

Il detto Ministero ha anche assicurato che, entro il 31 dicembre 1999, sarà realizzato il nuovo totalizzatore nazionale, con costi di gestione inferiori agli attuali (in quanto non agganciati ad una percentuale di gioco, ma stabiliti in misura fissa).

Nel biennio è rimasta ancora insoluta l'annosa questione relativa al c.d. "premio incentivante", che si riassume di seguito (1).

Il Consiglio di Stato, con sentenza n°841 del 19 marzo 1993, in sede di appello per l'annullamento della sentenza del TAR del Lazio, n°3292/1986, ha dichiarato illegittimo il sistema di remunerazione delle Agenzie ippiche fondato sugli articoli 16 e 17 del disciplinare, di cui alle delibere dell'UNIRE nn° 72, 82 e 115 del 1984.

Tale sistema prevedeva, a favore delle Agenzie, un compenso indeterminato, a titolo di remunerazione del servizio, risultante dalla differenza tra l'importo delle scommesse accettate e quello delle vincite pagate, più il prelievo percentuale di competenza dell'UNIRE (art.16). Qualora l'incremento del movimento delle scommesse avesse raggiunto il valore superiore a quello dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo, alle Agenzie sarebbe spettato anche un premio in funzione incentivante (art.17).

Il Consiglio di Stato, con detta sentenza, ha ritenuto che tale sistema contrastava, a causa della aleatorietà della misura del compenso, con l'esigenza di garantire la serietà e la moralità del mondo delle scommesse ippiche e con quella di assicurare il flusso di entrate per finanziare gli scopi istituzionali dell'Ente e che il premio incentivante, corrisposto alle Agenzie in presenza di specifiche condizioni, fosse censurabile anche sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto alle altre categorie di soggetti delegati.

L'Ente, adeguandosi alla sentenza n°841/93, ha adottato, il 25 febbraio 1994, la delibera n°300, comunicando alle Agenzie ippiche che, in esecuzione di tale delibera, avrebbe provveduto ad effettuare "quanto prima i conteggi di quanto eventualmente abbia formato oggetto di erogazioni indebite", riservandosi di agire per la ripetizione degli importi non dovuti, anche ai fini dell'interruzione della prescrizione.

Successivamente, con la citata delibera n°167/95, è stato impostato il sistema di raccolta delle scommesse a "riversamento" - e così definitivamente abbandonato il calcolo di remunerazione dei delegati che aveva dato luogo alla discussa aleatorietà della misura del compenso - ed adottato, come visto, il criterio basato sulla percentuale del 9% del volume delle scommesse accettate.

In seguito a tale cambiamento del sistema di ripartizione dei proventi delle scommesse, le Agenzie ippiche hanno instaurato una vertenza giudiziaria, ancora in atto, nel corso della quale l'UNIRE ha mantenuto fermo il proposito di sospendere, fin dal 1993, la corresponsione del premio incentivante alle Agenzie per intervenuta illegittimità del titolo sul quale si basava il diritto e di agire per il recupero delle somme già versate e degli interessi dalla data di pubblicazione della sentenza del Consiglio di Stato n°841 del 1993.

(1) - Sulla base di elementi forniti dall'Ente.

Allo scopo di ovviare alla vertenza con le Agenzie — spesso sfociata (come già segnalato nel precedente referto) nella chiusura degli sportelli di accettazione delle scommesse, con conseguenti gravissimi danni all'Ente per minori introiti e per immagine — l'UNIRE, su richiesta del Sindacato delle agenzie (SNAI), ha costituito un comitato paritetico, ai sensi dell'art.18 del disciplinare, per il riesame del regime patrimoniale della delega per periodo dal 1993 alla definizione delle nuove condizioni.

Nel giugno del 1995, il Comitato, riesaminato il regime di accettazione delle scommesse fuori degli ippodromi, ha quantificato in circa 10,8 miliardi di lire la somma che l'UNIRE avrebbe dovuto corrispondere alle Agenzie per l'arricchimento conseguito in seguito alla mancata erogazione del premio incentivante.

L'UNIRE non ha, peraltro, disposto alcun pagamento, anche in attesa di conoscere il parere del Consiglio di Stato, che era stato interessato al problema dall'Autorità di vigilanza.

Nel 1997, con parere del 15 ottobre, il Consiglio di Stato, non solo ha ritenuto "corretta la mancata corresponsione dei premi incentivanti per gli anni dal 1993 in poi", ma ha anche affermato il diritto dell'Ente al recupero dei premi incentivanti corrisposti alle agenzie dal 1984. Ciò ha determinato l'ulteriore allontanamento delle posizioni delle parti (UNIRE-Agenzie) e l'ampliamento della dimensione economica della controversia.

Nell'aprile del 1999, risultava ancora in corso un'azione giudiziaria di circa 150 Agenzie ippiche per la condanna dell'UNIRE al pagamento delle somme dovute a titolo di compenso incentivante.

L'UNIRE ha al riguardo eccepito il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario investito con definitivamente l'atto di citazione dalle suddette agenzie ippiche e tale Giudice non si è ancora pronunciato sul punto (1). Una delle Agenzie ricorrenti ha presentato ricorso per regolamento di giurisdizione alle SS.UU. della Cassazione, la decisione delle quali ancora non è intervenuta.

* * *

Anche il biennio di cui ora occupa è stato connotato da un rilevante contenzioso tra l'UNIRE e i delegati.

In effetti, oltre a quelle di cui è specifico cenno in questo paragrafo, numerose altre vertenze sono insorte in seguito ad azioni di protesta a vario titolo poste in essere dai delegati.

Si rammenta, esclusivamente, al riguardo che numerose agenzie ippiche, a far tempo dal 21 settembre 1998, non attenendosi al calendario ordinario delle corse relative al periodo marzo- dicembre 1998, (2) adducendo l'onerosità dell'apertura in tale giorno, non hanno svolto attività di accettazione nelle giornate di lunedì.

(1) — Il Pretore di Roma, provvedendo in via preliminare con riguardo ad analoga vicenda sollevata da un'agenzia ippica di Alessandria, ha, il 25 settembre 1998, riconosciuto, con ordinanza, la competenza del Giudice Amministrativo, accogliendo integralmente le richieste dell'UNIRE.

(2) — Approvato con deliberazione n°2167 del 4 febbraio 1998 e successivamente modificato con altri provvedimenti.

Tale comportamento ha arrecato un considerevole danno economico e di immagine all'Ente, che ha avviato numerose azioni giudiziarie (1) volte ad ottenere il ristoro del danno subito.

Altre vertenze giudiziarie sono state originate dall'interruzione della somministrazione del segnale televisivo alla SPATI (a far tempo dal 27 ottobre 1998), da parte della Srl SNAI servizi, e dal rifiuto (a far tempo dal 1° dicembre 1998) di prestare la collaborazione necessaria a consentire la trasmissione del segnale da parte delle Società di corse aderenti a Federippodromi.

Anche il rapporto con la SISAL (2) è stato connotato da più di una vertenza.

In effetti, dal 21 ottobre 1998, le ricevitorie SISAL hanno anticipato di circa tre ore la chiusura dell'accettazione della scommessa TRIS, arrecando grave danno all'UNIRE, che si è vista costretta ad avviare un'ennesima azione giudiziaria.

Altra rilevante, quanto agli importi in contestazione, vertenza giudiziaria con la SISAL è stata impostata recentemente, avendo l'Avvocatura dello Stato (3) ritenuto che l'articolo 7 del decreto legislativo n°504 del 23 dicembre 1998 abbia definitivamente risolto l'annosa questione (4) relativa all'applicabilità dell'IVA sui corrispettivi dovuti dalla SISAL sul concorso pronostici Totip. Il parere dell'Avvocatura ha, infatti, indotto l'Ente ad inoltrare alla SISAL un atto di "intimazione e diffida", con cui è stata richiesta la restituzione dell'IVA addebitata all'UNIRE (5) dal concorso pronostici n°10 del 7 marzo 1993 al concorso n°7 del 14 febbraio 1999, per complessive £. 65.5 miliardi circa.

Il ripetersi e l'ampliarsi del contenzioso con i delegati, la posizione di indiscutibile forza che questi hanno, da anni, ormai, assunto nel rapporto con l'UNIRE, la sostanziale solidarietà della posizione dei vari concessionari, (uniti da rapporti societari idoneamente impostati) nei confronti dell'Ente, la contitolarietà da parte degli stessi soggetti di ippodromi e di Agenzie ippiche, sono tutte circostanze che non possono indurre a ripetere le considerazioni più volte formulate dalla Corte – e ribadite anche nel presente referto – e di cui si è avuto riscontro anche in Parlamento (6) in ordine all'esigenza di un'attenta rimodulazione del rapporto con i delegati.

(1) – Oltre novanta, all'aprile 1999.

(2) – Dei rapporti con la SISAL Sport Italia si è già cennato nei precedenti referti. La SISAL – che partecipa, paritariamente alla SNAI Servizi, alla Società consortile per azioni "Consortis", che cura la organizzazione e la raccolta della scommessa TRIS – gestisce il "concorso pronostici TOTIP". Il rapporto con la SISAL è iniziato nel 1972, ed, in virtù di ripetute proroghe e rinnovi, è stato confermato sino al 2001 (l'ultima delibera di proroga, la n°144 del 5 marzo 1992, aveva, peraltro, condizionato la prosecuzione del rapporto UNIRE-SISAL al completamento, a carico di quest'ultima, del sistema informatico per la gestione del concorso TOTIP, completamente che non risulta sia intervenuto). La remunerazione della SISAL (fissata con la deliberazione n°170 del 30 luglio 1985) è pari al 23% dell'incasso lordo del concorso, depurato del compenso spettante ai ricevitori. Il concorso TOTIP (molto simile al concorso Totocalcio) differisce dal sistema di accettazione delle scommesse in uso presso le Agenzie ippiche. Per ogni concorso, vengono stampate, settimanalmente, milioni di schedine, che vengono diffuse nelle circa 14.000 ricevitorie. Lo spoglio delle vincite viene effettuato da una Commissione di zona e validato da una Commissione centrale. Ciò comporta, a carico della SISAL, oneri più rilevanti di quelli sopportati dalle Agenzie ippiche e, a parere dell'UNIRE, giustifica il riconoscimento alla SISAL, di una percentuale più elevata dell'incasso lordo.

(3) – Con parere del 22 febbraio 1999.

(4) – E che aveva avuto eco anche in Parlamento (v. interrogazione n°4/14133 del 26 novembre 1997).

(5) – Che, quale Ente pubblico, non può "compensarla".

(6) – V., da ultimo, l'interrogazione n° 0/05682 del 28 gennaio 1999.

Esigenza sinora insoddisfatta, nonostante tali ripetuti richiami (e, come visto, sostanzialmente ignorata dall'articolo 25 del D.P.R. 169/1998, che ha consentito il rinnovo delle varie convenzioni), ma di cui non potrà non tenersi conto in occasione della attribuzione con gara europea delle nuove concessioni imposta dall'articolo 2 di tale D.P.R.

* * *

Come già segnalato nel precedente referto, è da rammentare che l'articolo 3 (al comma 81) della legge 662/1996 ha sancito l'applicabilità - a far tempo dal 1° gennaio 1997 - anche alle scommesse dell'imposta unica di cui alla legge 22 dicembre 1951 n°1379.

Ciò ha fatto sì che, da tale data, alle scommesse sulle corse dei cavalli sia stata applicata - in luogo dell'imposta sugli spettacoli del 4,76%, di cui al D.P.R. 640 del 26 ottobre 1972 - l'imposta unica suddetta, con l'aliquota del 5%, elevata al 7% per le scommesse Trio ed al 13% per la Tris, per il periodo 1° gennaio 1997 - 31 dicembre 1999 (1).

Il comma 82 dell'articolo 3 citato, inoltre, aveva rinviato ad un decreto del Ministro delle Finanze la disciplina della riscossione, del controllo e della gestione dell'imposta unica.

Tale decreto, emanato, con il n°150, il 16 maggio 1997, ha, nella sostanza, reso applicabili alla imposta unica taluni istituti della imposta sugli spettacoli che nel passato gravava sulle scommesse ippiche.

Successivamente, la Legge 449 del 27 dicembre 1997 (di accompagnamento alla legge finanziaria 1998) ha assoggettato al tributo unico anche le scommesse sportive.

Ciò ha reso necessaria una revisione ed una razionalizzazione del sistema di accertamento, controllo, liquidazione e riscossione dell'imposta unica, ormai estesa a tutte le scommesse, revisione che è stata prevista dalla legge 3 agosto 1988, n°288 e disposta con il decreto legislativo (scaturito dalla delega conferita con l'articolo 1, 2° comma della legge 288/1998) n°504 del 23 dicembre 1998, (2) che ha recato il riordino dell'imposta unica.

Tali interventi normativi hanno comportato conseguenze di rilievo sulla gestione finanziaria dell'UNIRE.

E', infatti, anzitutto, da rilevare che la sostituzione dell'imposta sugli spettacoli, la cui aliquota era il 4,7619%, con l'imposta unica, dalla aliquota del 5%, ha comportato un aggravio per l'UNIRE dello 0,2381% sul movimento.

Inoltre, la statuizione, contenuta nel D.P.R. 169/1998 (e confermata dal decreto legislativo n°504/1998), che soggetti passivi dell'imposta unica sono i delegati, ha fatto sì che, dall'entrata in vigore di tale D.P.R. (16 giugno 1998), l'imposta non figuri più nel bilancio dell'UNIRE.

(1) - Ed al 10% per il periodo successivo: in tal senso, si è visto nel precedente paragrafo 1, ha disposto anche l'articolo 17 del D.P.R. 169/98.

(2) - Pubblicato sulla G.U. n°27 del 3 febbraio 1999.

E' anche da sottolineare che l'aver previsto (1) che l'imposta unica - la cui base imponibile è costituita dalla somma giocata per ciascuna scommessa - sia commisurata, non più all'ammontare delle scommesse, ma alle quote di prelievo, ha comportato la necessità di rideterminare le quote di prelievo; adempimento disposto con il decreto del Ministero delle Finanze del 15 giugno 1998 (2).

Sul punto si è già anticipato nel precedente referto, sulla base di quanto segnalato dall'UNIRE, che, in seguito all'entrata in vigore dell'articolo 3 della legge 662/1996, per le scommesse diverse dalla TRIS accettate al Totalizzatore negli ippodromi delle Agenzie ippiche e nelle ricevitorie SPATI, la misura dell'imposta media applicata - tra l'aliquota del 5% e quella del 7% relativa alla TRIO - è stata del 5,6% circa, mentre, per le scommesse accettate dagli allibratori, l'imposta è stata del 5% sull'intero volume delle scommesse.

Si è parimenti riferito, con riguardo alla TRIS, che l'assoggettamento della stessa alla imposta unica del 13% aveva determinato la necessità di elevare dal 32% al 40% la quota di prelievo spettante all'UNIRE (3), al fine di conservare all'Ente una quota percentuale di prelievo di misura quasi pari a quella precedente (4).

Il considerevole aumento del prelievo, nonché alcune irregolarità riscontrate nello svolgimento delle corse e delle scommesse hanno inciso negativamente sull'interesse degli scommettitori, con conseguente diminuzione, nel 1997, del volume raccolto con la TRIS; riduzione diventata ancor più rilevante nel 1998 (-25,6%), come può evincersi dalla unita tabella A.

TABELLA A

MOVIMENTO DELLE SCOMMESSE (in milioni di lire)

	ANNO 1996	ANNO 1997	ANNO 1998		VARIAZIONI % SU 1997
Totalizzatore	432.131,8	436.743,6	390.007,5		-10,70
Allibratori	146.904,2	97.729,5	68.716,2		-29,69
Agenzie ippiche esterne	2.954.442,7	2.936.118,9	2.825.397,3		-3,77
Agenzie ippiche in campo	113.215,0	116.079,0	96.089,6		-17,22
T.I.U.	101.891,3	123.231,9	123.230,1	*	0
Scommessa TRIS	2.431.544,6	2.075.343,3	1.543.573,4		-25,62
Totale Scommesse	6.180.129,6	5.785.246,2	5.047.014,1		-12,76
Concorso TOTIP	313.795,0	260.620,2	185.406,1	**	-28,86
TOTALE COMPLESSIVO	6.493.924,6	6.045.866,4	5.232.420,2		-13,45

* di cui £. 11.534.935.000 per accettazione all'estero, da parte delle Agenzie Spati nel periodo marzo-dicembre 1998.

** al netto delle ricevitorie.

(1) - Sulla base degli articoli 16 del D.P.R. 169/98 e 2 del Decreto legislativo 504/1998.

(2) - In parte rimodulato con D.M. del 15 febbraio 1999, anche al fine di operare un "tendenziale equilibrio con le quote di

(3) - Elevazione disposta con Decreto del Ministro delle Finanze del 31 dicembre 1996.

(4) - In particolare: 40%-13%=27%, a fronte del 32%-4,76%=27,24% relativo agli esercizi anteriori al 1997.

Oltre a tale tabella, nella quale è indicato il trend del movimento delle scommesse negli esercizi 1997 e 1998 (1) si uniscono, come ormai di consueto, le tabelle B, relativa all'andamento del prelievo netto UNIRE e C, concernente quello delle erogazioni ai delegati.

TABELLA B

ANDAMENTO DEL PRELIEVO NETTO UN.I.R.E. (in miliardi di lire)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	variaz. %
AGENZIE IPPICHE	1.430,1	1.683,9	1.955,1	2.194,8	2.348,1	2.456,6	2.627,4	2.701,1	3.067,6	3.052,2	2.921,5	-4,3
Prelievi lordi	243,1	286,3	332,4	373,1	399,2	417,6	416,7	518,9	828,8	823,6	825,4	0,2
Prelievi netti	175,0	206,1	239,3	268,6	287,4	300,6	321,5	333,7	682,8	657,3	665,1	1,2
TOTALE SCOMMESSE	2.195,5	2.471,2	2.743,9	3.076,4	3.431,1	3.651,8	4.152,8	4.606,2	6.180,1	5.785,2	5.047,0	-4,52
prelievi lordi	423,9	475,4	522,7	593,6	683,2	738,5	879,9	1.079,1	1.784,4	1.835,1	1.607,4	-12,4
prelievi netti	319,4	357,8	392,0	447,1	519,8	564,6	682,2	803,9	1.490,0	1.361,7	1.213,6	-10,88

Variazione percentuale relativa al rapporto tra i valori dell'esercizio 1998 e quelli del 1997

Le variazioni intervenute relativamente al tipo ed al calcolo dell'imposta sulle scommesse rendono i dati contenuti nelle tabelle non agevolmente confrontabili.

Tali elaborati si rivelano, tuttavia, utili per evidenziare la considerevole diminuzione del movimento complessivo delle scommesse — che, iniziata nel 1997, è divenuta vieppiù macroscopica nel 1998 (-13,45%) e che è stata (come già cennato) particolarmente significativa per la scommessa TRIS (v. tabella A) — e, con essa, la riduzione del prelievo netto UNIRE (v. tabella B).

La tabella C mostra come, nonostante la riscontrata, elevata flessione del movimento delle scommesse, l'andamento delle erogazioni alle Agenzie ippiche non abbia fatto riscontrare significative variazioni rispetto all'importo accertato per il 1996, anno nel quale, si è visto nel precedente referto, il totale delle remunerazioni si era attestato sul considerevole importo di 336,0 miliardi.

E se è evidente che le Agenzie ippiche, anche nel biennio considerato, si sono rivelate come i delegati che più hanno prodotto in termini di raccolta delle scommesse, risulta altrettanto chiaro che, pur nella diminuzione del raccolto dalle stesse riscontratasi nel 1998 (-130,7 miliardi), le erogazioni alle Agenzie sono tuttavia aumentate (+11,2 miliardi) in tale esercizio.

(1) — La tabella A e le tabelle B e C riportano, al fine di agevolare i confronti, anche i dati afferenti all'esercizio 1996. I dati delle tabelle non sempre coincidono precisamente con i dati di consuntivo, essendo, quelli delle tabelle, dati statistici finalizzati a fornire una visione complessiva del movimento delle scommesse e rilevati, talora, in periodi diversi da quelli in cui sono stati calcolati i dati inseriti nelle scritture contabili.

Il che ha fatto sì che l'incidenza complessiva delle erogazioni ai delegati sui detti prelievi netti sia rimasta molto elevata (62,46% nel 1997 e 62,60% nel 1998) superando di oltre 6 punti quella riscontrata al termine del 1995 (56,20%) (1).

Anche tali dati, pur non ignorando i limiti connessi con la cennata, non agevole confrontabilità degli stessi, confermano, pertanto, l'esigenza, dalla Corte ripetutamente affermata nei propri referti, di intervenire con urgenza e con efficacia sui criteri di calcolo di tali remunerazioni.

TABELLA C EROGAZIONI AI SOGGETTI DELEGATI IN RAPPORTO AI PRELIEVI (in milioni di lire)

	anno	volume scommesse	prelievi lordi UNIRE	imposta	prelievi netti UNIRE	erogazioni ai delegati	disponibilità netta UNIRE	incidenza % rispetto alla totale dispon	incidenza delle erogazioni sui prelievi netti UNIRE
Ippodromi Società di corse	1996	579.036,0	147.376,3	27.575,0	119.801,3	192.594,7	-72.793,4	-12,09	160,76
	1997	534.473,1	145.310,9	30.153,7	115.157,2	209.133,5	-93.976,3	-17,36	181,61
	1998	458.723,8	128.849,4	25.926,4	102.922,9	184.646,5	-81.723,6	-17,25	179,40
Agenzie ippiche	1996	3.067.657,7	828.804,5	146.162,4	682.642,1	336.072,5	346.569,6	57,56	49,23
	1997	3.052.197,9	823.648,5	166.310,6	657.337,9	304.262,6	353.075,3	65,22	46,29
	1998	2.921.486,9	825.388,6	160.257,9	665.130,7	315.550,5	349.580,2	73,81	47,44
Totalizzatore Interurbano UNIRE	1996	101.891,3	30.023,7	4.865,3	25.158,4	9.170,2	15.988,2	2,66	36,45
	1997	123.231,9	35.970,2	7.024,6	28.945,6	15.426,3	13.519,3	2,50	53,29
	1998	123.230,1	35.632,9	6.903,8	28.729,5	15.231,7	13.497,4	2,85	53,02
TRIS	1996	2.431.544,6	778.231,8	115.797,7	662.434,1	384.221,3	278.212,8	46,21	58,00
	1997	2.075.343,3	830.240,8	269.975,5	560.265,3	310.249,2	250.060,7	46,19	55,38
	1998	1.543.573,4	617.516,3	200.715,9	416.800,3	236.598,3	180.202,0	38,05	56,77
TOTIP	1996	313.795,0	195.830,3	99.321,6	96.508,7	62.380,0	34.128,7	5,67	64,64
	1997	260.620,2	162.645,4	82.334,6	80.310,8	61.661,0	18.649,8	3,45	76,78
	1998	185.406,1	106.594,7	53.589,0	53.005,6	40.911,8	12.093,8	2,55	77,18
TOTALI	1996	6.493.924,6	1.980.266,6	393.722,0	1.586.544,6	984.438,7	602.105,9	100,00	62,05
	1997	6.045.866,4	1.997.815,8	555.799,0	1.442.016,8	900.732,6	541.328,8	100,00	62,46
	1998	5.232.420,3	1.713.981,9	447.393,0	1.266.589,0	792.938,8	473.649,8	100,00	62,60

(1) - Relativamente ai dati concernenti le Società di corse e gli ippodromi, si è già segnalato, nei precedenti referti, che gli stessi comprendono anche un numero molto limitato di ippodromi, dalla ridotta attività, che non potrebbero sopravvivere con gli ordinari proventi delle scommesse sul campo e per i quali l'UNIRE provvede ad erogazioni maggiori sui proventi in considerazione delle caratteristiche promozionali e tecniche degli stessi.

Sotto tale ultimo profilo, non può non destare perplessità la misura di tale remunerazione che scaturisce dal sistema di calcolo indicato nello articolo 4 della "convenzione tipo" per l'affidamento dei servizi relativi alla raccolta delle scommesse ippiche al totalizzatore nazionale, approvata con decreto del Ministro delle Finanze di concerto con il Ministro per le Politiche Agricole del 20 aprile 1999 (1).

Si tratta delle "convenzioni tipo" previste dall'articolo 2 (6° comma) del D.P.R. 169/1998, che dovranno accedere alle concessioni per l'esercizio delle scommesse ippiche da attribuirsi con gara europea (2).

Il sistema di calcolo suddetto, sulla base del quale, con il decreto, sono state fissate le aliquote (cui commisurare il corrispettivo) sulle quote di prelievo sull'introito lordo annuo delle scommesse ippiche, porta, infatti, a percentuali di prelievo da riconoscere come corrispettivo ai futuri concessionari di molto superiori alla misura del 9% che non solo la Corte (3) aveva ritenuto eccessiva per il passato.

Infatti, come risulta dai dati dei bilanci consuntivi 1997 e 1998 e del preventivo 1999, la quota media di prelievo sull'introito lordo annuo è stata quantificata nelle misure seguenti: 27,67%, nel 1997; 29,03%, nel 1998 e 28,30%, nel 1999. Ed, applicando alla quota di prelievo stimata per il 1999 (28,30%) l'aliquota del 37% indicata nell'articolo 4 della detta convenzione tipo (4), si ottiene la percentuale del 10,47%, superiore ben di 1,47 punti a quella (del 9%) più volte stigmatizzata per la sua ingiustificata elevatezza.

Percentuale, quindi, considerevolmente più elevata, di quella attuale, e ciò, oltretutto, nonostante sia stata prevista la possibilità della attribuzione agli stessi soggetti che si avvantaggeranno di tale corrispettivo anche della concessione per l'esercizio delle scommesse sportive (5), nonostante, cioè, il prevedibile incremento, anche cospicuo, degli incassi rispetto a quelli per i quali era stata assentita la remunerazione del 9%.

E se è vero che l'articolo 4 della "convenzione tipo" prevede la riduzione delle aliquote in relazione all'aumento dell'ammontare degli incassi lordi (6), risulta altrettanto evidente che sarà proprio la fascia di incassi inferiore (da 0 ad 8 miliardi), per la quale è prevista l'aliquota massima, quella che più si realizzerà in concreto ed specie per i nuovi punti vendita e che, pertanto, il prevedere riduzioni di aliquota su gli incassi superiori ad 8 miliardi (9,68%) e, soprattutto, per quelli maggiori di 16 miliardi (8,60%), si rivela, in concreto, quasi superfluo.

Sembra, pertanto, che l'occasione della rimodulazione delle percentuali in vista della attribuzione con gara delle concessioni ben avrebbe potuto essere colta

(1) - Pubblicato sulla G.U. n° 93 del 22 aprile 1999.

(2) - Al fine dell'espletamento della quale, con D.M. in data 7 aprile 1999 (pubblicato sulla G.U. del 14 successivo), è stato approvato il piano delle concessioni da mettere a gara nel 1999.

(3) - In una dichiarazione alla stampa, il Ministro delle Politiche Agricole ha espressamente riconosciuto eccessiva la percentuale del 9%, tenuto anche conto che la media europea per attività similari si attesta sul 4,4%.

(4) - Per gli incassi lordi sino ad otto miliardi.

(5) - Con D.M. del 7 aprile 1999 (pubblicato sulla G.U. n° 86 del 14 successivo), che ha approvato lo schema di convenzione per la concessione per l'accettazione delle scommesse sportive.

(6) - In particolare: 37% per incassi lordi sino ad 8 miliardi: 34,20% (pari al 9,68%), per incassi da 8 a 16 miliardi e 30,40% (pari all' 8,60%), per incassi superiori a 16 miliardi.

per una consistente riduzione delle remunerazioni, anziché per un aumento delle stesse (1), collegata con una più ampia ed incisiva articolazione delle fasce di incasso e delle relative aliquote (2).

Ed è appena da sottolineare come da un calibrato, equo contenimento di tali remunerazioni — tenuta presente la rilevanza del volume complessivo delle scommesse — potrebbero scaturire, senza alcun onere per l'Erario pubblico, almeno parte delle risorse che attualmente necessitano per ovviare alla difficile situazione finanziaria non solo dell'UNIRE, ma anche del CONI, (e, quindi, dei mondi dell'ippica e dello sport nazionali), per i quali i proventi delle scommesse costituiscono la principale fonte di finanziamento.

Ma anche sotto un diverso profilo le previsioni dello schema di convenzione in argomento non paiono del tutto convincenti.

Ci si intende riferire, in particolare, al c.d. "minimo garantito" previsto dallo articolo 5 della convenzione (3), il mancato raggiungimento del quale obbligherà il concessionario a versare la differenza al Ministero delle Finanze.

In effetti, pur trattandosi, di previsione opportuna, in quanto intesa a garantire la regolarità e la prevedibilità del flusso delle risorse finanziarie provenienti dalle scommesse, non può non rilevarsi come alla fissazione di un minimo garantito non abbia corrisposto l'espressa previsione, nello schema di convenzione, dell'esclusività, nei Comuni con più di un punto vendita, delle zone da attribuire con procedura concorsuale e come ciò (4) potrebbe determinare l'insorgere, per i partecipanti alla gara, di incertezze sulla quantificazione e sulla regolarità del raccolto e, con esse, di un'oggettiva difficoltà per gli interessati alle concessioni nel dover comunque garantire il raggiungimento di un raccolto minimo.

(1) - Incremento che, per effetto del combinato disposto dagli articoli 25 e 2 del D.P.R. 169/98, (di cui si è già detto), potrà applicarsi anche agli attuali delegati in sede di rinnovo delle concessioni.

(2) - Quale, ad esempio, quella prevista dalla deliberazione UNIRE n°245/94 relativamente al calcolo delle remunerazione della SPATI.

(3) - Previsione analoga è contenuta nella convenzione-tipo per l'esercizio delle scommesse sportive (articolo 16), approvata con D.M. del 7 aprile 1999.

(4) - Unitamente alla prevista variabilità annuale del piano delle concessioni da mettere a gara (art.2, comma 2 del D.P.R. 169/98).

5) I risultati della gestione finanziaria

Si indicano, di seguito, le date di deliberazione dei bilanci preventivi e consuntivi relativi agli esercizi considerati e quelle delle relative pronunce dell'Autorità di Vigilanza, ove intervenute.

Bilancio preventivo 1997Delibera Commissario:

n° 1249 del 14/01/97 (1)

Pronuncia A.V.:nota Ministero Politiche Agricole
n° 110144 del 03/02/97**Bilancio consuntivo 1997**Delibera Commissario:

n° 2373 del 29/04/98

Pronuncia A.V.:nota Ministero Politiche Agricole
n° 111051 del 11/06/98**Bilancio preventivo 1998**Delibera Commissario:

n° 1983 del 01/12/97

Pronuncia A.V.:nota Ministero Politiche Agricole
n° 113124 del 20/01/98**Bilancio consuntivo 1998**Delibera Commissario:

n° 2786 del 30/04/99

Pronuncia A.V.:

non ancora intervenuta

(1) — Il preventivo 1997 è stato rideliberato essendo state dall'Autorità di Vigilanza rideterminate le quote di prelievo sull'introito delle scommesse.

5.1) Variazioni di bilancio

Il prospetto sub 5.1 è volto a consentire una valutazione complessiva degli effetti delle variazioni di bilancio intervenute negli esercizi in argomento. L'elaborato pone in evidenza lo scostamento tra le previsioni iniziali e quelle definitive del bilancio e le variazioni tra le previsioni definitive e gli impegni e gli accertamenti.

PREVISIONI INIZIALI E PREVISIONI DEFINITIVE**Prospetto 5.1**

(in milioni di lire)

	1997				
ENTRATE	Prev. Iniz.li	Prev. Def.ve	% *	Accer.ti	% **
Correnti	2.354.932,0	2.052.782,0	-12,8	2.037.953,2	-0,7
In C/ Capitale	650,0	650,0	0,0	584,9	-10,0
Partite di giro	26.800,0	26.800,0	0,0	26.494,0	-1,1
Tot. Generale	2.382.382,0	2.080.232,0	-12,7	2.065.032,1	-0,7
USCITE	Prev. Iniz.li	Prev. Def.ve	% *	Impegni	% ^^
Correnti	2.455.062,0	2.164.167,0	-11,8	2.105.710,2	-2,7
In C/ Capitale	27.650,0	13.255,0	-52,1	12.552,1	-5,3
Partite di giro	26.800,0	26.800,0	0,0	26.494,1	-1,1
Tot. Generale	2.509.512,0	2.204.222,0	-12,2	2.144.756,4	-2,7

	1998				
ENTRATE	Prev. Iniz.li	Prev. Def.ve	% *	Accer.ti	% **
Correnti	1.993.090,0	1.506.011,0	-24,4	1.527.103,9	1,4
In C/ Capitale	750,0	750,0	0,0	862,4	15,0
Partite di giro	21.800,0	24.965,0	14,5	26.107,6	4,6
Tot. Generale	2.015.640,0	1.531.726,0	-24,0	1.554.073,9	1,5
USCITE	Prev. Iniz.li	Prev. Def.ve	% *	Impegni	% ^^
Correnti	2.017.062,0	1.546.981,0	-23,3	1.543.102,5	-0,3
In C/ Capitale	7.835,0	7.835,0	0,0	7.488,7	-4,4
Partite di giro	21.800,0	24.965,0	14,5	26.107,6	4,6
Tot. Generale	2.046.697,0	1.579.781,0	-22,8	1.576.698,8	-0,2

* rapporto tra previsioni iniziali e definitive

** rapporto tra previsioni definitive ed accertamenti

^^ rapporto tra previsioni definitive ed impegni

Emerge dal prospetto la rilevanza della differenza che si è verificata, nel 1997, tra le previsioni iniziali e quelle definitive sia delle entrate, che delle spese.

Differenze non molto significative hanno fatto, invece, registrare in tale esercizio gli accertamenti e gli impegni, rispetto alle relative previsioni definitive.

Nel 1998, nonostante le previsioni iniziali fossero state quantificate in importi inferiori a quelli delle definitive del 1997, si è avuto un'ulteriore, rilevante scostamento tra le previsioni iniziali e finali di entrata e di spesa, tanto che le previsioni definitive sia di entrata che di spesa del 1998 sono risultate inferiori di circa 1000 miliardi a quelle iniziali del 1997.

La flessione risultante dal confronto tra le previsioni finali e quelle iniziali del consuntivo 1998 è, in parte, da riconnettersi anche alla circostanza — già segnalata nel presente referto — che, con l'entrata in vigore del D.P.R. 169/1998 (15 giugno 1998), l'UNIRE ha cessato di costituire il soggetto passivo dell'imposta unica sulle scommesse che, ai sensi dell'articolo 15 del D.P.R., viene ora assolta dai soggetti passivi indicati da tale norma. Da ciò è conseguito che i proventi dell'Ente esposti in bilancio sino al 15 giugno 1998 sono comprensivi dell'imposta, mentre, a partire dal 16 giugno, gli stessi sono stati contabilizzati al netto di tale imposta, mediante variazioni in diminuzione di entrata.

E' anche da rilevare che la riduzione delle previsioni definitive di entrata riscontrata nel 1997 e nel 1998 inverte la tendenza, emersa dall'analisi dei bilanci degli esercizi precedenti al 1997, all'aumento delle previsioni definitive.

Peraltro, la constatazione che, le previsioni definitive di entrata del 1996 (maggiori di quelle iniziali dello stesso esercizio) sono risultate inferiori a quelle iniziali del 1997 (1) (1981 miliardi, a fronte dei 2.354 inizialmente stimati per il 1997), nell'indurre a raccomandare una maggiore prudenza nella stima delle entrate accertabili nell'esercizio, consente anche di osservare che le difficoltà finanziarie che ancor oggi perdurano per l'UNIRE sono in concreto iniziate dal 1998.

(1) — Nonché alle previsioni finali di tale esercizio.

5.2) Il rendiconto finanziario

I prospetti che si allegano sub 5.2.1, 5.2.2 e 5.2.3 sono stati redatti per fornire una visione completa, sia generale che di dettaglio, dei risultati della gestione realizzata dall'Ente nel 1997 e nel 1998.

In particolare, dall'elaborato 5.2.1 risulta evidente il disavanzo finanziario verificatosi sia nel 1997 che nel 1998, dovuto, in entrambi gli esercizi, al prevalere, oltre che delle spese correnti, di quelle in conto capitale (1) sulle correlative entrate; disavanzo ridotto nel 1998, ma che costituisce, comunque, un segnale negativo, tenuto anche conto che il 1996 si era chiuso con un avanzo finanziario di 114 miliardi.

RENDICONTO FINANZIARIO - Risultanze generali - Prospetto 5.2.1
(in milioni di lire)

ENTRATE	1997	1998	variaz. %
Correnti	2.037.953,2	1.527.103,9	-25,1
In C/ Capitale	584,9	862,4	47,4
Partite di giro	26.494,0	26.107,6	-1,5
Totale generale	2.065.032,1	1.554.073,9	-24,7
Disavanzo (-)	79.724,3	22.624,9	-71,6
Totale a pareggio	2.144.756,4	1.576.698,8	-26,5
USCITE	1997	1998	variaz. %
Correnti	2.105.710,2	1.543.102,5	-26,7
In C/ Capitale	12.552,1	7.488,7	-40,3
Partite di giro	26.494,1	26.107,6	-1,5
Totale generale	2.144.756,4	1.576.698,8	-26,5
Avanzo (+)	0,0	0,0	
Totale a pareggio	2.144.756,4	1.576.698,8	-26,5

Il prospetto 5.2.2 mostra come il prelievo sulle scommesse abbia continuato a costituire la componente di gran lunga più rilevante delle entrate dell'Ente (2). Posta che, mentre nel 1997 aveva fatto riscontrare un (anche se non particolarmente significativo) aumento rispetto all'omologo dato del consuntivo 1996 (3) (+43 miliardi), nel 1998 è diminuita di oltre il 25%.

(1) — Come evidenzia il prospetto 5.2.3, tra le spese in conto capitale, di maggior rilievo sono state quelle della categoria 12^a ("acquisizione immobilizzazioni tecniche"): l'importo più rilevante tra le stesse è risultato, sia nel 1997 che nel 1998 (rispettivamente, per 5 e 4 miliardi), quella relativa all'accantonamento di un fondo per l'acquisto della sede dell'Ente.

(2) — Con un'incidenza sulle entrate correnti pari al 97,71%.

(3) — Al 31 dicembre 1996 a tale titolo erano risultati accertati miliardi 1.954,7

RENDICONTO FINANZIARIO

Prospetto 5.2.2

(in milioni di lire)

ENTRATE	1997	1998	variaz. %
CORRENTI			
7^CTG. - Entrate derivanti da vendita di beni prest.ni servizi			
a - Prelievo UNIRE sulle scommesse	1.997.815,8	1.492.200,0	-25,3
b - Proventi gestione servizi	20.981,9	20.658,9	-1,5
Totale ctg. 7^	2.018.797,7	1.512.858,9	-25,1
8^CTG. - Redditi e proventi patrimoniali	12.868,9	8.663,9	-32,7
9^CTG. - Poste correttive e compensative spese correnti	6.286,6	5.581,1	-11,2
TOTALE	2.037.953,2	1.527.103,9	-25,1
IN CONTO CAPITALE			
12^CTG. - Alienazioni immobilizzazioni tecniche	0,0	0,0	
14^CTG. - Riscossione di crediti	584,9	862,4	
TOTALE	584,9	862,4	47,4
PARTITE DI GIRO			
22^CTG. - Partite di giro	26.494,0	26.107,6	
TOTALE	26.494,0	26.107,6	-1,5
TOTALE GENERALE ENTRATE	2.065.032,1	1.554.073,9	-24,7
DISAVANZO	79.724,3	22.624,9	-71,6
TOTALE A PAREGGIO	2.144.756,4	1.576.698,8	-26,5

Dall'elaborato 5.2.3, può evincersi che la posta relativa all'acquisto di beni di consumo e servizi, anche nel biennio all'esame, è stata quella di maggior importo delle spese correnti, con un'incidenza su queste pari al 44,42% nel 1997 ed al 54,09% nel 1998.

Nel 1998, peraltro, tale voce è risultata in diminuzione (di circa 100miliardi); diminuzione da riconnettersi a quella della posta "spese per l'esercizio delegato delle scommesse", a sua volta connessa alla riduzione, nel 1998, del volume delle scommesse.

Anche l'importo della categoria 5^ - "spese per prestazioni istituzionali, premi e provvidenze a favore dell'ippica" - è risultata in flessione nel 1998 (complessivamente, per oltre il 22%).

Si tratta di un dato significativo, tenuto conto della rilevanza che le dotazioni delle corse e le provvidenze per l'allevamento rivestono per il mondo dell'ippica e della constatazione che proprio alla realizzazione di tali interventi è finalizzata la complessa organizzazione dell'esercizio delle scommesse.

La consistente diminuzione degli oneri tributari nel 1998 (-330miliardi) è da riconnettersi al, già segnalato, mutamento intervenuto nel regime fiscale, a far tempo dal 15 giugno 1998, per effetto dell'entrata in vigore del D.P.R.169/1998.

Pur nel diminuito ammontare nel 1998 della spesa per immobilizzazioni tecniche, in gran parte corrispondenti all'accantonamento di un fondo per l'acquisto di un immobile da adibire a sede - questione sulla quale si tornerà in dettaglio nel successivo paragrafo sull'attività istituzionale - se ne rileva l'impropria iscrizione non supportata da valido titolo giuridico.

RENDICONTO FINANZIARIO

Prospetto

5.2.3

(in milioni di lire)

USCITE	1997	1998	variaz. %
CORRENTI			
1^CTG. - Spese per gli organi	161.8	189.4	17.1
2^CTG. - Spese per il personale in servizio	9.930.0	9.192.7	-7.4
4^CTG. - Spese per acquisto beni consumo e servizi			
a - Spese generali	6.106.8	7.980.3	30.7
b - Spese per servizi diretti UNIRE	4.091.2	3.287.1	-19.7
c - Spese per l'esercizio delegato delle scommesse	900.733.1	792.938.9	-12.0
d - Enti tecnici	24.575.0	30.600.4	24.5
TOTALE a-b-c-d	935.506.1	834.806.7	-10.8
5^CTG. - Spese per prestazioni istituzionali			
Premi e provvidenze a favore dell'ippica			
-a)- <u>dotazioni per le corse</u>			
- corse al trotto	301.897.3	230.598.7	-23.6
- corse al galoppo piano	163.467.1	126.732.4	-22.5
- corse al galoppo ostacoli	30.522.1	23.960.8	-21.5
- corse al galoppo - mezzo sangue	8.272.8	6.379.8	-22.9
Totale	504.159.3	387.671.7	-23.1
Corse TRIS			
- Trotto	9.926.8	10.298.6	3.7
- Galoppo	8.642.4	7.651.1	-11.5
Totale	18.569.2	17.949.7	-3.3
Corse TOTIP			
- Trotto	3.348.3	2.680.8	-19.9
- galoppo	1.548.2	1.328.0	-14.2
- Coppe e trofei e premi agli allevatori	1.141.7	1.007.8	-11.7
Totale	6.038.2	5.016.6	-16.9
TOTALE a)	528.766.7	410.638.0	-22.3
b)- <u>provvidenze per l'allevamento</u>			
- trotto e galoppo purosangue ed ostacoli	41.508.0	29.090.5	-29.9
- cavallo di mezzo sangue	5.144.0	3.095.0	-39.8
TOTALE b)	46.652.0	32.185.5	-31.0
TOTALE a e b	575.418.7	442.823.5	-23.0
- Iniziative per qualificazione professionale	11.9	450.9	3689.1
- Iniziative previdenziali ed assistenziali	13.520.2	14.545.1	7.6
	13.532.1	14.996.0	10.8
TOTALE 5^ CTG.	588.950.8	457.819.5	-22.3
6^CTG. - Trasferimenti passivi	116.9	110.1	-5.8
7^CTG. - Oneri finanziari	5.9	6.5	10.2
8^CTG. - Oneri tributari	570.799.6	240.520.8	-57.9
9^CTG. - Poste correttive e compensative entrate correnti	0.0	0.0	
10^CTG. - Somme non classificabili in altre voci	239.1	456.8	91.0
TOTALE SPESE CORRENTI	2.105.710.2	1.543.102.5	-26.7
IN CONTO CAPITALE			
12^CTG. - Acquisizione immobilizzazioni tecniche	11.295.2	5.711.4	-49.4
14^CTG. - Concessione crediti ed anticipazioni	869.1	1.221.1	40.5
15^CTG. - Indennità anzianità personale cessato	387.8	556.2	43.4
TOTALE	12.552.1	7.488.7	-40.3
PARTITE DI GIRO			
21^CTG. - Partite di giro	26.494.1	26.107.6	-1.5
TOTALE	26.494.1	26.107.6	-1.5
TOTALE GENERALE SPESE	2.144.756.4	1.576.698.8	-26.5
AVANZO	0.0	0.0	
TOTALE A PAREGGIO	2.144.756.4	1.576.698.8	-26.5

I dati del prospetto 5.2.4, elaborato per consentire una più dettagliata visione delle fonti di entrata, confermano che i proventi dalla gestione delle scommesse costituiscono, per l'Ente, gli introiti più importanti in assoluto, raggiungendo gli stessi il 98% delle entrate correnti.

ENTRATE CORRENTI**Prospetto 5.2.4**

(in milioni di lire)

DENOMINAZIONE	1997	incidenza sul totale %	1998	incidenza sul totale %	variazione %
Proventi gestione scommesse	1.997.815,8	98,0	1.492.200,0	97,7	-25,3
Proventi gestione servizi	20.981,9	1,0	20.658,9	1,4	-1,5
Proventi gestione vari	6.286,6	0,3	8.663,9	0,6	37,8
Redditi patrimoniali	12.868,9	0,6	5.581,1	0,4	-56,6
TOTALE	2.037.953,2	100,0	1.527.103,9	100,0	-25,1

La disaggregazione per delegati degli introiti di cui trattasi, operata nel prospetto 5.2.5, evidenzia che (come già sottolineato per il passato ed in questo stesso referto), tra i proventi, quelli di gran lunga più rilevanti sono provenienti dalle Agenzie ippiche e dalla scommessa TRIS.

Dati che confermano l'assoluta importanza, per la stessa sopravvivenza dell'Ente, della costanza e dell'efficacia dell'azione e, quindi, del ruolo che svolgono i delegati alla raccolta delle scommesse effettuate presso le Agenzie e della TRIS.

PROVENTI GESTIONE SCOMMESSE IPPICHE E TOTIP**Prospetto 5.2.5**

(in milioni di lire)

DENOMINAZIONE	1997	incidenza sul totale %	1998	incidenza sul totale %	variazione %
AI TOTALIZZATORI	131.553,1	6,6	107.310,9	7,2	-18,43
A LIBRO	13.757,7	0,7	8.014,8	0,5	-41,74
PRESSO AGENZIE IPPICHE	823.648,5	41,2	750.960,1	50,3	-8,83
AI T. I. U.	35.970,2	1,8	31.087,1	2,1	-13,58
TRIS	830.240,8	41,6	516.359,9	34,6	-37,81
TOTIP	162.645,5	8,1	78.467,2	5,3	-51,76
TOTALE	1.997.815,8	100,0	1.492.200,0	100,0	-25,31

Dal prospetto emerge altresì - nell'ambito di una generalizzata riduzione, nel 1998, degli introiti per scommesse - la rilevanza della diminuzione del raccolto con la TRIS, nonché di quella - peraltro dalla incidenza non significativa sul volume complessivo - delle scommesse a libro.