

l'indispensabile strumento per rendere effettivamente operative le decisioni del Segretario che, in base a tale norma statutaria, è direttamente responsabile dell'andamento delle citate strutture operative. La stessa norma statutaria dovrebbe essere pertanto adeguata alla nuova realtà organizzativa e funzionale dell'Ente.

In materia di gestione, al CONI, oltre alla spesa destinata al funzionamento degli organi di governo, è rimasta la cura dei rapporti con le Federazioni sportive nazionali, in forza dell'art. 4 del citato decreto-legge, secondo il quale *<<i> i rapporti con le federazioni sportive continuano ad essere tenuti in via esclusiva dal CONI, anche con riferimento ai giochi, alle scommesse ed ai concorsi pronostici connessi a manifestazioni sportive organizzate dal CONI stesso >>*.

In virtù delle menzionate disposizioni, il CONI provvede alla erogazione dei contributi a favore delle Federazioni sportive nazionali, delle Discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva e degli Organi territoriali del CONI stesso, tramite la società CONI Servizi S.p.A., secondo le condizioni e modalità definite con il contratto di servizio, come stabilisce, peraltro, la norma di cui all'art. 36-quater, comma 3, dello statuto.

7.4- Sistema di relazioni tra il CONI e la CONI Servizi S.p.A.

7.4. 1 – Contratto di servizio

Come accennato, la norma istitutiva della società non individua le specifiche incombenze che la stessa deve svolgere per il CONI, ma rimette alle parti il compito di individuarle nel contratto annuale di servizio.

Di conseguenza, il contratto di servizio, già previsto dall'abrogato art. 14 del decreto legislativo n.242/1999, rappresenta la fonte della disciplina giuridica dei rapporti tra le parti.

In linea generale, il contratto di servizio deve individuare i servizi ed i compiti che la società si impegna a svolgere, nonché l'entità del corrispettivo delle sue prestazioni. Dovrebbe anche indicare gli obiettivi che entrambe le parti si impegnano a perseguire, nel rispetto del principio di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. In particolare, la società, in forza del contratto di servizio, deve impegnarsi a realizzare i programmi deliberati dalla Giunta nazionale del CONI, alla quale poi dovrà rimettere apposita relazione. In tal modo, le funzioni di indirizzo e controllo intestate alla Giunta, come prevede l'art. 7 del

decreto legislativo 242/1999, dovrebbero trovare puntuale corrispondenza nel contratto di servizio. Sotto l'aspetto funzionale, il CONI, ente pubblico, e la CONI Servizi S.p.A., soggetto di diritto privato, formano un unico sistema deputato, da un lato, al perseguimento del pubblico interesse nel settore dello sport e, dall'altro, alla gestione delle pubbliche risorse a ciò destinate.

Il contratto di servizio rappresenta pertanto lo strumento attraverso il quale il CONI, di intesa con la società, definisce gli obiettivi da perseguire nel corso dell'anno e l'entità delle risorse a ciò destinate, alla stessa stregua di quanto è previsto dall'art. 4 del decreto legislativo n.165/2001 per le pubbliche amministrazioni.

Il contenuto del contratto di servizio, per quanto attiene alla società, è trasfuso nel piano industriale approvato dall'azionista. Il piano contiene gli obiettivi strategici condivisi dagli azionisti e dagli amministratori. Per tale ragione, il piano rappresenta il punto di riferimento ed il parametro per la valutazione dell'operato degli amministratori.

7.4.2 - Designazione da parte CONI dei componenti del Consiglio di amministrazione della CONI Servizi S.p.A.

La società CONI Servizi S.p.A., nonostante il pieno godimento dell'autonomia privata, si configura, sotto l'aspetto funzionale, come soggetto servente del CONI, al quale compete la designazione dei membri del Consiglio di amministrazione della società stessa. Tale potere dovrebbe garantire al CONI, indipendentemente dagli impegni assunti dalla società con il contratto di servizio, la capacità di influire sensibilmente sul governo della società.

Il potere del CONI, in merito alla designazione dei componenti del Consiglio di amministrazione della società, non risulta condizionato da limiti di incompatibilità, stabiliti da specifiche disposizioni di legge, con altre cariche ricoperte presso il CONI stesso, tanto è vero che, per esigenze di coordinamento delle funzioni dei due enti, il Presidente ed il Segretario generale del CONI sono stati nominati, rispettivamente, Presidente e Consigliere con l'incarico di amministratore delegato della società.

A tale proposito va rilevato che nella stipulazione dei contratti di servizio relativi agli esercizi 2002, 2003 e 2004 il CONI risulta rappresentato dal Vice Presidente e la CONI Servizi S.p.A. dal suo Presidente, che, essendo anche Presidente del CONI, riveste una carica sovraordinata rispetto a quella del Vice Presidente. Inoltre, il Presidente del CONI e della CONI Servizi S.p.A. è anche

Presidente della Giunta nazionale del CONI. In questa posizione, lo stesso soggetto è tenuto, tra l'altro, a svolgere funzioni di indirizzo e controllo sull'attività della società di cui è Presidente. Analoghe considerazioni valgono per l'attuale Segretario generale del CONI, che è anche Consigliere ed amministratore delegato della società. Nella posizione di Segretario generale del CONI, è tenuto, tra l'altro, ai sensi dell'art. 9 dello statuto, a verificare le modalità di attuazione del contratto di servizio, è tenuto cioè a verificare il proprio operato come amministratore delegato della società.

Non ignora questa Corte la complessità della gestione delle strutture del CONI per garantire la continuità dei servizi e degli interventi nel settore dello sport, ma non può non rilevare che tale sistema non appare in linea con il principio della trasparenza dell'azione amministrativa e della distinzione dei ruoli e dei compiti dei due Enti, risultando affidati agli stessi organi funzioni di indirizzo politico-amministrativo, di controllo e di gestione delle risorse.

Al riguardo, il CONI ha fatto presente che oggettive esigenze di coordinamento rendono la segnalata coincidenza delle cariche di vertice essenziale al fine di assicurare in concreto una completa sinergia tra CONI e CONI Servizi S.p.A. Tuttavia, ad avviso di questa Corte, tale coincidenza di cariche dovrebbe essere limitata alla fase di avvio della società.

Il CONI ha fatto altresì presente che, al fine di garantire, nei limiti delle possibilità, la separazione delle funzioni di indirizzo da quelle di gestione, il contratto di servizio per l'esercizio 2005 sarà stipulato da un soggetto formalmente incaricato a tale funzione dalla Giunta nazionale.

Per quanto attiene all'attività di controllo esercitata dal Segretario generale sulle modalità di esecuzione del contratto di servizio, esecuzione curata dal medesimo presso la società, è stato eccepito, nelle vie brevi, che proprio in virtù del citato art. 9 dello statuto, le funzioni di controllo sono esplicitate in conformità a direttive puntualmente impartite dalla Giunta nazionale, oltre le quali il Segretario non potrebbe esplicitare alcuna ulteriore iniziativa.

7.5 – Rapporti del CONI con il Ministero dell'economia e delle finanze

Come è stato brevemente illustrato in precedenza, le recenti modifiche normative hanno privato il CONI, non soltanto del potere di gestione delle risorse strumentali, ma anche di quello di accertare e riscuotere le entrate derivanti dalla gestione dei giochi, delle scommesse e dei concorsi pronostici connessi con manifestazioni sportive sui quali il CONI stesso esercita le proprie funzioni ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496.

Per quanto attiene alla gestione di tale materia, va rilevato che l'art. 4 del D.L. n. 138/2002, convertito nella legge n. 178/2002, dopo aver previsto l'attribuzione, in concessione, all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato delle funzioni *<<in materia di organizzazione ed esercizio dei giochi, scommesse e concorsi pronostici>>* - ferma restando la competenza del CONI sulle attività sportive di cui all'art. 6 del citato decreto legislativo - precisa che il trasferimento di tali funzioni deve avvenire mediante la stipula di un "disciplinare di concessione", il quale deve anche prevedere la modalità di attribuzione di eventuali risorse aggiuntive volte a soddisfare adeguatamente le necessità finanziarie del CONI, *<<nel rispetto della sua autonomia finanziaria>>*.

Tale atto è stato stipulato tra le parti in data 6 novembre 2002. Le parti hanno, fra l'altro, concordato di prorogare la gestione del CONI fino al 30 giugno 2003, subentrando l'A.A.M.S. dal 1° luglio successivo. In via transitoria, l'A.A.M.S. ha garantito al CONI un'entrata di almeno 210 milioni di euro, oltre all'importo delle "risorse aggiuntive" stabilito dal Ministero dell'economia e delle finanze. Per gli anni successivi, ai sensi dell'art. 7 della convenzione, l'A.A.M.S. è tenuta a versare al CONI *<<una somma pari alla quota prevista dalle disposizioni in materia di prelievi, calcolati al netto di imposte e spese, sui Concorsi e scommesse, connessi con manifestazioni sportive, di cui alla riserva del CONI prevista dall'articolo 6 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n.496>>*.

Dalla stessa data del 1° luglio 2003 trovano applicazione le disposizioni contenute nel regolamento approvato con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 179 del 19 giugno 2003 (art. 43), modificato con il decreto dello stesso Ministro n. 228 del 5 agosto 2004, concernenti le regole dei concorsi pronostici su base sportiva, in conformità ai principi di omogeneizzazione e razionalizzazione della materia, stabiliti dalle norme di cui all'art. 12, commi 1 e 2 della legge 18 ottobre 2001, n. 383, affidandone la gestione, secondo quanto

stabilito dal regolamento approvato con il D.P.R. 24 gennaio 2002, n.33, all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

Non par dubbio che, in base alle citate disposizioni, l'entità delle somme da destinare annualmente al CONI, sia di quelle ordinarie che di quelle aggiuntive, viene di volta in volta stabilita da parte di Uffici e Servizi facenti comunque capo al Ministero dell'economia e delle finanze.

Inoltre, la norma di cui al comma 282 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n.311, ha stabilito che la quota delle risorse da destinare al CONI, ai sensi dell'art. 4 del citato decreto-legge n. 138/2002, convertito nella legge n. 178/2002, per il quadriennio 2005-2008, è pari a 450 milioni di euro annui. *<<Dette risorse sono comprensive del contributo straordinario finalizzato alla preparazione degli atleti per i Giochi olimpici invernali di Torino 2006 e per i Giochi olimpici di Pechino 2008>>.*

Pertanto, per il quadriennio 2005-2008, indipendentemente dalle esigenze del settore e dall'entità delle entrate provenienti dai giochi, scommesse e concorsi pronostici, riscosse dall'A.A.M.S., le risorse finanziarie del CONI sono state fissate dalla legge. Le modalità ed i tempi di trasferimento delle risorse stesse a favore del CONI sono stabiliti annualmente con provvedimento del Direttore Generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato di concerto con il Capo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, utilizzando lo stanziamento iscritto sul pertinente capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze.

Con il decreto in data 3 febbraio 2005 del Direttore generale dell'A.A.M.S. di concerto con il Capo del Dipartimento della Ragioneria generale sono state individuate le modalità di trasferimento al CONI dei fondi stabiliti dalla citata legge per il quadriennio 2005-2008. All'articolo 3 del citato decreto è stato previsto l'obbligo per il CONI di presentare entro il 30 settembre di ogni anno al Ministero dell'economia e delle finanze *<<il budget dettagliato per l'esercizio successivo, compreso quello della CONI Servizi s.p.a.>>.*

Con il secondo comma dello stesso articolo si impone al CONI di trasmettere, entro il 30 giugno di ogni anno, alla Ragioneria generale dello Stato *<<una relazione sui contributi erogati ai soggetti assegnatari delle risorse di cui al presente decreto>>*, ai fini del contenimento della relativa spesa.

L'intervento del legislatore sia sul versante delle entrate che su quello delle spese si è reso necessario per arginare il progressivo deterioramento della situazione finanziaria e patrimoniale del CONI; deterioramento iniziato in epoca

assai anteriore al 2002 e per cause strutturali non integralmente attribuibili agli Organi di governo dell'Ente, come segnalato da questa Corte nei precedenti referti, facendo presente quanto segue: *"la crisi del CONI si identifica con quella della sua gestione dei concorsi pronostici. L'Ente, a partire dall'esercizio 1998, ha iniziato ad arretrare vistosamente ed in modo continuo. Basti considerare che nel 1997 la raccolta attinse 3.541 miliardi, mentre nel 2000 risulta ridotta a soli 1.428 miliardi. Ciò dimostra che l'introduzione del concorso Totosei non ha sortito gli effetti sperati"*.

In ogni modo, il legislatore, avendo accertato l'inadeguatezza, ai fini del raggiungimento dell'equilibrio finanziario, del modello organizzativo fondato sul principio di autofinanziamento mediante la gestione diretta della materia dei giochi, delle scommesse e dei concorsi pronostici, ha inteso applicare all'Ente il modello tipico degli enti pubblici non economici, trasferendo allo Stato tutte le entrate derivanti dalla gestione di tale materia ed attribuendo al Ministero dell'economia e delle finanze, tramite l'A.A.M.S. e la Ragioneria generale, il potere di stabilire di volta in volta l'entità dei fondi necessari per il suo funzionamento, ponendo, in tal modo, il CONI nella posizione di stretta dipendenza finanziaria nei confronti dello stesso Ministero ⁵. A tale specifica dipendenza va aggiunta quella, non meno importante, di natura operativa, consistente nella possibilità, per lo stesso Ministero, di condizionare fortemente la gestione dell'Ente attraverso interventi diretti sugli organi di amministrazione della società CONI Servizi S.p.A., mediante l'esercizio dei diritti riservati all'azionista dalle vigenti disposizioni in materia.

⁵ A tale proposito giova segnalare l'invito formulato dal Presidente del CONI, con nota del 10 marzo 2005, al Ministero dell'economia e delle finanze ad adottare con sollecitudine i necessari provvedimenti per ottenere la disponibilità della somma di euro 450 milioni, quale contributo relativo allo stesso anno, atteso che la legge finanziaria 2005, <<ha comportato il totale azzeramento degli incassi dall'inizio dell'anno, causando una grave crisi finanziaria dell'Ente, che, a partire dal mese di febbraio, ha dovuto sospendere ogni erogazione alle Federazioni sportive nazionali, agli Enti di promozione sportiva ed agli altri soggetti della propria organizzazione ed ovviamente alla CONI Servizi>>

8. - Personale**8.1 - Pianta organica e consistenza del personale in servizio**

Nel prospetto che segue sono indicati, aggregati per categoria, il numero dei posti in organico e quello del personale in servizio al 31 dicembre 2001 ed al 7 luglio 2002, atteso che dall'8 luglio dello stesso anno tutto il personale del CONI, ai sensi dell'art. 8, comma 11, del decreto-legge n.138/2002, convertito nella legge n.178/2002, è passato alle dipendenze della società CONI Servizi S.p.a..

	Posti di organico	Occupati al 31.12.2001	Occupati al 7.7.02
Dirigenti generali	10	8	9
Dirigenti	127	87	88
Personale ex L.n.88/1989	157	159	158
Ruolo medico	33	16	16
Area Legale	5	5	5
Area tecnico edilizia	18	14	14
Quadri	486	409	408
Impiegati	1.185	1.049	1.070
Operatori	1.188	910	895
Totali	3.209	2.657	2.663
Giornalisti	15	9	-----
Personale non di ruolo		29	-----
Totali, compreso il personale non di ruolo (a):		2.695	2.663

(a) Al 31 dicembre 2000 il personale di ruolo in servizio ammontava a **2.787** unità.

8.2 - Costo del personale in servizio

Nel prospetto che segue sono riportate le componenti del costo del personale in servizio negli anni 2000 e 2001. Il costo del personale, compreso quello non di ruolo, relativo al 2002 è stato sostenuto dal CONI per l'intero esercizio. In sede di compilazione del conto consuntivo sono state determinate la quota di costo di competenza del CONI e quella di competenza della società CONI Servizi S.p.A..

(in migliaia di euro)

Esercizio	2000	2001
Stipendio ed altri assegni fissi	58.065	61.173
Compenso per lavoro straordinario	9.908	9.442
Missioni e trasferimenti	1.492	1.731
Oneri previdenziali ed assistenziali	17.872	19.254
Compenso incentivante	9.715	12.415
Interventi assistenziali	1.277	1.239
Indennità sostitutiva di mensa	878	878
Formazione	-----	79
Equo indennizzo	-----	195
Altro	4.385	762
Totale categoria II	103.592	107.167
Accantonamento per TFR	10.076	7.292
Totale generale	113.668	114.459

Per il personale in servizio, nel rendiconto finanziario dell'esercizio 2001 è indicata la spesa impegnata che è pari ad euro 107.167 migliaia, con esclusione del costo per accantonamenti a titolo di T.F.R..

Dal conto consuntivo dell'esercizio 2002 risulta che la spesa per il personale in servizio, relativa all'intero anno, ammonta ad euro 104.130.372, che, sommata alla spesa per il personale in quiescenza, pari ad euro 9.660.259, arriva alla somma di euro 113.790.630, escluso il costo per l'accantonamento al T.F.R..

8.3 -Spesa per il personale in pensione

Giova far presente che, oltre agli oneri per il personale in attività di servizio, il bilancio del CONI è gravato della spesa *"per il personale in quiescenza"*, che per l'esercizio 2001 è stata pari a 9.827 migliaia di euro e per il 2002 ammonta a 9.660 migliaia di euro.

Si tratta della spesa per il trattamento pensionistico integrativo a favore del personale in servizio al 3 aprile 1975, data di decorrenza degli effetti del "congelamento" dei fondi integrativi disposto dall'art. 14 della legge n. 70 del 1975. Tali fondi sono stati successivamente soppressi dalla norma di cui all'art. 64, comma 2, della legge n.144 del 1999. In seguito alla soppressione, disposta con effetto dal 1° ottobre 1999, è cessato l'obbligo, per l'Ente, di concorrere alla alimentazione del fondo, ma è sorto quello di garantire agli aventi diritto il trattamento integrativo previsto dai regolamenti allora in vigore. Tale spesa viene parzialmente compensata dall'entrata derivante dal gettito del *<<contributo di solidarietà pari al 2 per cento delle prestazioni integrative dell'assicurazione*

generale obbligatoria erogate o maturate presso i fondi>>, previsto dal comma 5 dell'art. 64 della citata legge n. 144 del 1999. L'entrata derivante dal contributo di solidarietà di cui sopra ammonta a migliaia di euro 586,5 per l'esercizio 2001 (cap. 101060 Entrate) ed a migliaia di euro 277,11 per l'esercizio 2002 (U.P.B. 60.1.1.10).

I riflessi finanziari conseguenti alla soppressione del fondo integrativo per il personale del CONI sono stati segnalati da parte di questa Corte nella relazione sulla gestione degli esercizi finanziari 1998 e 1999. A quanto già illustrato in tale sede, occorre aggiungere che, sotto l'aspetto economico-patrimoniale, il bilancio del CONI, dopo la soppressione del Fondo, è gravato di un debito di importo pari al valore attuale delle prestazioni ancora dovute agli aventi diritto. Tale debito non risulta iscritto tra le passività della situazione patrimoniale, nonostante i reiterati inviti formulati in tal senso dal Collegio dei revisori dei conti.

8. 4 -Assegnazione di personale del CONI alle Federazioni sportive

L'attribuzione della personalità giuridica di diritto privato alle Federazioni sportive nazionali, disposta dall'art. 15, comma 2, del decreto legislativo n. 242/1999, con la conseguente autonomia gestionale, ha interrotto il loro rapporto organico con il CONI, facendo cadere la possibilità per l'Ente pubblico, in mancanza di un'espressa disposizione di legge che lo consenta, di destinare parte del proprio personale a prestare servizio presso tali soggetti. In passato, il fatto che le Federazioni sportive nazionali, ancorché associazioni non riconosciute, svolgessero anche funzioni di pubblico interesse sotto la vigilanza e direzione del CONI, ha sempre giustificato, sia dal punto di vista giuridico che economico, il distacco presso le stesse di personale del CONI.

Per agevolare soprattutto la collocazione del personale del CONI, risultante in esubero in seguito alla riforma del 1999, la norma contenuta nell'art. 17 del citato decreto legislativo consentiva il mantenimento del personale dell'Ente pubblico presso le Federazioni sportive nazionali, secondo le condizioni stabilite da <<*una convenzione quadro*>> sottoposta all'approvazione dei Ministeri vigilanti.

La convenzione quadro risulta adottata con la deliberazione della Giunta nazionale n.1159 del 30 novembre 2000 ed approvata dai Ministeri vigilanti e dal Dipartimento della funzione pubblica, nel mese di giugno 2002.

Dalla convenzione risulta che, alla data del 20 gennaio 1999, il contingente di personale del CONI in servizio presso le Federazioni sportive nazionali era costituito

da 1.532 dipendenti, di cui 48 dirigenti. Il 57,66% del personale di ruolo dell'Ente risultava, pertanto, posto alle dipendenze di tali organismi con onere a carico del CONI. Le clausole della convenzione avevano l'esclusivo scopo di tutelare la posizione giuridica, economica e professionale del personale del CONI distaccato a prestare servizio presso le Federazioni, senza alcuna indicazione né in ordine ad eventuali rimborsi di spesa da parte di queste a favore del CONI quando le loro particolari situazioni finanziarie lo avessero consentito né in ordine all'applicazione di obiettivi criteri di valutazione delle effettive esigenze delle Federazioni stesse per consentire la progressiva riduzione di tale personale. Dalla stessa convenzione risulta che la maggior parte delle segreterie delle Federazioni sportive erano dirette da un funzionario con qualifica dirigenziale del CONI, al quale faceva direttamente capo, sotto l'aspetto organizzativo e funzionale, il personale del CONI stesso.

Come è noto, le Federazioni sono anche destinatarie di ordinarie e straordinarie contribuzioni finanziarie da parte del CONI. Ne conseguiva pertanto una commistione di attività, di personale e di interessi finanziari e patrimoniali in generale, che, pur derivando da specifiche disposizioni di legge, non appariva conforme al principio di trasparenza gestionale, atteso che il CONI, anche prima delle recenti riforme, era considerato ente pubblico e, come tale, destinatario di sostanziosi contributi pubblici; e ciò anche perché, come sarà meglio illustrato trattando dei bilanci dell'Ente, il carattere di rigidità di gran parte delle spese del CONI era attribuibile alla spesa per il personale.

Dopo il trasferimento, con effetto dall'8 luglio 2002, del personale del CONI alla società CONI Servizi S.p.A., le modalità di impiego di tale personale presso le Federazioni sportive sono disciplinate nel contratto di servizio annuale.

Secondo i contratti sin qui stipulati tra le parti interessate, la CONI Servizi S.p.A. ha il compito, tra l'altro, di assistere le Federazioni sportive e le Discipline associate, provvedendo al supporto logistico-organizzativo (uffici, impianti sportivi e servizi connessi) delle loro attività e, per le Federazioni sportive, anche all'assegnazione e gestione di proprio personale. In tal modo l'utilizzo di risorse pubbliche, anche se per ragioni di pubblico interesse, potrà avvenire, si auspica, in un modo più razionale ed economico rispetto a quanto si è verificato in passato. A tale riguardo, giova evidenziare che il costo dei contratti di servizio relativi agli esercizi 2003 e 2004, che riguardano in generale la gestione delle risorse umane e l'acquisto di beni e servizi, è notevolmente inferiore, come sarà meglio illustrato più avanti, della spesa complessivamente sostenuta dal CONI per le corrispondenti esigenze negli anni precedenti.

8.5 - Passaggio del personale dal CONI alla società CONI Servizi S.p.A.

In seguito al passaggio, con decorrenza dall'8 luglio 2002, del personale del CONI alla CONI Servizi S.p.A., al bilancio dell'esercizio 2002 dell'Ente sono stati imputati, mediante iscrizione tra i costi del conto economico, l'importo di euro 58.059.329, quale costo per retribuzioni del personale in servizio e per il trattamento di pensione, relativo al periodo 1° gennaio-7 luglio 2002, nonché l'importo di euro 8.854.295, per il costo relativo alla quota del T.F.R. di sua competenza, a fronte dell'importo complessivo, riferito all'intero anno, pari ad euro 12.938.594.

I criteri seguiti per la ripartizione dei costi e dei ricavi di competenza dell'esercizio 2002 tra l'Ente CONI e la società CONI Servizi S.p.A. saranno illustrati nella parte di questa relazione dedicata alla gestione finanziaria.

Come accennato, il personale del CONI è stato trasferito, con decorrenza dall'8 luglio 2002, alla società CONI Servizi S.p.A. in applicazione dell'art. 8 del decreto-legge n.138/2002, convertito nella legge n.178 dello stesso anno, fermi restando <<i>regimi contributivi e pensionistici per le anzianità maturate fino alla predetta data>>.

La norma di cui al comma 11 del citato art. 8, dopo aver fissato la data del passaggio, demanda ad un decreto del Consiglio dei Ministri il compito di stabilire <<le modalità attuative del trasferimento del personale del CONI alla CONI Servizi S.p.A.>>.anche al fine dell'applicazione delle procedure di mobilità disciplinate dagli artt. 30, 31 e 33 del decreto legislativo 165/2001, che potranno trovare concreta attuazione in seguito al trasferimento delle funzioni attinenti alla gestione dei concorsi pronostici dal CONI all'AAMS.

8.6 - Funzionamento delle segreterie e degli uffici di supporto alle attività degli Organi di governo del CONI mediante l'impiego di dipendenti della società CONI Servizi S.p.A.

Con il citato decreto-legge n. 138/2002, convertito nella legge n.178/2002, il processo di privatizzazione, che in precedenza aveva coinvolto soltanto il rapporto di lavoro dei dipendenti del CONI, è stato esteso fino a coinvolgere l'intera struttura dell'Ente, compresa quella indispensabile per il funzionamento dei suoi organi di governo. Infatti, il personale, gli arredi e gli strumenti tecnici ed informatici degli uffici e delle segreterie di tali organi sono forniti dalla società CONI Servizi S.p.A. In tal modo la società, avendo la gestione di tutto il personale e dell'intero apparato

strumentale, può incidere sul funzionamento delle strutture di supporto degli organi di governo dell'Ente.

Il rischio di un forte condizionamento da parte della società sul funzionamento dei servizi in generale e degli organi di governo del CONI in particolare è insito nel sistema instaurato dal "riassetto" del 2002; rischio che, secondo il CONI, è stato al momento attenuato grazie all'unione personale degli organi di vertice dei due organismi.

La soluzione più adeguata, avendo riguardo ai profili istituzionali e funzionali, potrebbe rinvenirsi attribuendo al CONI, con una specifica modificazione della vigente normativa, un limitato organico di personale proprio, strettamente necessario, oltre che per il funzionamento degli uffici di cui sopra, anche per lo svolgimento di servizi di particolare riservatezza ed autonomia, tra i quali vanno compresi i controlli e le verifiche che il CONI è tenuto istituzionalmente ad effettuare, con personale di propria fiducia, sulla quantità e qualità dei servizi resi dalla società CONI Servizi S.p.A., per poterne verificare, con il massimo grado di attendibilità ed obiettività, la conformità agli indirizzi impartiti dalla Giunta nazionale e trasfusi nel contratto di servizio.

Indipendentemente dalla situazione attuale caratterizzata dall'unione personale di alcuni organi di governo e di gestione dei due enti, non par dubbio che la impossibilità per gli organi dell'Ente CONI di poter disporre di personale di propria fiducia e professionalmente preparato per lo svolgimento dei controlli e delle verifiche di cui sopra, rende obiettivamente difficoltosa l'applicazione delle disposizioni di legge e statutarie che, al fine di una migliore garanzia del pubblico interesse, accollano agli stessi organi la responsabilità per eventuali inadempimenti contrattuali o per disfunzioni verificatesi nella erogazione dei servizi da parte della società CONI Servizi S.p.A..

Inoltre, i processi di "depatrimonializzazione" e di "esternalizzazione" delle sue funzioni gestorie hanno reso il CONI un Ente di natura meramente esponentziale, le cui funzioni assumono rilevanza giuridica soltanto in singoli momenti ben individuati dalla specifica disciplina, ponendo in dubbio la sua posizione nell'ambito dell'Ordinamento statale, in quanto, come è noto, il patrimonio è tradizionalmente considerato un elemento costitutivo del soggetto giuridico sia esso pubblico che privato.

9. Controlli interni

9.1 - Premessa

Occorre premettere, in generale, che lo Statuto ed il regolamento di amministrazione e contabilità del CONI prevedono varie forme di controllo da effettuare sulla gestione finanziaria del CONI stesso, sulla gestione finanziaria degli organi territoriali e sulla gestione finanziaria delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline associate.

Non è prevista la costituzione di un compiuto sistema di controllo interno, salvo il controllo di gestione posto alle dipendenze del Segretario generale.

9.2 - Attività svolta dal Collegio dei revisori dei conti

L'art. 11 dello statuto, dopo averne indicato la composizione, elenca le specifiche funzioni di controllo del Collegio dei revisori dei conti, prevedendo espressamente, oltre alle normali funzioni degli analoghi organi operanti presso altri enti pubblici, anche la vigilanza *<<sull'osservanza delle leggi e dei regolamenti in materia amministrativa e contabile>>*, disponendo, a tal fine, l'obbligo di trasmettere allo stesso Collegio le deliberazioni adottate dal Consiglio nazionale e dalla Giunta nazionale. I compiti specifici del Collegio e le modalità di svolgimento del controllo sono indicati anche negli artt. 103, 104 e 105 del regolamento di amministrazione e contabilità. Tra gli specifici compiti, di natura prevalentemente contabile, giova richiamare quello relativo al controllo sull'intera gestione - e non solo su singoli atti - da svolgere *<<con criteri di efficienza e di tutela dell'interesse pubblico perseguito dall'Ente>>* e quello consistente nella vigilanza *<<affinché siano sistematicamente esperite le procedure di controllo di gestione>>*. Oltre ai pareri obbligatori in materia di bilanci, è previsto anche l'obbligo di acquisire il parere del Collegio per la contrazione di mutui.

Oltre ai menzionati compiti di controllo e verifica della gestione finanziaria, il Collegio è stato più volte incaricato dal Consiglio nazionale di svolgere funzioni di assistenza, controllo e certificazione nell'ambito delle procedure elettorali per la scelta dei componenti elettivi di organi collegiali del CONI (es. verifica dei poteri relativi alle Assemblee degli Atleti e dei Tecnici convocate per le elezioni dei rappresentanti di tali categorie nell'ambito del Consiglio nazionale del CONI; verifica e certificazione delle candidature alle cariche di rappresentante dei Presidenti Regionali e Provinciali in seno al Consiglio nazionale del CONI), nonché funzioni di

"Commissione Verifica Poteri e di Commissione di Scrutinio", "in occasione delle elezioni del Presidente e della Giunta Nazionale del CONI".

L'assenza di un compiuto sistema di controllo interno, a parte il controllo di gestione, impone al Collegio dei revisori, indipendentemente dalle specifiche disposizioni concernenti le sue funzioni, di estendere la propria attività anche a materie non strettamente connesse alla gestione delle risorse finanziarie.

Nell'intento di rendere più trasparente l'attività di controllo e per agevolare il rapporto di collaborazione con le strutture amministrative interne, il Collegio dei revisori dei conti, nella riunione del 15 marzo 2002, ha indicato i criteri e le modalità di svolgimento della sua attività, delineando anche il programma operativo per l'intero anno.

Secondo tale documento, trasmesso a tutti gli Uffici del Coni ed alla Corte dei conti, in allegato al verbale della riunione, l'attività di controllo del Collegio si esplica attraverso periodiche verifiche di cassa, l'esame a campione degli atti emanati dal Consiglio e dalla Giunta nazionale, nonché di quelli emanati dal Segretario generale che riguardino questioni di particolare rilevanza o comportino un notevole impegno finanziario, e mediante ispezioni ed accertamenti diretti per verificare il funzionamento e l'organizzazione di specifici uffici e servizi.

Nel periodo che va dal 4 gennaio 2001 al 20 luglio 2005, data della prima riunione nella nuova composizione, il Collegio dei revisori dei conti ha tenuto 182 riunioni, con un ritmo di circa 44 riunioni all'anno. Ha effettuato, con cadenza trimestrale, le verifiche di cassa; ha esaminato numerosi provvedimenti, regolarmente allegati ai verbali, formulando osservazioni e richieste istruttorie che hanno imposto all'Ente di fornire adeguati chiarimenti o, in casi estremi, di riesaminare l'atto; ha formulato numerose raccomandazioni soprattutto in ordine al conferimento di incarichi di consulenza e in ordine all'eccessivo ricorso all'indebitamento mediante il sistema dello scoperto di cassa.

I verbali delle verifiche di cassa, in assenza del bilancio di cassa, consentono, come sarà meglio precisato trattando lo specifico argomento, di seguire in corso d'anno l'andamento dei flussi finanziari in entrata ed in uscita e l'esposizione dell'Ente nei confronti dell'Istituto bancario che svolge il servizio di tesoreria.

I dati espressivi del numero delle sedute tenute e dei verbali redatti, nonché degli oggetti trattati (esame di delibere degli organi di amministrazione attiva, verifiche di cassa, relazioni al bilancio preventivo ed al conto consuntivo, verifiche specificamente riferite alla gestione dei concorsi pronostici, partecipazione a

procedure elettorali, ecc.) mostrano il sostanziale mantenimento dei livelli quantitativi raggiunti negli anni precedenti.

La verbalizzazione dell'attività svolta dal Collegio, effettuata prontamente, è stata di regola trasmessa alla Corte dei conti senza ritardi ed in modo assolutamente continuo, in adempimento a quanto disposto dalla legge n. 259 del 1958. Va altresì precisato che il Collegio ha dato risposta immediata ed esauriente alle numerose e varie richieste di chiarimenti ed elementi cognitivi, pervenutegli in connessione con l'attività istruttoria della Sezione del controllo enti della Corte stessa. Gli accertamenti espletati, come risultano dai verbali, mostrano ampiezza di campo ed approfondimento esaurienti tali da consentire, ove se ne mostri la ragione, segnalazioni, sia pure per motivi meramente cautelari, alle competenti Procure regionali della Corte dei conti.

Il numero, seppur elevato, delle riunioni collegiali, lascia tuttavia in ombra i contributi offerti dai Revisori, anche singolarmente, in occasione della partecipazione alle riunioni degli organi collegiali di governo dell'Ente, come in occasione di visite agli uffici periferici e di incontri informali con dirigenti dei vari settori. Si è trattato di una forma di controllo concomitante, particolarmente attenta alla grave crisi economica e finanziaria dell'Ente ed alle modalità di applicazione della complessa disciplina che ha di recente modificato l'assetto e le funzioni dell'Ente stesso.

La funzione del Collegio, oltre al mero esercizio del controllo, è stata improntata a stimolare ad un tempo il contenimento delle spese e la valorizzazione dei cespiti di entrata. A tal fine, il Collegio ha più volte richiamato l'attenzione degli Amministratori ai temi della razionalizzazione dei procedimenti di spesa ai fini del contenimento della stessa, dell'introduzione di modelli operativi ed organizzativi di tipo aziendalistico ed imprenditoriale nella gestione dei concorsi pronostici, della ottimizzazione dell'utilizzazione degli immobili e della dismissione di quelli non strettamente necessari, degli impianti sportivi non utilizzati o soltanto sottoutilizzati, dell'opportunità di una revisione dei criteri di distribuzione dei fondi alle Federazioni sportive nazionali ed agli Enti di promozione sportiva. A tale proposito giova far presente che, dopo la riforma del 1999, che ha, tra l'altro, attribuito alle Federazioni sportive nazionali ed alle Discipline associate la personalità giuridica di diritto privato, il Collegio dei revisori dei conti presta particolare attenzione alle modalità in cui viene esercitato il controllo da parte delle strutture del CONI sulla gestione finanziaria di tali soggetti, rimarcando, spesso, agli organi preposti a tale servizio che l'irregolare utilizzo delle risorse pubbliche da

parte degli stessi soggetti configura danno erariale da segnalare tempestivamente alle competenti Procure regionali della Corte dei conti.

9.3 – Forme di controllo sulla gestione delle Federazioni sportive e delle Discipline sportive associate

Il Consiglio nazionale del CONI, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettere, e) e ter), del decreto legislativo n. 242 del 1999, come modificato dal decreto legislativo n.15 del 2004, *<<stabilisce i criteri e le modalità per l'esercizio dei controlli sulle Federazioni sportive nazionali, sulle Discipline sportive associate e sugli enti di promozione sportiva riconosciuti>>*, nonché, *<<su proposta della Giunta nazionale, il commissariamento delle Federazioni sportive nazionali, o delle Discipline sportive associate, in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo...>>*.

La Giunta nazionale, ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettere e) ed f), del citato decreto legislativo, esercita, sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dal Consiglio Nazionale, il potere di controllo sulle Federazioni sportive, sulle Discipline associate e sugli Enti sportivi riconosciuti, sia in materia di organizzazione e funzionamento degli stessi che in ordine all'utilizzo *<<dei contributi finanziari>>* posti a carico del bilancio del CONI, e propone al Consiglio nazionale il commissariamento delle Federazioni sportive e delle Discipline associate *<<in caso di irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo...>>*.

Il commissariamento, per gravi irregolarità è previsto soltanto per le Federazioni sportive e per le Discipline associate.

L'art. 6, comma 4, dello statuto, in merito al controllo sulla gestione finanziaria delle Federazioni e delle Discipline associate, dopo aver riprodotto le disposizioni di contenuto analogo a quello del citato decreto legislativo, aggiunge che il Consiglio nazionale, su proposta della Giunta, delibera i principi ed i criteri cui le Federazioni sportive nazionali e le Discipline sportive associate *<<devono attenersi per la formulazione del regolamento di contabilità>>*.

La Giunta nazionale, ai sensi dell'art. 15, comma 3, del citato decreto legislativo, è chiamata ad approvare annualmente i bilanci delle Federazioni e delle Discipline associate. In caso di parere negativo, i bilanci sono nuovamente sottoposti all'esame degli organi deliberanti delle Federazioni e delle Discipline associate. Allo stesso Consesso sono sottoposte, per l'approvazione, anche le relative variazioni. La Giunta nazionale, ai sensi dell'art. 23, comma 2, dello statuto, approva i bilanci delle federazioni sportive e *<<stabilisce i contributi*