# CAMERA DEI DEPUTATI N. **2261**-A

# RELAZIONE DELLA XIII COMMISSIONE PERMANENTE

**(AGRICOLTURA)**

*presentata alla Presidenza il 23 settembre 1997*

(Relatore: **TATTARINI**)

SULLA

# PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**TATTARINI, NARDONE, OLIVERIO, DI STASI, ABATERUSSO, TRABATTONI, RAVA, SEDIOLI, PAOLO RUBINO, CARUANO, OCCHIONERO, ROSSIELLO, MALAGNINO**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'Unione nazionale per l'incremento delle razze equine (UNIRE)

*Presentata il 19 settembre 1996*

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La Commissione Agricoltura ha licenziato il testo che si sottopone al vostro esame, relativo all'istituzione di una Commissione d'inchiesta sull'UNIRE. Si tratta di un provvedimento sul quale si sono espresse positivamente le Commissioni investite in sede consultiva, con una sola osservazione, avanzata dalla Commissione Affari costituzionali, relativa all'opportunità di elevare ad un anno il termine per lo svolgimento dell'inchiesta. Una valutazione di tale osservazione, non recepita, è stata rinviata alla fase conclusiva dell'*iter* del procedimento.

L'Unione nazionale per l'incremento delle razze equine (UNIRE) è un ente pubblico istituito con legge 24 marzo 1942, n. 315, con finalità di promozione di tutte le attività volte all'incremento dell'allevamento equino e alla utilizzazione ai fini sportivi e ricreativi del cavallo nonché, su delega particolare del Governo, alla gestione di tutte le attività di scommessa inerenti alle corse dei cavalli. L'UNIRE è un ente soggetto al controllo del Ministero per le politiche agricole.

L'attività dell'UNIRE è diventata, nel tempo, sempre più complessa e sempre più complicato è l'equilibrio nella gestione del monopolio delle scommesse e dei fini istituzionali di incremento e valorizzazione delle razze equine.

All'interno dell'ente si è andata manifestando da sempre una conflittualità tra le diverse categorie, sulla trasparenza, la stabilità e l'efficienza della gestione dell'ente stesso.

L'esigenza di una Commissione parlamentare d'inchiesta nasce dai dati oggettivi derivanti:

*a)* dallo stato reale dell'UNIRE e degli Enti tecnici vigilati;

*b)* dalle valutazioni reiterate della Corte dei conti in sede di controllo dei bilanci 1992, 1993, 1994, 1995 e parzialmente 1996;

*c)* dalle iniziative parlamentari, di vari gruppi, che hanno messo in luce una situazione di approssimazione, incertezza e contraddittorietà amministrativa e gestionale;

*d)* dalle iniziative dell'Autorità *antitrust* in sede di esame di alcuni atti e dello stesso Ministero vigilante;

*e)* dal dibattito sempre più critico, teso e pressante che vede protagonisti i soggetti sociali ed economici interessati ad un diverso funzionamento del settore.

L'obiettivo fondamentale è quello di individuare le cause reali e le responsabilità che hanno impedito e impediscono il pieno e trasparente assolvimento dei fini istituzionali dell'UNIRE. Occorre comprendere quali cause hanno prodotto nel tempo il sovvertimento dei ruoli, hanno fatto sì che la delega, provvedimento controllabile e revocabile ma indispensabile per il raggiungimento delle finalità pubbliche dell'Ente, sia divenuta lo strumento condizionante e soffocante di obiettivi generali e abbia rischiato di produrre un regime di monopolio rovesciato che si è esteso dalla gestione delle scommesse ai servizi di trasmissione dati e persino di gestione di segnale TV. Occorre capire per quali interessi questo è avvenuto e quali sono le responsabilità dell'Ente, del Ministero vigilante, perché lo strumento commissariale destinato a superare momenti alti di difficoltà non ha prodotto l'auspicata normalità ma ha favorito il generarsi di ulteriore degrado e snaturamento.

Se la condizione istituzionale dell'UNIRE è, infatti, dopo la crisi della presidenza dell'onorevole Zurlo, per le note vicende, in stato di « provvisorio » commissariamento da ben quattro anni, durante i quali si sono avvicendati ben tre commissari (luglio 1993 dottor De Fabritiis; agosto 1994 avvocato Valentino; aprile 1995 avvocato Pettinari con varie proroghe che lo mantengono in carica fino all'avvenuto riordino), ancora peggiore è lo stato degli enti tecnici, tutti da gran tempo « provvisoriamente commissariati » (ENCAT e STEEPLE CHEASE dal 1989).

Nessun ente pubblico preposto al governo di un settore delicatissimo che gestisce il monopolio delle scommesse nel settore ippico e determina scelte, indirizzi e sostegni indispensabili per la promozione dell'allevamento italiano avrebbe potuto sopravvivere ad una situazione di precarietà e di incertezza istituzionale come questa.

La Corte dei conti, nei reperti sopra richiamati, ha, ripetutamente sottolineato all'attenzione dell'Ente, del Ministero vigilante e del Parlamento alcuni blocchi di questioni rilevantissime per un corretto funzionamento del settore, sottolineature, accompagnate da puntuali sollecitazioni, rimaste pressoché inevase, ed anzi, aggravate da decisioni assunte dallo stesso

UNIRE, risultate contraddittorie e pericolose e, spesso, non rilevate e doverosamente recepite dal Ministero vigilante.

In particolare la Corte ha:

1) denunciato l'assoluta inaccettabilità dello stato di commissariamento perpetuo, reclamando un rapido riordino istituzionale, statutario e normativo in grado di recuperare all'Ente il ruolo centrale di indirizzo e controllo reale rispetto ai soggetti sociali ed economici interessati e soprattutto rispetto ai delegati alla gestione delle scommesse all'interno e all'esterno degli ippodromi nonché esprimendo, con accenti fondati, il preoccupato allarme per il fatto reale che da parte di questi ultimi si stesse realizzando un condizionamento forte tradottosi poi in un vero e proprio esproprio dell'autonomia dell'Ente;

2) sempre indicato a proposito della gestione delle scommesse come assolutamente prioritaria la necessità di garantire la centralità dell'Ente e delle funzioni di indirizzo e controllo per ottenere il conseguimento effettivo reale delle finalità di sostegno all'allevamento italiano: attraverso un totalizzatore unico nazionale, con modello a riversamento, gestito con « un sistema trasparente ed efficace nel quale la raccolta, l'elaborazione, la trasmissione di dati informatici, i relativi software e hardware facciano capo direttamente all'UNIRE, come pure quelli del segnale TV » e procedendo ad eventuali affidamenti in gestione a « soggetti terzi » con bando pubblico europeo garantito; attraverso l'attuazione del Piano commerciale con l'espansione dei punti vendita delle scommesse su base concorsuale, evitando concentrazioni e monopoli; calibrando meglio, e con parametri diversi legati ai costi reali, la remunerazione della delega e distinguendo la remunerativitá dalle contribuzioni.

Evidenziato, inoltre, come si sia proceduto, in contrasto con quelle indicazioni, al commissariamento sempre nel momento di maggiore scontro derivante dalla battaglia scatenata da opposti interessi sulle convenzioni per la gestione delle scommesse e come i commissariamenti abbiano finito per perpetuare una situazione di incertezza e di aggravamento, senza assolvere alle funzioni per le quali sono stati istituiti. Alcuni esempi: nel giugno 1992 il Consiglio di amministrazione dell'UNIRE approva un Piano commerciale per l'ampliamento del sistema di riscossione delle scommesse, fissando due priorità: la predisposizione di un progetto di automazione e controllo sui concessionari gestito dall'UNIRE e la trasformazione del sistema a riferimento in sistema a riversamento. Nello stesso anno, senza un passo avanti in quella direzione, rinnova tutte le convenzioni con i delegati senza cambiare una virgola (Società di corse; agenzie ippiche; allibratori; Spati; Sisal sport Italia; Totip; Consor-tris).

Il Commissario nominato nel luglio 1993 compie due atti rilevanti: *a)* delibera l'istituzione di una Commissione di studio per la fattibilità di un sistema di totalizzazione nazionale da realizzarsi attraverso l'attuazione del Piano commerciale e di un sistema telematico in grado di consentire il controllo sulle attività dei delegati; *b)* delibera, altresì, che dal 1° gennaio 1996 si sarebbe proceduto con il sistema a riversamento in linea con le indicazioni della Corte, del Consiglio di Stato e dell'Autorità ippica internazionale.

Nonostante questi impegni « forti » non rinuncia alle proroghe delle convenzioni con i delegati, apparentemente condizionato anche da uno sciopero degli stessi che oltre a produrre danni finanziari notevoli evidenzia i rischi reali paventati dalla Corte.

Il Commissario successivo, mentre si ripropone di affermare gli stessi obiettivi generali, non riesce a sfuggire alle proroghe delle convenzioni esistenti.

Nel luglio 1995, stravolgendo precedenti e comunque inattuate decisioni e la reiterata indicazione della Corte dei conti, l'attuale commissario decide di affidare, addirittura, la realizzazione del sistema provvisorio per l'accettazione delle scommesse a riversamento al Sindacato invece delle Agenzie ippiche.

La Corte ribadisce, con un forte richiamo al Ministero vigilante, come questa

fase di sperimentazione non deve rappresentare alcun privilegio o precostituzione di posizioni perché il servizio telematico e di gestione del segnale TV deve essere dell'UNIRE.

La successiva delibera (10 ottobre 1995) del bando europeo per l'appalto-concorso per la individuazione del gestore del servizio informatico e telematico ancora oggi non è stata praticamente attuata.

Il tentativo (delibera 723 del 1996) di proporre un nuovo piano commerciale ad esclusivo vantaggio delle Agenzie e dello SPATI, con durata novennale delle concessioni, è stato sospeso dal Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali dopo l'intervento dell'Autorità *antitrust*, così come è stata sospesa la delibera n. 722 del 1996 inerente la convenzione con le Società di corse.

La Corte ha sottolineato anche l'esigenza di porre attenzione alla proprietà degli ippodromi ed ai possibili conflitti d'interesse fra UNIRE, delegati e delegati proprietari e gestori.

Si tratta di una questione delicatissima già affrontata dall'Autorità *antitrust*, al momento di esaminare l'acquisizione da parte dello SNAI della Soc. TRENNO, proprietaria di vari ippodromi. L'esame si è concluso positivamente in conseguenza degli impegni assunti dallo SNAI di conferire ad un soggetto terzo la gestione del segnale TV di proprietà UNIRE e degli impegni assunti dal Commissario di procedere alla definizione della questione attraverso un eventuale bando pubblico europeo.

La vicenda si è poi aggrovigliata, aprendo persino un possibile conflitto di interessi, con la gestione EUPHON e, infine, con l'inaccettabile appendice della istituzione di un canale tematico (SNAI-SAT) sotto l'egida SNAI-Telepiù che utilizza il segnale e il diritto di immagine di proprietà UNIRE.

Queste decisioni, la cui contraddittorietà è palese, sono state possibili perché si è verificato uno sviamento del potere di delega e i delegati hanno assunto una funzione di sostanziale monopolio condizionante nei fatti e nella distribuzione del potere interno al sistema; alcuni dati lo evidenziano: i proventi sul totale netto dell'UNIRE destinati alla remunerazione di servizi delegati sono passati dal 44,40 per cento del 1992 al 56 per cento del 1995; solo nel 1995, in valori assoluti, l'incremento destinato all'UNIRE è di 32 miliardi, quello destinato ai delegati è di 38 miliardi (74 allo SNAI); del volume globale delle entrate dell'UNIRE il 75 per cento è raccolto da SNAI.

Il potere di condizionamento, come si vede, è enorme e si è esteso anche alla acquisizione degli ippodromi.

A fronte di tutto questo si è ridotta la quota dei proventi in varia forma destinati all'allevamento, distorcendosi in tal modo la finalità pubblica dell'UNIRE, il quale non è in grado neppure di far valere le clausole convenzionali, come dimostra la mancata esecutività della delibera commissariale n. 300 del 1994 sul recupero del premio incentivante non consentito allo SNAI o la delibera n. 1575 del 1997 sul recupero di una parte del corrispettivo forfettario non dovuto allo SNAI; si tratta complessivamente di decine di miliardi.

Le iniziative dei parlamentari hanno di volta in volta accompagnato le sottolineature della Corte dei conti e richiamato l'attenzione su alcune tematiche decisive come quella della gestione del sistema a riversamento, del segnale TV, delle contraddizioni del bilancio 1997, dell'approvvigionamento dei cavalli per la squadra ippica sul mercato estero, sulla sperequazione dei contributi erogati ai delegati, sulle frodi nello svolgimento delle corse tris, sull'affermazione della libera concorrenza contro il monopolio delle scommesse esercitate di fatto dai delegati, sui problemi del doping e dell'ufficio di controllo, sui problemi della stampa specializzata e del controllo eventuale esercitato dai delegati, eccetera.

L'opinione pubblica è continuamente frastornata da iniziative polemiche che hanno portato anche soggetti interessati al mondo ippico a inoltrare esposti alla magistratura ordinaria per segnalare possibili reati penali.

Il Parlamento non può rimanere indifferente a tutto quanto sta avvenendo e

deve, da una parte, sollecitare l'attuazione rapida delle indicazioni di riordino conseguenti alla legge n. 662 del 1996 per il sistema istituzionale e per le scommesse, ora accelerata dal decreto legislativo che istituisce il Ministero per le politiche agricole, e dall'altra non rinunciare a fare chiarezza sulle cause e responsabilità per consentire il rilancio dell'Ente, in piena efficienza e trasparenza nonché la piena affermazione delle pubbliche finalità.

È corretta, pertanto, la proposta di Commissione parlamentare d'inchiesta che si propone di verificare:

all'articolo 2, a far data dal 1° gennaio 1989;

*a)* la struttura organizzativa dell'UNIRE, i meccanismi direzionali, la situazione finanziaria e patrimoniale e l'attività gestionale;

*b)* i rapporti tra l'UNIRE e i soggetti interessati al mondo dell'allevamento equino, dell'ippica e delle attività equestri in generale, le convenzioni in essere e i rapporti finanziari conseguenti;

*c)* il sistema delle scommesse, il rapporti con i soggetti delegati a tale compito, le procedure di affidamento operate nel tempo ed i relativi criteri di verifica e di controllo;

*d)* i rapporti amministrativi, finanziari, patrimoniali e di controllo degli enti tecnici e della federazione italiana degli sport equestri (FISE);

*e)* i rapporti tra l'UNIRE e il Ministero per le politiche agricole, con particolare riguardo all'attività svolta dal Ministero stesso ed alla idoneità ed adeguatezza delle procedure di indirizzo e controllo adottate.

Si tratta di indicazioni abbastanza organiche, che tuttavia possono essere integrate e precisate nel confronto parlamentare.

All'articolo 3, si definisce la composizione della Commissione, che prevede la presenza di 20 deputati e di 20 senatori e l'elezione dell'ufficio di presidenza composto da un presidente, due vicepresidenti e due segretari.

Gli articoli 4 e 5 definiscono norme procedurali circa il regolamento interno che regola il funzionamento, le audizioni, le testimonianze. Si definiscono inoltre le spese e la pubblicità dei lavori.

L'articolo 6 determina i poteri della Commissione, che sono equiparati a quelli dell'autorità giudiziaria, l'acquisizione degli atti, gli accertamenti e i rapporti con l'autorità giudiziaria, le collaborazioni.

L'articolo 7 definisce i limiti del segreto imposto ai componenti della Commissione, ai funzionari, al personale di qualsiasi ordine e grado addetto alla Commissione stessa e ad ogni persona che collabora e concorre alla inchiesta o ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio.

L'articolo 8 prevede la durata di sei mesi per i lavori e la presentazione di una relazione finale sui risultati e sulle conseguenti proposte.

Così per consentire al Parlamento, una volta per tutte, di acquisire tutti gli elementi di conoscenza sulla situazione reale, presente e passata e per dar vita ad una svolta in un settore tanto delicato, avendo fra l'altro il compito di gestire nel pubblico e generale interesse migliaia di miliardi di lire, si propone di istituire una Commissione di inchiesta bicamerale.

La Commissione avrà quindi il compito di sottoporre ad esame la gestione dell'ente, le spese da esso effettuate, le procedure ed i soggetti ai quali è demandata la gestione delle scommesse, le forme di controllo e le implicazioni di natura economica e fiscale conseguenti, il tutto al fine di acquisire un quadro completo di dati e di informazioni che consentano di fare chiarezza sullo stato dell'ente e di avanzare proposte concrete di riordino, in coerenza con le finalità della legge istitutiva e del decreto legislativo n. 143 del 1997.

La stessa Commissione di inchiesta, con l'autonomia che le è riconosciuta nello

svolgimento del mandato ricevuto, potrà specificare più dettagliatamente nel corso dei suoi lavori l'ambito della sua attività d'indagine.

Auspico in conclusione che l'Assemblea possa approvare in tempi rapidi la proposta licenziata dalla Commissione Agricoltura, che consentirà di fare finalmente la dovuta chiarezza sulla gestione dell'UNIRE.

Flavio TATTARINI, *Relatore*.

## PARERE DELLA I COMMISSIONE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente osservazione:*

attesa la vastità della materia, appare opportuno elevare a un anno il termine previsto dall'articolo 8 del provvedimento per la presentazione della relazione conclusiva.

---

## PARERE DELLA V COMMISSIONE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

PARERE FAVOREVOLE

---

## PARERE DELLA XI COMMISSIONE

(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

NULLA OSTA

---

| TESTO DELLA PROPOSTA DI LEGGE | TESTO DELLA COMMISSIONE |
|---|---|
| ART. 1. | ART. 1. |
| *(Istituzione).* | *(Istituzione).* |
| 1. È istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sull'Unione nazionale per l'incremento delle razze equine (UNIRE) e degli enti tecnici da essa dipendenti ai sensi della legge 24 marzo 1942, n. 315. | *Identico.* |
| ART. 2. | ART. 2. |
| *(Finalità).* | *(Finalità).* |
| 1. La Commissione, limitatamente al periodo ricompreso fra il 1° gennaio 1992 ed il 30 settembre 1996, ha il compito di accertare: | 1. La Commissione, **con particolare riguardo al periodo che inizia dal 1° gennaio 1989,** ha il compito di accertare: |
| *a)* la struttura organizzativa dell'UNIRE, i meccanismi direzionali, la situazione finanziaria e patrimoniale e l'attività gestionale; | *a) identica;* |
| *b)* i rapporti tra l'UNIRE e i soggetti interessati al mondo dell'allevamento equino, dell'ippica e delle attività equestri in generale, le convenzioni in essere e i rapporti finanziari conseguenti; | *b) identica;* |
| *c)* il sistema delle scommesse, il rapporto con i soggetti delegati a tale compito, le procedure di affidamento operate nel tempo ed i relativi criteri di verifica e di controllo; | *c) identica;* |
| *d)* i rapporti amministrativi, finanziari, patrimoniali e di controllo degli enti tecnici e della Federazione italiana degli sport equestri (FISE); | *d) identica;* |

| | |
|---|---|
| *e)* i rapporti tra l'UNIRE e il Ministero dell'agricoltura e delle foreste prima, e delle risorse agricole, alimentari e forestali poi, con particolare riguardo all'attività svolta dal Ministero stesso ed alla idoneità ed adeguatezza delle procedure di indirizzo e controllo adottate. | *e)* i rapporti tra l'UNIRE e il Ministero dell'agricoltura e delle foreste **e successivamente,** delle risorse agricole, alimentari e forestali **e per le politiche agricole,** con particolare riguardo all'attività svolta dal Ministero stesso ed alla idoneità, **efficacia** ed adeguatezza delle procedure di indirizzo e controllo adottate. |
| ART. 3. | ART. 3. |
| *(Composizione).* | *(Composizione).* |
| 1. La Commissione è composta da venti deputati e venti senatori nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in modo tale che siano rappresentati tutti i gruppi costituiti in almeno un ramo del Parlamento in proporzione alla loro consistenza numerica. | 1. *Identico.* |
| 2. La Commissione, nella prima seduta, elegge, a maggioranza assoluta dei suoi membri, il presidente, due vicepresidenti e due segretari. | 2. La Commissione, nella prima seduta, elegge **al suo interno** il presidente, due vicepresidenti e due segretari. |
| ART. 4. | ART. 4. |
| *(Funzionamento).* | *(Funzionamento).* |
| 1. Prima dell'inizio dei lavori la Commissione approva, a maggioranza assoluta dei propri componenti, il regolamento interno che ne disciplina l'attività ed il funzionamento anche con riguardo alle norme applicabili per le audizioni e le testimonianze. | *Identico.* |
| 2. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico dei bilanci interni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. | |
| ART. 5. | ART. 5. |
| *(Pubblicità dei lavori).* | *(Pubblicità dei lavori).* |
| 1. Le sedute della Commissione sono pubbliche salvo che la Commissione medesima disponga diversamente. | *Identico.* |

| | |
|---|---|
| ART. 6. | ART. 6. |
| *(Poteri della Commissione).* | *(Poteri della Commissione).* |
| 1. La Commissione procede alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni della autorità giudiziaria. | 1. *Identico.* |
| 2. La Commissione può acquisire copia di atti e documenti relative ad indagini svolte da altra autorità amministrativa e giudiziaria. | 2. La Commissione può acquisire copia di atti, documenti **e informazioni** relativi ad indagini svolte da altra autorità amministrativa e giudiziaria. |
| 3. Per gli accertamenti di propria competenza riguardanti i fatti oggetto di indagine giudiziaria in corso la Commissione può altresì chiedere documenti ed informazioni all'autorità giudiziaria. | 3. *Identico.* |
| 4. La Commissione nello svolgimento delle indagini può avvalersi della collaborazione della polizia giudiziaria, di esperti e di chiunque altro il cui intervento ritenga necessario. | 4. *Identico.* |
| ART. 7. | ART. 7. |
| *(Segreto).* | *(Segreto).* |
| 1. I componenti della Commissione, i funzionari, il personale di qualsiasi ordine e grado addetto alla Commissione stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o concorre a compiere atti di inchiesta, ovvero ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto concerne le dichiarazioni, le notizie, gli atti e i documenti acquisiti nelle sedute dalle quali sia stato escluso il pubblico ovvero dei quali la Commissione medesima abbia vietato la divulgazione. | *Identico.* |
| 2. Per il segreto di Stato, d'ufficio e professionale si applicano le norme in vigore. | |

| | |
|---|---|
| ART. 8. | ART. 8. |
| *(Relazione conclusiva).* | *(Relazione conclusiva).* |
| 1. La Commissione completa i suoi lavori entro sei mesi dal suo insediamento con la presentazione alle Camere di una relazione finale sui risultati delle indagini svolte e con la formulazione delle conseguenti proposte. | 1. La Commissione completa i suoi lavori entro sei mesi dal suo insediamento con la presentazione alle Camere di una relazione finale, **trasmessa unitamente ai verbali delle sedute e ai documenti acquisiti,** sui risultati delle indagini svolte e con la formulazione delle conseguenti proposte **concernenti gli interventi legislativi ed amministrativi ritenuti necessari.** |
| | **ART. 9.** |
| | ***(Entrata in vigore).*** |
| | **1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.** |

DDL13-2261A
Lire 500