



Corte dei Conti

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

**Determinazione e relazione sul risultato del controllo
eseguito sulla gestione finanziaria
dell'AGENZIA NAZIONALE DEL TURISMO
(ENIT)
per l'esercizio 2015**

Relatore Consigliere Licia Centro

Ha collaborato, per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati la dott.ssa Daniela Villani

Determinazione n. 69 /2017



La

Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sugli enti

nell'adunanza del 22 giugno 2017;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con r.d. 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'Agenzia nazionale del turismo (E.N.I.T.) è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

rilevato che, per effetto del d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni nella legge n. 106 del 29 luglio 2014, l'Enit è stato trasformato in ente pubblico economico (EPE), sottoposto alla vigilanza del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo;

considerato che, per effetto della succitata modifica normativa, l'esercizio finanziario 2015, fino alla data del 7 ottobre, di insediamento del nuovo CdA dell'ente trasformato, è stato caratterizzato da una gestione commissariale straordinaria, durante la quale, per espressa previsione normativa (art. 16, comma 4, del d.l. 83 del 2014), "prosegue il regime giuridico vigente e le funzioni dell'Organo collegiale di amministrazione sono svolte da un commissario straordinario";

rilevato che, per l'effetto, l'esame della gestione 2015 si divide in due bilanci infrannuali: il primo, che va dall'1.1.2015 al 7.10.2015, redatto sulla base della previgente normativa pubblicistica e, quindi, secondo lo schema del bilancio finanziario; l'altro, susseguente all'insediamento del nuovo CdA dell'ente trasformato, che va dall'8.10.2015 al 31.12.2015, redatto secondo lo schema economico patrimoniale tipico degli enti che operano secondo una contabilità di tipo privatistico;

esaminati i bilanci consuntivi dell'Agenzia predetta, relativi all'esercizio finanziario del 2015 (bilancio finanziario dal 1 gennaio 2015 al 7 ottobre 2015 e bilancio in regime di contabilità

MODULARIO
C. C. - 2

MOD. 2

Corte dei Conti

economica dall'8 ottobre 2015 al 31 dicembre 2015), nonché le annesse relazioni degli organi amministrativi e del collegio dei revisori, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'art. 4 della citata legge n. 259 del 1958;

udito il relatore, Consigliere Licia Centro 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'Agenzia: dal 1° gennaio 2015 al 7 ottobre 2015 (come ente pubblico non economico - E.P.N.E.); dall'8 ottobre 2015 al 31 dicembre 2015 (quale ente pubblico economico - E.P.E.) attraverso l'osservazione di un bilancio elaborato secondo il principio della competenza economico-patrimoniale, sulla base delle disposizioni civilistiche e dei principi contabili nazionali;

rilevato che la redazione di due bilanci infrannuali, licenziati sulla base di diverse regole contabili, non consentono, per l'esercizio in esame (2015), un significativo raffronto con i risultati contabili del precedente esercizio che, ad ogni buon conto, si ritiene dover riportare, per mera completezza espositiva;

considerato che, relativamente al bilancio infrannuale che va dal 1° gennaio 2015 al 7 ottobre 2015, si rileva quanto segue:

- 1) i risultati finanziari ed economico patrimoniali della gestione evidenziano: un avanzo finanziario di competenza pari ad euro 3.637.109 (euro 80.249 per il 2014); un disavanzo economico di euro 6.854.136 (rispetto all'avanzo di euro 481.278 per il 2014); un patrimonio netto di euro 4.318.615 (euro 11.172.751 al 31 dicembre 2014) ed un avanzo di amministrazione pari ad euro 9.970.767 (euro 5.511.716 al 31 dicembre 2014);
- 2) i compensi per gli Organi ammontano ad euro 127.618 (177.937 al 31 dicembre 2014);
- 3) gli oneri per il personale dipendente sono pari ad euro 9.246.847 (euro 12.095.583 al 31 dicembre 2014);
- 4) i trasferimenti da parte dello Stato ammontano ad euro 17.680.366 (euro 18.218.910 al 31 dicembre 2014); quelli da parte delle Regioni ad euro 1.345.014 (euro 2.922.540 al 31 dicembre 2014); quelli di Comuni e Province ad euro 177.150 (euro 262.549 al 31 dicembre 2014);

MODULARIO
C. C. - 2

MOD. 2



Corte dei Conti

considerato che, relativamente al bilancio redatto secondo la competenza economico-patrimoniale, si riportano le seguenti risultanze relativamente al periodo 8 ottobre - 31 dicembre 2015:

- 1) un avanzo economico di euro 1.996.818 (di euro -6.854.136 al 7 ottobre 2015);
- 2) un patrimonio netto di euro 6.315.433 (euro 4.318.615 al 7 ottobre 2015);
- 3) costi per il personale per euro 2.365.348 (euro 9.246.847 al 7 ottobre 2015);
- 4) compensi complessivi spettanti agli amministratori e ai membri dell'organo di controllo per euro 56.500.

P. Q. M.

Comunica alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i bilanci dall' 1° gennaio al 7 ottobre 2015 (pubblicistico) e dall'8 ottobre al 31 dicembre 2015 (privatistico) - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - l'unita relazione con la quale la Corte riferisce in ordine al controllo eseguito sulla gestione finanziaria della "Agenzia nazionale del turismo" (E.N.I.T.) per il suddetto esercizio.

ESTENSORE

Lieta Cento

PRESIDENTE

Enrica Laterza

Depositata in segreteria 27 LUG. 2017

PER COPIA CONFORME

IL DIRETTORE
(Dot. Roberto Edo)

SOMMARIO

PREMESSA.....	9
1. L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.....	10
1.1 La missione di Enit.....	10
1.2 Attività promozionale.....	11
2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.....	13
3. LA STRUTTURA E LE RISORSE UMANE.....	16
3.1 La struttura.....	16
3.2 Le risorse umane.....	17
3.3 Oneri per il personale.....	21
4. GLI ORGANI.....	22
4.1 Organo interno di valutazione (OIV).....	23
5. I RISULTATI CONTABILI DELLA GESTIONE FINANZIARIA DAL 1° GENNAIO 2015 AL 7 OTTOBRE 2015 (ENTE PUBBLICO NON ECONOMICO - E.P.N.E.).....	24
5.1 Il rendiconto finanziario.....	24
5.2 La situazione amministrativa.....	27
5.3 La gestione dei residui.....	28
5.4 Contenzioso.....	30
5.5 Il conto economico.....	31
5.6 Lo stato patrimoniale.....	33
6. I RISULTATI CONTABILI DEL BILANCIO REDATTO SECONDO LA COMPETENZA ECONOMICO-PATRIMONIALE DALL'8 OTTOBRE 2015 AL 31 DICEMBRE 2015 (ENTE PUBBLICO ECONOMICO - E.P.E.).....	37
6.1 Il conto economico.....	37
6.2 Lo stato patrimoniale.....	38
7. CONCLUSIONI.....	41

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Dotazione organica rideterminata dal DPCM 22/01/2013.....	17
Tabella 2 - Personale in servizio in sede.....	18
Tabella 3 - Personale in servizio all'estero.....	19
Tabella 4 - Oneri per il personale.....	21
Tabella 5 - Spese per organi	23
Tabella 6 - Compensi per organi.....	23
Tabella 7 - Gestione di competenza	25
Tabella 8 - Prospetto delle entrate	26
Tabella 9 - Prospetto delle uscite.....	27
Tabella 10 - Situazione amministrativa.....	28
Tabella 11 - Residui attivi.....	29
Tabella 12 - Residui passivi.....	29
Tabella 13 - Conto economico.....	31
Tabella 14 - Stato patrimoniale.....	34
Tabella 15 - Conto economico.....	38
Tabella 16 - Stato patrimoniale.....	39

PREMESSA

La Corte riferisce al Parlamento ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259 i risultati del controllo eseguito, con le modalità di cui all'art. 12 della medesima legge, sulla gestione dell'Enit - Agenzia nazionale del turismo - per l'esercizio 2015 e sui fatti di maggior rilievo intervenuti successivamente.

La precedente relazione, relativa all'esercizio 2014, è stata deliberata dalla Sezione con determinazione n. 122 adottata nell'adunanza del 29 novembre 2016 (Atti Parlamentari, XVII Legislatura, Camera dei Deputati – Documento XV n. 488).

1. L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

1.1 La missione di Enit

I due cardini dell'attività dell'Agenzia, a seguito della disciplina dettata dalla legge n. 106 del 29 luglio 2014, restano la promozione turistica verso l'Italia e il supporto alla commercializzazione dei prodotti e delle risorse regionali.

A tal fine rientrano tra le funzioni dell'Ente:

- curare la promozione all'estero dell'immagine turistica unitaria italiana nonché la promozione integrata delle risorse turistiche delle Regioni, delle Province Autonome di Trento e Bolzano e, per il loro tramite, degli enti locali;
- realizzare le strategie promozionali a livello nazionale ed internazionale e di informazione all'estero, di sostegno alle imprese per la commercializzazione dei prodotti turistici italiani, in collegamento con le produzioni di qualità degli altri settori economici e produttivi, la cultura e l'ambiente, in attuazione degli indirizzi individuati dall'Autorità vigilante anche attraverso il Comitato delle politiche turistiche, d'intesa con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano;
- individuare, organizzare, promuovere e commercializzare i servizi turistici e culturali italiani;
- promuovere il marchio Italia nel settore del turismo;
- favorire la commercializzazione dei prodotti enogastronomici, tipici e artigianali in Italia e all'estero;
- svolgere le attività attribuite dalla legge, dallo statuto e dai regolamenti con particolare utilizzazione di mezzi digitali, piattaforme tecnologiche e rete internet anche attraverso il potenziamento del portale "Italia.it";
- svolgere e organizzare attività e servizi di consulenza e di assistenza per lo Stato, per le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e per gli organismi pubblici e privati ivi compresi gli uffici e le agenzie regionali, sottoscrivendo apposite convenzioni per promuovere e sviluppare processi indirizzati ad armonizzare i servizi di accoglienza e di informazione ai turisti ed anche, con corrispettivo, per attività promozionali e pubblicitarie di comunicazione e pubbliche relazioni;
- attuare intese e forme di collaborazione con Enti pubblici e con gli Uffici della rete diplomatico-consolare del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, compresi gli Istituti

di Cultura, secondo quanto previsto da appositi protocolli di intesa e con le altre sedi di rappresentanza italiana all'estero, anche ai sensi dell'art. 1 della legge 31 marzo 2005, n. 56;

- definire e favorire l'attuazione della strategia digitale per il turismo.

1.2 Attività promozionale

Come già rilevato nel referto precedente, l'azione promozionale dell'Agenzia si impernia su tre macro aree distinte, al loro interno, in specifiche linee di azione e attività, quali:

- studio e ricerca (il mercato turistico; i rappresentanti della domanda ecc.);
- supporto al *Brand Italia* (azioni di comunicazione e pubblicità; iniziative *ad hoc*; manifestazioni; rapporti con le Regioni; rapporti con i media);
- supporto alla commercializzazione (rapporti con gli operatori stranieri e le imprese italiane; *workshops* e azioni di formazione per agenti di viaggio).

Le principali attività dell'Agenzia, predisposte a supporto della commercializzazione delle aziende del settore turistico italiano per la conoscenza e l'espansione nei mercati esteri, sono previste nel Catalogo dei servizi dell'Enit.

Nell'ambito della promozione organica del "Sistema Paese" assume rilievo la collaborazione con il Ministero degli affari esteri, finalizzata tra l'altro, a favorire l'incremento dei flussi turistici provenienti anche dai Paesi emergenti.

La collaborazione con l'imprenditoria privata svolge anch'essa un ruolo nell'ampliamento dell'estensione e dell'incisività dell'azione promozionale a supporto della "Destinazione Italia": per conseguire questo obiettivo è decisiva la selezione dei *partners*, scelti in base al posizionamento sul mercato, al prestigio del marchio e alla qualità del progetto.

La conoscenza dei Paesi generatori di *outgoing*, che possono suscitare interesse relativamente ai parametri e alle tendenze dell'economia, della composizione della popolazione e dei comportamenti turistici, costituisce il fondamento necessario per valutare e incrementare l'efficacia della promozione a sostegno della "Destinazione Italia".

Il monitoraggio dei flussi turistici e valutari sia verso l'Italia, sia verso i Paesi concorrenti consente di mantenere aggiornata l'osservazione sulle dinamiche della domanda, anche ai fini dell'elaborazione di studi previsionali sulle scelte dei viaggiatori.

Rientra tra le funzioni dell'Ente quella di curare le attività a supporto della promozione dell'immagine dell'Italia turistica nel mondo.

L'Agenzia cura altresì - nell'adempimento della funzione di intermediazione tra gli attori del mercato turistico - l'organizzazione di *workshops*, che rappresentano strumenti di incontro e confronto tra i rappresentanti della domanda e dell'offerta.

Si segnala, infine che, anche nel 2015, si è dato corso agli accordi siglati l'anno precedente con i seguenti *partner* per lo sviluppo di iniziative promozionali coordinate: Expo 2015 (con cui ha realizzato 45 iniziative promozionali diversificate, 18 *roadshows-workshops*, 27 conferenze stampa/presentazioni), Ntv (nuovo trasporto viaggiatori), Trenitalia.

Le risorse impegnate per fini promozionali, evidenziano, nel 2015, un forte decremento, dovuto al periodo di transizione nel quale i maggiori sforzi sono stati concentrati sulla trasformazione dell'Ente. La spesa in questione, al 7 ottobre 2015, si attesta su euro 3.836.578 (euro 6.448.019 al 31 dicembre 2014).

2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Con d.p.c.m. del 4 giugno 2013, il Ministro per i beni e le attività culturali è stato delegato ad esercitare tutte le funzioni statali, comprese quelle normative, già attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di turismo.

Con la legge n. 71 del 24 giugno 2013 sono state trasferite al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (Mibact) le funzioni esercitate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di turismo e, con d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni nella legge n. 106 del 29 luglio 2014, l'Enit¹ è stato trasformato in ente pubblico economico (EPE), sottoposto alla vigilanza del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo.

In sede di conversione del decreto legge, il legislatore ha disposto altresì l'inserimento dell'Ente nella piattaforma tecnologica e nella rete *internet*, attraverso il potenziamento del preesistente portale "Italia.it". Ciò anche allo scopo di realizzare e diffondere una "Carta del turista", pur se solo virtuale, che consenta, mediante strumenti, canali digitali e apposite convenzioni con soggetti pubblici o privati, di effettuare pagamenti a prezzo ridotto per la fruizione integrata di servizi pubblici di trasporto e degli istituti e dei luoghi di cultura.

Il decreto legge, come modificato, ha poi previsto che, fino all'insediamento degli organi dell'ente trasformato, il medesimo proseguisse nel regime giuridico previgente e che le funzioni dell'organo collegiale di amministrazione fossero svolte da un commissario straordinario.

In data 16 giugno 2014 è stato nominato un commissario straordinario, tra i cui compiti risulta previsto l'espletamento delle funzioni dell'organo collegiale di amministrazione (CdA), nonché l'adozione del nuovo statuto dell'Enit. Il commissario straordinario ha pertanto svolto le funzioni dell'Organo collegiale (CdA) per tutto il 2014 e anche per gran parte del 2015, mentre, solo in data 8 ottobre 2015, si è insediato il nuovo consiglio di amministrazione.

La situazione riferibile all'ultimo scorcio del 2014 ed alla gran parte dell'esercizio 2015 non ha consentito l'espletamento della funzione di controllo "concomitante" intestata a questa Sezione nonché del controllo dell'Organo di revisione, essendo stata la gestione dell'ente, per espressa previsione normativa, affidata ad un Organo monocratico con ampie funzioni decisionali.

La "fisiologicità" della situazione gestionale, anche con riferimento all'espletamento delle funzioni di controllo, è stata ripristinata solo in data 8 ottobre 2015, per effetto dell'avvenuta nomina dell'Organo collegiale deliberativo e della effettiva transizione dell'ente verso la forma privatistica

¹Come già evidenziato nelle precedenti relazioni, con l'art. 12 del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, nella l. 14 maggio 2005, n. 80, l'Ente nazionale italiano del turismo (Enit) è stato trasformato in Enit - Agenzia nazionale del turismo.

(EPE) decisa dal legislatore.

Durante la gestione operata dal commissario straordinario, con d.p.c.m. del 21 maggio 2015, è stato approvato il nuovo statuto di Enit (adottato con delibera commissariale n. 6 del 2015).

Si ritiene opportuno illustrare i tratti salienti della nuova disciplina statutaria che si occupa, tra l'altro, della disciplina degli organi e individua i requisiti per la nomina del Presidente (alta professionalità, onorabilità, capacità manageriale) e degli altri due membri del consiglio di amministrazione, determinandone i compiti.

Lo statuto prevede inoltre la possibilità che il consiglio di amministrazione deleghi proprie attribuzioni ad uno dei suoi componenti con contestuale nomina del medesimo a "consigliere delegato".

È prevista (art. 5 dello statuto) la nomina di "direttori aziendali", il cui requisito di "onorabilità" deve esistere sia al momento della nomina, sia in occasione della prevista valutazione periodica da parte del consiglio di amministrazione, con conseguente decadenza dalla carica in caso di riscontrato, successivo difetto dei requisiti medesimi.

Altra novità è costituita dalla previsione del Consiglio federale (art. 7 dello statuto), che ha funzioni di raccordo con le regioni: rappresenta infatti le agenzie regionali per il turismo. Il cennato consiglio ha, nei confronti degli organi direttivi di Enit, funzioni progettuali e consultive in merito alle implicazioni strategiche della convenzione triennale; i componenti del consiglio, che non hanno diritto ad alcun compenso o rimborso spese, durano in carica tre anni.

L'art. 8 dello statuto indica i principi cui deve conformarsi l'Ente: imparzialità, efficienza, economicità e trasparenza nonché semplificazione dei rapporti con i privati.

L'art. 9 reca la disciplina del rapporto di lavoro del personale dipendente nei cui confronti trova applicazione il contratto collettivo nazionale per i dipendenti di aziende del Turismo Confcommercio Federalberghi.

Viene mantenuta (art. 11) la vigilanza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, alla cui autorizzazione sono sottoposti non solo gli atti più rilevanti (approvazione del bilancio, costituzione di società e partecipazione in società già costituite, approvazione dei regolamenti di amministrazione e contabilità), ma anche ogni atto di ordinaria o straordinaria amministrazione considerato "fondamentale" per l'attività di Enit.

Lo statuto recepisce, inoltre, il contenuto dell'art. 16, comma 7 del citato d.l. 31 maggio 2014, n. 83 e disciplina i contenuti della convenzione triennale (con adeguamento annuale) tra Enit, Mibact, regioni e province autonome di Trento e Bolzano, convenzione sulla cui base sono definiti gli obiettivi, i risultati e le risorse finanziarie assegnate all'ente.

L'art. 12 del nuovo statuto, infine, regola e disciplina l'Osservatorio Nazionale del Turismo (O.N.T.) i cui componenti durano in carica tre anni.

L'Osservatorio ha compiti di studio e monitoraggio delle dinamiche d'interesse turistico, con funzioni di supporto delle decisioni strategiche a livello Paese; predispone e realizza altresì indagini utilizzando dati digitali. Gli obiettivi dell'ONT sono: a) dare una visione sistemica della ricerca esistente sul turismo; b) divulgare informazioni e dati su *trend* e fenomeni turistici; c) fornire indicazioni previsionali e strategiche utili per la promozione del sistema Paese.

Con le recenti modifiche normative l'Ente ha assunto una veste sostanzialmente privatistica, anche con riferimento ai rapporti di lavoro del personale dipendente. La sua attività si svolge sulla base di una convenzione triennale con cui il Ministero vigilante definisce, con gli altri attori pubblici, gli obiettivi ed i risultati attesi secondo determinate scadenze temporali ed il relativo *budget* finanziario.

Inoltre, ai sensi dell'art. 1, comma 479, della legge n. 208 del 28 dicembre 2015, all'Enit non si applicano “le norme di contenimento delle spese previste dalla legislazione vigente a carico dei soggetti inclusi nell'elenco dell'ISTAT delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196 e successive modificazioni”.

Trattasi di una espressa esclusione dalla applicazione della normativa di contenimento della spesa (cosiddetta *spending review*), motivata, dallo stesso legislatore, con l'esigenza di “assicurare la piena ed efficace realizzazione degli obiettivi istituzionali perseguiti” (art. 1, comma 479, normativa cit.), che, tuttavia, appare scarsamente coerente con la previsione di cui al comma 1 dell'art. 16 del d.l. n. 83/2014 che esordisce, nel disegnare il nuovo modello organizzativo, con l'esigenza “di assicurare risparmi alla spesa pubblica”, coerentemente con le esigenze di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento dei costi, recepite ormai anche a livello costituzionale (artt. 81 e 97) e che dovrebbero imprimere il modello operativo e gestionale di tutte le amministrazioni riconducibili al modello della “finanza pubblica allargata”.

3. LA STRUTTURA E LE RISORSE UMANE

3.1 La struttura

La struttura organizzativa dell'Agenzia, anche nel 2015, è articolata in una Amministrazione centrale con sede in Roma e in delegazioni estere site in vari Paesi nel mondo. La struttura centrale risulta composta dalle seguenti Unità Organizzative Responsabili (UOR):

- Presidenza
- Direzione Generale
- Protocollo Centrale
- Programmazione e Comunicazione
- Promozione, Supporto alla Commercializzazione e Club di Prodotto
- Organizzazione, Pianificazione, Controllo e Sviluppo Attività
- Finanza, Contabilità e Bilancio
- Sviluppo e Gestione Risorse Umane
- Sistemi Informativo-Tecnologici e Affari Generali
- Segreteria Presidenza
- Segreteria Direzione Generale
- Stampa
- Ufficio di Protocollo Centrale (non corrisponde ad una reale Unità Organizzativa Responsabile, ma svolge funzioni di protocollazione in ingresso/uscita e assegnazione alle UOR competenti).

La rete estera, invece, è organizzata in 8 aree territoriali:

- Area tedesca ed Europa centro-orientale
- Area russa e scandinava
- Area America settentrionale