



*Ministero dell'Economia e delle Finanze*

UFFICIO LEGISLATIVO - FINANZE

**Interrogazione a risposta orale n. 3-02374**  
**Sen. Turco ed altri**  
**in Commissione VI Senato Finanze e Tesoro**

### **ELEMENTI DI RISPOSTA**

Con il documento in esame i Senatori interroganti lamentano il peggioramento dei rapporti tra aziende che operano nel settore della raccolta del gioco legale e le banche, che in alcuni casi applicherebbero alle predette aziende condizioni particolarmente rigorose.

I Senatori evidenziano altresì, come negli ultimi mesi, a causa della sospensione dell'attività della raccolta di gioco pubblico, per le aziende del comparto si sia inevitabilmente determinato un deterioramento dei parametri di ammissione al credito e di affidabilità finanziaria che si pongono come ostacolo alla prestazione di garanzie fideiussorie.

Gli Interroganti chiedono, pertanto, di conoscere quali iniziative si intendano adottare affinché - eliminando ogni discriminazione da parte del sistema bancario ed a tutela di un settore che garantisce un ingente gettito erariale e migliaia di posti di lavoro - le banche e gli intermediari finanziari si impegnino al mantenimento dei conti correnti in assenza di scoperti o debordi e affinché si preveda una sospensione dei termini contrattualmente stabiliti per la presentazione delle garanzie fideiussorie relative all'obbligo di riversamento dell'importo residuo della raccolta per le imprese attive nella raccolta del gioco di Stato.

Al riguardo, sentiti i competenti Uffici dell'Amministrazione finanziaria, si rappresenta quanto segue.

La normativa in materia di raccolta del gioco e le convenzioni di concessione stipulate in tutti i settori del gioco pubblico prevedono l'obbligo di prestare garanzie fideiussorie che coprano il versamento all'erario dei tributi (prelievo unico erariale - imposta unica), del canone di concessione e di altri proventi o somme dovute dai concessionari, e più in generale il corretto adempimento degli obblighi e degli oneri convenzionali.

La prestazione delle garanzie fideiussorie costituisce un fondamento ineludibile dell'intero apparato concessorio, a garanzia del superiore interesse pubblico erariale dal quale, pertanto, lo Stato non può prescindere, pena il blocco dell'attività di raccolta del gioco.

Tali prestazioni, però, non esauriscono gli elementi di garanzia dell'interesse pubblico richiesto dalle concessioni di gioco, in quanto obbediscono alla stessa *ratio* le norme che impongono ai concessionari il possesso di solidi indici di solidità patrimoniale e finanziaria, i requisiti in ordine alla *governance* delle aziende, gli obblighi in materia di partecipazioni societarie, i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti per gli operatori, il rilascio delle autorizzazioni di pubblica sicurezza per l'esercizio del gioco legale, la mancanza di condanne per determinati reati e l'obbligo delle dichiarazioni antimafia.

Inoltre, l'implementazione, anche per il settore del gioco pubblico delle norme in materia di prevenzione del riciclaggio, attuata in collaborazione con l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia della Banca d'Italia, è fortemente condizionata dal controllo dei flussi finanziari per il quale è assolutamente fondamentale la collaborazione del mondo bancario.

Esiste, pertanto, un cruscotto di requisiti ad ampio spettro che il legislatore ha messo in campo per garantire che l'attività di raccolta del gioco sia riservata il più possibile a soggetti sottoposti a rigorosi controlli di legalità, affidabilità, trasparenza e solvibilità.

La disciplina antiriciclaggio, contenuta nel decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 e nelle sue disposizioni attuative, assegna agli intermediari la responsabilità di valutare, rispetto al caso concreto, i rischi sottesi al singolo rapporto o alla singola operazione e di individuare i presidi di mitigazione più efficaci. In particolare, tale decreto inserisce le attività economiche caratterizzate da elevato utilizzo di contante tra i fattori di cui gli intermediari devono tener conto ai fini dell'eventuale applicazione delle misure di adeguata verifica rafforzata.

Gli intermediari sono quindi tenuti a valutare con attenzione il profilo di rischio degli operatori del settore, calibrando la profondità e l'intensità delle misure di adeguata verifica da adottare nei relativi confronti. Solo laddove le valutazioni concretamente condotte in relazione al singolo operatore confermino la sussistenza di un rischio elevato, gli intermediari applicano misure di adeguata verifica rafforzata.

Coerentemente con questa indicazione normativa, le Disposizioni della Banca d'Italia in materia di adeguata verifica, emanate il 30 luglio 2019, hanno individuato alcune tipologie di attività economiche che, in quanto caratterizzate dall'elevato utilizzo di contante, sono maggiormente esposte al rischio di riciclaggio. Tra queste attività è espressamente citato il settore del gioco e delle scommesse. L'inserimento degli operatori di questo settore tra le categorie ad elevato rischio è coerente con la particolare rischiosità del comparto evidenziata sia a livello nazionale (i.e. Analisi nazionale dei rischi elaborata dal Comitato di Sicurezza Finanziaria) sia a livello europeo (tra gli altri, cfr. Orientamenti congiunti delle Autorità di Vigilanza Europee in materia di adeguata verifica della clientela e di individuazione dei fattori di rischio).

Nell'ambito della propria autonomia imprenditoriale, può peraltro accadere che gli intermediari scelgano di evitare del tutto, in radice, il rischio connesso con le categorie dei soggetti potenzialmente a maggior rischio, come gli operatori del comparto giochi.

Questo fenomeno viene designato come *de-risking*, termine che indica l'interruzione o la limitazione dei rapporti commerciali con interi paesi o classi di clienti al fine di eliminare, invece di gestire, i relativi rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo. Il tema del *de-risking* è da tempo all'attenzione delle competenti Istituzioni nazionali (i.e. MEF, Banca d'Italia) alle quali sono stati segnalati episodi riconducibili al fenomeno riguardanti diverse categorie di operatori.

Su questo tema sono in corso approfondimenti da parte dell'Autorità di Vigilanza (i.e. Banca d'Italia) al fine di adottare specifiche iniziative (quali, ad esempio, la pubblicazione di linee guida) che possano orientare gli intermediari ad una corretta applicazione dell'approccio in base al rischio, in linea con le recenti azioni intraprese dalla stessa Autorità Bancaria Europea (EBA).

Tanto premesso, giova ricordare che l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli effettua migliaia di verifiche, documentali e materiali, sul possesso di requisiti richiesti da parte degli operatori sanzionando duramente in caso di violazioni e/o false dichiarazioni e sospendendo l'attività degli operatori che non siano in regola.

Come evidenziato dai Senatori interroganti, gli operatori del settore hanno rappresentato a più riprese le grandi difficoltà riscontrate nell'accedere ai servizi del mondo bancario in generale e, segnatamente, al rilascio delle garanzie fideiussorie sopra citate, essenziali peraltro per la gestione del gioco.

Tali difficoltà ~~che~~ si sono evidentemente aggravate a causa della sospensione dell'attività della raccolta di gioco pubblico in ragione della pandemia da Covid-19 e del conseguente peggioramento dei parametri di affidabilità finanziaria valutati dagli Istituti bancari.

Tutto ciò ha comportato la presentazione da parte degli operatori di gioco di una prevalenza di garanzie provenienti da compagnie assicuratrici fideiubenti, spesso estere, le quali, ancorché

vigilate dall'IVASS e sottoposte dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli a tutte le verifiche del caso, non sempre sono risultate affidabili dal punto di vista della efficace tutela delle ragioni erariali.

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli riferisce che, già da tempo, il suo Direttore ha avviato un confronto con l'Associazione Bancaria Italiana volto a risolvere i problemi segnalati dagli onorevoli interroganti, sottolineando il ruolo importante a presidio della legalità svolto dagli operatori del gioco pubblico e come sia assolutamente inaccettabile la penalizzazione del settore legata ad una visione "etica" di derivazione extranazionale. Il sistema concessorio italiano con il suo alto livello di controllo e di regolamentazione presenta, infatti, specificità rispetto a quelle di altri Paesi europei in cui il gioco è, spesso, semplicemente autorizzato.

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli fa presente che, sulla questione si sono svolti due incontri con l'ABI e la Banca d'Italia, promossi dalla Direzione dell'Agenzia e finalizzati all'analisi e al superamento delle criticità esistenti, nel corso dei quali si è avuto modo di illustrare agli interlocutori le peculiarità del sistema del gioco pubblico italiano, caratterizzato da un regime di monopolio e dall'affidamento della gestione del gioco a concessionari scelti con procedure di evidenza pubblica e sottoposti nel corso del rapporto concessorio a molteplici controlli afferenti i requisiti oggettivi e soggettivi delle compagini societarie.

L'Agenzia ha precisato, in particolare, che detti controlli attengono al possesso di specifici indici di solidità patrimoniale e finanziaria, di idonei assetti societari, delle prescritte autorizzazioni di pubblica sicurezza per l'esercizio del gioco legale, del rispetto della normativa antimafia nonché dell'osservanza delle previsioni in materia di antiriciclaggio.

Nel corso di detti incontri, dai contributi forniti dai rappresentanti dell'ABI, è emersa, tuttavia, l'impossibilità dell'Associazione stessa di intervenire sulle scelte strategiche degli Istituti Bancari consorziati, pur confermando la disponibilità a rendere noti agli enti creditizi, in apposite riunioni informative, gli elementi conoscitivi acquisiti sul gioco pubblico nel nostro Paese.

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli fa presente che i rappresentanti della Banca D'Italia avrebbero rappresentato di non poter imporre in via autoritativa agli Istituti di Credito un più consistente impegno nel settore del gioco, poiché le linee di indirizzo di fonte unionale vincolano le attività degli Istituti nazionali inserendo, per quanto in argomento, tutti gli operatori di gioco tra le categorie imprenditoriali con un più altro profilo di criticità nell'ambito della disciplina antiriciclaggio, a prescindere dallo stato effettivo dei parametri di valutazione.

Da ciò conseguirebbe il rifiuto di talune banche di effettuare alcune prestazioni, quali il rilascio delle garanzie fideiussorie richieste per legge ai concessionari o l'apertura di conti correnti intestati a dipendenti di dette società.

In conclusione, preso atto di quanto appreso durante i predetti incontri, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ritiene che, nell'ottica di superare criticità e anomalie, non sorrette da giustificati motivi di affidabilità finanziaria, la via più utilmente percorribile possa essere certamente quella di proseguire le interlocuzioni istituzionali che sono state avviate, per favorire, presso gli Istituti bancari, una migliore conoscenza delle caratteristiche nazionali del settore del gioco legale e delle sue peculiarità, anche rispetto agli operatori di altri Paesi europei ove non vige il monopolio statale, né i rapporti tra operatori e Amministrazione pubblica sono regolati dal sistema concessorio.

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli segnala, altresì, che nel rispetto della libera concorrenza e del mercato, non sia da escludere anche la possibilità di definire protocolli di intesa con società a capitale pubblico, che operano nel mondo creditizio e assicurativo, in modo da tracciare percorsi preferenziali per gli operatori di gioco in possesso di tutti i requisiti di solvibilità necessari.