

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CARTA, SARTORI, NIEDDU, PINTO, COVIELLO
e PATRIARCA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 GIUGNO 1988

Nuove disposizioni per l'ippicoltura in Italia

ONOREVOLI SENATORI. – Gli inconvenienti della vigente normativa in materia di ippicoltura sono ben noti a tutti e riguardano sia il funzionamento delle istituzioni pubbliche che operano nel settore, sia il rapporto con i soggetti privati – gestori di ippodromi e non – ai quali su base convenzionale è affidato l'esercizio dei totalizzatori e delle scommesse, sia e soprattutto la scarsa consistenza degli interventi a favore dell'allevamento che costituivano la finalità dichiarata dalla legge 24 marzo 1942, n. 315.

Per quanto riguarda le istituzioni pubbliche che operano nel settore, occorre dire che l'Unione nazionale per l'incremento delle razze equine (UNIRE) non sempre è riuscita a svolgere il suo ruolo di ente pubblico ordinato

a fini di pubblica utilità, trasformandosi spesso – in ciò favorita dalla pletorica e caotica composizione del consiglio di amministrazione – in una sede di contrapposizione e di mediazione di interessi di corporazioni e di gruppi, collidenti nella ripartizione delle entrate dell'ente. La finalità ultima dell'ente stesso – l'incremento delle razze equine – è stata così poco per volta obliterata e le esigenze finanziarie hanno fatto premio sulle esigenze degli allevatori e dello spettacolo.

L'UNIRE ha finito così col perseguire una politica di redistribuzione monopolistica del gioco, esaurendo in questo automatismo la propria opera.

È sfuggita la ragione di fondo che ha ispirato l'istituzione dell'ente: favorire, con l'organizza-

zione delle corse, dei premi e delle scommesse, lo sviluppo del settore dell'allevamento equino in Italia. Risultato questo che può essere conseguito soltanto rispettando il ruolo di tutti i soggetti (allevatori, società di corse, agenzie ippiche, *bookmakers*), che sono i naturali protagonisti dell'ippica. L'esperienza di questi anni dimostra quanto ci si sia discostati da questi fini.

L'involuzione istituzionale è stata accentuata dal progressivo esautoramento degli enti tecnici tradizionalmente più vicini al mondo degli allevatori e della produzione dello spettacolo, che l'UNIRE ha realizzato sia sul piano delle riforme statutarie, acquisendo con lo statuto del 1981 molte delle funzioni proprie di tali enti, sia e ancor più nella pratica amministrativa, interpretando il termine «dipendenza», di cui è cenno nella legge n. 315 del 1942, quasi come sinonimo di «subordinazione» in senso privatistico e interferendo quindi nella loro puntuale attività amministrativa in modo sostanzialmente impositivo o sostitutivo.

In realtà la «dipendenza» di un ente pubblico (la stessa legge n. 315 del 1942 parla peraltro all'articolo 5 di enti «dipendenti o comunque vigilati») va intesa non come attenuazione della sua sfera di autonomia, ma come affermazione di un rapporto funzionale che nella specie deriva, da un lato, dal fatto che l'UNIRE destina agli enti tecnici le risorse finanziarie raccolte per conto dello Stato e, dall'altro, dal fatto che le finalità di tali enti sono strumentali e complementari rispetto a quelle, di più generale interesse pubblico, che l'UNIRE avrebbe dovuto perseguire.

La revisione del quadro istituzionale dell'ippicoltura impone quindi di riconsiderare la funzione e l'utilità sia dell'UNIRE che degli enti tecnici, in vista di una necessaria riorganizzazione dei soggetti. La soluzione più semplice sembrerebbe a prima vista quella di ricondurre tutte le funzioni ad un solo ente pubblico; ma l'involuzione registrata dall'UNIRE trova, come si è notato, le sue principali cause proprio nell'accentramento di funzioni eterogenee e fra loro non coordinabili che essa è andata realizzando, a danno degli altri soggetti istituzionali in capo ai quali non per mero accidente quelle funzioni erano, con criteri di omogeneità e di ripartizione settoria-

le, sorte o erano state aggregate, e nei contrasti tra le categorie interessate alla ripartizione delle risorse, tra le quali quella degli allevatori si è mostrata la più debole di quante sono rappresentate negli organi di amministrazione.

Occorre quindi riscoprire il vecchio disegno, che aveva origine nella spontanea dinamica sociale e che il legislatore del 1942 aveva in ultima analisi dimostrato di voler rispettare, di equa ripartizione delle competenze relative alle attività tecniche, allevatoriali e di organizzazione dello spettacolo fra i diversi soggetti operanti nel settore, magari con le semplificazioni che si rendano possibili, e ribadire, in linea con lo stesso legislatore del 1942, ma eliminando gli equivoci cui questi aveva dato luogo, che al soggetto di più recente creazione, cioè all'UNIRE, spettano unicamente i compiti relativi all'esercizio dei totalizzatori e delle scommesse, alla riscossione dei proventi, alla determinazione degli stanziamenti per i premi alle corse e alla programmazione di massima degli impieghi da affidare agli enti tecnici operanti per settori (articolo 2).

Individuati e delimitati in questo modo i compiti dell'UNIRE, quelli degli enti tecnici - mai formalmente abbandonati - riacquistano pregnanza ed investono ogni valutazione di interesse pubblico relativa agli aspetti teorici, allevatoriali, sportivi e spettacolari dei diversi settori dell'ippica (articolo 7).

Sembra peraltro rispondente ad un'equa valutazione delle realtà esistenti ridurre tali realtà a tre diversi settori, del purosangue per galoppo, del purosangue per trotto e del cavallo italiano, comprendendo nel primo settore anche il purosangue per ostacoli, con la conseguente riduzione e riorganizzazione degli enti preposti (articolo 6).

In linea con questa impostazione, gli organi di amministrazione dell'UNIRE dovranno essere semplificati al massimo, per assicurare assoluta linearità e trasparenza delle valutazioni, e naturali portatori degli interessi dei diversi settori dell'ippica in seno all'Unione dovranno essere considerati i tre enti tecnici, cui fanno capo i settori stessi, nonchè lo Stato attraverso esperti prescelti dall'autorità politica (articolo 3).

Per converso più complessa dovrà essere l'organizzazione dei tre enti tecnici, che do-

vranno dare un maggiore spazio possibile alle voci di base, pur nel rispetto delle esigenze di funzionalità e di efficienza stabilite dalla legge n. 70 del 1975 (articolo 8).

Per quanto riguarda la disciplina del gioco, va in primo luogo chiarito che, ferma restando la riserva pubblico-statuale, l'esercizio di esso va affidato alla libera iniziativa, cui spetta organizzarsi con criteri di imprenditorialità, e che la funzione dell'UNIRE va quindi per questo aspetto individuata nell'affidamento dell'esercizio, nella raccolta dei proventi destinati a soddisfare un interesse pubblico, nella previsione - con il concorso degli enti tecnici - dei premi, che incentivano la partecipazione alle corse e quindi il gioco, e nel controllo delle attività relative.

Poichè la legge del 1942 attribuisce all'UNIRE la facoltà esclusiva di esercitare totalizzatori e scommesse e questa facoltà, mai esercitata direttamente, è stata interpretata come una sorta di privativa da cedere a titolo oneroso ai terzi, occorre ricondurre il discorso ad una più corretta impostazione dettata dalla natura parastatale dell'ente e dire chiaramente che all'UNIRE spetta invece (cosa che lo Stato avrebbe anche potuto fare in prima persona), a parte la facoltà teorica di esercizio diretto, il potere-dovere di affidare a determinati soggetti privati il concreto esercizio del gioco (articolo 4, comma 1).

Poichè l'attività in questione ha carattere pubblicistico e tende a soddisfare un interesse pubblico, lo strumento attraverso il quale si affida ai privati l'esercizio del gioco non può essere convenzionale, ma deve contenere l'elemento autoritativo che è proprio della concessione, anche quando dovesse assumere, come nella specie è probabile, la forma della concessione-contratto (articolo 4).

Il regime concessionario comporta:

a) che il concessionario acquisisce a titolo autonomo e non derivato la facoltà di esercitare totalizzatori e scommesse;

b) che per questa facoltà il concessionario non deve pagare corrispettivi, ma deve corrispondere un canone, che è ragguagliato all'interesse pubblico e quindi tiene conto dell'opera del concessionario anche in termini di

importanza sociale e non soltanto in termini di guadagno su cui effettuare un prelievo;

c) che il concessionario è libero di organizzarsi nel modo migliore, senza essere espropriato della sua capacità imprenditoriale, della quale porta il rischio.

La funzione primaria attribuita al concessionario comporta peraltro anche il risvolto di una sua maggiore responsabilità: di qui il rigore delle valutazioni e delle determinazioni riguardanti la vita del rapporto concessorio e l'aggravio delle sanzioni penali (articolo 5).

È una prospettiva, quella della maggiore autonomia e della maggiore responsabilità, che ogni imprenditore serio non può che affrontare serenamente.

Il momento della determinazione del canone è quello di maggiore delicatezza, in quanto si tratterà allora di valutare in modo globale l'importanza dell'attività del concessionario e il rilievo delle opere da lui realizzate o progettate, che insieme al canone sono dirette a soddisfare l'interesse pubblico.

La graduazione del canone potrà consentire la valutazione delle posizioni differenziate, che trovano scarso rilievo nell'attuale sistema, specialmente di quelle che alimentano spettacolo e gioco. Per il miglioramento degli impianti e per le nuove realizzazioni di importanza sociale che si intendono incentivare è prevista la possibilità di contributi speciali (articolo 4, comma 3, ultima parte).

L'atto di concessione potrà stabilire tutte le modalità e condizioni che in via generale o in casi particolari si riterranno utili nel pubblico interesse, a tutela dei giocatori e ad evitare elusioni e collusioni a danno della generalità dei cittadini e dello Stato.

Le disposizioni finali (articolo 9) disciplinano il passaggio fra l'attuale e il nuovo sistema, sia per quanto riguarda la riorganizzazione degli enti, che postula necessariamente la nomina di commissari straordinari e l'adozione di nuovi statuti, sia per quanto riguarda l'affidamento dei totalizzatori e delle scommesse, che può richiedere una proroga del vigente regime convenzionale in attesa dell'attuazione del nuovo regime concessorio.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

RIORDINAMENTO DELL'UNIONE NAZIONALE PER L'INCREMENTO DELLE RAZZE EQUINE (UNIRE)

Art. 1.

(Finalità dell'UNIRE)

1. L'Unione nazionale per l'incremento delle razze equine (UNIRE), ente pubblico avente sede in Roma, esercita la sua attività sotto la vigilanza del Ministero dell'agricoltura e delle foreste ai sensi della legge 20 marzo 1975, n. 70.

2. L'UNIRE, direttamente o attraverso gli enti tecnici con essa coordinati, sovrintende alle attività connesse alle corse dei cavalli, alle scommesse e all'ippicoltura secondo le disposizioni della presente legge.

Art. 2.

(Compiti dell'UNIRE)

1. L'UNIRE svolge i seguenti compiti:

a) esercita i totalizzatori e le scommesse negli ippodromi e fuori di essi o ne concede l'esercizio, riscuotendo i relativi canoni;

b) predispone in base alle proposte degli enti tecnici i programmi di intervento nel settore dell'ippicoltura, da sottoporre all'approvazione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, e vigila sull'attuazione di essi;

c) determina, sentiti gli enti tecnici, gli stanziamenti relativi ai premi, tenendo conto, quanto ai premi alle corse, della produttività dei singoli ippodromi per presenza di pubblico e volume di gioco nonché delle esigenze di incentivazione, e trasferisce le relative disponibilità agli enti tecnici per l'assegnazione;

d) determina gli stanziamenti relativi alle provvidenze per l'ippicoltura e, previa approvazione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, trasferisce agli enti tecnici le disponibilità finanziarie per le spese di organizzazione e funzionamento e per tutte le erogazioni e gli interventi nei settori di competenza;

e) determina gli stanziamenti per i contributi straordinari previsti dall'articolo 4, comma 3, e provvede, sentiti gli enti tecnici, alla loro erogazione;

f) emana regolamenti, istruzioni e direttive per la disciplina dei totalizzatori, delle scommesse a libro e di ogni altra forma di scommessa sulle corse dei cavalli negli ippodromi e fuori di essi;

g) approva il calendario delle manifestazioni ippiche redatto dagli enti tecnici.

Art. 3.

(Organi dell'UNIRE)

1. Sono organi dell'UNIRE il presidente, il consiglio direttivo e il collegio sindacale.

2. Il presidente è nominato con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste e deve essere persona di riconosciuta competenza amministrativa.

3. Il consiglio direttivo è costituito dal presidente dell'UNIRE, dai presidenti degli enti tecnici e da quattro esperti di riconosciuta competenza amministrativa prescelti dal Ministro dell'agricoltura e delle foreste. Partecipano alle sedute del consiglio, senza diritto di voto, i direttori generali dell'UNIRE e degli enti tecnici. Il consiglio nella sua prima riunione elegge fra i propri componenti il vice presidente dell'UNIRE.

4. Il collegio sindacale è nominato con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste ed è composto da tre membri, dei quali uno designato dal Ministro del tesoro, uno dal Ministro delle finanze ed uno dallo stesso Ministro dell'agricoltura e delle foreste.

5. Gli organi dell'UNIRE durano in carica quattro anni. Al presidente e ai membri degli organi collegiali il mandato può essere rinnovato una sola volta.

Art. 4.

(Esercizio delle scommesse)

1. La facoltà di esercitare totalizzatori e scommesse per le corse dei cavalli, tanto negli ippodromi quanto fuori di essi, è attribuita all'UNIRE, che può affidarla in concessione.

2. I soggetti concessionari corrispondono all'UNIRE un canone determinato in misura fissa ovvero in misura percentuale dei proventi netti del totalizzatore, delle scommesse a libro e di ogni altro tipo di scommesse sulle corse.

3. Nella determinazione del canone si tiene conto degli oneri gravanti sul concessionario per l'eventuale gestione di ippodromi, nonché del volume di gioco da questi attivato anche fuori dagli ippodromi. L'UNIRE può comunque erogare ai soggetti concessionari dell'esercizio delle scommesse, che siano gestori di ippodromi, contributi per il miglioramento ed il rinnovo degli impianti esistenti e per la realizzazione di nuovi impianti.

4. Le concessioni per l'esercizio delle scommesse hanno durata non inferiore a tre anni e non superiore a dieci anni e possono essere rinnovate. Esse sono soggette all'approvazione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, decadono per irregolarità dell'esercizio o per mancato pagamento del canone o per altra grave inosservanza degli obblighi gravanti sul concessionario e sono revocabili per ragioni di pubblico interesse. La decadenza della concessione per fatto imputabile al concessionario esclude il rinnovo in capo allo stesso concessionario o il rilascio di altra concessione.

Art. 5.

(Disposizioni penali)

1. Chiunque viola le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 4 è punito ai sensi dell'articolo 640, comma secondo, numero 1, del codice penale, se si tratta di concessionario e il fatto è commesso in elusione del rapporto concessorio, e ai sensi degli articoli 718, 719, 720 e 721 del codice penale, se si tratta di estraneo al rapporto concessorio, salva l'applicazione delle comuni norme in materia di concorso di reati e di concorso di

persone nel reato. L'UNIRE è autorizzato a costituirsi parte civile nei relativi procedimenti per le restituzioni ed il risarcimento del danno corrispondenti al profitto indebitamente conseguito dagli autori del reato. Le somme riscosse per ammende, restituzioni e risarcimento del danno sono acquisite dall'UNIRE a titolo di provento straordinario.

TITOLO II

RIORDINAMENTO DEGLI ENTI TECNICI

Art. 6.

(Novero e natura degli enti tecnici)

1. Sono enti tecnici dell'ippica coordinati con l'UNIRE: il Jockey club italiano (JCI), l'Ente nazionale per le corse al trotto (ENCAT) e l'Ente nazionale per il cavallo italiano (ENCI).

2. Gli enti tecnici, aventi sede in Roma, hanno natura di ente pubblico e svolgono la loro attività sotto la vigilanza del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, ai sensi della legge 20 marzo 1975, n. 70.

Art. 7.

(Finalità e compiti degli enti tecnici)

1. Il Jockey club italiano ha lo scopo di promuovere lo sviluppo dell'allevamento ed il miglioramento del purosangue da galoppo e di quello da ostacoli e di incentivare, disciplinare e controllare le corse di galoppo in piano, le corse ad ostacoli e le corse da *gentlemen riders*. L'Ente nazionale per le corse al trotto ha lo scopo di promuovere lo sviluppo dell'allevamento ed il miglioramento del cavallo da trotto e di incentivare, disciplinare e controllare le corse al trotto. L'Ente nazionale per il cavallo italiano ha lo scopo di promuovere l'incremento ed il miglioramento della produzione ippica nazionale, esclusa soltanto quella del purosangue inglese, con riferimento a qualsiasi impiego ed utilizzazione, e di incentivare, disciplinare e controllare la selezione attraverso i concorsi ippici, le prove di model-

lo e di attitudine, le gare, le corse ed ogni altra manifestazione che non rientri nella specifica competenza degli altri due enti tecnici.

2. Per il conseguimento delle finalità di cui al comma 1, gli enti tecnici, ciascuno nel proprio ambito di competenza, svolgono i seguenti compiti fondamentali:

a) provvedono a tutte le incombenze di carattere disciplinare e tecnico relative alle corse, alle gare, ai concorsi e ad ogni altra manifestazione;

b) rendono parere all'UNIRE circa la determinazione e ripartizione dei premi, tenendo conto dell'importanza delle manifestazioni e, qualora si tratti di corse, dei risultati conseguiti dai singoli ippodromi;

c) redigono e pubblicano libri genealogici, assumendone la gestione amministrativa;

d) curano la tenuta dei certificati di origine e dei registri di passaggio di proprietà dei cavalli;

e) erogano i fondi ed attuano gli interventi a favore dell'ippicoltura, in conformità dei programmi predisposti dall'UNIRE e approvati dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste;

f) favoriscono la formazione e la qualificazione professionale dei lavoratori del settore nonché l'apprendimento delle nozioni tecniche e pratiche per la diffusione della pratica equestre specialmente tra i giovani, anche attraverso l'istituzione e la gestione di appositi centri;

g) curano i rapporti con gli altri enti italiani o stranieri di competenza analoga o similare.

Art. 8.

(Organi degli enti tecnici)

1. Sono organi degli enti tecnici il presidente, l'assemblea dei soci, il consiglio di amministrazione, il comitato esecutivo, il collegio dei revisori, le commissioni di disciplina ed il collegio dei probiviri.

2. Il presidente è nominato con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste ed è scelto in una rosa di tre nominativi di persone di riconosciuta competenza tecnica o amministrativa designate dall'assemblea dei soci. Il consiglio di amministrazione nella sua prima

riunione procede all'elezione del vice presidente.

3. Gli statuti degli enti stabiliscono i criteri per attribuire alle assemblee la maggiore rappresentatività del settore amministrato e assicurare la presenza nei consigli di amministrazione e nei comitati esecutivi dei soggetti che sono portatori di interessi istituzionali o socialmente rilevanti.

4. La gestione amministrativa e finanziaria degli enti è riservata ai presidenti, ai consigli di amministrazione ed ai comitati esecutivi e, in sede di controllo interno, ai collegi dei revisori.

5. Gli organi degli enti tecnici durano in carica quattro anni. Al presidente ed ai membri degli organi collegiali il mandato può essere rinnovato una sola volta.

TITOLO III

DISPOSIZIONI FINALI

Art. 9.

(Norme di attuazione)

1. Con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste di concerto con il Ministro del tesoro, con il Ministro delle finanze e con il Ministro per la funzione pubblica saranno emanate le norme di attuazione della presente legge.

2. Il Ministro dell'agricoltura e delle foreste provvederà all'immediato scioglimento degli organi di amministrazione dell'UNIRE e degli enti tecnici ed alla contestuale nomina di commissari straordinari per l'adozione di nuovi statuti in armonia con le disposizioni della presente legge.

3. Fino all'entrata in vigore delle norme di esecuzione e delle nuove norme statutarie l'operatività della presente legge è limitata all'applicazione dell'articolo 4. A tal fine le convenzioni in corso di validità con le società di corse e con le agenzie ippiche devono considerarsi risolte, ma il Ministero dell'agricoltura e delle foreste è autorizzato a disporre sulla base di esse la prosecuzione del rapporto fino al rilascio degli atti di concessione.