



AVOCATS CONSEILS D'ENTREPRISES

PRIMA CONFERENZA FRANCO-ITALIANA VENEZIA, 13 e 14 marzo 2009

IL MERCATO DEI GIOCHI : TRA ESIGENZE DI SICUREZZA E DI APERTURA ALLA CONCORRENZA

IL TRUST DOMESTICO QUALE STRUMENTO DI GESTIONE DI UNA CASA DA GIOCO IN ITALIA

relazione della Dott. Prof. Stella Cuccoli

OLTRESTUDIO ASSOCIATI MODENA
FACOLTA' DI ECONOMIA DELL'UNIVERSITA' DI FERRARA

VENEZIA, 13 E 14 MARZO 2009 – COMVEGNO ACE – AVOCAT CONSEILS D'ENTREPRISE

IL MERCATO DEI GIOCHI: TRA ESIGENZE DI SICUREZZA E DI APERTURA ALLA CONCORRENZA

IL TRUST DOMESTICO ¹ QUALE STRUMENTO DI GESTIONE DI UNA CASA DA GIOCO

Dott. Prof. Stella Cuccoli

PREMESSA

Nel complesso panorama dei rapporti economici degli Enti Pubblici e Locali, è frequentemente utilizzato il meccanismo che prevede la costituzione, da parte di tali Enti, di società per azioni alle quali vengono affidate svariate attività di gestione e produzione servizi, disciplinate da concessioni, capitolati, regolamenti, ecc..

E' così articolato anche l'impianto giuridico-organizzativo attuale delle quattro case da gioco italiane: Casinò Municipale di Venezia S.P.A., Casinò del la Vallée S.p.A., Casinò S.P.A. e Casinò Municipale di Campione d'Italia S.P.A.

Si tratta di società per azioni il cui capitale sociale è interamente partecipato da Enti Territoriali ² e che esercitano la gestione delle case da Gioco dei rispettivi Comuni:

in Italia il gioco d'azzardo è vietato dagli artt. da 718 a 722 del Codice Penale ed i Casinò in funzione sul territorio nazionale esistono sulla base di eccezioni derivanti da specifiche deroghe concesse ai Comuni e risalenti a diversi anni fa ³.

Per l'importanza strategica degli introiti che affluiscono alle casse pubbliche, delle ricadute su turismo, indotto, ecc., delle aspettative collettive nel territorio e dei riflessi sociali, siamo in presenza di un fenomeno economico/sociale assai complesso, nel quale un fondamentale attore è una società con struttura giuridica e organizzativa di diritto privato, che si trova necessariamente ad dover assolvere anche una rilevante funzione pubblica. Non è del tutto scontato che queste due "anime" convivano in perfetto equilibrio ed armonia!

Il mio contributo, che vorrei proporre quale spunto di riflessione e proposta di opportunità, si basa sulle conclusioni di una ricerca del CIRAMAP - Centro internazione di ricerca sull'amministrazione e sul management delle aziende pubbliche dell'Università di Ferrara: gli studi interdisciplinari sulle applicazioni del trust consentono di formulare ipotesi e proposte innovative, presentate nel seminario "Il trust come strumento di gestione dell'attività privatistica dell'Ente Pubblico".

(maggiori info sull'argomento e download atti del convegno sul sito: www.oltrestudio.com/trust03-1/index.htm).

Esigenze di modernizzazione, allocazione ottimale delle risorse, trasparenza, efficienza nella gestione ed erogazione dei servizi stimolano l'aggiornamento dello strumentario giuridico e organizzativo degli Enti Pubblici:

¹ In questa comunicazione si definisce come "trust domestico" l'istituto giuridico accolto dal diritto italiano con la L. 16/10/89 n°364, in vigore dal 1/1/1992, di ratifica della Convenzione tra gli Stati Membri U.E. stipulata all'Aja il 1/7/1985 e relativa alla legge applicabile ai trust ed al loro riconoscimento

²

Casinò Municipale di Venezia S.P.A. (el. soci del 14/05/2008)

nominativo socio	capitale sociale sottoscritto e versato €	quota partecip. %
Comune di Venezia	8.000.000,00	100%
totale capitale sociale sottoscritto e versato	8.000.000,00	100%

Casinò de la Vallée S.P.A. (el. soci del 05/05/2008)

nominativo socio	capitale sociale sottoscritto e versato €	quota partecip. %
Regione Autonoma Valle D'Aosta	4.950.000,00	99%
Comune di Saint Vincent	50.000,00	1%
totale capitale sociale sottoscritto e versato	5.000.000,00	100%

Casinò Municipale di Campione d'Italia S.P.A. (el. soci del 12/05/2008)

nominativo socio	capitale sociale sottoscritto e versato €	quota partecip. %
Comune di Campione d'Italia	952.200,00	46%
Amministrazione Provinciale di Como	414.000,00	20%
Amministrazione Provinciale di Lecco	207.000,00	10%
Camera di Commercio IAA di Como	289.800,00	14%
Camera di Commercio IAA di Lecco	207.000,00	10%
totale capitale sociale sottoscritto e versato	2.070.000,00	100%

Casinò S.P.A. - San Remo (el. soci del 21/11/2008)

nominativo socio	capitale sociale sottoscritto e versato €	quota partecip. %
Comune di San Remo	3.591.000,00	99,93%
Provincia di Imperia	2.500,00	0,07%
totale capitale sociale sottoscritto e versato	3.593.500,00	100%

³ Deroghe:

VENEZIA: R.D.L. 16/7/1936 n°1404, conv. L. 14/1/37 n°62;

SAINT VINCENT: sanatoria D.P.Re. Valle d'Aosta 3/4/46 n°241;

SAN REMO: R.D.L. 22/12/1927 n°2448, conv. L. 27/12/28 n°3125;

CAMPINE D'ITALIA: R.D.L. 2/3/1933 n°1404, conv. L. 8/5/33 n°505.

Più recentemente è stata concessa una sola altra deroga, di carattere generale, compresa in un quadro di provvedimenti a favore del settore dei trasporti navali, che consente di gestire una casa da gioco sulle imbarcazioni che si trovano fuori dalle acque territoriali nazionali; art. 5 c. 3 D.L. n°457 del 30/12/1997, conv. L. 27/2/1998 n°30.

<<Nuove sfide richiedono nuovi strumenti>>, fu il motto della nostra ricerca; constatammo che effettivamente il trust offriva potenzialità davvero interessanti.

Per quali motivi, in sostanza, suggerire il trust, e con quali effetti?

Perchè si è visto che un trust di diritto italiano è uno strumento che può essere indicato, meglio di altre soluzioni, a disciplinare le molteplici esigenze dell'Ente Pubblico, quali tutela d'interessi patrimoniali, aziendali, finanziari, sociali, soprattutto se strettamente collegati a necessità di controllo, indirizzo e coordinamento concomitanti all'opposto bisogno di assicurare alle società di gestione reale autonomia gestionale, quale requisito di efficacia ed efficienza dell'attività economica esercitata.

Tali esigenze sono prioritarie ed evidenti nelle quattro esperienze italiane di gestione societaria "ad utilità pubblica" del gioco d'azzardo in convenzione, e questa constatazione fornisce lo spunto per ipotizzare soluzioni di trust adeguate alle fondamentali criticità emerse nei rapporti Ente/Società di gestione, ed ai diversi limiti funzionali e problematiche anche economiche manifestatesi nell'esercizio dell'attività delle Case da Gioco.

BREVI CENNI SUL TRUST DOMESTICO

Per le sue caratteristiche di versatilità, trasparenza contrattuale, duttilità e potenzialità applicative, l'istituto del trust è un valido strumento disponibile nel panorama giuridico italiano, anche se non ancora molto diffuso in quanto relativamente recente e poco conosciuto.

Con il nome di trust (dall'inglese "affidamento", "fiducia"), come definito dalla convenzione internazionale dell'Aja del 1985, si intende il complesso dei rapporti giuridici tramite i quali un soggetto (*settlor, o disponente*) trasferisce beni e diritti ad un altro soggetto (*trustee*), il quale dovrà gestirli per il raggiungimento di uno scopo e/o a favore di un beneficiario, che può essere lo stesso disponente.

Oltre al disponente, al trustee ed ai beneficiari, il trust può prevedere un altro soggetto: il **protector, (o guardiano)** nominato con funzioni di controllo o di supplenza del disponente.

Disponenti e beneficiari possono, ovviamente, essere plurimi; trustee e protector possono essere designati anche in forma di organo collegiale, persone fisiche o giuridiche ed enti.

IL TRUST DEFINITO DALLA CONVENZIONE INTERNAZIONALE DELL'AJA DEL 1/7/1985 TRA GLI STATI MEMBRI U.E.

la convenzione è stata ratificata dallo Stato Italiano con L. 16/10/1989 n°364, ed entrata in vigore nel 1992

complesso dei rapporti giuridici tramite i quali
un soggetto (*settlor, o disponente*)
trasferisce beni e diritti
ad un altro soggetto (*trustee*)
il quale dovrà gestirli per il raggiungimento di
uno scopo e/o a favore di un beneficiario, che
può essere lo stesso disponente

IL COMITATO ITALIANO
DEL TRUST E DEI BENEFICIARI
E DEI TRUSTEES E DEI BENEFICIARI
E DEI TRUSTEES E DEI BENEFICIARI



IL TRUST DEFINITO DALLA CONVENZIONE INTERNAZIONALE DELL'AJA DEL 1/7/1985 TRA GLI STATI MEMBRI U.E.

i beni istituiti in trust:
vengono «segregati», si crea un vincolo tra il bene e il suo scopo, tale per cui il primo non può essere distolto dal secondo
costituiscono una massa distinta e non diventano parte del patrimonio del trustee

IL COMITATO ITALIANO
DEL TRUST E DEI BENEFICIARI
E DEI TRUSTEES E DEI BENEFICIARI
E DEI TRUSTEES E DEI BENEFICIARI



I beni istituiti in trust vengono «segregati»: il termine segregazione sta ad indicare il vincolo che si crea tra il bene e il suo scopo, tale per cui il primo non può essere distolto dal secondo. In altre parole, i beni in trust costituiscono una massa distinta e non diventano parte del patrimonio del trustee, potendo egli disporre solo in conformità alle disposizioni del trust e secondo le norme che gli impone la legge.



E' interessante sottolineare la modularità delle prerogative riservate al disponente nell'atto di trust: istituito il trust e conferito il patrimonio, può essere prevista una situazione di totale distacco tra il disponente e il trust (c.d. *blind trust*) oppure il disponente può non cessare di interessarsi del trust, e comunicare con il trustee, per esempio attraverso "lettere di intenti e volontà" con le quali manifesterà le proprie preferenze. Qualora espressamente statuito, è anche possibile che il disponente possa detenere per sé taluni poteri. Il trust può inoltre essere revocabile o irrevocabile.

La conseguenza del rapporto di affidamento che lega disponente e trustee è che gli interessi di quest'ultimo non possono entrare in conflitto con quelli del trust.

Il trustee è il garante primo del perseguimento dello scopo indicato nell'atto istitutivo del trust, secondo la disciplina e i criteri in esso stabiliti, è investito di poteri pieni ed esclusivi nella misura in cui questi siano funzionali alla realizzazione del fine prefissato e risponde del proprio operato.

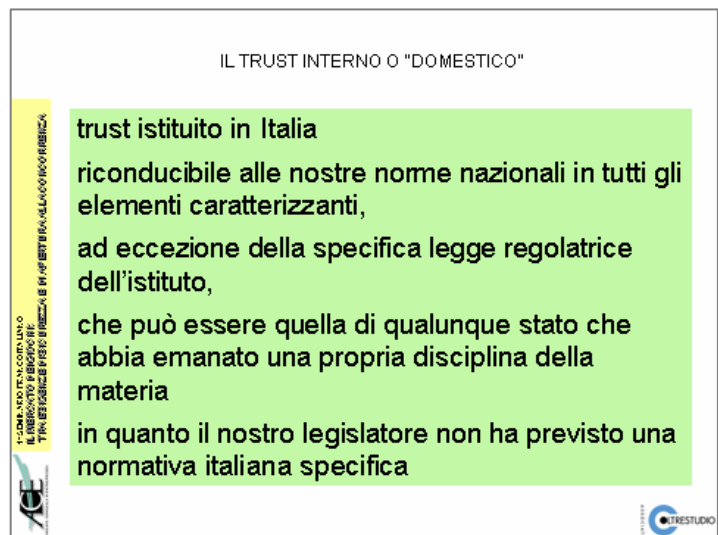
Quando è nominato, al guardiano spetta il compito di vigilare e controllare che il trustee persegua in modo corretto e comunque in linea con il regolamento del trust e gli scopi indicati dal disponente.

Tale profilo rende la figura del guardiano particolarmente meritevole di attenzione: la responsabilità che lo lega al trust e al suo obiettivo ne fa infatti non tanto un fiduciario del disponente, ma attribuisce ad esso un legame specifico con la vocazione assegnata al patrimonio ed allo scopo del trust, alla sua mission.

Dal 1992 è consentita anche in Italia la formazione di trust interni e l'ordinamento nazionale non pone limiti particolari ai fini perseguibili attraverso lo strumento del trust ⁴.

Per "interno" si intende il trust istituito in Italia e riconducibile alle nostre norme nazionali in tutti gli elementi caratterizzanti, ad eccezione della specifica legge regolatrice dell'istituto, che può essere quella di qualunque stato che abbia emanato una propria disciplina della materia. In altre parole: italiani sono i soggetti protagonisti del rapporto giuridico, in Italia possono essere localizzati i beni o servizi oggetto del negozio, italiano è l'ordinamento giuridico di riferimento generale; straniera è invece la legge che le parti scelgono per regolare i propri rapporti.

Il nostro legislatore nazionale (diversamente da quello francese che nel 2007 ha varato la legge n°11 sulla fiducia) non ha finora ravvisato la necessità di dotarsi di una normativa nazionale specifica e, non avendo fatto uso della riserva di cui all'art. 21 della Convenzione, la scelta potrà aver luogo tra qualunque sistema legislativo estero nel quale possa identificarsi un istituto i cui caratteri corrispondano alla definizione di trust dettata dalla Convenzione.



Non mi dilungo oltre ad illustrare i lineamenti del trust, ma a chi fosse interessato all'approfondimento consiglio di consultare il sito dell'Associazione il trust in Italia, www.il-trust-in-italia.it, che contiene numerose informazioni tecniche, di dottrina e giurisprudenza sull'argomento.

⁴ Già all'inizio degli anni '80 con la Convenzione di Roma, all'art. 3 fu disposto che i cittadini di uno Stato possono adottare nei propri negozi il diritto di uno stato estero, salvo i vincoli imposti da norme imperative interne.

LE ATTUALI ESPERIENZE DI ATTIVITA' DELLE CASE DA GIOCO

Nella storia italiana delle case da gioco si sono viste nel passato vicende di gestione privata fallimentari, gestioni dirette dei Comuni problematiche, tentativi di società di gestione miste a capitale pubblico e privato dagli esiti insoddisfacenti, gestioni commissariali limitate all'ordinaria amministrazione e poco profittevoli, fino all'attuale evoluzione dell'impianto giuridico-organizzativo, il cui meccanismo può essere grossomodo sintetizzato nel seguente schema (le frecce rappresentano i flussi di interessi e rapporti giuridico/funzionali):



L'atto costitutivo della S.p.a. di gestione definisce il contratto sociale, ed a latere vengono eventualmente stipulati patti parasociali, allo scopo per esempio di perfezionare specifiche facoltà e opzioni tra gli Enti Soci.

Lo statuto detta le norme relative al funzionamento della società di gestione.

Affinché qualunque società operi regolarmente, occorre che al suo interno vengano svolte le incombenze di organizzazione, gestione e controllo; ognuna di queste responsabilità compete ad un organo specificamente previsto: Assemblea dei Soci, Consiglio di Amministrazione, e Collegio Sindacale.

Le regole previste nello statuto costituiscono quindi il primo riferimento topico di architettura funzionale della società e dei suoi organi.

La convenzione stabilisce disciplina e caratteristiche particolari dei rapporti economico/finanziari e d'indirizzo fra Ente titolare dell'autorizzazione del gioco d'azzardo e Società di gestione.

Ad essa si possono affiancare regolamenti particolari, stabiliti per specifiche occorrenze.

La realtà da rappresentare e disciplinare è assai articolata e complessa, obiettivamente in questo intreccio giuridico, funzionale, imprenditoriale e d'interessi anche divergenti non è affatto facile rendere i rapporti reciproci snelli e trasparenti.

E' possibile individuare nell'esperienza tutti gli Enti Territoriali titolari delle autorizzazioni all'esercizio del gioco d'azzardo alcuni punti in comune che attengono a:

Osservazioni e aspettative

- alla s.p.a. di gestione è affidata in regime di convenzione l'attività di Casa da Gioco, la cui licenza di esercizio è di titolarità dell'Ente Locale;
- gli introiti netti di pertinenza dell'Ente Territoriale costituiscono una fonte finanziaria determinante per soddisfare le esigenze correnti e di investimento della Comunità;
- è appropriato porre la Casa da Gioco in condizione di operare sul mercato in modo corretto e profittevole: la titolarità dell'autorizzazione ai giochi di azzardo deve essere disgiunta dalla gestione, la gestione deve essere autonoma rispetto all'Ente Locale e improntata a criteri professionali e manageriali;
- non è opportuno demandare a terzi con leggerezza la sorte delle entrate della Casa da Gioco, fondamentali ai bisogni di bilancio dell'Ente Locale
- si deve evitare che errori di gestione e/o di previsione diminuiscano le risorse dell'Ente, e che la partecipazione comporti la necessità di ripianare il deficit di esercizio della società di gestione "a piè di lista".

OSSERVAZIONI E ASPETTATIVE COMUNI DALLE ESPERIENZE

- la titolarità della licenza di esercizio è dell'Ente Territoriale, la gestione dell'attività di Casa da Gioco è affidata in convenzione ad una s.p.a.
- gli introiti netti incamerati dall'Ente Territoriale supportano le esigenze di bilancio della Comunità;
- è appropriato porre la Casa da Gioco in condizione di operare sul mercato in modo corretto e profittevole
- la gestione deve essere autonoma rispetto all'Ente Locale e improntata a criteri professionali e manageriali
- non è opportuno demandare a terzi con leggerezza la sorte delle fondamentali entrate della Casa da Gioco
- si deve evitare che errori di previsione e/o di gestione diminuiscano le risorse dell'Ente
- la partecipazione non deve comportare la necessità di ripianare il deficit di esercizio della società di gestione "a piè di lista"

Impegni finanziari dell'ente locale connessi alla partecipazione nella società di gestione

- capitalizzazione iniziale della società di gestione,
- opportunità/necessità di futuri aumenti di capitale;
- conferimento di beni immobili o mobili;
- ripianamento di eventuali perdite di esercizio.

Esigenze di natura economica, gestionale, societaria e sociale

ESIGENZE DI NATURA ECONOMICA, GESTIONALE, SOCIETARIA E SOCIALE

<ul style="list-style-type: none"> ■ tutela degli interessi pubblici (assetto economico-patrimoniale della gestione, valorizzazione del territorio, protezione dell'organico aziendale, ecc.) ■ idonee garanzie in ordine alla partecipazione agli utili e alla tutela dell'investimento finanziario ■ reale autonomia gestionale per il conseguimento dei risultati economici ■ esclusione di indebite forme di ingerenza nei profili gestionali ed operativi di stretta competenza degli organi sociali 	<ul style="list-style-type: none"> ■ affidare l'amministrazione a persone competenti e di fiducia che rispettino indirizzi e obiettivi convenuti con l'Ente Locale ■ definire la responsabilità di risultato quali-quantitativo in capo agli organi amministrativi della società di gestione ■ raccordo dei rispettivi intenti e obiettivi tra tutti i soggetti direttamente coinvolti o interessati nell'attività ■ corrispondere alle aspettative suscitate nella collettività locale, promuovere positive ricadute economiche e sociali sul territorio
---	---

- tutelare gli interessi della parte pubblica (anche attraverso un'appropriata definizione e disciplina del rapporto e dei relativi profili economico-finanziari), sia in merito all'assetto economico-patrimoniale della gestione, sia per la protezione dei diritti dell'organico aziendale e della sua valorizzazione;
- acquisire da parte dell'Ente Locale idonee garanzie in ordine alla partecipazione agli utili e alla tutela del proprio investimento finanziario;
- assicurare alla società di gestione la reale autonomia gestionale, quale requisito di efficacia ed efficienza nel complesso delle operazioni amministrative e produttive di funzionamento dell'azienda e di conseguimento dei risultati economici propri;

- escludere indebite forme di ingerenza nei profili gestionali ed operativi di stretta competenza degli organi sociali, in conformità ai principi normativi in materia societaria
- affidare l'amministrazione a persone competenti e di fiducia che rispettino indirizzi e obiettivi convenuti con l'Ente Locale: spetta al gestore elaborare il piano di impresa, da condividere con l'Ente Concedente ed attuare nel quadro delle leggi di mercato e della normativa vigente;

- definire la responsabilità di risultato quali-quantitativo in capo agli organi amministrativi della società di gestione, chiamati a portare risultati e valutati in base ai risultati ottenuti;
- favorire il raccordo dei rispettivi intenti e obiettivi tra l'Amministrazione Locale, la dirigenza strategica e operativa della Casa da Gioco, le organizzazioni sindacali e le professionalità interne alla società, ecc.;
- salvaguardare i livelli di occupazione e le competenze professionali esistenti all'interno della Casa da Gioco;
- corrispondere alle aspettative suscitate nella collettività locale, promuovere positive ricadute economiche e sociali sul territorio.

L'UTILIZZO DEL TRUST PER LE CASE DA GIOCO


Il trust interno permette di risolvere un'ampia gamma di problemi in campo patrimoniale, finanziario e gestionale e di tenere conto delle esigenze fin qui sommariamente riassunte, articolandosi in modo più semplice ed efficace rispetto alle modalità riscontrabili nella prassi corrente.


Quali benefici potrebbero dunque ottenere l'Ente Pubblico titolare dell'autorizzazione alla Casa da Gioco, in veste di disponente, ed il gestore dell'azienda Casinò, quale trustee, utilizzando tale strumento rispetto alla prassi corrente? Molti, e ne elenco di seguito solo qualcuno dei più salienti.

VANTAGGI DEL TRUST

- **foma libera da vincoli tecnici rigidi**
- **termini chiari e non contraddittori**
- **facoltà di indirizzo modulabile su scopi, beni e diritti inscindibilmente legati agli obiettivi prefissati**
- **migliore riscontro di efficienza e qualità**
- **massima trasparenza e correttezza**
- **specificità del ruolo del guardiano**

LA CASA DA GIOCO È UNO
 DEI SERVIZI PIÙ AVANZATI
 TRAMITE LE SUE ATTIVITÀ DI
 TRUST PER GARANTIRE PRESSIONE E
 APERTURA ALLA COOPERAZIONE





- Il trust può disciplinare la realtà e le modalità che si intendono regolare con una forma libera da vincoli tecnici rigidi, cui corrispondono talvolta effetti indesiderati: ciò consente di articolare in termini chiari e non contraddittori l'equilibrio tra i diversi interessi in campo, di tenere conto con un unico documento di più facile interpretazione e ratio logica degli intenti e delle esigenze economiche di mercato, di management, ed organizzative dell'attività esercitata, collegando tra loro anche occorrenze di carattere gestionale, burocratico, amministrativo e sociale.
- Il trust consente di attribuire al trustee beni e diritti per la realizzazione degli scopi previsti dal disponente: per conseguenza, l'atto istitutivo può determinare una precisa facoltà di indirizzo su beni e diritti che restano inscindibilmente legati agli obiettivi prefissati, in altre parole "blindati, marchiati e sorvegliati".

- Il trust può favorire un migliore riscontro di efficienza e qualità: attraverso parametri che possono essere fissati nell'atto istitutivo, il trustee, che può anche essere un Organo Collegiale, è vincolato al raggiungimento degli scopi prefissi ed ha l'autonomia necessaria per perseguirli. Un trustee inadempiente o poco efficiente nel suo ufficio può essere sostituito da un altro trustee senza necessariamente che il rapporto degeneri in conflittualità contrattuale.
- La particolare natura dell'attività esercitata richiede la massima trasparenza e correttezza: attraverso il ruolo del Guardiano, previsto dal trust, la funzione di controllo può essere molto più incisiva e qualificante, finanche entrare nel merito secondo tutte le indicazioni e le necessità ravvisate dal disponente. La figura del Guardiano può assumere la forma di un Organo Collegiale, espressione, oltre che dell'Ente Pubblico, anche dei molteplici portatori di interessi ritenuti rappresentativi e meritevoli di tutela.

RIFLESSIONI SULL'EVENTUALE APERTURA DI NUOVE CASE DA GIOCO

Sul territorio dell'Unione Europea sono attivi numerosissimi Casinò (diverse centinaia, con Francia, Gran Bretagna e Germania in testa come numero) e l'Italia è tra i pochi paesi U.E. che non si è dotato di una legge organica relativa ai giochi d'azzardo; peraltro non vi è tenuto, in quanto il rilievo penalistico dell'attività del gioco d'azzardo rende facoltativo, da parte di ogni singolo stato membro, legiferare in materia.

Forse proprio perchè la casistica italiana è poco articolata e caratterizzata dall'eccezionalità delle realtà esistenti, il legislatore finora non ha ravvisato la necessità di emanare provvedimenti, tuttavia negli ultimi anni le richieste di apertura di nuovi casinò in Italia sono andate moltiplicandosi: l'impresa del gioco d'azzardo è ambita da molti Comuni, nell'ottica di risolvere i problemi economici con gli incassi provenienti dalle Case da Gioco. Come oppugnare tali aspettative, nonostante i segnali della crisi che ha colpito anche questo settore, considerati i milioni di euro che continuano ad essere introitati dai Casinò!

Moltissimi stati moderni gestiscono il gioco d'azzardo ricavandone cospicue entrate di bilancio, ma innegabilmente si tratta di una attività particolarmente "delicata" e di conseguenza assumono una responsabilità oggettiva che li obbliga a proporre strumenti e mezzi efficaci per la prevenzione di degenerazioni patologiche sociali ed economiche.

Se in Italia si ritenesse opportuna l'espansione di questo settore, non sarebbe ragionevole ipotizzare un semplice incremento delle deroghe a favore dei numerosi Comuni che premono per ottenere l'apertura di nuove Case da Gioco: meglio provvedere ad una apposita regolamentazione d'indirizzo e tutela, atta a risolvere organicamente anche le questioni ricorrentemente evidenziatesi nella prassi dei Casinò esistenti, relative ai rapporti tra Enti Concedenti e gestori concessionari.

E' pur vero che proventi di un Casinò possono essere destinati dai Comuni alla quadratura dei bilanci ed il relativo incremento turistico può costituire una fonte di sviluppo generale a beneficio indiretto di tutto il territorio, ma non bisogna assolutamente dimenticare che la gestione di una Casa da Gioco presenta tutti gli aspetti dell'attività d'impresa⁵ e configura una vera e propria organizzazione imprenditoriale con tutte le difficoltà che ne derivano.

L'entusiasmo superficiale per i potenziali introiti traibili deve quindi fare i conti con la constatazione che il Casinò è una azienda di produzione servizi complessa, oltre all'esercizio del gioco in quanto tale svolge attività di intrattenimento, gestisce consistenti flussi di denaro, svolge una funzione di costante controllo atta a contrastare i molteplici possibili abusi, ecc.. In quanto impresa, la casa da gioco non sfugge alle generali regole di mercato, non sempre la redditività è garantita semplicemente dall'operatività.

E' necessario determinare la parte degli incassi da riversare all'Ente Concedente, e quanto trattenerne per il proprio conto profitti e perdite, perseguendo la realizzazione di un progetto economico di successo.

E' fondamentale che i ricavi d'esercizio siano sufficienti a coprire tutti i costi fissi, quelli variabili di gestione e generare un utile netto tale da permettere ulteriori investimenti nella azienda.

Ed è almeno altrettanto fondamentale tenere conto di finalità sociali e aspettative generate sul territorio.

In vista di una maggiore articolazione del settore sarebbe probabilmente un azzardo (...) basarsi sulle attuali statistiche nazionali di affluenza e sperare che gli introiti possano moltiplicarsi proporzionalmente all'aumento dell'offerta.

Con la proliferazione dell'industria del gioco, la competizione diventerebbe prevedibilmente più intensa e conseguentemente si intensificherebbero gli sforzi per attrarre e mantenere la clientela: in previsione di una maggiore concorrenza sul mercato è aziendalemente necessario assegnare alla gestione l'autonomia creativa e finanziaria, nonchè il capitale proprio, necessari per competere con gli altri soggetti attivi nel settore, anche internazionali, che si fronteggiano in termini di efficienza e professionalità produttiva e rivaleggiano in creatività.

A prescindere da qualunque considerazione di merito sull'opportunità o meno di ampliare l'offerta di gioco d'azzardo, (argomento che certamente non mi compete), in caso di apertura del mercato sembra quasi scontato evidenziare quanto sarebbe appropriato e utile mettere a frutto le esperienze e declinarle in disciplinari moderni.

Constatazione che, credo, ci riporta alla necessità di affrontare in modo organico la materia nei diversi aspetti quali, per elencarne alcuni salienti:

- necessità e facoltà di controllo da parte e nei confronti degli Enti titolari di nuove autorizzazioni all'esercizio del gioco d'azzardo;
- individuazione degli strumenti giuridici e tecnici più idonei
- occorrenze di carattere burocratico e amministrativo;
- equilibrio tra diversi interessi:
di impresa e tendente alla ottimizzazione di profitto netto,
pubblico e tendente all'acquisizione di introiti e risorse,
locale per lo sviluppo turistico, infrastrutturale, incremento occupazionale, indotto, ecc.;
- esigenze economiche, di management, logistiche ed organizzative dell'impresa esercitata;

⁵ Enunciato da Sentenza della Corte di Cassazione Civile S.U. n° 5492 del 6/6/1994

- evidenze di ordine pubblico e sicurezza;

Nel quadro generale di una nuova disciplina da introdurre potrebbe dunque trovare collocazione un dispositivo tecnico-giuridico quale il trust di diritto interno, strumento versatile funzionalmente idoneo, a regime, alle finalità da perseguire.