



Se la Banca va contro il Banco

a cura di Geronimo Cardia

IL "DE-RISKING" INGIUSTIFICATO CON CUI ALCUNE BANCHE HANNO CHIUSO I CONTI CORRENTI ALLE IMPRESE DEL GIOCO È DA RIMUOVERE CON INIZIATIVE DEL GOVERNO E DELLA BANCA D'ITALIA

SI

è già avuto modo di mettere in evidenza le ragioni per le quali: (i) alcune banche, in sempre più numerose circostanze, evidenziano una dichiarata impossibilità di aprire i conti correnti aziendali ad operatori del gioco pubblico che si rivolgano loro a tale scopo per lo svolgimento delle proprie attività; (ii) altre banche si spingono a precisare ad operatori già detentori di conti correnti l'imminente decisione di procedere con la chiusura del rapporto. E con l'occasione si è inteso mettere in evidenza che in sede

di verifica rafforzata prevista tra gli adempimenti in materia di antiriciclaggio le banche abbiano a disposizione diversi strumenti di approfondimento già cristallizzati dall'ordinamento giuridico che consentono di individuare la sussistenza dei requisiti di compliance, riscontrabili su banche dati pubbliche o comunque accessibili laddove solo si organizzassero meglio flussi informativi tra Istituzioni. Il tutto per evitare espulsioni di massa dal sistema bancario di intere categorie di imprenditori incaricati di pubblico servizio, ingiustificate perché non sorrette dalle ragioni specifiche invece pretese dalla normativa



di riferimento (sul punto, in particolare, da citare: *“Perché vengono sollevate troppo spesso obiezioni dalle banche in sede di apertura dei conti correnti degli operatori delle filiere del gioco pubblico? In realtà, per i numerosi adempimenti richiesti al comparto del gioco pubblico, ci sono informazioni rilevanti e gestibili in sede di ‘verifica rafforzata’ delle banche che consentirebbero di superare il problema”* Geronimo Cardia, pubblicato sulla rivista *Gioco News* di novembre 2021). Allo stesso tempo si è avuto modo di porre l’accento sul fatto che all’inizio dell’anno la stessa Eba, l’autorità l’Autorità Bancaria Europea con tra l’altro la competenza ad *“assicurare un livello di regolamentazione e di vigilanza prudenziale efficace e uniforme nel settore bancario europeo”*, ha ricordato alle banche centrali e alle banche di tutta l’Unione Europea che il cosiddetto *de-risking* ingiustificato va bandito perché nocivo al sistema unionale, avendolo peraltro registrato in uno dei paesi membri anche con riferimento al comparto del gioco pubblico.

In detta occasione sono stati messi in evidenza anche gli strumenti suggeriti dall’Eba alle istituzioni nazionali per il superamento del problema (cfr., in particolare, *“Anche per l’Eba la chiusura dei conti correnti, che penalizza ingiustamente il comparto del gioco pubblico, è determinata da un de-risking inopportuno che può essere rimosso con azioni mirate a livello nazionale con il coinvolgimento attivo e sistemico di Istituzioni e operatori”*, Geronimo Cardia in *Gioco News* febbraio 22). Come è noto, in data 30 maggio 2022 è stata presentata alla VI Commissione (Finanze) della Camera dei deputati l’interrogazione a risposta immediata in Commissione n.5/08182 avente come destinatario il ministero dell’Economia e delle Finanze ed oggetto il tema dei conti correnti. In particolare, nel quesito, dopo una puntuale ricostruzione della problematica viene chiaramente richiesto *“quali iniziative di competenza, anche normative, intenda mettere in atto il Governo affinché questa discriminazione non sia più perpetrata evitando che (...) possa essere messa a rischio l’esistenza di un settore che per l’anno 2018 ha garantito più di sei miliardi di euro di gettito erariale (dati libro blu dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli 2018) e affinché il problema esposto venga risolto”*. Nella risposta, viene precisato quindi quanto segue: *“La questione è stata posta già dallo scorso anno all’attenzione dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli da alcune associazioni rappresentative della filiera del gioco tramite apparecchi da intrattenimento”*.

È utile premettere che il contesto italiano si caratterizza (...) per la presenza del sistema concessorio, (...) [che] fornisce un elemento di garanzia specifico rappresentato dalla procedura di selezione dei concessionari, svolta mediante gara ad evidenza pubblica e dai controlli svolti da Adm. (...) Gli obblighi imposti dalle convenzioni di concessione ai concessionari di Stato e all’intera filie-

*ra relativi alla necessità di dotarsi di conti correnti dedicati e di effettuare i versamenti tramite Rid risponde al superiore interesse pubblico erariale di assoluta certezza delle entrate nonché di trasparenza e tracciabilità dei flussi finanziari. Il suo mantenimento è pertanto un’esigenza insopprimibile e di primaria importanza per la tenuta dell’intero sistema concessorio. Proprio per tale motivo, da subito l’Agenzia delle dogane e dei monopoli ha preso contatti con l’Associazione Bancaria Italiana al fine di comprendere le motivazioni dei comportamenti posti in essere dalle banche e di individuare soluzioni che consentano la prosecuzione dell’attività degli operatori nel rispetto delle norme concessorie e del superiore interesse pubblico. Il settore bancario fa presente che esiste il tema del rispetto dei principi comunitari e l’impossibilità di intervenire su legittime scelte commerciali dei singoli istituti di credito, spesso legati alla volontà di non intrattenere rapporti con il settore del gioco con vincita in denaro, ritenuto a forte rischio. L’Agenzia dogane e monopoli sta ponendo la massima attenzione nella risoluzione del problema (...) l’individuazione di nuove regole per la fattispecie oggetto di interrogazione. (...) Il Dipartimento del Tesoro osserva che la normativa europea e nazionale in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo prevede presidi di prevenzione a carico delle banche e degli altri prestatori di servizi di pagamento proporzionali all’entità dei rischi (...) (ad esempio, l’obbligo di adeguata verifica della clientela ex articoli 24 e seguenti del decreto legislativo n. 231 del 2007). Tanto con particolare riferimento a particolari categorie di clienti che, in ragione della peculiare attività svolta, risultino essere più esposti ai rischi di riciclaggio (ad esempio, le imprese che operano nel comparto del gioco legale o i compro oro). D’altro canto, tali previsioni debbono essere lette in combinazione con i principi generali dell’ordinamento che riconoscono ampia libertà all’autonomia negoziale delle parti (...). A ciò si aggiunga come la stessa normativa antiriciclaggio riconosca che le banche e gli altri prestatori di servizi di pagamento possano, nell’ambito delle proprie attività, decidere di non stabilire o terminare relazioni d’affari, o di non effettuare una transazione, in considerazione dell’elevato rischio di riciclaggio (cosiddetto *de-risking*). Secondo il quadro normativo europeo, tuttavia, tale decisione potrebbe non essere giustificata quando viene fatta in modo collettivo nei confronti di un’intera categoria di imprese senza prendere in considerazione il profilo di rischio dei singoli clienti, che potrebbe variare significativamente nell’ambito della medesima categoria. Al contrario, un approccio che preveda la cessazione massiva e indiscriminata delle relazioni d’affari con intere categorie di clientela, senza una valutazione individuale del rapporto di affari e una considerazione dei rischi e dei relativi presidi che potrebbero essere attuati, non sarebbe coerente con l’approccio basato sul rischio stabilito nella normativa unionale e domestica. A questo*

fine, sono state avviate interlocuzioni con la Banca d'Italia e l'Unità di Informazione finanziaria per l'Italia per verificare se il fenomeno sussiste sul territorio italiano, nonché le eventuali categorie di professionisti maggiormente colpite, al fine di valutarne l'effettiva portata e determinare le opzioni di intervento più efficaci. Alla luce di quanto suesposto, considerando irrinunciabile l'esigenza di trasparenza e sicurezza fornita dall'attuale sistema di flussi finanziari e alla luce della necessità di garantire il corretto versamento all'erario delle somme provenienti dal prelievo erariale unico, il Governo potrà valutare tutte le iniziative compatibili con l'attuale sistema regolatorio per aiutare le piccole e medie imprese del settore a garantire la corretta gestione dei flussi di cassa, anche sollecitando, nell'ottica di una proficua interlocuzione inter-istituzionale, un intervento in tal senso da parte della Banca d'Italia nei confronti delle imprese del circuito bancario. Tale intervento sarà volto ad individuare misure, anche transitorie, di prosecuzione dell'attuale sistema, in vista dell'adozione, con le nuove convenzioni di concessione, di una disciplina che risponda ai molteplici interessi presenti, al fine di conseguire un loro equo bilanciamento.

La posizione del Governo di fatto finisce per prendere atto della necessità che siano rimosse le ipotesi di abuso del principio del *de-risking* ingiustificato attraverso il proprio operato e/o attraverso le iniziative della Banca d'Italia, pure all'uopo interpellata. La Banca d'Italia, interessata della vicenda può essere un protagonista importante per la soluzione del problema.

E infatti l'Eba nello studio di gennaio 2022 sopra richiamato *“ha valutato l'opportunità di adottare ulteriori misure per integrare le disposizioni pertinenti degli strumenti EBA esistenti al fine di affrontare il de-risking ingiustificato (...) e di promuovere ulteriormente solide pratiche di gestione del rischio”*.

In particolare l'Eba richiama il fatto che *“per affrontare il de-risking ingiustificato e promuovere una sana gestione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo siano necessarie ulteriori azioni da parte delle autorità competenti e dei colegislatori”*. In altre parole ritiene che la competenza a risolvere il problema vada ricercata sia nella Banca d'Italia che nel legislatore. In particolare l'Eba *“incoraggia le autorità competenti a: (...) impegnarsi più attivamente con le banche eliminano il rischio e con gli utenti (...) che sono particolarmente colpiti dal de-risking”*, anche colman-

do eventuali *“lacune informative”* attraverso ad esempio opuscoli. Peraltro l'Eba ha perso atto che una percentuale significativa di autorità in Europa *“non ha ancora valutato la portata del de-risking nella propria giurisdizione”*. Gli strumenti che vengono individuati dall'Eba e che sono nella disponibilità della autorità competenti locali e dunque in Italia dalla Banca d'Italia sono diversi. Possono essere predisposte linee guida comportamentali per le banche con evidenza del problema e della soluzione.

Possono essere predisposte linee guida per le banche descrittive delle specificità di compliance che riguardano il comparto al fine di mettere nelle condizioni le banche di ben conoscere il reale grado di rischio legato alla categoria potendosi invece dedicare alla verifica delle caratteristiche specifiche del singolo. Possono essere previsti aumenti di controlli specifici sui dinieghi imposti. Possono essere richieste alle banche le ragioni specifiche delle chiusure, al fine di censurarne poi l'operato laddove si individui un *de-risking* ingiustificato.

Possono essere previsti programmi di formazione specifica laddove le linee guida non arrivino a fornire tutti i chiarimenti necessari. Possono essere forniti chiarimenti alle banche su tutti gli strumenti di controllo e compliance imposti al comparto del gioco pubblico che non si ritrovano in altri settori, con ciò favorendo la restituzione al comparto della giusta fiducia da parte delle banche nei sistemi di controllo che gravano sugli operatori. Possono essere favoriti momento di dialogo tra banche ed operatori organizzando riunioni specifiche, forum, ovvero ancora l'attività da aprte di organi consultivi, eventualmente coinvolgendo i gruppi di clienti più colpiti. Possono essere previste partecipazioni attive ad iniziative del settore privato o iniziative di co-elaborazione aventi ad oggetto ad esempio la redazione di una guida specifica di comportamento per agevolare l'apertura o il mantenimento del conto corrente.

Possono essere messi in campo canali di dialogo formali tra istituzioni competenti.

Il tenore letterale della nota dell'Eba è chiaro. Il *de-risking* ingiustificato praticato dalle banche va rimosso perché nocivo per il sistema bancario e per il sistema Paese. E la competenza per l'eliminazione del problema a livello locale va individuata sia nelle autorità competenti (Banca d'Italia) sia - ma solo se necessario - nel legislatore. Nel caso del gioco pubblico sarebbe sufficiente che fosse fatta chiarezza tra le banche, e dunque da parte della Banca d'Italia, eventualmente in seno al Dipartimento del Tesoro presso il ministero delle Finanze. Con la partecipazione del contributo del tavolo tecnico permanente composto da rappresentanti del ministero dell'Economia e delle Finanze, della Banca d'Italia, dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia e della Guardia di Finanza. 



L'AUTORE

Geronimo Cardia

Avvocato cassazionista, dottore commercialista e revisore contabile

Studio Cardia

www.gclegal.it