

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 74/98

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 28 luglio 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 25 aprile 1961, con il quale l'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

vista la legge 11 ottobre 1990, n. 292, sull'ordinamento dell'ENIT;

vista la legge 30 maggio 1995, n. 203;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1995, 1996 e 1997 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 Raffaele Squitieri 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 1995, 1996 e 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 — corredati 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 1995, 1996 e 1997 — 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

Fto: Raffaele Squitieri

IL PRESIDENTE

Fto: Luigi Schiavello

Depositata in Segreteria il 30 luglio 1998.

p.c.c.

IL FUNZIONARIO AMMINISTRATIVO
(Massimo Pescosolido)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE NAZIONALE ITALIANO PER
IL TURISMO PER GLI ESERCIZI 1995, 1996 E 1997

S O M M A R I O

Premessa	Pag.	13
1. — Ordinamento	»	14
2. — Organi	»	22
3. — Personale	»	25
3.1. — Il trattamento economico	»	34
3.2. — Personale locale	»	38
4. — Struttura dell'ENIT all'estero	»	41
4.1. — Rete estera - Oneri generali	»	45
5. — Attività istituzionale	»	51
6. — I risultati della gestione finanziaria	»	60
6.1. — Tempi di approvazione dei bilanci	»	60
6.2. — Risultati generali della gestione	»	62
6.3. — Rendiconto finanziario	»	70
6.4. — Conto economico	»	76
6.5. — Situazione patrimoniale	»	79
6.6. — Situazione amministrativa	»	83
7. — Conclusioni	»	84

Premessa

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale per il turismo per gli esercizi 1995, 1996 e 1997, nonché su alcuni eventi ritenuti di rilievo intervenuti nel 1998¹.

Si rammenta che l'ENIT è inserito nella tabella allegata alla legge 20 marzo 1975, n. 70 tra gli enti di promozione economica e che il controllo della Corte viene esercitato ai sensi dell'articolo 12 della legge 259 del 21 marzo 1958 (come disposto dalla legge n. 292 dell'11 ottobre 1990) e dall'articolo 3 della legge n. 20 del 14 gennaio 1994.

¹ Per la precedente relazione sull'esercizio 1994 cfr: Camera dei Deputati, Atti parlamentari, XIII Legislatura, Doc. XV, n. 29.

1) ORDINAMENTO

Organizzazione, ruolo, funzioni e scopi dell'ENIT - già descritti nei precedenti referti - sono disciplinati dalle leggi 11 ottobre 1990 n. 292², e 30 maggio 1995, n. 203³, modificativa della prima. I compiti dell'Ente⁴ possono riassumersi in quelli della promozione della immagine turistica dell'Italia all'estero e della erogazione di servizi a sostegno delle iniziative di penetrazione commerciale delle imprese turistiche. Le dette previsioni legislative - all'evidente scopo di accrescere la funzionalità dell'ENIT attraverso l'introduzione di nuovi istituti di connotazione privatistica e l'attenuazione del rigore del c.d. regime di diritto amministrativo - hanno recato varie disposizioni relative all'attività operativa ed alla gestione finanziaria dell'Ente che si rivelano innovative e non frequenti nell'ambito pubblicistico.

Si tratta, in particolare, delle previsioni relative alla possibilità, per l'ENIT, di costituire e partecipare, anche con soggetti privati, a società di promozione turistica all'estero (disposizione, questa, ritenuta, evidentemente, dal Legislatore di particolare valenza, essendo stata inserita nell'articolo 2 della legge 292/90 e ripetuta, per ben due volte⁵ nell'ottavo comma dell'articolo 3 della legge 203/1995); di fornire, anche dietro corrispettivo, a soggetti pubblici e privati, pareri, consulenze e servizi promozionali⁶, di porre in essere, nell'esercizio dell'attività istituzionale, contratti di diritto privato⁷, nonché di svolgere la gestione finanziaria sulla base di un bilancio preventivo formulato secondo le norme di cui agli articoli 2423 e seguenti del codice civile e di adottare un regolamento amministrativo-contabile anche derogatorio delle previsioni del DPR 696/1979⁸.

A tali considerevoli "aperture", peraltro, ha fatto riscontro la conferma, da parte dello stesso legislatore, degli istituti più significativi del generale, rigoroso sistema di controlli e di obbligatori interventi dell'Autorità di Vigilanza impostato dalla legge 70 del 1975.

E', in effetti, previsto che la parte più rilevante dell'attività operativa possa essere svolta, in concreto, solo dietro assenso dell'Amministrazione Vigilante, o nell'ambito delle direttive emanate da questa, o comunicando alla medesima i risultati conseguiti⁹ e che

² Recante l' "Ordinamento dell'Ente Nazionale per il Turismo".

³ Di conversione del D.L. n. 97 del 29 marzo 1995, recante il riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport.

⁴ Che sono stati indicati in dettaglio nell'ultimo referto.

⁵ Ed, in particolare, al punto a) ("...nonché a costituire società, anche con soggetti privati, per la realizzazione di progetti di promozione turistica"), ed al punto d) ("previsione della possibilità di costituzione o di partecipazione a società miste per lo svolgimento di specifiche attività promozionali").

⁶ Articolo 3, 2° comma punto b della legge 292/90.

⁷ Articolo 19, 3° comma della legge 292/90.

⁸ Articolo 19, 3° comma della legge 292/90.

⁹ V. legge 292/1990, articoli 2, comma 1; 3, commi 1 e 2 (lettere c, e); 4.

l'Autorità di Vigilanza nomini il Presidente ed i componenti degli organi e ne determini i compensi¹⁰

La serie di atti ministeriali incidenti sull'attività appare meritevole di riconsiderazione per evitare che adempimenti sostanzialmente ultronei non siano coerenti con l'efficienza e l'efficacia dell'attività gestoria, che risente, tra l'altro, delle difficoltà scaturenti dalla limitatezza delle risorse e dalla scarsità di personale e, soprattutto, di dipendenti giovani e dotati professionalmente nei settori della promozione e della politica turistica.

La disciplina che concerne l'Ente, sotto il profilo di cui ora occupa, può, forse, trovare una spiegazione nella considerazione che il Legislatore ed, in particolare, quello della legge 203, pur avendo dotato l'ENIT della possibilità di avvalersi di moduli privatistici, ha, tuttavia, voluto confermare la collocazione dell'Ente nell'ambito del c.d. "parastato", sulla base della essenziale, assorbente circostanza che si tratta comunque di Ente che opera, nella sostanza, solo grazie al contributo dello Stato, l'intervento del quale - come meglio si preciserà nei successivi paragrafi -, per la sua rilevanza rispetto alle altre risorse, è fondamentale per la stessa sopravvivenza dell'Ente.

La natura derivata delle risorse - ed il connesso regime pubblicistico di gestione e di controllo delle stesse - la limitatezza di tali disponibilità a fronte della rigidità dei costi della struttura - ed in specie di quelli relativi al personale - hanno reso, infatti, difficoltoso lo svolgimento di quell'attività operativa dai connotati privatistici con cui reperire nuove entrate che il Legislatore delle leggi 292 e 203 aveva immaginato.

E di tale, sostanziale, oggettiva difficoltà nel procacciarsi risorse dal mercato dei servizi occorrerà tener debito conto nell'impostare, come recentemente avvenuto, interventi legislativi volti ad una completa privatizzazione dell'Ente¹¹, che suscitano perplessità tenendo conto dell'attività istituzionalmente demandata all'Ente.

Deve rilevarsi, inoltre, che le problematiche di tipo organizzatorio ancora irrisolte sono state aggravate dalla mancata emanazione del regolamento governativo di riordino previsto dalla legge 203 del 1995, da impostarsi nel rispetto della natura pubblica già definita. Regolamento, che si sarebbe dovuto emanare entro il novembre del 1995 e che non è stato, invece, a tutt'oggi, adottato.

La mancata adozione di tale regolamento - che ha, come subito si vedrà, anche condizionato la rimodulazione dello Statuto dell'Ente, prevista sin dal 1990 dall'articolo 2 della legge n. 292 - costituisce inadempimento grave, che, in considerazione anche dei cennati suoi

¹⁰ Articolo 3, comma 9 della legge 203/1995 e 15 della legge 292/1990.

¹¹ Si tratta del disegno di legge n. 377/96 Senato dei Senatori Pappalardo, Larissa e Micele per l' "Istituzione dell'Agenzia Italiana per il Turismo", il cui testo, unificato ad altri relativi alla riforma del Turismo, è stato approvato nel maggio del 1998 dalla X Commissione del Senato.

negativi riflessi va nuovamente censurato, avendo lo stesso ingenerato una situazione di incertezza che ha inceppato e limitato l'attività operativa, che ne è risultata inevitabilmente connotata da precarietà, soprattutto sotto il profilo della proiezione temporale della stessa.

Il ritardo nell'emanazione del detto Regolamento e dello Statuto è stato dalla Corte già censurato nella determinazione n. 50/96 del 25 ottobre 1996, e, nel referto sull'esercizio 1994 (a tale determinazione allegato), è stata altresì stigmatizzata la non intervenuta diramazione, da parte dell'Autorità di Vigilanza, di direttive generali.

Non risulta, inoltre, che l'Autorità di Vigilanza abbia puntualmente¹² ottemperato all'obbligo (imposto dall'articolo 3, comma 6 della legge 20/1994) di comunicare alla Corte le misure adottate o che si intendano porre in essere in esito alle osservazioni formulate dalla Corte stessa.

Il solo parziale adempimento di tale obbligo rischia di vanificare il perseguimento della funzione collaborativa insita nel controllo e potrebbe, comunque, venir interpretato quale segnale di ipofunzionalità e di ritardo nell'applicazione di precise disposizioni legislative.

L'ENIT ha, invece¹³ fornito notizie ed elementi di valutazione in ordine ad alcune delle osservazioni formulate dalla Corte, facendo, tra l'altro, presente che il non intervenuto riordino ha - come cennato - inciso anche sull'aggiornamento dello Statuto dell'Ente, il cui iter, avviato, non è stato portato a termine nel 1997 - come si precisa di seguito - nella considerazione - che la Corte non ritiene peraltro condivisibile - che "il medesimo avrebbe avuto una validità talmente limitata nel tempo da sconsigliarne l'emanazione".

La Corte, nell'ultimo referto, ha altresì censurato la mancata attuazione del regolamento dei servizi impostato sin dal 1994 con la deliberazione commissariale n. 4/94 del 22 dicembre (approvato dall'Autorità di Vigilanza con nota n. 673 del 16 marzo 1995).

Anche a tale riguardo l'Ente ha fornito precisazioni, indicando i provvedimenti adottati nel triennio 1995/1997 e la logica che li ha sottesi. Provvedimenti, sui contenuti dei quali si riferisce nel paragrafo relativo al personale.

Sull'argomento, va dato anche conto delle iniziative intraprese dall'Ente in materia di ordinamento, nel periodo che interessa.

E', in particolare, sul punto, da segnalarsi che, nelle more dell'adozione del detto, generale riordino, il Consiglio di Amministrazione ha, nel 1996, provveduto ad individuare, con un apposito regolamento organizzativo interno¹⁴, le competenze dello

¹² Tranne che riguardo alla questione dell'irregolare composizione del Collegio dei Revisori dei Conti, sulla quale ha riferito con nota 217 del 1° giugno 1998 di cui si dirà nel successivo paragrafo.

¹³ Con lettera n. 1894 del 17 Aprile 1997.

¹⁴ Adottato con deliberazione n. 33/96 del 18 luglio 1996.