

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1603

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CATANOSO, CIRO ALFANO, CASTELLANI, DI TEODORO, GIUSEPPE DRAGO, FATUZZO, FRAGALÀ, GALLO, IANNUCILLI, LA GRUA, LAMORTE, LEO, LUCCHESI, FILIPPO MANCUSO, MAZZOCCHI, MEROI, MESSA, MIGLIORI, MILANESE, ANGELA NAPOLI, PERROTTA, PEZZELLA, RAMPONI, SCALIA, SERENA, STRANO, TAGLIALATELA, TARANTINO

Disposizioni in materia di gestione e pagamento di scommesse su eventi sportivi da parte di imprese straniere

Presentata il 19 settembre 2001

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il settore dei giochi pronostici di abilità e delle scommesse sportive costituisce un comparto dell'economia nazionale caratterizzato da continua innovazione ed espansione, da vitalità ed interesse, con possibilità di contribuire a generare valore aggiunto, occupazione e ricchezza.

Il mercato nazionale presenta caratteristiche di chiusura non compatibili con il mercato unico europeo, con perpetuazione di una situazione di assoluta dominanza in capo ad un unico polo imprenditoriale.

Le barriere legislative e regolatorie esistenti nel nostro Paese producono una

situazione di rigida chiusura del mercato italiano all'offerta degli operatori delle altre nazioni dell'Unione europea.

I recenti interventi normativi hanno privato o limitato i consumatori italiani nella libertà di dirigere le loro scelte di gioco o scommessa anche sui servizi offerti dalle imprese comunitarie di settore, con profonda e immotivata discriminazione rispetto ai cittadini europei.

Occorre premettere che il decreto legislativo n. 496 del 1948, e successive modificazioni, prevede di riservare al Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e all'Unione nazionale per l'incremento delle razze equine (UNIRE), l'organizza-

zione e l'esercizio di giochi di abilità e di concorsi pronostici connessi con manifestazioni sportive, svolte sotto il loro controllo, per le quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta di denaro.

Nel 1989 il noto fenomeno del cosiddetto « Totonero » induceva il legislatore ad emanare la legge n. 401 del 1989, e successive modificazioni, che introduceva il reato di frode in competizioni sportive, disciplinava l'esercizio abusivo di attività di gioco e scommessa e sanzionava la condotta di chi « esercita abusivamente l'organizzazione di scommesse o concorsi pronostici ».

In presenza di tale sistema normativo che prevede la punizione di chi organizza o gestisce la scommessa, da alcuni anni si è sviluppato l'ingresso di operatori comunitari che hanno proposto al pubblico europeo un ampio ventaglio di scommesse a quota fissa riguardanti sia eventi sportivi gestiti dal CONI o da organizzazioni da esso dipendenti, sia eventi sportivi esteri che eventi mondani.

È avvenuto che anche il cittadino italiano, attraverso la pubblicità delle quote su quotidiani sportivi, su giornali specializzati e su altri mezzi di comunicazione, ha la possibilità di partecipare, dal proprio domicilio, alle scommesse organizzate e gestite dagli operatori attraverso vari sistemi: INTERNET, fax, telefono, eccetera.

I cosiddetti « *bookmaker* », al pari degli allibratori, sopportano il rischio economico in relazione al contratto di scommessa, determinano le quote, stabiliscono la cifra minima e massima della giocata, individuano gli eventi sportivi da proporre, apportano ogni contributo all'organizzazione e alla gestione della scommessa.

Parallelamente i vari *bookmaker*, per ottenere una raccolta di previsioni o di prenotazioni di giocate più ampia, hanno, nel corso degli anni, in vario modo promosso l'apertura sul territorio europeo (e, quindi, anche italiano) di centri o agenzie destinati alla raccolta e alla trasmissione dei dati via INTERNET nonché il trasfe-

rimento del denaro attraverso il sistema bancario, i centri *Western Union*, l'apertura di conti correnti *on line* e l'uso di carte di credito e di tessere prepagate.

Il gestore del centro è legato al *bookmaker* da un contratto di affiliazione con il quale gli viene riconosciuta una commissione rapportata al volume delle giocate trasmesse, regolarmente dichiarata e registrata ai fini fiscali.

I centri trasmissione dati, quindi, offrono un servizio al *bookmaker* che rimane l'unico gestore del gioco con esclusiva responsabilità.

Tale assetto normativo è stato modificato.

L'articolo 3, comma 229, della legge n. 549 del 1995 prevede che l'organizzazione e l'esercizio delle scommesse a totalizzatore e a quota fissa riservate al CONI possono essere affidati in concessione a persone fisiche in base ad un successivo regolamento. Tale regolamento, di cui al decreto del Ministro della finanze n. 174 del 1998, prevedeva che il CONI attribuisse le concessioni con gara da espletare ai sensi della normativa vigente e stabiliva che le scommesse sono effettuate esclusivamente presso i punti di accettazione espressamente autorizzati dal CONI e dall'autorità di pubblica sicurezza (...)» (articolo 7), vietando ogni forma di intermediazione, disciplinando le modalità di scommessa e di pagamento, l'attribuzione dei proventi, i minimi garantiti e le relative regole.

In sede penale e di pubblica sicurezza l'articolo 37 della legge finanziaria 2001 (23 dicembre 2000, n. 388) ha introdotto sanzioni e discipline ancora più discriminatorie. Con il comma 4 il legislatore ha novellato l'articolo 88 del testo unico della legge di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, individuando i soggetti ai quali può essere concessa la licenza per l'esercizio delle scommesse e i presupposti per accedere al titolo autorizzatorio.

L'articolo 37, comma 5, della medesima legge inoltre ha introdotto due commi all'articolo 4 della legge n. 401 del 1989 che prevedono l'estensione delle sanzioni

in sede penale per chi svolge in Italia attività organizzata al fine di accettare o raccogliere o comunque favorire l'accettazione o in qualsiasi modo la raccolta anche per via telefonica o telematica, di scommesse di qualsiasi genere da chiunque accettate in Italia o all'estero e sia privo di concessione, autorizzazione o licenza ai sensi dell'articolo 88 del citato testo unico.

In ultimo, l'articolo 37, introducendo il comma 4-ter del citato articolo 4 ha esteso le sanzioni a chiunque effettui la raccolta o la prenotazione di scommesse per via telefonica o telematica ove sprovvisto di apposita autorizzazione all'uso di tali mezzi per la predetta raccolta o prenotazione.

Occorre prendere in esame le fasi preparatorie all'emanazione dell'articolo 37 della legge n. 388 del 2000 al fine di individuare la *ratio* della nuova disciplina, la volontà e gli scopi perseguiti dal legislatore.

I rappresentanti del Governo nella scorsa legislatura non miravano ad obiettivi di tutela della « sicurezza sociale » o a ragioni di politica sociale ma alla necessità di assicurare un'entrata più garantita a categorie imprenditoriali private.

Sono emerse distorsioni della concorrenza per effetto della riserva a favore del CONI di un trattamento fiscale di privilegio, nonché dell'attribuzione al CONI di quote dei prelievi sulla raccolta delle scommesse sugli eventi sportivi con destinazione non trasparente e non facilmente verificabile, con riserve ed attribuzioni che presentano verosimili connotazioni di « aiuti di Stato illeciti ».

Si sono verificate procedure di attribuzione discriminatorie delle concessioni sia durante un protratto periodo iniziale, asseritamente transitorio, sia successivamente mediante affidamenti definitivi (che presentano nella loro oggettività connotazioni di appalto pubblico di servizi) secondo modalità non rispettose del principio della parità di trattamento fra i prestatori.

I concessionari non sono riusciti a pagare quanto previsto e hanno ottenuto

dal precedente Governo misure di emergenza che costituiscono un incredibile e ingiustificato vantaggio e privilegio rispetto agli esclusi dalla gara, con ingente danno per l'erario.

Sono pendenti innumerevoli procedimenti in sede penale ed amministrativa a carico dei titolari dei centri.

Il giudice italiano ha ritenuto la sussistenza di dubbi di legittimità costituzionale e comunitaria della normativa italiana e ha sollevato una questione pregiudiziale inviando gli atti di un procedimento penale alla Corte di giustizia delle Comunità europee e alla Corte costituzionale.

Si evidenzia che la normativa italiana è in contrasto con gli articoli 3 e 41 della Costituzione laddove limita il libero esercizio d'impresa; laddove il trattamento degli operatori stranieri all'interno dello Stato italiano non appare conforme alle norme ed ai trattati internazionali; e laddove l'Italia ha aderito al Trattato istitutivo della Comunità europea, come modificato dal Trattato di Amsterdam di cui alla legge n. 209 del 1998, accettando limitazioni alla sovranità nazionale nel settore economico assicurando condizioni di parità con gli altri stati.

La normativa illustrata viola il principio di uguaglianza e di libertà dei cittadini laddove viene sanzionata anche la singola scommessa (non assoggettata ai Monopoli di Stato) per via telematica limitando pertanto la libertà di scelta del singolo.

Inoltre si rileva l'assoluta contrarietà della normativa nazionale al diritto comunitario e, in particolare al diritto di stabilimento e al principio di libera circolazione dei servizi e di non discriminazione dei cittadini sanciti dal citato Trattato istitutivo della Comunità europea, e successive modificazioni.

La Commissione europea ha deliberato l'avvio di una procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano al quale viene contestata la non conformità al diritto comunitario del regime di affidamento delle scommesse sportive dal 1998.

In ultimo è pendente presso la Commissione europea un esposto contro la

Repubblica italiana in relazione ai molteplici profili di contrarietà al diritto comunitario della legislazione e delle misure nazionali italiane in materia di disciplina delle scommesse nonché dei riscontrati comportamenti giurisdizioni nazionali.

Ne consegue che il Governo di sinistra non ha saputo gestire il settore, ha discriminato i cittadini italiani, ha limitato le aziende di nazionalità straniera nella libertà di prestazione dei servizi e di diritto di stabilimento in Italia; ha provocato distorsioni del giuoco; ha esposto lo Stato italiano ad una procedura di infrazione, ha escluso l'Italia dal mercato europeo dei giochi e delle scommesse.

Le disposizioni del Trattato istitutivo della Comunità europea, e successive modificazioni, dispongono l'abolizione di tutte le discriminazioni a causa della nazionalità, ma anche di tutte le restrizioni della libera prestazione dei servizi e del diritto di stabilimento.

Il principio comunitario della libera prestazione dei servizi comprende la libertà, per i destinatari dei servizi, di recarsi in un altro Stato membro per ivi fruire di un servizio, senza essere impediti da restrizioni.

L'articolo 43 del citato Trattato prevede la libertà di stabilimento, l'articolo 49 l'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza e l'articolo 50 vieta le restrizioni alla libera prestazione dei servizi.

L'articolo 43 dispone che, all'interno dell'Unione, « (...) le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate ». Tale divieto si estende, altresì, alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di uno Stato membro.

Gli articoli 45 e 46 circoscrivono con rigore le eccezioni alla predetta libertà prevedendo che « Le prescrizioni del presente capo (...) lasciano impregiudicata l'applicabilità delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedano un regime particolare per i citta-

dini stranieri e che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica ».

Gli articoli 49 e 50 prescrivono l'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza e vietano le restrizioni alla libera prestazione dei servizi.

Occorre evidenziare che tali articoli hanno acquistato efficacia diretta e la loro applicazione non è subordinata all'armonizzazione o al coordinamento con le normative degli Stati membri.

Ne consegue che il sistema normativo interno è in evidente contrasto con i principi sanciti dalle disposizioni comunitarie.

La Corte di giustizia delle Comunità europee si è già pronunciata in materia di scommesse, lotterie e libera circolazione dei servizi, ha fissato alcuni principi fondamentali e ha ribadito che « le disposizioni del Trattato CE relative alla libera prestazione dei servizi non ostano ad una normativa nazionale, come quella italiana, che riserva a determinati enti il diritto di esercitare scommesse su eventi sportivi ove tale normativa sia effettivamente giustificata da obiettivi di politica sociale tendente a limitare gli effetti nocivi di tali attività e ove le restrizioni da essa imposta non siano sproporzionate a tale obiettivi ».

Ne consegue che solo tali obiettivi possono indurre uno Stato dell'Unione europea a limitare al proprio interno i principi della libera circolazione dei servizi o del diritto di stabilimento.

Inoltre, risulta dalla giurisprudenza della Corte che gli ostacoli alla libera prestazione dei servizi derivanti da misure nazionali indistintamente applicabili possono essere ammessi solo se tali misure sono giustificate da esigenze imperative connesse all'interesse generale, se sono atte a garantire il perseguimento dello scopo con esse perseguito e se non eccedono quanto necessario a tale fine.

Una limitazione siffatta è ammissibile solamente se il legislatore nazionale persegue effettivamente l'obiettivo di un'autentica riduzione delle opportunità di gioco; inoltre il finanziamento di attività

sociali attraverso un prelievo sugli introiti derivanti dai giochi autorizzati costituisce solo una conseguenza vantaggiosa accessoria e non la reale giustificazione della politica restrittiva.

La Corte aggiunge che spetta al giudice *a quo* verificare se la normativa nazionale, alla luce delle sue concrete modalità d'applicazione, soddisfi effettivamente gli obiettivi che possono giustificarla e se le restrizioni da essa imposta non risultino sproporzionate rispetto a tali obiettivi.

L'adozione di una disciplina così rigorosa come quella introdotta dalle novelle recate dal citato articolo 37 della legge n. 388 del 2000, avrebbe dovuto comportare un apprezzamento da parte del legislatore di nuovi o diversi obiettivi di politica sociale tali da « effettivamente giustificare » le nuove e maggiori restrizioni.

Inoltre, occorre evidenziare che gli ultimi interventi normativi in materia di giochi e scommesse non sono stati finalizzati a ridurre le opportunità ma l'indirizzo dettato dallo Stato italiano è stato quello di sviluppare le attività. Ne sono confermate sia la moltiplicazione delle agenzie ippiche e di scommesse attraverso i noti bandi di gara, sia l'aumento vertiginoso dei giochi d'azzardo supermiliardari.

In ultimo, in ordine di tempo, il bando di concorso e l'avvio delle innumerevoli sale di Bingo.

Alla luce di tali principi si può pacificamente affermare che nel nostro Paese la normativa vigente (articolo 4 della legge n. 401 del 1989 e successive modificazioni) è contraddittoria, limita la libera circolazione dei servizi all'interno della Comunità europea; vieta alle imprese degli altri Stati di organizzare o accettare scommesse o di agire all'interno dello Stato italiano; deteriora il mercato comune europeo; viola il diritto di stabilimento e i servizi transfrontalieri; comprime la libertà dei cittadini e delle imprese dell'Unione europea; restringe la possibilità di acquisire nuova occupazione e nuovi posti di lavoro all'interno del nostro Paese.

L'attività dei centri di trasmissione dati è stata oggetto di innumerevoli vicissitu-

dini giudiziarie sia in sede penale che amministrativa.

L'autorità giudiziaria si è già pronunciata, prima e dopo la modifica legislativa attuata nel 2000, talvolta ritenendo la liceità dell'attività espletata in Italia dai centri trasmissione dati, l'esclusione del reato ipotizzato e la violazione delle norme comunitarie, disponendo il dissequestro dell'attrezzatura e la ripresa dell'attività di trasmissione dei dati; talvolta ritenendo, invece, l'integrazione di fattispecie delittuose, mantenendo i sequestri giudiziari o probatori e giungendo persino alla condanna dei titolari.

La Corte di cassazione è pervenuta all'affermazione della illiceità della condotta in esame su differenti argomentazioni, mentre i giudici di merito si sono pronunciati sempre in maniera contraddittoria. Tali contrasti giurisprudenziali hanno creato un clima di sconforto e di disagio per gli operatori del settore, con profonde incertezze sull'interpretazione delle norme.

L'attività in questione viene svolta in favore di società straniere munite di riconoscimento e garanzie nei Paesi di appartenenza. Occorre, infatti, prevedere che tali società straniere che svolgono l'attività di *bookmaker* siano munite di regolare licenza da almeno tre anni, siano assoggettate a controlli dalle autorità e abbiano pagato le tasse di competenza. Tali requisiti consentono di tutelare gli utenti da eventuali frodi.

In virtù di tali presupposti, le società hanno diritto di aprire centri o stabilimenti all'interno dei Paesi membri dell'Unione europea.

Negli ultimi periodi i titolari dei centri trasmissioni dati hanno avviato numerose e importanti iniziative finalizzate a sensibilizzare l'opinione pubblica, a dimostrare la discriminazione dei cittadini italiani nel mercato europeo e l'ingiustizia della normativa vigente.

Abbiamo assistito alla costituzione di sindacati e comitati, all'avvio di convegni e dibattiti, centri studi e movimenti di opinione che proclamano libertà e uguaglianza all'interno del mercato europeo, il

diritto del cittadino italiano di scegliere le proposte di gioco più divertenti o più vantaggiose individuate dagli allibratori italiani o esteri, la possibilità di avviare nuovi posti di lavoro.

Gli sviluppi tecnologici e le direttive comunitarie in tema di contratti a distanza consentono di affermare che l'Italia non può rimanere indietro rispetto all'evoluzione delle tecniche, dei mercati e delle prospettive. Lo svolgimento dell'attività in questione assicura oltre 3.500 posti di lavoro, entrate per l'erario dello Stato, soppressione del gioco clandestino, monitoraggio del reale flusso delle scommesse.

Occorre ribadire che l'attività dei titolari dei centri trasmissione dati (quali intermediari delle scommesse) non si pone in concorrenza con le agenzie concessionarie del CONI in quanto i centri di trasmissione dati non organizzano le scommesse, non le gestiscono, non hanno il rischio economico né i vantaggi, gli introiti e le opportunità delle agenzie che « tengono banco » (agenzie del CONI).

Il prelievo del CONI non appare in conformità con la normativa comunitaria

in materia. Lo svolgimento dell'attività in questione porterà significativi proventi per l'erario statale. Si può infatti prevedere un prelievo fisso su ogni giocata pari all'1-2 per cento. Prelievi maggiori non sono giustificati anche in considerazione che negli altri Paesi la tassazione è stata annullata per avvantaggiare il mercato e favorire le imprese.

Il centro trasmissione dati guadagna una provvigione in proporzione al volume delle giocate trasmesse e al servizio reso e tale provvigione verrà registrata, dichiarata e tassata in conformità alle leggi in materia fiscale.

In virtù di quanto esposto occorre individuare e introdurre nell'assetto normativo esistente un sistema autorizzatorio in favore di soggetti che, in forza di un contratto con un allibratore comunitario munito di licenza e di garanzie, mettono a disposizione una struttura e delle attrezzature, forniscono un servizio, in nome e per conto dell'azienda straniera, e consentono all'utente di partecipare ai giochi e alle scommesse che l'organizzatore comunitario offre sul mercato.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Modifiche all'articolo 88 del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773).

1. All'articolo 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« 1-*bis*. L'autorizzazione per la raccolta, la prenotazione e il pagamento di scommesse organizzate e gestite da società straniere munite di licenza nel Paese di appartenenza da almeno tre anni, può essere rilasciata dall'autorità comunale ai sensi dell'articolo 86 del presente testo unico, anche con la procedura di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

1-*ter*. Fermi restando i poteri di controllo attribuiti al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero delle comunicazioni, i titolari dei centri di cui al comma 1-*bis* sono tenuti al pagamento di una tassa pari all'1 per cento del volume delle prenotazioni trasmesse, da versare entro il giorno 15 del mese successivo ».

ART. 2.

(Modifica all'articolo 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401).

1. All'articolo 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 4-*quater*. Le sanzioni di cui al presente articolo sono applicate a chiunque, privo di autorizzazione rilasciata ai sensi dell'articolo 86 del citato testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, svolga in Italia attività, anche organizzata, di raccolta,

prenotazione, trasmissione e pagamento di scommesse di qualsiasi genere in collegamento con società straniere, munite di licenza nel Paese di appartenenza da almeno tre anni ».

Lire 500 = € 0,26



14PDL0016410