



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 9

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico**

SEGUITO DELL'AUDIZIONE DEL PROFESSOR MARCO SPALLONE, DOCENTE DI ECONOMIA DEGLI INTERMEDIARI FINANZIARI PRESSO L'UNIVERSITÀ «G. D'ANNUNZIO» DI PESCARA

12<sup>a</sup> seduta: giovedì 31 marzo 2022

Presidenza del presidente MARINO

**I N D I C E****Seguito dell'audizione del professor Marco Spallone, docente di economia degli intermediari finanziari presso l'Università «G. D'Annunzio» di Pescara**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 4, 5 e <i>passim</i>	SPALLONE . . . . .	Pag. 3, 4, 5 e <i>passim</i>
ENDRIZZI (M5S) . . . . .	4, 6, 11		
CANGINI (FIBP-UDC) . . . . .	11		
CROATTI (M5S) . . . . .	11		

---

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA-CAMBIAMO!-EUROPEISTI: Misto-I-C-EU; Misto-Italexit per l'Italia-Partito Valore Umano: Misto-Ipl-PVU; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-Movimento associativo italiani all'estero: Misto-MAIE; Misto-+Europa - Azione: Misto-+Eu-Az; Misto-PARTITO COMUNISTA: Misto-PC; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.*

*Interviene il professor Marco Spallone, docente di economia degli intermediari finanziari presso l'Università «G. D'Annunzio» di Pescara.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,10.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

PRESIDENTE. Ai sensi dell'articolo 12 del Regolamento della Commissione, avverto che della seduta odierna verrà redatto il resoconto sommario e il resoconto stenografico e che – con il consenso dell'auditore – la pubblicità dei lavori sarà effettuata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito interno ed i canali multimediali del Senato.

L'auditore e i commissari che ritengano che gli interventi o parte di essi debbano essere segreti possono chiedere preventivamente, in qualsiasi momento, la segretazione dell'audizione o di parte di essa, qualora reputino che i fatti o le circostanze riferiti alla Commissione non debbano essere divulgati.

Su un'eventuale richiesta in tal senso delibererà la Commissione secondo il proprio Regolamento.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

**Seguito dell'audizione del professor Marco Spallone, docente di economia degli intermediari finanziari presso l'Università «G. D'Annunzio» di Pescara**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'audizione del professor Marco Spallone, docente di economia degli intermediari finanziari presso l'Università «G. D'Annunzio» di Pescara.

Riprendiamo l'audizione, sospesa nella seduta dello scorso 24 marzo.

Abbiamo chiesto di rivederci per affrontare meglio alcuni dei temi trattati nella scorsa seduta. L'auditore completerà quindi il suo intervento, che grande interesse ha destato nella scorsa seduta per la chiarezza e la completezza dell'esposizione, in relazione ai profili del mercato del gioco in Italia, con particolare riferimento alle dinamiche recenti e al confronto internazionale.

Senza ulteriore indugio, cedo quindi la parola al professor Spallone, che ringrazio per la disponibilità.

*SPALLONE.* Signor Presidente, sono io che ringrazio per l'invito e sono contento di essere di nuovo qui. Ovviamente non posso ripetere quello che ho detto la volta scorsa, quindi spero che chi non era presente abbia avuto modo di aggiornarsi su quello che è stato detto nella prece-

dente occasione di incontro. Ricordo, tra l'altro, che la Commissione ha a disposizione una pubblicazione che sostanzialmente contiene quasi tutto quello che ho detto nella scorsa seduta e anche quello che andrò a dire oggi, anche se la volta scorsa ho cercato di dare qualche aggiornamento dal punto di vista delle evidenze empiriche.

PRESIDENTE. Mi scuso se la interrompo solo un attimo: la pubblicazione è quella di cui abbiamo parlato la volta scorsa e ne acquisiremo alcune copie. Stiamo cercando di creare un piccolo fondo con i testi che arrivano e che si ritengono importanti, che saranno naturalmente a disposizione di tutti come se fosse una sorta di bibliotechina interna, o comunque come elementi utili per la nostra attività di acquisizione di elementi e di dati.

SPALLONE. Rispetto a quello che trovate in quella pubblicazione, che purtroppo ha già alcuni anni, la volta scorsa mi sono premurato di fornirvi qualche aggiornamento dal punto di vista dell'evidenza empirica che evidenziava l'evoluzione di alcune tendenze che in quella pubblicazione sono *in nuce*, ma che poi, negli anni della pandemia, sono emerse con prepotenza. I dati nuovi che sono stati forniti, quindi, evidenziano certi andamenti.

Se ricordo bene, la volta scorsa ci eravamo interrotti sul tema del confronto internazionale: avevamo cominciato a guardare la situazione italiana per ciò che riguarda il mercato dei giochi, comparandola con quella di alcuni dei Paesi più importanti. Nella pubblicazione sono stati presi in considerazioni il Regno Unito, la Francia, la Germania e la Spagna; quindi, riprenderei da lì.

Ci eravamo soffermati, in particolare, sul regime della pubblicità, notando che sostanzialmente il regime della pubblicità del gioco in Italia è il più restrittivo; Su questo avevamo un po' discusso, quindi credo di poter passare ad altro; ovviamente, però, se c'è qualche domanda sono lieto di rispondere.

ENDRIZZI (M5S). Signor Presidente, in questo momento non ho domande da fare; colgo però l'occasione per segnalare che purtroppo, per altri concomitanti impegni, dovrò allontanarmi poco prima delle 15. Quindi, se sarà possibile intervenire, vorrei poterlo fare. La ringrazio.

SPALLONE. Per me ovviamente non c'è problema; interrompetemi pure quando pensate sia necessario o opportuno.

Il confronto di cui sto parlando sulla pubblicazione è riportato, ovviamente, con dovizia di particolari; ci sono quindi tutta una serie di raffronti che riguardano tanto la regolamentazione quanto le aliquote. Però sinceramente vorrei soffermarmi su quelli che ritengo gli aspetti più importanti per mettere in evidenza alcuni elementi di attenzione.

Una cosa che balza subito agli occhi se si guarda questo confronto internazionale è la presenza di una relazione molto stretta tra le basi im-

ponibili che vengono scelte dalle varie legislazioni e la cosiddetta apertura dei mercati. Per apertura dei mercati intendo, in senso molto ampio, sia il grado di contendibilità, quindi la concorrenza che c'è sui mercati, sia la ricchezza dell'offerta. Mi sembra abbastanza evidente, guardando i dati a livello internazionale, che un Paese più aperto dal punto di vista del mercato legale del gioco sia per esempio il Regno Unito, e infatti nel Regno Unito trovate quasi esclusivamente, anzi esclusivamente, una tassazione che ha come base imponibile il margine. Nei Paesi più restrittivi dal punto di vista dell'offerta di gioco (per esempio la Germania), trovate esclusivamente una tassazione sulla raccolta. Nei Paesi che hanno invece un regime di apertura misto, ibrido, come per esempio l'Italia, la Francia e la Spagna, trovate entrambe le basi imponibili, quindi sia il margine sia la raccolta. Voglio fare una digressione su questo aspetto che ritengo importante, perché riguarda un tema che poi secondo me tornerà e deve un po' informare quella che è l'attenzione che si dà al mercato del gioco legale.

PRESIDENTE. Scusi: Paesi simili all'Italia?

SPALLONE. Francia e Spagna, con qualche differenza; la Francia è un po' più restrittiva, la Spagna è molto più simile del noi dal punto di vista soprattutto della concorrenza e della numerosità degli operatori. Ma volevo un attimo soffermarmi sul discorso della base imponibile.

Il punto centrale del discorso da cui bisogna sempre partire secondo me, da cui non si può deviare – altrimenti si rischia di non comprendere bene quella che è la situazione attuale – è il seguente: qui abbiamo un monopolio fiscale, con un concedente, lo Stato, che dà concessioni. Quindi, gli operatori del gioco legale sono concessionari dello Stato. L'idea corretta è che bisogna tentare di allineare gli interessi dello Stato agli interessi dei concessionari. Ora, è chiaro che dal punto di vista teorico ed economico questo è un interessante problema di informazione asimmetrica; vi è tutta una serie di modelli che spiega come si possono allineare gli interessi delle parti che sono interessate da un contratto che contiene delle asimmetrie informative. Però mi sembra che il discorso sia molto semplice anche senza far troppa teoria economica. Se parliamo solamente della parte monetaria ed economica del problema, è ovvio che l'obiettivo di un'impresa privata concessionaria sia la massimizzazione del profitto ed è allo stesso tempo evidente, se per un attimo ci dimentichiamo dei problemi di natura sociale, che l'obiettivo economico dello Stato è quello di massimizzare le entrate erariali. Nel momento in cui la base imponibile è il margine, che è una *proxy* molto vicina al profitto, l'impresa tende a massimizzare il profitto, e quindi il margine, e sta massimizzando allo stesso tempo anche la base imponibile sulla quale lo Stato attua il prelievo. Si realizza, in sostanza, un allineamento automatico degli interessi: l'impresa tende a massimizzare il profitto, massimizzando il profitto massimizza la base imponibile, e ovviamente sta implicitamente massimizzando anche le entrate erariali. È evidente che se la base imponibile è la raccolta c'è una discrepanza di interessi, perché l'impresa comunque

sia, anche se è tassata sulla raccolta, tende a massimizzare il profitto. Anzi, sapendo che viene tassata sulla raccolta, cerca di porre in essere strategie che minimizzino il prelievo fiscale, mentre lo Stato vuole avere come base imponibile la raccolta, quindi la vuole più grande possibile. Quali sono i risultati di questi disallineamenti o allineamenti a seconda delle basi imponibili che si scelgono? Ovviamente nei sistemi dove la base imponibile è la raccolta i concessionari tendono ad elevare i margini unitari, tendono cioè ad avere una raccolta non tanto grande, con margini grandi; dove invece la base imponibile è il margine, quindi il profitto, ovviamente si cerca di minimizzare il profitto unitario e di andare su grandi quantità. Che cosa vuol dire in pratica? Vuol dire che quando abbiamo a che fare con basi imponibili che sono il margine, e quindi il profitto, ci avviciniamo molto a quelli che sono i mercati perfettamente concorrenziali. Quando invece ci avviciniamo a sistemi dove si cerca di fare tanto margine su quantità più piccole ci avviciniamo di più a mercati dove le imprese hanno potere di mercato. Occorre precisare che siamo più vicini alla concorrenza perfetta e a tutti quei dettami di efficienza se tassiamo il margine, mentre siamo molto più vicini ai monopoli se abbiamo come base imponibile la raccolta. Tutto ciò si ritrova esattamente in questa evidenza internazionale che è presentata nel *paper*, perché in tutti i Paesi dove c'è tanta concorrenza sul mercato legale c'è una grande preponderanza della scelta del margine come base imponibile. Nei Paesi che sono più controllati, dove gli operatori sono di meno e c'è un controllo più forte da parte dello Stato, la tassazione è sulla raccolta. In Italia abbiamo un sistema ibrido, come si sa: sulla parte delle scommesse la tassazione interessa il margine; sulla parte degli apparecchi di intrattenimento invece la raccolta. In tale sistema le scelte nella regolazione dovrebbero essere finalizzate all'allineamento degli interessi tra imprese e Stato.

ENDRIZZI (*M5S*). Mi scusi, una precisazione: se non ci dimentichiamo invece gli aspetti sociali, considerando che il volume di problematiche sociali e sanitarie è più propriamente correlato alla raccolta che non al gettito fiscale o alle perdite nette perché ha a che fare con quel volume di attività determinata dalla compulsione e che porta poi le persone a vivere quella come dimensione centrale; se noi volessimo ridurre la raccolta, quale sarebbe il sistema preferibile? Tenendo conto anche che, se ho capito bene, la tassazione sul margine sarebbe più consona ad un sistema in cui lo Stato fissa gli obiettivi e in qualche maniera ha un prelievo fiscale, determinando lo Stato stesso gli obiettivi, che dipende poi dal livello di attività. Se invece si tassa la raccolta in qualche maniera lo Stato scarica il rischio sull'impresa, che però allora dice «io non sono più incaricato di pubblico servizio, non sto facendo un servizio, devo avere la mia remunerazione».

PRESIDENTE. Grazie. Però adesso, per una forma di ecologia della mente come direbbe Bateson, adesso il professore finisce l'esposizione, sulla base dello schema che si è dato, e poi approfondiamo questi aspetti,

perché io vorrei avere un quadro oggettivo rispetto al quale poi ognuno di noi può avere in testa variabili diverse. Il professore finisce seguendo il suo schema e poi lo decliniamo rispetto a sensibilità o questioni diverse che vengono poste. A me in questo momento interessa l'acquisizione del dato oggettivo, come penso a tutti; poi c'è lo spazio per l'approfondimento. Questo tema del margine e della raccolta è effettivamente pregnante anche rispetto all'azione del legislatore, è estremamente significativo. Prego, professore, continui.

*SPALLONE.* Grazie, Presidente; ovviamente spero ci sia tempo per risponderle, vista anche la sua scarsa disponibilità di tempo di oggi, ma insomma spero proprio di riuscire.

Sempre rimanendo sul confronto internazionale, mi sembra molto interessante osservare un altro dato che riguarda l'omogeneità del sistema impositivo intesa come ruolo che le autorità locali svolgono all'interno dei diversi Paesi. Ci sono casi, come Germania e Spagna, dove le autonomie locali, sia le province spagnole che i Land tedeschi, hanno una voce in capitolo molto forte rispetto al modo in cui si deve applicare il prelievo fiscale sulle diverse tipologie di gioco e hanno anche un ruolo importante nella concessione delle licenze di gioco ai diversi operatori. Quindi in alcuni Paesi l'importanza delle autonomie locali è addirittura superiore rispetto a quello che hanno assunto in Italia le autonomie locali nell'applicare in modo più o meno restrittivo alcune indicazioni che sono venute dalla Conferenza Stato-Regioni. Abbiamo parlato già la volta scorsa di questo problema, abbiamo fatto un accenno importante, dicendo che il ruolo che le autonomie locali hanno svolto in Italia, nell'applicazione di alcuni principi che erano stati approvati dalla Conferenza Stato-Regioni, hanno portato molto spesso a situazioni di incertezza. Mi riferisco, in particolare, al fatto che distanziometri e luoghi sensibili, interpretati diversamente a seconda delle Regioni in cui si cercava un'applicazione di quei principi di base, hanno portato a disomogeneità per ciò che riguardava l'offerta di gioco sui diversi territori. Questo è stato ed è un problema molto importante, perché cercare di acquisire una concessione significa, poi, per chi è un operatore privato, fare un investimento e, come sapete bene, il principale nemico dell'investimento è l'incertezza: quindi, il non sapere esattamente quello che può succedere e come verranno applicati certi regolamenti in diverse zone (perché ovviamente la disomogeneità ha poi trovato una sua sponda anche nei tribunali regionali che hanno legiferato molto spesso in modo discorde da una Regione all'altra) crea un problema forte per chi deve effettuare certi investimenti. Investire significa non solo l'acquisizione della concessione, ma anche l'allestimento dei punti vendita, l'acquisizione dei macchinari; sono quindi investimenti abbastanza onerosi che in condizioni di incertezza non si fanno. Ora, in Paesi come Spagna e Germania, dove c'è un'importanza ancora più elevata rispetto all'Italia delle autonomie locali, come si gestisce questa incertezza? Ebbene, posto che dal punto di vista dell'organizzazione del mercato dei giochi noi siamo molto avanti rispetto all'Europa – pro-

tabilmente rispetto al Regno Unito, che è la frontiera da questo punto di vista, siamo un po' diversi, ma abbiamo fatto grandi passi in avanti per lo sviluppo di questa filiera – uno dei punti cruciali da sottolineare è che sia in Spagna che in Germania succede che a livello locale una parte dei proventi erariali provenienti dal gioco sono ridistribuiti direttamente sui territori. Questo in verità fa una grande differenza, perché quello che purtroppo succede in Italia è che i territori, i Comuni e le Regioni, molto spesso sono costretti ad accollarsi solamente i costi del gioco, in particolare i costi sociali del gioco che vivono i territori sulla loro pelle (ed era quello a cui probabilmente faceva riferimento il senatore in precedenza), ma non hanno accesso diretto ai benefici che il gioco comporta. Quindi torniamo di nuovo a un problema di allineamento degli interessi, perché al di là del rapporto che esiste tra lo Stato concessionario e gli operatori concedenti, esiste un altro potenziale conflitto di interessi tra l'autorità centrale – che ha come obiettivo la massimizzazione dei proventi erariali – e le autonomie locali, che invece del gioco sono costrette a sopportare esclusivamente i costi. Anche lì si crea un disallineamento degli interessi che esaspera il problema dell'incertezza futura circa quello che sarà il mercato del gioco in Italia.

Voglio rimanere un attimo sul discorso dell'incertezza, facendo riferimento ad un altro tema che abbiamo sfiorato la volta scorsa e che mi sembra corretto riprendere. Nella pubblicazione che ho fornito alla Commissione, un po' datata come vi ho detto, c'è una parte dedicata al modo in cui è stato gestito il problema dei centri trasmissione dati. È stato un problema importante negli anni passati, perché attraverso i centri di trasmissione dati una buona parte dei volumi di gioco transitavano verso operatori esteri senza che ci fossero benefici per lo Stato, non solo, ma generando tutta una dinamica di concorrenza scoperta nei confronti di concessionari che invece operavano all'interno della legge dello Stato. Nella pubblicazione viene messo in evidenza come tutte le politiche che sono state messe in atto per la riemersione di questi centri trasmissione dati hanno poi effettivamente dato molti benefici. I centri trasmissione dati, progressivamente emersi da quell'area grigia in cui operavano, hanno contribuito all'innalzamento dei proventi erariali, ed è un problema che è stato risolto con interventi sicuramente sensati. C'è voluto del tempo, ma il problema è stato risolto.

Mi piace segnalare che una situazione analoga si sta verificando in questi giorni: credo che tutti voi siate al corrente dei problemi generati dai cosiddetti punti di vendita o di ricarica. Sostanzialmente esiste una sorta di rete parallela: ci sono punti vendita dove, in astratto, si può andare solamente a fare la ricarica per giocare *online* e dove invece, in concreto, si possono effettuare anche le giocate. La legge è abbastanza restrittiva in questo senso, ma non chiarissima: dice che si possono vendere ricariche presso gli appositi punti di vendita e negli stessi punti, in teoria, ci possono essere anche delle macchine che permettono di accedere e navigare in Internet, ma non devono essere connesse solamente per il gioco. In verità il problema è un po' più complesso, perché in molti di questi punti



vendita si ricarica al *desk*, per poi sedersi due metri a fianco per giocare sul sito dello stesso operatore che vende la ricarica. Ovviamente io non sono un giurista e mi occupo del problema esclusivamente dal punto di vista economico e degli incentivi economici, ma mi sembra ovvio che, poiché per avere questo punto vendita aperto non c'è bisogno di una concessione, se dovessi decidere una strategia aziendale, sarebbe molto più comodo aprire diecimila punti vendita e ricarica. È ovvio che è una chiara distorsione della concorrenza quella che si verifica in questi giorni: i punti di vendita e di ricarica stanno crescendo dal punto di vista numerico in modo esponenziale, e quindi siamo di nuovo in quell'area grigia molto simile a quella dei centri di trasmissione dati. Si tratta di una rete parallela che non drena risorse verso l'estero (perché è una situazione diversa) ma che impedisce allo Stato di avere un controllo completo sulle concessioni e di massimizzare i proventi che devono venire dalle concessioni. Si tratta quindi di un problema importante, che dovrebbe essere all'ordine del giorno del regolatore in quanto c'è bisogno di intervenire in modo efficace su questo punto.

PRESIDENTE. Mi scusi, professore, visto che lei faceva riferimento al fatto che c'è un problema di chiarezza normativa, le chiedo se poi può darci anche il riferimento normativo specifico. Questo è un tema che sicuramente credo sia di nostro interesse affrontare.

SPALLONE. Io ho tutti i riferimenti normativi, sia a livello europeo sia a livello italiano. Non sono nella pubblicazione perché è un problema più recente, ma li ho a disposizione e ovviamente ve li fornisco molto volentieri.

PRESIDENTE. Grazie mille.

SPALLONE. È chiaramente un problema importante da affrontare.

Un'altra cosa che secondo me vale la pena di mettere in evidenza è un tema «tecnico» che scaturisce sempre dall'analisi e dal confronto internazionale. Vi dicevo che la pubblicazione è piena di dettagli sulle aliquote che vengono applicate alle diverse tipologie di gioco nei diversi Paesi che abbiamo preso in considerazione. Ebbene, è molto interessante fare un confronto rispetto a chi tassa di più il gioco a livello europeo, perché questa è la prima cosa che ci viene in mente, ovvero fare un confronto fra diversi Paesi, guardare come funziona il gioco. Il gioco porta con sé tutte le problematiche di cui abbiamo discusso la volta scorsa, di soluzione, di un *trade off* tra entrate erariali, salute, problemi sociali e così via, quindi sarebbe veramente interessante fare un confronto a livello internazionale sul livello delle aliquote. Non è un confronto banale, prima di tutto perché le basi imponibili variano, poi perché l'offerta di gioco è eterogenea, e poi, come abbiamo detto a livello statale, soprattutto in alcuni Paesi ci possono essere differenze anche cospicue, a seconda del territorio rispetto al quale effettuiamo il confronto.

Noi ci abbiamo provato, l'abbiamo fatto, ci siamo messi con grande dovizia e grande impegno per cercare di tirare fuori un confronto che fosse significativo; ovviamente possiamo fornirvi i dati e il modo in cui il lavoro è stato portato avanti dal punto di vista metodologico. Ebbene, quello che emerge è che effettivamente il peso delle aliquote fiscali sul gioco in Italia è in media più alto rispetto al resto d'Europa. Questo richiama due ordini di problemi, secondo me. Il primo rimane sempre la concorrenza internazionale, che soprattutto sul gioco *online* fa sentire il suo peso, perché è chiaro che se gli operatori italiani sono tassati di più, in media, rispetto agli altri, a livello internazionale è difficile essere competitivi; inoltre, restringere la concorrenza internazionale sul gioco *online* è un compito difficile, soprattutto se la si vuole controllare in modo che sia conforme a tutte le norme circa la concorrenza europea.

L'altro punto fondamentale è che, nel momento in cui la tassazione è molto elevata, è chiaro che il gioco illegale ha un differenziale molto elevato su cui poter fare leva. Se facciamo un parallelo, per esempio, con il mondo dei tabacchi, di cui purtroppo mi sono occupato in passato e di cui ancora mi occupo, in Italia il prezzo delle sigarette è forse più basso rispetto al prezzo d'Europa in media, ma incredibilmente è il Paese dove il contrabbando è nato ed oggi è il Paese europeo dove il commercio illegale di tabacchi lavorati è il più basso d'Europa. In Italia si arriva intorno al 5-6 per cento di commercio illegale dei tabacchi; nel Regno Unito, dove il prezzo di un pacchetto di sigarette è elevatissimo, il commercio di tabacchi illegale copre circa un quarto del mercato. Quindi è ovvio che nel momento in cui la tassazione è molto elevata in comparti dove esiste una componente illegale, che è sempre presente, ciò può dare un incentivo forte allo sviluppo del gioco illegale. E questo secondo me era un altro punto importante da fare.

Io tirerei un po' le somme...

PRESIDENTE. Sì, anche perché abbiamo ancora pochi minuti.

*SPALLONE.* Tiro le somme, quindi, rispetto a quello che ho detto in questi due interventi, ringraziandovi nuovamente per l'occasione che mi avete dato. Ci sono delle tendenze in atto significative di cui abbiamo parlato la volta scorsa e direi che la cosa più importante è stata una migrazione forte del cittadino giocatore dalla rete fisica alla rete *online*, con tutto quello che ciò comporta dal punto di vista della filiera ma anche dell'abitudine al gioco dei cittadini giocatori.

Esiste ancora un problema di incertezza forte che limita la possibilità dello Stato di passare a una nuova stagione delle concessioni e la possibilità di ristrutturare l'offerta di gioco, la quale non deve essere quantitativamente grande come lo è stata negli anni passati (con tutti i problemi che la diffusione enorme di *slot machine* sul territorio ha creato), ma deve essere un'offerta qualitativamente più elevata ed incentivata con regole certe, che permettano agli operatori di fare gli investimenti nella direzione giusta, coerentemente con gli interessi pubblici. Perché io credo che sia

utile anche parlare con gli operatori privati coscienziosi, che poi sono concessionari dello Stato; credo che loro sarebbero d'accordo sulla necessità di un innalzamento della qualità dell'offerta di gioco, anche a discapito della quantità, purché ciò avvenga nell'alveo di una regolamentazione certa che dia un valore che si può predire con certezza rispetto agli investimenti che debbono essere effettuati per raggiungere questi scopi.

Mi fermerei qui. Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie, professore. C'era già stata una domanda che aveva fatto il vice presidente Endrizzi. Procediamo con le altre domande dei commissari.

CANGINI (*FIBP-UDC*). Signor Presidente, mi congratulo con il professor Spallone e mi rammarico di non aver avuto modo di seguire la sua prima audizione, che recupererò. Avrei tante domande; gliene faccio solo una, la meno pertinente rispetto al centro del suo discorso. Lei ha parlato giustamente dell'incertezza dovuta alla disomogeneità a livello territoriale con il potere delle Regioni di decidere secondo loro logiche. Tenendo conto proprio delle peculiarità del nostro Paese – grande disomogeneità tra nord e sud, criminalità organizzata soprattutto in alcune Regioni – in astratto, se le parti fossero invertite e lei fosse il legislatore, centralizzerebbe oppure continuerebbe a riconoscere l'autonomia regionale, oppure c'è un modo a suo avviso di condizionare le scelte delle Regioni tenendo in equilibrio le due esigenze da lei ben rappresentate, l'interesse pubblico ma anche l'etica e le logiche di mercato?

CROATTI (*M5S*). Signor Presidente, purtroppo l'altra volta non ero presente, quindi forse porrò una domanda banale. Per fortuna le Regioni hanno la possibilità di limitare ulteriormente, perché magari il legislatore non riesce a entrare nelle varie difficoltà dei territori, quindi è molto importante che questo aspetto specifico, che queste possibilità, siano nei territori. Ci terrei a capire meglio, quando ha citato Spagna e Germania, il concetto che i proventi del gioco vengono redistribuiti sui territori, ma in parte. Vorrei capire se è una questione di intervento sulla sanità o su altri temi; ripeto, mi scuso se forse la domanda può apparire banale, è colpa mia che non ero presente alla relazione precedente.

ENDRIZZI (*M5S*). Signor Presidente, una sola notazione che non è stato possibile condividere nell'incontro precedente. La Conferenza Stato-Regioni, che lei ha citato anche in questa occasione, non ha prodotto atti giuridicamente validi per una serie di motivi; debordava dalla delega iniziale, riguardava competenze che non potevano essere normate con un decreto ministeriale e poi probabilmente era una architettura impossibile da gestire. Se ne può condividere o meno la sostanza, almeno, la sostanza politica. E c'è la questione della clausola di salvaguardia della normativa esistente. Se dobbiamo ripartire da quell'accordo, almeno in termini di ragionamento, dobbiamo affrontare ancora una volta il punto delle auton-

mie locali, se abbiano cioè delle competenze che possano o non possano essere comprese. E dunque, al di là di quella che può essere la mia propensione, c'è una questione giuridica da affrontare.

La domanda tecnica sul tema della tassazione: premesso che la giurisprudenza degli ultimi 8-10 anni ha chiarito che la tutela della salute è sovraordinata rispetto ad altre esigenze – di gettito, di tutela delle imprese o altro – e volendo porsi comunque in una situazione di equilibrio, di equità, quali potrebbero essere le modalità di prelievo che possano favorire, in ordine di priorità intendo, una riduzione della raccolta e dei problemi sociali e sanitari correlati? Lei ha parlato in parte poco fa della quantità e della qualità; e di una adeguata retribuzione dei servizi resi dai privati che sia possibilmente indipendente o non eccessivamente vincolata a livello di raccolta, perché altrimenti mettiamo in conflitto la legittima aspirazione del privato di conseguire il *business* e la necessità di calmierare un mercato per i motivi che lei richiamava poc'anzi. C'è la possibilità di identificare una leva fiscale che consenta un equilibrio degli interessi privati e pubblici? Perché è su questo che si basa la *ratio* del sistema concessorio. La ringrazio.

PRESIDENTE. Volevo porre anch'io un tema. Quando lei citava gli esempi di Spagna e Germania ci diceva come la funzione delle autonomie, che è molto diversa da quella nostra – anche alla luce di quello che è successo dal settembre 2017 in avanti – aveva come uno dei punti cardine il fatto che ci fosse una redistribuzione dei proventi anche sul territorio, cosa che trovo assolutamente affascinante. Ne aveva accennato velocissimamente il direttore Minenna quando aveva detto che nell'interlocuzione che c'era stata con i vari *stakeholders* si era ragionato su questo. Ciò scatenò una reazione piuttosto dura di un membro della Commissione che fece un comunicato stampa – poi si chiarirono tra di loro – che invece sosteneva che questo diventava un incentivo ad allargare le maglie delle concessioni. In realtà, secondo me, con una impostazione più restrittiva, come dire, l'ente locale non è abbastanza «adulto», perché non riesce a gestire le problematiche in autonomia. Ribadisco, sono in una fase in cui mi sto formando il giudizio, però mi interesserebbe capire il punto di equilibrio fra la ricaduta, che deve essere positiva, sul territorio (perché, come lei diceva giustamente, altrimenti ne cogliamo soltanto gli aspetti negativi, soprattutto di natura sociale) e i possibili abusi. I latini ci insegnavano *abusus non tollit usum*. Sarebbe interessante trovare un punto di equilibrio fra questi due principi, perché a me l'intuizione sembra felice, però capisco anche le contestazioni che vengono fatte nel senso contrario. Se lei volesse approfondire il tema magari ci potrebbe dare degli elementi.

Non essendoci ulteriori richieste, cedo nuovamente la parola al professore.

*SPALLONE.* Grazie, signor Presidente. Mi sembra che il tema, anche se posto in modo diverso, si possa affrontare con una risposta unica, con l'eccezione della domanda tecnica alla quale poi rispondo separatamente.

Ci siamo trovati di fronte al tentativo, poi fallito, in Conferenza Stato-Regioni, di arrivare ad un assetto nuovo dell'offerta di gioco. Il contenuto politico di quell'assetto che si stava cercando andava nel senso di una riduzione dell'offerta, soprattutto di quella basata su macchine vecchie e locate in posti assurdi: ci sono tabaccai pieni di *slot machine* che magari stavano a fianco a un liceo. Si era andati con l'idea di dire: ok, riduciamo drasticamente la quantità di apparecchi che sono a disposizione dei cittadini giocatori – era prevista una riduzione del 50 per cento delle macchine in tre anni, riduzione che poi è andata avanti – e proviamo a sostituire queste macchine con delle macchine di nuova concezione che permettano un maggiore controllo del gioco per tutelare la salute dei cittadini. Quindi l'idea politica era quella di riorganizzare il gioco in modo che la filiera di gioco potesse continuare a crescere e ad evolversi, nel senso di un miglioramento qualitativo dell'offerta, ma che allo stesso tempo si potesse fare fronte alle ricadute negative sulla salute, che erano apparse evidenti a tutti. Sui dati circa la ludopatia è stato sempre molto difficile capire quale fosse la percentuale di giocatori effettivamente ludopatici; però il problema esisteva, era sotto gli occhi di tutti, e quindi era necessario provare a riorganizzare l'offerta di gioco. Quindi questa era l'idea. Ovviamente quella Conferenza doveva anche provare a sistematizzare e organizzare una lista di punti sensibili, quindi che fossero gli stessi per tutti, e in qualche modo lavorare su distanziometri che fossero omogenei. In verità prevedere una disomogeneità di quei distanziometri significava quello che il senatore ci faceva notare, ovvero il diritto delle autonomie locali di limitare ancora più fortemente il gioco quando ci si rendeva conto che dal punto di vista centrale non si riusciva ad emanare norme eque e razionali per tutti; occorre infatti considerare la circostanza che i distanziometri, che magari andavano bene per una grande città, significavano, per un piccolo centro, spostare tutto il gioco lontanissimo dai centri abitati, il che non è necessariamente una buona cosa, anche per chi gioca, perché rendendo troppo periferica l'offerta di gioco si rischia di rendere l'offerta di gioco ghettizzante, nel senso che si costruiscono degli agglomerati dove poi si sviluppa una vita che non è quella che noi desideriamo per i nostri cittadini. Quindi si tratta di case di gioco all'esterno dei centri abitati, dove magari si vendono alcolici fino a tarda notte e dove magari girano personaggi che sono disposti a prestare soldi per chi poi deve rientrare dentro quelle case di gioco, per continuare a spendere soldi. Il problema di ghettizzare il giocatore è un problema importante. Il discorso di lasciare alle autonomie locali un po' di libertà andava in quella direzione. Quindi, restringere se si pensava che il gioco fosse troppo diffuso, ma allo stesso tempo permettere in situazioni particolari di non rendere il giocatore un reietto che doveva giocare in un ghetto di malaffare. C'erano tutti e due gli aspetti, e ci sono tutti e due gli aspetti che vanno considerati. Però secondo me c'è un punto fondamentale. Allora, se noi vogliamo avere un approccio centralizzato,

quindi che al centro si decide sostanzialmente quello che le autonomie locali debbono fare, è imprescindibile che le autonomie locali vengano ricompensate in qualche modo, quindi abbiano accesso ad una parte dei proventi del gioco. Perché se noi decidiamo che tutte quelle prerogative regionali circa la tutela della salute dei cittadini debbano essere sorpassate da un approccio centralista rispetto all'offerta di gioco, allora i territori devono essere ricompensati, perché devono essere in grado di coprire quei costi sociali, che magari non vorrebbero, con degli interventi che possono essere di sostegno. Sto solamente facendo un discorso teorico, non è la mia posizione. Certo è che se tu li obblighi, li devi ricompensare. Se tu invece decidi che non debbano essere ricompensati perché i proventi erariali debbano essere tutti dello Stato centrale, è ovvio che non puoi pretendere che i territori non tentino in qualche modo di mitigare i costi che poi devono sostenere. Però tra queste due posizioni, che sono posizioni estreme, si può trovare secondo me un compromesso. Quindi, cercare di trovare dei punti di incontro comuni che diano quanto meno una minima certezza per chi deve fare gli investimenti sul fatto che due giorni dopo la concessione non venga sbattuto 50 km fuori dal raccordo anulare, tanto per dire. Questi sono aspetti che vanno in qualche modo disciplinati. La Conferenza Stato-Regioni ha anche questo ruolo di cercare di trovare un punto di incontro. È ovvio che, tra uno Stato centralista e uno Stato che lascia alle autonomie locali la piena autonomia decisionale su una filiera che ha una rilevanza nazionale, si possono trovare delle vie di mezzo e dei compromessi che sono di beneficio per tutti.

Sui proventi che arrivano direttamente alle autonomie locali: molti si configurano da un punto di vista teorico quasi come delle «tasse di scopo». Quindi alcuni dei proventi del gioco devono essere destinati a progetti specifici, ad alcune voci del bilancio delle autorità locali. Non mi riferisco ad una «tassa di scopo» aggiuntiva rispetto alla tassazione esistente. Ma, del prelievo erariale che avviene sul gioco, una parte di questo dovrebbe andare alle autonomie locali, che in gran parte dei casi devono destinare questi proventi ad alcune voci di bilancio (con specifico riguardo alla salute). Ciò succede in Spagna e Germania.

Torno un attimo alla domanda tecnica; mi permetta, senatore, di essere un po' accademico. Cerco di non esserlo mai, perché non sto facendo lezione, sto parlando a persone che ne sanno quanto e più di me perché operano concretamente in questo campo. Se i mercati a cui ci riferiamo fossero dei mercati perfettamente concorrenziali, quindi con un numero infinito di operatori che offrono un prodotto omogeneo, non ci sarebbe nessuna differenza dal punto di vista dell'allocazione delle risorse tra la raccolta e il margine lordo. In altre parole, noi potremmo trovare una tassazione sulla raccolta esattamente equivalente alla tassazione sul margine lordo. Se noi conoscessimo esattamente dove si trova la curva di domanda, dove si trova la curva di offerta e i mercati operassero sempre in equilibrio, dal punto di vista teorico non ci sarebbe differenza: potremmo scegliere di tassare la raccolta o di tassare il margine e, dato il

nostro obiettivo, potremmo raggiungerlo comunque, indifferentemente. Questo è il punto di partenza teorico.

Perché ho fatto questa digressione teorica e tecnica? Perché se poi invece i mercati si discostano un po' dalla perfetta concorrenza, allora possono sorgere delle differenze. Quindi, come dicevo prima, se io vado a tassare la raccolta, è ovvio che vado ad indurre delle strategie che tendono ad aumentare i margini sulla singola unità e a ridurre la raccolta. Viceversa faccio se vengo tassato sul margine. Però attenzione: la differenza è tanto più grande o tanto più piccola a seconda della struttura di mercato. Quindi se dovessi darle una risposta alla domanda «che cosa dovremmo fare se abbiamo un obiettivo in termini di quantità di gioco, per esempio, e non di proventi erariali?», dovrei rispondere che dovremmo studiare la natura del mercato, capire che mercato è, qual è il livello di concorrenza, qual è l'elasticità della domanda, qual è l'elasticità dell'offerta, e allora potremmo trovare una tassazione ottima. Ma non è facile rispondere così su due piedi, perché poi per ogni tipo di comparto del mercato dei giochi la struttura del mercato è diversa, la domanda e l'offerta sono elastiche in modo differente, quindi per ognuno di questi casi bisognerebbe sostanzialmente andare a delineare la tassazione ottima – attenzione – rispetto agli obiettivi che ci diamo. Perché a seconda degli obiettivi e della struttura del mercato la tassazione ottima può variare. Ma queste sono scelte politiche; quello che ho descritto è il punto di vista tecnico.

Aggiungo, tra l'altro, che la stima dell'elasticità della domanda e dell'offerta del gioco, come anticipavo la volta scorsa, è molto difficile da calcolare. Dal punto di vista tecnico ed economico è molto difficile stimarla, però, a seconda degli obiettivi, è un lavoro che andrebbe fatto. Ma gli obiettivi sono politici, sono scelti dal politico, dal regolatore. Spero di aver risposto.

**PRESIDENTE.** Grazie, professore. Devo dire che ancora una volta ha confermato quanto fosse importante la trasmissione da parte sua e l'attenzione da parte nostra di elementi di conoscenza significativi, perché qui è proprio il legislatore che si deve interrogare. Quando lei dice giustamente che l'analisi a monte è funzionale a stabilire come raggiungere il punto di equilibrio rispetto agli obiettivi che il legislatore si pone, dice delle cose non solo giuste, ma che chiamano noi a un livello di responsabilità oggettivo che nasce dal confronto all'interno della politica, che naturalmente rispecchia sensibilità diverse ma che ha assolutamente bisogno del supporto teorico che voi ci dovete dare. Quindi penso che questo potrebbe portarci, dopo un momento di confronto da parte nostra anche con altri soggetti, a immaginare due o tre scenari diversi e capire come agire rispetto agli obiettivi e per trovare quell'equilibrio che permetta di contemperare la tutela dell'interesse dello Stato dal punto di vista delle entrate, la tutela dei cittadini ed un rapporto positivo con le autonomie locali e i concessionari, che sono privati cittadini che svolgono un'attività imprenditoriale (ma in maniera particolare, perché – come ci spiegava Sabino Cassese – il con-

cessionario è un imprenditore che viene creato dallo Stato) e quindi dovrebbe esserci il massimo della compenetrazione degli interessi.

Grazie veramente, professore, il suo contributo è stato veramente prezioso.

Dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 15,05.*