DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 87/2001.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nelle adunanze del 21 dicembre 2001;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 25 aprile 1961, con il quale il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (C.O.N.I.) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2000; nonché le annesse relazioni del Segretario Generale e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore consigliere dottor Mario Giaquinto e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Comitato Olimpico Nazionale italiano (C.O.N.I.), per l'esercizio 2000;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del conto consuntivo – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2000 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (C.O.N.I.), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE
Mario Giaquinto

PRESIDENTE
Luigi Schiavello

Depositata in Segreteria il 2 dicembre 2001.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
(Dottor Cataldo Potenzi)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEL COMITATO OLIMPICO NAZIONALE ITALIANO (C.O.N.I.) PER L'ESERCIZIO 2000

S O M M A R I O

Premessa ..... *Pag.* 13

Aggiornamento del quadro normativo ..... » 14

Notazioni sugli organi e sul funzionamento del collegio dei revisori ..... » 20

La gestione di parte corrente in generale ..... » 24

La raccolta delle giocate ..... » 28

Oneri per il personale in attività di servizio ..... » 30

La spesa corrente per trasferimenti ..... » 35

L'andamento della cassa ..... » 44

Il conto dei residui ..... » 45

La situazione patrimoniale ..... » 53

La gestione di parte corrente delle Federazioni sportive nazionali ..... » 56

Sintesi conclusiva ..... » 61

Appendici ..... » 68

PREMESSA

L'ultimo referto sul CONI è stato reso dalla Corte dei conti con deliberazione del 14 luglio 2000[1].
Esso ha riguardato principalmente le vicende gestionali proprie degli anni 1998 e 1999, ma ha dato contezza anche dei fatti salienti verificatisi successivamente, sino alla data della deliberazione medesima.

La presente relazione concerne l'esercizio 2000, per l'attuazione che se ne è data sino al 31 dicembre dell'anno stesso; non mancano, peraltro, aggiornamenti a data corrente in ordine agli aspetti di maggiore importanza caratterizzanti la situazione finanziaria ed economico-patrimoniale dell'Ente.

Lo schema espositivo qui seguito è essenzialmente coincidente con quello del precedente referto, sopra richiamato, il quale a sua volta riproponeva la sistematica della relazione che aveva avuto ad oggetto la gestione ricompressa negli anni dal 1993 al 1997.

Pertanto, finalità non secondaria della presente comunicazione, è quella di aderire, aggiornandola, ad una continuità di informazioni, atta, per il non breve arco temporale considerato, a consentire una conoscenza estesa alle tendenze consolidate e quindi propedeutica a valutazioni di prospettiva di forte attendibilità.

Tutto ciò implica che la lettura più proficua del presente testo si potrà ottenere ponendo a termine di raffronto le precedenti relazioni. Con l'avvertenza, peraltro, che – per quanto consentito da intuibili esigenze di economia espositiva – non si mancherà di estendere il più possibile le serie storiche di dati, e di dare cenni sintetici delle maggiori questioni trattate in passato.

Si deve raccomandare anche la lettura degli allegati informativi che corredano il conto consuntivo prodotto dall'Ente[2], in considerazione del fatto che, per evitare inutili duplicazioni, sono stati evitati, nel prosieguo, riporti o parafrasi non funzionali ad esposizioni critiche o, comunque, di maggiore approfondimento.

Particolare accenno è da riservare, infine, ai prospetti – concernenti in grandi linee i fondamentali aspetti economici e finanziari degli ultimi sei esercizi – i quali, benché collocati in appendice, è opportuno siano tenuti preliminarmente e costantemente presenti per realizzare una più agevole e spedita utilizzazione di questo rapporto. Ciò, soprattutto, per il prospetto (appendice n. 2) che sostanzia una riclassificazione del conto economico, il quale per essere esposto al netto dei fondi di giro delle giocate rende di più immediata percezione l'effettiva dimensione della gestione del CONI, nelle sue componenti fondamentali (proventi lordi dei concorsi pronostici, in entrata; costo del personale, spesa per l'acquisto di beni e servizi, nonché trasferimenti agli enti sportivi, in uscita).

[1] Deliberazione n. 54/2000 – Il referto è stato recepito nell'atto parlamentare DOC XV vol. 277 Legislatura XIII.
[2] Conto consuntivo e relativi allegati uniti – come di rito – al presente referto.

AGGIORNAMENTO DEL QUADRO NORMATIVO

Il contesto normativo di riferimento per il CONI per l'anno 2000 è stato fortemente segnato dal coronamento della riforma, avviata l'anno precedente, avvenuto per il tramite dell'approvazione del nuovo Statuto. Dopo una prima deliberazione del Consiglio nazionale, adottata nel marzo, sulla quale il Ministero vigilante ha formulato osservazioni, il nuovo Statuto è stato messo definitivamente a punto, per delega del medesimo Consiglio, dalla Giunta nazionale nella seduta del 15 novembre 2000 ed è stato approvato dall'Autorità governativa con decreto in data 28 dicembre 2000.
Ha avuto così attuazione la previsione della legge di riordino (decreto legislativo 23 luglio 1999 n. 242) che ha implicitamente riconosciuto al CONI il più ampio potere di autorganizzazione[3].

Lo Statuto, definito il CONI autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive, detta i principi cui l'azione dell'Ente deve uniformarsi e gli obbiettivi cui deve tendere. Ne deriva un quadro all'interno del quale la dimensione propriamente agonistica, connessa anche alla presenza dell'Italia sul piano delle competizioni olimpiche ed internazionali, si affianca ad una dimensione sociale, improntata alla concezione dello sport come costume diffuso e funzionale al progresso civile e morale della nazione (artt. 1–3).
Si rinviene altresì la solenne affermazione che il CONI è dotato di autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione nel limite, peraltro, dell'armonizzazione con le deliberazioni e gli indirizzi del Comitato Olimpico Internazionale. Con il che, per un verso resta fermo il ripudio del cosiddetto sport di Stato, e per altro verso viene ribadita la duplice appartenenza del CONI all'ordinamento nazionale ed a quello internazionale (art. 4).

Lo Statuto elenca gli organi centrali (Consiglio nazionale, Giunta nazionale, Presidente, Segretario generale, Comitato nazionale sport per tutti, Collegio dei revisori dei conti), ne stabilisce la durata in quattro anni, indica i requisiti generali di cui devono essere in possesso i componenti, le condizioni di rieleggibilità ed una specifica causa di ineleggibilità avente funzione antidoping (art. 5).
Delinea anche l'organizzazione periferica (Comitati regionali, Comitati provinciali, Fiduciari locali), prevedendo un momento di sintesi degli interessi sportivi locali (istituzione della Conferenza nazionale dell'organizzazione territoriale, avente compiti di rappresentanza e coordinamento dell'organizzazione periferica stessa). Lo Statuto contempla altresì la possibilità di istituire a livello regionale centri di formazione e pratica sportiva (Scuole dello sport), aventi tuttavia compiti definiti nel rispetto delle competenze delle Federazioni in materia.
Gli organi periferici del CONI sono visti e disciplinati come esponenziali delle collettività portatrici delle idealità ed interessi sportivi, talché essi sono dotati di spiccata autonomia (anche gestionale e contabile) ed il commissariamento è ipotizzato come rimedio del tutto eccezionale per casi ben individuati (gravi irregolarità nella gestione, gravi o ripetute violazioni dell'ordinamento, constatata impossibilità di funzionamento) (artt. 14-19).

E' di particolare interesse notare che lo Statuto del CONI dedica ampio spazio alle Federazioni sportive nazionali (ed ad altre forme in cui si manifesta la libera tendenza di privati ad associarsi per scopi sportivi) (artt. 20-30). Si tratta di previsioni normative che si risolvono nella sostanza nella fissazione di requisiti di "riconoscibilità"[4], vale a dire dei requisiti richiesti perché una privata federazione (di regola[5]) di associazioni possa essere attratta nell'orbita del CONI ed usufruire dei vantaggi relativi. Requisito fondamentale è che si tratti di organismi retti dal principio democratico e che si tratti di organismi "aperti" (principio di

---

[3] Il decreto legislativo n. 242/99 contiene anche espliciti rinvii ad integrazioni statutarie: a) per la disciplina dell'organizzazione periferica (art. 2); b) per la regolazione del procedimento per l'elezione degli atleti e tecnici componenti del Consiglio nazionale in rappresentanza delle Federazioni (art. 4); c) per la partecipazione a singole sedute del Consiglio nazionale di soggetti senza diritto di voto (art. 4); d) per la fissazione dei requisiti richiesti per il riconoscimento ai fini sportivi delle federazioni sportive, delle società ed associazioni sportive, degli enti di promozione sportiva, delle associazioni benemerite e delle discipline sportive associate (art. 5); e) per la previsione di compiti del Consiglio nazionale (art. 5); per particolare condizione di eleggibilità nella Giunta nazionale (art. 6); f) per la previsione di compiti della Giunta nazionale (art. 7); g) per la previsione di compiti del Presidente (art. 8); h) per la determinazione delle modalità di convocazione del collegio elettorale e per la disciplina del procedimento elettorale, relativamente all'elezione del Presidente e di componenti del Consiglio nazionale e della Giunta nazionale (art. 9); i) per stabilire la composizione ed i criteri di funzionamento del Comitato nazionale sport per tutti, nonché per prevedere criteri atti a garantire adeguato raccordo tra le attività del Comitato e le esigenze territoriali (art. 10); l) per la previsione di attribuzioni del Segretario generale (art. 12).

[4] L'espressione è mutuata dallo stesso Statuto che parla di *riconoscimento* delle Federazioni , delle Discipline sportive associate, degli Enti di promozione sportiva, delle società ed associazioni sportive, delle Associazioni benemerite.

[5] La regola è che alle federazioni si possano associare soltanto società e associazioni sportive. In casi eccezionali è ammessa l'associazione del singolo tesserato.

partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità). Sono previsti anche requisiti per così dire quantitativi e dimensionali (rilevanza nazionale ed internazionale), al di sotto dei quali resta tuttavia aperta la via per il riconoscimento ad un inferiore livello di forme associative private (Disciplina sportiva associata, Ente di promozione sportiva oppure Associazione benemerita). Al fondamento di una previa libera accettazione vanno ricondotti le ingerenze (indirizzi e controlli) che lo Statuto prevede il CONI possa esercitare nei confronti delle Federazioni (come Discipline sportive associate) (art. 23 ed art. 25). Al detto fondamento deve essere ricondotta anche la possibilità che il CONI stesso intervenga nei confronti delle Federazioni (ma non delle Discipline sportive associate) con la nomina di un commissario, nei casi di gravi irregolarità nella gestione, di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo ovvero di constatata impossibilità di funzionamento (art. 23).

Lo Statuto del CONI dedica spazio alle risorse finanziarie dei propri organi periferici (detti territoriali: Comitati regionali e provinciali) prevedendo che essi ricevano fondi dal Centro – cosa ovvia per il rapporto di appartenenza ed immedesimazione corrente tra Centro e Periferia – ma prevedendo anche che essi possano procacciarsene di propri, godendo pertanto sotto questo riguardo di una autonomia sostanziale particolarmente rilevante (art. 18).
Per quanto concerne le Federazioni (e le Discipline sportive associate) è particolarmente significativo che il CONI si sia limitato a statuire soltanto per sé, prevedendo propri contributi finanziari eventualmente vincolati all'utilizzazione per scopi determinati (art. 23 ed art. 25). Badando alla stringata formulazione della disposizione e leggendola in filigrana appare evidente una sottostante concezione di sostanziale separatezza ed equiordinazione tra CONI e Federazioni, in perfetta sintonia con la natura privata sia del fondamento genetico e funzionale sia della forma giuridica di queste ultime. Per gli Enti di promozione sportiva il discorso è dello stesso tenore, peraltro con la precisazione che la contribuzione prevista è duplice, una parte riferita alla consistenza organizzativa ed un'altra riferita all'attività svolta (art.28).

Conviene dedicare un'ultima notazione agli organismi associativi di livello cellulare, che per il loro diretto contatto con il sentimento e l'interesse sportivo dei cittadini – stretto contatto che ad un tempo costituisce la loro ragion d'essere e la loro linfa vitale – rappresentano le componenti fondamentali del mondo dello sport. Si tratta delle società e delle associazioni sportive di cui lo Statuto ammette la mediata affiliazione al CONI a condizione che non abbiano fini di lucro. Ma – e qui sta il punto meritevole di particolare risalto – l'enunciazione di principio è fortemente inficiata dalla previsione di eccezioni ("*fatti salvi i casi previsti dall'ordinamento ed i casi di deroga autorizzati dal Consiglio nazionale*": art. 29).

* * *

Cenno a parte – anche per la pratica ed attuale correlazione ai gravi problemi finanziari che l'Ente è chiamato ad affrontare – merita la norma statutaria (art. 13) che prevede la possibilità di costituire società di capitali controllate. La disposizione è ricalcata sulla formulazione adottata dalla legge di riordino (art. 14 del decreto legislativo n. 242/1999), eppure contiene integrazioni e specificazioni che conviene evidenziare.

La norma statutaria, anzitutto, introduce il riferimento alla sussistenza di "*condizioni di equilibrio economico*" intesa come presupposto della decisione di costituire la società. La precisazione appare di difficile interpretazione se si propende per la esclusione di una sua ovvietà. Ad ogni modo, sembra che si possa intendere come finalizzata ad impegnare alla valutazione non solo – come è del tutto scontato – della convenienza economica al momento della costituzione, bensì anche della prospettiva dei futuri sviluppi dell'attività della società.
La norma primaria prevede genericamente che la società abbia ad oggetto l'esercizio di specifiche attività economiche o tecnico-economiche inerenti alle funzioni del CONI, lo statuto introduce specificazioni settoriali facendo "*riferimento alla provvista di risorse finanziarie, alla gestione del patrimonio immobiliare ed alla formazione in materie attinenti allo sport*".
Lo statuto infine precisa il concetto di società controllata, facendo rinvio all'art. 2359 del codice civile. Resta chiarito, pertanto, che si può eventualmente prescindere dalla conservazione della maggioranza assoluta, aprendosi nel contempo la via alle soluzioni alternative dell'influenza dominante e dei particolari vincoli contrattuali.
Il rilievo pratico e l'attualità del tema stanno nel fatto che il CONI si sta attivando per la costituzione di una società, da aprire alla partecipazione fino al 49 per cento del capitale privato, destinata a gestire i concorsi

pronostici con criteri imprenditoriali. Secondo le notizie fornite dall'Ente l'operazione è "*in fase di avanzata attuazione*". Comunque, a tutt'oggi (novembre 2001) non risultano esiti della gara bandita[6].

* * *

Dell'ampia autonomia che caratterizza il CONI si è diffusamente trattato nei precedenti referti, evidenziando tra l'altro come l'ascrizione dell'Ente al cosiddetto apparato parastatale vada accompagnata da appropriate precisazioni. Sembra opportuno, peraltro, una succinta ricognizione degli specifici limiti di detta autonomia, i quali vanno ad aggiungersi a quelli generici connessi al mero fatto dell'appartenenza al complesso degli enti pubblici non economici (come, ad esempio, le limitazioni procedimentali relative all'attività contrattuale, anche collettiva).

La legge di riordino del 1999[7] prevede anzitutto che l'Ente è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali (chiara espressione, la scelta del Ministero, della attrazione dello sport nell'area dei valori morali e di progresso civile) e poi dispone che lo statuto, e per implicito le sue variazioni, sono soggette all'approvazione del Ministero stesso e di quello dell'economia e delle finanze (ex tesoro, bilancio e programmazione economica).

L'intervento del Ministro vigilante è previsto per la nomina del Presidente, ma esso, attesa la natura elettiva della carica, si riduce nella sostanza ad una solenne proclamazione. Il decreto ministeriale di nomina è previsto anche per il Collegio dei revisori, ma dei cinque componenti uno solo è il rappresentante ministeriale.

Non manca la previsione di una manifestazione repressiva del potere di vigilanza del Ministro, ma essa appare rigorosamente circoscritta, sia perché si limita alla revoca del Presidente ed allo scioglimento della Giunta nazionale – non investe il Consiglio nazionale – sia perché delinea abbastanza circostanziatamente i presupposti di eccezionalità e di necessità (grave e persistente inosservanza delle disposizioni di legge e di regolamento, gravi irregolarità amministrative, omissione nell'esercizio delle funzioni, gravi deficienze amministrative tali da compromettere il normale funzionamento dell'Ente, impossibilità di funzionamento degli organi dell'Ente). Altra limitazione sta nel fatto che il commissario straordinario è destinato a durare non più di quattro mesi, termine entro il quale deve avvenire la ricostituzione degli organi.

Resta soltanto da ricordare che la prevista continuazione dell'utilizzazione, peraltro congelata, del personale del CONI da parte delle Federazioni è posta in relazione con una "*convenzione quadro*" soggetta ad approvazione ministeriale.

Come si vede, la legge di riordino ha operato in modo convinto nella direzione della valorizzazione dell'autonomia del CONI; si può aggiungere che, al riguardo, lo Statuto risulta perfettamente concordante, dal momento che l'unica previsione di controllo ministeriale che esso contiene attiene alla materia degli emolumenti ai componenti degli organi e quindi risponde ad una naturale esigenza di trasparenza amministrativa.

* * *

La particolare posizione del CONI nell'ambito del complesso degli enti pubblici non economici ha trovato, già dal 1997[8], peculiare estrinsecazione nell'adozione di un proprio regolamento di amministrazione e contabilità, con conseguente disapplicazione, nei confronti del CONI stesso, della generale disciplina di origine statale dettata nella materia per la generalità dei soggetti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975 n. 70 (cosiddetto parastato).

Il tema è stato ampiamente trattato nei precedenti referti. Qui conviene soltanto evidenziare come il tema stesso sia ritornato recentemente di attualità, sia per i mutamenti del quadro legislativo generale verificatisi nel frattempo, sia per il recepimento che detti mutamenti hanno trovato nell'ambito dell'autorganizzazione del CONI. Al riguardo vanno anzitutto richiamati – oltre, ovviamente, alla legge di riordino del CONI n. 242 del 1999 – la legge 30 aprile 1997 n. 94 ed il decreto legislativo 7 agosto 1997 n. 279, i quali hanno introdotto radicali mutamenti in materia di bilancio dello Stato[9]. Innovazione fondamentale introdotta dai

---

[6] Secondo notizie ufficiose la costituzione della società potrebbe avvenire entro la primavera 2002. Il valore dell'attività trasferita alla società sarebbe dell'ordine degli 80 miliardi di lire, per cui l'apporto del socio privato potrebbe raggiungere la soglia dei 39 miliardi circa.

[7] Decreto legislativo 23 luglio 1999 n. 242.

[8] La potestà del CONI di dotarsi di un proprio regolamento di amministrazione e contabilità, anche in deroga al regolamento di cui al DPR 18 dicembre 1976 n. 696 (dettato per gli enti di cui alla legge n. 70/1975), derivò dall'art. 1, comma 1, della legge 31 gennaio 1992 n. 138, concernente "*disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità del CONI*". L'Ente se ne avvalse con delibere del Consiglio nazionale n. 874 del 28 giugno 1996 e n. 920 del 28 febbraio 1997. Il regolamento, così deliberato, divenne esecutivo per effetto dell'approvazione data con decreto interministeriale del 13 giugno 1997.

[9] Con il che si è profondamente innovato rispetto all'impostazione della legge n. 468/1978.