

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 49/99

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 23 luglio 1999;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 19 dicembre 1979, con il quale l'Unione nazionale incremento razze equine (UNIRE), la Società degli Steeple-Chases d'Italia, l'Ente nazionale corse al trotto (ENCAT), l'Ente nazionale per il cavallo italiano (ENCI) e il Jockey club italiano sono stati sottoposti al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi degli enti suddetti, relativi agli esercizi finanziari 1997 e 1998, nonché le annesse relazioni degli organi amministrativi e di revisione, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor 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 degli Enti per gli esercizi 1997 e 1998;

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 dei conti consuntivi — corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi — corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'UNIRE e degli Enti ippici, relativa agli esercizi finanziari 1997 e 1998.

L'ESTENSORE

F.to: Raffaele Squitieri

IL PRESIDENTE

F.to: Luigi Schiavello

Depositata in Segreteria il 26 luglio 1999.

p.c.c.

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO

F.to: Sergio Santiloni

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'UNIONE NAZIONALE INCREMENTO RAZZE EQUINE (UNIRE) E DEGLI ENTI IPPICI JOCKEY CLUB ITALIANO - ENTE NAZIONALE CORSE AL TROTTO (ENCAT) - SOCIETÀ DEGLI STEEPLE-CHASES D'ITALIA - ENTE NAZIONALE PER IL CAVALLO ITALIANO (ENCI) PER GLI ESERCIZI 1997-1998

SOMMARIO

Premessa	Pag.	13
A) UNIRE		
1 - Funzioni ed ordinamento	»	14
2 - Organi	»	20
3 - Personale	»	22
4 - Organizzazione dell'esercizio delle scommesse	»	25
5 - I risultati della gestione finanziaria	»	42
5.1 Variazioni di bilancio	»	43
5.2 Il rendiconto finanziario	»	45
5.3 Il conto economico	»	54
5.4 La situazione patrimoniale	»	56
5.5 La situazione amministrativa	»	58
B) ENTI IPPICI		
1 - Ordinamento ed organizzazione	»	61
2 - Personale	»	65
3 - I risultati della gestione finanziaria	»	69
3.1 ENCAT		
3.1.A La situazione finanziaria	»	74
3.1.B Il conto economico	»	77
3.1.C La situazione patrimoniale	»	78
3.1.D La situazione amministrativa	»	80

3.2 ENCI		
3.2.A La situazione finanziaria	Pag.	81
3.2.B Il conto economico	»	84
3.2.C La situazione patrimoniale	»	86
3.2.D La situazione amministrativa	»	88
3.3 JOCKEY CLUB		
3.3.A La situazione finanziaria	»	89
3.3.B Il conto economico	»	92
3.3.C La situazione patrimoniale	»	93
3.3.D La situazione amministrativa	»	95
3.4 STEEPLE CHASES		
3.4.A La situazione finanziaria	»	96
3.4.B Il conto economico	»	99
3.4.C La situazione patrimoniale	»	100
3.4.D La situazione amministrativa	»	102
C) ATTIVITA' ISTITUZIONALE UNIRE ED ENTI IPPICI	»	103
D) CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	»	116

Premessa

Con la presente relazione la Corte riferisce, ai sensi della Legge n.259 del 21 marzo 1958 e 3 della Legge n.20 del 14 febbraio 1994, sugli esiti del controllo eseguito sulla gestione finanziaria per gli esercizi 1997 e 1998 dell'Unione Nazionale Incremento Razze Equine - UNIRE - e degli Enti ippici.

Il rapporto funzionale che lega l'UNIRE e gli Enti ippici induce, come per il passato - al fine di fornire un quadro esaustivo della tematica relativa all'intero settore dell'ippica - a riferire con un unico rapporto sulla gestione degli Enti in argomento.

L'ampia disamina condotta nei precedenti referti sull'organizzazione dell'esercizio delle scommesse e sulle tematiche relative alla struttura, agli organi ed all'attività istituzionale dell'UNIRE e degli Enti ippici e la circostanza che la relazione sull'esercizio 1996 ha riguardato anche i principali degli accadimenti che hanno interessato la gestione degli Enti in discorso nel 1997, consente, nella presente relazione, di soffermarsi solo succintamente sugli elementi generali afferenti all'organizzazione ed all'attività degli Enti, profili sui quali ci si è molto diffusamente intrattenuti in passato.

Nel corso della trattazione, al fine di fornire la massima possibile attualità al referto, si opereranno ampi riferimenti a fatti rilevanti intervenuti nel 1999.

A) UNIRE

1) *Funzioni ed ordinamento*

Quanto alle funzioni dell'UNIRE, si è più volte rammentato nei precedenti referti che l'Unione è stata istituita con il R.D. n°624 del 24 maggio 1932, con il compito di coordinare e disciplinare l'attività degli Enti ippici (JOCKEY CLUB, STEEPLE-CHASES, ENCAT ed ENCI); che la legge n°315 del 24 marzo 1942 ha riservato esclusivamente all'Unione l'esercizio delle scommesse a totalizzatore ed a libro (con facoltà di delegare tale compito ad Enti, Società ed allibratori); che la legge n°210 del 13 marzo 1958 ha previsto che i proventi netti delle scommesse fossero destinati a provvidenze "per l'allevamento, secondo programmi da sottoporre all'approvazione del Ministero dell'Agricoltura...."

Si è già parimenti riferito che funzioni e struttura dell'Unione sono rimasti sostanzialmente invariati sino a tutto il 1997, nonostante che la legge 491 del 1993 (1) avesse previsto che si provvedesse, con regolamento, a "riordinare o sopprimere gli Enti vigilati dal Ministero delle risorse agricole"; che un regolamento di riordino sia stato previsto anche dalla legge n°662 del 1996 (di accompagnamento alla Finanziaria 1997) e che, in epoca più recente, il decreto legislativo del 4 giugno 1997 n°143 (2) abbia previsto l' "accorpamento", il "riordinamento" e la "trasformazione degli Enti vigilati dal detto Ministero (da disporsi con i decreti legislativi previsti dalla legge n°59 del 15 marzo 1997).

Sul punto va sottolineato come neanche nel 1998 (e nei primi 4 mesi del 1999) tale riordino sia intervenuto (3) e come tale grave e prolungato inadempimento governativo abbia lasciato l'Ente in una situazione di incertezza e di precarietà per oltre un quinquennio.

E, pur non sottovalutandosi le incertezze sui contenuti della riforma da impostarsi che può avere determinato il cennato susseguirsi di provvedimenti legislativi sul riassetto del settore (4), non può non rilevarsi che proprio tale, costante attenzione del Parlamento avrebbe dovuto costituire stimolo per un intervento definitivo ed organico del Governo.

Se, relativamente alla struttura dell'UNIRE, anche il 1998 è stato, quindi, connotato dalla mancanza di interventi governativi, va detto che, invece, relativamente alle funzioni dell'Ente, in tale esercizio è intervenuto un importante provvedimento normativo che ha integralmente rimodulato la normativa sulle scommesse ippiche, le attribuzioni ed il ruolo stesso dell'Unione, rendendo, così, ancor più pressante l'esigenza del riordino dell'organizzazione di quest'ultima.

(1) - Recante il "riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e l'istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali".

(2) - Tale decreto, recante il "conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale", è scaturito dalla delega conferita dalla legge n°59/1997. Il provvedimento ha, tra l'altro, soppresso il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali e istituito il Ministero per le Politiche Agricole.

(3) - Nel precedente referto si è già al riguardo segnalato che un gruppo di lavoro costituito presso il Ministero con D.M. del 29 aprile 1997 ha elaborato uno schema regolamento di riordino dell'UNIRE, che è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 31 ottobre 1997.

(4) - Così come affermato anche dal Ministro delle Risorse Agricole nel marzo del 1997, in sede di risposta ad un'interrogazione parlamentare (già segnalata nel precedente referto).

Ci si intende riferire al D.P.R. n°169 dell'8 aprile 1998, con cui è stato approvato il "Regolamento recante norme per il riordino della disciplina organizzativa, funzionale e fiscale dei giochi e delle scommesse relative alle corse dei cavalli, nonché per il riparto dei proventi ..."

Si tratta (come già anticipato nel precedente referto), del regolamento che il comma 78 dell'articolo 3 della legge n°662 del 23dicembre 1996 aveva previsto dovesse essere emanato entro il marzo del 1997 e che invece è stato approvato solo nell'aprile 1998 e pubblicato il 1° giugno successivo.

Con tale regolamento si è proceduto alla rimodulazione della normativa organizzativa e fiscale relativa alle scommesse, in applicazione delle generali previsioni recate dalla stessa legge 662/96, che aveva completamente innovato la materia, riservando (al comma 77 dell'articolo 3), ai Ministeri delle Finanze e delle Politiche Agricole l'organizzazione e la gestione delle scommesse relative alle corse dei cavalli disciplinate dalla citata legge 24 marzo 1942 n°315.

La Legge 662/96 ed il Regolamento n°169/98 contengono, quindi, previsioni che notevolmente hanno inciso sulle funzioni e sulla posizione dell'UNIRE, il quale, da Ente cui era esclusivamente riservato l'esercizio delle scommesse ippiche, con il compito di acquisire risorse (i proventi delle scommesse) da destinare a provvidenze a favore dell'ippica, è sostanzialmente divenuto mero Ente tecnico strumentale del Ministero delle Politiche Agricole, per la gestione degli interventi sul versante della spesa.

Le previsioni salienti, per quanto ora occupa, del D.P.R. 169, possono indicarsi nelle seguenti:

- articolo 1, 1°comma, sulla base del quale l'incremento ed il miglioramento delle razze equine, l'organizzazione delle corse..., la determinazione degli stanziamenti a premi spettano al Ministero per le Politiche Agricole, il quale vi provvede a mezzo dell' UNIRE;
- articolo 1, 2°comma, che ha riservato l'esercizio delle scommesse sulle corse dei cavalli esclusivamente ai Ministeri delle Finanze e delle Politiche Agricole, attribuendo la gestione del totalizzatore nazionale e la vigilanza al Ministero delle Finanze;
- articolo 2, 1°comma, che ha stabilito che le concessioni per l'esercizio delle scommesse ippiche a totalizzatore ed a quota fissa (1) vengano attribuite dal Ministero delle Finanze (attraverso gara comunitaria);
- articolo 12, comma 1°, che ha statuito che le quote di prelievo sull'introito lordo delle scommesse da destinare all'UNIRE sono stabilite con decreto interministeriale;
- articolo 12, comma 2°, che ha dettagliatamente definito i compiti ("tecnici") dell'UNIRE;
- articolo 13, comma 1°, che ha sancito l'attribuzione esclusivamente all'UNIRE (da parte del Ministero delle Comunicazioni) della concessione per l'utilizzazione del segnale te-

(1) - Tipi di scommesse che vengono anche esplicitamente definiti dall'articolo 4 del Regolamento: "...le scommesse a totalizzatore sono quelle il cui ammontare complessivo, detratto l'importo del prelievo, è ripartito tra gli scommettitori vincenti", "...le scommesse a quota fissa sono quelle per le quali la somma da riscuotere in caso di vincita è previamente concordata tra lo scommettitore ed il gestore delle scommesse".

levisivo per la trasmissione delle corse anche al di fuori dei locali nei quali avviene l'accettazione delle scommesse, previsione alla quale è collegata quella (articolo 12, comma 2°, punto d) che l'Ente dovrà provvedere a remunerare gli ippodromi (oltre che per la gestione ed il mantenimento degli impianti) anche per l'utilizzo delle immagini delle corse ai fini della raccolta esterna delle scommesse (1).

Oltre alle disposizioni ora brevemente richiamate — che confermano la rilevanza fondamentale per l'assetto e l'attività dell'UNIRE delle innovazioni introdotte dalla legge 662 e dal D.P.R. 169, anche altre previsioni del D.P.R. 169 si appalesano importanti per la materia delle scommesse ippiche e meritano pertanto di essere succintamente qui ricordate.

Ci si intende riferire, in particolare:

- alle previsioni finalizzate alla lotta alle scommesse anomale ed alla trasparenza degli assetti societari dei concessionari, quali quella dell'articolo 2, comma 1°, punto f, relativa all'obbligo dei concessionari di segnalare all'Amministrazione Finanziaria scommesse di notevole entità o con accentuata ripetizione dello stesso pronostico; quella del divieto della contemporanea titolarità di ippodromi e di agenzie ippiche (articolo 2, comma 9°); dell'obbligo di intestare a persone fisiche (od a società in nome collettivo od in accomandita semplice) le azioni aventi diritto a voto dei concessionari costituiti in forma di società per azioni (od in accomandita per azioni od a responsabilità limitata) e di comunicare al Ministero delle Finanze l'elenco dei soci titolari di azioni (articolo 2, comma 8°); della irrogazione di sanzione amministrativa (da £ 200.000 a £ 5.000.000) al gestore dell'ippodromo che non denunci l'esercizio abusivo di scommesse (articolo 8, comma 8°);
- alla previsione relativa alla aliquota dell'imposta unica di cui alla legge 1379/1951 (la cui base imponibile è costituita dallo importo pagato dallo scommettitore per ogni singola scommessa) stabilita nel 5% ed elevata al 7% per la scommessa TRIO, al 13% per la TRIS, per il periodo 1 gennaio 1997- 31 dicembre 1999 (ed al 10% il periodo successivo: articolo 17, commi 1° e 2°);
- alla previsione che le concessioni per l'esercizio delle scommesse ippiche (da attribuire attraverso gara europea) abbiano una durata di sei anni e siano rinnovabili per una volta, tranne che quelle relative alla Tris (articolo 2, comma 1°, lettera h e comma 3°);
- alla norma transitoria, di cui all'articolo 25, relativa alla proroga ed al rinnovo delle concessioni in atto alla data di entrata in vigore del regolamento.

Importanti disposizioni regolamentari che, peraltro, non paiono tutte adeguate a risolvere le problematiche del settore.

E in effetti, mentre pienamente condivisibile appare il disposto del 9° comma dell'articolo 2 sul divieto di cumulo della titolarità di ippodromi e di agenzie ippiche, non altrettanto può sostenersi in ordine alla deroga a tale divieto — che ne attenua gli effetti — recata dall'ultima parte del medesimo comma: "sono fatte salve le situazioni esistenti alla data di

(1) - Con deliberazione n°2765 del 30 marzo 1999 l'Ente ha determinato in 2,7 miliardi la spesa complessiva relativa a tale remunerazione.