

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 905

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DI LISA, DELLA BRIOTTA, de MEO, CIAFFI, SQUICCIARINI,
FOSCHI, FRASCA, FRACASSI**

Presentata il 24 gennaio 1969

Attribuzione all'UNIRE (Unione nazionale per l'incremento delle razze equine) di competenze per la proprietà, la gestione e la concessione degli ippodromi a fini di sviluppo dell'ippicoltura nazionale e di incremento del relativo gettito erariale

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di legge scaturisce dal convincimento acquisito attraverso un approfondito esame dell'attività ippica venuta a svilupparsi in questi ultimi anni con effetti sociali ed economici di crescente valore.

Un pubblico sempre più vasto accorre ogni domenica, ed anche nei giorni feriali, sugli ippodromi italiani per assistere alle corse e per concorrere al gioco delle scommesse. La valutazione del fenomeno riguarda due principali settori, quello della normativa in vigore e delle iniziative interessanti la ippicoltura e quello dell'esercizio dei totalizzatori e delle scommesse a libro e di tutte le altre forme di scommesse sui cavalli svolte in via diretta o mediante delega.

L'ippicoltura nazionale riassume tutta una serie di dati economici, produttivi e sociali ai quali sono collegati, in vario modo interessi diversi e, talvolta in contrasto tra loro. In prospettiva l'ippicoltura si colloca nel più vasto contesto della vita associativa ed economica del paese come un rilevante apporto all'ammodernamento dell'agricoltu-

ra in generale e della zootecnia in particolare. Non è esagerato dire che sotto questo profilo l'ippicoltura e l'ippodromo possono valere per l'agricoltura quanto valgono per il mondo dell'industria la motoristica d'avanguardia e gli autodromi.

Si pone, cioè, un problema assai complesso che merita una lucida attenzione sul piano legislativo nel momento in cui cessa d'essere un fenomeno circoscritto e marginale per assumere dimensioni tecniche e finanziarie di vaste proporzioni.

È noto che gli ippodromi rappresentano il presupposto necessario ed indispensabile per l'attività ippica, e quindi la gestione di essi non dovrebbe essere effettuata con criteri meramente speculativi.

Viceversa la gestione degli ippodromi, oggi totalmente privatistica, condiziona la possibilità di più ampi e corretti sviluppi dell'ippicoltura.

Nessuno degli ippodromi è attualmente gestito dall'UNIRE o da altro ente pubblico sicché può ben affermarsi che in materia sussiste una sorta di monopolio privato, accen-

tuato dalla predominanza economica esercitata dagli ippodromi più importanti e cioè quelli di Roma, Milano e Napoli, tutti in mani private, mentre ricadono a carico dell'UNIRE gli oneri che i privati assumono nei confronti delle amministrazioni locali.

Allo stato attuale l'UNIRE, sovente, proprio per la mancata diretta disponibilità degli ippodromi, deve sottostare ad onerose condizioni nel quadro dei rapporti che deve necessariamente intrattenere con i privati. I quali, possedendo gli impianti, si trovano in una sostanziale posizione di forza.

Perché l'ente dovrebbe rimanere estraniato dalla gestione diretta o delegata degli ippodromi, visto che il considerevole sforzo finanziario oggi sopportato, secondo gli impegni derivanti dalla sua configurazione istituzionale, risolvendosi in un esclusivo vantaggio dei privati, non può mettere capo a forme e strutture che siano in definitiva patrimonio autonomo dell'ippica?

Perciò una soluzione definitiva del problema non può prescindere dall'esigenza di salvaguardare, in via stabile e permanente, la ragione pubblicistica sugli ippodromi.

Occorre ricordare che la legge 24 marzo 1942, n. 315, attribuisce all'UNIRE il compito di provvedere, per conto e nell'interesse del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, alla vigilanza sulle corse dei cavalli, all'esercizio dei totalizzatori e delle relative scommesse a libro, sia negli ippodromi che fuori, salvo a poter delegare l'esercizio predetto ad enti, società ed allibratori.

All'articolo 3 è precisata la distribuzione dei proventi netti del totalizzatore e delle scommesse a libro, dedotte le spese di organizzazione del servizio, la eventuale quota da corrispondere agli enti e società delegati alle scommesse, nonché i contributi erogati per la gestione degli ippodromi, e infine la percentuale destinata alla costituzione di un fondo premi per le corse da ripartire fra le società e gli enti in base a deliberazioni dell'UNIRE.

Le somme residuali sono devolute all'incremento della produzione ippica. Risultano pertanto ben precisi gli indirizzi ed efficaci i criteri voluti dalla legge in ordine alla vigilanza sulle corse attribuita al Ministero dell'agricoltura e delle foreste che vi provvede a mezzo dell'UNIRE.

Altrettanto definitiva risulta la disciplina dei totalizzatori e delle scommesse a libro ai fini della distribuzione dei proventi.

L'articolo unico della legge 13 marzo 1958, n. 210, è poi intervenuto a confermare la de-

stinazione dei proventi netti, ma ad estendere tale destinazione alle provvidenze per l'allevamento secondo programmi annuali soggetti all'approvazione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Le disposizioni delle leggi citate, che indubbiamente tutelano gli aspetti di pubblico interesse connessi all'attività ippica per quanto concerne l'andamento del gioco nel quale convergono interessi privati, di enti, di società e dello Stato, appaiono pur esse assai lacunose allo stato attuale, e perciò bisognose di alcune necessarie integrazioni.

Con ciò s'intende evidenziare che mentre le disposizioni di legge sono apparse consoni alle esigenze funzionali e tuttora valide dell'esercizio dell'attività nel campo ippico e hanno tutelato l'interesse dello Stato in particolare con la istituzione di imposte che producono annualmente centinaia di milioni di diritti erariali (gettito ancora e sempre in forte aumento se nel quadriennio 1964-1968 se ne è stabilita la misura del 14,38 per cento e per il prossimo biennio è previsto nel 20 per cento), non altrettanto può dirsi per quanto concerne la correlazione del gettito erariale con la gestione degli ippodromi in quanto gli impianti rappresentano il presupposto necessario ed indispensabile per il progredire della particolare attività, ma su di essi l'intervento dello Stato o dell'ente pubblico delegato appare inesistente per carenza di strumenti legislativi.

Se si conviene che gli impianti quanto più sono perfezionati in senso tecnico, estetico e ricreativo tanto più costituiscono incremento di partecipazione del pubblico e quindi di reddito dello Stato, deve necessariamente ammettersi che essi non possono essere subordinati al regime di proprietà e di uso in mani private essendo ovvio che in tal modo risulta incerta, secondo la privata ed insindacabile convenienza, la misura dell'interesse pubblico.

Se si conviene inoltre che, essendo così attribuiti la proprietà o il possesso o la concessione, si tratti di persone singole o di società o di comuni o di chiunque altro non sia vincolato coerentemente agli interessi generali della collettività, non potranno essere realizzate mai quelle profonde e radicali ristrutturazioni che il settore richiede e non potrà essere garantito lo stato manutentivo degli impianti; si deve anche convenire che non sarà mai attendibile l'incremento delle attività ippiche e il conseguente volume delle scommesse.

L'UNIRE, nell'attuale quadro normativo, contribuisce in misura elevatissima ma non può disporre degli ippodromi. Deve invece sottostare alle condizioni onerose imposte da chi, nel vigente regime di proprietà o possesso o concessione degli impianti, può avvalersi di uno stato di privilegio, configurabile in una rendita senza oneri e senza rischi adeguati.

Peraltro la continua, assidua richiesta all'UNIRE di interventi contributivi a favore dei proprietari degli ippodromi, condizionata com'è dall'attuale normativa, attraverso varie configurazioni, esigenze e necessità, pone ad ogni passo una divaricazione tra due sfere di interessi, quello dell'interesse pubblico e quello dell'interesse privato, a tutto svantaggio dell'interesse pubblico.

E perciò con la nostra iniziativa si vuole evitare l'appoggio a situazioni di privilegio e soccorrere funzioni invece che abbiano una rilevanza e una utilità sociale e che come tali meritano di essere stabilmente organizzate e protette, con la garanzia di un continuo sviluppo dei beni e dei servizi.

Con l'articolo 1 della presente proposta di legge si stabilisce che all'UNIRE venga affidata la competenza in esclusiva di costruire nuovi impianti ippici destinati ad ippodromi, di ampliare ed ammodernare quelli esistenti anche acquisendo in proprietà gli ippodromi e gli impianti di privati sulla base di valutazione degli uffici tecnici erariali. Inoltre con l'articolo 1 viene previsto che i Comuni, i quali conservano la proprietà degli ippodromi, siano tenuti ad affidare la concessione all'UNIRE. Per le concessioni in corso il trasferimento è previsto alla relativa scadenza; nel caso che tale trasferimento avvenga prima della scadenza, l'UNIRE è tenuta a riconoscere al concessionario un indennizzo valutato dagli uffici tecnici erariali. È infine data facoltà all'UNIRE di delegare a terzi la gestione degli impianti così che l'iniziativa privata più alacre ed efficiente non sia esclusa né sacrificata, ma trovi il suo temperamento nella sfera dei poteri e degli interessi dell'ente pubblico.

Prima di indicare i dati che tra l'altro concludono quanto interesse abbia lo Stato alla migliore evoluzione dell'attività ippica, si deve osservare:

a) l'acquisizione in proprietà da parte dell'UNIRE di aree degli impianti degli ippodromi di proprietà dei privati nonché degli ippodromi che dovessero costruirsi, ampliarsi o ammodernarsi in futuro, o l'acquisizione in concessione diretta degli ippodromi di proprietà dei comuni, non altera in modo

alcuno la funzione attuale dell'ente ben potendo questa essere svolta senza alcun risentimento negativo in conseguenza dell'acquisizione in proprietà o in concessione degli ippodromi;

b) l'eccesso di attribuzioni rispetto ai limiti propri dell'ente può essere temuto allo stato della vigente legislazione, ma viene risolto con le norme contenute nella presente proposta di legge le quali integrano e precisano i fini istituzionali dell'UNIRE;

c) confusione o equivoco potrebbe essere profilato in ordine alle conseguenti due funzioni di controllore e controllato attribuite all'ente. Ma il dubbio è insussistente specie ove si consideri che il Ministero dell'agricoltura e delle foreste può comunque e sempre, con tutti i mezzi, in qualsiasi forma, operare il controllo diretto su tutta l'attività dell'UNIRE. L'attività attuale resterebbe comunque controllata in tutte le sue espressioni, dalla proposizione all'accettazione delle scommesse, dal volume della scommessa alla distribuzione dei proventi netti, dalla determinazione dei diritti erariali a quella delle ritenute per abbuoni fiscali, da parte del Ministero delle finanze a mezzo dei suoi uffici;

d) titolare del diritto di vigilanza sulle nuove proposte attività dell'UNIRE resta il Ministero dell'agricoltura e delle foreste; quindi attività delegate quelle dell'Ente che, proprio in forza della delega, resta in tutto controllato prima di controllare a sua volta gli eventuali concessionari di servizi ippici.

Da quanto sopra emerge, anche in relazione al testo letterale della legge istitutiva dell'UNIRE, che, avendo questo ente la vigilanza delegata sulle corse, tale potere di controllo rimarrebbe pieno ed integro, anzi reso più certo e più agevole dal fatto che l'UNIRE fosse insieme proprietaria o concessionaria degli ippodromi.

L'attività di questo Ente si configurava quindi come attività del tutto subordinata, lasciando pieni ed efficaci i poteri di vigilanza degli organi ministeriali dell'agricoltura e foreste e delle finanze, per le parti di rispettiva competenza.

Inoltre l'UNIRE proprio col diventare proprietaria o concessionaria degli ippodromi oltre che organo di vigilanza sulle corse, realizzerebbe una pratica coordinazione di fini e di mezzi assegnati ai due dicasteri dell'agricoltura e foreste e delle finanze per quanto riguarda l'ippica nel suo complesso.

Va inoltre considerato che il legislatore aumentando alcuni anni or sono a favore dell'UNIRE l'abbuono fiscale (vedi legge 24 di-

cembre 1966, n. 1276) ha innegabilmente inteso offrire all'ente maggiori possibilità di fare fronte alle maturate esigenze dell'attività ippica, anticipando un giudizio di convenienza pubblica per nuove norme che razionalizzassero il settore in tutti i suoi aspetti produttivi e sociali, e concretassero i maggiori redditi erariali profilati dalle risultanze statistiche. Nel 1947 l'importo dei diritti erariali fu di lire 508.000.000, abbuono del 40 per cento all'UNIRE pari a lire 203.200.000, importo netto allo Stato lire 304.800.000.

Nel 1966 l'importo dei diritti erariali fu di lire 4.317.000.000 e il netto allo Stato di lire 1.853.000.000.

Si rileva chiaramente che, nonostante la misura dell'abbuono fiscale fosse passato dal 40 per cento del 1947 al 60 per cento del 1966, l'importo netto incassato dallo Stato è salito di lire 1.548.200.000 con una maggiorazione, espressa in percentuale, del 50,8 per cento.

L'articolo 2 determina con quali mezzi l'UNIRE possa far fronte all'acquisizione, alle costruzioni, alle trasformazioni e alla gestione degli impianti.

È ovvio che trattandosi di un ente pubblico posto sotto la tutela del Ministero del-

l'agricoltura e delle foreste, ogni atto è soggetto all'approvazione del suddetto dicastero e perciò al controllo della Corte dei conti. Gli organi deliberanti dell'ente dovranno predisporre un piano pluriennale per l'acquisizione, la costruzione e la manutenzione degli impianti secondo le proprie disponibilità, attingendo i mezzi finanziari sia attraverso la destinazione di una parte dei proventi di cui all'articolo unico della legge 13 marzo 1958, n. 210, sia attraverso la maggiore entrata derivante dall'aumento al 70 per cento della misura dell'abbuono sui diritti erariali sulle scommesse per le corse dei cavalli.

La predetta proposta potrebbe rappresentare un danno per l'erario; ma in effetti non lo è se si valutano obiettivamente i seguenti dati.

Nel quinquennio 1964-68 il gettito dei diritti erariali è aumentato, in media, del 14,38 per cento. Attualmente il diritto erariale che l'ente corrisponde, al netto del noto abbuono, è del 2,43 per cento (diritto erariale lire 5,6604 su ogni 100 lire di scommessa, dal quale si ottiene il rimborso del 60 per cento al netto dell'aggio SIAE).

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'UNIRE (Unione nazionale per l'incremento delle razze equine) ha la competenza di provvedere in esclusiva alla costruzione, all'ampliamento, all'ammodernamento ed alla gestione degli impianti ippici destinati ad ippodromi.

I comuni o gli enti pubblici, proprietari di aree o di impianti destinati ad ippodromi, sono tenuti ad affidare la relativa concessione all'UNIRE.

Le concessioni in corso verranno trasferite all'UNIRE alle rispettive scadenze; nel caso che tale trasferimento avvenga anticipatamente l'UNIRE è tenuta a corrispondere al concessionario un indennizzo valutato dai competenti uffici tecnici erariali.

L'UNIRE può acquisire in proprietà le aree e gli impianti degli ippodromi privati, avvalendosi di perizie effettuate dagli uffici tecnici erariali.

L'UNIRE ha facoltà di affidare a terzi la gestione degli impianti ippici in base a contratti da sottomettere all'approvazione del Ministro dell'agricoltura e delle foreste.

ART. 2.

L'UNIRE provvede alla copertura degli oneri per l'acquisizione in proprietà o in concessione di ippodromi, di impianti, aree e servizi di cui al precedente articolo 1 con la maggiore entrata costituita dalla proroga al 31 dicembre 1985 della legge 24 dicembre 1966, n. 1276 e con l'aumento al 70 per cento della misura dell'abbuono sui diritti erariali di cui all'articolo 1 della succitata legge, nonché con una parte dei proventi di cui all'articolo 3 della presente legge che modifica ed integra l'articolo unico della legge 13 marzo 1958, n. 210.

Per le operazioni finanziarie e i prestiti contratti non è applicabile l'imposta di ricchezza mobile né è dovuta l'imposta di consumo sui materiali per la costruzione ed il rifacimento degli impianti.

ART. 3.

L'articolo unico della legge 13 marzo 1958, n. 210, è sostituito dal seguente:

« L'articolo 3 della legge 24 marzo 1942, n. 315, è sostituito dal seguente:

” I proventi netti del totalizzatore e delle scommesse a libro, dedotte le spese di orga-

nizzazione del servizio e l'eventuale quota da corrispondere agli enti e società delegati all'esercizio delle scommesse nonché le quote relative all'attuazione del programma di cui all'articolo 1 della presente legge, sono destinati, in base a deliberazioni dell'UNIRE, alla costituzione di un fondo per il finanziamento dei premi per le corse di cui al calendario annuale, nonché a provvidenze per l'allevamento secondo programmi da sottoporre all'approvazione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste " ».

ART. 4.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad effettuare le relative variazioni sullo stato di previsione delle entrate per l'esercizio finanziario 1969 e successivi.

Le modifiche statutarie dell'UNIRE concernenti le attribuzioni e le norme di cui ai precedenti articoli sono apportate con decreto del Presidente della Repubblica proposto dal Ministro dell'agricoltura e delle foreste entro tre mesi dalla pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

ART. 5.

La presente legge entra in vigore 15 giorni dopo della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.