

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore CANDIOTO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 DICEMBRE 1988

### Norme per la regolamentazione delle case da gioco

ONOREVOLI SENATORI. - La legge italiana punisce l'esercizio dei giochi d'azzardo, definiti dall'articolo 721 del codice penale come «quelli nei quali ricorre il fine di lucro e la vincita o la perdita è interamente o quasi interamente aleatoria». È punita altresì la partecipazione a giochi d'azzardo per la quale la pena è aumentata nel caso di sorpresa in un pubblico esercizio o in case da gioco, queste ultime definite come «luoghi di convegno destinati al gioco d'azzardo, anche se privati, e anche se lo scopo del gioco è sotto qualsiasi forma dissimulato».

Nonostante un tipo di legislazione abbastanza rigoroso, non può tuttavia negarsi che il fenomeno del gioco è molto diffuso nella società italiana ed anzi può dirsi che esso

rappresenti un fenomeno costante non solo nel nostro Paese ma addirittura nella storia dell'umanità.

Tuttavia, bisogna notare che per quanto riguarda l'Italia la situazione è alquanto particolare. Lo Stato italiano, infatti, da sempre organizza e ricava grossi introiti dal gioco d'azzardo: si pensi ad esempio al Lotto, alle Lotterie nazionali, al Totocalcio, al Totip, alla promozione ed alla pubblicizzazione dell'azzardo introdotta molto spesso dalla nostra azienda televisiva di Stato. Inoltre in Italia sono ormai diffuse le bische clandestine, fonte di corruzione e di enormi profitti per la malavita, nonchè l'usanza delle scommesse clandestine.

Tale diffusione del gioco nel nostro Paese ha portato, di conseguenza, ad una sostanziale

obsolescenza delle leggi esistenti, che non ha certo giovato alla credibilità delle istituzioni, alla certezza del diritto ed alla parità di trattamento tra i cittadini. Essendo questo, indiscutibilmente, il quadro della situazione, bisogna riconoscere che esiste oggi l'esigenza, sempre più pressante, di pervenire ad una legge organica che regoli il gioco d'azzardo, riconoscendone la legittimità allorchè esso venga esercitato secondo limiti e condizioni predeterminati.

Finora una regolamentazione di questo tipo ha incontrato resistenze che sono poco sostenibili. Non valgono, infatti, a giustificarle, i motivi di carattere morale o di buon costume perchè allora si dovrebbe, per coerenza, pretendere che tutte le forme di gioco d'azzardo fossero vietate su tutto il territorio nazionale.

Del resto, come hanno osservato i penalisti italiani più autorevoli, l'oggetto dei reati previsti dal codice penale non si identifica con il buon costume, ma con l'ordine pubblico, ossia con l'esigenza di evitare che le riunioni pubbliche o private in cui si gioca d'azzardo possano dar luogo ad abusi, truffe o disordini.

Ciò è confermato dal fatto che lo Stato in alcuni casi ha derogato al codice penale, autorizzando le case da gioco, il che significa che è perfettamente legittimo, oltre che opportuno, consentire l'apertura di case da gioco allorchè queste ricadano sotto il controllo dello Stato.

La necessità di pervenire ad una regolamentazione delle case da gioco deriva inoltre da considerazioni di carattere storico. In Italia esistono case da gioco antichissime nelle quali si identifica l'immagine stessa delle località che le ospitano e che rappresentano pertanto una testimonianza importante della cultura del nostro Paese, con riflessi rilevanti anche sotto il profilo turistico.

In Italia esistono quattro case da gioco: Sanremo, Campione d'Italia, Venezia e Saint Vincent che complessivamente rendono un utile annuale di svariate decine di miliardi.

Tuttavia queste case da gioco sono aperte prevalentemente grazie ad autorizzazioni del Ministro dell'interno emanate con riferimento a decreti-legge del periodo fascista che non prevedono esplicitamente nè autorizzazioni

all'apertura dei casinò, nè deroghe al codice penale.

Si tratta di una situazione discutibile in quanto non è coerente che uno Stato democratico permetta che in quattro località si deroghi alla legge penale, senza ragioni specifiche.

La situazione è invece completamente diversa negli altri Paesi, in Europa occidentale ed in quella orientale nonchè nell'area mediterranea, in cui esistono casinò regolarmente funzionanti. Ciò rende anacronistico mantenere la situazione attuale, in epoche di libero movimento di merci e popolazione e nella prospettiva di una abolizione delle frontiere e della creazione di una comune moneta europea.

Si è accennato a motivi di carattere storico che impongono una diversa regolamentazione del gioco in Italia, motivi rappresentati in particolare dai diritti storici che senz'altro vanno riconosciuti ai comuni già sede di casa da gioco. Si tratta dei comuni di Bagni di Lucca, Salice Terme, San Pellegrino Terme, Acqui Terme, Anzio, Merano, Grado, Stresa, Gardone Riviera, Rapallo e Taormina, i quali reclamano che venga loro riconosciuto il diritto di priorità alla riapertura della casa da gioco. È un diritto che va difeso e sostenuto. Infatti è stato accertato in passato che in quei luoghi esistevano le condizioni e le opportunità per lo svolgimento del gioco il che ha giustificato apposite autorizzazioni che, tra l'altro, hanno portato alla creazione di strutture immobiliari che attualmente rappresentano non solo mute testimonianze di una ingiustizia evidente, ma anche pesanti oneri per le pubbliche amministrazioni.

Inoltre, le ripartizioni geografiche di queste autorizzazioni «storiche» rispecchiavano già un criterio di equilibrio territoriale che è valido ancora oggi.

Infine, come si è accennato, deve considerarsi che la casa da gioco è una essenziale attrattiva turistica e quindi un valido strumento per l'incentivazione dello sviluppo economico delle rispettive zone di influenza.

Inoltre bisogna considerare che mentre i circoli privati e le bische clandestine utilizzano di regola la ricchezza per finanziare nuove imprese delittuose, nelle case pubbliche si avrebbe soltanto la perdita di denaro da parte

dei privati ma tale ricchezza offrirebbe la possibilità di finanziare programmi di opere pubbliche e finalità collettive degli enti locali.

Tutte queste considerazioni ampiamente giustificano la presentazione del presente disegno di legge.

L'articolo 1, pertanto, prevede la facoltà del Governo di rilasciare autorizzazioni per l'apertura di case da gioco, da una a tre per regione a seconda della popolazione.

Ogni autorizzazione ha durata ventennale e potrà essere rinnovata anche più volte con durata decennale, in costanza dei requisiti richiesti.

Le autorizzazioni potranno essere rilasciate (articolo 2) soltanto a comuni non capoluogo di provincia ubicati in una zona che vanti una effettiva potenzialità turistica e che siano stati riconosciuti sede di Azienda autonoma di cura, soggiorno e turismo da almeno venticinque anni dall'entrata in vigore della presente legge.

Viene inoltre a costituire titolo di preferenza per la concessione dell'autorizzazione la preesistenza *in loco* di una casa da gioco, mentre i comuni nei quali ha tuttora sede una casa da gioco in esercizio possono derogare ai requisiti sopra individuati.

L'articolo 3 dispone che il Ministro dell'interno è tenuto ad emanare entro sei mesi un

regolamento di esecuzione volto a garantire la tutela dell'ordine pubblico, il rispetto del divieto di gioco per i minori degli anni 18, l'efficienza della gestione delle case da gioco ed il loro controllo, distinguendo altresì tra le specie ed i tipi di gioco che vi possono essere tenuti.

Tale regolamento esecutivo dovrà inoltre disciplinare i casi di concessione sotto i diversi profili delle garanzie offerte dal comune concedente, delle qualità morali e delle condizioni economiche dei concessionari, delle modalità di riparto e versamento degli utili, prevedendo anche il caso di revoca della concessione senza che ciò comporti risarcimento del danno.

L'articolo 4 stabilisce che i proventi netti delle case da gioco dovranno essere ripartiti anche con riferimento ai comuni che già abbiano una casa da gioco in esercizio: per il 60 per cento al comune sede di casa da gioco con vincolo di investimenti di metà dei proventi nel settore turistico e sociale anche tramite la costituzione di consorzi; per il 30 per cento alla regione con vincolo di interventi di promozione turistica nel territorio; per il restante 10 per cento al Ministero dell'interno.

L'articolo 5 disciplina i casi di revoca delle autorizzazioni nelle ipotesi di contravvenzione alla presente legge; l'articolo 6 assoggetta la materia alla vigente normativa riguardante la tassa sulle concessioni governative.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

1. Il Governo ha facoltà di autorizzare l'apertura di case da gioco ai comuni che ne facciano richiesta ai sensi della presente legge entro i seguenti limiti:

a) non più di una per ogni regione con popolazione inferiore ad un milione di abitanti;

b) fino a due per ogni regione con popolazione compresa fra un milione e cinque milioni di abitanti;

c) fino a tre per le regioni con popolazione superiore a cinque milioni di abitanti.

2. L'autorizzazione viene concessa con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del turismo e dello spettacolo.

3. L'autorizzazione rilasciata ai sensi del comma 1 ha durata ventennale. Tale autorizzazione potrà, a domanda, essere rinnovata alla scadenza, anche più di una volta, con durata decennale in costanza dei requisiti di cui all'articolo 2.

## Art. 2.

1. Sono legittimati a chiedere l'autorizzazione all'apertura di una casa da gioco i comuni che:

a) siano ubicati in una zona a vocazione turistica che necessiti di ulteriori incentivazioni in strutture e/o attrezzature;

b) siano efficientemente collegati con gli altri centri di rilievo turistico, termale, marino o montano della zona;

c) siano stati riconosciuti sede di Azienda autonoma di cura, soggiorno, turismo da almeno venticinque anni al momento dell'entrata in vigore della presente legge;

d) non siano capoluogo di provincia.

2. La disposizione normativa di cui alla lettera *d*) del comma 1 non si applica alla casa da gioco di Venezia.

3. Costituisce titolo di preferenza la preesistenza *in loco* di una casa da gioco regolarmente autorizzata, nonchè la preesistenza di strutture immobiliari nelle quali si siano realizzate le condizioni e le opportunità per l'esercizio di una casa da gioco, pur non essendo stata concessa o essendo stata revocata la relativa autorizzazione.

4. La mera tolleranza, anche protratta nel tempo, dell'esercizio abusivo di una casa da gioco non costituisce titolo di preferenza.

5. Per i comuni che al momento della entrata in vigore della presente legge siano sede di casa da gioco, in esercizio, è consentito derogare ai requisiti di cui al comma 1.

6. La domanda di autorizzazione all'apertura della casa da gioco deve essere deliberata dal consiglio comunale a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati al comune e deve essere inoltrata all'autorità competente al rilascio, corredata da una relazione illustrativa del possesso e del grado di rilevanza dei requisiti di cui al comma 1.

### Art. 3.

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro dell'interno è tenuto ad emanare il relativo regolamento esecutivo che dovrà prevedere:

*a*) le disposizioni volte a garantire la tutela dell'ordine pubblico, con particolare riferimento alla disciplina dell'accesso dei giocatori, da ritenersi comunque vietato ai minori di anni 18 ed a tutti i residenti nel comune sede della casa da gioco;

*b*) specie e tipi di giochi che vi possono essere tenuti;

*c*) i giorni in cui per speciali ricorrenze o festività sia fatto divieto di esercitare il gioco;

*d*) eventuali disposizioni particolari per assicurare l'efficienza della gestione delle case da gioco ed il controllo su di esse;

*e*) la disciplina per le ipotesi di gestione in concessione ed in particolare:

1) le garanzie da assumersi da parte del comune concedente;

2) le qualità morali e le condizioni economiche che dovranno possedere i concessionari ed il personale da questi dipendente;

3) le modalità di riparto e versamento degli utili della gestione dal concessionario al concedente, con previsione di un minimo garantito;

4) le ipotesi di revoca della concessione, senza che vi sia titolo al risarcimento del danno, qualora il concessionario o i suoi dipendenti perdano le qualità necessarie per ottenere la concessione ovvero il concessionario violi le condizioni previste nella concessione o nella convenzione accessiva.

#### Art. 4.

1. Tutti i proventi netti della casa da gioco, comprese le attività collaterali che il comune ricaverà dalla gestione, diretta o tramite concessionario, saranno così ripartiti:

a) il 60 per cento al comune sede della casa da gioco, con vincolo di destinare la metà dei proventi ad investimenti nel settore turistico e sociale, anche attraverso la costituzione di un apposito consorzio. La metà di tale percentuale sarà divisa in parti uguali fra i comuni ricadenti nell'ambito territoriale dell'Azienda di promozione turistica di cui all'articolo 4 della legge 17 maggio 1983, n. 217, della quale fa parte il comune sede;

b) il 30 per cento alla regione ove ha sede la casa da gioco con vincolo di destinazione a interventi di promozione turistica nel territorio della regione stessa;

c) il 10 per cento al Ministero dell'interno.

2. La normativa del presente articolo si applica anche ai comuni che all'entrata in vigore della presente legge abbiano già casa da gioco in esercizio.

#### Art. 5.

1. Il Ministro dell'interno è tenuto a proporre il ritiro dell'autorizzazione all'apertura della casa da gioco in caso di contravvenzione alle disposizioni della presente legge e del regola-

mento esecutivo che siano di particolare gravità e che comportino una rilevante turbativa dell'ordine pubblico.

2. L'autorizzazione non potrà essere nuovamente concessa al soggetto cui è stata revocata se non decorso un periodo di tempo minimo di cinque anni.

3. Agli effetti della vigilanza i locali della casa da gioco sono considerati pubblici.

#### Art. 6.

1. Alle case da gioco istituite dalla presente legge si applica la disposizione di cui al n. 61 della tariffa annessa al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 641, e successive modificazioni, concernente la disciplina delle tasse sulle concessioni governative.