



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
2016

Relatore: Consigliere Licia Centro

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

Determinazione n. 19/2018



La

Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sugli enti

nell'adunanza del 6 marzo 2018;

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;

rilevato che, per effetto di tale trasformazione, il precedente esercizio (2015) è stato suddiviso in due periodi contabili distinti, dal 1° gennaio 2015 al 7 ottobre 2015 e dall'8 ottobre 2015 (data dell'insediamento del nuovo Organo amministrativo) al 31 dicembre 2015;

considerato che, per il primo dei suindicati periodi, l'Ente ha redatto un bilancio consuntivo secondo i criteri e le modalità previste dalla precedente normativa pubblicistica, sulla base dei principi della competenza finanziaria, mentre solo dall'8 ottobre alla fine dell'esercizio 2015, quindi per circa tre mesi, il bilancio è stato redatto secondo i principi della competenza economico-patrimoniale e sulla base della normativa civilistica;

ritenuto che, per quanto sopra esposto, non risulta possibile effettuare un significativo confronto dei dati del conto economico dell'esercizio 2016 con il precedente periodo contabile che copre uno scorcio temporale limitato (dall'8 ottobre 2015 al 31 dicembre 2015);

visto il bilancio consuntivo dell'Agenzia predetta, relativo all'esercizio finanziario 2016, nonché le annesse relazioni del consiglio di amministrazione e del collegio dei revisori, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'art. 4 della citata legge n. 259 del 1958;

MODULARIO
C. C. - 2

MOD. 2



Corte dei Conti

esaminati gli atti;

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'Agenda per l'esercizio finanziario 2016;

ritenuto che possa, a norma dell'art. 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del bilancio d'esercizio - 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 alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2016 - corredato 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" (ENIT) per il suddetto esercizio.

ESTENSORE

Licia Centro

PRESIDENTE

IL PRESIDENTE
(Dot. Roberto Zito)

Depositata in segreteria - 7 MAR. 2018

PER COPIA CONFORME

SOMMARIO

PREMESSA.....	6
1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	7
2. STRUTTURA E RISORSE UMANE	9
2.1 Premessa.....	9
2.2 Struttura organizzativa e risorse umane.....	10
3. ORGANI.....	14
4. ATTIVITÀ ISTITUZIONALE	15
5. RISULTATI CONTABILI DELLA GESTIONE.....	17
5.1 Premessa.....	17
5.2 Conto economico.....	18
5.3 Stato patrimoniale.....	22
5.4 Posizione finanziaria netta.....	25
5.5 Rendiconto finanziario.....	26
5.6 Contenzioso.....	29
6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	30

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Compensi per organi.....	14
Tabella 2 - Stanziamenti a carico del bilancio dello Stato (Mibact).....	17
Tabella 3 - Attività promozionali.....	18
Tabella 4 - Conto economico	19
Tabella 5 - Stato patrimoniale	22
Tabella 6 - Posizione finanziaria netta	26
Tabella 7 - Rendiconto finanziario (metodo indiretto).....	27

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 2016.

La precedente relazione, relativa all'esercizio 2015, è stata deliberata dalla Sezione con determinazione n. 69 adottata nell'adunanza del 22 giugno 2017 e pubblicata in Atti Parlamentari, XVII Legislatura, Camera dei Deputati – Documento XV, n. 563.

I. 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. 6 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.

Il decreto legge, come modificato, ha poi previsto che, fino all'insediamento degli organi dell'ente trasformato, il medesimo proseguisse nel regime giuridico previgente (EPNE) 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 è previsto l'espletamento delle funzioni del Consiglio di amministrazione (CdA), nonché l'adozione del nuovo statuto dell'Enit. Il commissario straordinario ha pertanto svolto le funzioni del CdA per tutto il 2014 e anche per gran parte del 2015, essendosi, solo in data 8 ottobre 2015, insediato il nuovo consiglio di amministrazione.

Per effetto di tale trasformazione, il precedente esercizio (2015) è stato suddiviso in due periodi contabili distinti, dal 1° gennaio 2015 al 7 ottobre 2015 e dall'8 ottobre 2015 (data dell'insediamento del nuovo Organo amministrativo) al 31 dicembre 2015. Per il primo dei suindicati periodi, l'Ente ha redatto un bilancio consuntivo secondo i criteri e le modalità previste dalla precedente normativa pubblicistica, sulla base dei principi della competenza finanziaria, mentre solo dall'8 ottobre alla fine dell'esercizio 2015, quindi per circa tre mesi, il bilancio è stato redatto secondo i principi della competenza economico-patrimoniale e sulla base della normativa civilistica. Per quanto sopra esposto, non risulta possibile effettuare un significativo confronto dei dati del conto economico dell'esercizio 2016 con il precedente periodo contabile che copre uno scorcio temporale limitato (dall'8 ottobre 2015 al 31 dicembre 2015).

A seguito delle recenti modifiche normative il rapporto di lavoro del personale ha assunto natura privatistica. L'attività dell'Ente 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*”, che, tuttavia, come già segnalato nella precedente relazione, appare scarsamente coerente con la previsione di cui al comma 1 dell’art. 16 del d.l. n. 83/2014 che, nel disegnare il nuovo modello organizzativo, pone in primo piano 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 improntare il modello operativo e gestionale di tutte le amministrazioni riconducibili al modello della “*finanza pubblica allargata*”.

2. STRUTTURA E RISORSE UMANE

2.1 Premessa

Nel 2016 è stata avviata la riorganizzazione interna dell'Agenzia, attraverso l'adozione e la revisione, da parte del Cda, del Piano di Organizzazione, a seguito del mutamento della natura giuridica dell'Enit da ente pubblico non economico a ente pubblico economico.

È stata ridefinita, pertanto, la struttura manageriale dell'Agenzia con la selezione della nuova dirigenza ed è stato gestito il processo di ricollocazione del personale dipendente dell'Ente.

In particolare, per il personale dirigente, la procedura di mobilità si è avviata con la trasmissione da parte dell'Ente al Dipartimento della funzione pubblica dell'elenco del personale dirigente che ha scelto di permanere nella pubblica amministrazione, secondo le indicazioni della deliberazione commissariale n. 25 del 28 settembre 2015.

Dopo un'articolata procedura di ricognizione, avviata dal Dipartimento della funzione pubblica (cfr. note prot. 68425 del 14.12.2015 e 5467 del 2.02.2016), con decreto interministeriale del 12 maggio 2015, del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il personale dirigente di Enit è stato assegnato ad altre pubbliche amministrazioni. I precedenti dirigenti, pertanto, a far data dal 30 maggio 2016, non sono più in servizio presso Enit.

Relativamente al personale non dirigente, l'iter è stato avviato con la trasmissione da parte di Enit al Dipartimento della funzione pubblica (nota prot. 851 del 23.02.2015), dell'elenco del personale non dirigente che ha preferito rimanere nella pubblica amministrazione, sempre secondo le indicazioni della delibera commissariale n. 25/2015, che, per tali dipendenti, prevede l'utilizzazione del portale della mobilità, che consente l'incontro tra la domanda e l'offerta in base al confronto tra le esigenze delle pubbliche amministrazioni e le caratteristiche professionali dei dipendenti.

2.2 Struttura organizzativa e risorse umane

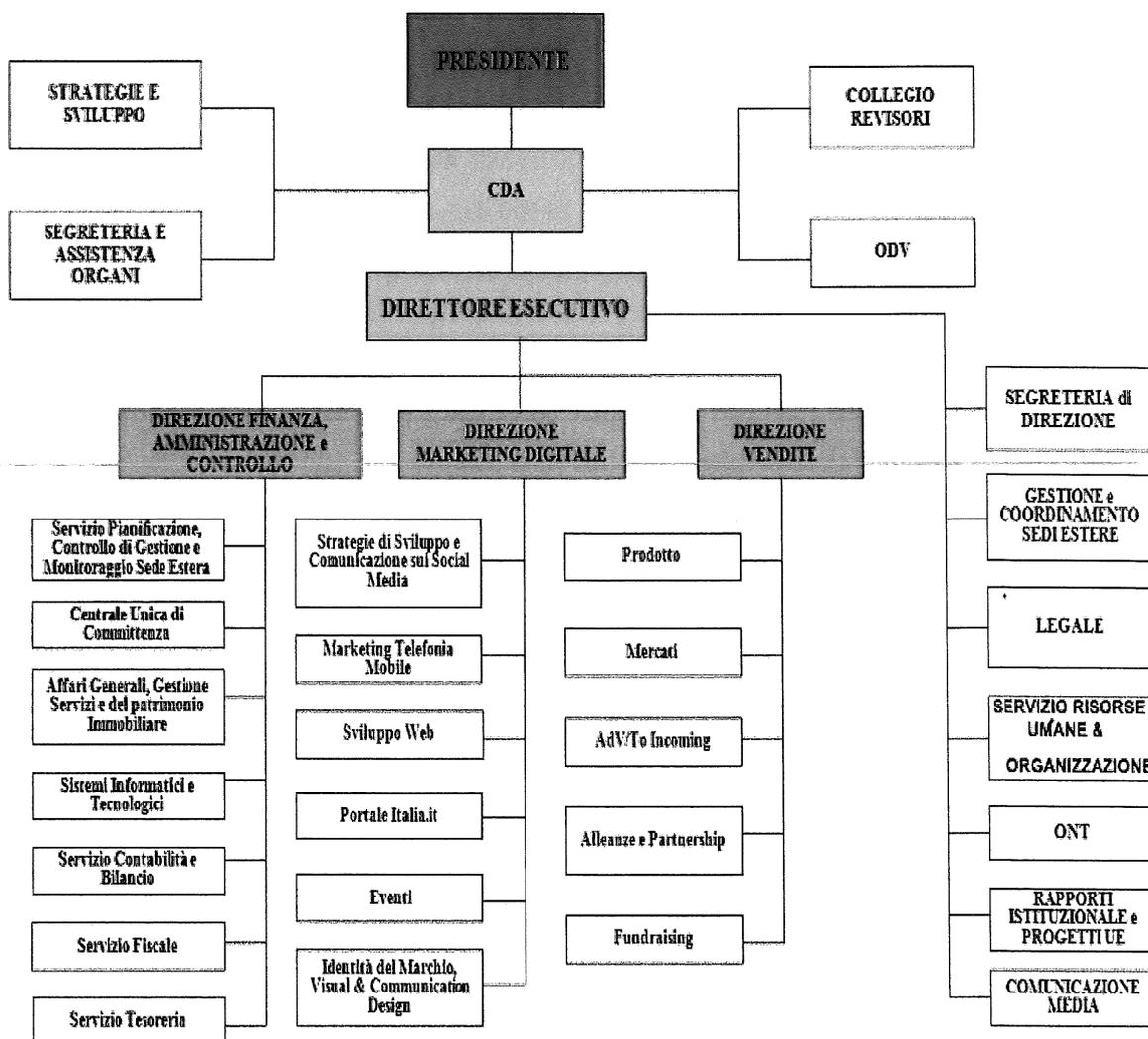
L'Agenzia opera attraverso un'articolazione territoriale internazionale. La sede centrale è a Roma, dove è localizzata la Direzione Esecutiva, in cui rientrano le aree "Finanza"; "Amministrazione e Controllo", "Vendite" e "Marketing Digitale".

La rete estera, che dipende in via immediata dal Direttore esecutivo, è organizzata in 8 aree territoriali:

- Area tedesca ed Europa centro-orientale.
- Area russa e scandinava.
- Area America settentrionale.
- Area America latina.
- Area francese e iberica.
- Area britannica.
- Area cinese.
- Area asiatica e Oceania.

Alle 8 aree territoriali sono associate "agenzie" ed "antenne" (già osservatori turistici).

Attualmente l'organigramma dell'Agenzia presenta lo schema seguente.



Nel corso del 2016, come già anticipato, è stato gestito il processo di mobilità del personale dipendente che ha portato alla fuoriuscita di 83 unità di personale dalla sede centrale (75 dipendenti ed 8 dirigenti) e di 6 dalle sedi estere.

Si rappresenta che tutto il personale dirigente Enit, alla data del 30 maggio 2016, è stato assegnato ad altre pubbliche amministrazioni, mentre per il personale non dirigente il processo di mobilità si è concluso solo il 31 gennaio 2017 e tutto il personale del precedente EPNE, ad eccezione di 6 unità, è transitato ad altre pubbliche amministrazioni.

Dunque i dipendenti in servizio prima della trasformazione sono rimasti presso l'Agenzia fino al 31 gennaio 2017 (a differenza del personale dirigente, transitato presso altra p.a. alla data del 30 maggio 2016), sicché i relativi costi risultano imputati all'esercizio 2016 (cfr. nota MEF RGS prot. 178703 del 2 ottobre 2017).

Nel corso del 2016 sono stati assunti tre nuovi dirigenti (direttore esecutivo, direttore *marketing* digitale e direttore finanziario).

L'Agenzia, in data 23 dicembre 2016, ha pubblicato sul sito internet istituzionale n. 21 avvisi pubblici di selezione per titoli e colloquio del personale dipendente e, alla data di scadenza del bando (20 gennaio 2017), sono pervenute circa 10.000 domande di candidati.

Al 27 giugno 2017 (data della relazione del Presidente sulla gestione al bilancio 2016) il personale in servizio presso la sede centrale - a fronte di una dotazione organica di 78 unità, come da delibera del CdA n. 38 del 27 settembre 2016 - era costituito da 22 dipendenti e 3 dirigenti (a fronte di 75 dipendenti ed 8 dirigenti transitati presso altre pp.aa.) ed il personale delle sedi estere risultava costituito da 86 unità (a fronte delle precedenti 93 unità).

Di questi 22 dipendenti, oltre ai 6 dipendenti dell'ex EPNE, i rimanenti 16 provengono da "Promuovi Italia s.p.a.", una società totalmente partecipata da Enit che, sempre sulla base del d.l. n. 83 del 2014 (comma 10 dell'art. 16), è stata posta in liquidazione a seguito di procedura di fallimento dichiarata il 13 luglio 2015. La possibilità del passaggio ad Enit del personale ex "Promuovi Italia" risulta contemplata dalla stessa normativa di riforma e l'inserimento di tali 16 unità è stato effettuato con decorrenza 28 maggio 2016 (come da verbale del collegio dei revisori n. 8/2016). Nelle precedenti relazioni questa Corte aveva evidenziato una sostanziale sovrapposibilità dell'oggetto sociale di "Promuovi Italia s.p.a." rispetto alle funzioni già assegnate ad Enit ed i pericoli connessi ad un accrescimento delle strutture e del personale.

In sostanza, nel nuovo modello di EPE, si è realizzato un complessivo transito di personale, sia dirigente che di comparto, ad altre pubbliche amministrazioni ed, a fronte di tale pressoché totale migrazione del personale, si stanno operando le selezioni, bandite tra la fine del 2016 e l'inizio del 2017, per l'assunzione del nuovo personale da destinare all'Ente, in aggiunta alle 6 unità rimaste ed alle 16 unità di personale ex "Promuovi Italia", queste ultime incardinate senza modalità concorsuali, ma sulla base di un passaggio contemplato dalla stessa normativa di riforma.

Questa Corte non può non rilevare l'onerosità di tale operazione, che ha come effetto finale un inevitabile accrescimento dei costi relativi alle risorse umane. Sotto l'angolo visuale della "finanza pubblica allargata", infatti, alla spesa per il personale ex dipendente Enit - spesa che è stata trasferita alle amministrazioni riceventi - vanno ad aggiungersi i costi per il nuovo personale che andrà ad assumersi, peraltro con modalità concorsuali non totalmente sovrapponibili a quelle tipicamente proprie delle procedure di assunzione presso le altre pubbliche amministrazioni (art. 97 C.) e che, malgrado la natura privatistica del rapporto di lavoro che si andrà ad instaurare,

sono interamente gravanti sulle pubbliche finanze, essendo l'Enit un ente sostanzialmente dipendente dai finanziamenti pubblici statali.

Inoltre, sulla base dell'art. 2 del regolamento per il reclutamento e selezione del personale dipendente, l'individuazione del fabbisogno delle risorse umane, sia della sede centrale che di quella estera, risulta rimessa alla decisione del consiglio di amministrazione, il quale provvede all'approvazione del piano annuale e triennale delle assunzioni.

Tale previsione risulta scarsamente coerente con la necessaria predeterminazione e negoziazione con il Ministero vigilante (Mibact) delle capacità assunzionali dell'Ente, che vanno riportate nel quadro della sostenibilità finanziaria della relativa spesa e perimetrata con i medesimi limiti che vigono, in materia di assunzione di personale, per tutti gli enti a finanza sostanzialmente derivata. Deve pertanto, ancora una volta, richiamarsi l'attenzione sulla necessità di regolamentare le politiche organizzative e retributive del personale all'interno della convenzione triennale col Mibact, con una seria ed attendibile proiezione dei costi che si andranno ad affrontare ed una valutazione della loro sostenibilità futura; oltretutto sull'esigenza di realizzare selezioni di personale nel rispetto dei principi di concorsualità, trasparenza e pubblicità, alla stregua delle modalità tipiche dell'accesso all'impiego pubblico.

Diversamente, la complessiva operazione di trasformazione del modello operativo del nuovo EPE si porrebbe in evidente contrasto con la stessa normativa di riforma che, con disposizione di chiusura e di carattere generale, prevede che “*dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*” (art. 16, comma 12, del d.l. n. 83/2014).

Rimane inoltre la criticità, già rilevata nella precedente relazione, relativa alla mancata ricognizione della situazione del personale delle sedi estere e dei relativi contratti, che il collegio dei revisori, nel parere reso al bilancio chiuso al 31 dicembre 2016, riferisce essere ancora *in itinere*.

3. ORGANI

Il modello organizzativo dell'Agenzia si impernia su tre organi: il Presidente, il Consiglio di amministrazione ed il Collegio dei revisori, tutti nominati con decreto ministeriale dell'8 ottobre 2015. I tre organi svolgono rispettivamente le funzioni e le competenze stabilite dagli artt. 4, 5 e 6 dello statuto.

La tabella che segue mostra i compensi complessivi spettanti agli amministratori e ai membri dell'organo di controllo per l'esercizio al 31 dicembre 2016, di cui punto 16 dell'art. 2427 del codice civile.

Tabella I - Compensi per organi

DESCRIZIONE	08.10.2015	2016
	31.12.2015	
Amministratori	42.500	150.000
Sindaci/OIV	14.000	58.166
TOTALE	56.500	208.166

Relativamente ai compensi dell'organo amministrativo e di controllo si segnala che, nell'esercizio 2016, sono stati deliberati anche i compensi del 2015 precedentemente accantonati in un apposito fondo. Tali compensi sono stati stornati dal fondo e rilevati in un apposito conto di debito.

Il compenso per il Presidente ammonta ad euro 70.000 lordi annui, è stato determinato con decreto interministeriale del 14 luglio 2017; per il 2015, lo stesso è stato liquidato limitatamente allo scorcio temporale per il quale è stata ricoperta la relativa carica (dall'8 ottobre alla fine dell'esercizio, per un totale di euro 16.109,59).

4. ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

I due cardini dell'attività dell'Agenzia, anche a seguito della normativa di riforma introdotta 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 italiana nonché 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, 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, in particolare, con l'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, mediante la previsione di un corrispettivo, per lo svolgimento di attività promozionali, pubblicitarie e di 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.

Nel corso del 2016 è stato avviato un processo di riorganizzazione con specifica attenzione al *web*, alle nuove tecnologie e alla digitalizzazione, con i seguenti obiettivi:

- assicurare una migliore e più efficiente copertura geografica dei mercati internazionali;
- rilanciare la presenza digitale dell'Italia turistica;
- garantire l'efficienza dell'Osservatorio Nazionale sul Turismo, al fine di fornire e il necessario supporto informativo e gli strumenti idonei per favorire il ritorno degli investimenti in termini di risorse finanziarie e strumentali.

Sempre nel corso dell'esercizio oggetto di analisi, si segnala l'elaborazione, su specifica richiesta del Mibact, del "Piano promozionale speciale per la realizzazione di azioni di promozione turistica (progetti speciali)". Per tali progetti sono state siglate specifiche convenzioni con il Mibact, anche con riferimento all'importo dei finanziamenti. Si tratta di azioni di carattere eccezionale, che riguardano un selezionato ambito di Paesi e prodotti turistici e che tengono conto del posizionamento competitivo del *brand* Italia rispetto ai *competitor*. Si segnalano altresì le azioni pubblicitarie, tra cui la campagna effettuata in occasione della riunione dei Ministri G7 per scienza e tecnologia a Tsukuba nel maggio 2016; quella realizzata dalla Direzione di area di Francoforte attraverso *facebook*, finalizzata alla promozione dell'Italia quale destinazione di vacanza al mare, e la campagna televisiva sui canali "Eurosport", incentrata sullo sport e sul turismo montano. Sono state, inoltre, organizzate 108 conferenze stampa finalizzate ad illustrare eventi promozionali dell'Agenzia. Rilevanti anche le iniziative relative alla comunicazione "social" e di implementazione del portale "Italia.it". Gli eventi fieristici svoltisi nel corso del 2016 hanno visto la partecipazione di 1.564 operatori italiani e di 99.634 operatori stranieri.