

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 830

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori TATÒ, BASILE, BOBBIO Luigi, CARRARA,
CONSOLO, COZZOLINO, CURTO, DANZI, DEGENNARO,
GRECO, IERVOLINO, MARANO, PALOMBO e SAMBIN**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 NOVEMBRE 2001

Sviluppo delle scommesse via telematica

ONOREVOLI SENATORI. - È quanto mai necessaria una brevissima sintesi storica, specificando sin da ora che il presente disegno di legge si occupa di una specifica attività di scommessa quella, cosiddetta «a quota fissa», che per interesse di utenza, muove, all'estero e in Italia, ingenti somme.

Da anni riviste italiane a larga tiratura informano circa le quote proposte da *bookmaker* esteri con riferimento ad eventi sportivi sia esteri che italiani.

La normativa italiana in tema di scommesse, dal 1994, anno in cui ebbe inizio in Italia l'attività del cosiddetti centri trasmissione dati, si è sviluppata in modo assolutamente disorganico; ne è conseguita una giurisprudenza penale e amministrativa altalenante.

La Corte di giustizia europea in materia ha fissato alcuni principi fondamentali per una corretta valutazione ricorrendo anche ai temi della libera circolazione di servizi riferentesi alle scommesse: ha stabilito che spetta al giudice *a quo* verificare se la normativa nazionale, alla luce delle sue concrete modalità di applicazione, soddisfi effettivamente gli obiettivi che possano giustificarla, e se le restrizioni da essa imposte non risultino sproporzionate rispetto a tali obiettivi.

Le restrizioni sono ammissibili:

se si persegue effettivamente l'obiettivo di un'autentica riduzione delle opportunità di gioco;

se 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;

comunque:

la regolamentazione o restrizione delle attività di scommessa non costituisce di per sé una esigenza imperativa connessa con l'interesse generale;

la misura restrittiva non dovrà essere direttamente o indirettamente discriminatoria nei riguardi di cittadini e di imprese di altri Stati membri;

la misura restrittiva dovrà rispettare il principio di proporzionalità.

È sufficiente porre attenzione, anche solo superficialmente, a come il fenomeno delle scommesse si è sviluppato in Italia dal '94 in poi per rendersi conto che:

1) dopo anni di silenzio, il legislatore, proprio a causa dell'inizio dell'attività dei centri trasmissione dati, ha sviluppato annualmente una normativa in materia;

2) gli interventi normativi non sono stati tesi a ridurre le scommesse, anzi, al contrario, la strada scelta dallo Stato italiano è stata quella di svilupparle.

Ne sono conferma sia la moltiplicazione delle agenzie ippiche e di scommesse attraverso i noti bandi, sia l'aumento vertiginoso dei giochi supermiliardari. In ultimo in ordine di tempo il bando di concorso per migliaia di sale Bingo!

È evidente che su questa realtà, oggettivamente inoppugnabile, i limiti posti dalla normativa italiana non rispondono ai requisiti imposti dai principi fissati dalla Corte di giustizia europea a giustificazione di eventuali restrizioni.

È evidente che lo Stato italiano si pone in un'ottica ben diversa dal rispetto di questi principi: infatti pubblicizza e sviluppa ogni

attività collegata alle scommesse, finalizzando il tutto esclusivamente o prevalentemente ad introiti erariali; si veda, in proposito, quanto indicato in premessa al regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 2 agosto 1999, n. 278, che testualmente recita «considerata l'opportunità di incrementare le entrate erariali attraverso l'introduzione di nuove scommesse, a totalizzatore e a quota fissa»: è chiaro che lo Stato italiano è ben lontano dal perseguire l'obiettivo di limitare la scommessa per scelta etica.

L'assenza di tale condizione dimostra implicitamente la carenza di tale volontà e, quindi, la mancanza di una reale e legittima esigenza che giustifichi una preminenza degli interessi dello Stato membro rispetto ai principi comunitari di libera circolazione dei servizi.

In particolare poi l'articolo 37, comma 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria per il 2001), introducendo gli articoli 4-bis e 4-ter alla legge 13 dicembre 1989, n. 401, ha dichiarato la illegittimità dell'attività svolta dai centri trasmissione dati.

L'articolo 37 della citata legge n. 388 del 2000 prevede e impone una situazione oggettivamente più restrittiva rispetto alla precedente.

È peraltro evidente che tale norma si pone in evidente contrasto per quanto sopra detto con i principi espressi dalla Corte di giustizia europea.

Di assoluto rilievo ai fini di ogni ulteriore valutazione è che dopo soli tre mesi dalla data di entrata in vigore del citato articolo 37, comma 5, lo stesso è stato trasmesso alla Corte costituzionale e alla Corte di giustizia della Comunità europea per l'evidente contrasto con i principi costituzionali e con i principi già espressi dalla Corte di giustizia.

Insomma, la confusione regna sovrana in materia: ecco un ulteriore esempio degli errori in cui è incorso il precedente Governo.

Il sistema adottato in Italia dal precedente Governo a seguito del bando del '98 in tema di sviluppo delle scommesse ha provocato gravi insoddisfazioni sia per coloro che hanno ottenuto una concessione, sia perchè non ha fatto emergere, così come il legislatore ipotizzava, volumi di gioco consistenti derivanti dal cosiddetto totonero.

Lo sviluppo tecnologico consente oggi al cittadino di giocare direttamente, in assoluta legalità e sicurezza, tramite *internet* con *bookmaker* la cui serietà è garantita anche da imprenditori facenti parte di gruppi bancari europei di primaria rilevanza europea o mondiale.

Questo elemento deve portare ad una considerazione:

se, come è pacifico, lo sviluppo tecnologico aumenterà e le transazioni via *internet* aumenteranno, ingenti flussi di scommesse, in assoluta regolarità legale, prenderanno la direzione dell'estero;

se i *bookmaker* esteri sono in grado di proporre sul mercato un prodotto assolutamente migliore di quello italiano, in quanto il peso impositivo per loro era ed è di dimensioni assolutamente diverse da quello imposto in Italia (nel nostro Paese la tassazione è, allo stato, il triplo di quella del mercato anglosassone), ne consegue che si appalesa la necessità di indurre gli utenti, attraverso una idonea, agile e realistica regolamentazione, a giocare tramite soggetti che siano collegati a *bookmaker* comunitari, individuando ovviamente quali possano essere i vantaggi economici per lo Stato italiano da questo flusso di danaro.

Si tratta quindi di predisporre un progetto immediatamente attuabile per convogliare questi flussi di scommesse.

In questa ottica le soluzioni migliori non sono quelle più complesse, ma quelle semplici, rispettose della realtà e soprattutto in sintonia con il mercato italiano e con le normative comunitarie.

Vale la pena sottolineare come l'intero impianto normativo *ante* 2001 consentisse, in realtà, pur con contrasti giurisprudenziali, quanto posto in essere dai centri trasmissione dati, al punto che è solo con la citata legge n. 388 del 2000, che si è totalmente stravolto l'assetto normativo (articolo 4 della legge n. 401 del 1989 e articolo 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, quest'ultimo - oggi - interamente svuotato di ogni precedente contenuto e principio); ciò non è avvenuto casualmente, ma con il preciso obiettivo di chiudere e blindare un mercato in mano a pochi soggetti beneficiati in modo contrario alle più elementari regole di trasparenza e di concorrenza.

È evidente che la attuale struttura normativa italiana, oltre che porsi del tutto al di fuori di ogni ragionevole regolamentazione del mercato reale, si presta a confusioni e contestazioni di ogni genere, assolutamente non giustificabili in questo settore.

Ecco perchè, comunque, la materia dovrà essere rivisitata interamente, rispettando i principi comunitari.

I cosiddetti centri trasmissione dati o *internet point* dal 1994 in poi hanno consentito la concreta attuazione del diritto dell'utente di giocare e scommettere con regolari *bookmaker* esteri ad un gioco che, all'epoca, non veniva proposto in Italia (la cosiddetta scommessa a quota fissa che rappresenta il gioco in assoluto più praticato), e solo la legge n. 388 del 2000, con l'articolo 37, ha relegato questa categoria di prestatori di servizi in un ambito di illegalità.

Il precedente Governo ha progettato e attuato il progetto totescommesse con il bando del 1998.

Tale progetto è fallito dopo neppure due anni di attività.

Ciò era assolutamente prevedibile, in quanto è stato posto in essere un sistema che non teneva assolutamente conto degli elementi essenziali della scommessa a quota fissa.

L'esito, peraltro previsto dai più importanti *bookmaker* comunitari, è sotto gli occhi di tutti, ed in particolare di questo Governo che si trova - oggi - ad affrontare un problema che, se non si stravolgono i principi che hanno portato a questa situazione, è assolutamente irrisolvibile.

Con l'attuazione del cosiddetto progetto totescommesse si è realizzato un ingiustificato vantaggio di alcuni imprenditori, creando, di fatto, un nuovo monopolio.

Ma ciò che è più grave, visti i pessimi risultati, è che ciò è avvenuto ignorando:

- le nuove tecnologie;
- le regole del mercato;
- i principi comunitari in materia.

A puro titolo esemplificativo - ma non esaustivo - quanto posto in essere dal precedente Governo ha creato, e creerà, problemi giudiziari di ampia rilevanza:

a) l'articolo 37, comma 5, della legge n. 388 del 2000 (che ha sancito l'illegittimità dell'attività dei centri trasmissione dati e *internet point*), dopo soli tre mesi di vita, stante la palese illegittimità, è già stato trasmesso alla Corte costituzionale ed alla Corte di giustizia perchè, rispettivamente, ne valutino la compatibilità rispetto ai principi costituzionali e comunitari in materia;

b) è stata aperta la procedura di infrazione nei confronti dell'Italia da parte della Commissione europea circa le «modalità di affidamento in Italia della gestione dei servizi connessi alle scommesse ippiche e sportive».

c) ormai sono centinaia i giudici di merito che, contrariamente alla Corte di Cassazione, si sono espressi con provvedimenti assolutori nei confronti dei centri trasmissione dati o *internet point*.

d) da evidenziare che due interventi normativi (decreto direttoriale del 15 giugno 2000 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 161 del 12 luglio 2000, in attuazione dell'articolo 4, comma 5, del decreto del Presi-

dente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169; regolamento recante autorizzazione alla raccolta telefonica e telematica delle scommesse e giochi di cui al decreto del Ministro delle finanze 15 febbraio 2001, n. 156), aventi ad oggetto la possibilità di giocare telefonicamente con concessionari italiani, non hanno avuto concreta significativa attuazione.

Conseguenze concrete a causa dell'operato del precedente Governo, sono state:

per lo Stato:

1) un ingente mancato introito sotto il profilo sia del cosiddetto minimo garantito che del prelievo fiscale;

2) conflittualità all'interno del settore scommesse;

3) problematiche da affrontare, se non si liberalizza realmente il mercato per gli attuali concessionari.

Per altri soggetti che, illegittimamente, secondo l'ottica della Comunità europea avevano tratto un ingiustificato beneficio, l'essersi resi conto che tutto il sistema adottato era abnorme, tanto che ormai sono sull'orlo del fallimento.

I presupposti del presente disegno di legge scaturiscono dal fatto che il precedente Governo non ha saputo gestire una situazione che meritava di essere inquadrata e perseguita con fini di un reale introito per le casse dell'erario, con criteri realmente liberistici e antimonopolistici e in sintonia con i principi comunitari in materia.

Gli obiettivi del presente disegno di legge sono:

1) nuovi introiti per lo Stato;

2) completa emersione del gioco clandestino;

3) possibilità di monitoraggio del movimento delle scommesse, finalizzata a ulteriori e più specifici interventi normativi;

4) nuovi posti di lavoro;

5) cessazione del contenzioso giudiziario (la Corte costituzionale e la Corte di giustizia dovranno esprimersi in un prossimo futuro sulla legittimità dell'articolo 37 della legge n. 388 del 2000) e nuova normativa visto che, più volte negli ultimi mesi, i giudici hanno assolto i centri trasmissione dati disapplicando la normativa italiana;

6) pieno rispetto dei principi comunitari in materia;

7) concreta possibilità di evitare truffe ed eventuali riciclaggi di danaro;

8) reale tutela del consumatore.

Tutto ciò non in concorrenza con gli attuali concessionari, la cui situazione, stante il palese e clamoroso fallimento del progetto totoscommesse, dovrà essere comunque riformata ma in funzione complementare.

Il primo obiettivo, quindi, è il ripristino della situazione anteriore alla legge n. 388 del 2000, con l'espressa indicazione della legittimità dell'attività svolta dai centri trasmissione dati; obiettivo realizzabile con la enunciazione del seguente principio: il Ministro dell'economia e delle finanze, o soggetto dallo stesso delegato, può autorizzare l'apertura di esercizi ove sia possibile partecipare anche per via telematica a scommesse o giochi proposti da organizzatori italiani o comunitari.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Ministro dell'economia e delle finanze, o soggetto ed enti gestori dallo stesso delegato, può autorizzare gestori di gioco comunitari ad operare sul territorio dello Stato nazionale ivi costituendo stabilimento.

2. I gestori possono costituire sul territorio una rete di punti di raccolta dati ove appositi terminali consentano agli utenti interessati di partecipare ai giochi proposti esclusivamente *on-line*, secondo i regolamenti adottati dal gestore previa trasmissione al soggetto autorizzante.

3. In via transitoria i giocatori possono partecipare ai giochi utilizzando sistemi di pagamento di provenienza certa come carte di credito, carte di debito prepagate, con esplicita esclusione del solo denaro contante.

Art. 2.

1. Il Ministro dell'economia e delle finanze fissa con regolamento i criteri per il rilascio delle autorizzazioni, determina il prelievo fiscale in linea con gli altri Paesi comunitari ed emana le norme di controllo da esercitare ed attuare nei confronti del gestore operante sul territorio nazionale.

