

casinò



# Un nuovo quadro giuridico per i casinò

**Due studiosi, Fabio La Rosa e Antonio Sorci, analizzano la situazione attuale delle Case da gioco e le prospettive future, anche alla luce delle novità normative al vaglio del governo**

di Anna Maria Rengo

**Una** cornice normativa incerta (da molti anni, peraltro), ma in divenire. Tenendo conto dell'attuale situazione dei casinò italiani e del gioco pubblico, negli ultimi dieci anni fortemente sviluppato, ma anch'esso oggetto di revisione. Fabio La Rosa e Antonio Sorci, rispettivamente professore associato e assistent professor di Economia aziendale all'Università Kore di Enna, oltre che autori (assieme con altri), del libro 'Il gioco d'azzardo in Italia', edito da **Franco Angeli**, analizzano il settore dei casinò tricolori, partendo dai motivi per cui



FABIO LA ROSA

non si è dato riscontro all'appello della Corte costituzionale, risalente al 1985, di dotarli di una normativa organica.



ANTONIO SORCI

“È estremamente complesso dare una risposta per motivare ciò che non è stato fatto dal legislatore. Crediamo però che allora il contesto sociale non permettesse una riflessione serena. Le urgenze erano altre. Si era ancora nella guerra fredda, il Paese attraversava un periodo di alta inflazione e con tassi di incremento del debito pubblico consistenti, che rendeva più fruttuoso investire in titoli di Stato piuttosto che tentare la fortuna al casinò, e la Sicilia era sconvolta dalle guerre di mafia. Crediamo che prendere in considerazione il riordino dei casinò sarebbe stato

in quel contesto politicamente rischioso. Ma crediamo che su questo abbia inciso anche un altro problema. Non esistevano ancora le tecnologie informatiche e i processi manageriali di gestione del rischio che potessero permettere un adeguato controllo dei rischi derivanti dal gioco. Oggi il panorama storico è completamente diverso e gli strumenti di controllo sono parecchio affinati”. I casinò sono davvero un'anomalia nel panorama giuridico italiano?

“Dipende dall'ottica di osservazione. Come è noto le case da gioco in Italia hanno tutti avuto origine da leggi speciali, visti i divieti di esercizio del gioco d'azzardo previsti dagli articoli 718 e seguenti del codice penale. Se guardiamo al panorama giuridico dei casinò dal punto di vista della prassi giuridica, essi non rappresentano per nulla un'anomalia. Il legislatore italiano su questioni che sono e che potrebbero essere moralmente spinose da affrontare preferisce rimanere silente o porre divieti infrangibili. Tuttavia, questo modo di procedere non tiene conto di un certo pragmatismo con il quale dovrebbe essere affrontata qualunque tipo di questione, compresa la presenza e la diffusione dei casinò nel territorio nazionale. Se invece guardiamo al panorama giuridico dal punto di vista della regolazione, possiamo sostenere con una certa ragionevolezza che è anomalo che una fetta importante del mercato del gioco d'azzardo sia ancora regolamentata in maniera asfittica”.

UN NUOVO QUADRO GIURIDICO PER I CASINÒ

La distinzione tra gioco d'azzardo e gioco d'abilità ha ancora ragione di esistere in Italia?

“La normativa che legalizza i giochi di abilità (decreto Bersani n. 223 del 2006, convertito in Legge n. 248 del 2006) non specifica un elenco dettagliato di giochi, ma ne offre solo una definizione piuttosto generica. Tale distinzione tuttavia si è rivelata d'ausilio nel classificare particolari varianti di giochi tradizionali. Ad esempio la giurisprudenza (trainata dal Tar Piemonte, Sez. II, 12 giugno 2009 n. 1694 confermato di recente dal Tar Lombardia13), proprio sulla scorta di tale distinzione tra gioco d'azzardo e giochi di abilità ha riconosciuto il poker texano come annoverabile tra questi ultimi. Al di là delle formulazioni giuridiche, peraltro, il mercato dei giochi di abilità a distanza, introdotto di fatto nel settembre 2008, sta crescendo a un ritmo decisamente elevato, soprattutto per merito del poker online. Quindi, l'evidenza empirica pare mantenere salda tale distinzione. Del resto, i giochi di abilità (oltre al poker si pensi agli altri giochi con le carte, le corse dei cavalli e dei cani, i dadi, le scommesse su eventi sportivi) sembrano preferiti perché i giocatori (specialmente gli uomini, laddove le donne privilegiano per lo più i lucky games) amano competere con altre persone e spesso credono di poter sviluppare un sistema per raggiungere al meglio tale obiettivo, situazione che in sé favorisce la comparsa di un internal locus of control”.

Come giudicate lo stato di salute attuale e passato dei casinò italiani? Avranno la possibilità di riprendersi, e fino a quale misura?

“Ci ricollegiamo a quanto detto in merito all'anomalia del panorama giuridico italiano. Oggi il settore dei casinò rappresenta circa il 2% del mercato nazionale contro una media europea del 15%. È questa la vera anomalia. In teoria si può essere fiduciosi sul recupero di quote di mercato, ma solo a patto che il quadro giuridico sia radicalmente modificato.

Il grande problema del mercato del gioco d'azzardo è costituito dalle esternalità negative come quelle del gioco d'azzardo patologico, del rischio di riciclaggio di denaro sporco e del rischio di infiltrazione della criminalità organizzata. Nel caso dei casinò si aggiungono problemi contabili legati alla tracciabilità delle vincite e alla relativa tassazione. L'aumento dell'offerta di gioco degli anni recenti fuori dai canali tradizionali dei casinò ha comportato un eccessivo frazionamento dei punti gioco che, non solo non ha risolto i problemi delle esternalità dovute al gioco, ma in alcuni casi ha comportato il mancato controllo del rischio di gioco d'azzardo patologico, che oggi è il problema più grande da dover affrontare nonché quello socialmente di maggiore impatto. I casinò non solo non hanno beneficiato dell'espansione dell'offerta del mercato, ma rischiano di essere negativamente penalizzati da un'opinione pubblica che prende conoscenza dei rischi del gioco d'azzardo. Tuttavia, demonizzare da un lato e vietare dall'altro sono due facce della stessa medaglia, quella dell'incompetenza nella capacità di regolazione da parte del Legislatore e nella responsabilità sociale da parte degli operatori. Uno dei modi più naturali per risolvere il problema è quello di far rientrare i giochi nel loro ambiente naturale, cioè le case da gioco, aumentando progressivamente il loro numero e la quota del loro mercato in ambito nazionale. È ovvio che per far sì che i rischi siano controllati è necessario cambiare la regolazione, imponendo rigide regole sottoposte periodicamente a revisione dell'ADM. Tali regole hanno funzionato già in altri Paesi e si basano su un sistema di gestione del rischio delle case da gioco composto da principi etici, procedure e protocolli aziendali, formazione dei dipendenti, procedure contabili e fiscali, responsabilità manageriali precise e controlli costanti da parte delle commissioni di controllo”.

Come mai il mercato del gioco è in crescita mentre quello dei casinò in crisi?

“È un problema di accessibilità. I punti gioco sono talmente numerosi da portare quasi i giochi nelle case dei giocatori. La grande diffusione dei giochi in Italia, non ha toccato le case da gioco che non hanno avuto la possibilità di crescere in numero e in quote di mercato. Oltre a questo la dislocazione territoriale non favorisce l'accesso a gran parte della popolazione se non a costi elevati”. Ritenete che sia mutata la percezione sociale/politica nei confronti dei casinò?

“Il tema non è stato affrontato nella nostra ricerca. Possiamo rispondere per quello che è la nostra percezione. Crediamo che i casinò, anche a causa della loro scarsità, siano soprattutto ancora considerati un ambiente di élite e non un luogo di intrattenimento. La maggioranza della popolazione, non avendo una concreta esperienza dei casinò, ha un'immagine costruita sui film, che ovviamente per attrarre lo spettatore mostrano il lato peggiore”. Pensate che il governo darà corso al riordino normativo dei casinò?

“Lo speriamo. Un cosa è certa. L'attuale regolazione ha mostrato tutti i suoi limiti”.

