

ATTIVITA' NEGOZIALE

Nel 1995 l'UNIRE ha stipulato contratti per la fornitura di beni e servizi stipulati dall'UNIRE con i moduli negoziali della trattativa privata (n. 30), della licitazione privata (n. 7) e dell'appalto concorso (n. 1).

L'importo dei singoli contratti stipulati a trattativa privata é risultato generalmente modesto, tranne che quello per l'acquisizione di software (1); gli oneri più rilevanti sopportati nel 1995 sono stati quelli per il servizio di vigilanza alle sedi dell'Ente (2) e per l'adeguamento degli impianti elettrici alla normativa vigente (3).

L'ENCAT ha effettuato, nel 1995, tre licitazioni private (4); 19 trattative private per forniture e servizi vari, per un importo complessivo di circa 216,7 milioni; due gare europee (per il sistema informatico), per circa 440 milioni.

NOTA 1 - Complessivamente circa 300 milioni.

NOTA 2 - Circa 401 milioni.

NOTA 3 - 299 milioni.

NOTA 4 - Per i servizi di pulizia (circa 66,9 milioni); per la stampa delle pubblicazioni dell'Ente (L. 200 milioni); per il servizio corriere - spedizioniere (circa 91 milioni).

Le società degli Steeple Chases ha effettuato 33 trattative private per forniture e servizi vari, per complessivi 400 milioni, circa.

Lo Jockey Club ha speso circa 1.125 milioni per forniture varie e per l'assistenza tecnica ad impianti del centro antidoping di Milano. Di questi, 827,2 milioni circa sono stati spesi con il modulo della trattativa privata e 297,4 circa, con quello della licitazione.

L'ENCI ha stipulato contratti a trattativa privata per complessivi 160 milioni circa, per l'acquisto di materiale di cancelleria (1); per i servizi di pulizia e di vigilanza degli Uffici (2); per polizze di assicurazione e per servizi di informatizzazione (3).

NOTA 1 - 15 milioni.

NOTA 2 - Rispettivamente, 37 e 16 milioni circa.

NOTA 3 - Rispettivamente, 50 e 43 milioni circa.

INCARICHI COLLABORAZIONI

L'UNIRE, ha, nel 1995, conferito incarichi speciali ed acquisto collaborazioni esterne.

Dall'esame della relativa documentazione e stando alle motivazioni addotte per ciascuno di essi, gli incarichi e le collaborazioni parrebbero direttamente connessi con l'attività istituzionale dell'Ente.

Pur nell'ulteriore presupposto che l'esigenze alle quali si è voluto far fronte con gli incarichi in argomento non potessero venir soddisfatte attraverso l'azione degli uffici e dei dipendenti dell'Ente, non può la Corte non sottolineare la rilevanza dell'onere complessivo sostenuto a tale titolo dall'UNIRE nel 1995 (L. 287.050.510) e, con essa, la necessità che, nella rigorosa osservanza del principio dell'economicità della gestione, spese del tipo di quelle di cui occupa siano contenute al massimo, limitando e il numero degli incarichi e gli importi dei compensi relativi (1).

NOTA 1 - L'Ente ha comunicato al riguardo, con la citata nota del 6 settembre 1996, che i compensi sono stati determinati attenendosi alle tariffe professionali per i professionisti iscritti negli Albi e con riferimento alla durata ed all'importanza delle prestazioni richieste per gli altri soggetti.

L'ENCAT (con le deliberazioni già citate) ha conferito incarichi a veterinari, per controlli antidoping, identificazione cavalli e certificazioni sanitarie, nonché incarichi di ispettore antidoping (1).

L'Ente, con apposite deliberazioni, ha nominato gli incaricati della direzione delle corse (ogni semestre), e quelli delle prove di addestramento dei cavalli e di starters (2).

Sono stati inoltre conferiti incarichi di rappresentanza e difesa in giudizio dell'Ente (3) e di consulenza fiscale (4).

Anche la Società degli Steeple Chases ha conferito incarichi "per il controllo disciplinare sulle corse". Non ha invece attribuito incarichi di consulenza o di collaborazione.

NOTA 1 - L'attività è stata espletata senza vincoli di subordinazione e sulla base della disciplina del lavoro autonomo (articolo 2222 C.C.)

NOTA 2 - Con le deliberazioni 9 dicembre 1994 n. 220; 6 giugno 1995 n. 115 e 30 novembre 1995 n. 234, sono stati conferiti 76 incarichi di direzione di corse per ogni semestre del 1995 e nominati i componenti delle giurie, gli starters e gli handicapper per ognuno degli ippodromi. I relativi compensi sono stati stabiliti con deliberazione n. 66 del 2 maggio 1994 (da L. 147.840 a L. 153.000 per indennità di base per i componenti di giuria e gli starter; da L. 103.530 a L. 107.000 per gli handicapper, oltre ad indennità aggiuntive, a maggiorazioni e ad indennità di trasferimento).

Analogamente è stato disposto (con delibere nn. 224 del 14 dicembre 1994 e 134 del 21 giugno 1995) per la nomina di 19 addetti alle prove di addestramento in pista per il I° e II° semestre 1996 (il compenso relativo, fissato con delibera n. 197 del 27 dicembre 1993, è stato di L. 55.650).

NOTA 3 - Con deliberazioni nn. 3 e 4 del 2 gennaio, 22 del 20 gennaio, 174 e 175 del 6 settembre 1995.

NOTA 4 - Con deliberazione n. 111 del 25 maggio 1995.

Analogamente, lo Jockey Club si é avvalso di collaborazioni (1) per il controllo delle corse nei vari ippodromi (2). L'Ente ha inoltre conferito un incarico di consulenza (sul problema della sicurezza dei luoghi di lavoro) ed un incarico di rappresentanza e difesa davanti alla Commissione Tributaria Centrale (3).

Anche l'ENCI ha conferito incarichi analoghi a quelli sinora cennati, connessi con lo svolgimento delle corse. Sono state inoltre costituite commissioni per la valutazione dei puledri, delle fattrici e degli stalloni, che hanno operato in occasione di raduni, composte da veterinari, tecnici ed esperti del settore dell'ippica (4).

L'Ente ha inoltre conferito tre incarichi di collaborazione coordinata e continuativa per la progettazione e la definizione dei percorsi; per la divulgazione, attraverso la stampa specializ-

NOTA 1 - Di collaborazione coordinata e continuativa.

NOTA 2 - Con deliberazione n. 1550 del 29 luglio 1994, sono stati stabiliti i compensi per i commissari, i funzionari, gli starter, gli handicapper, i veterinari, in misura oscillante tra un minimo di L. 66.000 ed un massimo di L. 270.000 a giornata, oltre ad indennità varie (per riunioni in notturna, preserali, ecc.).

NOTA 3 - Rispettivamente, per 6 e 25,8 milioni.

NOTA 4 - I componenti di tali commissioni sono stati, complessivamente, nel 1995, circa 90. Agli stessi è stato corrisposto un gettone di presenza la cui misura è oscillata da L. 90.000 a L. 150.000 (a seconda della rilevanza dell'incarico), oltre al rimborso delle spese e ad una diaria di circa L. 39.000.

zata, dei programmi e dei risultati delle manifestazioni; per l'aggiornamento delle classifiche in ogni gara ai fini dell'ammissione dei cavalli alle finali (1).

Presso gli Enti (2) in discorso hanno operato, nel 1995, varie Commissioni. Si tratta di organi costituiti, a quanto risulta da ciò che è stato qui segnalato, per l'espletamento della attività di istituto demandata agli Enti stessi (Commissioni di aggiudicazione di gare di appalto; di collaudo; di disciplina; di esami per allievi di giuria, starter, handicapper, ecc.).

NOTA 1 - I compensi erogati nel 1995 a tali incaricati sono, ammontati, rispettivamente, a 20 milioni, 30 milioni e 10 milioni annui.

NOTA 2 - Tranne che presso l'ENCI.

D) CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'esercizio considerato avrebbe dovuto connotarsi come anno di transizione, per l'UNIRE e per tutto il settore delle scommesse ippiche, verso un nuovo, imminente periodo caratterizzato da rilevanti, essenziali innovazioni, sia della struttura pubblica che sovrintende al comparto, che delle modalità di esercizio delle scommesse.

Tra il 1995 ed il 1996, sarebbe, infatti, dovuto intervenire il riordino dell'UNIRE, con l'incorporazione in essa dei quattro Enti tecnici e, nel contempo, il definitivo e completo passaggio dal sistema della accettazione delle scommesse "a riferimento" a quello del "riversamento" - passaggio previsto per il 1° gennaio 1996 (nella delibera n. 131/1996) - attraverso l'entrata in funzione del Totalizzatore Nazionale UNIRE.

Sulla base degli atti e della documentazione esaminati, deve invece concludersi che, come si è avuto modo di ampiamente esporre nel presente referto (1), nè nel 1995, - nè nel 1996 (2) - nessun fatto determinante è intervenuto, che consenta di ipotizzare come imminente la radicale rimodulazione, da anni attesa, del settore delle scommesse.

NOTA 1 - Ed in particolare, negli specifici paragrafi nn. 1 e 4.

NOTA 2 - Fatte salve le determinazioni che assumerà il Parlamento in sede di esame dei provvedimenti legislativi in materia di finanza pubblica, dei quali di seguito si fa cenno.

Nei due anni suddetti, in effetti, nonostante sia stato imposto sin dal 1993 da una apposita norma (1), non si è provveduto al riordino dell'UNIRE, da attuarsi mediante l'incorporazione nello stesso dei quattro Enti ippici.

Si tratta di inadempimento grave, soprattutto in considerazione del tempo trascorso dall'entrata in vigore della relativa disposizione legislativa e che deve, pertanto, censurarsi.

Ciò, tenuto conto che l'attuazione del previsto riordino è finalizzata a restituire efficienza alla struttura che sovrintende al comparto ed a conseguire le economie di gestione che consentirà un apparato più semplice, agile e dalle ridotte dimensioni; economie che si appalesano in piena sintonia con la linea di contenimento della spesa che si sta portando avanti per fronteggiare le attuali difficoltà della finanza pubblica.

Il mancato riordino ha determinato un'altra negativa conseguenza, quella della protrazione per tutto il 1995 e per il 1996 della gestione commissariale dell'UNIRE e degli

NOTA 1 - L'articolo 6 della Legge 491/1993.

Enti ippici (1), attuata attraverso, l'assolutamente anomalo, susseguirsi di provvedimenti di proroga di regimi commissariali che, per loro natura, avrebbero dovuto avere carattere assolutamente eccezionale e durata molto limitata.

Ciò, pur volendo sottacere delle negative conseguenze sulla funzionalità degli Enti pubblici operanti nel settore derivanti dall'ingiustificato protrarsi di una grave situazione di precarietà e di incertezza.

Pur in presenza di alcune importanti iniziative impostate nello scorcio dell'esercizio considerato, si deve notare che nel 1995 - e nel 1996 - non è stato neanche dato avvio alla completa rimodulazione della organizzazione dell'esercizio delle scommesse, da tempo auspicata - e non solo dagli Organi di Controllo, ma dallo stesso Parlamento (come testimoniano le numerose interrogazioni presentate sul punto) - ed anche per ovviare agli inconvenienti che la stessa determina.

NOTA 1 - Tranne che per l'ENCI, che, come segnalato nel referto, ha impugnato il provvedimento di commissariamento, ottenendone, dal TAR, la sospensione dell'efficacia.

Non possono, pertanto, ora non ribadirsi le notazioni della Corte più volte formulate sul mancato recupero, da parte dell'UNIRE, del ruolo centrale di direzione e di controllo del settore delle scommesse riconosciuto all'Ente dalla legge 315/1942.

Ciò in quanto - in virtù del ripetersi delle proroghe e dei rinnovi delle varie convenzioni con gli stessi delegati - nel corso del 1995 (e nel 1996) - l'organizzazione e l'esercizio delle scommesse non si sono, nella sostanza, discostati da quelli segnalati per il passato.

In effetti, nel 1995, il "piano commerciale" approvato fin dal 1992, volto ad aumentare il numero dei punti di accettazione delle scommesse e ad impostare un efficiente sistema di gestione e di controllo delle stesse, non ha avuto completa attuazione.

E' da rammentarsi al riguardo che l'Ente ha, da tempo (1), stabilito che, a partire dal 1° gennaio 1996, l'esercizio delle scommesse non potesse più avvenire con il sistema del "riferimento" alle quote di totalizzatore degli ippodromi, ma dovesse essere delegato esclusivamente con il sistema del "riversamento" delle scommesse raccolte da tutti i punti di vendita sul totalizzatore nazionale UNIRE.

NOTA 1 - Con la citata deliberazione n. 131 del 27 gennaio 1993.

Scelta opportuna, in quanto, come dalla Corte già rilevato nei precedenti referti, il sistema del riversamento, agevolando il controllo dell'UNIRE sulle scommesse, fornendo chiarezza sulle modalità di gestione del settore e sulla attività dei delegati, si rivela lo strumento più idoneo per restituire all'UNIRE l'effettivo governo del settore.

Nel 1995 è stato, peraltro, solo approvato il bando di gara europeo per la realizzazione e la gestione del sistema informatico e telematico relativo al totalizzatore nazionale UNIRE ed è stato impostato un sistema provvisorio di totalizzazione (lo SPTNU).

All'avvio, nel settembre del 1995 - in anticipo, quindi, rispetto alla prevista data del 1° gennaio 1996 - di un, sia pur parziale e provvisorio, sistema a riversamento va riguardato con favore, per le ragioni cennate.

Ciò purché la sperimentazione del nuovo sistema non valga a ritardare o ad influenzare negativamente la realizzazione di un sistema telematico facente capo pienamente all'UNIRE e purché alla stessa non consegua la precostituzione di posizioni di privilegio a favore degli attuali delegati.

Quanto, in particolare, ai rapporti patrimoniali con questi ultimi - che l'avvio dello SPTNU non è valso, nella sostanza, ad incisivamente rimodulare - vanno rammentate e ribadite le preoccupazioni più volte espresse sulla impostazione che si continua a seguire per la determinazione della remunerazione dei delegati, che viene rapportata ad una percentuale del volume delle giocate.

Si tratta, in effetti, di un sistema di quantificazione della remunerazione che appare, oggettivamente, eccessivamente vantaggioso per i delegati e che, essendo riferito all'aumento del "raccolto" e non a quello dei costi e delle prestazioni che son servite a produrlo, permane fortemente ed ingiustificatamente squilibrato a favore degli stessi, tant'è che, anche nel 1995, le remunerazioni dei delegati hanno superato di oltre il 56% i prelievi netti dell'UNIRE.

Nè particolarmente efficace si è rivelato, in concreto, il meccanismo di "raffreddamento" del sistema di determinazione della remunerazione (1), consistente nel quantificare tale compenso, non più in una percentuale fissa del "raccolto", ma in quote percentuali decrescenti parametrate a scaglioni.

Ciò è indirettamente dimostrato dalla cennata circostanza che l'incidenza delle remunerazioni sui prelievi netti dell'UNIRE - che, come detto, nel 1995, ha superato il 56% - è risultata, comunque, in costante lievitazione, come dimostra la constatazione che, nel 1993, tale incidenza era stata "solo" del 47%.

NOTA 1 - Introdotta con la deliberazione n. 245/1994, relativa alla SPATI.

Le ragioni di tale lievitazione sono diverse e sono state evidenziate nel referto. Ciò non può tuttavia esimere dal nuovamente sottolineare la ingiustificata rilevanza della stessa.

Vero è che si è trattato di aumento che ha riguardato esclusivamente i corrispettivi delle Agenzie ippiche, ma è anche vero che queste sono i delegati che, nel 1995, han prodotto il 75% del totale delle disponibilità dell'UNIRE.

Ed, è , quindi, proprio il ruolo fondamentale svolto sinora da tali delegati che deve indurre a rimeditare e rimodulare i rapporti tra essi e l'UNIRE.

Il contributo che le Agenzie tuttora assicurano, e che è venuto ponendosi come essenziale, in ultima analisi, per la sopravvivenza stessa dell'Ente, è la ragione principale dell'influenza determinante che le stesse han continuato ad esercitare sulla regolarità e sulla quantità delle entrate dell'UNIRE e, quindi, sulla operatività dello stesso.

La posizione di forza raggiunta dalle stesse ha fatto sì che le forme di contestazione poste in essere nel 1995 dai delegati abbiano causato cospicue riduzioni delle disponibilità dell'Ente e, conseguentemente, pesanti, negativi, inammissibili riflessi sull'azione pubblica da espletarsi nel settore.

Rimedi utili ad ovviare, almeno in parte, agli inconvenienti cennati - in considerazione anche del prospettato mutamento di ruolo delle Agenzie - possono rinvenirsi nel congruo amplia-

mento dei punti vendita, da attribuirsi attraverso procedure concorsuali atte a non consentire il verificarsi di forme di "concentrazione" della titolarità degli stessi, e nella rimodulazione dei profili patrimoniali del rapporto con le Agenzie che l'introduzione del sistema del riversamento consente.

La sollecita impostazione di un definitivo sistema di totalizzazione nazionale dovrà quindi condurre anche ad una attenta rimeditazione dell'intera organizzazione del comparto.

Un sistema di scommesse efficiente, efficace e trasparente potrà realizzarsi solo se raccolta, elaborazione e trasmissione dei dati informatici faranno capo direttamente all'UNIRE, con contestuale riaffermazione della centralità del ruolo dell'Ente pubblico nel settore.

* * * * *

Quanto ai profili dell'attività degli Enti in discorso che più direttamente concernono l'ippica, va ancora una volta segnalato il fenomeno della progressiva riduzione del numero delle grandi scuderie e della contestuale crescita del numero totale,

determinata dal subentro, ai proprietari tradizionali, degli operatori dell'ippica (allenatori, fantini, artieri), i quali, riducendo le dimensioni delle scuderie, integrando la loro professionalità e concentrando i ruoli, riescono a ridurre i costi ed a remunerarsi con i premi al traguardo.

Fenomeno che se, da un lato, si presenta come positivo, dall'altro, se non attentamente seguito, potrebbe evolversi negativamente, poiché l'esigenza di ridurre i costi e di aumentare i ricavi potrebbe condurre allo sfruttamento precoce del prodotto e, quindi, a gravi, negative ripercussioni sull'allevamento.

A tale ultimo riguardo va detto che, nel 1995, sono stati approvati appositi programmi allevatori dei vari tipi di cavallo volti al miglioramento del parco fattrici e stalloni.

* * * * *

Riguardo ai profili organizzatori, si è già criticamente rammentato che, nel 1995, è proseguita la gestione commissariale dell'UNIRE, dello Jockey Club, della Soc. degli Steeple-Chases e

dell'ENCAT. Si è pure cennato che l'efficacia del provvedimento con cui, allo scadere di tale esercizio, sono stati sciolti anche gli organi di amministrazione dell'ENCI è stata sospesa dal TAR nell'aprile del 1996.

Relativamente a tale Ente, è da sottolineare che, neanche nel 1995 è intervenuta la nomina del presidente dello stesso, inadempienza già stigmatizzata dalla Corte nel precedente referto.

* * * * *

Relativamente alla gestione finanziaria, va richiamata l'attenzione, in particolare, dell'UNIRE sulla consistenza della mole dei residui sia attivi che passivi - i quali ultimi, oltretutto, sono considerevolmente aumentati nel 1995 - e, pertanto, sulla esigenza di interventi solleciti atti a ricondurre il fenomeno alle dimensioni fisiologiche.

* * * * *

Per completezza di informazione, va segnalato che l'articolo 60 del disegno di legge del "collegato" alla legge finanziaria 1997 (1) prevede un radicale riordino del settore delle scommesse ippiche.

In effetti, sulla base delle disposizioni di tale articolo - e di un apposito regolamento che è previsto dovrà riordinare la materia - l'organizzazione e la gestione delle scommesse relative alle corse dei cavalli verranno riservate ai Ministeri delle finanze e delle risorse agricole, i quali potranno, peraltro, provvedervi, oltrechè direttamente e congiuntamente, anche a mezzo di Enti pubblici, società, o allibratori.

NOTA 1 - Nel testo approvato dalla Camera dei Deputati in prima lettura e dal Senato della Repubblica.

La disposizione, inoltre, sostituisce (1) l'imposta sugli spettacoli con un'imposta unica sulle scommesse, con percentuali che andranno dal 5% al 10% a seconda del tipo di scommessa (2).

Con riserva di riferire nel prossimo referto sull'applicazione che sarà stata data a tale disposizione e di svolgere in tale sede compiute valutazioni, può sin d'ora osservarsi che, come si evince anche dai brevi cenni ora riportati, l'organizzazione e la gestione delle scommesse risulterà radicalmente mutata una volta che sarà stata attuata la previsione del "collegato" alla legge finanziaria e saranno state adottate le previsioni regolamentari alle quali la stessa fa rinvio.

Poiché, a quanto è dato desumere dal testo dell'articolo, si tratta di una riforma che sarà improntata ai criteri della snellezza delle strutture che gestiranno l'attività relativa alle scommesse e della restituzione alla parte

NOTA 1 - A far tempo dal 1° gennaio 1997.

NOTA 2 - Per la scommessa TRIS è prevista che, sino al 31 dicembre del 1999, l'aliquota sarà del 13%.

pubblica (1) di un ruolo centrale nel settore, la Corte non può non riguardare con favore alla emananda previsione legislativa, risultando la stessa in armonia con gli auspici che in sede di referto, questo Istituto è venuto formulando ormai da anni per una semplificazione dell'apparato che cura le scommesse e per una maggiore incisività della presenza pubblica.

Va, peraltro, sul punto anche affermato che - ad avviso della Corte - un ruolo deve (e può) continuare ad essere svolto anche da un' UNIRE (2) idoneamente rimodellata e snellita, trattandosi di Ente il quale, nei lunghi anni di attività nel settore, ha acquisito un patrimonio di conoscenze tecniche e di gestione che non deve andare disperso.

NOTA 1 - Amministrazioni dello Stato, ed Enti pubblici secondo quelli che saranno i contenuti delle previsioni regolamentari.

NOTA 2 - Alla quale la norma in questione demanda - sulla base di quelle che saranno le disposizioni regolamentari - l'approvazione dei programmi di riparto dei proventi netti delle scommesse.