

Determinazione n. 51/2000**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza dell'11 luglio 2000;

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;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 25 aprile 1961, con il quale l'Ente per le nuove tecnologie l'energia e l'ambiente (ENEA) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 1998; nonché la annessa relazione del collegio dei revisori, trasmessa alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente Lucio Todaro Marescotti 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 l'esercizio 1998;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, 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;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 1998 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Ente per le nuove Tecnologie, l'Energia e l'Ambiente (ENEA) l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Lucio Todaro Marescotti

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENEA - ENTE PER LE NUOVE TECNOLOGIE, L'ENERGIA E L'AMBIENTE PER L'ESERCIZIO 1998.

•

SOMMARIO

1. Premessa e notazioni generali. - 2. Gli organi. - 3. L'attività ordinamentale. - 4. L'organizzazione e il personale. - 5. L'attività istituzionale. - 6. Le partecipazioni in società e consorzi. - 7. I risultati complessivi della gestione finanziaria. - 8. Analisi delle entrate e delle spese. - 9. Il conto economico e la situazione patrimoniale. - 10. Conclusioni

..

•

PAGINA BIANCA

1. Premessa e notazioni generali.

Con deliberazione depositata il 28 luglio 1999, la Sezione del controllo sugli Enti della Corte dei conti ha disposto l'invio alle Camere della relazione in ordine alla gestione finanziaria per l'esercizio 1997 dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA). Con il presente documento si riferisce sul "controllo eseguito" nel successivo esercizio 1998 secondo le modalità previste dall'art. 18 della legge allora in vigore 25 agosto 1991 n. 282, che espressamente richiama gli articoli 4, 7, 8, 9 e 12 della L. 21 marzo 1958 n. 259.

Il Decreto legislativo di riordino dell'Ente 30 gennaio 1999 n. 36, nell'abrogare la L. n. 282, ha, con l'art. 11, profondamente modificato il modulo del controllo esterno stabilendo che la Corte dei conti esercita esclusivamente il controllo sul bilancio consuntivo. A seguito dell'interpretazione della norma data dalla Corte costituzionale con la Sentenza n. 457 del 1999, può dirsi che la "forma" del controllo è oggi quella del controllo successivo sui conti, talchè è certamente da escludersi il controllo concomitante attuato attraverso la presenza di un magistrato delegato alle riunioni del Consiglio d'amministrazione e del Collegio dei revisori, come previsto dall'art. 12 L. n. 259 del 1958. Peraltro, la citata Sentenza n. 457 del 1999 ha ritenuto che il modulo di controllo previsto dall'art. 3 comma 6 della L. 14 gennaio 1994 n. 20, fatto salvo dalla legge di delega n. 59 del 1997, non fosse inciso dal Decreto delegato n. 36, cosicchè, accanto all'attività referente nei confronti del Parlamento, resta comunque nella sua integrità l'esercizio del controllo da attuarsi, non più con i rilievi rivolti al Ministero vigilante, ma con le modalità introdotte dalla riforma della Corte dei conti ovvero attraverso il dialogo collaborativo con le Amministrazioni alle quali la Corte può

direttamente formulare in ogni momento le sue osservazioni, cui si connette l'obbligo di comunicare le misure conseguenziali. La Sezione pertanto, con l'allegata determinazione n. 13/2000, ritenuta la necessità di regolare le modalità di esecuzione degli adempimenti prescritti dalla nuova disciplina normativa, ha disposto in generale l'invio, da parte dell'ENEA, e per quanto di ragione da parte dei Ministeri vigilanti e del Collegio dei revisori, dei provvedimenti normativi e amministrativi concernenti le tematiche proprie della funzione di referto, nonchè gli atti e documenti relativi alla gestione finanziaria. E' tuttavia auspicabile che accanto a tale controllo collaborativo esterno faccia riscontro, oltre ad una più stringente azione del Collegio dei revisori, un rafforzamento dei moduli di controllo interno, per la cui attuazione l'Ente intende rifarsi alle linee previste dal D. leg.vo 30 luglio 1999 n. 286.

Nella relazione resa dalla Corte per l'esercizio 1997, si è dato atto del dibattito culturale interno all'ENEA in ordine all'approfondimento del suo ruolo e alla conseguente riorganizzazione strutturale; argomenti , questi, che hanno visto il precedente Consiglio impegnato soprattutto nel corso del 1998 ad offrire il proprio apporto al Governo e al Parlamento , in vista della riforma poi attuata con il Decreto di riordino n. 36 dell'inizio del 1999.

L'esercizio in esame rappresenta pertanto l'anno di chiusura non soltanto del ciclo programmatico triennale 1996/1998, ma di un periodo regolato dalla legge di riforma n. 282 del 1991 , che con il 1999 ha chiuso la sua operatività, per l'apertura di un ulteriore periodo connotato da una nuova fase riformatrice che , assieme all'ENEA, ha investito l'intero settore della ricerca con il D. leg.vo n. 204 del 1998.

2. Gli Organi

Anche per l'esercizio 1998 la struttura organica e l'individuazione delle competenze sono quelle previste dalla L. n. 282 del 1991, struttura e competenze che solo il Decreto di riordino muterà portando i consiglieri da dieci a cinque membri, compreso il presidente, rivedendone i criteri e le procedure di nomina, attribuendo al Consiglio precipue funzioni ordinamentali, di indirizzo e programmazione, di verifica dell'attuazione dei programmi, di delibera sui bilanci e consuntivi. Assume un ruolo centrale il direttore generale che ha la responsabilità delle funzioni organizzative e gestionali.

Si è già dato atto nella precedente relazione che il clima di attesa per l'imminente riforma aveva in qualche modo paralizzato l'iniziativa del Governo per la nomina del presidente, dopo la cessazione del mandato del precedente organo di vertice nel giugno del 1998, cosicchè l'esercizio delle funzioni esponentziali e di vertice per quell'anno è stato svolto con l'assunzione delle funzioni vicarie da parte del vicepresidente eletto in seno al Consiglio, ai sensi dell'art. 9 L. n. 282 del 1991. Tale situazione di provvisorietà si è conclusa in data 18 giugno 1999 con la registrazione del DPCM del 4 giugno 1999 di nomina del presidente, decreto che si è andato ad aggiungere ai decreti ministeriali del 26 aprile precedente di designazione dei consiglieri e dei revisori dei conti; il nuovo Consiglio si è così formalmente insediato il 6 luglio 1999.

Anche nel 1998 la misura degli emolumenti spettanti ai consiglieri di amministrazione e ai revisori dei conti è rimasta ancorata agli importi fissati nel novembre 1988, sia per l'indennità che per il gettone di presenza. La situazione è mutata solo con la decorrenza delle nomine dei nuovi organi: a ciò ha provveduto il ministro dell'industria con il suo decreto del 10 settembre 1999

con il quale l'indennità annua lorda è stata fissata per il presidente in 350 milioni, per i consiglieri in 50 milioni, per il presidente del Collegio dei revisori in 40 milioni, per i revisori in 34 milioni e in 6.780.000 di lire per i componenti supplenti. Con lo stesso provvedimento il gettone di presenza è stato fissato in 180.000 lire lorde.

Quanto al Collegio dei revisori, va ricordato, con riferimento all'esercizio 1998, che la sua ricostituzione è avvenuta con Decreto ministeriale del 6 agosto 1997.

Sull'argomento può conclusivamente affermarsi che, per l'esercizio 1998, il Collegio dei revisori ha svolto i suoi compiti istituzionali con correttezza e professionalità.

3. L'attività ordinamentale.

Il nuovo Consiglio di amministrazione si è subito dedicato a porre le basi per il riordino dell'Ente secondo le indicazioni del Decreto n. 36. Nelle riunioni del 20 luglio e del 5/6 agosto 1999, è stato approvato il regolamento di funzionamento dello stesso Consiglio e con altro regolamento approvato nell'ottobre successivo, è stata istituita la figura dell'assistente del consigliere di amministrazione con compiti di supporto tecnico di raccolta di informazioni, di analisi e valutazione su temi e documenti, di elaborazione di note e rapporti. L'assistente è scelto tra i dipendenti dell'Ente e il suo incarico ha durata annuale prorogabile. Nella seduta del 19 novembre sono stati poi approvati i regolamenti previsti dal primo comma lett.a),b), f) e g) dell'art. 10 D.n.36 che hanno riguardato i criteri generali per l'organizzazione e il funzionamento, le modalità per la gestione patrimoniale, economica finanziaria e contabile interna, le modalità per la trasparenza nella assegnazione e nell'utilizzo delle risorse finanziarie e le modalità per l'acquisto di lavori, servizi e forniture. Mentre il primo dei suddetti regolamenti è entrato in vigore il 20 novembre 1999, i restanti tre sono divenuti operativi dal 1 gennaio 2000. Il quadro ordinamentale si arricchisce con l'approvazione, parimenti avvenuta nell'ottobre 1999, del regolamento per il funzionamento del Comitato di consulenza tecnico scientifica (art.10 lett.c.) e di quello concernente le modalità di consultazione dei soggetti pubblici e privati interessati alle attività dell'ENEA di cui alla lett. d. del citato art. 10. Resta ancora da dare attuazione alla previsione di cui alla lett. e. dell'art.10 per la costituzione e la disciplina delle attività di un Comitato per la valutazione scientifica dei risultati nel campo della ricerca, atteso che l'Ente è ancora in attesa degli indirizzi cui uniformarsi che dovranno essere dati dal Ministero per la ricerca scientifica ai sensi del D. leg.vo 5 giugno 1998

n. 204. In ordine all'attuazione del potere regolamentare prevista dal D. leg.vo n. 36, va valutata la tassatività dell'elenco previsto dall'art.10, tenuto conto dei principi generali in materia di competenza nella formazione di fonti giuridiche posti dalla L. n. 400 del 1988. Al di là dell'intento meritevole di grande considerazione di portare ad un elevato livello internazionale e neutrale le valutazioni circa i risultati raggiunti dall'Ente in vista di proposte per le future scelte strategiche, va pertanto verificata la legittimità della determinazione n. 20 del 1999 con la quale il Consiglio di amministrazione autorizza il presidente ad avvalersi di esperti consulenti sul piano internazionale, istituendo il Comitato di alta consulenza scientifico-tecnica (CAST) la cui composizione e attività vengono disciplinate da apposito regolamento, con carattere continuativo (riunioni almeno con cadenza biennale presiedute dal presidente dell'Ente) e con oneri finanziari per gettoni e per spese di missione. Si è voluto infatti ravvisare, nell'esercizio del potere, una fonte normativa di secondo grado nel Regolamento sui criteri generali per l'organizzazione e il funzionamento dell'ENEA, il cui art. 10 prevede che il presidente possa avvalersi dell'attività consultiva e propositiva di singoli esperti, di gruppi di lavoro e commissioni di studio a livello nazionale e internazionale. Ma, a parte l'anomalia che detto regolamento è stato approvato in un momento successivo alla delibera sul CAST – e quindi anche con probabile intento di sanatoria - non pare possibile che la surriferita possibilità di un avvalimento volta a volta esercitabile in presenza di specifiche e concrete necessità e problematiche consenta la creazione preventiva di un Comitato con carattere di stabilità e di continuità e con pericolo di sovrapposizioni di competenze o di interferenze con gli organismi previsti del Decreto leg.vo n. 36, quali il Comitato di consulenza

tecnico-scientifica e quello per la valutazione dei risultati delle attività di ricerca.

Tanto si richiama all'attenzione dell'Ente e delle Amministrazioni vigilanti.

Quanto all'attività ordinamentale in tema di organizzazione, va ricordato l'art.13 del D.leg.vo n. 36 che prevede la deliberazione da parte del Consiglio di amministrazione di un "piano di riorganizzazione" (così rubricato) da approvarsi dal ministro dell'industria. In realtà la rubrica plus dixit quam voluit, dato che il contenuto del piano è quello della determinazione delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni assegnate,ove, intendendosi per risorse, oltre quelle finanziarie e patrimoniali, anche quelle umane, in esso va ricompresa altresì la determinazione dell'organico complessivo del personale ai sensi dell'art. 15 secondo comma del D. n. 36 per il quale è peraltro prevista l'approvazione del Ministero del Tesoro. Il piano è stato predisposto in bozza nel dicembre 1999 ed è oggetto di discussione, ma certamente dovrà in qualche modo coordinarsi con la vera e propria organizzazione dell'Ente. Ed infatti, è il Direttore generale che è responsabile dell'organizzazione e che adotta i provvedimenti necessari sulla base degli indirizzi e dei criteri generali posti dal Consiglio. Come si è visto, il Regolamento sui criteri generali è stato approvato dal Consiglio nella riunione del 19 novembre 1999 ed è basato sui capisaldi della flessibilità e della razionalità dell'assetto organizzativo e sul decentramento delle decisioni e delle attività. Oltre agli organi e alle strutture di vertice, la nuova struttura organizzativa dell'ENEA si fonda sui Centri di responsabilità, cui afferiscono le attività programmatiche (ricerca e sviluppo e promozione di domanda e attività di agenzia), le attività di servizio centrali, le attività di servizio decentrate e i progetti per il perseguimento di obiettivi specifici di durata limitata nel tempo. I Centri, guidati da un dirigente, sono

dotati di autonomia nella gestione delle risorse assegnate con i programmi annuali e pluriennali e sono soggetti a valutazione e controlli periodici. Ai criteri generali posti con il Regolamento dovranno quindi far seguito i provvedimenti concreti del direttore generale la cui attività è oggetto di verifica da parte del presidente (art. 9 e 5 D.n. 36). Peraltro, a seguito della vicenda CODIF, di cui si dirà più oltre al capo 6, il Consiglio ha espresso, con determinazione adottata il 4 marzo 2000, l'indirizzo che i poteri del direttore generale siano limitati all'ordinaria amministrazione durante la fase di chiarimento e valutazione dei fatti nelle competenti sedi . Nella prospettiva del definitivo assetto dell'Ente, la fase preliminare di passaggio è stata affrontata con l'adozione di un programma definito "dei 100 giorni" , che ha permesso lo svolgimento della gestione dell'Ente nel quadro di una prima importante ristrutturazione.

Con riguardo agli aspetti più strettamente contabili e gestionali, nella relazione per l'esercizio 1997 si dava atto che era in corso di esecuzione il progettato sistema informatico di contabilità analitica, cui dovrebbe conseguire l'organizzazione del controllo interno di gestione. Il sistema è ora in fase di collaudo complessivo, con l'entrata in funzione, già nel 1999, dei moduli di gestione del personale, dei cicli procedurali delle entrate e delle spese, della gestione delle casse periferiche, delle schede di budget articolate per progetto e temporalmente cadenzate. Resta quindi ancora da collaudare il modulo del controllo di gestione e quello dell'anagrafe delle commesse. Sembra quindi opportuno ribadire l'importanza che il sistema vada completamente a regime , in modo che la struttura del controllo di gestione possa misurare i risultati economici e l'efficienza dell'utilizzo delle risorse negli andamenti gestionali, secondo le linee del D. leg.vo n. 286 del 1999, cui l'Ente si è ispirato.