

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BIAGGI, ARENA, VERONESI e GERMANO'**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 OTTOBRE 1969

Disciplina dell'apertura e dell'esercizio delle case da giuoco

ONOREVOLI SENATORI. — Il nostro codice penale punisce chiunque tiene un giuoco d'azzardo e punisce parimenti chi vi partecipa. Il fatto che il giuoco d'azzardo sia tenuto in una casa da giuoco aggrava la responsabilità dei colpevoli (vedi articoli 718, 719, 720, 721 e 722 del codice penale).

L'istituzione delle case da giuoco oggi esistenti in Italia, e che rappresentano una eccezione alle sopraddette disposizioni del codice penale, è avvenuta sulla base di decreti-legge, di discutibile legittimità costituzionale, che autorizzarono il Ministero dell'interno, anche in deroga alle leggi vigenti, a consentire a taluni comuni di adottare i provvedimenti necessari, per poter addvenire all'assestamento dei rispettivi bilanci. Nel caso di Saint Vincent l'istituzione è addirittura dovuta ad un atto del Governo regionale della Valle d'Aosta, competente ancor meno del Governo centrale ad emanare disposizioni che derogano alle disposizioni del codice penale.

La questione della legittimità costituzionale del regio decreto-legge n. 2648 del 1927, in base al quale il Ministro dell'interno aveva autorizzato il comune di San Remo all'esercizio dei giuochi d'azzardo nel Casinò municipale, è stata — come è noto — for-

malmente sollevata dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione V), con decisione del 10 giugno 1969, pubblicata il 17 giugno 1969, in seguito a questione sorta tra il Ministero dell'interno ed il comune di San Remo da un lato e la società concessionaria della casa da giuoco dall'altro, relativa alla proroga della concessione medesima. Il Consiglio di Stato ha, in sostanza, ritenuto che il decreto suddetto:

1) abbia derogato a valide norme di legge — quelle che sanciscono il divieto del giuoco d'azzardo — in assenza delle necessarie premesse costituzionali: e cioè in assenza di una apposita delega da parte del Parlamento, con specificazione dei principi e criteri direttivi, la fissazione di un termine e la determinazione della materia (articolo 76 della Costituzione) ed anche in assenza di una situazione straordinaria di necessità e di urgenza (articolo 77 della Costituzione);

2) abbia violato il canone fondamentale della riserva di legge in materia penale (articolo 25, secondo comma, della Costituzione);

3) abbia violato « il principio di uguaglianza affermato dalla Costituzione (articolo 3, comma primo), valevole sia per le

persone fisiche che per quelle giuridiche » in presenza di analoghe situazioni di fatto.

Sulla base delle sopraddette considerazioni il Consiglio di Stato ha sospeso il giudizio in corso ed ha disposto la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ove la Corte costituzionale — come è probabile — riconoscesse l'illegittimità del decreto in questione (e della relativa legge di conversione), non solo risulterebbe fuori legge la casa da giuoco di San Remo ma — stante l'analogia con il decreto medesimo dei provvedimenti che ne hanno reso possibile l'istituzione — risulterebbero fuori legge anche quelle di Campione d'Italia, Venezia e Saint Vincent.

Ciò si risolverebbe in un rilevante danno per il turismo, di cui larghe correnti hanno già cessato di frequentare le nostre stazioni di cura e di soggiorno per la scarsità delle attrazioni che esse offrono in confronto delle stazioni straniere.

Qualora le quattro case da giuoco esistenti in Italia non potessero più funzionare, il cosiddetto turismo qualificato avrebbe una attrattiva di meno per frequentare le nostre stazioni e si orienterebbe in gran parte verso quelle estere. Non è infatti da dimenticare che numerose case da giuoco straniere circondano l'Italia, da quelle tradizionali della Costa Azzurra (Cannes, Nizza, Montecarlo, eccetera) a quelle di più recente costituzione, via via più numerose, della costa iugoslava prossima ai nostri confini (Abbazia, Usago, eccetera), a quelle svizzere e tedesche, a quella di Malta.

Sembra pertanto urgente definire legislativamente il problema dettando una disciplina generale dell'apertura e dell'esercizio delle case da giuoco in Italia. E ciò non solo per evitare, come abbiamo sopra detto, che quelle esistenti cessino completamente di funzionare arrecando con ciò grave danno al turismo, ma anche per difendere il turismo italiano, specie nelle zone di confine, dalla concorrenza straniera e per fare in modo che l'esercizio di case da giuoco non sia privilegio esclusivo di alcuni comuni, com'è attualmente. Diversi comuni sedi di aziende di cura, soggiorno e turismo

premono da tempo per ottenere il permesso di istituire una casa da giuoco. Vedasi a questo proposito il caso di Taormina che, dopo aver aperto una casa da giuoco, ha dovuto chiuderla al termine di una lunga disputa giuridica. L'aspirazione ad aprire case da giuoco da parte di altri comuni turisticamente importanti, come Sorrento, Rimini, Alghero, Salsomaggiore, San Pellegrino, è da tutti conosciuta.

Contro la disciplina dell'apertura e dell'esercizio delle case da giuoco non può neppure opporsi la pregiudiziale dell'immoralità del giuoco d'azzardo. Se così si pensasse, in nessun caso il giuoco dovrebbe essere consentito; lotto, lotterie, totalizzatori dovrebbero quindi essere vietati perchè il concetto d'immoralità non tollera discriminazioni e, se è considerato immorale un dato giuoco, non diversamente devono essere considerati gli altri.

A questo proposito non può sottacersi che attraverso il lotto, il totocalcio, le lotterie varie, l'enalotto, il totip, lo Stato finisce in genere col percepire somme rilevanti.

Il giuoco d'azzardo, con i limiti e le modalità previste dal presente disegno di legge, finirebbe per essere, generalmente, accessibile solo alle categorie di più alta capacità contributiva.

Sulla base di tutte queste considerazioni è stato predisposto il presente disegno di legge che ci onoriamo di sottoporre al vostro esame.

In esso è prevista (vedi articoli 1, 2, 3 e 4) la facoltà da parte governativa di rilasciare autorizzazione ai comuni ad aprire case da giuoco limitatamente ad una casa da giuoco per ogni cinque milioni di residenti nel territorio nazionale e purchè concorrano determinate condizioni e cioè: che la richiesta di autorizzazione da parte del comune sia fatta con delibera presa dalla maggioranza dei consiglieri assegnati al comune stesso; che il comune sia considerato stazione di cura, soggiorno e turismo ai sensi di legge; che abbia una notevole importanza turistica e possieda una attrezzatura ricettiva adeguata.

Ci si è preoccupati — in altre parole — in primo luogo di non moltiplicare eccessi-

vamente il numero delle possibili richieste di autorizzazione di case da giuoco, e ciò anche ai fini della loro redditività, in secondo luogo di far sì che l'apertura delle case da giuoco abbia soprattutto il carattere eminente di richiamo turistico aggiuntivo per località che possiedano già tradizioni e requisiti tali da attrarre notevoli correnti di turismo qualificato e siano in grado di garantire soddisfacente sistemazione a questo afflusso.

Le autorizzazioni, inoltre, dovranno essere territorialmente distribuite in modo da evitare una reciproca limitazione dell'afflusso turistico tra località della stessa regione.

Con l'articolo 5 si è previsto che il Governo, entro sei mesi dalla pubblicazione della legge, emani un regolamento per l'esercizio delle case da giuoco e per l'eventuale loro concessione a terzi da parte di comuni autorizzati. Fra le disposizioni che detto regolamento dovrà contenere, sono espressamente indicate quelle intese a garantire l'ordine pubblico e la moralità. Inoltre è previsto nel disegno di legge che il regolamento dovrà subordinare l'accesso alle case da giuoco a precise condizioni, vietandolo comunque ai minorenni nonché ai cittadini residenti nel comune in cui la casa da giuoco ha sede e eventualmente a quelli residenti nelle provincie viciniori.

Si è ritenuto necessario questo principio per far sì che le case da giuoco costituiscano un vero e proprio richiamo turistico e non divengano semplici ritrovi di pericoloso svago per gli abitanti del luogo e delle località viciniori.

Quanto ai proventi netti derivanti dall'esercizio delle case da giuoco abbiamo ritenuto (vedi articolo 6) che una certa quota di essi (non più di un terzo) vada ai comuni autorizzati, e ciò sia per premiare lo sforzo organizzativo e ricettivo da essi effettuato, sia perchè i proventi delle case da giuoco possano contribuire ad alleviare eventuali situazioni penose di bilancio delle amministrazioni comunali interessate. Poichè, inoltre, anche i comuni viciniori partecipano allo sforzo ricettivo e turistico connesso con l'esercizio delle case da giuoco

è stato ritenuto che anche essi partecipino (per una quota non superiore al terzo) ai proventi che da essa derivano, da ripartirsi in relazione alle esigenze di sviluppo economico e sociale delle singole località. Infine è stato previsto che la residua quota dei proventi netti di ciascuna casa da giuoco, in misura non eccedente la metà, sia devoluta allo Stato affinché, sia pure in forma indiretta, tutti i cittadini possano partecipare ai vantaggi economici derivanti dall'esercizio delle case da giuoco esistenti sul territorio nazionale.

Per il caso di violazione della legge o del suo regolamento, ovvero del capitolato speciale connesso con le singole autorizzazioni, e così pure in caso di turbamento dell'ordine pubblico è previsto (art. 7) che il Ministro dell'interno possa disporre l'immediata sospensione dell'esercizio della casa da giuoco cui potrà seguire, eventualmente, nei casi più gravi, la revoca dell'autorizzazione da parte del Governo.

Una speciale spiegazione merita il mutamento di alcuni articoli del codice penale previsto dall'articolo 8 del presente disegno di legge.

Come è noto, secondo l'articolo 718 e seguenti del codice penale sia l'esercizio di giuochi d'azzardo sia la partecipazione ad essi sono considerati reati. Sorgeva quindi il problema, ai fini del presente provvedimento, di togliere il carattere di reato all'esercizio delle case da giuoco da esso previste ed alla partecipazione da parte dei privati cittadini ai giuochi in esse tenuti. Ai compilatori del regio decreto-legge 27 aprile 1924, n. 636, inteso anche esso ad autorizzare il giuoco d'azzardo in case da giuoco site in particolari località, ma decaduto per mancata conversione in legge nei termini prestabiliti, si presentò un analogo problema nei rispetti del codice penale allora vigente. Essi lo risolsero stabilendo all'articolo 1 che « in deroga agli articoli ... del codice penale, nelle località ... può essere concessa l'apertura di case da giuoco ». A parte il fatto che un decreto-legge è giustificato solo nei casi di urgenza o necessità, riteniamo che, anche se la formula fosse inserita in un provvedimento di

legge formale, essa risulterebbe parimenti inidonea allo scopo che ci si prefigge. Invero, essa non potrebbe assumere che la sostanza di una delega al potere esecutivo per superare le norme di diritto penale che qui interessano. Ma, in quanto delega, essa dovrebbe, oltrechè disporre dei criteri per la concessione di autorizzazioni all'apertura di case da giuoco, stabilire anche un termine entro il quale le concessioni dovrebbero essere date. In altre parole, per rendere le autorizzazioni legittime anche se in contrasto con le disposizioni del codice penale, occorrerebbe dare ad esse valore sostanziale di legge. Non è, infatti, sufficiente che esse derivino la loro autorità da una legge se rimangono nella sostanza atti amministrativi, poichè questi non possono in nessun caso, in quanto tali, derogare a precise norme del codice penale.

Ora, a noi sembra logico mantenere a tali autorizzazioni natura di provvedimento amministrativo, anche perchè la fissazione di un termine creerebbe una cristallizzazione della situazione esistente allo scadere dello stesso che potrebbe essere superata solo con l'emanazione di una nuova legge formale. Inoltre, nelle more dell'emanazione di una tale legge, si potrebbero creare situazioni ingiustificate di diversità di trattamento tra comune e comune da considerare costituzionalmente illegittime.

La via scelta dal disegno di legge — e cioè quella di operare in sede di codice penale — ci sembra, quindi, l'unica praticamente possibile.

Con la riforma degli articoli 718, 719 e 720 del codice penale si è voluto limitare i casi di reato ivi previsti a quelli di giuoco d'azzardo tenuti senza autorizzazione governativa concessa a norma di legge, a somiglianza di quanto avviene per il porto abusivo di armi — senza cioè la richiesta di licenza dell'autorità (articolo 699 del codice penale) — o per il commercio non autorizzato di cose preziose (articolo 705 del codice penale), dove la mancanza di licenza e di autorizzazione diviene semplicemente il presupposto del reato.

Qualche delucidazione merita infine l'articolo 9 del disegno di legge. In tale arti-

colo si prevede un trattamento particolare, più o meno transitorio, per le case da giuoco oggi esistenti. Nella speranza che il presente disegno di legge venga approvato prima che la Corte costituzionale si pronunci in senso negativo sulla costituzionalità dei provvedimenti che le hanno legittimate, è sembrato innanzi tutto opportuno garantire comunque la continuità della gestione, evitando agli enti pubblici interessati di dover chiudere le case da giuoco nelle more delle procedure per la concessione dell'autorizzazione. Si è stabilito, pertanto, che l'autorizzazione, per tali case da giuoco, si debba ritenere già concessa dal momento dell'entrata in vigore della legge, a meno di rinuncia espressa da parte degli enti interessati.

È sembrato, inoltre, che l'esistenza di situazioni particolari giustificasse la possibilità che — dietro richiesta — le case suddette potessero continuare ad essere gestite secondo i sistemi attualmente vigenti ed a ripartire i proventi netti con gli stessi metodi di oggi. A questo proposito si pensi, infatti, allo squilibrio che arrecherebbe ad alcuni attuali enti co-beneficiari delle case da giuoco una diversa ripartizione dei proventi. Poichè il nostro disegno di legge assegna ai comuni autorizzati metà dei proventi della casa da giuoco, per quella esistente nella Valle d'Aosta si verificherebbe, ad esempio, in assenza della prevista eccezione, l'assurdo di una drastica riduzione di una delle principali fonti di finanziamento dell'ente regione a beneficio di un comune, quello di Saint Vincent, che conta poco più di un migliaio di abitanti. Naturalmente il trattamento eccezionale si giustifica solo con simili situazioni di fatto eccezionali, per cui è stato previsto espressamente che il Ministro dell'interno — ove queste vengano a mancare — d'ufficio faccia rientrare anche le case da giuoco suddette nella normalità delle regole comuni.

Tutte le ragioni sopra esposte ci danno motivo di confidare in una rapida approvazione del disegno di legge che abbiamo l'onore di raccomandare alla vostra attenzione.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

L'istituzione di case da giuoco nei comuni che ne facciano richiesta è condizionata al rilascio di autorizzazione governativa a norma degli articoli seguenti.

Art. 2.

Il numero totale massimo delle autorizzazioni dovrà essere contenuto in limiti tali da non superare il rapporto di una casa da giuoco per ogni 5 milioni, o frazione superiore a 3 milioni, di residenti nel territorio nazionale, secondo i dati ufficiali del più recente censimento.

Le autorizzazioni dovranno essere distribuite territorialmente in modo da evitare una reciproca limitazione dell'afflusso turistico fra località della stessa regione.

Art. 3.

Possono chiedere l'autorizzazione ad aprire case da giuoco i comuni che siano considerati stazioni di cura, soggiorno o turismo ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 27 agosto 1960, n. 1042, e possiedano un'attrezzatura turistica ed alberghiera tale da consentire l'afflusso ed il soggiorno di correnti turistiche, semprechè si trovino in una delle condizioni seguenti:

a) abbiano un'importanza turistica internazionale o si trovino, comunque, in una zona di notevole importanza dal punto di vista turistico;

b) si trovino al centro di zone economicamente disagiate prossime a Paesi esteri od a località di notevole traffico turistico.

Art. 4.

L'autorizzazione all'istituzione di una casa da giuoco deve essere richiesta con deliberazione del Consiglio comunale interessato, adottata col voto della maggioranza dei consiglieri assegnati al comune.

Sulla richiesta decide il Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato. L'autorizzazione può essere subordinata a particolari cautele e condizioni specificate in apposito capitolato.

La durata dell'autorizzazione non può eccedere i 15 anni ed è rinnovabile alla scadenza.

Art. 5.

Entro sei mesi dalla pubblicazione della presente legge il Governo emanerà un regolamento generale nel quale saranno dettate le norme comuni per l'esercizio di tutte le case da giuoco, con l'indicazione delle condizioni e modalità per l'eventuale concessione a terzi della loro gestione da parte dei comuni autorizzati e con l'espressa riserva dell'approvazione della relativa convenzione da parte del Ministero delle finanze.

L'accesso alle case da giuoco deve essere subordinato a precise condizioni; in ogni caso, devono esserne esclusi i minori, nonché i cittadini residenti nel comune in cui ha sede la casa da giuoco. Nel capitolato previsto dal secondo comma dell'articolo 4 tale divieto può essere esteso, anche temporaneamente, ai cittadini residenti nella provincia cui appartiene il comune suddetto ed anche ai cittadini che risiedono nei comuni delle provincie viciniori entro un raggio di 25 chilometri dal territorio del comune autorizzato.

Nell'interno delle case da giuoco è vietata l'apertura di sportelli bancari. È vietato altresì all'ente gestore della casa da giuoco accettare assegni dai giocatori ed effettuare loro prestiti in danaro.

Il regolamento prescriverà anche le opportune cautele per assicurare la correttezza

della gestione amministrativa ed il controllo delle risultanze di detta gestione anche da parte dei competenti organi del Ministero delle finanze.

Le modalità per la concessione a terzi dell'esercizio della casa da giuoco e le principali condizioni da specificarsi nella convenzione di cui al primo comma del presente articolo saranno stabilite nel regolamento tenendo presente la necessità di garantire la moralità e la capacità del concessionario e del personale addetto alla direzione ed ai vari servizi nonchè il regolare versamento al comune degli importi stabiliti per la concessione. A tal fine dovrà essere previsto il versamento di idonea cauzione da parte del concessionario a garanzia dei suoi obblighi sia verso il comune concedente sia verso gli altri enti interessati alla ripartizione dei proventi.

Art. 6.

Nel capitolato di cui al secondo comma dell'articolo 4 saranno stabilite le quote di introito netto, derivante dall'esercizio della casa da giuoco, che dovranno essere versate al comune autorizzato, ai comuni vicini ed allo Stato.

La ripartizione avverrà tenendo presenti le particolari esigenze di sviluppo sociale ed economico delle singole località.

In ogni caso le quote spettanti agli enti di cui al primo comma del presente articolo non potranno eccedere, rispettivamente, la misura di un terzo per il comune autorizzato, di un terzo per i comuni vicini e della metà per lo Stato.

Per comuni vicini si intendono i comuni siti nella stessa provincia del comune autorizzato e quelli delle provincie limitrofe, entro un raggio di 25 chilometri dal territorio del comune autorizzato.

Art. 7.

In caso di infrazione alla presente legge o al regolamento o al capitolato previsto

nell'autorizzazione, nonchè in caso di turbamento dell'ordine pubblico o della morale, il Ministro dell'interno potrà disporre l'immediata sospensione dell'esercizio della casa da giuoco.

Il provvedimento ministeriale di sospensione perderà efficacia se, nel termine di sei mesi dalla sua emanazione, non sarà seguito dalla revoca dell'autorizzazione adottata con deliberazione del Consiglio dei ministri, udito il parere del Consiglio di Stato.

Il regolamento di cui all'articolo 5 potrà anche prevedere particolari sanzioni pecuniarie, a carico dei responsabili della casa da giuoco, per determinate infrazioni, senza pregiudizio dell'eventuale azione penale.

Art. 8.

Il primo comma dell'articolo 718 del codice penale è sostituito dal seguente:

« *Esercizio di giuochi d'azzardo.* — Chiunque in un luogo pubblico o aperto al pubblico, o in circoli privati di qualunque specie, tiene — in assenza di speciale autorizzazione governativa rilasciata a norma di legge — un giuoco d'azzardo o lo agevola è punito con l'arresto da tre mesi ad un anno e con l'ammenda non inferiore a lire diecimila ».

Il numero 1) dell'articolo 719 del codice penale è sostituito dal seguente:

« 1) se il colpevole ha istituito o tenuto una casa da giuoco in assenza di speciale autorizzazione governativa rilasciata a norma di legge ».

Il primo comma dell'articolo 720 del codice penale è sostituito dal seguente:

« Chiunque in luogo pubblico o aperto al pubblico, o in circoli privati di qualunque specie, senza aver concorso nella contravvenzione preveduta dall'articolo 718, è colto mentre prende parte al giuoco d'azzardo non autorizzato è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a lire cinquemila ».

Il numero 1) del secondo comma dell'articolo 720 del codice penale è sostituito dal seguente:

« 1) nel caso di sorpresa in una casa da giuoco non autorizzata o in un pubblico esercizio ».

Art. 9.

Per le case da giuoco in esercizio al 30 giugno 1969 l'autorizzazione di cui all'articolo 1 — a meno di rinuncia espressa da parte dei comuni della Valle d'Aosta o della regione interessata — s'intende concessa automaticamente dal momento dell'entrata in vigore della presente legge.

I comuni di San Remo, Campione d'Italia e Venezia e la regione della Valle d'Aosta potranno richiedere al Ministro dell'interno, entro tre mesi dalla pubblicazione del regolamento di cui all'articolo 5, con domanda motivata approvata dai rispetti consigli comunali e regionali, che le rispettive case da giuoco continuino ad essere gestite ed i proventi continuino ad essere ripartiti secondo le norme vigenti alla data indicata dal comma precedente. Una volta che siano venuti a cessare i motivi per il trattamento eccezionale il Ministro dell'interno, di sua iniziativa od in seguito a richiesta degli enti locali autorizzati o della regione, notificherà ed essi, con suo decreto, la data entro la quale le sopraddette case da giuoco dovranno uniformarsi alla disciplina prevista dalla presente legge e dal relativo regolamento d'attuazione.