



**Intermediazione finanziaria  
e comparto del *gaming***

Corrado Baldinelli

Capo del Servizio Supervisione Intermediari Specializzati

Roma, 27 settembre 2011



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

## 1. Premessa <sup>(1)</sup>

Nell'esercizio della propria attività di supervisione, la Banca d'Italia sta registrando un interesse crescente degli operatori del settore del gioco pubblico verso gli intermediari vigilati che prestano servizi di pagamento. Si tratta, in particolare, di Istituti di moneta elettronica (IMEL) e Istituti di pagamento (IP) appartenenti a primari gruppi attivi nel *gaming*.

L'interesse dei concessionari del gioco nei servizi di pagamento è spinto da due fattori:

- a) la **recente e rapida espansione del comparto dei giochi a distanza** (*online*), che necessita di strumenti di pagamento flessibili e rapidi, qual è la moneta "elettronica", per effettuare le giocate e incassare le relative vincite;
- b) le sinergie derivanti da un **utilizzo intensivo della capillare rete distributiva dei concessionari del gioco** per la prestazione di servizi commerciali e di pagamento collaterali (ad esempio, vendita di ricariche telefoniche e di gioco, distribuzione e ricarica di moneta elettronica, pagamenti vari).

L'«industria del gioco» presenta caratteri di complessità e coinvolge a vario titolo i soggetti vigilati dalla Banca d'Italia (assetto proprietario, rete distributiva, servizi strumentali di pagamento, prestazione di garanzie). Gli aspetti di interesse per la Vigilanza non possono prescindere da fattori di affidabilità, stabilità ed efficienza riconducibili agli stessi operatori del *gaming* e suscettibili di ripercuotersi

---

<sup>1</sup> Si ringrazia il dr. S. Leanza (Servizio SIS - Banca d'Italia) per il contributo fornito nella predisposizione dell'intervento.

sugli equilibri tecnici degli intermediari operanti nel settore e sui rischi diretti e/o indiretti dagli stessi sopportati.

In tale ottica, la Banca d'Italia sta svolgendo approfondimenti, anche attraverso incontri con gli attori istituzionali e i maggiori *player* di mercato, al fine di disporre di un'accurata ricognizione delle caratteristiche e degli schemi operativi dell'«industria», nonché di una mappatura del comparto finanziario legato al *gaming*. L'obiettivo ultimo è quello di meglio apprezzare eventuali rischi specifici per gli intermediari vigilati.

## 2. L'industria del gioco

Il mercato dei giochi ha registrato negli ultimi anni una rapidissima espansione, sia attraverso la rete fisica sia a distanza, con una raccolta complessiva aumentata da 15 miliardi di euro del 2003 a **61,4 miliardi del 2010** (il **4% circa del PIL**); le corrispondenti **entrate erariali si sono attestate a 9,9 miliardi di euro** (9,4 miliardi nel 2009). I dati pubblicati dall'AAMS confermano il *trend* positivo anche per il 2011; la crescita del mercato ha trovato impulso anche nella progressiva riduzione del carico fiscale (in media, dal 19% all'attuale 4,25%) e dall'anticiclicità del comparto all'accentuarsi della crisi.

Il settore più vivace è stato quello del gioco a distanza (c.d. *e-gaming*) che, con una raccolta di 4,8 miliardi a fine 2010 (7,8% del totale), è più che triplicato nell'ultimo triennio. In quest'ambito, si manifesta la maggiore contiguità con i soggetti vigilati dalla Banca d'Italia attivi nella prestazione dei servizi di pagamento, in quanto la moneta elettronica – utilizzata in maniera intensiva per

alimentare il “conto di gioco” previsto nell’*e-gaming* – può configurare una vera e propria industria collaterale.

La disciplina di settore risulta complessa e stratificata; non sussiste un’armonizzazione europea, ostacolata anche dall’orientamento delle Autorità nazionali alla massimizzazione del gettito fiscale e alla difesa della propria autonomia impositiva<sup>2</sup>. Sono, comunque, in atto da parte dell’AAMS un inasprimento dei controlli e un rafforzamento dei requisiti di accesso al comparto, che prendono ora in considerazione anche la solidità patrimoniale dei concessionari.

### **3. I rischi indiretti per gli intermediari nel comparto del *gaming***

Come già osservato, alcuni intermediari vigilati presentano un forte legame con gli operatori del *gaming*, in quanto appartenenti ai relativi gruppi ovvero per connessione di tipo economico. Tali intermediari, oltre ai rischi tipici dell’attività propria, sono soggetti a una serie di rischi indiretti “importati” dal comparto dei giochi. Si tratta, in particolare, di fattori che attengono agli ambiti:

- a) strategico e di *governance*, in quanto la presenza dei fondi di *private equity* nell’azionariato dei concessionari può rendere più incerti gli assetti di governo e indirizza le linee strategiche alla massimizzazione del profitto anche attraverso politiche commerciali aggressive;
- b) reputazionale, di fatto legato al possibile impiego delle piattaforme di gioco a fini di riciclaggio e all’infiltrazione della criminalità organizzata. Tale fattore di rischio è di forte impatto sull’operatività dei concessionari;

---

<sup>2</sup> Nel marzo 2011, la Commissione Europea ha pubblicato il “Libro Verde sul gioco d’azzardo *online* nel mercato interno” al fine di avviare un’ampia consultazione pubblica sul tema e valutare se siano necessarie azioni specifiche.

- c) di “mercato”, relativamente al segmento del *betting*. In analogia con il mondo dei derivati<sup>3</sup>, i *bookmakers* devono gestire il rischio connesso con l’esposizione dovuta all’insieme delle scommesse accettate (*book*);
- d) operativo, essenzialmente derivante dall’elevato contenuto tecnologico dell’attività e dai sistemi sofisticati di gestione (funzionamento delle infrastrutture informatiche e delle piattaforme *online*), nonché dall’impiego di una rete distributiva assai capillare (bar, tabaccherie, aree di servizio autostradali, supermercati, *phone center* e altri locali commerciali) in parte sovrapposta a quella di cui si servono gli stessi intermediari di pagamento.

*3.1 Profili di illegalità e rischio reputazionale.* – Nell’«industria del gioco» gravano fenomeni di illegalità e quindi, come già accennato, profili di rischio reputazionale. Le Autorità pubbliche sono costantemente impegnate in iniziative volte a tutelare la sicurezza del mercato del gioco, la tutela dei minori, la repressione dei fenomeni di usura e riciclaggio. Ed è proprio quest’ultima fattispecie che maggiormente interessa il comparto del *gaming*, il quale – specie nelle sue potenzialità di trasferimento monetario – è assimilabile a un **settore parafinanziario**. L’elevato rischio di riciclaggio richiede un presidio continuo e incisivo da parte di tutti gli attori coinvolti, in particolare con funzioni di controllo.

Nel gioco *online*, in cui le transazioni sono di norma tracciate, sussistono rischi connessi all’utilizzo del “conto di gioco” per **possibili trasferimenti illeciti di denaro** verso controparti compiacenti; in tali circostanze, il “conto di gioco”,

---

<sup>3</sup> In linea generale, il mercato delle scommesse presenta molte affinità con i mercati finanziari legate all’aleatorietà che caratterizza i due settori; in tal senso, la quota di una scommessa può essere vista come il prezzo di un derivato il cui sottostante può assumere un insieme (discreto o continuo) di valori a cui sono associate determinate probabilità. In Inghilterra – mercato fortemente liberalizzato – si sono sviluppate delle borse, c.d. *betting exchanges*, in cui non si scommette contro il gestore della piattaforma *online*, bensì contro gli altri utenti del sito, tipicamente giocatori *retail*.

oltre alla sua tradizionale funzione di “registro” delle operazioni nell’*e-gaming*, finisce per assumere le prerogative di trasferimento monetario, tipiche di un conto di pagamento. Anche l’utilizzo di ricariche di gioco per contanti contribuisce ad accentuare i profili di opacità. Nel gioco online, oggi soggetto a schemi di collocamento tipici dei servizi internet, è auspicabile una maggiore spinta verso gli standard di trasparenza, affidabilità, sicurezza, imposti ai servizi finanziari.

Per quanto concerne invece il gioco tramite rete fisica, le prassi operative fondate sull’anonimato e sull’utilizzo di contante possono favorire comportamenti irregolari e l’infiltrazione della criminalità organizzata. Un apporto in termini di efficacia di contrasto potrebbe derivare dall’estensione della disciplina antiriciclaggio a tutti gli ambiti di gioco (oggi ne risultano esclusi, per esempio, il lotto e le lotterie istantanee), dalla convergenza normativa verso i criteri fissati per il gioco a distanza, nonché da una più scrupolosa applicazione delle soglie di identificazione.

Nella realtà del mondo “fisico” del gioco (si pensi, ad esempio, alle lotterie istantanee e alle scommesse), secondo anche quanto emerge da indagini investigative, si è creato una sorta di **mercato secondario dei ticket vincenti** che, configurandosi come titoli di incasso anonimi sostitutivi del contante, sono in grado di alimentare fattispecie di riciclaggio ad opera di soggetti che si propongono come acquirenti dei *ticket* in cambio di una maggiorazione della vincita riconosciuta al giocatore. Anche il segmento degli apparecchi da intrattenimento (*slot machine* e le neo-istituite *Videolottery*), a base di oltre la metà della raccolta complessiva di gioco, desta particolare preoccupazione.

Un'ulteriore problematica deriva dalla presenza sul mercato italiano di **concessionari dotati di sola licenza estera** che, rendendo difficile il controllo, diffondono i propri giochi sia via internet (a distanza) sia attraverso apparecchiature installate nella capillare rete di esercizi pubblici. La presenza di tali operatori nel territorio è favorita anche da un assetto normativo non stabilizzato in ambito comunitario.

#### **4. L'impiego della moneta "elettronica" nel *gaming***

Come già osservato, la moneta elettronica configura per il settore del gioco una sorta di **industria collaterale**; le caratteristiche di flessibilità e rapidità insite nello strumento ne rendono particolarmente adatto l'impiego, specie nell'*e-gaming*.

Un eventuale utilizzo di mezzi di pagamento tracciabili, e specificamente della moneta elettronica di tipo nominativo, quale **strumento obbligatorio** per l'alimentazione del "conto di gioco" (che assumerebbe correttamente la sola funzione di registro delle operazioni di *gaming*) potrebbe svolgere un'importante funzione ai fini della tracciatura dei movimenti di gioco, accentrandoli sotto il controllo di un soggetto vigilato, eliminando l'impiego delle ricariche di gioco per contanti (quindi, anonime) e riducendo così i possibili ambiti di intervento irregolare. Il presidio degli intermediari vigilati consentirebbe di meglio rilevare eventuali utilizzi anomali in relazione, ad esempio, alla **ripetitività** e alla **numerosità** degli avvaloramenti del "conto di gioco" e/o delle eventuali vincite incassate a valere sul conto di moneta elettronica. L'impiego dei servizi di pagamento elettronici, andrebbe **esteso per quanto possibile anche al gioco fisico**

riducendone la problematicità in materia di identificazione della clientela e tracciatura delle operazioni.

La recente imposizione agli operatori di utilizzare conti correnti bancari o postali destinati alla gestione delle somme depositate sui “conti di gioco” della clientela (pena la possibile sospensione o revoca della concessione) ha favorito la trasparenza d’impiego di tali somme, facendo venir meno la possibile “confusione” tra le giacenze presenti sui tali conti e le disponibilità proprie dei concessionari. Ciò, se da un lato favorisce ulteriormente un ordinato utilizzo della moneta elettronica, dall’altro richiede un attento monitoraggio del rispetto della nuova disciplina sia nella fase d’impianto, in cui viene ricostruita la liquidità della clientela da parte dei concessionari, sia nel continuo.

## **5. Il gioco responsabile**

La tematica del gioco responsabile è, da tempo, all’attenzione degli attori istituzionali e di mercato. Il fenomeno della c.d. “ludopatia”, caratterizzata dalla compulsività del giocatore, sembra prioritariamente riconducibile al gioco fisico (tipicamente *slot machine* e lotterie istantanee); anche il gioco *online*, peraltro, si presta a comportamenti di patologia. Un altro aspetto che riguarda il gioco responsabile è quello della tutela dei minori e, specificamente, del rispetto del prescritto divieto di somministrazione del gioco; anche in questo caso, la problematica investe principalmente il gioco fisico.

L’attività di analisi sul gioco responsabile si è arricchita negli ultimi anni del confronto con la comunità scientifica, con gli esperti nel trattamento di casi di gioco problematico e con le associazioni dei consumatori; in tale ambito, sono stati anche sviluppati standard internazionali e *best practice* a livello mondiale.

In ambito di gioco responsabile, la regolamentazione di settore riveste particolare importanza e, pertanto, è necessario che essa operi costantemente verso il contenimento dell'*addiction* da gioco.

## 6. Scenari di azione

In relazione anche a quanto emerso dagli approfondimenti fin qui condotti, possono prefigurarsi taluni possibili scenari di azione.

In primo luogo, la previsione di un **impiego obbligatorio di mezzi di pagamento tracciabili** – e specificamente della moneta elettronica di tipo nominativo – nell'ambito del gioco fisico e a distanza, potrebbe contribuire a consolidare le basi di controllo e di legalità nel *gaming* mantenendo, nel contempo, i richiesti caratteri di immediatezza dei trasferimenti di gioco.

Muovendo, poi, verso l'applicazione di standard di tipo finanziario, **una ancor più stringente procedura obbligatoria di identificazione nell'*e-gaming***, sarebbe di valido ostacolo agli schemi illegali di trasferimento monetario.

Con la progressione del ruolo assunto dai pagamenti elettronici, si accresce l'esigenza di attuare specifiche **campagne informative sul gioco responsabile** in connessione anche con un corretto utilizzo degli strumenti di pagamento. Tali campagne andrebbero utilmente incentrate sull'inconsapevole coinvolgimento in siti di gioco illegale, nonché sui rischi di *addiction* discendenti dai giochi che, in abbinamento a strumenti di pagamento caratterizzati dalla rapidità di utilizzo e dalla

“virtualizzazione” del valore monetario in essi contenuto, conducono a una alterazione della percezione di spesa da parte del consumatore/giocatore.

I *player* istituzionali non potranno mancare di esercitare una costante sollecitazione degli operatori affinché promuovano prassi di correttezza e trasparenza, specie nei confronti della rete estremamente capillare.

Si sta operando, anche attraverso la costituzione di un apposito Organismo di autoregolazione, per un **rafforzamento dei controlli sui canali distributivi di pertinenza degli intermediari attivi nella prestazione di servizi di pagamento**, in funzione anche di contenere gli elevati rischi operativo/reputazionali connessi con la parziale sovrapposizione dei punti di commercializzazione dei concessionari con quelli impiegati dagli intermediari stessi. In tale ambito, al di là dei presidi normativi di qualificazione posti a carico della rete, resta ferma la piena responsabilità degli intermediari per gli atti compiuti dai soggetti che fanno da tramite nei servizi di pagamento.

Specifiche cautele vanno inoltre adottate dagli operatori di pagamento al fine di circoscrivere i rischi connessi con l’intermediazione di trasferimenti monetari verso siti illegali di gioco; tale esigenza, è divenuta ancor più pressante a seguito delle recenti “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria” emanate nel luglio 2011 (cfr. art. 24, comma 29 del DL 6 luglio 2011, n. 98 successivamente convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111) che, tra l’altro, istituiscono per le società emittenti carte di credito e gli operatori bancari, finanziari e postali uno specifico obbligo di segnalazione per via telematica all'AAMS, pena severe sanzioni in caso di inadempimento.

L'interrelazione delle tematiche e dei profili di competenza dei *player* istituzionali coinvolti nel comparto del *gaming* richiede necessari momenti di interscambio e di approfondimento: sono utili a tal fine scambi informativi e collaborazione tra i diversi attori di controllo.

Obiettivo comune deve essere quello di evitare che, all'interno dell'industria del *gaming*, possano svilupparsi sacche di opacità e illegalità che contagino, tra l'altro, aree dell'intermediazione finanziaria; a ciò deve aggiungersi l'attenzione a che la diffusione del gioco tra le categorie di popolazione maggiormente "indifese" venga limitata e tutelata così da circoscrivere i possibili danni sociali originati da forme specifiche di *addiction*.