

Determinazione n. 43/2001**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 24 luglio 2001;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 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;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2000 – nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei Revisori, trasmesse 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 l'esercizio 2000;

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 del conto consuntivo – 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'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2000 – corredato 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

f.to Raffaele Squitieri

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE NAZIONALE ITALIANO PER IL TURISMO (ENIT), PER L'ESERCIZIO 2000

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Ordinamento, Organi. - 3. Personale. - 4. Struttura dell'Enit all'estero. - 5. Attività istituzionale. - 5.1 I risultati della gestione finanziaria. - 5.2 Il rendiconto finanziario. - 5.3 Il conto economico. - 5.4 La situazione patrimoniale. - 5.5 La situazione amministrativa. - 6. Conclusioni. - 7. Appendice.

PAGINA BIANCA

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 2000, nonché su alcuni eventi ritenuti di rilievo intervenuti nell'esercizio 2001.

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).

1) Ordinamento – Organi

Nei precedenti referti si è già, ampiamente e ripetutamente, riferito sugli scopi ¹, sul ruolo e sull'organizzazione dell'Ente.

In tali occasioni sono state altresì segnalate le incongruenze e le rigidità della legislazione regolante le funzioni e l'organizzazione dell'ENIT ² che, vincolato nella propria attività da un rigoroso sistema di adempimenti e di controlli, rinviene ostacoli nel realizzare un'azione snella, sollecita e funzionale e non riesce a concretizzare quell'attività di carattere privatistico che proprio la legislazione che concerne l'Ente ³ indica quale veicolo per il reperimento delle risorse necessarie all'ENIT.

Le considerazioni svolte per il passato in ordine all'inidoneità di una legislazione che mal si attaglia ad un Istituto che deve potersi muovere con flessibilità e rapidità sul mercato del turismo in Europa e nel mondo permangono attuali, in quanto nessun intervento legislativo nel senso auspicato, non solo dall'Ente, è intervenuto, né nel corso del 2000, né nel primo semestre del 2001.

Ed è anche al riguardo da sottolineare che è stata emanata la legge 29 marzo 2001 n. 135, recante la "riforma della legislazione nazionale del turismo", importante legge quadro, da anni attesa dagli operatori del settore, che ha definito i principi fondamentali e gli strumenti della politica del turismo, riconoscendone "il ruolo strategico per lo sviluppo economico ed occupazionale del Paese....".

Tale legge, peraltro, non solo nulla ha previsto quanto alle funzioni ed all'organizzazione dell'ENIT, né ha statuito che questo fosse rappresentato nella (pur pletorica) ⁴ "Conferenza nazionale per il Turismo", - nonostante la rilevanza del ruolo a questa attribuito per l'elaborazione e gli aggiornamenti delle linee guida del turismo -

¹ Che possono riassumersi in 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.

³ V. nota precedente.

⁴ La Conferenza, che sarà indetta ogni due anni dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sarà composta da rappresentanti delle regioni, dell'ANCI, della UPI, dell'UNCCEM, del CNEL, delle associazioni degli imprenditori e consumatori del turismo, delle associazioni "pro loco", etc.

ma ha del tutto ignorato l'ENIT, che non è stato mai neanche citato da nessuno degli articoli della stessa ⁵.

A tutt'oggi, quindi, sono mancati provvedimenti legislativi di rimodulazione della disciplina regolante l'Ente; provvedimenti che si sarebbero potuti, peraltro, rivelare anche superflui se il Governo fosse intervenuto nella materia così come ha statuito, sin dal 1995, la legge n. 203.

L'art. 3 (8° comma) di tale legge ha infatti previsto l'emanazione di un apposito Regolamento governativo di riordino dell'ENIT.

Strumento, questo, di agevole adozione e che avrebbe potuto svolgere un ruolo determinante per l'aumento della funzionalità dell'Ente.

Tenuto, quindi, conto dell'essenzialità dell'esigenza di un incremento di efficienza e di efficacia della azione da porre in essere nel settore del turismo, devono ribadirsi le considerazioni ripetutamente formulate nei precedenti referti sull'opportunità di una sollecita, organica iniziativa governativa.

E' a dirsi che, in tale situazione di mancanza di interventi legislativi e regolamentari, l'unico ad attivarsi lungo la linea dello snellimento e dell'aggiornamento dell'ordinamento dell'ENIT è stato proprio lo stesso Ente, pur nei limiti posti alla attività normativa degli Enti pubblici.

L'ENIT, infatti, come già anticipato nell'ultimo referto, ha provveduto ⁶ ad una riformulazione del proprio Statuto, con deliberazione n. 5 del 19 gennaio 2000, approvata dall'Amministrazione vigilante con DPCM dell'11 ottobre 2000.

Provvedimento che, peraltro (si è già rilevato), modulato lungo le linee della legge n. 292 del 1990, si è rilevato scarsamente significativo e, comunque, niente affatto incisivo sul ruolo e sull'organizzazione dell'Ente.

Anche le considerazioni della superfluità di un testo ripetitivo, nella sostanza, delle indicazioni della legge 292, ha indotto l'Ente ad elaborare ⁷ una nuova stesura dello Statuto, adeguandosi alle generali indicazioni recate dal decreto legislativo n. 419 del 19 ottobre 1999.

⁵ Solo l'art. 11 della legge (recante abrogazioni e disposizioni transitorie) fa espresso riferimento alla legge 203 del 1995, ma esclusivamente al fine di abrogare alcune previsioni.

⁶ Oltre che all'adozione dei provvedimenti regolamentari che si indicano più avanti.

⁷ Con la deliberazione n. 105 del 9 novembre 2000, con cui è stata revocata la precedente deliberazione n. 5/2000.

Anche tale nuovo Statuto ⁸, peraltro, pur rivelandosi decisamente più organico e coerente con la nuova disciplina legislativa ⁹, non appare in ogni suo punto convincente, per effetto, principalmente, dei detti limiti insiti nella potestà statutaria. Ad esso va, tuttavia, riguardato come ad un ulteriore tentativo dell'ENIT, nella mancanza di altri specifici provvedimenti normativi, di addivenire ad una sorta di autoriforma, per quanto gli consenta la legislazione vigente e nell'attesa di un organico e definitivo intervento del Parlamento.

Intervento la cui esigenza non può non ribadirsi, tenuto conto della potenzialità per un ENIT rimodulato, semplificato nella struttura e nell'ordinamento e dotato di mezzi finanziari adeguati, di divenire il punto di riferimento dell'attività da porre in essere nel settore del turismo, quale efficiente e snello organo tecnico a disposizione della competente Autorità di Governo.

Quanto ai profili più prettamente gestori ed organizzativi, va rammentato che l'Ente (con deliberazione n. 102 del 1998) si è dotato di un nuovo Regolamento di amministrazione e contabilità (approvato dall'A.V. con decreto interministeriale del 27 febbraio 2001).

Con tale Regolamento, l'Ente ha, tra l'altro, inteso recepire le generali indicazioni in materia di organizzazione ed attribuzioni e responsabilità dirigenziali recate dal decreto legislativo n. 29/1993 e successive modificazioni.

Prevede, in particolare, il regolamento (all'art. 14) la redazione anche di un bilancio per programmi, progetti e servizi e (all'art. 16) che il Consiglio di Amministrazione, almeno annualmente, definisca, sulla proposta del Direttore Generale, "le priorità ed emani le direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione conseguente" ed assegni al Direttore Generale le dotazioni di bilancio; che il Direttore Generale (art. 22) proceda all'assegnazione dei fondi ai dirigenti, per l'assunzione, da parte di questi ultimi, dell'impegno delle varie spese.

⁸ In atto all'approvazione della Autorità di Vigilanza.

⁹ Il nuovo Statuto, fra l'altro, disciplina i controlli interni, recependo le indicazioni recate dal decreto legislativo n. 286 del 30 luglio 1999, così, in sostanza, adeguandosi all'invito in tal senso formulato dalla Corte nel precedente referto.

Una volta che le nuove previsioni regolamentari avranno trovato completa attuazione ¹⁰, dovranno, prevedibilmente, cessare gli inconvenienti segnalati per il passato con riguardo alle attribuzioni dei dirigenti e quegli appesantimenti procedurali che si sono ripetuti, almeno in parte, anche nel corso dell'esercizio 2000 ¹¹.

E' a dirsi, peraltro, che, anche a causa del ritardo degli adempimenti di competenza dell'A. V. ¹², le dette previsioni non hanno trovato concreta applicazione neanche nella prima metà del 2001 (nessun riflesso, ad esempio, hanno comportato sulla elaborazione del consuntivo dell'esercizio 2000, come si preciserà nel relativo paragrafo).

Infatti, nel 2001, il Consiglio di Amministrazione, (con la deliberazione n. 3 del 1° febbraio), dopo aver fissato gli obiettivi da conseguirsi da parte del Direttore Generale per il 2001, ha anche, applicando il regolamento di organizzazione del 1996, definito ¹³ gli obiettivi degli uffici della sede centrale dell'Ente.

Ciò, mentre, sulla base della disciplina generale delle attribuzioni dirigenziali, la determinazione degli obiettivi da assegnarsi ai vari dirigenti compete al Dirigente generale e non al Consiglio di amministrazione.

Sempre con riguardo all'attività normativa dell'Ente, è anche da segnalare che, con deliberazione del C. A. n. 100 dell'11 ottobre 2000, è stato adottato il "Nuovo regolamento per i lavori, le provviste ed i servizi in economia" e, con la deliberazione n. 101 in pari data, il "Regolamento per la semplificazione del procedimento di spesa da parte dei funzionari delegati all'estero".

Entrambi tali regolamenti sono stati approvati dall'Autorità di vigilanza con decreto interministeriale del 4 maggio 2001.

Sulla base di quanto sinora segnalato, può osservarsi che l'intensa attività regolamentare dell'Ente testimonia, al di là dei contenuti dei singoli provvedimenti normativi, l'impegno che gli Organi dell'ENIT hanno posto, anche in adesione alle

¹⁰ Di fatto, nel 2000, l'Ente ha continuato ad operare sulla base della organizzazione impostata con la deliberazione del C. A. n. 33/1996, di cui si è ampiamente detto nei precedenti referti.

¹¹ Come ha notato, nella propria relazione al consuntivo, il Collegio dei Revisori dei Conti, il quale ha formulato, nel corso dell'esercizio 2000 e nel primo semestre dell'esercizio 2001, più di un rilievo, invitando l'Ente ad uniformarsi alla disciplina normativa sulla dirigenza.

¹² Il regolamento di cui trattasi, deliberato dall'Ente nel 1998, è stato approvato dall'A.V. nel febbraio del 2001 e notificato all'ENIT nel marzo successivo.

¹³ Con deliberazione n. 40 del 14 giugno 2001.

ripetute sollecitazioni promanate dal Collegio dei Revisori dei Conti, per impostare procedure più snelle e rendere più efficiente l'attività operativa e gestionale ¹⁴.

Quanto agli Organi, nessuna rilevante novità è intervenuta nel corso del 2000 rispetto alla situazione segnalata nel precedente referto.

Va, comunque, detto al riguardo che anche nell'esercizio in riferimento l'attività del Collegio dei Revisori dei Conti ¹⁵ è stata molto intensa, assidua, attenta e professionale e si è frequentemente concentrata in suggerimenti e stimoli all'Ente, tesi ad aumentare l'efficienza, l'economicità e l'efficacia dell'azione operativa ed amministrativa.

¹⁴ Impegno proseguito anche nell'esercizio 2001, come testimoniano le direttive nel settore amministrativo-contabile diramate ai titolari delle unità organiche con circolare del Direttore Generale n.10 del 13 gennaio 2001.

¹⁵ Nel corso dell'esercizio non è stato dato seguito al provvedimento del Direttore Generale n. 155 del 16 maggio 2000 - del quale si è accennato nel precedente referto - con cui è stato attribuito a due dei membri del Collegio il compenso per lavoro straordinario.

2) *Personale*

Nella tabella che segue è riassunta la situazione del personale di ruolo in servizio in Italia e all'estero al 31 dicembre 2000.

Mostra il prospetto la rilevanza della differenza tra il numero dei posti in organico e quello dei dipendenti presenti (- 140 unità) ¹⁶.

Situazione personale di ruolo in servizio al 31 dicembre 2000

EX Quali. Funz.	AREE		Organico (delib. 61/96)	Sede Centrale	Eestero	Totale	Differenza
III	A1	addetto di supporto	4	2		2	-2
IV	A 2	addetto di supporto specializzato	30	22		22	-8
V	B 1	operatore di linea	14	6		6	-8
VI	B 2	operatore specializzato di linea	54	21		21	-33
VII	C 1	operatore di processo	41	18		18	-23
		operatore di informatica	10	2		2	-8
VIII	C 3	facilitatore di processo	69	34	5	39	-30
		specialista di informatica	8				-8
IX	C 4	responsabile di processo	34	9	2	11	-23
		responsabile di informatica	2				-2
Ex art.15 Legge n. 88/1989		Ispettore generale		2		2	0
		Direttore di divisione		4	7	11	0
X		consulente professionale	4				-4
DIRIGENZA			18	8	6	14	-4
TOTALI			288	128	20	148	-140

¹⁶ Pur se leggermente diminuito rispetto al 1999, esercizio nel quale la differenza tra organico e personale in servizio era stata di 148 unità.

Si è già segnalato nelle precedenti relazioni che è ormai da anni che permane un forte divario tra organico e personale concretamente disponibile e che ciò costituisce uno dei principali ostacoli che si frappongono ad un rilancio dell'ENIT.

E', infatti, appena da rilevare che l'attività più significativa demandata all'Ente, quella promozionale e di fornitura di servizi a sostegno delle iniziative delle imprese turistiche, può essere svolta efficacemente solo mediante l'impegno di personale qualificato, adeguato nel numero e nelle motivazioni, idoneamente remunerato.

Con ciò è da ribadirsi che una, pur limitata, provvista di personale specializzato e di elevata professionalità, esperto in tecniche di promozione, di commercializzazione e di pubbliche relazioni, conoscitore di più lingue e delle realtà economico-sociali dei vari Paesi, si rivela essenziale ed urgente per porre in grado l'Ente di idoneamente svolgere i compiti istituzionali.

La costante riduzione delle risorse umane utilizzabili rischia, infatti, di vanificare qualsiasi iniziativa rivolta ad un incremento di funzionalità.

E già potrebbe risultare utile, ai fini che interessa, anche il solo consentire all'Ente di avvalersi sull'estero di professionalità da ricercare nell'ambito del mercato del lavoro locale e da utilizzare per la realizzazione di progetti specifici e per il raggiungimento di prestabiliti risultati, senza far luogo ad assunzioni, ma avvalendosi di altri strumenti idonei ad ottenere la disponibilità delle collaborazioni ritenute necessarie.

Si uniscono di seguito, come di consueto, al fine di fornire un quadro generale della situazione del personale dell'Ente, le tabelle indicanti la consistenza e la articolazione del personale di ruolo e locale in servizio all'estero, il rapporto tra consistenza del personale in servizio in Italia e quella dei dipendenti in servizio all'estero, nonché il costo globale ed unitario medio del personale.