



Ministero dell'Economia e delle Finanze
Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato

Roma, 5 AGO. 2011

DIREZIONE GENERALE
Direzione per le strategie

Prot. n. 2011/ 2236/Strategie/UD

Agli Uffici regionali

LORO SEDI

e, p.c.

Al Direttore per l'organizzazione e la gestione delle risorse

Al Responsabile per le attività normative, legali e contenziose

Al Responsabile per i Controlli, l'Audit e la Sicurezza

SEDE

Oggetto: legge di stabilità 2011 – chiarimenti.

Come è noto, nella Gazzetta Ufficiale del 2 luglio 2011, n. 152, è stato pubblicato il Decreto Interdirigenziale 28 giugno 2011 (d'ora in poi "D.I."), concernente la "Determinazione dei requisiti oggettivi delle società concessionarie del gioco pubblico esercitato e raccolto non a distanza, e dei requisiti soggettivi posseduti dagli amministratori, dal presidente e dai procuratori delle società concessionarie stesse", a firma congiunta del Direttore Generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e del Ragioniere Generale dello Stato. Con la presente circolare, redatta di stretta intesa con il Responsabile per le attività normative, legali e contenziose di AAMS, vengono fornite le prime indicazioni interpretative di massima, con la riserva di ulteriori più dettagliati chiarimenti in materia, per quanto riguarda la specifica composizione degli indicatori di solidità patrimoniale.

Quadro normativo

L'art. 1, comma 77, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 - recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)" - prevede l'avvio "senza indugio" da parte di AAMS dell'aggiornamento dello schema tipo di convenzione accessiva alle concessioni per l'esercizio e la raccolta non a distanza, ovvero comunque attraverso rete fisica, dei giochi pubblici.

Mediante la previsione dell'aggiornamento della convenzione tipo - la quale, com'è noto, vincola il contenuto delle singole convenzioni accessive con i soggetti concessionari, presentando al suo interno una disciplina del rapporto tendenzialmente completa ed analitica

che attende soltanto di essere trasfusa negli atti concretamente stipulati –, il legislatore ha inteso uniformare, per quanto possibile, la disciplina, anche pattizia, del gioco “non a distanza” o attraverso “rete fisica”, a quella in materia di esercizio e di raccolta “a distanza” contenuta nei commi da 11 a 26 dell’art. 24 legge n. 88/2009 (legge comunitaria 2008).

La disposizione in commento non contiene un elenco dei singoli prodotti di gioco pubblico “non a distanza” e/o attraverso “rete fisica” ai quali si applicano le disposizioni contenute nei successivi commi 78 e 79 e, pertanto, deve ragionevolmente ritenersi che queste ultime debbano riguardare qualsiasi gioco pubblico praticato per il tramite di tali modalità.

Il comma 78 prevede che *“l’aggiornamento di cui al comma 77 è orientato in particolare all’obiettivo di selezionare concessionari che, dovendo dichiarare in ogni caso in sede di gara i dati identificativi delle persone, fisiche o giuridiche, che detengono direttamente o indirettamente una partecipazione al loro capitale o patrimonio superiore al 2 per cento, siano dotati almeno dei requisiti di cui alla lettera a), nonché accettino di sottoscrivere convenzioni accessive alla concessione che rechino almeno clausole, condizioni e termini idonei ad assicurare il rispetto degli obblighi di cui alla lettera b)”*.

Lo stesso 78 reca, quindi, l’elenco analitico, alla lettera a), dei requisiti (6 tipologie) che debbono possedere i concessionari dei giochi che accettino di sottoscrivere le convenzioni di cui al precedente comma 77 e, alla lettera b), dei relativi obblighi (26 tipologie) cui gli stessi sono tenuti ad adempiere.

Il comma 79, infine, prevede che i soggetti già concessionari sottoscrivono, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, l’atto di integrazione della convenzione accessiva per adeguarne i contenuti ad alcuni dei principi di cui al comma 78.

Dal combinato disposto delle citate disposizioni, quindi, emerge, sotto il profilo generale, l’obbligo per le società che partecipano a procedure di selezione, di possedere i predetti requisiti e di osservare gli obblighi di cui al comma 78; per le concessioni già in essere, invece, è prevista l’integrazione della convenzione vigente, per adeguarla ad alcuni degli obblighi di cui al comma 78, lettera b).

Per quanto concerne, quindi, le procedure di selezione, il citato comma 78, lettera a), sancisce:

- al n. 4), il *“possesso di adeguati requisiti di solidità patrimoniale, individuati con decreto interdirigenziale del Ministero dell’economia e delle finanze”*;
- al n. 5), la *“previsione nello statuto delle società concessionarie di idonee misure atte a prevenire i conflitti di interesse degli amministratori e, per gli stessi nonché per il presidente e i procuratori, di speciali requisiti di affidabilità, onorabilità e professionalità nonché, per almeno alcuni di essi, di indipendenza definiti con decreto interdirigenziale del Ministero dell’economia e delle finanze”*.

La lettera b) dello stesso comma 78 prescrive:

- al n. 1), l’obbligo di mantenere, per l’intera durata della concessione, i *“requisiti di cui alla lettera a) e dimostrazione, su richiesta dell’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, della loro persistenza”*;
- al n. 2), l’obbligo di comunicare ad AAMS *“ogni variazione relativa ai requisiti di cui alla lettera a)”*;
- al n. 4), il *“mantenimento, per l’intera durata della concessione, del rapporto di indebitamento entro un valore non superiore a quello stabilito con decreto interdirigenziale del Ministero dell’economia e delle finanze”* (tale obbligo si applica, ex comma 79, anche ai rapporti concessori in essere);
- al n. 9), la *“sottoposizione ad autorizzazione preventiva dell’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato delle operazioni di trasferimento delle partecipazioni, anche di controllo, detenute dal concessionario suscettibili di comportare, nell’esercizio in cui si perfeziona l’operazione, una riduzione dell’indice di solidità patrimoniale determinato con decreto interdirigenziale del Ministero dell’economia e delle finanze, fermo l’obbligo del concessionario, in tali casi, di riequilibrare, a pena di decadenza, il predetto indice, mediante aumenti di capitale ovvero altri strumenti od operazioni volti al ripristino dell’indice medesimo entro sei mesi dalla data di approvazione del bilancio”* (tale obbligo si applica, ex comma 79, anche ai rapporti concessori in essere);

- al n. 10.1), il mantenimento del controllo del concessionario sempre in capo a un soggetto che, fra l'altro, assuma l'obbligo di una "patrimonializzazione idonea, intendendosi per tale che il soggetto abbia un patrimonio netto, risultante dall'ultimo bilancio d'esercizio approvato e certificato, almeno pari all'importo determinato con decreto interdirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze per ogni punto percentuale di partecipazione nel capitale del concessionario";

- al n. 20) la "trasmissione annuale, anche telematica, all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato del quadro informativo minimo dei dati economici, finanziari, tecnici e gestionali delle società concessionarie specificato con decreto interdirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze" (tale obbligo si applica, ex comma 79, anche ai rapporti concessori in essere).

Il D.I. in commento è stato, dunque, emanato in relazione alle succitate disposizioni, dopo appropriati confronti con qualificati soggetti rappresentanti dei concessionari di giochi pubblici. Il provvedimento, quindi, in un'ottica di semplificazione ed economicità, riunisce i decreti interdirigenziali previsti dalle disposizioni passate in rassegna, ferma restando l'applicazione delle singole norme alle diverse platee di soggetti sopra specificate.

L'indice di solidità patrimoniale

La "solidità patrimoniale" indica l'equilibrio finanziario di medio e lungo periodo, e l'obiettivo dell'analisi della solidità è quello di verificare se la struttura finanziario-patrimoniale dell'impresa presenti caratteristiche di solidità, cioè la capacità di sostenere esigenze finanziarie generate dalla gestione corrente, ma soprattutto di fare investimenti duraturi in quanto effettuabili senza ricorrere all'indebitamento verso terzi. Mediante l'analisi della solidità patrimoniale si verifica, nella sostanza, se le risorse proprie siano adeguate a garantire l'attività e lo sviluppo della società, quindi la continuità imprenditoriale, in modo da evidenziare la capacità dell'impresa di far fronte complessivamente e definitivamente ai debiti.

Al fine di meglio lumeggiare le scelte operate dal D.I., è opportuno sottolineare che la dottrina in materia distingue gli indici di solidità da quelli di liquidità e di redditività.

In particolare, i primi mostrano la capacità di far fronte agli impegni assunti nel medio e lungo periodo, gli indici di liquidità esprimono la capacità dell'impresa di garantire i pagamenti dovuti, momento dopo momento mentre gli indici di redditività mostrano l'attitudine della gestione a remunerare l'insieme dei fattori produttivi utilizzati.

Si osserva, in proposito, che il comma 78, lett. a), n. 4), - con l'obiettivo "di selezionare concessionari che ... siano dotati almeno dei requisiti di cui alla lettera a)" - richiede il possesso di "adeguati requisiti di solidità patrimoniale".

Pertanto, sembra doversi escludere qualunque riferimento tanto agli indici di liquidità quanto a quelli di redditività.

Il D.I., attuando la previsione della legge, prende in considerazione i seguenti indici di solidità patrimoniale:

- indice di elasticità dell'attivo;
- indice di elasticità del passivo;
- indice di copertura delle immobilizzazioni;
- indice di autonomia finanziaria;
- rapporto di indebitamento;
- idonea patrimonializzazione del soggetto controllante.

Ai fini dell'applicazione concreta del D.I., occorre, inoltre, considerare la *ratio* che anima la norma in esame. A tal fine, è necessario premettere che il sistema dei giochi si basa sul c.d. "sistema concessorio", in base al quale la gestione del gioco viene affidata ad operatori privati "qualificati", mediante il ricorso a procedure selettive di evidenza pubblica.

Nell'ambito di tale sistema, è talvolta previsto l'obbligo, per i concessionari, di realizzare la rete distributiva della raccolta dei giochi affidati, talaltra quello di effettuare specifici investimenti per lo sviluppo del gioco o la tutela dei giocatori, altre volte ancora l'obbligo di corrispondere

canoni allo Stato. Inoltre, per tutte le categorie di gioco sono previsti obblighi fiscali o extratributari, di versamento di somme all'Erario.

E', quindi, logico che il legislatore si preoccupi che la rete distributiva sia costituita da operatori di gioco dotati di adeguati mezzi patrimoniali e finanziari, idonei a far fronte alle predette obbligazioni verso AAMS e lo Stato.

Alla luce di quanto sopra, si evidenzia che gli indici individuati dal D.I. costituiscono un *unicum* dalla cui valutazione complessiva e ponderata emergono i "requisiti di solidità patrimoniale" richiesti dalla norma.

Da ciò deriva, in primo luogo, la necessità che l'Amministrazione, ai fini del giudizio di congruità, valuti l'insieme degli indici previsti dal D.I., secondo un giudizio ponderato che tenga conto sia della diversa tipologia degli indici stessi sia della struttura societaria del soggetto interessato, sia, infine, della tipologia di gioco (*business*) e del momento in cui la valutazione viene effettuata, ovvero se la stessa si colloca nella fase di avvio di operatività della concessione o nella fase intermedia, ovvero nella fase a regime.

Tra gli "adeguati requisiti di solidità patrimoniale" di cui al comma 78, lett. a), n. 4), è compreso anche il rapporto di indebitamento. Lo stesso comma 78, lett. b), n. 4, prescrive, tra gli obblighi dei concessionari, anche quello del "mantenimento, per l'intera durata della concessione, del rapporto di indebitamento entro un valore non superiore a quello stabilito con decreto interdirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze". Ora, la previsione che il rapporto di indebitamento (e solo questo) debba restare costantemente al di sotto del limite previsto dal D.I. per tutta la durata della concessione, conferma che gli altri indici devono essere valutati nel loro insieme.

Inoltre, il n. 9) del comma 78, lett. b), prevede l'obbligo di ricostituzione del capitale quando, a seguito di operazioni di trasferimento di partecipazioni detenute dal concessionario, si verifichi "una riduzione dell'indice di solidità patrimoniale", facendo quindi intendere che dall'insieme degli indici di solidità, quali individuati dal D.I., deve trarsi un "indice" unico ("requisito" di solidità), da porre a raffronto con quello esistente prima del trasferimento delle partecipazioni. Si ritiene, inoltre, che l'esame dei dati di bilancio ai fini di cui trattasi, per assumere effettiva efficacia ed esaustività, deve prendere in considerazione il primo esercizio in cui la società ha operato per la maggior parte dell'anno, per la quale sussista un bilancio regolarmente approvato dall'assemblea.

Soggetti IAS adopter

L'art. 1, comma 1, del D.I. prevede che:

- a) "*i termini in grassetto contenuti nel presente documento assumono il significato indicato a fianco di ciascuno di essi*";
- b) "*i termini sottolineati devono intendersi riferiti al modello di stato patrimoniale previsto dall'art. 2424 del codice civile*".

La previsione della norma fa espresso riferimento al codice civile ma resta fermo che per i soggetti tenuti alla redazione del bilancio secondo i principi contabili internazionali, trovano applicazione le disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 38/2005 e, per derivazione, le norme contabili fissate dagli IAS.

Ad esempio, lo IAS n. 7) considera disponibilità liquide equivalenti (cfr. art. 1, comma 1, n. 1) del D.I.) "*quelle possedute per soddisfare gli impegni di cassa a breve termine, invece che per investimento o per altri scopi. Perché un investimento possa essere considerato come disponibilità liquida equivalente esso deve essere prontamente convertibile in un ammontare noto di denaro e deve essere soggetto a un irrilevante rischio di variazione del valore. Perciò, un investimento è classificato, solitamente, come disponibilità liquida equivalente solo quando esso è a breve scadenza, cioè, per esempio, a tre mesi o meno dalla data d'acquisto*".

Per quanto detto più sopra, tale definizione è applicabile ai soggetti IAS adopter.

Il rapporto di indebitamento

L'art. 9 del D.I. disciplina il "rapporto di indebitamento", inteso quale rapporto tra:

- posizione finanziaria netta e
- patrimonio netto

POSIZIONE FINANZIARIA NETTA **PATRIMONIO NETTO**

Tale indice assume maggiore rilevanza rispetto agli altri – per cui si ritiene opportuno un preliminare chiarimento in questa sede, con riserva di successivi approfondimenti - in quanto il comma 78, lett. b), n. 4), tra gli obblighi dei concessionari, prevede quello del "*mantenimento, per l'intera durata della concessione, del rapporto di indebitamento entro un valore non superiore a quello stabilito con decreto interdirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze*".

Il comma 79 comprende tale obbligo tra quelli che devono essere recepiti anche nelle convenzioni accessive delle concessioni in corso.

Il D.I. sancisce che il rapporto di indebitamento deve assumere valori non superiori a 4.

Ai sensi dell'art. 1 del D.I., la "Posizione finanziaria netta" indica la differenza tra:

- a) debiti finanziari (debiti verso banche, obbligazioni, ecc.);
- b) disponibilità liquide (cassa, banche, titoli e crediti finanziari).

Sia la composizione del rapporto sia il valore dello stesso (non superiore a 4) ricalcano quanto già richiesto, come requisito, alle società concessionarie nell'ambito delle concessioni in corso.

Il D.I., inoltre, stabilisce che se la società titolare della concessione è controllata da altra società ai sensi dell'art. 2359 del codice civile, ai soli fini del computo del rapporto di indebitamento eventuali passività correnti dovute a debiti per finanziamenti infruttiferi ricevuti dal socio di maggioranza possono non essere computate nella posizione finanziaria netta. Tali importi, quindi, non concorrono a formare i debiti finanziari del numeratore.

Inoltre, l'importo della fideiussione bancaria o assicurativa rilasciata a copertura del rispetto degli obblighi assunti dalla società titolare della concessione nei confronti dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, ai soli fini del computo del rapporto di indebitamento, se garantita da beni societari è valutata quale voce del patrimonio netto.

Per quanto concerne i rapporti di conto corrente tra società del gruppo, secondo la modalità del c.d. *cash pooling*, si rappresenta che le relative posizioni di debito/credito non incidono ai fini del rapporto di indebitamento. Infatti, il negozio giuridico intercorrente fra società appartenenti al medesimo gruppo è rappresentato da reciproci accrediti e addebiti di somme di denaro che traggono la propria origine dalla girocontazione giornaliera del saldo di un unico conto corrente. Tali rimesse comportano un effettivo azzeramento delle posizioni debitorie e creditorie e non generano alcun obbligo di restituzione tra le parti.

Pertanto, l'assenza dell'onere restitutorio delle rimesse attive, la reciprocità delle stesse, nonché l'inesigibilità e indisponibilità del saldo del conto corrente fino alla chiusura dello stesso, concorrono a qualificare l'accordo negoziale secondo caratteristiche non riconducibili ad un prestito di denaro nel rapporto fra le società del gruppo.

Il Direttore
Antonio Tagliarini



