutto eccezionale ed in una visione di stretta economia).

La questione sembra avviata a soluzione, avendo il Governo ritenuto di procedere all'esercizio della delega di cui all'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 per il riordino degli enti pubblici operanti in settori diversi dall'assistenza e previdenza⁹.

A prescindere, comunque, dagli esiti della predetta delega, deve evidenziarsi che il Ministro dei Lavori Pubblici delegato per le Aree Urbane, con i decreti in data 31 ottobre 1996 e 3 dicembre 1996 ha costituito una Commissione di Studio per le analisi e le valutazioni necessarie ad individuare il nuovo modello giuridico-istituzionale e per elaborare il testo del decreto legislativo di riforma.

Il provvedimento, licenziato dalla Commissione nel luglio 1997, prevede la trasformazione dell'Ente in Società per Azioni entro il 31 marzo 2000 e, nelle more, la prosecuzione delle attività istituzionali come Ente pubblico economico. Nel contempo, con l'approvazione del provvedimento, verrà a cessare la gestione commissariale e sarà ripristinata l'amministrazione ordinaria con nuovi organi¹⁰.

⁹ In particolare, l'art. 14 della legge n. 59/1997 dispone la "trasformazione in associazioni o in persone giuridiche di diritto privato degli enti che non svolgono funzioni o servizi di rilevante interesse pubblico nonché di altri per il cui funzionamento non è necessaria la personalità di diritto pubblico; trasformazione in ente pubblico economico o in società di diritto privato di enti ad alto indice di autonomia finanziaria".

¹⁰ Le linee che ispirano la riforma possono così sintetizzarsi.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del Tesoro, sarà approvato l'atto costitutivo e lo statuto della società che dovranno prevedere:

Nel complesso, i contenuti della riforma adeguano la natura giuridica e la struttura dell'Ente alle sue effettive funzioni istituzionali, salvaguardandone la specificità e valorizzandone il patrimonio. Qualche perplessità può suscitare, tuttavia, l'assetto finanziario della nuova struttura, priva sostanzialmente di apporti in capitale da parte dello Stato e di altre fonti di finanziamento che non siano i proventi connessi alla gestione patrimoniale. Non può, invero, sottacersi che il prefigurato assetto finanziario potrebbe comportare l'impossibilità di esercitare alcuna azione di valorizzazione del patrimonio stesso, se non attraverso ulteriori dismissioni che metterebbero a rischio l'unitarietà urbanistica ed architettonica del quartiere senza rispettare la vocazione dei singoli cespiti.

-
- a) l'indicazione del capitale iniziale, determinato in base al patrimonio netto risultante dall'ultimo consuntivo approvato dall'Ente Eur;
 - b) il valore nominale delle azioni e la quota del capitale riservata ai privati;
 - c) la misura della partecipazione alla società (in ogni caso non superiore al 30%) del Comune di Roma, della Regione Lazio e della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Roma;
 - d) il numero degli amministratori e dei sindaci della Società la cui nomina è riservata alle menzionate istituzioni nonché ai soci privati.

Quanto alle finalità istituzionali, la società avrà il compito di salvaguardare e valorizzare il complesso dei beni di cui sarà titolare, preservandone le caratteristiche storiche, artistiche ed architettoniche in maniera coerente con il contesto urbanistico.

La Società potrà, altresì, promuovere e sviluppare, anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati, l'attività espositiva, museale, artistica, ricreativa, congressuale e sportiva.

Al Comune di Roma sarà trasferita, a titolo gratuito, la proprietà delle strade e delle piazze di pubblica viabilità, della rete fognaria e delle infrastrutture di pubblici servizi.

Sino alla data della trasformazione in Società per Azioni, come detto, è previsto che l'Ente EUR operi quale Ente pubblico economico, dotato di autonomia patrimoniale, amministrativa, contabile e finanziaria.

In particolare, oltre alla gestione del patrimonio, i settori d'intervento saranno:

- a) l'attività fieristico-congressuale;
- b) il verde attrezzato;
- c) le infrastrutture per lo sport e il tempo libero;
- d) la promozione culturale e il polo museale.

Quanto agli organi istituzionali sono previsti: il Presidente, la Giunta, il Collegio dei revisori dei Conti ed il Direttore.

Il provvedimento configura una ridotta composizione dell'organo di amministrazione (7 membri), i cui componenti saranno nominati con DPCM in rappresentanza, rispettivamente, dei Ministeri del Tesoro, dei Lavori Pubblici e dei Beni Culturali e Ambientali, della Regione Lazio, del Comune di Roma e della Camera di Commercio di Roma.

3 - ORGANI

La struttura e le funzioni degli organi statutari hanno avuto alterne vicende, legate soprattutto alla particolare situazione gestionale e giuridico - istituzionale.

Secondo la legge istitutiva n. 2174/1936, l'Ente è amministrato da un Presidente, coadiuvato da due Vice presidenti, un Segretario Generale ed un Comitato dei revisori dei conti. In origine, per la rappresentanza ufficiale, l'indirizzo generale ed il coordinamento delle varie attività dell'Esposizione, l'Ente era affiancato da un Commissariato generale i cui organi (un Commissario generale e due Commissari aggiunti alle dirette dipendenze del Capo del Governo) assommavano le cariche di Presidente e dei due Vice presidenti. L'accentuato carattere di monocraticità della struttura istituzionale era, verosimilmente, suggerita dall'esigenza di conciliare l'unità di indirizzo politico-amministrativo con una maggiore flessibilità di azione.

In seguito agli eventi bellici ed alla perdurante inattività, con decreto luogotenenziale del 26 novembre 1944, l'amministrazione ordinaria venne sciolta. Fu nominato un Commissario straordinario, coadiuvato da un Vice Commissario, con tutti i poteri spettanti, a norma di legge e di regolamento, al Presidente.

Il regime di Commissariamento così introdotto, è stato di volta in volta prorogato, per periodi variabili, fino ad oggi. Il protrarsi, per oltre cinquant'anni, della gestione commissariale è stato più volte censurato dalla Corte perchè in contrasto con la natura temporanea ed eccezionale dell'istituto. In particolare, suscita perplessità, nel disposto dei più recenti provvedimenti di conferma del Commissario straordinario, la incerta ultrattività degli stessi (provvedimenti) con l'uso della formula: "...fino all'approvazione del provvedimento di riforma