

entrata in vigore del presente regolamento". Ciò, tenuto anche conto che proprio il sussistere di tali situazioni, che ha ingenerato, già nel periodo anteriore all'adozione del D.P.R. 169, perplessità in ambito parlamentare e nell'opinione pubblica (1), ha condotto alla adozione della disposizione de qua e che, con la previsione del 9° comma, si viene, in concreto a perpetuare una ingiustificata discriminazione a favore solo di coloro che a tutt'oggi sono proprietari di ippodromi.

Analoghe considerazioni possono svolgersi con riguardo al combinato disposto dell'articolo 25 e dell'articolo 2, commi 1° e 3°, in quanto dallo stesso potrebbe scaturire la non applicabilità per un (ulteriore) lungo periodo della nuova disposizione introdotta con il D.P.R. 169 - e che costituisce una delle più importanti del regolamento - che ha imposto l'attribuzione tramite gara europea delle concessioni per l'esercizio delle scommesse ippiche.

Sul punto è da rammentare che uno degli "snodi" più delicati dell'intero settore delle scommesse sui cavalli è stato proprio quello del rapporto UNIRE - delegati. Rapporto anomalo, disciplinato da convenzioni tra l'Ente ed i vari delegati per anni prorogate, che ha costantemente visto in posizione di "maggior forza" le Agenzie ippiche, che hanno, in concreto, sino ad oggi, governato il settore, finendo con esautorare la posizione dell'UNIRE, che non è stata posta in grado di svolgere quel ruolo determinante di Ente pubblico posto al centro del sistema delle corse dei cavalli per dirigerlo e controllarlo, che la legge gli ha conferito sin dal 1942.

Su tale situazione la Corte è ripetutamente intervenuta nei propri referti, stigmatizzando non solo i profili "istituzionali" del rapporto UNIRE - Agenzie ippiche, ma anche quelli patrimoniali, troppo squilibrati a favore dei delegati.

E proprio l'esigenza, più volte evidenziata dalla Corte ed in Parlamento, di restituire alla parte pubblica un ruolo centrale e primario nella organizzazione e nell'esercizio delle scommesse ha portato al riassetto del settore disposto con la legge 662 e con il D.P.R. 169, che hanno riservato al Ministero delle Finanze l'esercizio delle scommesse e sancito la rimodulazione delle relative concessioni e l'affidamento delle stesse esclusivamente attraverso un procedimento concorsuale che consentisse di porre termine al sistema delle innumerevoli proroghe delle convenzioni, che aveva portato alla "cristallizzazione" per un lungo periodo di convenzioni particolarmente vantaggiose per i delegati.

Sotto tale ultimo profilo va peraltro anche rilevato che il Regolamento scaturito dalle previsioni della legge 662/1996 contiene talune disposizioni sul contenuto delle quali va richiamata l'attenzione delle responsabili Autorità Governative.

In effetti, mentre il comma 77 dell'articolo 3 di quest'ultima ha previsto che i Ministeri delle Finanze e delle Risorse Agricole potessero provvedere all'organizzazione ed alla gestione delle scommesse direttamente od a mezzo di delegati (2) e nulla ha disposto per il periodo transitorio (3), il D.P.R. 169,

(1) - Formalizzate in interrogazioni parlamentari ed in articoli di stampa.

(2) - Così come disponeva per l'UNIRE la legge n°315 del 1942.

(3) - Prevedendo, al comma 78 dell'articolo 3, una fase transitoria solo per il periodo anteriore all'entrata in vigore del Regolamento.

all'articolo 2 (1), non solo ha, invece, imposto l'attribuzione (con gara) di concessioni per l'esercizio delle scommesse, così trasformando il sistema della concessione da facoltativo in obbligatorio, ma, con la norma transitoria contenuta dell'articolo 25, ha anche legittimato l'ulteriore proroga delle concessioni in atto. (2)

In effetti, l'articolo 25 ha disposto la proroga delle concessioni attribuite dall'UNIRE al 31 dicembre 1998, "...ovvero, se non risulta possibile espletare le gare (3) entro tale data, al 31 dicembre 1999".

E sul punto non può non osservarsi che l'ovvia impossibilità di bandire e concludere la gara europea — dai profili non certo semplici — e di riavviare il sistema delle scommesse nei sei mesi intercorrenti tra il 1° giugno 1998 (data di pubblicazione del D.P.R. 169) ed il 31 dicembre successivo, ha determinato, con la prevedibile inutilità della previsione del termine del 31 dicembre 1998, l'automatica proroga delle varie convenzioni al 31 dicembre 1999.

Va anche rilevato, che l'articolo 25 dispone che "le stesse concessioni...sono rinnovabili per una sola volta, fermo restando il rispetto dei criteri di cui all'articolo 2, comma 1°".

E non risultano del tutto palesi le ragioni di interesse pubblico sottese alla previsione della proroga per un intero anno, e ad un'ulteriore rinnovo, anche perché non appaiono sostenute da un'oggettiva necessità operativa.

In ogni caso, va sottolineato che occorre evitare che il richiamo ai "criteri" dell'articolo 2 possa comportare il protrarsi delle attuali concessioni per ulteriori sei anni dal 1° gennaio 2000, se non addirittura per altri dodici anni.

E', in effetti, da tener presente che tra i "criteri" del 1° comma dell'articolo 2 ai quali riferirsi per le proroghe, figura, al punto h, quello della "durata di sei anni" delle nuove concessioni, e che il 3° comma dello stesso articolo 2 prevede che le concessioni siano rinnovabili (per altri sei anni) per una volta.

Nel ribadirsi che una corretta interpretazione della lettera, oltre che della "ratio", della normativa di cui trattasi escluderebbe la prosecuzione della vigenza delle attuali convenzioni per altri 12 anni a decorrere dal 1° gennaio 2000 (4), non può, tuttavia, non osservarsi, con riferimento alla prevista possibilità di una ulteriore proroga per sei anni delle concessioni in atto, che la abnorme durata delle attuali convenzioni e dei tempi "tecnici" occorsi per l'adozione del nuovo Regolamento non sembra giustificare un ulteriore rinvio della definitiva eliminazione delle anomalie (più volte evidenziate anche dalla Corte) cui ha dato luogo il sistema delle ripetute proroghe delle concessioni.

(1) - Disponendo "il Ministero delle Finanze attribuisce... con gara... le concessioni".

(2) - Perplesità sulla mancata modificazione della situazione attuale dei rapporti tra delegati ed UNIRE: sono state manifestate anche in Parlamento (v., ad esempio, interrogazione n°5/05682 del 29 gennaio 1999).

(3) - La disposizione, oltretutto, indurrebbe a ritenere che i competenti Ministeri possano procedere a bandire più di una gara per la attribuzione dell'esercizio delle scommesse, mentre l'articolo 2 dello stesso DPR espressamente prevede un'unica gara per tutte le concessioni.

(4) - Ciò in quanto la "lettera" dell'articolo 25 si riferisce ai criteri del comma 1° dell'articolo 2 e non anche al comma 3° dello stesso articolo, che, oltretutto non è, considerato un "criterio". Interpretazione letterale suffragata, sotto il profilo "logico", dalla considerazione che il consentire di ulteriormente prorogare le concessioni verrebbe a vanificare la portata innovativa dello stesso regolamento, lasciando inapplicata per un lunghissimo periodo la previsione relativa all'attribuzione con gara delle concessioni.

Rinvio che rischierebbe di vanificare l'intento riformatore che ha guidato il Parlamento nell'approvare le specifiche, chiare disposizioni della legge 662/1996.

Riguardo all'ordinamento dell'UNIRE è, conclusivamente, appena da osservarsi che, con il D.P.R.169 — pur non essendosi, come visto, con esso inciso, almeno in questa prima fase, sulla parte più delicata dell'intera materia, quella del rapporto UNIRE-delegati (per effetto delle previste proroghe e rinnovi delle convenzioni) — posizioni, ruolo e funzioni dell'Ente sono ormai considerevolmente mutate. Il che non rende ulteriormente procrastinabile il riassetto organico dell'UNIRE e degli Enti ippici e, con esso, la fine delle gestioni commissariali.

2) Organi

Il mancato riordino dell'UNIRE ha comportato la prosecuzione anche nel biennio di cui sopra di una gestione commissariale iniziata sin dal luglio 1993 (1) e via via prorogata.

Nel precedente referto si è già segnalato che, nel 1997 (in seguito alle dimissioni del precedente), è stato nominato un nuovo commissario, "fino al completo riordino" dell'Ente (2).

Le dimissioni del commissario nominato nel 1997 han portato, nel 1999, alla nomina (3) di un nuovo commissario (4).

La Corte non può al riguardo che ribadire le considerazioni critiche che ha ripetutamente formulato nei precedenti referti sulla situazione di assoluta precarietà che il protrarsi di una gestione commissariale - oltretutto connotata da ripetuti rinnovi di vari commissari - determina per l'Ente. Situazione, resa, oltretutto, vieppiù grave dall'incertezza sulle sorti e sulle funzioni dello Ente che deriva dal mancato riassetto di questo.

Non può pertanto che auspicarsi che la rimodulazione della organizzazione dell'esercizio delle scommesse, disposta (sia pur con considerevole ritardo) con il D.P.R. n°169 del 1998 induca l'Autorità di Vigilanza a realizzare al più presto un organico riordino dell'Ente e, con esso, a far cessare una gestione che da straordinaria e, per definizione, eccezionale ed assolutamente temporanea, si è, in concreto, tramutata nella ordinaria modalità di conduzione dell'Ente per circa sei anni.

Il Collegio sindacale, nominato, da ultimo, con D.M. del 29 gennaio 1994, "... fino al riordino dell'Ente...e, comunque, non oltre la durata di un quadriennio", è stato rinnovato nel 1998 (5). La misura dei compensi attribuiti ai componenti dell'organo è rimasta invariata nel biennio che ora interessa (6).

Il Collegio, a quanto risulta dai verbali pervenuti alla Corte, ha seguito con attenzione la gestione dell'Ente, intervenendo con rilievi, indicazioni e suggerimenti.

Neanche nel biennio 1997-1998 è stato costituito l'ufficio di controllo interno. Peraltro, il Commissario, al termine del 1998, con la deliberazione n° 2644

(1) - Con D.M. n°24435 del 23 luglio 1993.

(2) - Con D.M. n°467 del 31 luglio 1997: con D.M. 468 in pari data sono stati nominati anche tre nuovi sub-commissari, dei quali uno dimessosi il 30 dicembre 1998 e gli altri cessati dall'incarico il 26 gennaio 1999, in seguito alla nomina di un nuovo commissario.

(3) - Con D.M. n°570 del 26 gennaio 1999. Al riguardo è da segnalare che, tenuto conto che il nuovo Commissario è proprietario di partecipazioni azionarie in società operanti nel mondo ippico e che tale possesso integrava gli estremi di un conflitto di interessi con l'incarico conferito al medesimo, il Ministro delle Politiche Agricole e l'interessato hanno convenuto che questi, per tutta la durata dell'incarico, affidasse all'amministrazione fiduciaria di un comitato di garanti (c.d. "blind trust") - individuati dal Ministro nel Presidente dell'Ordine degli avvocati di Roma, nel Presidente dell'Ordine nazionale dei dottori commercialisti ed in un Presidente Onorario della Corte dei Conti - la gestione delle dette partecipazioni azionarie e che gli eventuali maggiori utili rispetto a quelli conseguiti nel 1997 in relazione a partecipazioni azionarie possedute dall'interessato o dai suoi familiari e le eventuali plusvalenze delle azioni fossero devolute in attività assistenziali o di beneficenza.

(4) - Il trattamento economico del commissario è rimasto quello già segnalato per il passato (trattamento economico iniziale del dirigente generale di livello C dello Stato, maggiorato del 20%).

(5) - Con D.M. n°515 del 14 marzo: con decreto del Ministero delle Finanze n°544 dell'8 luglio 1998 è stato nominato il componente del Collegio in rappresentanza ditale Ministero.

(6) - £. 4.680.000 annue lorde per il presidente; £. 3.510.000 annue lorde per i componenti; gettone di presenza di £. 70.000.

dell'11 dicembre (1) . ha adottato un regolamento per disciplinare, nelle more del riordino dell'Ente, l'organizzazione ed il funzionamento dell'UNIRE in applicazione delle disposizioni recate dal Decreto Legislativo n°29/1993 e successive modificazioni. Con tale regolamento, si è provveduto a tener distinte, specificandole, le attribuzioni dell' "organo di governo" da quelle demandate ai dirigenti.

Si tratta di provvedimento opportuno, tenuto conto che il grave ritardo del riordino dell'Ente rende ancor più delicati i problemi di gestione e che dovrà, ovviamente, venir rimeditato una volta che sarà intervenuto il previsto, radicale riassetto.

Sotto tale profilo - pur nell'immanenza della precarietà della gestione - ancor più necessaria ed urgente si rivela ora la costituzione del detto ufficio di controllo interno, strumento indispensabile per consentire ai dirigenti di massimizzare la funzionalità della gestione loro affidata e per verificare i risultati raggiunti con l'esercizio delle funzioni agli stessi attribuite.

(1) - Il Ministero per Politiche agricole con nota del 26 febbraio 1999 n°1140498 ha comunicato all'Ente di non avere, per quanto di propria competenza, osservazioni da formulare sul provvedimento.

3) *Personale*

Come può evincersi dal prospetto P1, nel biennio considerato è proseguita la tendenza al progressivo divario tra la dotazione organica ed il totale dei dipendenti in servizio, accentuato, nel 1998, dall'operato aumento della prima.

Situazione del personale in servizio al 31 dicembre.

P 1

QUALIFICA FUNZIONALE	19 96			19 97			19 98		
	ORG.	CONS.	*	ORG.	CONS.	*	ORG.	CONS.	*
Qualifica Dirigenziale **	5	3	-2	5	3	-2	6	3	-3
Ispettore Generale	0	2	2	0	1	1	0	1	1
Livello X	2	2	0	2	2	0	5	2	-3
Livello IX	4	2	-2	4	2	-2	4	2	-2
Livello VIII	19	15	-4	19	13	-6	24	13	-11
Livello VII	38	27	-11	38	23	-15	42	22	-20
Livello VI	32	23	-9	32	23	-9	50	22	-28
Livello V	42	37	-5	42	30	-12	43	30	-13
Livello IV	33	43	10	33	39	6	34	38	4
Livello III	5	3	-2	5	3	-2	7	3	-4
TOTALE	180	157	-23	180	139	-41	215	136	-79

* = Differenza tra organico e la consistenza dell'esercizio

** = Escluso il Direttore Generale

In effetti, nel 1997 sono risultate in servizio 139 unità di personale a fronte di un organico di 180 posti. Nel 1998, il personale in servizio è ulteriormente diminuito, sino ad un totale di 136 dipendenti rispetto ad un organico (1) che è stato elevato a 215 unità, in una fase, peraltro, di previsto riordino dell'Ente e delle sue competenze.

Nonostante la flessione del numero di unità in servizio, nel 1997 il costo globale del personale è aumentato (di circa 470 milioni).

(1) - La dotazione organica è stata portata a 215 unità con la deliberazione n°2483 del 24 giugno 1998 (approvata dal Ministero per le Politiche Agricole con nota n°111587 del 21 luglio 1998), con cui l'organico (che nel 1996 era stato determinato in 180 unità con deliberazione n°1118 del 26 novembre) è stato aumentato di 35 unità in relazione al fabbisogno di personale del laboratorio tossicologico per il controllo antidoping nei cavalli, in fase di realizzazione a Settimo Milanese.

Aumento riconducibile – come mostra il prospetto **P2** – prevalentemente, a quello degli oneri previdenziali ed assistenziali (+241 milioni circa) ed a quello dei compensi per lavoro straordinario e fondo incentivante (+120 milioni circa).

Nel 1998, invece, il costo globale del personale è diminuito sino a risultare inferiore a quello riscontrato al termine del 1996 (-317 milioni circa), in virtù degli effetti, per l'intero anno, delle cessazioni intervenute nel 1997.

Costo globale personale (in milioni di lire)

P 2

DENOMINAZIONE	1996	1997	* %	1998	* %
A - ONERI PERSONALE IN SERVIZIO					
- Stipendi	5.214,8	5.248,8	0,6	4.915,9	-6,3
- Straordinario e fondo incentivante	1.272,4	1.392,2	9,4	1.387,9	0,3
- Missioni	284,8	314,5	10,4	248,7	-20,9
- Oneri previdenziali ed assistenziali	2.158,2	2.399,4	11,1	2.099,0	-12,5
- Altri oneri sociali a carico dell'Ente	527,2	525,6	9,0	510,7	-2,7
- Corsi per il personale	51,7	49,4	-4,4	30,5	-38,3
TOTALE A	9.509,0	9.930,0	4,9	9.192,7	-7,4
B - BENEFICI ASSISTENZIALI e SOCIALI	309,8	481,0	55,2	502,0	4,4
TOTALE B	309,8	481,0	55,2	502,0	4,4
C - ACCANTONAMENTO PER FONDO INDENNITA' ANZIANITA' TFR	248,0	500,0	101,7	825,0	65
TOTALE C	248,0	500,0	101,7	825,0	65
TOTALE A - B - C - D	10.066,8	10.911,0	8,9	10.519,7	-3,6

* = variazione percentuale rispetto all'anno precedente.

La riduzione di 18 unità del numero dei dipendenti e l'aumento (sia pur non rilevante) del costo globale del personale ha determinato il considerevole incremento, nel 1997, del Costo Medio Individuale (1) e dello scostamento tra l'aumento di questo e il tasso programmato di inflazione.

(1) – Ottenuto dal rapporto tra il costo globale (corrispondente al totale A del prospetto **P2**) ed il numero dei dipendenti in servizio.

Fenomeno opposto si è verificato nel 1998, esercizio nel quale la diminuzione sia del costo globale che della consistenza numerica del personale ha comportato la riduzione del costo medio individuale, la variazione percentuale del quale è risultata anche inferiore al tasso programmato di inflazione.

Costo medio individuale (in milioni di lire)

P 3

1996			1997					
Costo globale ***	Un. à personale	C.M.I. *	Costo globale ***	Unità personale	C.M.I. *	% **	Tasso infl program	****
9 509,0	157	60,6	9 930,0	139	71,4	18,0	2,5%	16,0

1998					
Costo globale ***	Unità personale	C.M.I. *	% **	Tasso infl program	****
9 192,7	136	67,6	-5,4	1,8%	-7,1

- * = Costo medio individuale rapporto tra costo globale e numero unità in servizio
- ** = Variazione in percentuale del costo medio individuale rispetto all'anno precedente
- *** = Il costo globale è stato individuato sulla base delle voci di spesa di cui al totale A del prospetto P 2
- **** = Scostamento tra incremento C.M.I. e tasso di inflazione programmato

4) *Organizzazione dell'esercizio delle scommesse*

Si è ampiamente e ripetutamente già riferito nei precedenti referti sull'organizzazione dell'esercizio delle scommesse e sulle problematiche connesse.

Basti pertanto ricordare che, sulla base della legge 315/1942 e dello Statuto del 1989, per l'UNIRE - che ha come fine istituzionale l'incremento ed il miglioramento delle razze equine - l'esercizio di scommesse (a totalizzatore ed a libro) costituisce attività strumentale, ma di rilevanza essenziale, procacciandosi l'Ente, attraverso di essa, le risorse che gli necessitano per il perseguimento dei fini istituzionali.

In effetti, con i proventi delle scommesse, depurati dell'imposta sugli spettacoli, della remunerazione e dei corrispettivi ai delegati all'esercizio delle scommesse, l'Ente finanzia provvidenze per l'allevamento ed un fondo premi per le corse, da ripartire tra le Società e gli Enti ippici.

L'UNIRE - si è più volte riferito - ha, da sempre, delegato l'esercizio delle scommesse, regolando i rapporti patrimoniali con i delegati mediante apposite convenzioni via via prorogate o rinnovate. (1)

Si è già segnalato, nell'ultimo referto (2), che, nel 1997, l'organizzazione e l'esercizio delle scommesse non sono mutati rispetto al passato ed altrettanto può sostanzialmente affermarsi ora relativamente a gran parte dell'esercizio 1998.

A tale ultimo riguardo si è visto, nel precedente paragrafo 1, che solo il 1° giugno 1998 è stato pubblicato il D.P.R. 169/98 recante disposizioni di riordino della disciplina delle scommesse ippiche e che la norma transitoria contenuta nell'articolo 25 di tale regolamento, nel disporre la proroga al 31 dicembre 1998 (e, per il periodo successivo, il rinnovo al 31 dicembre 1999) delle convenzioni con i delegati, ha, di fatto, lasciato, per ciò di cui ora occupa, immutata la organizzazione delle scommesse.

Nel biennio ora considerato, quindi, i delegati all'esercizio delle scommesse sono rimasti gli stessi che per il passato: n°38 Società di corse negli ippodromi; n°297 Agenzie ippiche; n°199 allibratori; la Società Pubblicità Affari Totalizzatori Informazioni (SPATI), dotata di 31 ricevitorie e, per la raccolta e l'organizzazione della scommessa TRIS, la Spa Consortris (dotata di 12.779 punti di accettazione delle scommesse).

Anche sulle modalità di azione dei delegati, sui criteri di calcolo della remunerazione di questi, sull'abolizione del sistema del "riferimento" la Corte si è ripetutamente ed ampiamente intrattenuta in passato.

Si rammenta, pertanto, brevemente, solo che, con la deliberazione n°131 del 27 ottobre 1994, è stato abolito, con decorrenza 1° gennaio 1996, il sistema delle scommesse "con riferimento" alle quote dei totalizzatori dei singoli ippodromi e consentita, da tale data, l'accettazione delle scommesse esclusivamente con il sistema "a libro" (detto anche "a quota fissa") e con il sistema del totalizzatore, mediante "riversamento"

(1) - Nelle convenzioni è stata anche determinata, in una percentuale del prelievo netto sulle scommesse o sul "movimento" di queste, rispettivamente, per le Società di Corse e per le Agenzie ippiche e gli altri delegati, la misura dei compensi e dei rimborsi ai delegati.

(2) - Il referto sull'esercizio 1996 contiene ampi elementi anche sui principali dei fatti gestori del 1997.

dei relativi importi sul totalizzatore o sui totalizzatori indicati dall'UNIRE.(1)

Nel 1995, nelle more dello svolgimento di una procedura concorsuale per l'affidamento dei servizi relativi al totalizzatore nazionale (2), è stato approvato, con la deliberazione n°167 del 6 luglio, uno schema di atto aggiuntivo alle deleghe in vigore per l'accettazione delle scommesse a riversamento su di un Sistema Provvisorio di Totalizzatore Nazionale UNIRE (SPTNU) (3), in alternativa all'accettazione delle scommesse a riferimento, ed è stata affidata agli stessi delegati la delega alla raccolta delle scommesse a riversamento; affidamento definito come assolutamente transitorio e "per un periodo non eccedente la data di entrata in funzione del definitivo Sistema di Totalizzatore Nazionale UNIRE a seguito di gara pubblica".

La considerazione "della limitata efficacia temporale della delibera e della non prevedibilità dell'esatta durata dell'anticipato avviamento in essa previsto", nonché quella delle spese che ha comportato la fase dell'avvio dello SPTNU, ha indotto l'UNIRE a riconoscere alle Agenzie un corrispettivo forfettario dell'11% (4) del volume delle scommesse accettate al totalizzatore.

Con deliberazione n°454 del 28 dicembre 1995 (essendosi prevista la possibilità della rinegoziazione della remunerazione in relazione all'andamento dello SPTNU) - e sempre in considerazione dell'imminenza del rinnovo delle convenzioni con i delegati e nell'attesa della procedura concorsuale per il Sistema di Totalizzazione Nazionale UNIRE - il corrispettivo per le Agenzie è stato ridotto al 10,20% (9% per il servizio di accettazione ed 1,20% per gli altri servizi resi dai delegati). Riduzione, disposta, peraltro senza una precisa valutazione dei costi effettivamente sopportati dalle Agenzie.

Va al riguardo tenuto presente che le stesse Agenzie da tempo accettavano la scommessa TRIS al totalizzatore, ricevendo (come le Società di Corse e la SPATI) a titolo di remunerazione l'8% del raccolto; che le ricevitorie per il Totocalcio, Totogol e Totip percepiscono una remunerazione inferiore all'8% del volume lordo e che per

(1) - In ordine ai vari sistemi di raccolta, si ricorda che, con quello del "riferimento", i delegati remunerano lo scommettitore facendo riferimento alla quota del totalizzatore dell'ippodromo, così assumendosi i rischi connessi con la variabilità di tale quota; la loro remunerazione è costituita dalla differenza tra l'importo delle scommesse accettate, l'ammontare delle uscite ed il prelievo (17%) di pertinenza dell'UNIRE. Con il sistema del "riversamento", i delegati non corrono alcun rischio, poiché l'ammontare della vincita viene determinato dal totalizzatore, il quale, sulla base del raccolto, stabilisce la quota per ogni combinazione vincente (quota determinata al netto di quella da attribuire, nella misura stabilita dal Ministero delle Finanze, all'UNIRE); la determinazione della vincita avviene, pertanto, in via matematica ed esterna alle agenzie, la remunerazione delle quali è data dalla provvigione (attualmente al 9%) ad esse spettante sull'importo delle scommesse accettate; alle agenzie compete altresì un'ulteriore percentuale dello 1,20% per il servizio di totalizzazione e di trasmissione televisiva delle scommesse. Le scommesse "a libro" sono quelle raccolte e riportate su di un registro; con esse, la quota di vincita per ogni giocatore è concordata con lo scommettitore indipendentemente dall'ammontare delle scommesse raccolte e l'allibratore assume direttamente il rischio della scommessa.

(2) - Si è già segnalato nel precedente referto che tale gara - il cui bando era stato approvato con deliberazione n°309/1995, poi modificato in adesione alle indicazioni dell'AIPA - non ha avuto più corso, avendo il Ministero vigilante (il quale, in un primo momento, aveva rilasciato il proprio nulla osta all'iniziativa) suggerito (nel novembre del 1996) di rinviare ogni determinazione al riguardo nell'imminenza della approvazione della legge finanziaria 1997.

(3) - Sulle modalità di istituzione e di funzionamento dello SPTNU si rinvia a quanto molto dettagliatamente riferito con riguardo all'esercizio 1996.

(4) - Di cui il 9% per il servizio di accettazione ed il 2% per il servizio di totalizzazione e di trasmissione televisiva delle immagini delle corse.

la stessa SPATI (- alla quale, si è detto nei precedenti referti, è stata attribuita, per il periodo 1° gennaio-31 dicembre 1995, la concessione non esclusiva per l'accettazione delle scommesse fuori degli ippodromi, con riversamento delle stesse al Totalizzatore Interurbano UNIRE (TIU)-), dal 1995, la remunerazione (che, nel passato, era commisurata al 9% delle scommesse accettate) è stata calcolata (1) non più in una percentuale fissa del raccolto, ma in quote percentuali decrescenti riferite a scaglioni.

Dal che pare risulti evidente come la remunerazione ragguagliata al 9% del raccolto riconosciuta alle Agenzie con le deliberazioni 167 e 454/95 - ed oltretutto determinata senza una ponderata stima dei costi effettivamente sostenuti dai delegati - si riveli comunque eccessiva ed ingiustificatamente più favorevole dell'8% stabilito per la raccolta della scommessa TRIS e del 9% a scalare attribuito alla SPATI e che di ciò si sarebbe dovuto tener conto nel ridisciplinare la materia delle scommesse con il D.P.R. 169 del 1998.

L'aver invece previsto, con l'articolo 25 di tale D.P.R., l'automatica proroga, ed anche il rinnovo, delle convenzioni in atto è, pertanto, valso a perpetuare una situazione di considerevole favore per le Agenzie ippiche ed economicamente svantaggiosa per l'Unire. Il che induce a rappresentare l'esigenza di prevenire l'eventualità di ulteriori rinnovi delle concessioni, attraverso l'accelerazione della procedura concorsuale prevista dallo stesso D.P.R. 169; disponendo che il vigore delle varie convenzioni cessi con l'aggiudicazione della gara europea, e procedendo, comunque, nelle more, ad un'attenta ed equa rinegoziazione delle concessioni.

Nell'impostare la gara europea, dovrà porsi particolare attenzione nella determinazione della misura delle remunerazioni da riconoscere ai delegati, precisamente stimando i costi dei servizi resi. Ciò, nell'ovvia considerazione - ripetutamente formulata nei precedenti referti - che corrispettivi ingiustamente elevati si risolvono in una diminuzione di risorse per l'Eriario.

Sull'argomento è da segnalare che, in seguito all'approvazione, da parte del CONI (2), di uno schema di convenzione con le Agenzie ippiche per la concessione alle stesse di totoricevitorie (c.d. "Totoscommesse"), è stato richiesto (3) all'UNIRE di precisare se tale nuova attività potesse ritenersi consentita alle Agenzie ippiche - atteso che il disciplinare relativo al conferimento della delega alle Agenzie, all'articolo 7, prevede, per il delegato, l'obbligo di raccogliere esclusivamente scommesse ippiche - e, comunque, di far conoscere se, a ragione dell'esercizio di tale nuova attività da parte delle Agenzie, l'Ente si sarebbe determinato per una riduzione del corrispettivo ai delegati, che era stato fissato nella misura del 9% del raccolto in considerazione anche del cennato carattere esecutivo della delega.

Avendo l'UNIRE (4) (nel confermare che, sulla base del detto disciplinare, le Agenzie possono accettare solo scommesse ippiche, e nel convenire sulla necessità di una rinegoziazione della misura della remunerazione a suo tempo riconosciuta ai delegati) fatto presente che la materia rientrava, ormai, nella competenza dei

(1) - Con deliberazione n°245 del 23 dicembre 1994.

(2) - Con deliberazione della Giunta esecutiva n°213 del 24 febbraio 1998.

(3) - Con nota n°2378/32 dell'8 aprile 1998 del magistrato delegato al controllo.

(4) - Con nota n°72555/3004 del 30 aprile 1998.

Ministeri vigilanti, sono stati chiesti ulteriori elementi istruttori (1) al Ministero delle Finanze.

Quest'ultimo (2) ha fatto presente che:

- la limitazione contenuta nel disciplinare citato appare superata dal disposto dell'articolo 25 della legge n°449/97, sulla base del quale il CONI (3) può affidare alle Agenzie ippiche la raccolta delle scommesse sulle competizioni organizzate dallo stesso CONI;
- l'attività di ricevitoria (4) non può essere esercitata nei medesimi locali destinati all'accettazione delle scommesse;
- in sede di rinnovo delle convenzioni con le agenzie ippiche previsto dall'articolo 25 del D.P.R.169/98 per il 1° gennaio 1999, "sarà possibile riconsiderare la remunerazione in questione".

Sotto un profilo più generale, il Ministero delle Finanze ha fatto presente che l'affidamento alle Agenzie ippiche della raccolta delle scommesse sportive risponde anche all'esigenza di non esporre tali delegati alla concorrenza di punti alternativi alla raccolta e che si è ritenuto che l'afflusso di nuovo pubblico presso le Agenzie ippiche possa, anzi, incrementare il volume delle scommesse sui cavalli.

Rilevato che gli aggi per il Totoscommesse non sono differenti da quelli delle scommesse ippiche e che ciò porta ad escludere che possano verificarsi danni per l'Erario, il Ministero ha conclusivamente osservato che il coordinamento tra la disciplina, i tempi e le modalità di attuazione delle scommesse ippiche e del Totoscommesse consentirà "allo Stato di gestire la totalizzazione nazionale delle scommesse, di bandire gare europee per le concessioni, di allargare la rete dei punti di raccolta, evitando l'insorgenza di posizioni dominanti, di attribuire la gestione del segnale televisivo a soggetti differenti dai delegati, di combattere il gioco clandestino... per tali ragioni, sono prevedibili, già a partire dal 1999, nuove entrate per l'Erario ed un aumento dei prelievi a favore dell'UNIRE..."

La Corte non può ovviamente che condividere gli auspici del Ministero.

Ciò non può esimere peraltro dal rilevare che, contrariamente a tali aspettative, proprio nel 1999 si è assistito ad una consistente diminuzione del volume delle scommesse ippiche (e dei concorsi pronostici) e che, se può convenirsi sull'opportunità di non differenziare le remunerazioni per la raccolta delle scommesse ippiche da quelle sportive - differenziazione che potrebbe indurre il delegato a promuovere i giochi per i quali è più alto il corrispettivo - nulla vieta di ridurre la remunerazione per entrambi i tipi di scommessa, remunerazione che, si rammenta, era stata fissata, per le scommesse ippiche, nell'elevata misura del 9% del volume, in via assolutamente transitoria e senza una puntuale valutazione dei costi del servizio di raccolta, costi che non si sono comunque certamente raddoppiati con l'attribuzione alle Agenzie delle scommesse sportive e che, quindi, non paiono

(1) - Con nota n°295532 dell'8 maggio 1998 del magistrato delegato al controllo dell'UNIRE.

(2) - Con nota n°7/95021/98 del 17 luglio 1998.

(3) - Nelle more dello svolgimento delle gare europee per l'assegnazione delle concessioni all'accettazione delle scommesse sportive.

(4) - Sulla base della convenzione tipo di cui all'articolo 2, comma 4 del regolamento di disciplina del Totoscommesse.

giustificare il mantenimento di un aggio tanto elevato per le scommesse ippiche, né l'attribuzione di una remunerazione di pari misura per il Totoscommesse.

Tornando a quanto più sopra evidenziato in ordine alla deliberazione n°167/1995 e nel rammentare che nell'ultimo referto si è con molto dettaglio riferito sulle complesse vicende che sono seguite sino al 1997 alla adozione di tale deliberazione e sul contenzioso che ne è insorto, si ricorda al riguardo esclusivamente che, dal 1° ottobre 1996, in applicazione della deliberazione n°915 del 23 luglio 1996, l'1,20% per il servizio di totalizzazione e di trasmissione televisiva accordato ai delegati, è stato dall'UNIRE versato direttamente all'operatore indicato dalle Agenzie. Così è stato disposto poiché le Agenzie non avevano aderito alla riduzione (disposta con la deliberazione 454/95) del corrispettivo per i detti servizi dal 2% (previsto con la deliberazione n°167), al 1,20% (1).

Con la deliberazione n°915 sono stati anche approvati gli atti aggiuntivi alla convenzione con la SPATI e con le Società di Corse.

Si è già detto, nell'ultimo referto, che, con più ricorsi, la deliberazione 915 è stata impugnata davanti al Tar del Lazio sia nella parte relativa alla corresponsione dell'1,20%, che in quella afferente agli atti aggiuntivi e che, con deliberazione n°1575 del 4 giugno 1997, è stato recepito un accordo intervenuto con le Agenzie per ridurre il contenzioso relativo alla riduzione all'1,20% del corrispettivo de quo (2), sulla base del quale le Agenzie, nel rinunciare a chiedere la restituzione dello 0,80% (3) che l'UNIRE aveva iniziato a trattenere dall'ottobre '96, avrebbero dovuto versare all'UNIRE lo 0,48% di detto 0,80% e rimettere al giudice ordinario la decisione sulla spettanza alle stesse del restante 0,32%.

Tale accordo, stipulato con lo SNAI (Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche) ed al quale, oltretutto, non ha aderito la totalità delle Agenzie e neanche tutte quelle aderenti allo SNAI, non ha avuto successo.

Infatti, in seguito alle richieste di pagamento inoltrate dall'Ente, il maggior numero delle Agenzie ha inviato "note di variazione" per complessive £. 8.656.641.134, a fronte dello importo di £. 11.409.222.444 dovuto al 18 settembre 1998 per il detto 48% dell'80%.

Peraltro, a tale sostanziale riconoscimento del debito a favore dell'UNIRE non ha fatto seguito l'effettivo pagamento, da parte delle Agenzie, degli importi dovuti all'Ente.

A questo è infatti pervenuta, sino al marzo 1999, esclusivamente la somma di £. 22.549.510, versata da una sola Agenzia. Ciò ha indotto l'Ente a richiedere ai delegati interessati quanto dovutogli con atto di diffida e messa in mora n°81932 del 16 marzo 1999, atto al quale le Agenzie hanno dato riscontro negativo.

(1) - L'articolo 8 dell'atto aggiuntivo allegato alla deliberazione 167/95 prevedeva che, qualora il volume delle scommesse accettate a riversamento avesse raggiunto i 100 miliardi e/o l'UNIRE avesse deciso di aumentare il numero degli ippodromi sui quali accettare le scommesse a riversamento, si sarebbe proceduto alla "rinegoziazione" di un nuovo corrispettivo.

(2) - Riduzione che le Agenzie ritenevano non consentito all'UNIRE di disporre unilateralmente, ma solo in seguito ad una rinegoziazione della convenzione.

(3) - Pari alla differenza tra il 2% di cui alla deliberazione 167/95 e l'1,20% di cui alla deliberazione 454/95.

Deve sul punto appena sottolinearsi che la rilevanza del credito vantato dovrà indurre l'Ente ad esperire ogni azione atta al recupero dello stesso (1).

Con riguardo alla deliberazione n°167/95 va anche riferito che, con nota n°1049 del 19 giugno 1998 (2), il Commissario governativo ha segnalato che, in occasione di un controllo dell'intera organizzazione dell'Ente - riferito, in particolare, al periodo luglio 1995 - luglio 1997 - sono emersi rilevanti inconvenienti scaturiti dal sistema del "riferimento" e, soprattutto, dall'attribuzione ai delegati dello hardware e del software del sistema di accettazione delle scommesse, attribuzione che la deliberazione 167/95 aveva, da ultimo, confermato e che non aveva reso possibile un effettivo, efficace controllo del movimento delle scommesse e che avrebbe potuto anche consentire il verificarsi di evasioni fiscali (3).

Si è detto che, con la deliberazione 915, è stato anche approvato un atto aggiuntivo alla convenzione con la SPATI ed è stato stabilito l'obbligo di questa di collegarsi allo SPTNU.

Si rammenta, sul punto, che la SPATI, dagli anni '50, è stata delegata dall'UNIRE all'accettazione delle scommesse a riversamento sul TIU (Totalizzatore Interurbano UNIRE) e che il rapporto concessorio con la SPATI è stato via via prorogato. In particolare, a seguito dell'introduzione (con la citata deliberazione n°131/94) del sistema del riversamento, l'UNIRE ha conferito alla SPATI (con delibera 245/94) la concessione non esclusiva all'accettazione, sino al 31 dicembre 1995, delle scommesse fuori degli ippodromi, con il riversamento delle stesse al TIU. Con deliberazioni n°453 del 28 dicembre 1995 e n°758 del 29 maggio 1996, la concessione è stata prorogata al 30 settembre 1996 e, da ultimo, con deliberazione n°1767 del 12 settembre 1997, sino al 31 dicembre 1997.

Con decisione del TAR Lazio n°2308/97 del 17 aprile-7 ottobre 1997, - in accoglimento di un ricorso della SNAI-Servizi Srl,- sono state annullate sia la citata deliberazione n°245/94, sia quelle di proroga (n°819 e n°596 del 1996, e n°453/95). Decisione impugnata dall'UNIRE (e dalla SPATI), che si è vista peraltro respingere, il 12 dicembre 1997, dalla VI Sezione del Consiglio di Stato la domanda incidentale di sospensione della stessa.

L'UNIRE ha pertanto immediatamente sospeso, con deliberazione n°2071 del 24 dicembre 1997, l'attività svolta dalle agenzie della SPATI; sospensione cui ha fatto seguito la diffida della SPATI all'UNIRE all'immediata indizione delle procedure concorsuali per l'attribuzione delle nuove concessioni.

Il provvedimento dell'UNIRE ha ingenerato una difficile situazione sia per la SPATI, che ha avviato le procedure di licenziamento dei propri dipendenti, sia per lo

(1) - E' da tener presente al riguardo che, con l'entrata in vigore del D.P.R. 169/98, l'UNIRE non sarà più tenuta al versamento dell'1,20% allo SNAI per il servizio di totalizzazione e di trasmissione televisiva (pari, nel '98, a circa 35,05 miliardi: 1,20% di 2.921,5 miliardi di raccolto), ma dovrà sopportare direttamente le spese per la gestione del segnale televisivo (art.13 del D.P.R.168) e quelle per il rimborso degli oneri per l'impianto e l'esercizio del totalizzatore nazionale (art.12, 2° comma del D.P.R. 169)

(2) - Con la quale è stato segnalato che della questione era già stata informata la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma e che è stata dal magistrato delegato al controllo inviata (con nota n°4334/32 del 25 giugno 1998) anche alla Procura Regionale della Corte dei Conti.

(3) - La mancanza di controllo sul movimento delle scommesse e sul contenuto di queste rende teoricamente possibile ai delegati, attraverso finte vincite (c.d. "scommessa Andrea"), ridurre gli incassi ed aumentare i pagamenti e, così, di abbattere l'imponibile.

stesso Ente e per l'Erario, essendo venuti meno i proventi delle scommesse raccolte dalla SPATI. Il che ha indotto l'UNIRE, tenuta anche presente l'imminenza della scadenza (31 dicembre 1997) dell'ultima proroga della concessione alla SPATI, ed al fine di assicurare la continuità della raccolta delle scommesse a riversamento, ad adottare la deliberazione n° 2085 del 29 dicembre 1997, con cui ha, tra l'altro, autorizzato una trattativa privata "allargata a tutti i soggetti in grado di assumere il relativo servizio" per la gestione, in via transitoria, delle scommesse al Totalizzatore nei punti ex SPATI.

Su tale delibera ha espresso ampie riserve il Ministero delle Politiche Agricole (1), il quale, con riguardo, in particolare, alla indizione della detta trattativa privata ("pur non sottovalutando le gravi conseguenze, sotto il profilo occupazionale, che la sospensione della attività (della SPATI) ha arrecato ai dipendenti delle ricevitorie del gruppo", anche ad ovviare alle quali era rivolta la deliberazione n°2085), ha invitato l'Ente "a ricercare altra soluzione al problema prospettato".

Al riguardo è da soggiungere che la SNAI - Servizi Srl (2) ha rinunciato all'impugnativa delle citate delibere riguardanti la SPATI e, quindi, agli effetti della decisione del TAR Lazio (n°2308/97) di cui si è cennato. Anche in considerazione di tale rinuncia, il Ministero Vigilante (3) ha espresso l'avviso che l'UNIRE potesse, revocando la predetta delibera n°2071, concedere una proroga della delega alla SPATI. L'Ente ha, pertanto, adottato la deliberazione n°2212 del 27 febbraio 1998 (4), con cui ha disposto la cessazione dell'efficacia della sospensione dell'attività della Società SPATI.

Relativamente alla deliberazione n°2085 è anche da far presente che con la stessa - tenuto anche conto che la deliberazione n°1680 del 23luglio 1997, con cui erano state ammesse le scommesse multiple a riferimento (5) era stata impugnata il 14 novembre 1997 dalla SPATI (che si era vista accogliere il 18 dicembre successivo la istanza di sospensione dell'efficacia di tale provvedimento) - è stata, tra l'altro, stabilita la cessazione definitiva dell'accettazione delle scommesse a riferimento.

Non essendo come, visto, intervenuta l'approvazione ministeriale della deliberazione 2085, il Commissario, con separato suo ulteriore provvedimento (n°2122 del 16 gennaio 1998), ha nuovamente disposto l'immediata cessazione delle scommesse a riferimento.

* * *

(1) - Con nota n°110090 del 26 gennaio 1998.

(2) - Con atto del 12 febbraio 1998, notificato all'UNIRE il 24 successivo.

(3) - Con nota n°24702/98.

(4) - Che è stata approvata dal Ministero delle Politiche Agricole.

(5) - Nell'ultimo referto è segnalato al riguardo che, nel 1997, l'Ente, in considerazione delle difficoltà emerse per le Agenzie, nel caso della contemporanea attività di molti ippodromi, di accettare scommesse multiple con il sistema del riversamento per tutti i cavalli di tutte le corse di tutti i campi, aveva autorizzato, in via transitoria, le Agenzie ad accettare le scommesse multiple con sistema a riferimento.

Riguardo ai rapporti UNIRE-delegati, è anche da rammentare che, come anticipato nel precedente referto, l'Autorità di Vigilanza non ha approvato le delibere 722 e 723 del 13 maggio 1996 (1) — con le quali, rispettivamente, erano stati ridisciplinati i rapporti con le Società di corse per il periodo 1 gennaio 1996 - 31 dicembre 2000 (ridefinendo la remunerazione della delega) ed erano state istituite 950 zone UNIRE, prevedendo un concorso per la concessione della delega all'esercizio delle scommesse in tali punti vendita — e che, conseguentemente, tali provvedimenti sono stati revocati dall'Unire, rispettivamente, con deliberazioni 1737 e 1738 del 13 agosto 1997; l'ultima delle quali è stata (e si è già segnalato nel precedente referto) impugnata dalla Società ippica GAIOS e dalla SNAI (2).

L'intervenuta revoca delle deliberazioni n°722 e 723 ha comportato la vigenza nel periodo di cui occupa della deliberazione n°915/96, di cui si è già detto (3).

Nel 1998, una volta entrato in vigore il Regolamento approvato con il D.P.R.169, il Ministero delle Finanze, con D.M. del 15 giugno, ha attribuito all'UNIRE lo svolgimento delle funzioni di totalizzazione nazionale (4), "per conto e sotto il controllo" dello stesso Ministero, sino "alla attivazione del totalizzatore nazionale esercitato" da tale Amministrazione e, comunque, non oltre il 30 ottobre 1998. Ciò al fine di evitare soluzioni di continuità nell'esercizio delle scommesse.

Il 28 ottobre 1998, il Ministero delle Finanze (5) nel confermare che sarebbe subentrato all'UNIRE a decorrere dal 30 successivo, ha anche precisato che, in via transitoria, e sino al 31 dicembre 1999, le funzioni del totalizzatore sarebbero state trasferite presso l'Anagrafe tributaria, attraverso la costituzione del "Centro di gestione del totalizzatore e del Sistema di Controllo sulle singole scommesse". Il che avrebbe consentito, tra l'altro, il trattamento integrato delle informazioni relative ai movimenti di gioco che affluiscono al totalizzatore con i dati analitici delle singole scommesse, rendendo possibile, oltre che la corretta determinazione delle imposte, il controllo delle operazioni svolte presso i singoli concessionari e della posizione tributaria di questi (6).

Da tale data sono così restate di competenza dell'UNIRE, oltre alla gestione del segnale televisivo di cui si è detto, la compensazione contabile derivante dall'esercizio del totalizzatore, (sino al febbraio 1999); la distribuzione dei premi e delle sovvenzioni agli ippodromi e la pubblicazione del notiziario ippico(7).

(1) — Che erano state dall'Ente assunte anche per "por fine alle storiche conflittualità con i delegati".

(2) — Il TAR ha peraltro respinto la richiesta di sospensione del provvedimento avanzata dai ricorrenti, contro tale provvedimento giurisdizionale è stato proposto appello al Consiglio di Stato; peraltro nell'udienza di trattazione del ricorso (27 ottobre 1998) gli appellanti hanno chiesto si desse atto della cessazione della materia del contendere, anche in considerazione del fatto che ogni competenza in materia di gestione delle scommesse e di rilascio di nuove concessioni era ormai dei Ministeri delle Finanze e delle Politiche Agricole.

(3) — A sua volta, come visto, impugnata con più di un ricorso.

(4) — Al riguardo si è già più sopra segnalato che, in concreto, il relativo sistema informatico è gestito dall'Ente per il tramite dei delegati.

(5) — Come risulta dalla lettera n°166675 diretta dal detto Ministero al Ministero delle Politiche Agricole ed all'UNIRE.

(6) — Così, tra l'altro, prevenendo le possibili evasioni fiscali di cui sopra si è fatto cenno.

(7) — Attraverso il notiziario ippico l'UNIRE dovrà provvedere alla tempestiva diramazione delle informazioni relative ai partenti ed ai ritiri, mentre le operazioni di immissione sul totalizzatore del campo dei partenti saranno effettuate dal Ministero delle Finanze. L'UNIRE curerà altresì la certificazione degli eventi in svolgimento presso gli ippodromi esteri.