Determinazione n. 30/2002

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 4 giugno 2002;

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;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 25 aprile 1961 con il quale l'Ente nazionale italiano per il turismo è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

vista la legge 11 ottobre 1990, n. 292, sull'ordinamento dell'Enit, nonché la legge 30 maggio 1995, n. 203;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2001 – nonché l'annessa relazione del Presidente e del Collegio dei Revisori, trasmesse alla Corte in adempimento dell'art. 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 l'esercizio 2001;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'art. 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 perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'art. 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2001 – 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.

L'ESTENSORE — IL PRESIDENTE

f.to Raffaele Squitieri — *f.to* Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'*ENTE NAZIONALE PER IL TURISMO (ENIT),* PER L'ESERCIZIO 2001

SOMMARIO

I. *Premessa.* – II. *Ordinamento - Organi.* - 1. Ordinamento. - 2. Organi. – III. *Personale.* – IV. *Struttura dell'Enit all'estero.* – V. *Attività istituzionale.* – VI. *I risultati della gestione finanziaria.* - 1. Il rendiconto finanziario. - 2. Il conto economico. - 3. La situazione patrimoniale. - 4. La situazione amministrativa. – VII. *Conclusioni.* – VIII. *Appendice.*

PAGINA BIANCA

I. PREMESSA

Con la presente relazione la Corte dei Conti riferisce sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente Nazionale Italiano per il Turismo per l'esercizio 2001, nonché su alcuni eventi ritenuti di rilievo intervenuti nell'esercizio 2002.

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 dei Conti viene esercitato ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 259 del 21 marzo 1958 (come disposto dalla legge n. 292 dell'11 ottobre 1990).

II. ORDINAMENTO - ORGANI

1. ORDINAMENTO

Riguardo all'ordinamento ed alla struttura dell'ENIT, non può, in questa sede, che farsi rinvio a quanto più volte riferito nelle precedenti relazioni sugli scopi[1] e sull'organizzazione dell'Ente, nonché sulle incongruenze e le rigidità della legislazione regolante le funzioni e l'organizzazione dell'ENIT[2], che costituiscono oggettivo impedimento ad un'azione sollecita e funzionale.

Ciò, in quanto permane la attualità delle considerazioni svolte sul punto per il passato, non essendo intervenuto alcun provvedimento legislativo atto a restituire efficienza ed efficacia all'azione dell'Ente, né nel corso del 2001, né nel primo quadrimestre del 2002.

E si è anche già detto della inidoneità, ai fini di cui ora occupa, della "legge quadro" n°135 del 29 marzo 2001, che ha recato la "riforma della legislazione nazionale del turismo", la quale nulla ha previsto quanto alle funzioni ed all'organizzazione dell'ENIT.

Né, a tutt'oggi risulta intervenuto il Regolamento governativo di riordino dell'ENIT, previsto dalla legge 203 del 1995, del ruolo che avrebbe dovuto e potuto assumere il quale si è pure ampiamente trattato in passato.

Si è parimenti già osservato, nell'ultimo referto, che l'unico tentativo di pervenire ad un aggiornamento dell'ordinamento dell'ENIT, nell'ottica di uno snellimento della struttura e della azione operativa e gestionale, è stato quello condotto dallo stesso Ente, che ha peraltro incontrato i limiti propri della attività normativa riconosciuta agli Enti pubblici.

In effetti, l'ENIT, che aveva già provveduto, all'inizio del 2000, ad una prima riformulazione del proprio Statuto (con deliberazione n. 5 del 19 gennaio, approvata dall'Amministrazione vigilante con DPCM dell'11 ottobre

---

[1] Che sono quelli della promozione dell'immagine turistica dell'Italia all'estero e dell'erogazione di servizi a sostegno delle iniziative di penetrazione commerciale delle imprese turistiche.

[2] Leggi 11 ottobre 1990 n. 292 e 30 maggio 1995 n. 203.

2000), ne ha, nel novembre dello stesso anno[3], elaborato un nuovo testo, che è stato approvato dalla A. V. con DPCM del 5 dicembre 2001, dopo che l'Ente aveva recepito[4] le indicazioni promanate dalle Amministrazioni vigilanti.

Si è già segnalato, nel precedente referto, che tale nuovo Statuto è stato adottato al precipuo scopo di recepire le generali indicazioni recate dal D.Lvo n°419 del 19 ottobre 1999.

In effetti, pur in mancanza di uno specifico impulso da parte della Autorità di Vigilanza[5], l'ENIT si è autonomamente attivato per la revisione dello Statuto[6], anche per non incorrere nelle sanzioni previste dal Decreto legislativo 419 nei confronti degli Enti che non avessero proceduto alla revisione statutaria[7].

Relativamente ai contenuti del nuovo Statuto, può osservarsi che lo stesso, per effetto anche dei generali limiti che incontra la potestà statutaria degli Enti pubblici, pur rivelandosi più organico e convincente del precedente testo deliberato il 19 gennaio 2000 (meramente ripetitivo della disciplina a suo tempo dettata dalle leggi 292/1990 e 203/1995), non si rivela peraltro idoneo a conferire piena funzionalità alle strutture ed all'attività dell'Ente.

Ciò anche se non può sottacersi che, idoneamente avvalendosi delle ampie e generali indicazioni nel segno dell'autonomia degli Enti contenute nel D.Lvo 419, si sarebbe forse potuti addivenire a previsioni statutarie più incisive per l'efficienza e l'efficacia della azione gestionale ed operativa.

Il nuovo testo contiene, comunque, disposizioni che, mutuate da quelle del decreto delegato, appaiono importanti, nell'ottica della funzionalità.

---

[3] Con la deliberazione n°105 del 9 novembre, con cui è stata revocata la precedente deliberazione n.5/2000.

[4] Con la deliberazione n°60 dell' 11 ottobre 2001 (che ha abrogato la deliberazione n°105/2000)

[5] L'articolo 13 del D.Lvo 419/99 dispone, testualmente, al I° comma, che " le Amministrazioni dello Stato che esercitano la vigilanza sugli Enti pubblici .....promuovono.....la revisione degli statuti.....".

[6] Pure dietro le sollecitazioni del Collegio dei Revisori dei Conti.

[7] Il 3° comma dell'articolo 13 citato prevede, nel caso dell'inerzia degli Enti, lo scioglimento dei Consigli di Amministrazione e dei Collegi dei Revisori dei Conti non conformi alle indicazioni recate dallo stesso articolo.

Se ne indicano, succintamente, di seguito le più significative.

L'articolo 3 prevede - in parte recependo le indicazioni dell'articolo 13, comma 1, lettere e) e p) del D.Lvo n°419 - la possibilità di avvalersi, per le esigenze organizzative ed operative degli uffici centrali e di quelli all'estero, dell'apporto di professionalità anche esterne all'Ente.

L'articolo 7, tra l'altro, dispone che il Presidente dell'Ente e gli organi di Amministrazione e di controllo restano in carica sino all'insediamento dei nuovi organi.

Tale previsione (in parte mutuata dal disposto del comma 4 dell'articolo 13 del D.Lvo n°419) ha trovato immediata e concreta applicazione per il Collegio dei Revisori dei Conti, che, essendo scaduto il 19 novembre 2001, era in "prorogatio" all'atto dell'approvazione del nuovo Statuto (5 dicembre 2001) ed è rimasto in carica una volta entrato in vigore l'articolo 7.

Si tratta, evidentemente, di disposizione che, se può ritenersi opportuna in linea teorica, deve trovare prudente applicazione, non ritenendosi comunque consentito che la "ultrattività" dell'organo scaduto si protragga oltre i tempi tecnici fisiologici per la nomina del nuovo Collegio[8].

Gli articoli 9 e 12 prevedono una nuova composizione del Consiglio di Amministrazione e del Collegio dei Revisori dei Conti, che si è inteso uniformare alle indicazioni del Decreto legislativo 419 (articolo 13, comma 1, lettere b, c ed h)[9].

Ciò pur se non risulta sia stata recepita la previsione del Decreto delegato (articolo 13, comma 1, lettera d) secondo la quale occorre "assicurare una adeguata presenza, negli organi collegiali, di esperti designati" dagli Enti territoriali[10].

---

[8] Osservazione in tal senso è stata formulata anche dal Consigliere della Corte delegato al controllo, che la ha formalizzata nel verbale del Collegio dei Revisori n°1/2002 dell' 8 gennaio 2002.

[9] Il Collegio dei Revisori è previsto sia composto di tre membri (uno dei quali in rappresentanza dell'A.V.) chiamati a nominare il presidente dell'organo.

[10] Gli articoli 9 e 12 dello Statuto non prevedono più (come invece disponeva il precedente testo) che alcuni membri del C.A. e del C.R. siano designati dalle Regioni, ma solo che sul decreto ministeriale di nomina di tali organi collegiali sia sentita la Conferenza Stato - Regioni.

Né, a tal fine, appare sufficiente l'aver previsto (all'articolo 5, II° comma) che, per il "coordinamento tecnico dei rapporti con le Regioni, l'Ente si avvale del (già esistente) Comitato Tecnico ENIT - Regioni composto da propri rappresentanti e da rappresentanti delle Regioni".

Quanto sopra pur rivelandosi, quella all'esame, disposizione volta, evidentemente, ad esaltare il ruolo che le Amministrazioni Regionali devono poter svolgere nella programmazione dell'attività operativa dell'ENIT.

Nell'articolo 9, recependo un'osservazione dell'Autorità di Vigilanza[11], è stato previsto (al II° comma) che alle riunioni del Consiglio di Amministrazione possa assistere un rappresentante dell'Amministrazione Vigilante.

Si tratta di disposizione[12] che non convince e che andrebbe espunta dal testo, in quanto, non solo non è coerente con le generali previsioni del decreto delegato poste a garanzia della autonomia degli Enti, ma potrebbe anche apparire intesa ad eludere, sostanzialmente, l'espressa statuizione dell'articolo 13, comma 1, lettera b, del decreto legislativo 419/99, che esclude che dei Consigli di Amministrazione possano far parte rappresentanti del Ministero Vigilante.

Ciò, pur volendosi sottacere che non risultano chiare né la logica, né la utilità della presenza nel consiglio di Amministrazione, senza diritto di voto, di un rappresentante dell'Autorità di Vigilanza.

Il 5° comma dell'articolo 9, nel prevedere (così come indicato nel punto q, comma 1, dell'articolo 13 del D.Lvo 419/99), i poteri del Commissario straordinario (eventualmente) nominato dall'Autorità di Vigilanza, riconosce allo stesso anche le funzioni di straordinaria amministrazione.

Gli articoli 10 ed 11, nel disciplinare le competenze del C.A. e l'esecutività delle deliberazioni di questo, prevedono, tra l'altro (rispettivamente), l'adozione di un regolamento di contabilità ispirato a

---

[11] Formulata con nota n° 1.429.547 del 13 settembre 2001.

[12] Sulla quale il Consigliere della Corte dei Conti delegato al controllo ha manifestato perplessità, riservandosi di riferirne per il recepimento in questa sede (come annotato nel verbale del Collegio dei Revisori n° 1/2002).

principi civilistici e l'esecutività degli atti soggetti ad approvazione ministeriale decorsi 30 giorni dal ricevimento degli stessi da parte dell'Autorità Vigilante.

Gli articoli 16 e 17 dispongono che la gestione patrimoniale dell'ENIT sia ispirata alle disposizioni del Codice Civile in materia di impresa; che il bilancio sia formulato secondo le disposizioni degli articoli 2423 e seguenti del Codice Civile e che il Regolamento amministrativo - contabile dell'Ente possa anche derogare alle previsioni del DPR 696/1979.

Infine, l'articolo 19 prevede la costituzione di un "organismo permanente tecnico consultivo, con compiti di consulenza nella l'individuazione delle scelte strategiche" dell'Ente.

Si tratta di previsione generica (che non indica neanche il numero dei membri del Comitato), inserita nello Statuto dietro richiesta dell'Autorità di Vigilanza, che sembra rivolta a consentire all'Ente di avvalersi dell'apporto professionale degli appartenenti ad organizzazioni di categoria (operanti nel settore del turismo) che, sulla base del disposto dell'articolo 13, lettera b), del D.Lvo n°419, non possono più far parte dei Consigli di Amministrazione degli Enti Pubblici.

Relativamente alle considerazioni sopra svolte con riguardo a talune disposizioni del nuovo Statuto, va segnalato che il neoricostituito Consiglio di Amministrazione, nella seduta di insediamento tenuta il 13 maggio 2002, ha provveduto ad ovviare a parte delle anomalie rilevate. E' stata, in effetti, deliberata l'integrazione degli articoli 9 e 12 dello Statuto, per prevedere che del Consiglio di Amministrazione e del Consiglio dei Revisori facciano parte anche due membri in rappresentanza delle Regioni designati dalla Conferenza Stato Regioni; è stato previsto che l'intervento del rappresentante ministeriale alle sedute del C.A. (di cui al II comma dell'articolo 9) possa essere richiesto anche dall'ENIT; sono stati dettati criteri per la costituzione dell' "organismo consultivo", di cui all'articolo 19, che è stato articolato in 17 membri in rappresentanza di varie categorie interessate all'attività dell'ENIT.

Riguardo a tali modifiche statutarie (che dovranno essere approvate dalla Autorità di Vigilanza) non può non rilevarsi come si sia ovviato solo in

parte all'anomalia della presenza di un rappresentante dell'Amministrazione Vigilante alle sedute del C.A. e come si sia inteso soddisfare l'esigenza di comunque garantire la presenza di rappresentanti delle Regioni negli organi collegiali statutari attraverso l'elevazione sino a quello massimo fissato dal D.Lvo 419/99 del numero dei membri del Consiglio di Amministrazione e del Collegio dei Revisori, che appaiono ora sovradimensionati rispetto alla struttura ed all'attività dell'ENIT. Analoga osservazione va formulata con riguardo alla pletoricità dell'organo consultivo che, secondo la previsione statutaria, avrebbe dovuto essere organizzato "in struttura snella e flessibile".

Ed è, sul punto, appena da sottolineare che organi ed organismi pletorici, oltre a determinare l'aumento degli oneri di funzionamento, non sempre potranno risultare coerenti con le esigenze di efficienza ed efficacia dell'azione dell'Ente.

Sempre con riguardo alle iniziative assunte autonomamente dall'ENIT avvalendosi della propria potestà regolamentare al fine di pervenire ad un ordinamento più semplice ed aggiornato, si è già segnalato, nel precedente referto, che solo nel 2001 (con d. i. del 27 febbraio) è stato approvato dall'A.V. il nuovo Regolamento di amministrazione e contabilità di cui l'Ente si era dotato sin dal 1998 (con deliberazione n° 102).

Va confermato al riguardo che si tratta iniziativa rilevante nell'ambito della autoriforma dell'Ente, in quanto, con tale Regolamento, l'Ente ha inteso recepire le generali indicazioni in materia di organizzazione e di attribuzioni e responsabilità dirigenziali recate dal D.Lvo n°29/1993 (e successive modificazioni).

E' stata così prevista, in particolare, anche: la redazione di un bilancio per programmi, progetti e servizi; l'adozione, da parte, del Consiglio di Amministrazione, di direttive generali per l'azione e la gestione amministrativa; l'assegnazione dei fondi ai dirigenti da parte del Dirigente Generale, etc.

Il ritardo degli adempimenti di spettanza dell'Autorità di Vigilanza non ha peraltro consentito (come già anticipato nella precedente relazione) che tali nuove previsioni trovassero applicazione neanche nel 2001. Cosicché, il

Consiglio di Amministrazione (con la deliberazione n°3 del 1 febbraio) ha indicato gli obiettivi da conseguirsi nel 2001 dal Direttore generale, e (continuando ad applicare il regolamento di organizzazione del 1996) ha definito (con deliberazione n° 40 del 14 giugno) anche gli obiettivi degli uffici della sede centrale (la fissazione dei quali compete, invece, sulla base delle indicazioni del nuovo regolamento, al Direttore Generale).

Nel 2001 è stato possibile esclusivamente elaborare il bilancio preventivo 2002 secondo la nuova impostazione recata dal detto regolamento, alla quale è stata data concreta applicazione solo dopo il primo trimestre del 2002, anche a causa dei "tempi tecnici" delle varie operazioni previste[13].

Nel 2001 sono state, comunque, in concreto impostate procedure di gestione più coerenti con le generali previsioni del Decreto legislativo n° 29/1993 e successive modificazioni, che hanno visto la responsabilizzazione dei dirigenti titolari di unità organiche, ai quali è stata demandata anche l'adozione di provvedimenti di impegno[14].

Ciò, pur nelle more della conclusione del procedimento di approvazione del nuovo Regolamento di contabilità, ha consentito di ovviare a gran parte degli inconvenienti più volte segnalati dalla Corte e dal Collegio dei Revisori dell'Ente relativi agli appesantimenti, in specie nell'ambito delle procedure di spesa, cui dava luogo l'impostazione seguita sino al 2000, sulla base della quale le principali attribuzioni di gestione erano di competenza, sostanzialmente, del Direttore Generale.

In ordine al lungo iter di approvazione del Regolamento di contabilità è, più in generale, appena da osservarsi che tale provvedimento normativo dovrà, a breve, essere completamente rielaborato, per armonizzarlo con le

---

[13] In particolare, il direttore generale può assegnare gli obiettivi ai dirigenti solo dopo che sono stati a lui indicati dal C.A., il quale può, a sua volta, per provvedere in tal senso attendere l'approvazione del bilancio preventivo da parte dell'A.V. (che ha 60 giorni di tempo dalla deliberazione del documento contabile, avvenuta, per il preventivo 2002, il 30 novembre 2001). Ciò ha fatto sì che gli obiettivi al Direttore Generale siano stati assegnati solo nel febbraio del 2002 (con delibera del C.A. n° 16 del 19 febbraio) e che quelli ai dirigenti sono stati fissati con determinazione del Direttore Generale n°56 del 2 aprile 2002.

[14] A ciò si è provveduto in applicazione di un'apposita circolare del Direttore Generale (n° 10 del 3 gennaio 2001 già citata nel precedente referto) che ha dettato "nuove disposizioni amministrativo - contabili"