

IL MODELLO DEL GIOCO ITALIANO

Premessa

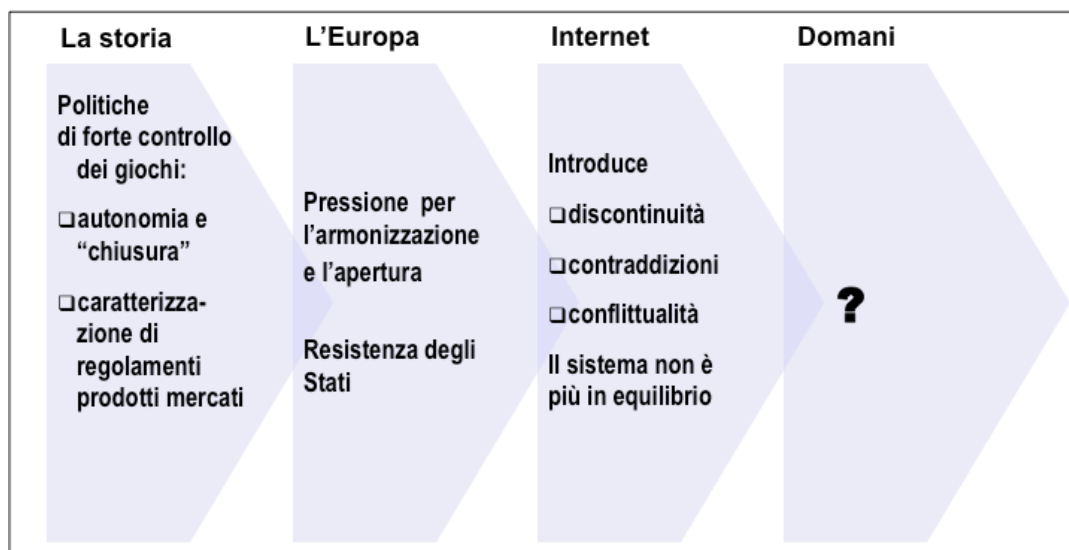
Oggetto dell'intervento è l'illustrazione ed interpretazione il modello del gioco che è stato realizzato in Italia nel corso di un quinquennio e che, pur se non ancora completato, è ora ad uno stadio avanzato.

A questa transizione dal vecchio al nuovo modello ho avuto a fortuna di prendere parte come consulente dell'Azienda autonoma dei monopoli di Stato.

1. Il contesto del cambiamento di modello

Innanzitutto è necessario inquadrare storicamente l'esigenza della transizione, cioè definirne il contesto.

Storicamente il gioco, il gioco per soldi, è sempre stato, per tutti gli Stati, un ambito nel quale avere un geloso e assoluto controllo, per motivi di ordine pubblico e per i proventi che esso è in grado di generare.



Ciò, fino ad un recente passato, non costituiva oggetto di conflittualità. La situazione ha portato alla definizione di modelli chiusi, sviluppati "autarchicamente", ed ha conseguentemente portato a sviluppare sistemi del gioco molto diversi, per regole, prodotti, caratteristiche dei mercati dell'offerta e della domanda, in relazione a circostanze, tradizioni e motivazioni molto locali. È, ad esempio, sorprendente che due popolazioni così vicine come Italia e Francia siano pervenute a due mercati dei giochi così diversi.

Con la nascita e lo sviluppo del ruolo europeo anche il settore del gioco è stato oggetto di una pressione per l'apertura e l'armonizzazione ma, fino ad alcuni anni fa', senza particolari criticità. Il sistema era comunque in equilibrio. È l'avvento di Internet che, invece, ha costituito una eccezionale discontinuità perché in questo, come in altri campi, Internet manda in contraddizione e, potremmo dire, si ribella alla chiusura dei mercati. A questo punto veramente i sistemi hanno cessato di essere in equilibrio. E siamo entrati e tuttora viviamo una transizione tuttora in corso.

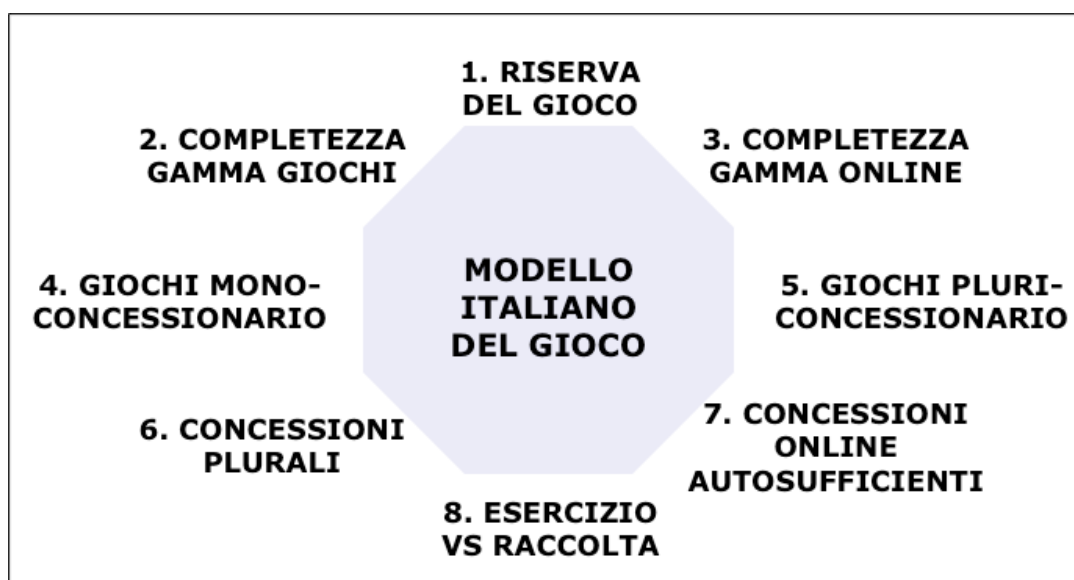
Il modello italiano realizzato, ancora parzialmente, nel corso di questi anni è una risposta e, forse, costituisce anche un possibile metodo per un successivo passaggio ad un mercato unico dei giochi.

2. I pilastri del modello

Il modello è stato sviluppato nel corso di questi anni attraverso l'evoluzione da un sistema precedente che aveva radici molto profonde in norme vecchie di molti decenni, in un passato con il quale è comunque necessario fare i conti perché devono essere garantiti diritti acquisiti e non si può non tener conto di situazioni consolidate.

Il modello, che si riferisce al gioco complessivamente, land-based e online, poggia su otto "pilastri".

- I. **È un sistema concessorio.** È ribadita la riserva del gioco. Il gioco lo esercita lo Stato. Oppure soggetti cui lo Stato si "affida", e che, dato che ad essi sono affidate attività e funzioni dello Stato, si deve dare per scontato che garantiscono affidabilità assoluta.



- II. **La gamma dei giochi italiani si è progressivamente assai ampliata e si può ipotizzare che si raggiungerà una gamma "completa" dei giochi.**
- III. **È contemporaneamente stata perseguita l'estensione di tutti i giochi anche sul canale remoto.**

L'obiettivo della completezza non è espresso le dichiarazioni istituzionali, e non può esserlo, visto che spetta al Parlamento decidere. Però una lettura "tecnica" dei trend permette di prevedere come punto di arrivo la completezza dei giochi.

Questo punto merita un approfondimento. La compatibilità del regime concessorio con una politica di ampliamento della gamma e con la promozione dei giochi è legittimata, verso l'Europa, dall'esigenza di garantire una offerta capace di competere e, quindi,

attraente rispetto alla offerta illecita, in modo da essere efficace nel canalizzare la domanda in circuiti controllati e controllabili. Chiamo questo: il principio della “canalizzazione”.

Da un altro lato, da un punto di vista di interesse più interno, questo sviluppo dei giochi ha portato ad una potenziale contraddittorietà perché, mentre da un lato il gioco d’azzardo è vietato dal codice penale, dall’altro lato sono individuabili – anche come evidenziato esplicitamente dalle alte magistrature – nuovi giochi, quali le stesse scommesse, che sono “attività di gioco che presentano, in larga parte, i caratteri dell’azzardo” così come definito e vietato dal codice penale. Ho citato una espressione usata recentemente dal Consiglio di Stato.

A questa contraddizione dà una soluzione molto utile ed interessante, giudicata illuminante anche dal Ministero degli Interni, una soluzione di assoluta autorevolezza, la Corte Costituzionale in una sentenza del 2004, con una lettura ermeneutica delle norme del codice, con la quale la Corte ha ritenuto che “la ratio dell’incriminazione del gioco d’azzardo non risieda nel disvalore che il gioco con profili di azzardo esprimerebbe in sé.” Ma che “Le fattispecie penali rispondono invece all’interesse della collettività a veder tutelati la sicurezza e l’ordine pubblico in presenza di un fenomeno che si presta a fornire l’habitat ad attività criminali.” A mio avviso è una pronuncia fondamentale. Chiamo questo: il principio della “relatività della ratio dell’incriminazione”.

Ergo, quanto più le condizioni nelle quali si svolge il gioco, cioè l’affidabilità i requisiti, la modalità di esercizio ed i controlli, dei circuiti nei quali il gioco è incanalato escludono il rischio dell’habitat ad attività criminali, tanto più viene meno il presupposto della fattispecie penale.

Orbene, in forza del principio di “canalizzazione”, che legittima le limitazioni alla libera circolazione dei servizi, e del principio della “relatività della ratio dell’incriminazione”, l’istituzione per legge e regolazione in regime di concessione, assume carattere di “metodo”. Il metodo è stato praticato nel caso delle scommesse, delle slot, e può essere adottato con i giochi a distanza. Potrebbe essere adottato nel caso dei giochi di casinò online. Consente di ricondurre a un inquadramento sistematico anche la cosiddetta anomalia dei 4 casinò municipali.

Questo combinato disposto del principio di “canalizzazione” e del principio della “relatività della ratio dell’incriminazione” deve essere applicato - per il principio di coerenza (sì, ricordiamolo, c’è anche il principio di coerenza) - ad altri giochi, se condizioni equivalenti si manifestano.

Ed al proposito, a mio avviso, considerato che il Parlamento sta introducendo con il disegno di legge Comunitaria una norma che introduce il gioco del poker sportivo, cioè in torneo, “land-based” (senza per nulla concedere che il poker in questa forma contenga elementi d’azzardo) sarebbe opportuno applicare a questo ambito questo combinato disposto. Sarebbe opportuno un po’ di coraggio, evitando una definizione

eccessivamente limitativa, come è oggi quella del testo del ddl, perché così com'è il testo è insufficiente, cioè è un'offerta non attrattiva, e rischia di incoraggiare l'incanalamento del gioco non sui circuiti controllati ma su quelli illegali. Basterebbe invece poco per disporre di un profilo normativo soddisfacente, che scongiurerebbe tale pericolo e renderebbe contenti e sicuri i giocatori. E, in ogni caso, le eventuali "tracce" d'azzardo (qualora dovessero esserci) sarebbero completamente sterilizzate dall'affidamento dell'esercizio del gioco, per bando, a soggetti concessionari.

Ma veniamo agli altri pilastri.

IV. Sono individuate due tipologie di giochi: mono-concessione e multi-concessione.

Alcuni giochi, in relazione ai particolari requisiti richiesti di affidabilità finanziaria e tecnico-organizzativa, agli investimenti necessari, alle particolari valenze sociali del gioco e ad esigenze commerciali e distributive che consigliano l'unitarietà della gestione, per essi è stabilita una concessione mono- affidatario. Questi giochi sono i giochi numerici a banco, quelli a totalizzatore e, almeno oggi, le lotterie. È ammessa la possibilità di assegnazione di più concessioni di tale tipo ad uno stesso soggetto, compatibilmente con le norme che vietano l'abuso di posizione di mercato dominante. Naturalmente, i giochi, se non esercitati direttamente da AAMS, sono affidati con le procedure di gara pubblica, senza discriminazione alcuna, nei confronti di qualsiasi operatore, indipendentemente dalla nazionalità. Questi giochi sono estremamente importanti dal punto di vista dei volumi, soprattutto sul canale fisico. Ma si potrebbe dire che, comunque, costituiscono l'eccezione.

V. Se non esistono motivazioni specifiche i giochi sono multi-concessione.

E lo sono in numerosità tali da lasciare ampio spazio alla possibilità degli operatori di realizzare le proprie strategie imprenditoriali. Anzi, nel passato, da questo punto di vista, forse, le barriere di capacità tecnico-organizzativa ed economica finanziaria per l'ingresso sono state nel passato eccessivamente basse.

I successivi sono due pilastri sono quelli che hanno rappresentato la vera inversione di tendenza.

VI. Molti giochi in una concessione.

Mentre nel passato si adottava il principio "un gioco una concessione", con il decreto, poi legge, c.d. "bersani" del 2006 si è compiuto un enorme passo avanti nella introduzione di una pluralità di giochi nel perimetro di una sola concessione.

Restavano separate le scommesse sportive da quelle ippiche. Avevamo due concessioni gemelle. Ora, con le norme contenute nel ddl già citato, questo percorso si compie

quasi completamente. Con una unica concessione l'operatore può offrire sostanzialmente tutti i giochi. È compreso anche il bingo online. Resta escluso solo il bingo fisico, per il quale esiste un regime concessorio indipendente, con diritti precostituiti ancora per un notevole numero di anni. Restano a parte anche le slot che costituiscono in Italia metà del mercato totale ed hanno peculiarità molto particolari. Tutto ciò nel caso dell'online porta alla possibilità di offrire una gamma completa di giochi su un unico sito, oppure di concentrare l'offerta magari su un solo prodotto ma come libera scelta di posizionamento. La tendenza alla creazione di luoghi polifunzionali è poi progressivamente favorita anche sul canale fisico. Da questo punto di vista esiste probabilmente un ritardo, ma anche una opportunità di business, in Italia, nello sviluppo di sale e club con una offerta polifunzionale di intrattenimento, e non solo di gioco.

VII. Distinzione tra gioco offline e gioco online

Contemporaneamente queste nuove concessioni Bersani introducono l'altro cambiamento radicale, che aveva le sue premesse già nelle leggi finanziarie dell'anno 2005. È finalmente riconosciuta la differenza fondamentale dei business del gioco fisico rispetto a quello online e l'operatore non è più obbligato all'esercizio del gioco sul canale fisico, per poter esercitare il suo business autentico sul canale online. Anche in questo caso l'ultimo passo è rappresentato dalla possibilità di esercitare il bingo online prevista nel citato ddl in discussione al Senato. Sembra banale il concetto della separatezza, ma il fatto è che queste impostazioni hanno radici storiche. Mentre le esigenze molto cambiano nel giro di pochi anni. Aneddoticamente, ricordo che in Italia il gioco telematico è stato introdotto il 15 giugno 2000 con un decreto interministeriale sulle scommesse ippiche che serviva fundamentalmente a consentire alla singola agenzia "terrestre" di raccogliere anche per telefono scommesse dai propri clienti frequentatori abituali, quindi sul bacino territoriale servito dall'agenzia stessa. Questa norma, così nata, ha permesso comunque l'avvio del gioco telematico "vero". È evidente che in presenza di fenomeni technology driven, le norme ed i modelli sottesi possono diventare rapidamente obsoleti.

VIII. Pluralità dell'offerta online

L'ultimo pilastro è significativo in particolare per l'online. Con riferimento ai giochi mono-concessionario, assieme all'esigenza della concentrazione dell'esercizio, sono però superati gli svantaggi di una condizione di monopolio commerciale, ed è tutelato il principio della pluralità dell'offerta. Il mono-concessionario è infatti obbligato a consentire la distribuzione del gioco a qualsiasi altro concessionario di qualunque gioco, che lo richiede, permettendogli così di realizzare una offerta completa ed

integrata online nei confronti dei propri clienti, naturalmente, se vuole. Un'analoga apertura della raccolta vale anche per giochi multi-concessionario.

La concessione "Bersani", con l'ulteriore implementazione prevista dal ddl in discussione in Parlamento, allinea il regime concessorio italiano alle sentenze della Corte Suprema ed alle richieste della Comunità europea. Introduce limitazioni, ma rispetta il principio di non discriminazione, secondo la Corte, e quelli di necessità e proporzionalità, secondo il giudice di merito italiano alla quale la Corte ha chiesto di esprimersi. Ed è una possibile risposta, forse di transizione.

3. Un'economia europea del gioco

Non ci sembra possibile che gli Stati possano accettare di "adeguarsi", in presenza di una competizione da parte di Paesi e Territori, diciamo "offshore", che perseguono lo sviluppo della industria e dell'interesse locale, adottando sistemi concessori a "tassa zero". Non è credibile.

Adeguarsi significherebbe accettare che il gioco per i cittadini del Paese sia esercitato da operatori tutti con concessione di tali Territori. Cioè abdicare alla gestione del gioco on line. UK che è l'unico Paese o, almeno, grande mercato, che accetta – meglio non vieta – il gioco transfrontaliero Ha una eccezionale normativa del gioco. Ma nessun operatore offre gioco in UK con concessione UK. Anche se, per esempio, nel caso del poker la tassazione UK è meno della metà di quella italiana. Per inciso, vale la pena notare, la regina Elisabetta è il capo di Stato in gran parte di questi Territori. L'altra alternativa è diventare competitivi con l'offerta fiscale di questi Paesi, cioè adottare tassazione zero per il gioco. Non sembra credibile, né giusto, anche per ragioni di principio. Non si vede perché il gioco (e, almeno in Italia, si tratta del reddito prodotto dal gioco) dovrebbe essere non tassato, indipendentemente dall'importanza del gettito, che peraltro nel caso dell'online è relativamente modesto.

- ❑ **Gli Stati non accetteranno l'alternativa tra:**
 - ❑ **un modello di regolazione zero-tax**
 - ❑ **l'abdicazione alla gestione del gioco a vantaggio dei Paesi / Territori con modello zero-tax**
- ❑ **Il modello italiano è una tappa intermedia di apertura e armonizzazione progressiva dei sistemi**
- ❑ **Il passaggio ad una economia europea difficilmente può eludere il nodo dell'armonizzazione fiscale**

Il modello italiano è un passo intermedio, ed è riconosciuto valido è apprezzato anche dagli operatori. Con l'adozione in molti Paesi di un modello di questo tipo, pur applicato in modi specifici diversi, avremo operatori internazionali presenti contemporaneamente in una pluralità di Paesi. Aumenterà il confronto, in particolare il confronto tra le delle practice adottate in ciascun

Paese, cioè i modi specifici con i quali il modello del gioco è adottato. E vedremo prevalere le best practice, con una adozione da parte degli altri Paesi delle practice migliori, sempre che le condizioni locali lo giustifichino o lo consentano. A mero titolo di esempio, in Italia il controllo passa attraverso il collegamento in tempo reale con l'Authority, in Francia e anche Spagna sembra che non sarà così, a fronte però di un sistema più forte di audit. La concessione in un Paese potrà rendere fortemente semplificato, perché no, praticamente immediato, il processo per l'ottenimento della concessione nell'altro Paese. È facile immaginare lo sviluppo di iniziative congiunte di prodotto. Sui giochi "a liquidità" come il poker potrebbero essere adottati meccanismi di liquidità transnazionale tra un certo perimetro allargato di Paesi.

Una tassa modesta, per sé, difficilmente determinerà una compressione significativa dei consumi e dei volumi di gioco. I tempi forse non sono brevissimi, ma l'Europa c'è abituata.

Infine, come negli altri settori economici nei quali il superamento delle barriere è decisamente determinato dalla leva della armonizzazione fiscale, anche in questo settore per la creazione di un mercato unico sarebbe necessario perseguire un processo di ragionevole armonizzazione fiscale.

La storia spesso ci mostra, e ci insegna, che monopoli e protezionismi legittimati da alti motivi di ordine pubblico sono superati quando prevalgono e si affermano istanze di equilibrio fiscale.

L'istanza è stata avanzata.