

La disciplina dell'amministrazione e della contabilità

Durante il periodo in esame lo schema espositivo del conto consuntivo e delle sue componenti è restato invariato rispetto al passato. E' proseguita, quindi, l'applicazione del regolamento di cui al DPR n. 696 del 1979, di modo che il CONI è restato nell'alveo della generale disciplina contabile degli enti pubblici del parastato, per non essersi tempestivamente dotato di un proprio interno regolamento di amministrazione e contabilità, come consentito dalla larga autonomia accordatagli dalla legge n. 138 del 1992⁶.

L'anno 1997, tuttavia, segna la chiusura di un ciclo, in quanto, dopo un'inerzia di circa cinque anni, l'Ente si è dotato di una propria disciplina amministrativa e contabile, entrata in vigore in data 23 agosto ed applicata a partire dal bilancio di previsione 1998 e dal relativo esercizio finanziario⁷. Applicazione peraltro parziale, secondo quanto rilevato dal Collegio dei revisori nella propria relazione al bilancio di previsione, in quanto il bilancio preventivo in questione risulta sprovvisto del quadro riassuntivo delle entrate per provenienza e delle spese per destinazione, a causa della mancata individuazione degli obiettivi programmatici per la pianificazione delle attività, nonché dei criteri per la quantificazione degli stanziamenti di bilancio.

Tuttavia, risulta approntato un allegato alla relazione della Giunta sul bilancio medesimo contenente l'esposizione della "ripartizione delle entrate e delle spese secondo le fonti di finanziamento e le destinazioni"⁸. Il documento risulta articolato in una previsione degli incassi dei concorsi (con la ripartizione delle giocate raccolte tra le varie destinazioni), in una analisi delle entrate (con l'individuazione di 12 distinte fonti⁹), in una analisi delle

⁶ La legge 31 gennaio 1992 n. 138 - "Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità del CONI" - all'art. 1, comma 1, recita: "Fino all'entrata in vigore della legge quadro dello sport, spetta al Consiglio Nazionale del CONI deliberare le norme di funzionamento e di organizzazione, l'ordinamento dei servizi, il regolamento organico ed il regolamento di amministrazione e contabilità, anche in deroga alle disposizioni della legge 20 marzo 1975 n. 70 e successive modificazioni, del regolamento approvato con DPR 18 dicembre 1979 n. 696 e successive modificazioni, e degli articoli 2 e 3 della legge 29 marzo 1983 n. 93".

⁷ Il Consiglio nazionale del CONI, nella seduta del 28 giugno 1996, aveva deliberato un primo testo sul quale avevano formulato osservazioni il Ministero del Tesoro e la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il testo definitivo, derivato dalle modifiche ed integrazioni introdotte secondo le dette osservazioni, è stato deliberato dal medesimo Consiglio nazionale nella seduta del 28 febbraio 1997. L'approvazione dell'Autorità di vigilanza è intervenuta con decreto del Ministro delegato per lo sport, di concerto con il Ministro del Tesoro ed il Ministro della Funzione Pubblica, in data 13 giugno 1997. La comunicazione della avvenuta approvazione, di cui al decreto succitato, è stata pubblicata sulla g. u. n. 183 del 7 agosto 1997. Il regolamento in questione (art. 92) ha disposto la propria entrata in vigore dopo 15 giorni dalla data di pubblicazione.

⁸ Nel documento in questione i dati previsionali sono posti a raffronto con quelli della previsione assestata per il 1997.

⁹ Totocalcio - Totogol - Impianti sportivi - Interessi e dividendi - Riscossione di prestiti e mutui - Recupero e proventi vari - Entrate eventuali - Contributi da regioni e comuni - Sponsorizzazioni - Assunzione di mutui - IVA - Vendita pubblicazioni -

uscite (con l'individuazione di ben 30 destinazioni¹⁰) ed, infine, in un "bilancio Totocalcio-Totogol" nel quale si espongono le entrate diverse dalla quota CONI delle giocate a raffronto delle spese sostenute dal CONI stesso per la gestione dei concorsi pronostici¹¹.

Pertanto, a partire dall'esercizio 1998 il rendiconto finanziario, in quanto modellato sul bilancio di previsione, presenterà una fisionomia del tutto rinnovata. E' stata eliminata, infatti, l'esposizione per capitoli della gestione dei residui, come quella della gestione di cassa, intesa come riferimento al singolo capitolo del totale delle riscossioni o dei pagamenti, indipendentemente dalla provenienza di essi dalla gestione della competenza o da quella dei residui. Di converso, sono stati previsti due capitoli, uno in entrata tra le riscossioni di crediti (cat. 14) e l'altro in uscita tra i rimborsi di mutui e debiti (cat. 16), destinati, rispettivamente, alla riscossione di residui attivi ed al pagamento di residui passivi. Per il resto, la struttura per così dire verticale del bilancio di previsione e del rendiconto finanziario resta immutata, vale a dire sostanzialmente aderente al modello dettato dal regolamento di amministrazione e contabilità degli enti pubblici in generale¹².

¹⁰ 1. Trasferimenti alle FSN - 2. Sportass - 3. Giochi olimpici ed attività internazionali - 4. Impianti sportivi - 5. Centro studi impianti sportivi - 6. Gestione impianti sportivi - 7. Patrimonio CONI-FSN - 8. Giochi della gioventù - 9. Centri giovanili di addestramento per la promozione dell'attività sportiva - 10. Contributi Enti di promozione sportiva - 11. Interventi per l'attività delle FF.AA. e corpi vari - 12. Società sportive ed associazioni benemerite - 13. Convenzioni per la promozione dell'impiantistica sportiva - 14. Organizzazione territoriale - 15. Centri tecnici regionali impianti sportivi - 16. Promozione sportiva giovanile - 17. Sviluppo e promozione attività sportiva - 18. Attività sportiva scolastica - 19. Scuola dello sport - 20. Istituto di scienza dello sport - 21. Documentazione e informazione - 22. Funzionamento organi collegiali e commissioni - 23. Affari generali - 24. Attività antidoping - 25. Stampa ed attività culturali - 26. Settore informatica - 27. Provveditorato - 28. Personale - 29. Affari giuridici ed attività legali - 30. Spese generali -

¹¹ Così, secondo la previsione 1998, 31 miliardi circa di entrata si contrappongono a 244 miliardi di spesa. La differenza di circa 213 miliardi va portata ovviamente a diminuzione della quota CONI per individuarne l'importo netto. Sempre secondo la previsione 1998 la quota lorda CONI del Totocalcio è di 586 miliardi, quella del Totogol di 447 miliardi. Pertanto il complessivo provento netto utilizzabile dal CONI per il proprio mantenimento e per il raggiungimento delle proprie finalità ammonta a 820 miliardi.

¹² DPR 18 dicembre 1979 n. 696. - I titoli e le categorie del nuovo bilancio e rendiconto sono i seguenti:

per le entrate:

- Titolo I "Entrate contributive": cat. 1 "Aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti";
- Titolo II "Entrate derivanti da trasferimenti correnti": cat. 3 "Trasferimenti da parte dello Stato", cat. 4 "Trasferimenti da parte delle regioni", cat. 5 "Trasferimenti da parte dei comuni e delle provincie", cat. 6 "Trasferimenti da parte di enti pubblici e privati";
- Titolo III "altre entrate": cat. 7 "Entrate derivanti dalla vendita di beni e dalla prestazione di servizi e gestione concorsi pronostici", cat. 8 "Redditi e proventi patrimoniali", cat. 9 "Poste correttive e compensative di spese correnti", cat. 10 "Entrate non classificabili in altre voci";

Se il nuovo rendiconto finanziario presenta delle novità di impostazione, la struttura della situazione patrimoniale è rimasta sostanzialmente e formalmente tal quale, salva l'introduzione della voce "ratei e risconti" sia tra le attività che tra le passività. A questo proposito, tenuto conto della cennata modifica apportata al rendiconto finanziario, è pertinente sottolineare come nell'attivo siano state conservate le poste relative ai residui attivi e nel passivo quelle relative ai residui passivi, di modo che il raffronto tra i valori iniziali e quelli finali, nonché la cognizione dei dati dei due summenzionati capitoli di riscossione e pagamento dei residui, daranno la possibilità di seguire l'andamento della relativa gestione. In particolare, dovrebbe risultare possibile ricostruire i dati non più espressi relativi alle variazioni in aumento ed a quelle in diminuzione dei residui.

Anche il conto economico è restato sostanzialmente aderente al modello generale di cui al DPR. n. 696. Permane la grande divisione tra la prima parte comprendente i dati di entrata e di spesa della gestione finanziaria di parte corrente, e la seconda parte ostensiva dei ricavi e dei costi di natura non finanziaria. L'articolazione della seconda parte, tuttavia, presenta marginali scostamenti dalla classificazione adottata per il regolamento generale¹³.

- Titolo IV "Entrate per alienazioni di beni patrimoniali e riscossione di crediti": cat. 11 "Alienazione di immobili e diritti reali", cat. 12 "Alienazione di immobilizzazioni tecniche", cat. 13 "Realizzo di valori mobiliari", cat. 14 "Riscossione di crediti";
 - Titolo V "Trasferimenti in conto capitale": cat. 15 "Trasferimenti dallo Stato", cat. 16 "Trasferimenti dalle regioni", cat. 17 "Trasferimenti da comuni e provincie", cat. 18 "Trasferimenti da altri enti pubblici e privati";
 - Titolo VI "Accensione di prestiti": cat. 19 "Accensione di mutui";
 - Titolo VII "Partite di giro": cat. 22 "Entrate aventi natura di partite di giro".
- per la spesa:
- Titolo I "Spese correnti": cat. 1 "Spese per gli organi dell'Ente", cat. 2 "Oneri per il personale in attività di servizio", cat. 3 "Oneri per il personale in quiescenza", cat. 4 "Spese per l'acquisto di beni di consumo, servizi e gestione concorsi pronostici", cat. 6 "Trasferimenti passivi", cat. 7 "Oneri finanziari", cat. 8 "Oneri tributari", cat. 9 "Poste correttive e compensative correnti", cat. 10 "Spese non classificabili in altre voci"; -
 - Titolo II "Spese in conto capitale": cat. 11 "Acquisizione beni di uso durevole ed opere immobiliari", cat. 12 "Acquisizione di immobilizzazioni tecniche", cat. 13 "Partecipazioni ed acquisto di valori mobiliari", cat. 14 "Concessione di crediti ed anticipazioni", cat. 15 "Indennità di anzianità e similari al personale cessato dal servizio"; -
 - Titolo III "Estinzione di mutui ed anticipazioni": cat. 16 "Rimborso di mutui e debiti"; -
 - Titolo IV "Partite di giro": cat. 21 "Spese aventi natura di partite di giro"

¹³ Nel DPR. n. 696 le "componenti che non danno luogo a movimenti finanziari" sono da riferire alle seguenti voci:

- per i ricavi: A) Entrate accertate in precedenti esercizi di pertinenza dell'esercizio; B) Produzioni e movimenti interni; C) Trasferimenti attivi in natura; D) Variazioni patrimoniali straordinarie; E) Spese impegnate di competenza di successivi esercizi;
- per i costi: A) Spese di competenza impegnate in precedenti esercizi; B) Produzioni e movimenti interni; C) Trasferimenti passivi in natura; D) Ammortamenti e deperimenti; E) Svalutazioni e deprezzamenti; F) Accantonamenti per oneri presunti

Il regolamento emanato dal CONI presenta altre significative innovazioni cui è opportuno riservare accenni illustrativi.

Viene introdotto il programma per il quadriennio olimpico, documento previsionale da approvare entro il 31 ottobre dell'anno precedente allo scopo di evidenziare gli attesi flussi di cassa e, soprattutto, gli obiettivi ed i risultati che si intendono perseguire. E' previsto l'aggiornamento nel corso del quadriennio, in occasione della deliberazione dei bilanci di previsione.

E' disposto, inoltre, che alla esposizione propriamente contabile delle entrate e delle spese venga affiancata una "rappresentazione programmatica dei bilanci" con riferimento alle fonti delle risorse ed agli obiettivi e destinazione delle spese. Allo scopo, alla relazione che accompagna il bilancio di previsione è allegato un "quadro di sintesi, contenente sia le prevedibili entrate riferite alla fonte di provenienza, sia la loro ripartizione finanziaria in relazione agli obiettivi". Il modello del quadro di sintesi allegato al regolamento mostra per le entrate, in buona sostanza, la riproduzione delle consuete categorie, tuttavia con la enucleazione di tre distinte voci dedicate agli introiti del Totocalcio, del Totogol e di altri concorsi. Di maggiore interesse l'articolazione delle spese, distinte in "dirette", "dirette ad obiettivi programmatici", "per il funzionamento", "oneri straordinari", "fondo di riserva" ed "imposte e tasse".

Le spese dirette sono quelle costituite dall'inoltro alle varie destinazioni delle quote delle giocate raccolte.

L'articolazione prevista per le spese dirette ad obiettivi programmatici offre una sintetica panoramica della collocazione funzionale del CONI all'interno dello sport italiano, mostrando che l'impegno dell'Ente è rivolto:

- agli immobili ed impianti sportivi;
- alla preparazione olimpica ed attività ad alto livello;
- agli immobili e macchinari CONI;

di competenza; G) Quota dell'esercizio per l'adeguamento del fondo indennità anzianità personale; H) Variazioni patrimoniali straordinarie; I) Entrate accertate nell'esercizio di pertinenza di successivi esercizi.

Il regolamento deliberato dal CONI, invece, per le medesime componenti che non danno luogo a movimenti finanziari prevede la seguente articolazione:

- per i ricavi: 1) Variazioni patrimoniali straordinarie; 2) Cancellazione fondi ammortamento; 3) Spese impegnate di competenza di successivi esercizi; 4) Entrate accertate nei precedenti esercizi e di competenza dell'attuale; 5) Alienazione beni mobili;
- per i costi: 1) Ammortamenti e deperimenti; 2) Quota dell'esercizio per l'adeguamento del fondo indennità anzianità; 3) Entrate accertate nell'esercizio e di competenza dei successivi; 4) Spese impegnate nei precedenti esercizi e di competenza di quello attuale; 5) Variazioni patrimoniali straordinarie.

- alla scuola dello sport;
- all'Istituto di scienza dello sport;
- alla promozione sportiva;
- allo sport nella scuola;
- alle organizzazioni territoriali;
- alle Federazioni sportive nazionali.

Le spese per il funzionamento, a loro volta, concernono il personale, il Fondo di previdenza, gli organi collegiali e le commissioni, la gestione dell'Ente, e la gestione e sviluppo dei concorsi pronostici.

Si tratta, a ben vedere, di una riclassificazione delle entrate e delle spese che dovrebbe contribuire ad una più agevole e diretta interpretazione dei bilanci, i quali allo stato, come sarà evidenziato in prosieguo, risultano appesantiti dagli ingenti importi delle giocate destinati ad un mero transito nelle casse del CONI.

Emolumenti spettanti agli organi

Presidente e Vice Presidenti - Nel periodo in esame è restato operante l'aggancio tra il trattamento economico del Segretario generale e gli emolumenti fissi corrisposti al Presidente ed ai Vice Presidenti¹⁴. Immutati sono restati anche i criteri di parametrizzazione dei secondi sul primo, per cui le variazioni intervenute negli anni di riferimento¹⁵ sono da ricondurre esclusivamente agli aggiornamenti del trattamento economico del Segretario generale.

Segretario generale - L'adeguamento degli emolumenti di competenza del Segretario generale ha, a sua volta, risentito delle variazioni intervenute nel trattamento attribuito al direttore generale dell'INFS.

A questo riguardo è da ricordare che, mentre la disciplina degli emolumenti al Presidente ed ai Vice presidenti è restata invariata sul lungo periodo¹⁶, quella del trattamento economico del Segretario generale è stata rinnovata per effetto della legge 31 gennaio 1992 n. 138 ("Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità del CONI").

In particolare, la legge ora citata ha introdotto una sorta di assimilazione, a limitati fini, del CONI all'INPS, laddove (art. 1, comma 10) dispone che al CONI medesimo si applicano, "in quanto compatibili", alcune disposizioni della legge 9 marzo 1989 n. 88 ("Ristrutturazione dell'INPS e dell'INAIL"). Le norme oggetto del rinvio concernono:

- a) il procedimento di determinazione del trattamento economico del direttore generale (art. 8, comma 4, sub art. 12 della legge n. 88/89);
- b) i dirigenti e precisamente: le competenze, la fonte disciplinatrice dello stato giuridico e del trattamento economico, i doveri, le promozioni, la concessione dell'indennità di funzione, la copertura dei posti vacanti, la preposizione alle funzioni di dirigente generale (art. 13, commi 1,2,3,4,5 e 7, della legge n. 88/89).

La prima delle summenzionate norme - che è l'unica che interessa in questa sede - recita:

Il trattamento economico del direttore generale è determinato con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, su proposta del consiglio di amministrazione dell'Istituto.

¹⁴ Al Presidente del CONI spetta un compenso annuo lordo pari al trattamento economico iniziale del Segretario generale maggiorato del 20%. Quello corrisposto ai Vice Presidenti è invece pari al 40% del compenso annuo fissato per il Presidente.

¹⁵ La spesa per l'indennità di carica al Presidente ed ai Vice Presidenti è stata nei vari esercizi la seguente in milioni di lire:

1993: 388; 1994: 364; 1995: 369; 1996: 378; 1997: 513.

¹⁶ Art. 11 della legge 24 gennaio 1978 n. 14, richiamato dall'art. 17 del DPR 28 marzo 1986 n. 157. Si aggiunga il decreto del Ministro del Turismo 26 agosto 1980 che parametrizza l'indennità di carica del Presidente al trattamento del Segretario generale maggiorato del 20%.

Come risulta evidente, la norma, *mutatis mutandis*, assimila i procedimenti di determinazione del trattamento e non già il trattamento *tout court*; nondimeno, nella prassi, si è teso ad attuare un perfetto parallelismo, sia quantitativo che temporale, tra i due trattamenti. Attuazione, peraltro, non automatica, in quanto si è ritenuta necessaria la mediazione di una deliberazione ricognitiva della Giunta esecutiva del CONI; deliberazione, per di più, sottoposta all'approvazione dell'Autorità vigilante.

E' stato ritenuto, infatti, che il rinvio alla fonte dell'atto normativo (cioè del D.M. di determinazione del trattamento economico), invece che al contenuto dell'atto stesso, abbia risposto all'esigenza di rendere palese che si tratta di un rinvio dinamico - destinato a persistere anche dopo la eventuale modifica della norma richiamata - e non già meramente recettizio, senza per questo escludere la configurazione di un parallelismo, formale e sostanziale, tra il trattamento economico del direttore generale dell'INPS e quello del Segretario generale del CONI.

La prima pratica attuazione si ebbe con una proposta della Giunta esecutiva (n. 379 del 1° aprile 1992), seguita dal recepimento del Consiglio nazionale (n. 617 del 30 aprile 1992) e dall'approvazione del Ministro del turismo e dello spettacolo e di quello del Tesoro (D.M. 7 novembre 1992). Con detti atti vennero estesi al Segretario generale del CONI i decreti del Ministro del lavoro (DD.MM. 1° giugno 1989) che in quel momento disciplinavano la identica misura del trattamento economico del direttore generale dell'INPS e dell'INAIL¹⁷.

La sopravvenienza di un aggiornamento del trattamento del direttore generale dell'INPS (D.M. 19 ottobre 1993)¹⁸, tuttavia, non comportò un immediato adeguamento, tanto che ancora nel 1996 veniva erogato al Segretario generale del CONI lo stipendio nella vecchia misura. Soltanto nel 1997 la Giunta esecutiva (delibera n. 295 del 14 marzo 1997) provvide al recepimento, anticipando, peraltro, di poco il nuovo e tuttora più recente aggiornamento disposto con decreto in data 7 agosto 1997 del Ministro del lavoro di concerto con il Ministro del Tesoro¹⁹.

Il recepimento di questa ultima determinazione ministeriale è avvenuto con deliberazione della Giunta esecutiva del CONI (n. 451 del 27 marzo 1998), con la quale, con decorrenza 1° gennaio 1996 - e cioè con la medesima efficacia retroattiva del citato decreto 7 agosto 1997 - si è provveduto ad estendere il nuovo maggiore trattamento, "salvo conguaglio con quanto finora corrisposto a qualsiasi titolo". La deliberazione in questione è stata

¹⁷ Trattamento annuo lordo di lire 150 milioni oltre alla indennità integrativa speciale nella misura prevista per il dirigente generale B dell'Amministrazione dello Stato.

¹⁸ "Trattamento annuo lordo di lire 170 milioni oltre alla indennità integrativa speciale nella misura prevista per il dirigente generale B dell'Amministrazione dello Stato. Il trattamento così determinato compensa l'attività resa anche oltre il normale orario di servizio".

¹⁹ "Trattamento annuo lordo articolato in una parte fissa di lire 200 milioni ed in una variabile, compresa tra il 10 ed il 30% della parte fissa, che è determinata annualmente, con provvedimento del Ministro del lavoro, su proposta del Presidente dell'INPS sulla base di parametri obiettivi, con decorrenza 1° gennaio 1996".

approvata con decreto in data 10 luglio 1998 a firma del Ministro delegato per lo sport e del Ministro del Tesoro, con il quale è stato precisato che la parte variabile della retribuzione, compresa tra il 10 ed il 30% della parte fissa, dovrà essere determinata annualmente con provvedimento da sottoporre all'approvazione dell'Autorità vigilante.

Consiglio nazionale e Giunta esecutiva - Ai componenti degli organi collegiali del CONI compete un trattamento così articolato:

- compenso fisso annuo;
- gettone di presenza, cumulativo per giornata.

L'esposta disciplina e le relative misure monetarie derivano dal DPR 9 maggio 1994²⁰.

E' di particolare interesse notare che l'Ente tende ad affermare il proprio orientamento verso l'autonoma determinazione della misura della indennità di carica per i componenti degli organi collegiali, compresi quelli del Collegio dei revisori. La Giunta esecutiva ed il Consiglio nazionale, infatti, invocando l'ampia potestà regolamentare assegnata al CONI dall'art. 1 della legge 31 gennaio 1992 n. 138, hanno deliberato, la prima proponendo ed il secondo facendo propria la proposta, rispettivamente in data 27 e 28 gennaio 1998, di "adeguare" per quanto concerne i componenti degli organi collegiali di amministrazione e di "rideterminare" per quanto concerne il Collegio dei revisori, ed hanno così previsto corposi aumenti delle misure vigenti. La determinazione è stata tuttavia sottoposta alla approvazione dell'Autorità di vigilanza, la quale non si è ancora definitivamente pronunciata, ma, a quanto si deduce da una prima presa di posizione, si appresta ad operare una sensibile riduzione delle indennità deliberate dall'Ente²¹.

²⁰ Ai componenti del Consiglio nazionale lire 5 milioni annui lordi; ai componenti della Giunta esecutiva lire 7,5 milioni annui lordi; gettone di presenza di lire 125 mila lorde per giornata di presenza e senza possibilità di cumulo di più gettoni per una medesima giornata di sedute. Il DPR in questione è stato adottato ai sensi dell'art. 32 della legge 20 marzo 1975 n. 70, richiamato dall'art. 22 del DPR 28 marzo 1986 n. 157, il quale ultimo si riferisce, anche nella previsione della medaglia di presenza, a tutti gli organi collegiali del CONI e non solo a quelli "collegiali di amministrazione" nominati nel provvedimento presidenziale di cui nel testo.

²¹ Le misure deliberate dall'Ente erano le seguenti:

- componenti del Consiglio nazionale: 18 milioni annui lordi;
 - componenti della Giunta esecutiva: 24 milioni annui lordi;
 - presidente del Collegio dei revisori: 26 milioni annui lordi;
 - revisore effettivo: 20 milioni annui lordi;
 - revisore supplente: 6 milioni annui lordi;
 - medaglia di presenza: 200 mila lorde per giornata senza possibilità di cumulo.
- Per detti compensi, ad eccezione della medaglia, il Ministero del Tesoro ha proposto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri i seguenti minori importi:
- componenti del Consiglio nazionale: 16 milioni annui lordi;
 - componenti della Giunta esecutiva: 21 milioni annui lordi;
 - presidente del Collegio dei revisori: 21 milioni annui lordi;
 - revisore effettivo: 18 milioni annui lordi;
 - revisore supplente: 4 milioni annui lordi.

Il procedimento seguito per la rideterminazione del trattamento economico degli organi collegiali, si discosta negli aspetti formali, dalla linea interpretativa tracciata da questa Corte, con il precedente referto, secondo cui si tratta di oggetto estraneo alla legge n. 138/92. In particolare, si è affermato che l'ampio potere di autorganizzazione e regolamentare, che l'art. 1, comma 1, conferisce al Consiglio nazionale del CONI, non può essere utilmente invocato al riguardo. Infatti - si è motivato - tale potere riguarda "l'ordinamento dei servizi", "il regolamento organico" e "il regolamento di amministrazione e contabilità", ma nessuno di detti oggetti, intesi in senso proprio e rigoroso, comprende il trattamento economico dei massimi organi del CONI. Pertanto, nel mentre si deve stigmatizzare la specifica disattenzione alle osservazioni di questa Corte, concretizzatasi nella mancata applicazione del procedimento di cui all'art. 32 della legge n. 70/75, si deve altresì ammettere che la prassi seguita fa salva la sostanza di detto procedimento, tanto più che l'Autorità vigilante - che sta perfezionando il provvedimento, come si è visto - comprende, oltre al Ministro del Tesoro, anche il Presidente del Consiglio dei Ministri con il che, in qualche misura, trova compensazione la mancata deliberazione del Consiglio dei Ministri²².

E' doveroso osservare, infine, che i termini del problema permangono invariati anche se l'assunto dell'Ente ha trovato estrinsecazione in un regolamento interno che ha ricevuto l'approvazione dell'Autorità governativa di vigilanza²³. Si è restati, infatti, nell'ambito della cennata interpretazione estensiva dell'art. 1 della legge n. 138, nei cui riguardi questa Corte ritiene di non poter modificare il proprio negativo giudizio.

Collegio dei revisori - Secondo la previsione dell'art. 20, comma 3. del DPR 28 marzo 1986 n. 157, ai componenti del Collegio dei revisori spetta "un'indennità di carica da determinare dal Ministro del turismo e dello spettacolo, di concerto con il Ministro del tesoro". L'Ente, come si è

²² Per una più agevole intelligenza del testo, è opportuno ricordare che l'art. 22 del DPR n. 157/86 dispone che "ai componenti degli organi collegiali spetta una indennità di carica ed una medaglia di presenza per la partecipazione alle riunioni degli organi collegiali dell'Ente [CONI], previsti per legge o regolamenti, da determinare ai sensi dell'art. 32 della legge 20 marzo 1975 n. 70". E che il richiamato art. 32, al comma 3. recita: "Le indennità di carica previste per gli amministratori sono determinate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro che esercita la vigilanza, d'intesa con il Ministro per il tesoro, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Tale decreto è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale".

²³ Regolamento di amministrazione e contabilità, deliberato, in data 27 febbraio 1997. dal Consiglio nazionale del CONI, ed approvato con decreto del Ministro delegato per lo sport di concerto con il Ministro del Tesoro ed il Ministro della funzione pubblica, in data 13 giugno 1997. L'art. 91 "Emolumenti organi" recita: "I compensi degli organi di amministrazione e di controllo dell'Ente sono fissati su proposta della Giunta esecutiva con deliberazione del Consiglio nazionale, da trasmettere all'Autorità Vigilante". Nel citato decreto di approvazione del regolamento è specificato che la previsione di cui all'art. 91 deve essere "intesa in modo conforme a quanto impartito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con la direttiva del 7 novembre 1989 n. UCA/8054/I.74".

visto, tende a considerare superata la disposizione per effetto della delegificazione disposta dalla legge n. 138/92. Sul piano sostanziale, peraltro, non si determina una apprezzabile diversificazione, dal momento che in entrambi i casi le Autorità di vigilanza risultano coinvolte.

Sta di fatto, comunque, che il trattamento dei componenti del Collegio, già fissato con DPR 3 maggio 1989, è stato rideterminato con DPCM 28 aprile 1994 e, da ultimo e recentissimamente, con l'irrituale procedimento, di cui si è detto sopra trattando del Consiglio nazionale e della Giunta esecutiva²⁴.

Le misure attualmente vigenti, comunque, in attesa della definitiva pronuncia dell'Autorità governativa di vigilanza, restano quelle di cui al DPCM succitato.

²⁴ Il richiamato DPCM aveva fissato le seguenti misure:

- Presidente del Collegio: 10 milioni annui lordi;
- Revisore effettivo: 7,5 milioni annui lordi;
- Revisore supplente: 2,5 milioni annui lordi.

Considerazioni di carattere generale sulla conduzione gestionale

Nel precedente referto sono state formulate puntuali osservazioni, intese a suggerire misure idonee al generale miglioramento della resa gestionale. In particolare, è stato raccomandato "il contenimento delle spese generali entro limiti di ragionevole parsimonia", la riduzione allo "stretto indispensabile" del ricorso ad incarichi per prestazioni professionali e consulenze, la ripartizione contabile delle spese generali e degli oneri di gestione tra i diversi comparti funzionali.

Specificatamente invitato a relazionare sui punti suesposti, L'Ente non ha fornito riscontro alcuno in ordine ai provvedimenti adottati né ha comunque controdedotto. Si deve, pertanto, ritenere che nulla sia sostanzialmente cambiato in quello che può essere definito lo stile di conduzione amministrativa e gestionale; d'altra parte, le voci di consuntivo che presentano maggiore significatività al riguardo, nell'arco temporale 1993-97, mostrano una netta, continua tendenza al rialzo (v. prospetti allegati n.1 e n. 2).

Anche su un altro punto di particolare interesse e delicatezza, malgrado l'invito rivoltogli, l'Ente ha serbato silenzio. Nel precedente referto era stata sollecitata massima attenzione al tema dei controlli amministrativi e contabili sulle Federazioni, plaudendo peraltro all'iniziativa di ricorrere in proposito all'opera di esperti già in servizio presso l'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato. Sollecitato a fornire al riguardo notizia di eventuali elementi di novità, il CONI — come si è detto — non ha fornito risposta, dal che si è autorizzati a dedurre che l'obiettivo di pervenire a più incisivi e penetranti controlli rimane ben lontano dall'essere soddisfacentemente raggiunto.

In ordine ad altri temi toccati nella precedente relazione al Parlamento il CONI ha, invece, fornito vari elementi di aggiornamento: attività contrattuale, rendicontazione da parte delle unità periferiche, gestione del patrimonio, ricognizione dei beni immobili e mobili.

Attività contrattuale — Per il periodo 1993-97 si può constatare il mantenimento del salto qualitativo già riscontrato negli anni immediatamente precedenti. Il raggiungimento degli obiettivi della razionalizzazione delle procedure, del contenimento delle spese, della perfetta aderenza alla normativa anche comunitaria, dell'abbattimento del contenzioso, deve ritenersi del tutto consolidato. Il ricorso alla trattativa privata, contenuto nella casistica prefissata, ha trovato mitigazione, di regola, nella forma "procedimentalizzata" che comporta l'interpello di più imprese al fine di garantire una effettiva concorrenza.

Nel quinquennio 1993-97 sono state esperite 420 gare (asta pubblica, licitazione privata, appalto-concorso) per un importo presunto di 193,8 mi-

liardi. I contratti che ne sono seguiti hanno comportato, invece, un impegno complessivo di 128,7 miliardi, con un risparmio, quindi, di ben 65,1 miliardi.

Nello stesso periodo le trattative private sono state 632, definite con una spesa complessiva di 22,6 miliardi, a fronte di una stima preventiva di 24,9 miliardi, con un risparmio di 2,3 miliardi.

Le procedure contrattuali di maggiore rilievo hanno riguardato:

- la fornitura delle schedine per i concorsi Totocalcio e Totogol; una gara nel 1993 con importo di aggiudicazione di 21,3 miliardi, a fronte di una spesa complessiva impegnata di 38,5 miliardi; una seconda gara ha avuto luogo nel 1995, caratterizzata nell'ordine dai seguenti valori: 39,2 e 58,1 miliardi;
- l'affidamento del servizio di pulizia; gara suddivisa in 21 lotti, per un appalto quadriennale (aprile 1996 – marzo 2000), con un importo complessivo di aggiudicazione di 48,8 miliardi, a fronte di una spesa complessiva impegnata di 75 miliardi;
- il monitoraggio e la manutenzione ordinaria dello Stadio Olimpico; appalto quadriennale che ha comportato un prezzo di aggiudicazione di 13 miliardi a fronte del previsto impegno di 15 miliardi.

La disciplina regolamentare interna, concernente le procedure per la stipulazione dei contratti relativi alla acquisizione di opere, forniture e servizi, è restata invariata, perché compatibile con il mutato quadro legislativo; in particolare: legge 11 febbraio 1994 n. 109 e decreto legislativo 14 agosto 1996 n. 494, concernente la sicurezza dei lavoratori.

Il CONI ha istituito specifici elenchi di ditte che possono essere invitate; il numero complessivo degli iscritti attualmente è di 1.520.

E' ipotizzabile, a breve scadenza, una profonda revisione della regolamentazione interna, sia per una migliore sintonia con il quadro normativo superiore, nazionale e comunitario, sia per le esigenze di adeguamento al nuovo ordinamento dei servizi dell'Ente, che tra l'altro comporterà il decentramento delle competenze a livello di singolo dirigente.

Ha precisato, infine, l'Ente che, relativamente ai dati suesposti, il contenzioso insorto può reputarsi di scarsa rilevanza. Sono stati presentati ricorsi in relazione a talune gare caratterizzate da una concorrenza accesa (appalti di pulizia, di vigilanza, di manutenzione del verde, dei servizi di ristorazione). Nel quinquennio i ricorsi in questione non hanno superato il numero di 50 ed hanno riguardato un numero di gare nettamente inferiore (in molti casi più ricorsi hanno avuto ad oggetto un medesimo provvedimento). Di particolare interesse è che nessuna procedura è stata avviata nei confronti del CONI per la violazione delle normative comunitarie.

Rendicontazione da parte delle unità periferiche – Importanti iniziative si sono avute, sin dal 1993, per la normalizzazione del fenomeno dello accumulo di arretrato nella azione di "recupero" delle somme somministrate ai funzionari delegati (accumulo che si manifesta a consuntivo sotto la forma di residui attivi non riscossi). Sono state impartite direttive per conse-

guire maggiore celerità nella presentazione dei rendiconti e sono state introdotte semplificazioni nelle procedure interne per il controllo dei rendiconti stessi. Ne sono derivati risultati soddisfacenti, soprattutto in riferimento alla riduzione dei sospesi degli esercizi pregressi, come mostrano i seguenti dati di consuntivo alle varie date, i quali esprimono la consistenza dell'arretrato all'inizio dell'anno (residui attivi) e quello che ne resta alla fine dello stesso (differenza tra residui attivi e relative riscossioni), in miliardi di lire:

	1993	1994	1995	1996	1997
Residui attivi esercizi precedenti	123,7	98,0	132,0	127,1	106,3
Riscossi	98,5	61,4	108,4	113,3	89,3
Differenza	25,2	36,6	23,6	13,8	17,0

Si aggiunga che alla data del 7 luglio 1998 il pregresso esistente alla fine del 1996 risulta ridotto a 4,2 miliardi.

A fronte della accelerazione che con riferimento agli ultimi anni traspare dai dati suesposti, risulta invece un rallentamento nella capacità di rendicontazione e controllo nel corso dell'anno stesso di esercizio. I dati che seguono evidenziano il fenomeno, esponendo in miliardi di lire il totale delle somministrazioni ai funzionari delegati effettuate nell'anno (competenza) e quanto ne resta da scaricare (rendicontare e/o controllare) a fine dello stesso anno (residui):

	1993	1994	1995	1996	1997
Competenza	92,9	98,5	110,8	112,4	106,1
Riscossi	20,1	2,5	7,3	19,8	18,2
Residui	72,8	96,0	103,5	92,6	87,9

Per la migliore valutazione dei dati suesposti occorre tenere conto della dimensione della struttura territoriale del CONI, capillarmente estesa a tutto il territorio nazionale, e della varietà ed ampiezza dell'attività svolta.

Pertanto, proprio al fine di razionalizzare e migliorare la funzionalità della propria organizzazione, con il nuovo regolamento di amministrazione e contabilità, in vigore con l'esercizio 1998, si è inteso riconoscere autonomia amministrativo-contabile alle strutture periferiche, sotto la condizione, tuttavia, dell'individuazione delle strutture ritenute idonee da parte del Consiglio nazionale. Il nuovo assetto comporta che, sulla base di programmi di attività, sottoposti all'approvazione della Giunta esecutiva, vengono assegnati i fondi necessari per la realizzazione dei programmi stessi e la periferia rimette periodicamente la situazione contabile dell'attività di gestione. A fine esercizio gli organi periferici trasmettono un rendiconto corredato della relazione sull'attività svolta e su i risultati conseguiti. Soltanto le spese in conto capitale sono effettuate attraverso l'assegnazione di fondi a funzionari delegati.

Nell'esercizio in corso è stata riconosciuta autonomia alla quasi totalità dei

Comitati regionali ed a sette Comitati provinciali. E' ragionevole attendersi un considerevole ridimensionamento del fenomeno della gestione per il tramite di funzionari delegati.

Gestione del patrimonio: ricognizione dei beni —

Il problema della ricognizione dei beni mobili è stato nuovamente affrontato nel 1995, mediante l'avvio di procedure di rilevazione per il rinnovo dell'inventario. Sono stati trasmessi a ciascuna struttura, centrale e periferica, tabulati contenenti l'elencazione dei beni risultanti assegnati alle strutture stesse alla data del 31 dicembre 1994, con l'invito a segnalare le eventuali discordanze rispetto alla situazione di fatto. Il riscontro ha evidenziato la dispersione di alcuni beni, un certo numero di beni sprovvisti dalla targhetta di identificazione, l'esistenza di beni non inventariati. Non sono state effettuate ulteriori ricerche, né accertamenti sulla base delle risultanze acquisite, per mancanza di risorse umane e di validi strumenti meccanografici.

Nel febbraio del 1998 è stato esperito un nuovo tentativo di rilevazione, con riferimento alla data del 31 dicembre 1997. I riscontri, seppure parziali, hanno fatto rilevare il persistere delle problematiche precedentemente emerse e l'impossibilità di condurre, per carenza di mezzi, una congrua ricognizione idonea a portare, in tempi ragionevoli, alla normalizzazione della situazione.

Nel luglio 1998 si è deciso di conferire a ditta specializzata l'incarico di consulenza sulla impostazione dell'attività di inventariazione dei beni mobili ed immobili. Sarà successivamente effettuata, mediante affidamento ad una società esterna, la ricognizione generale dei beni mobili, le cui risultanze permetteranno di normalizzare la situazione.

Per quanto concerne i beni immobili, risulta avviata, negli anni dal 1994 al 1996, la disamina della situazione di fatto. La Commissione edilizia sportiva, nominata dal Consiglio nazionale, ha effettuato l'esame della situazione degli impianti sportivi e degli edifici; ha elaborato una nuova classificazione degli impianti in relazione alla loro destinazione, ed ha formulato proposte di utilizzazione.

Nel 1996 sono stati conferiti incarichi professionali per la rilevazione dei dati catastali, della consistenza e del valore di mercato di 21 impianti sportivi su tutto il territorio nazionale. A data recente risultano pervenute relazioni tecniche relative a 12 impianti sportivi.

Ancora nel 1996 sono state richieste alle strutture periferiche certificazioni catastali, di abitabilità e di agibilità di immobili ed impianti sportivi di proprietà. La ricognizione risulta tuttora in corso.

Allo stato occorre provvedere al completamento della ricognizione, alla verifica dei titoli, delle certificazioni e delle utilizzazioni di ciascun cespite patrimoniale, in sintesi, occorre costituire l'inventario. A tali fini concorrerà la cennata consulenza di cui si fatto cenno sopra.

° ° °

Alla stregua di tutto quanto precede, si devono rinnovare ed energicamente ribadire le osservazioni critiche formulate nella precedente relazione, con l'aggiunta della ulteriore censura a carico del generale orientamento, in larga misura manifestato dagli amministratori dell'Ente, ad ignorare gli apporti critici, ma pur sempre costruttivi, della Corte, sino al punto di trascurare anche l'invio di segnali di avvenuta ricezione.

D'altronde, si deve registrare con rammarico anche una sostanziale disattenzione delle Autorità di vigilanza, cui sole l'ordinamento, in definitiva, accorda persuasivi strumenti di intervento.

Un particolare, espresso accenno va fatto alla mancanza perdurante di inventari aggiornati e funzionali, per sottolinearne l'estrema gravità, in quanto essa concretizza una situazione di gravissimo pericolo per la integrità della pubblica ricchezza, sotto il profilo sia della sua conservazione che della sua redditività.

° ° °

Nel quadro generale della conduzione del CONI deve essere ricondotta anche l'attività del collegio dei revisori, che costituisce fattore di non secondaria importanza dei risultati conseguiti in termini sia di contenimento della spesa e di valorizzazione delle fonti di entrata, sia in termini di raggiungimento degli obiettivi. E' di tutta evidenza, infatti, che quanto maggiore si dispiega l'azione di critica, vigilanza e stimolo del collegio dei revisori, tanto più si accresce lo sforzo di applicazione e cura degli organi attivi e dello stesso apparato degli uffici, non fosse altro che per evitare sanzioni di responsabilità a posteriori; sanzioni la cui probabilità aumenta proprio perché le censure dell'organo di controllo, quando disattese, riverberano intuitivamente sul grado della colpa.

Ricorre, pertanto, l'opportunità di dedicare una breve disamina alla attività dell'organo interno di controllo, tanto più che esso, pur essendo naturale referente della Corte, ricade tuttavia, per espressa previsione di legge, nell'ambito della competenza sindacatoria ed accertativa della Corte medesima.

L'espressione più immediata del lavoro svolto dal collegio si rinviene nel numero delle sedute effettuate, o comunque dei verbali redatti, e degli oggetti trattati (nella grande maggioranza: delibere della Giunta esecutiva e del Consiglio nazionale). Valga in proposito la tabella che segue:

CONI - Attività del Collegio dei revisori

Anno	Verbali	Delibere	Altri oggetti (*)
1993	62	463	20
1994	66	600	21
1995	67	789	27
1996	44	801	19
1997	50	793	23
1998 (gen.-set.)	47	629	18

(*) Verifica di cassa - Verifica dell'Ufficio cassa - Gestione Totocalcio Totogol - Bilancio preventivo - Note variazione bilancio - Bilancio preventivo consolidato - Conto consuntivo - Conto consuntivo consolidato - Comitato regionale Puglia - Divisione Zona Totocalcio Bari - Nagano - Comitato regionale Cagliari - Divisione Zona Totocalcio Cagliari - Interrogazione Palazzo Federazioni

Al di là dei suesposti aspetti quantitativi, è da evidenziare che l'attività del collegio si è estrinsecata sia nel controllo della gestione ampiamente inteso, sia nel riscontro della regolarità dei documenti contabili ed in periodiche verifiche di cassa. A partire dal 1997 si è dato avvio ad accertamenti diretti in loco a carico degli uffici periferici dell'Ente: Comitati provinciali, Comitati regionali, Zone Totocalcio. Occorre anche ricordare la presenza attiva, in termini di controllo concomitante ma anche di collaborazione e stimolo, che il Collegio ha assicurato in occasione delle riunioni degli organi di amministrazione attiva.

A questo ultimo riguardo si può fare accenno alle formali osservazioni dirette ad indirizzare la gestione sotto criteri di efficienza e di valutazione dei risultati. Con ciò si è contribuito a determinare la rielaborazione degli ordinamenti contabile e dei servizi nonché l'impostazione di un bilancio per programmi e centri di costo, gestito dalla Giunta esecutiva e dai dirigenti, sulla base degli obiettivi fissati dal Consiglio nazionale.

In particolare, il collegio ha incentrato la propria attenzione sui seguenti aspetti gestionali di saliente importanza:

- efficacia dei trasferimenti, anche attraverso la previa elaborazione di criteri oggettivi per la quantificazione dei sostegni finanziari;
- regolazione e contenimento delle collaborazioni esterne al fine, anche, di assicurare la trasparenza e l'oggettività dall'azione amministrativa;
- potenziamento del controllo sugli uffici periferici.

A tale specifico proposito, merita di essere annotato che il CONI, anche in adesione agli inviti formulati dal collegio, ha di recente costituito un corpo di ispettori sulla attività dei Comitati regionali, avvalendosi della collaborazione di dirigenti dell'Ispettorato generale di finanza, nonché un nucleo di revisori deputato all'esame della gestione dei medesimi uffici periferici; e